

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL -
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Maria da Graça Lucas Vieira

**A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE: ATORES, PROCESSOS E DESAFIOS**

Santa Cruz do Sul

2012

Maria da Graça Lucas Vieira

**A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE: ATORES, PROCESSOS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul

2012

Dados de Catalogação

V658g Vieira, Maria da Graça Lucas
A governança da região metropolitana de Porto Alegre: atores, processos e desafios / Maria da Graça Lucas Vieira. – 2012.
173 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul. 2012.
Orientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

1. Regiões metropolitanas – Porto Alegre. 2. Planejamento urbano – Rio Grande do Sul. 3. Planejamento regional – Rio Grande do Sul. 4. Administração pública – Rio Grande do Sul. I. Silveira, Rogério Leandro Lima da, orient. II. Título.

CDD: 352.167098165

Maria da Graça Lucas Vieira

**A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE: ATORES, PROCESSOS E DESAFIOS**

Essa Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC

Professor orientador - UNISC

Dr^a. Christine da Silva Schroeder

Professora examinadora - UNISC

Dr^a. Heleniza Ávila Campos

Professora examinadora - UFRGS

Santa Cruz do Sul

2012

*Dedico esse trabalho a todas as pessoas que sabem que ao ocupar um lugar no espaço também estão fazendo parte da construção deste.
Também dedico a todos que ainda não sabem disso.*

AGRADECIMENTOS

Além do cumprimento de uma formalidade acadêmica e o desejo de contribuir para a reflexão de um tema, a dissertação é também uma grande caminhada pessoal e também conceitual do pesquisador. Acredito que a escrita sempre é a soma de tudo que vivenciamos, inclusive, do que lemos no decorrer da vida inteira. Podemos até citar alguns no corpo do trabalho ou na bibliografia consultada, mas com certeza muitos outros nos trouxeram até onde estamos. Como diz a música do grupo Cidade Negra: *Você não sabe o quanto eu caminhei pra chegar até aqui.*

Há muitos a quem agradecer e só poderei citar alguns, dessa forma, agradeço: A CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - pela concessão da bolsa de estudos.

A TODOS os professores, colegas e funcionários do Programa de Desenvolvimento Regional da UNISC. Foi um importante aprendizado e uma grande oportunidade de aproximação e entendimento sobre a questão regional. MUITO OBRIGADA!

Em especial, agradeço ao meu orientador professor Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, que com seu equilíbrio, carinho e acolhimento conseguiu realmente me auxiliar nessa caminhada, de uma forma atenta, presente e não invasiva. Foi um grande exercício de transdisciplinaridade, em uma tentativa de aproximação entre os olhares da geografia e da administração. MUITO OBRIGADA!

Agradeço as professoras integrantes da Banca, Dra. Christine da Silva Schroeder e Dra. Heleniza Ávila Campos, que auxiliaram na qualificação desta pesquisa com suas relevantes sugestões de melhoria.

A TODOS os entrevistados que deram voz a pesquisa. A contribuição de vocês foi muito importante para o trabalho. MUITO OBRIGADA!

Ao geógrafo Mizael Dornelles pela elaboração dos mapas e gráficos da dissertação. Aos amigos, que são fundamentais nesse processo, principalmente minhas fiéis escudeiras: Jacqueline Palma, Rita Patussi e Simone Engbrecht. Vocês são 10!

Um agradecimento muito especial aos meus pais, Ranolfo Vieira e Célia Lucas Vieira, por TUDO, mas, principalmente, por acreditarem sempre em mim, até nas vezes em que nem eu mesma acreditei. A toda a família: *Brigaduuuuuu!*

Para finalizar, não posso esquecer-me da Agatha, que esteve sentada ao meu lado nesse tempo todo que me dediquei a escrever.

O mundo com o qual estamos lidando, ao trabalhar com o desenvolvimento e com o social, é um mundo de intangíveis. É um mundo de sistemas de relações, de conexões: ambíguo, em mudança, em alteração, em desenvolvimento, entrelaçado, continuamente se formando e continuamente morrendo e se transformando em outra coisa.

*(KAPLAN, Alan em *Artistas do Invisível*).*

A ciência regional é uma aventura intelectual no dealbar do terceiro milênio.

*(BENKO, Georges em *A Ciência Regional*).*

RESUMO

A dissertação busca analisar as características de governança da região metropolitana de Porto Alegre – RMPA -, desde a sua institucionalização até os dias atuais (1973-2011). Esta é uma pesquisa descritiva e interpretativa. Utiliza-se uma análise qualitativa para estudar as diferentes formas de articulação regional no espaço metropolitano. Para tanto, realiza-se pesquisa bibliográfica, dados secundários e entrevistas abertas e semiestruturadas com alguns atores sociais identificados como representativos nos processos de gestão, planejamento e desenvolvimento da região. O aprofundamento teórico-conceitual busca um diálogo com os pensadores a respeito dos temas: regiões metropolitanas e governança, desenvolvimento e planejamento regionais. Três períodos são estabelecidos: Primeiro Período (1973 a 1988) - Da instituição oficial da região metropolitana até a promulgação da Constituição Federal de 1988; Segundo Período (1989 a 2000) – Da Constituição Estadual de 1989 ao desenvolvimento da redemocratização do país, até o ano 2000; e Terceiro Período (2001 a 2011) – Da aprovação do Estatuto da Cidade até o final de 2011. Encontra-se no primeiro período uma gestão caracterizada como exclusiva do poder executivo, com um aspecto mais fortemente federal e estadual. O planejamento, mesmo com característica militar, esteve presente. O segundo período caracteriza-se pelo descaso com a temática relacionada a regiões metropolitanas. A RMPA fica sem arranjos institucionais capazes de pensar e agir sobre a região. O planejamento regional foi esquecido e acontecem apenas ações pontuais e setoriais, nada que considerasse a região como um todo. Esta fase pode ser considerada de transição, na qual a gestão da RMPA deixou de ser de exclusividade do poder executivo, mas também não passa a ser uma governança, entendo como uma gestão compartilhada entre governo, mercado e sociedade civil. Cada uma dessas esferas se manifesta nesse período, mas não construíram nada de forma conjunta. O terceiro período pode ser considerado de retomada da temática metropolitana. Novos atores sociais se incorporaram ao debate. Desde a Constituição Estadual de 1989 a RMPA reivindicava um órgão deliberativo que preenchesse o vácuo na institucionalidade metropolitana. Isso só veio a ocorrer em 2011, com a Lei Complementar Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo Metropolitano e o Gabinete de Governança da RMPA. Portanto, depois de quase 40 anos (1973-2011), surge novamente o Conselho Deliberativo Metropolitano. Analisam-se também as questões das sobreposições de instâncias administrativas e associativas, assim como, as diferentes regionalizações das Secretarias de Estado (Planejamento, Saúde e Segurança Pública) e suas influências na governança regional. De uma maneira geral fica evidenciado que as políticas públicas devam ter um olhar sobre o território de uma maneira menos fragmentada e também é imprescindível que estas dialoguem uma com as outras, independente de fazerem parte de diferentes setores e áreas de atuação. Conclui-se que é necessária uma visão conjunta, de todos os atores sociais, na construção de ações estruturantes e não apenas pontuais, na qual não haja dicotomia entre técnica e política, e sim que essas duas áreas caminhem juntas para dar sustentação à governança.

Palavras-chaves: Regiões metropolitanas; governança; processos; desafios; atores sociais.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the Governance characteristics in Porto Alegre Metropolitan Region (PAMR), since its institutionalization until today (1973 – 2011). This is a descriptive and interpretative research. It uses a qualitative analysis to study the different ways of region articulation in the metropolitan space. This requires a bibliographical research, secondary data and opened interviews representing management processes, planning and region development. The theoretical and conceptual study searches for a dialogue with the thinkers in regards to the topics: metropolitan regions and governance, development and regional planning. Three periods are established: First Period (1973 to 1988) – Since the Official institution of the Metropolitan Region to 1988 Federal Constitution. Second Period (1989 to 2000) – Since the 1989 State Constitution to the development of the country's democratization to the year 2000; and the third period (2001 to 2011) – From city's statute approval to the end of 2011. A management can be found on the first period, characterized by an exclusive responsibility of the executive branch, with a stronger federal and state-centered aspect. The planning was present, even with military characteristics. The second period is characterized by the disregard with the goal related to the Metropolitan Regions. The PAMR is left without institutional arrangements able to think and act on the region. The regional Planning has been forgotten, and it happens only on individual aspects, do not considering the region at all. This stage can be considered a transition, which the PAMR is not Executive branch exclusivity, but it is also not a Governance, I take it as a shared management among government, civil society & private sector. Each one is manifested on this period, but they did not build anything together. The third period can be considered as a retake on the Metropolitan goal. New social actors have been incorporated on the debate. Since the State Constitution in 1989, the PAMR has been asking for a deliberative organ that fills the vacuum on the Metropolitan institutionality. It only happened in 2011, with the complementary Law number 13.854, December 26, 2011 which creates the Deliberative Council and the PAMR Governance Office. Therefore, after almost 40 years (1973 – 2011) the Deliberative Council reappears. It analyses the administrative and associative overlaps, as well as the different regionalization of State Secretaries (Planning, public safety and public health) and its influences on the regional governance. In an overview it is evident that the public politics should take a look in a less fragmented way, and a dialog among all the parts is also vital, it does not matter if they are from different sectors or different scope of activity. Thus, one may conclude that it is necessary a common vision from all the social actors, on the construction of important structural actions and not just at certain points. So that, there will be no dichotomy between the technical and politics areas, but, instead, those can be together to support the Governance.

Key Words: Metropolitan Regions, Governance, Processes, challenges, social actors.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre no ano de 2011.....	21
Figura 2 - Região Metropolitana de Porto Alegre no ano de 1988.....	97
Figura 3 - Região Metropolitana de Porto Alegre no ano 2000.....	110
Figura 4 - Região Metropolitana de Porto Alegre em 2011 – com a adição dos municípios ao longo do tempo.....	127
Figura 5 - Associações de Municípios da RMPA em 2011.....	137
Figura 6 - COREDEs existentes na RMPA em 2011.....	139
Figura 7 - Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul em 2011.....	150
Figura 8 - Macrorregião Metropolitana de Saúde do RS em 2011.....	152
Figura 9 - Divisão do RS em Regiões Funcionais de Planejamento em 2010.....	155
Figura 10 - Região Funcional de Planejamento em 2010	156

Gráficos

Gráfico 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre: relação população total e urbana de 1970 a 2010	70
Gráfico 2 - Região Metropolitana de Porto Alegre: evolução da taxa de urbanização de 1970 a 2010	70

Quadros

Quadro 1 - Plano de Governo no período de 1951 a 1968.....	43
Quadro 2 - Arranjos institucionais criados após a Lei Complementar Federal de 1973:	58
Quadro 3 - Composição da RMPA em 1973.....	73
Quadro 4 - Composição da RMPA de 1989 a 2011.....	74
Quadro 5 - Número de acidentes no trecho da BR 116 – Porto Alegre – Novo Hamburgo	78
Quadro 6 - Composição da RMPA e Regiões Perimetropolitanas segundo Relatório do PEDR – 1987.....	93

Quadro 7 - Municípios da RMPA acrescidos após a Constituição Estadual de 1989 até o ano 2000.....	102
Quadro 8 - Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011.....	118
Quadro 9 - Conselheiros da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011.....	118
Quadro 10 - Conselheiros Técnicos da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011.....	119
Quadro 11 - Atividades da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011.....	119
Quadro 12 - Diretoria Executiva do Conselho Deliberativo Metropolitano da RMPA em abril 2012.....	126
Quadro 13 - Composição das associações de municípios da RMPA em 2011.....	138
Quadro 14 - Distribuição dos municípios da RMPA dentro das delegacias de polícia regionais metropolitanas.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dezoito municípios do Rio Grande do Sul com mais de 10 mil Habitantes.....	67
Tabela 2 - Evolução da população urbana e rural no Rio Grande do Sul no período de 1940-1970.....	68
Tabela 3 - População do Estado do Rio Grande do Sul de 1980 – 2010.....	69
Tabela 4 - Região Metropolitana de Porto Alegre: população urbana e taxa de urbanização de 1970 a 2010	72
Tabela 5 - IDH dos municípios da RMPA em 2000	76
Tabela 6 - Distribuição dos municípios da RMPA nos COREDEs em 1994.....	105
Tabela 7 - Distribuição dos municípios da RMPA dentro dos COREDEs em 2000.....	106
Tabela 8 - Distribuição dos municípios da RMPA dentro dos COREDEs em 2011.....	140

LISTA DE ABREVIATURAS

ACENSUL - Associação dos Municípios da Zona Centro Sul

AEBA-RS - Associação dos Ex-Bolsistas da Alemanha/ Seção Sul

AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública

AMEM - Associação Metropolitana de Municípios

AMPARA - Associação dos municípios do Vale do Paranhana

AMVARC - Associação dos municípios do Vale do Rio Caí

AMVRS - Associação dos Municípios do Rio dos Sinos

ARENA - Aliança Renovadora Nacional (Partido Político)

ASMURC - Associação dos municípios da Região Carbonífera

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEDS - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDES/RS - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul

CDM - Conselho de Deliberativo Metropolitano

CCM - Conselho Consultivo Metropolitano

CEEIBH - Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas

CIR - Comissão Intergestores Regionais

CMM - Conselho Metropolitano de Municípios

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

CNPU - Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana

COGERE - Colegiado de Gestão Regional

COMUDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento

CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco

CONRHIRGS - Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

CNPU - Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CONSINOS - Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos

COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento

CRS - Coordenadoria Regional de Saúde

DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito
DNAEE - Departamento Nacional Águas e Energia Elétrica
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ERGS - Escritórios Regionais de Governo
FAMURS - Federação das Associações de Municípios do RS
FDTU – Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano
FEE - Fundação Estadual de Estatística
FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FIERGS - Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FUNDURBANO - Fundo de Investimento Urbano
FURG - Universidade Federal do Rio Grande
GERM - Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre
GRANPAL - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência do Estado
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCE - Lei Complementar Estadual
LCF - Lei Complementar Federal
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei do Orçamento Anual
MDB - Movimento Democrático Brasileiro (Partido Político)
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MINTER - Mestrado Interinstitucional
MME - Ministério das Minas e Energia
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
OP - Orçamento Participativo
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração da Economia

PEDR - Programa Estadual de Descentralização Regional
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PIB - Produto Interno Bruto
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA - Porto Alegre
PPA - Plano Plurianual
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM - Região Metropolitana
RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre
RS - Rio Grande do Sul
SEHAB - Secretaria Especial de Habitação
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente
SENGE - Sindicato dos Engenheiros
SEPLAN - Secretaria de Planejamento
SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERGS - Sociedade de Engenharia do RS
SNTU - Sistema Nacional de Transportes Urbanos
SOP - Secretaria de Obras públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano
SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários
UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UEE - União Estadual dos Estudantes
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFMS - Universidade Federal de Santa Maria
UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul
UNISINOS - Universidade do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 O problema de Pesquisa.....	22
1.2 Objetivo Geral.....	24
1.3 Objetivos Específicos.....	24
1.4 Metodologia.....	25
2 CONSTRUINDO UM OLHAR - O EMBASAMENTO TEÓRICO CONCEITUAL....	28
2.1 Gestão Territorial e Governança.....	29
2.2 Globalização, Regionalização e Região.....	32
2.3 Desenvolvimento, Planejamento e Gestão.....	39
2.4 Gestão e Governança das regiões metropolitanas no Brasil.....	54
3 A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....	66
3.1 Alguns aspectos do processo de urbanização do Estado do Rio Grande do Sul.....	66
3.2 Dados atuais e transformações no território da RMPA.....	73
3.3 Período de 1973 a 1988 – Primeira Fase: Da instituição da Região Metropolitana de Porto Alegre até Constituição Federal de 1988.....	78
3.4 Período de 1989 a 2000 – Segunda Fase: Da Constituição Estadual de 1989 e redemocratização no país, até o ano 2000.....	97
3.5 Período de 2001 a 2011 - Terceira Fase – Da aprovação do Estatuto da Cidade até o final de 2011.....	110
4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA DA RMPA – A voz dos atores sociais envolvidos nos processos de governança da RMPA.....	128
4.1 Planejamento e Governança da RMPA.....	129
4.2 Sobreposição de instâncias administrativas e associativas	136
4.3 Múltiplas regionalizações e suas consequências na governança da RMPA.....	146
4.3.1 Secretaria de Segurança Pública do Estado do RS.....	146
4.3.2 Secretaria da Saúde do Estado do RS.....	149
4.3.3 Secretaria de Planejamento do Estado do RS.....	154

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTADOS	173

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo essencialmente urbano, no qual as metrópoles exercem um papel de destaque na economia globalizada. De acordo com Souza (2008) o grau de urbanização do planeta como um todo tem crescido sem cessar.

(...) estimativas apontam o percentual da população mundial vivendo em núcleos com mais de 5.000 habitantes (o que, *muito* simplificada e generalizadamente, pode-se tomar como a parcela da população do globo vivendo em espaços urbanos) como sendo de apenas cerca de 3% em 1800, um pouco mais de 6% em 1850, entre 13% e 14% em 1900, um pouco mais de 28% em 1950 e um pouco mais de 38% em 1970. Hoje em dia, cerca da metade da população do globo vive em espaços urbanos, e a proporção aumenta incessantemente. (SOUZA, p. 20). Grifos do autor.

Uma das características marcantes do desenvolvimento recente da América Latina é a urbanização da população e das atividades econômicas, assim como o crescimento de cidades que integram as áreas metropolitanas. Essas áreas possuem forte relação com outras aglomerações nacionais e internacionais, tornando-se pontos de referência estratégica para o desenvolvimento dos países da América Latina (ROJAS, 2008). Esses territórios metropolitanos apresentam uma configuração regional caracterizada pela conurbação e aglomeração urbana das cidades que a integram.

No Brasil, é sabido que atualmente o país é predominantemente urbano. O Censo Demográfico de 2000, do IBGE, já apontava para um crescente aumento da população nesses espaços. O Censo de 2010 confirmou essa tendência, computando nesse ano 84% da população brasileira vivendo em áreas urbanas, enquanto há dez anos essa taxa era de 81%. Esses dados e os temas da urbanização e da metropolização não gerariam tanto interesse se os problemas urbanos também não estivessem em ritmo acelerado de crescimento (desemprego, subempregos, exclusão/segregação sócioespacial, precariedade das condições de habitação, congestionamentos de trânsito, poluição, violência, criminalidade, tráfico, etc.). Esses fatores geram a necessidade de estratégias e instrumentos de ação que visem soluções. Dessa forma, a gestão, o planejamento e o desenvolvimento urbanos passam a serem pautas importantes das discussões, tanto no ambiente político e acadêmico, como nos demais espaços inerentes a sociedade civil.

Com avanço da urbanização e dos territórios metropolitanos houve um aumento do debate sobre governança local e metropolitana. Diversos autores têm contribuído para o estudo do tema região metropolitana (SOUZA, 2003; RIBEIRO,

2004; ROJAS, 2008; GOUVEA, 2005; GARSON, 2009; KLINK, 2009; SOUZA, 2008 e 2010).

De acordo com Klink (2010) a proliferação e ampliação dos debates e pesquisas sobre organização dos territórios regionais indicam uma retomada do tema do planejamento e gestão das metrópoles e regiões metropolitanas, tanto no cenário nacional como internacional.

Pensar gestão, planejamento e desenvolvimento urbanos no âmbito municipal é uma tarefa complexa, porém, quando pensamos essas mesmas atividades em uma região aumentam consideravelmente as variáveis a serem examinadas. O espaço urbano é um local de convivência entre diversos atores sociais¹, que muitas vezes possuem concepções, interesses e posicionamentos diversos com relação a esses temas.

Rojas (2008) aponta que a gestão de regiões metropolitanas é dificultada em razão da necessidade de coordenar jurisdições diferentes na administração de serviços e outros insumos públicos para promover o desenvolvimento da aglomeração. Muitas atividades transcendem o poder de um único município, surgindo a necessidade dos governos locais coordenarem suas ações. Isso constitui um grande desafio de governança de regiões metropolitanas. A ligação política, econômica e sócioespacial entre o município e a sua região é bastante complexa, interferindo nas condições de gestão, municipal e regional, e a cooperação entre os dois.

Garson (2009) argumenta que os governos locais e a forma como se relacionam entre si e com os demais entes da federação são elementos importantes na construção de estruturas de governança. Portanto, é importante identificar as condições para promover a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos.

Discutir governança regional, principalmente de uma região metropolitana é um tema atual. Diversos congressos, reuniões e seminários, não apenas no espaço acadêmico, têm debatido essa questão. O 10º Congresso Mundial Metrôpolis – Cidades em Transição – realizado em Porto Alegre em novembro de 2011 reuniu representantes de quatro continentes – África, América, Ásia e Europa. Discutiuse, entre outras coisas, a importância de uma governança integrada nas metrópoles e

¹ Neste estudo utilizaremos o termo atores sociais tanto para representantes da sociedade civil como representantes do governo municipal, estadual e federal.

regiões periféricas. Um dos palestrantes foi o presidente da GRANPAL – Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre, e também prefeito da cidade de Canoas, um dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA.

A essência do evento, que também celebrou os 25 anos da Rede Metrópolis², foi enfatizar a necessidade de rever as políticas públicas realizadas até o momento e aplicar soluções inovadoras sob um novo paradigma de desenvolvimento, mais sustentável e incluyente. Falou-se na busca de uma governança integrada, que discuta as questões de uma forma transversal, indo muito além do âmbito político. A proposta foi de buscar maior integração entre os diversos níveis de governo (local, regional, nacional), diferentes órgãos dentro de uma mesma instância de governo e também entre os setores da sociedade (público, privado e sociedade civil).

A complexidade da rede urbana brasileira reforça a importância do seu entendimento para a formulação de políticas sociais e econômicas no país, essencialmente quando essas questões são pensadas na sua perspectiva regional. Nas regiões metropolitanas fica evidente a importância da articulação entre os poderes municipais, estaduais e federais, assim como, com a sociedade civil inerente a esse contexto. São diversos os atores sociais, assim como são múltiplas as escalas de ação que influem sobre o território metropolitano.

As primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram criadas em 1973, a partir da Lei Complementar Federal nº 14, que obedecia a Constituição Federal de 1967. Ela estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada em julho do ano seguinte, pela Lei Complementar Federal nº 20, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. A partir dessa lei os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passaram a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro. Ficou também estabelecida a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Com a Constituição Federal de 1988 a responsabilidade pela criação e organizações dessas regiões ficou sob a responsabilidade dos Estados da Federação. Portanto, a partir disso, as regiões metropolitanas vêm sofrendo alterações na sua composição interna, com a inclusão, exclusão e

² Rede Metrópolis - Associação Mundial de Grandes Metrôpoles. Criada em 1985, a associação está representada por mais de 100 membros de todo o mundo e opera como foro internacional para explorar temas e inquietações comuns a todas as grandes cidades e regiões metropolitanas.

desmembramentos de municípios. Também novas regiões metropolitanas foram constituídas no território brasileiro. Segundo o Observatório das Metrôpoles³ até 31 de março de 2010 o país contava com 35 regiões metropolitanas e 03 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE's).

A forma como as regiões metropolitanas foram instituídas no Brasil, assim como a maneira como foram se transformando ao longo do tempo, fazem com que cada região possua características diferenciadas das demais. O espaço social é ao mesmo tempo produto e condicionador das relações sociais, sendo que a organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu e também influenciam os processos sociais subsequentes. (SOUZA, 2008).

Portanto, os problemas enfrentados pelas regiões metropolitanas muitas vezes são comuns, mas as soluções são singulares e específicas, uma vez que essas regiões se constituíram de formas diferentes, assim como são regidas por estruturas jurídicas e governanças políticas também diferenciadas.

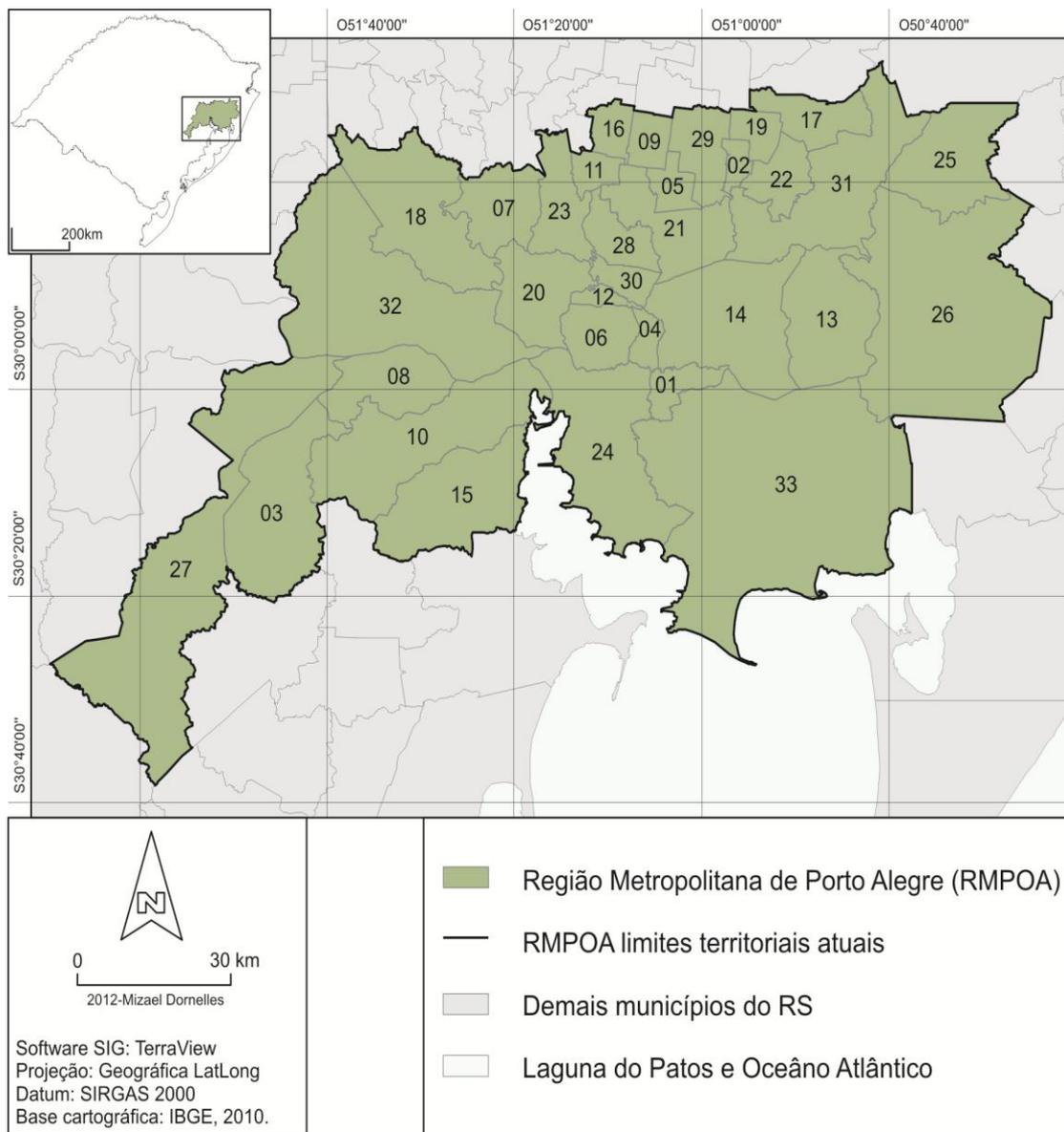
Nesta dissertação temos como tema a governança da região metropolitana de Porto Alegre. A região está localizada na zona nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, ocupando 3,75% da superfície total do Estado (IBGE, 2010). Na sua configuração original a região possuía 14 municípios. A Constituição Estadual de 1989, em razão da competência para instituir regiões metropolitanas ter passado para os Estados membros da Federação, confirmou a composição e acrescentou 08 novos municípios. Desde então vem sofrendo alterações, a partir de Leis Complementares Estaduais, incorporando novos municípios.

Em 2011, a região metropolitana de Porto Alegre estava constituída por 33 municípios. Conforme o Censo Demográfico do IBGE 2010, sua população era de 3.978.470 habitantes, sendo a área mais densamente povoada do Estado, concentrando 37% da população. Dos 18 municípios do Estado com mais de 100 mil habitantes, 09 pertencem a esta região. Os três municípios com maiores densidades demográficas do Estado também estão localizados na região metropolitana - Alvorada, Esteio e Porto Alegre.

A figura 1 apresenta a configuração da RMPA em 2011.

³ Observatório das Metrôpoles - Grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não governamental, sob a coordenação geral do IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Figura 1- Região Metropolitana de Porto Alegre no ano de 2011.



01 Alvorada

02 Araricá

03 Arroio dos Ratos

04 Cachoeirinha

05 Campo Bom

06 Canoas

07 Capela de Santana

08 Charqueadas

09 Dois Irmãos

10 Eldorado do Sul

11 Estância Velha

12 Esteio

13 Glorinha

14 Gravataí

15 Guaíba

16 Ivoti

17 Igrejinha

18 Montenegro

19 Nova Hartz

20 Nova Santa Rita

21 Novo Hamburgo

22 Parobé

23 Portão

24 Porto Alegre

25 Rolante

26 Sto. Antônio da Patrulha

27 São Jerônimo

28 São Leopoldo

29 Sapiranga

30 Sapucaia do Sul

31 Taquara

32 Triunfo

33 Viamão

1.1 O problema de pesquisa

A região metropolitana de Porto Alegre foi instituída oficialmente em 1973 com 14 municípios. A incorporação de novos municípios no decorrer do tempo nem sempre levou em consideração os requisitos técnicos para identificar os vínculos de ligação com a metrópole. Hoje a região é composta por 33 municípios que apresentam entre si grandes disparidades quanto ao PIB *per capita*, extensão territorial, tamanho da população, características econômicas, mobilidade interurbana e indicadores sociais. Na atual regionalização existem municípios com características predominantemente urbanas e outros essencialmente rurais.

Embora a Constituição de 1988 tenha transferido para os Estados a competência para instituir novas regiões e alterar as existentes, ela não criou mecanismos institucionais que permitissem sistemas de governança capazes de solucionar os problemas comuns aos municípios metropolitanos. (GARSON, 2009).

É importante salientar que além dos problemas relacionados, nem todas as regiões metropolitanas institucionalizadas no país possuem características que justifiquem serem denominadas como tais. O Observatório das Metrôpoles faz uma diferenciação entre o conceito de metrópole e de regiões metropolitanas, visto que essas regiões foram criadas por diversas legislações, se configurando em unidades regionais distintas. Sendo que “a criação de regiões metropolitanas, na maioria das vezes, não obedece a critérios claros, objetivos e consistentes, tanto na sua institucionalização, quanto a definição dos municípios que a compõem” (OBSERVATÓRIO, 2010, p.3).

O Observatório das Metrôpoles (2009) realizou um trabalho identificando aquelas regiões que se constituem realmente como *metropolitanas*, por meio da avaliação da capacidade desses aglomerados urbanos polarizarem o território brasileiro nas escalas nacional, regional e local, também segundo o grau de integração com a dinâmica metropolitana. Dessa forma, foram identificados 15 espaços urbanos metropolitanos: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Essas metrôpoles têm enorme importância na concentração das forças produtivas do Brasil.

A região metropolitana de Porto Alegre não se caracteriza por uma estrutura núcleo/periferia, e sim, por uma configuração na qual é possível distinguir duas principais áreas sub-regionais. Uma localiza-se na parte sul do território metropolitano e é polarizada por Porto Alegre. A outra se localiza na parte norte do território, sendo polarizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo. Esses espaços caracterizam-se por serem predominantemente urbanos. Tanto a leste como a oeste dessas duas formações, encontram-se outros subespaços recentemente incorporados à aglomeração e que são marcados por apresentarem características mais marcadamente rurais (MAMMARELLA, 2009).

Nesses dois grandes subespaços, localizados no sul e norte do território metropolitano, existem diversos municípios que se articulam com os polos mencionados acima (Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo) e também com o restante dos municípios que compõem a região. Essa grande interação entre os municípios se manifesta através dos fluxos de pessoas, informações, mercadorias, produtos, serviços, etc., e não apenas destes com os polos. É uma peculiaridade do espaço metropolitano, diferenciando de outras regiões onde essa interatividade não é tão marcante.

Conforme estudo das metrópoles (MAMMARELLA, 2009) – *Como anda Porto Alegre – Condições institucionais para a Gestão Metropolitana e a cooperação entre os Municípios* - no que diz respeito às condições para a gestão democrática na região metropolitana de Porto Alegre e seus municípios integrantes, chama a atenção o fato da superposição de instâncias administrativas e associativas causarem algumas dificuldades para a articulação entre os órgãos públicos dos três níveis de governo envolvidos no planejamento e na gestão metropolitanos.

Diversos arranjos institucionais, com finalidades e objetivos muitas vezes distintos, coexistem na região. Os municípios da região metropolitana estão distribuídos em cinco diferentes Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e em seis associações de municípios. Além dessas iniciativas dos municípios, há ações do Estado no sentido de instituir órgãos de gestão e planejamento urbano e regional, como a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

Também cabe destacar que o Estado executa suas políticas muitas vezes através de diferentes configurações espaciais das ações dos órgãos de governo no território. Podemos citar os casos das secretarias estaduais de Planejamento, de

Segurança Pública e de Saúde, que adotam regionalizações distintas da configuração oficial da região metropolitana de Porto Alegre. Da mesma forma, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS possui sua própria regionalização, igualmente distinta da RMPA oficial.

Encontramos na região, além das configurações associativas citadas, os comitês de gerenciamento dos recursos hídricos. A RMPA abrange seis bacias hidrográficas que fazem parte da Região Hidrográfica do Guaíba (Rio Gravataí, Rio dos Sinos, Rio Caí, Lago Guaíba, Rio Taquari-Antas e Baixo Jacuí). Os comitês de bacias hidrográficas são organizações civis que contemplam associações intermunicipais, organizações técnicas, de ensino e pesquisa e organizações não governamentais.

Essa diversidade encontrada na região, as superposições de instâncias administrativas e associativas, bem como as diferentes regionalizações do território revelam toda a complexidade dos processos de gestão, planejamento e desenvolvimento, bem como a tornam uma interessante área de estudo.

Acreditamos que diante de todas as questões apresentadas justifique-se este estudo. Buscaremos analisar as condições de governança da região metropolitana de Porto Alegre, desde a sua criação até os dias atuais. Para tanto, propomos como problema de pesquisa responder a seguinte questão: Quais os principais mecanismos e características de governança da região metropolitana de Porto Alegre nos diferentes períodos do seu processo de formação?

1.2 Objetivo Geral

Descrever e analisar os principais mecanismos e características de governança da RMPA, de 1973 a 2011, através dos distintos arranjos institucionais.

1.3 Objetivos Específicos

- I. Analisar a formação da região metropolitana de Porto Alegre, identificando os principais períodos desse processo e os principais eventos, marcos históricos, que caracterizaram cada momento.
- II. Identificar e examinar, em cada período, os principais arranjos institucionais envolvidos na gestão, planejamento e desenvolvimento dessa região.

- III. Identificar e analisar, em cada período, as principais características territoriais, demográficas, sócio-políticas e econômicas da região metropolitana de Porto Alegre.

1.4 Metodologia

Conforme Gil (1991) entre as qualidades intelectuais e sociais do pesquisador estão o conhecimento do tema, curiosidade e atitude autocorretiva. Por conseguinte, iniciamos com uma pesquisa bibliográfica para contextualizar a questão estudada e ampliar as informações sobre a mesma. Nessa etapa construímos o referencial teórico que serviu de base para toda a pesquisa. A curiosidade foi fundamental em todo o processo, desde a escolha da temática até as conclusões finais.

O estudo foi direcionado ao longo de seu desenvolvimento. Utilizamos como fio condutor as informações coletadas através de pesquisa bibliográfica, dados secundários e depoimentos de alguns atores sociais envolvidos nos processos de gestão, planejamento e desenvolvimento da região. Primeiramente, realizamos entrevistas abertas com o objetivo de contextualizar o problema e identificar os principais agentes envolvidos com o tema. Em um segundo momento as entrevistas foram semiestruturadas e direcionadas aqueles identificados na etapa anterior como representativos naqueles processos. As entrevistas foram feitas no período de maio de 2011 a abril de 2012. Nessa fase utilizamos a atitude autocorretiva, citada por Gil (1991), pois o caminho foi redirecionado em alguns momentos em função das informações recebidas. Contudo, o objetivo inicialmente estipulado foi sempre mantido.

Esta é uma pesquisa qualitativa. Não utilizamos um rigoroso plano previamente estabelecido, nem nos baseamos em hipóteses claramente indicadas, como geralmente acontece nos estudos quantitativos. Nesta, procuramos entender o fenômeno a partir das percepções dos participantes da situação objeto de estudo e dos acontecimentos que marcaram cada período de formação da RMPA. As considerações finais foram construídas através da análise da pesquisadora, utilizando como base a bibliografia sobre o tema, dados secundários e informações coletadas. É um estudo descritivo e analítico.

O aprofundamento teórico-conceitual serviu de esteio para a construção da perspectiva de abordagem da pesquisadora sobre o objeto investigado. Existem

diversas formas de analisar situações, depoimentos e dados, em decorrência, faz-se necessário embasar e balizar as concepções utilizadas no estudo. Precisamos saber de qual posição estamos visualizando as informações coletadas. Acreditamos que o olhar do pesquisador nunca é totalmente neutro, pois quando visualizamos algo é sempre através de lentes construídas pela nossa experiência, nosso arcabouço teórico e nossa forma de ser e estar no mundo. Portanto, precisa estar claro o ponto de partida deste olhar, e, não menos importante, é necessário humildade para saber que este é apenas um dos olhares possíveis.

Santos (1997, p.137) sustenta que: “As características da sociedade e do espaço geográfico, em um dado momento, estão em relação com um determinado estado das técnicas”. Por conseguinte, para podermos entender o funcionamento, a estrutura e articulação dos territórios é preciso o conhecimento sobre as técnicas existentes naquele determinado momento pesquisado. Entendendo aqui a técnica, não apenas ligada diretamente as formas de produção (agrícola, industrial, comercial), mas também as sociais, culturais e políticas. É necessário pensar as três dimensões: técnica, espaço e tempo.

Para compreender melhor os diversos momentos da formação regional metropolitana, utilizamos um corte espaço-temporal.

Estabelecemos três periodizações, de acordo com os acontecimentos que julgamos marcantes no processo, a saber:

- I. 1973 a 1988 – Da instituição oficial da região metropolitana até a promulgação da Constituição Federal de 1988.
- II. 1989 a 2000 – Da Constituição Estadual de 1989 ao desenvolvimento da redemocratização do país, até o ano 2000.
- III. 2001 a 2011 – Da aprovação do Estatuto da Cidade até o final de 2011.

Esses

Buscamos fazer uma pesquisa descritiva, utilizando uma análise qualitativa para estudar as diferentes formas de articulação regional *nesse* e *desse* espaço metropolitano.

Hoje tomemos a acepção seguinte: o espaço como a soma indissociável entre sistemas de objetos e sistemas de ações. Nem sistemas de objetos apenas, nem sistemas de ações apenas, mas sistemas de objetos que influenciam sistemas de ações, sistemas de ações que influenciam sistemas de objetos, sistemas de objetos e sistemas de ações indissolúvelmente juntos, cuja soma e interação nos dão o espaço total. (SANTOS, 2008, p.94).

É um estudo de caso, portanto analisamos uma situação específica, procurando descobrir o que há nela de essencial e específico, buscando não apenas o “como”, mas também os seus “porquês”, procurando evidenciar as particularidades da situação específica.

Este estudo não pretende generalizar os resultados e conclusões para todos os contextos metropolitanos. Pretendemos, sim, compartilhar reflexões com vistas a uma melhor compreensão das características de governança da região metropolitana de Porto Alegre nos vários períodos do seu processo de formação.

O desafio posto neste trabalho é o de explicitar preocupações, compreender processos e refletir sobre as relações, interações e conexões que influenciam na constituição do processo de governança na região metropolitana de Porto Alegre. Mais do que oferecer respostas, o intuito é fomentar reflexões e questionamentos.

A dissertação está elaborada em cinco capítulos, sendo o primeiro reservado a uma apresentação do problema, da metodologia e dos objetivos geral e específicos. No capítulo 2 apresentamos os elementos teóricos pertinentes ao tema, trazendo os posicionamentos assumidos por diversos autores sobre as conceituações que embasam este estudo. Fazemos a caracterização da região metropolitana de Porto Alegre no capítulo 3, situando o objeto de pesquisa no espaço-tempo. Nesse, apresentamos os arranjos institucionais e formas associativas que caracterizam a governança da região nos diversos períodos de sua formação. Por fim, no capítulo 4, analisamos alguns dos principais desafios e possibilidades de governança regional metropolitana, abordamos a sobreposição de instâncias administrativas e associativas e discutimos as diferentes regionalizações do espaço metropolitano, com ênfase na regionalização das Secretarias de Estado: Segurança Pública, Saúde e Planejamento. Também nesse último capítulo fazemos a análise das entrevistas que realizamos com alguns atores sociais envolvidos nos processos de governança regional. No capítulo 5 fazemos nossas considerações finais.

Aspiramos, através deste estudo, contribuir de alguma forma para a discussão do tema de governança metropolitana, tão relevante na atualidade.

2 CONSTRUINDO UM OLHAR – O EMBASAMENTO TEÓRICO CONCEITUAL

Este capítulo identifica os conceitos que alicerçam e balizam este estudo, apresentando autores que contribuem para o entendimento do tema.

Benko (1999, p.2) ao falar da ciência regional afirma que:

Trata-se de uma disciplina cruzamento – onde muitos passam, mas poucos param –, situada na encruzilhada das ciências econômicas, da geografia, da sociologia, das ciências políticas, do direito, do urbanismo e mesmo da antropologia. Estuda principalmente a intervenção humana no território.

Esse cruzamento entre saberes, existente na ciência regional, revela uma de suas singularidades. A comunicação, articulação e, principalmente, a interação entre diferentes ciências não é tarefa fácil, é um grande desafio.

Neste estudo sustentamos que a administração também é uma das ciências que passa por este cruzamento citado por Benko (1999) e, portanto, que também contribui para as reflexões da ciência regional.

Drucker (2001) analisa a função social da administração, na medida em que esta reúne recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) para produzir algo que posteriormente é oferecido novamente à sociedade. Esse raciocínio nos leva a pensar que não necessariamente seja um produto ou serviço a ser vendido, mas pode ser também uma ideia, um planejamento ou uma ação que foi gerada dentro de uma organização, formal ou não. Nesse caso também está presente a administração.

O conceito de administração possui diferentes matrizes discursivas, inclusive muitos autores divergem quanto aos conceitos de *administração* e *gestão*. Alguns sustentam que são sinônimos e outros defendem a diferença entre os termos. Os dicionários da língua portuguesa apresentam as duas palavras como sinônimas. Também o dicionário Michaelis, inglês-português, traduz sem distinção entre ambas. Em decorrência, neste estudo consideraremos válida a sinonímia.

Existe também certa divergência entre os conceitos de *gestão* e *planejamento*. Alguns os percebem como sinônimos. De acordo com Souza (2001), são distintos e complementares. No qual o planejamento é a preparação para a gestão futura. Por sua vez, a gestão é a efetivação, implantação desse planejamento, mesmo levando em consideração a existência da imprevisibilidade. Em decorrência, gestão e planejamento são distintos e complementares e não semelhantes ou concorrentes.

Somando-se a isso, há dependência entre eles, pois para administrar o presente é necessário um mínimo de planejamento, que indique rumos a seguir, e para a concretização do planejamento é imprescindível uma gestão eficaz e eficiente. Também faz parte das responsabilidades da gestão presente planejar o futuro, por essas razões constitui-se um círculo interdependente.

No país, o uso de expressões como gestão urbana e territorial, gestão ambiental, gestão educacional, gestão de ciência e tecnologia e outras tantas têm se intensificado a partir da segunda metade da década de 80 (SOUZA, 2002). O emprego da palavra gestão não é mais uma exclusividade das discussões empresariais. Embora o termo esteja presente em vários espaços, na prática observamos que a gestão territorial no Brasil contemporâneo ainda é algo em construção.

2.1 Gestão Territorial e Governança

Para começarmos a discutir gestão territorial se faz necessário ter um melhor entendimento sobre o território. Não há como gerir algo sem ter conhecimento sobre o que está sendo gerido.

Segundo Bervejillo (1997 *apud* BOISIER 1999, p.319) “os territórios são, dessa forma, ao mesmo tempo questionados e reafirmados enquanto âmbitos e sujeitos do desenvolvimento”. Esse entendimento de território como sujeito nos fornece a grande dimensão do processo de gestão territorial. Mais adiante voltaremos ao conceito de território.

Corrêa (1989), no princípio de sua reflexão sobre gestão territorial a define inicialmente como controle da organização espacial, o qual envolve não apenas a sua própria gênese, mas também o curso de suas transformações. É uma maneira sucinta de defini-la, mas já nos fornece uma base para compreensão. No desenvolvimento de sua ideia o autor afirma que há uma dimensão espaço-temporal na gestão do território, assim como em qualquer outro fenômeno social. Portanto, há diferentes respostas para as cinco perguntas que o autor nos alerta como necessárias a fazer quando pensamos em gestão territorial: *Por quê? Quando? Para quem? Como? Onde?* – Ao respondê-las estaremos especificando de qual gestão territorial estamos nos referindo. Essa reflexão nos leva ao entendimento de que não existe um único modelo de gestão territorial.

É respondendo ao questionamento - *como?* – que o termo *governança* surge na temática territorial, como uma especificidade de gestão, ou seja, denominando certa forma de gerir o território. Com vistas à contextualização, faremos uma pequena explanação sobre a origem da utilização do termo *governança* em outras esferas de discussões. Iniciamos afirmando que existem diversos entendimentos sobre a origem e definição do termo.

Podemos dizer que no setor público teve muita influência as inflexões conduzidas pelo Banco Mundial, que visavam um aprofundamento das condições de eficiência do Estado. De acordo com Diniz (1995, p.400) “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”.

A capacidade de governo passa a ser avaliada a partir da maneira com a qual o governo exerce o poder, e não apenas pelos resultados das políticas governamentais. No documento do Banco Mundial, *Governance and Development*, de 1992, o conceito de governança foi definido como a forma pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com vistas ao desenvolvimento. Termos como transparência e participação foram considerados fundamentais, envolvendo a disponibilização de informações sobre as políticas governamentais. De acordo com Santos (1997) a noção de *good governance* encontra-se intrinsecamente associada à capacidade governativa e passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos.

Nas empresas, governança está relacionada com as estruturas e processos para a gestão e controle das mesmas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC – o termo está ligado ao sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre os acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e também conselho fiscal. Segundo o IBGC, conceitualmente, a governança surgiu na primeira metade da década de 90, com o objetivo de superar o conflito entre a *propriedade*, representada pelos acionistas, e a *gestão empresarial*, representada pelos executivos. Nessa situação, há uma delegação de poder do acionista para o executivo, que passa a decidir sobre a propriedade. Nesse relacionamento surgem conflitos de interesses, que o Instituto denomina “conflito de agência” ou “conflito

agente-principal”. Em decorrência, as boas práticas de governança corporativa surgem com o objetivo de fortalecer os laços e a credibilidade entre acionistas e gestores com o fim especial de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

Na temática territorial é relativamente recente a utilização do termo governança, pois até a década de setenta ainda a atuação do setor público era visto como motor do processo de desenvolvimento. As abordagens eram focadas na *ação de governo*. Esse entendimento ampliou-se. Na década de oitenta começou-se a focalizar na *administração do desenvolvimento*, “incorporando a avaliação da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade” (BANDEIRA, 2000, p.38-39).

Dallabrida (2006, p.3) utiliza o termo governança territorial para referir-se “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Para falarmos em uma sociedade organizada *territorialmente* é importante retomar o assunto sobre território e sua definição conceitual.

O termo território provém do latim *territorium* significando “pedaço de terra apropriado”. Originalmente, há a associação de três ideias à palavra: a de dominação (expressão de força e/ou poder dos indivíduos ou grupos sociais), de área dominada (recorte espacial onde se a projeta a dominação) e de limites (materiais e imateriais). (CAMPOS, 2005, p.58).

Milton Santos aborda a questão do território usado.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2002, p.10).

Souza (2001, p.78) inicia sua explanação sobre território, argumentando sobre “a importância capital do espaço enquanto instrumento de manutenção, conquista e exercício de poder”. O autor afirma que o território “é fundamentalmente um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*”. (grifo do autor).

Raffestin (1993) reflete sobre território e poder. Sustenta que é através da relação que o poder se manifesta. As forças ao se manifestarem criam um campo de

poder, no qual se organiza os elementos e as configurações. Não há um único ponto de poder, mas um campo relacional.

Quando o território passa de ser apenas uma extensão terrestre para incluir uma relação de poder, estamos chegando à outra questão: a manifestação dos atores sociais nesse espaço, ou seja, a forma como esses se configuram e se relacionam. Surgem as ações, mobilizações e articulações com relação a esse espaço. Essa dinâmica que influenciará o desenvolvimento desse local, de forma positiva ou não.

A dinâmica territorial do desenvolvimento refere-se ao conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente. (DALLABRIDA, 2006, p.6).

Silveira reflete sobre a heterogeneidade existente no espaço social.

(...) faz-se necessário não concebermos o espaço como contendo um conjunto de fluxos homogêneos, mas termos presente a ideia da diversidade da dinâmica espacial estimulada pela combinação ou confrontação da racionalidade econômica e das estratégias dos atores que possuem interesses territoriais. (SILVEIRA, 2003, p.18).

É a partir desse conjunto de ações e relações que são criados os arranjos institucionais que dão certa característica a governança em uma determinada dimensão espaço-temporal. O entendimento sobre essa configuração é a essência desse trabalho. Em busca dessa compreensão é que procuramos responder nossa pergunta norteadora: *Quais as características de governança da região metropolitana de Porto Alegre nos diferentes períodos do seu processo de formação?*

Não vamos esgotar neste capítulo o assunto da governança territorial, pois ele está presente no decorrer de todo o trabalho.

2.2 Globalização, regionalização e região

Globalização e aceleração do tempo são temas que se infiltraram e se difundiram na atualidade. Bauman (2001) reflete sobre a contemporaneidade utilizando metáforas como *fluidez* e *liquidez* para descrever as características dessa fase, pois os fluidos não se fixam. O tempo teria apagado o espaço?

Discutir sobre região, regionalização e desenvolvimento regional em um período onde a aceleração, globalização e fluidez estão presentes em praticamente

todas as discussões contemporâneas, parece algo contraditório e fora do seu tempo. Nesse contexto ainda faz sentido falar em região?

Santos (2008, p.93) afirma que sim, que ainda faz sentido falar em região, quando argumenta que o tempo acelerado acentua a diferenciação dos eventos, aumentando a diferenciação dos lugares. Então o espaço não foi apagado. “Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a chamemos por outro nome”.

O tempo não acontece de forma igual em todos os lugares. Há locais em que a aceleração é bem mais evidente do que em outros. Em decorrência, os contrastes ficam muito mais marcantes, diferenciando os espaços.

Milton Santos acreditava que a região não morreria com globalização, ao declarar que:

A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem. Agora, nenhum subespaço do planeta pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, de individualização e regionalização. (SANTOS, 1999, p.16).

O conceito de região, como muitos outros, não possui unanimidade. A palavra *regione* nos tempos do império Romano designava áreas, que apesar de possuírem uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e dominantes da magistratura de Roma. No senso comum contemporâneo, a palavra região está relacionada a dois princípios fundamentais: o de localização e extensão. Outro sentido bastante conhecido é o de unidade administrativa, na qual se exerce a hierarquia e o controle na administração dos Estados. (GOMES, 2001).

Existem correntes teóricas com diferentes concepções sobre o conceito de região, dando diferentes enfoques a produção do espaço. Abordaremos duas vertentes:

1. *Com ênfase na divisão sócioespacial do trabalho.* - Alguns, influenciados pelas ideias de Marx, estabelecem uma estreita relação entre o conceito de região e os conceitos da economia marxista, na qual cada modo de produção apresenta particularidades, com evoluções diversas, mas que possuem em comum as características que lhe dão unidade. Cada unidade dessas organiza seu espaço de uma forma específica, sendo essa a base da regionalização. Assim, cada momento histórico apresenta uma diferenciação na forma de organização do espaço. Surge com essa reflexão a ideia de região como uma totalidade sócioespacial, na qual as

sociedades produzem seus espaços de forma determinada e ao mesmo tempo são determinadas por ele, de acordo com os princípios da lógica dialética. (DUARTE, 1980). Nessa perspectiva, a região é produto e meio de produção e reprodução da vida social (SANTOS, 1978).

2. *Com ênfase no espaço vivido* - Na década de 70 surge outra corrente crítica, na qual a noção de região é vista como um quadro de referência fundamental na sociedade. “Consciência regional, sentimento de pertencimento, mentalidade regionais são alguns dos elementos que estes autores chamam a atenção para revalorizar esta dimensão regional como um espaço vivido”. (PELLEGRINO, 1983; POCHE, 1983; RICH, 1983 *apud* GOMES, 2001).

De acordo com Gomes (2001) na afirmação de regionalidade existe sempre uma proposição política, vista sob uma perspectiva territorial. Também há uma ideia central de um espaço com especificidades, que o caracterizam como *região*. Essa característica diferenciada de um determinado espaço confere ao *todo* uma diversidade espacial e não uma homogeneidade, como o fenômeno da globalização nos faz parecer. Até porque, dentro dessa própria região também pode não haver homogeneidade.

Na afirmação de regionalidade também existem particularidades econômicas e sociais. Etges (2005), com base em Santos (1997) afirma que o espaço se compõe de recortes *verticais* e *horizontais*, inseparavelmente, onde por um lado, temos numa perspectiva verticalizada, na qual observamos os segmentos hegemônicos, integrados por grandes complexos transnacionais que atuam de forma desterritorializada e em rede, sob o comando do mercado. Por outro lado, encontramos a sociedade civil organizada (pequenas empresas, prefeituras, organizações não governamentais, associações) e também todas as pessoas que habitam aquele espaço, e esta seria uma expressão da horizontalidade. Etges (2005, p.53), sustenta que: “E é este o contexto potencial para o surgimento das regiões, enquanto expressões da horizontalidade, tendo como suporte, como cenário, como arena, o território”.

Portanto, entendendo região como um recorte, seja qual critério ele tenha como base, a discussão sobre esse tema sempre terá como pano de fundo as relações de poder entre esse espaço determinado - a região - com o todo que a cerca. Os limites de autonomia de um determinado espaço frente a um poder central sempre terão um

fundamento sócio-político e econômico que influenciará a forma de controle e gestão de um território. Sempre estarão presentes relações de poder.

Assim como temos interações, conexões, articulações e disputas inter-regionais, também esses processos existem no contexto intraregional. Dentro da região, entendendo-a como uma construção histórica e social, também há relações de poder entre os atores sociais que produzem esse espaço. Nas regiões metropolitanas encontramos várias escalas de poder – local (municípios), regional, estadual, federal e internacional. São nessas regiões que encontramos não apenas a maior concentração econômica e populacional, mas também de universidades e polos tecnológicos, de serviços e informação. Todos esses fatores fomentam as disputas e as relações entre os agentes sociais pelo controle *nesses e desses* espaços, já que a metrópole e o seu entorno atraem diferentes interesses.

A metrópole, de acordo com Santos (1965, p.44) pode ser definida como o: “Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional”.

O Observatório das Metrópoles elaborou um trabalho intitulado – *Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos* – que define uma hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, medida por indicadores do grau de importância, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região. (RIBEIRO, 2009).

Não é apenas a dimensão populacional e econômica que caracteriza uma metrópole, mas também outros fatores, como a diversidade de bens e serviços oferecidos, o desempenho de funções complexas e diferenciadas (multifuncionalidade) e a existência de relações com várias outras aglomerações. Corresponde à cidade principal de uma região e aos nós de comando e de coordenação de uma rede urbana.

Também há uma diferenciação entre aglomerados urbanos, aglomerados metropolitanos e região metropolitana. De acordo com a definição desse relatório organizado por Ribeiro, tanto a *aglomeração urbana* quanto a *aglomeração metropolitana* são caracterizadas por uma mancha contínua de ocupação, constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregados por

integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Pode ser originada a partir de uma periferação de um centro principal na sua relação com municípios vizinhos. Também pode ser derivada de uma conurbação entre núcleos, podendo esses possuir tamanho equivalente ou não. Da mesma forma, a incorporação de municípios próximos, independentemente de haver continuidade de mancha urbana, desde que mantenham relações intensas, pode originar uma aglomeração. A diferença entre ser uma aglomeração *urbana* ou aglomeração *metropolitana* está no fato dessa última ser polarizada por uma metrópole.

Uma *aglomeração urbana* se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um “minissistema urbano” em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimos fortes (...). Aglomerações se compõem, tipicamente, de duas ou mais cidades médias pequenas. (...) Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma aglomeração, mas de uma *metrópole*. (SOUZA, 2008, p. 32 e 33). Grifos do autor.

No Brasil a *região metropolitana* é uma porção definida *institucionalmente*, portanto se difere de uma aglomeração, seja urbana ou mesmo metropolitana. No País, temos as nove regiões metropolitanas institucionalizadas pelas Leis Federais complementares nº14 de 1973 e nº 20 de 1974, além das regiões metropolitanas definidas pelas legislações dos Estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. É importante salientar que:

A absorção legal do termo “região metropolitana” e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada, esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria “aglomerações urbanas” sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o polo na posição hierárquica de metrópole. (RIBEIRO 2009, p.4).

Com relação à globalização e suas relações com as questões regionais, Boisier (1996) evidencia duas dimensões: uma *macro* e uma *micro*. Na qual na perspectiva macro, as tendências mundiais com relação às questões políticas e econômicas ao mesmo tempo em que rompem fronteiras também geram uma descentralização política/territorial que impulsiona o remanejamento do território, favorecendo discussões regionais. A perspectiva micro considera o projeto de vida de cada indivíduo, que

depende do seu entorno para a sua sobrevivência. Portanto, nem tudo é global, o homem contemporâneo também necessita do local.

Como fica a escala local – regional - metropolitana? As metrópoles sentem mais fortemente essa influência da globalização, pois o capital internacional flui para aqueles lugares que dispõem de melhores condições em termos de conectividade (HAESBAERT, 2010). As regiões metropolitanas são as mais conectadas às redes globais. Essas áreas possuem os maiores conteúdos tecnológicos, melhor qualificação de mão-de-obra, maiores e melhores canais de comunicação, maior logística, etc. Tudo isso as transformam em áreas estratégicas da economia global.

Em contrapartida, também são essas mesmas regiões que sofrem as maiores consequências da dinâmica econômica. Para os poderes público, federal e estadual, essas regiões muitas vezes são consideradas ricas, pois possuem o maior PIB e parque industrial. Portanto, não precisam de grandes políticas de planejamento com vistas ao desenvolvimento, pois já seriam *desenvolvidas*. É esquecido o fato de que no âmbito das redes urbanas as cidades não crescem de forma igual, nem dividem seus lucros e prejuízos com equidade. Apenas crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento.

Pensar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva regional já é um desafio, e quando pensamos em regiões metropolitanas a complexidade aumenta consideravelmente. Apesar de produzirem muita riqueza, também produzem bolsões de pobreza, grandes favelas, maiores índices de criminalidade, congestionamento no trânsito, maior poluição ambiental, desemprego, subemprego e muitos outros problemas. A força econômica pode se deslocar, mas o morador local não. A mobilidade espacial é para as grandes corporações, não para os habitantes locais.

Bauman (1999) afirma que o capital é nômade, mas a maioria das pessoas não. Portanto, a riqueza pode ser global, mas a pobreza é local.

Alguns podem agora mover-se para fora da localidade – qualquer localidade – quando quiserem. Outros observam, impotentes, a única localidade que habitam movendo-se sob seus pés. (BAUMAN, 1999, p.25).

Quando os efeitos da globalização chegam até a vida cotidiana dos indivíduos, isso passa a não ser mais apenas uma discussão acadêmica ou direcionada diretamente a economia. Outros grupos também refletem sobre esse fenômeno. Encontramos essa discussão também no meio artístico.

A 8ª Bienal do MERCOSUL, realizada no município de Porto Alegre, no período de 10 de setembro a 15 de novembro de 2011, teve como título: *Ensaio de Geopoética*. A mostra desse ano foi inspirada *nas tensões entre territórios locais e transnacionais, entre construções políticas e circunstâncias geográficas*, nas rotas de circulação e intercâmbio de capital simbólico. O título refere-se a diversas formas que os artistas propõem para definir o território, a partir das perspectivas geográficas, políticas e culturais.

A partir dessa constatação, de que pensar e discutir território e região nos dias atuais é algo pertinente, a análise da relação entre globalização e regionalização torna-se imprescindível. Capra (1996) afirma que quanto mais estudamos os problemas de nossa época, mais percebemos que todos estão interligados e que não podem ser entendidos de forma isolada.

Globalização e regionalização são fenômenos contraditórios, complementares ou interdependentes?

Segundo Lima e Coutinho (2007) existem os que acreditam que são processos antagônicos, pois a globalização expande os laços internacionais e a regionalização em princípio estabeleceria áreas preferenciais de relacionamento, “preservando práticas protecionistas” (Grifos do autor). Outros acreditam que os dois fenômenos estão conectados, que não são excludentes e que há uma relação de causalidade entre eles. A primeira hipótese percebe o regionalismo como um passo para a globalização. Visto que seria uma abertura nacional ainda limitada, mas que prepararia os países para relações globais. A segunda hipótese acredita que a globalização impulsiona o regionalismo, pois considera a regionalização como um movimento de defesa à globalização. Benko (1999, p.140) afirma que: “A Globalização (ou mundialização) tornou-se um dos temas favoritos dos regionalistas nos anos 90”.

Podemos observar que a globalização acabou fomentando as discussões sobre a região. Principalmente no que diz respeito às regiões metropolitanas, mais interligadas a esse fenômeno, pois são nesses espaços onde acontece a maior relação entre o global e o local, entre o macro e o micro espaço.

De acordo com Ribeiro (2004, p.10):

Podemos concluir, então, que qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade em enfrentar os desafios metropolitanos de crescimento.

Na atualidade a governança metropolitana, *ou a falta dela*, é pauta de discussão em diferentes espaços. Não somente as maiores riquezas estão nesses locais, mas também grandes problemas. Dessa forma o desenvolvimento metropolitano é um grande desafio no Brasil contemporâneo.

2.3 Desenvolvimento, Planejamento e Gestão

Quando pensamos em planejamento e gestão com vistas a um desenvolvimento precisamos ter presente que não são processos desprovidos de polaridades e antagonismos. Souza (2002, p.83) salienta que “experiências concretas de planejamento e gestão urbanos jamais são “neutras”.”. Seja protagonizado pelo Estado, entendendo gestão territorial como uma ação de governo, ou protagonizada por agentes da sociedade civil, em uma perspectiva de governança.

Os indivíduos, ao pesquisarem, refletirem, teorizarem e elaborarem propostas de intervenção sobre a realidade social sempre o fazem dentro de uma concepção de valores, suas e das instituições as quais estão inseridos. Não podemos negar a dimensão política do planejamento e da gestão, sejam estas exclusivas de governo ou construídas a partir de uma participação social. Igualmente estarão mediadas por interesses ideológicos, pessoais, setoriais, etc. (SOUZA, 2002).

A governança territorial implica sempre em um processo de negociação entre atores sociais com diversos interesses e também oriundos de diferentes locais (governo – municipal, estadual, federal – mercado e sociedade civil).

Boisier (1999, p.329) alerta para esse grande impasse quando afirma que:

Não há aula magna que possa ensinar a um funcionário ou a um perito como negociar com uma comunidade, ou como comportar-se adequadamente no momento de discutir uma proposta na mesa de negociação.

Portanto, governança não é apenas uma construção teórica. É um processo que envolve muito mais do que conceitos e arranjos institucionais legais.

Para a conciliação de diferentes interesses, a *interdisciplinaridade* é muitas vezes considerada uma estratégia para esse fim. Souza (2002, p.100) alerta sobre a diferença entre *interdisciplinaridade*, *pluridisciplinaridade* e *multidisciplinaridade*. Na primeira, pressupõe-se uma cooperação intensa e coordenada, sobre a base de

uma finalidade comum. Na segunda, há uma “justaposição de conhecimentos disciplinares diversos, agrupados de modo a evidenciar as relações entre eles; cooperação sem coordenação”. Na terceira, existem “conhecimentos diversos veiculados sem que haja cooperação entre os especialistas”. É importante estar atento a qual desses conceitos estamos utilizando na escolha da forma de governança.

Entendendo que planejamento e a busca de desenvolvimento fazem parte dos objetivos de governança, surgem alguns questionamentos: Qual a concepção de desenvolvimento que servirá de base para as ações? Qual tipo de planejamento será utilizado?

Ao se fazer essas perguntas, parte-se de três premissas:

- a) Há diversas formas de se pensar desenvolvimento.
- b) Desenvolvimento não é espontâneo, pois vamos utilizar a ferramenta de planejamento para alcançá-lo.
- c) Existem diferentes tipos de planejamento.

Desde a década de 50 a temática do desenvolvimento está presente, seja nas discussões acadêmicas, nos discursos políticos ou nas pautas empresariais. Embora por muito tempo tenha sido apenas uma forma abreviada de se referir ao desenvolvimento econômico (SOUZA, 2008), que tem na sua essência a associação com crescimento econômico e modernização tecnológica. Ainda hoje há defensores da ideologia de que o desenvolvimento econômico por si só traga melhoria nos indicadores sociais. Infelizmente, na prática percebe-se que nem sempre é assim. As regiões metropolitanas brasileiras possuem, na sua maioria, altas taxas de crescimento econômico e inovação tecnológica, apesar disso, convivem no seu espaço intra-urbano com a pobreza de uma grande parte da população.

O desenvolvimento, pensando em uma perspectiva regional e metropolitana, é algo mais amplo, englobando outros aspectos também importantes. É preciso ir além da esfera econômica e do espaço físico – seu ambiente construído, natural e em construção – mas também intervenções nas relações sociais e culturais *de e nesse espaço*.

De acordo com Souza (2008) o desenvolvimento econômico não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas sim como um meio de promoção da qualidade de vida e justiça social. Sem programas específicos voltados ao setor social, cultural e ambiental, o desenvolvimento econômico não se faz acompanhar por melhorias

nessas áreas. Outro fator importante é compreender que é um espaço em constante mutação, no qual é preciso estar atento ao processo e não apenas aos resultados. Cada experiência de desenvolvimento é singular, em vista disso, todas as estratégias, políticas e ações devem ser pensadas e desenhadas de uma forma responsiva a essa singularidade.

Um desenvolvimento incluyente e com liberdade, fazem parte das discussões atuais. (SACHS, 2008; SEN, 2010).

A maneira natural de definir o desenvolvimento incluyente é por oposição ao padrão de crescimento perverso, conhecido, como já se mencionou, na bibliografia latino-americana como “excludente” (do mercado de consumo) e “concentrador” (de renda e riqueza). (SACHS, 2008, p.38). (Grifos do autor).

Sachs (2008, p.39) vai além da inclusão no mercado de consumo quando sustenta que: “O desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos”. Com essa afirmação ele se aproxima da concepção de Sen (2010), que defende a necessidade de um *desenvolvimento como liberdade*, na qual a liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Sen afirma que essa visão contrasta com a vertente mais restrita que identifica desenvolvimento como aumento do PIB, de rendas *per capita*, industrialização e avanços tecnológicos.

À luz da visão mais fundamental de desenvolvimento como liberdade, esse modo de apresentar a questão tende a passar ao largo da importante concepção de que essas liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os *componentes constitutivos* do desenvolvimento. (SEN, 2010, p.19). (Grifos do autor).

Apesar de Amartya Sen e Ignacy Sachs serem economistas, os dois são contrários à visão de que o desenvolvimento deva ser mensurado unicamente levando em consideração aspectos econômicos. Além disso, a proximidade das duas concepções defendidas por esses autores vai além dessa questão, pois a liberdade também faz parte dos direitos civis, cívicos e políticos. Embora esses direitos incluam outras dimensões além da liberdade.

Desde que o Relatório Brundtland (1987), lançou no debate público a questão da *sustentabilidade*, este também passou a ser um grande foco de discussão na área de desenvolvimento. Diversas matrizes discursivas têm sido apresentadas desde então. A ideia de sustentabilidade contém na sua essência o objetivo de que

o desenvolvimento atenda não só as necessidades presentes, mas que não impeça as gerações futuras de também atenderem suas necessidades.

Sachs (2008) defende a existência de cinco pilares do desenvolvimento sustentável: social, ambiental, territorial (relacionado à distribuição espacial dos recursos, das atividades e das populações), econômico e político.

Acsehrad (2001, p.30) nos incita a reflexão quando enfoca que no discurso sustentável a causa é definida pelo fim. Na qual a noção de sustentabilidade aborda a relação entre um presente conhecido e um futuro desconhecido e desejável. Dessa forma pode-se dizer que as ações sustentáveis de hoje seriam aquelas que são compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável. O autor resgata experiências históricas onde podemos questionar certos posicionamentos que utilizaram essa lógica: “é preciso crescer para depois distribuir”, “estabilizar a economia para depois crescer”, “sacrificar o presente para conquistar o futuro”, etc. Portanto, é preciso estar atento a que concepção de desenvolvimento está atrelada as práxis utilizadas para esse fim.

Afinal, que desenvolvimento nós queremos? – Essa pergunta precisa ser respondida pelo conjunto múltiplo de atores sociais que convivem, compartilham e disputam o espaço. Vainer (2000) enfoca a dicotomia da cidade, onde de um lado temos a *city*, impondo-se como espaço, objeto e sujeito de negócios, e de outro lado, a *polis*, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro entre cidadãos. Essas duas dimensões coexistem no processo de desenvolvimento, aumentando a sua complexidade. Somando-se a isso, não podemos esquecer de que quando falamos em região não estamos nos referindo apenas ao espaço urbano. Algumas regiões, até as metropolitanas, também possuem uma zona rural que também precisa ser levada em conta no processo de desenvolvimento regional.

Assim como a concepção de desenvolvimento foi se modificando ao longo do tempo, a de planejamento também. Fala-se que no Brasil não há experiência em planejamento, entretanto, percebemos que não é bem verdade essa afirmação. Algumas vezes ele foi apenas formal, não acontecendo na prática. Outras vezes não teve êxito. Existiram planejamentos setoriais, que não tinham um objetivo integrador. Houve planejamentos com um enfoque nacional, não considerando as diferenças regionais. Mesmo assim, não podemos afirmar que nunca tenham existido. Desde o final dos anos 1930, o planejamento vem sendo utilizado pelos diversos governos

como forma de fomentar o desenvolvimento nacional. Foi nos anos 1950 que a experiência de planejamento se tornou mais forte.

Segundo Paludo e Procopiuck (2011) o marco inicial do planejamento no Brasil foi no ano de 1939, no mandato do presidente Getúlio Vargas, com o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa.

O quadro 1, a seguir, nos ajuda a entender o processo de planejamento em diferentes momentos históricos do Brasil.

Quadro 1 – Plano de Governo no período de 1951 a 1968

ANO	GOVERNO	PLANO/NOME	OBJETIVOS E RESULTADOS
1951	Getúlio Vargas 1951-1954	Plano Misto Brasil e Estados Unidos.	Reaparelhamento da administração e o fomento da economia com recursos do BNDE. Vinculado ao plano americano de ajuda técnica a países subdesenvolvidos nas áreas: defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento. A partir da identificação dos problemas nacionais proporcionou a criação do BNDE (1952), Petrobras (1953) e Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-financeira (1956).
1956	Juscelino Kubitschek 1956-1960	Plano de Metas. Obteve certo sucesso na industrialização, mas provocou aumento da inflação e da dívida pública. Construção de Brasília (não estava no Plano)	Elaborado a partir do relatório da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. Deu ênfase aos pontos de estrangulamento relacionados a infraestrutura. Primeiro a exigir supervisão ministerial para a execução. 30 Metas em 04 grandes setores: energia, transporte, alimentação e indústria de base. Preocupou-se também com a formação de técnicos.
1962	João Goulart 1960-1963	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Acontece em 1963, no RJ, o Seminário de Habitação e Reforma urbana. Marco inicial no planejamento urbano no país.	Elaborado em 03 meses pelo ministro Celso Furtado com colaboração da Comissão Nacional de Planejamento. Cunho nacionalista. Previa reformas de base nas áreas administrativas, fiscal, bancária e agrária. Procurou abordar de forma integrada os problemas nacionais, mas a alta da inflação e demais turbulências econômicas e políticas frustraram os objetivos. O plano fracassou e teve duração de apenas cinco meses.

Fonte: Paludo e Procopiuck (2011) e Gouvêa (2005). Quadro elaborado pela autora.

Continuação

ANO	GOVERNO	PLANO/NOME	OBJETIVOS E RESULTADOS
1964	Castelo Branco 1964-1966	Programa de Ação Econômica Criado BNH Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de habitação e Urbanismo (SERFHAU)	Elaborado pelo ministro Roberto Campos. Objetivo de combater a inflação, restaurar a economia, retomar o crescimento econômico e atenuar as desigualdades regionais. Teve sucesso parcial. Melhorou a estrutura dos órgãos de governo e administração (reestruturação do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Criação do IPEA). Houve redução da inflação e melhorou a situação econômica do país.
1967	Costa e Silva 1967-1976 Nesse período houve uma expansão do setor estatal.	Plano Decenal Cerca de 60% das empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações existentes ao final de 1976 foram criadas.	Elaborado pelo governo anterior (Castelo Branco). Consolidar a prática de planejamento na área de desenvolvimento. Continha um modelo de desenvolvimento macroeconômico, um conjunto de diagnósticos setoriais e programação quinquenal para os investimentos. Primeira experiência de planejamento de estratégia em longo prazo. O plano não chegou a ser executado.
1967 a 1976	Costa e Silva 1967-1970	Decreto Lei nº 200 Trouxe várias inovações na Administração Pública Federal.	Tinha como princípios o planejamento, delegação de autoridade, coordenação e controle. Promoveu descentralização administrativa e expansão da administração indireta. Elevou o planejamento a princípio de fundamental da administração federal.
1968	Costa e Silva 1968-1970	Plano Estratégico de Desenvolvimento	Desmembramento do plano decenal para médio prazo. Objetivo era ser um projeto nacional de desenvolvimento, com oferta de empregos e trazia diretrizes de política econômica e setorial. Houve estímulo a exportação.

Fonte: Paludo e Procopiuck (2011) e Gouvêa (2005). Quadro elaborado pela autora.

Em 1972, no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici, acontece o primeiro Plano Nacional de Metas – I PND. Visava aumentar as taxas de crescimento econômico, a renda *per capita* e fomentar o desenvolvimento do país como nação. Houve aumento do endividamento público, embora seja conhecido como o milagre econômico. Segundo Gouvêa (2005) foi a primeira vez que os

termos “espacial, regional e urbano” integraram as diretrizes econômicas como estratégias de desenvolvimento do país. Estava entre as medidas do plano a recomendação de criar regiões metropolitanas. Na época, a questão metropolitana veio a reforçar a ideia de que cabia ao governo federal assumir parte das responsabilidades da gestão urbana, tendo em vista que a importância econômica das áreas urbanas transcendia os interesses municipais.

Ainda no governo Médici, em 1975, o II PND priorizou o investimento na indústria de base (siderurgia e petroquímica), bens de capital e busca de autonomia de insumos. Embora buscasse traçar o perfil do Brasil como grande potência emergente, esse intuito não foi alcançado. O Plano direcionou recursos para pesquisa do petróleo, programa nuclear, programa do álcool e a construção de hidrelétricas (Itaipu). Foi afetado pela primeira crise do petróleo, pois na época 2/3 do consumo desse combustível era importado. Também contribuiu para o endividamento externo.

De acordo com Garson (2009) o período mais fecundo da atuação das entidades metropolitanas coincide com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Depois dele, com a crise política do regime militar, o foco no planejamento foi perdido e os recursos para a área urbana ficaram escassos.

Quanto aos recursos é importante salientar que em outubro de 1975 a Lei 6.256 criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU e duas subcontas: a) o Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos – FDTU; b) a subconta Outros Programas de Desenvolvimento Urbano, provendo recursos a serem aplicados nos programas de desenvolvimento urbano: Regiões Metropolitanas e Cidades de Porte Médio.

O Terceiro PND foi lançado em 1979, no governo do presidente João Figueiredo. O cenário era a crise econômica internacional aliada ao desgaste político do regime militar. O Plano foi considerado um fracasso, pois não saiu do papel. Tinha bons objetivos (agricultura, energia, indústria e área social), mas não conseguiu alcançar as metas previstas. Também nesse ano houve o Decreto Lei nº 1.754 que alterou a composição do Fundo Nacional de Desenvolvimento e consequentemente do FNDU, com a absorção de seus recursos pelo orçamento da União. Para a gestão urbana, a edição desse decreto significou um corte na possibilidade de administrar recursos de forma mais integrada.

O período de 1930 a 1980 foi marcado por planejamentos centralizados, normativos, intervencionistas e com um cunho exclusivamente econômico. As questões sociais, como o aumento da pobreza e desigualdades sociais não foram priorizadas.

No período militar (1964 a 1985) o planejamento incorporou técnicas militares que melhoraram o planejamento em termos de sistematização e de instrumentalização. Entretanto, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela perda da capacidade de planejamento em função da crise de endividamento externo e também hiperinflação. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

A segunda crise do petróleo, de 1979, a escalada inflacionária e a alta das taxas de juros (cobradas pelos empréstimos financeiros internacionais) fez com que os inúmeros planos perdessem credibilidade em razão dos sucessivos insucessos. A década de 1980 ficou marcada na história como a *década perdida*. A capacidade de planejamento foi prejudicada em função da crise econômica não permitir recursos para a sua execução.

O Terceiro PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) não saiu do papel e apenas se concentrou em políticas de curto prazo. Na Nova República, no governo de José Sarney (1986-1989), a intenção era combater a pobreza com promoção do crescimento econômico, mas houve estagnação da economia e os planos não tiveram êxito. Os planos foram apenas tentativas de estabilização da economia: Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989). O planejamento perdeu sua credibilidade em face dos sucessivos insucessos. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Com a Constituição de 1988 definiu-se as bases para o planejamento governamental atual. O Plano Plurianual (PPA) foi instituído como a principal ferramenta de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. Esse instrumento deveria definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas e programas de duração continuada. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

O PPA substituiu o Plano Plurianual de Investimentos estabelecidos após 1964. Também a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei do Orçamento Anual) foram estabelecidas como figuras mediadoras entre os planos e orçamentos anuais. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Na década de 90, houve vários planos que objetivavam a estabilização da moeda e da inflação. Também nesse período as políticas governamentais no Brasil passaram a ter um caráter neoliberal em um novo arranjo capitalista. O governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990 -1992) pode ser considerado o precursor dessa ruptura com o modelo desenvolvimentista seguido pelo país até então. A partir do seu governo foram adotadas reformas neoliberais na política e economia.

O programa de governo de Fernando Collor de Melo defendia, entre outras coisas, reformas administrativas com vistas à diminuição do quadro funcional público, a privatização de empresas públicas e a desregulamentação da economia.

Segundo documento da FEE houve repercussão negativa do governo Collor nas regiões metropolitanas, na área do trabalho da população.

Desde o início do Governo Collor, a situação ocupacional dos trabalhadores brasileiros voltou a experimentar novo retrocesso, especialmente nas regiões urbanas. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE fornece informações que apontam claramente para uma forte deterioração da situação ocupacional nas seis principais regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador). (SABÓIA, 1992, p.81).

Houve precarização das relações de trabalho, com o aumento de emprego sem carteira assinada e do trabalho informal, trazendo insegurança para o trabalhador.

Portanto, foi uma mudança nas relações de trabalho, com consequências nos anos seguintes.

Ao compararmos os dados recentes da PME com sua série histórica, iniciada em 1982, constatamos a precariedade da situação atual. As taxas de emprego com carteira assinada observadas atualmente são as menores dos últimos 10 anos, sendo apenas comparáveis com as verificadas em alguns meses de 1984, quando o País estava saindo de forte crise econômica. Analogamente, desde 1985, as regiões metropolitanas não experimentavam taxas tão elevadas para o emprego sem carteira de trabalho assinada. No caso do trabalho por conta própria, a situação é ainda mais marcante, uma vez que os índices observados em 1991 são os maiores desde o início do levantamento da PME. Os dados discutidos acima têm uma série de consequências. Em primeiro lugar, eles representam uma clara situação de retrocesso. (SABÓIA, 1992, p.82).

Após o *Impeachment* de Collor, houve a sucessão de outros planos não estritamente de caráter econômico, mas trazendo alterações também tributárias, administrativas e previdenciárias.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos (1995 a 2003), priorizou o controle da inflação, impulsionou a abertura da economia nacional,

favorecendo investimentos do capital internacional. A situação de precariedade do trabalho no Brasil foi agravada, principalmente nas regiões metropolitanas.

É importante ressaltarmos que a década de 1990 foi marcada pela “guerra fiscal”. Nas regiões metropolitanas houve grande disputa para manter investimentos em seus espaços ou atrair novos empreendimentos, principalmente provenientes de capital internacional. A governança dessas regiões foi afetada diretamente, pois não havia lugar para a cooperação entre os municípios, e sim, para a disputa.

Em 2003, assume a Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva. Surge o PAC-1 – Programa de Aceleração do Crescimento. Hoje, em 2011, está em vigência o PAC 2. O qual, segundo o governo, tem como objetivo manter o fluxo econômico ao mesmo tempo em que investe em obras e ações para diminuir as desigualdades e gerar mais qualidade de vida a população.

Foram muitos os Planos e Programas nacionais com objetivos de desenvolvimento. A preocupação excessiva com o aspecto econômico, não priorizando as demais áreas, contribuiu para o insucesso dos planos. Por muito tempo pensou-se que se a área econômica estivesse bem isso repercutiria naturalmente em um desenvolvimento. Somos testemunhas de que não é bem assim.

O IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – lançou em 2011 uma edição especial da Revista Desafios do Desenvolvimento, em razão do aniversário de 47 anos da instituição. No artigo intitulado *A estratégia do planejamento nacional* (IPEA, 2011, p. 58 a 64), José Celso Cardoso Junior e Pérsio Davison, técnicos do instituto, afirmam que o planejamento estatal no Brasil teve três fases: *auge* (décadas de 1940 a 1970), *declínio* (décadas de 1980 e 1990) e *retomada* (primeira década do século XXI). Sendo que na década de 1980 e 1990, as práticas de planejamento sofreram severas críticas.

Este passou a ser visto por certos setores como uma prática de intervenção num espaço que deveria ser regido pelo mercado, considerado o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pelo que consideram uma ação artificial do Estado. (IPEA, 2011, p.60).

Importante salientarmos que no contexto do liberalismo econômico, o planejamento é considerado não apenas desnecessário como, principalmente,

prejudicial a essa concepção de desenvolvimento, na qual as forças sociais e de mercado são reguladas de forma privada, na ideia de um Estado mínimo.

Um dos pontos mais frágeis verificado na maioria dos planos tem sido o entendimento mecanicista de como a máquina pública funciona e as organizações interagem. Também são geralmente construídos dentro de um formalismo com relação aos procedimentos propostos e adotados. Padecem de certo reducionismo econômico. Soma-se a isso a grande dificuldade cognitiva e político institucional de incorporação das dimensões regionais e urbanas nas suas diretrizes. (GOUVÊA, 2005).

Muitos são os desafios do planejamento territorial. Segundo Vainer (2007, p.103) a “história recente do planejamento territorial no Brasil pode ser narrada como uma trajetória continuada, embora não linear, de desconstituição”. A descontinuação política fica evidente no progressivo desaparecimento, na agenda nacional, da questão regional.

Vainer também afirma haver descontinuação operacional, ou instrumental.

(...) com a desmontagem dos aparatos institucionais que, na segunda metade do século passado foram implantados pelo governo federal para conceber e implementar políticas, planos e projetos cujo objetivo explicitamente enunciado era o ordenamento territorial e a redução das desigualdades regionais. Esvaziados de função e sentido, agências e órgãos regionais, onde sobreviveram, transformaram-se, via de regra, em nichos de articulação de interesses paroquiais e de reprodução de elites quase sempre decadentes. (VAINER, 2007, p.103).

A retomada do debate sobre desenvolvimento e planejamento regional, na agenda nacional, aconteceu por meio da PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial e a PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional, surgidas em 2003.

A PNOT tem um objetivo mais amplo, pois trata dos grandes temas da planificação nacional, buscando garantir a integração nacional através do ordenamento dos usos do território de acordo com a estratégia nacional de desenvolvimento. No ano de 2006 foi apresentada uma proposta para discussão, mas a partir desse momento as discussões foram interrompidas. (CARGNIN, 2011).

A PNDR objetiva a redução das desigualdades regionais encontradas no país, foi elaborada no final de 2003 pela equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Somente foi

institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047, estando ainda em processo de consolidação. O foco da PNDR desde a gênese esteve vinculado a determinados recortes sub-regionais, priorizando alguns territórios.

As regiões metropolitanas não são priorizadas pela PNDR.

É importante ressaltar que o objeto da PNDR não é o combate à pobreza, *stricto sensu*. Se assim fosse, o escopo de atuação da Política seria direcionado, preferencialmente, para as periferias das grandes metrópoles brasileiras, *locus* de concentração de indivíduos com déficits sociais e econômicos expressivos, e que são foco de políticas de cunho urbano e social. Nesses locais, os bolsões de pobreza estão assentados sobre territórios prósperos, com alta renda média e com dinamismo econômico inquestionável. O objeto da PNDR se expressa, sobretudo, na coincidência espacial entre pobreza individual e territorial/regional. (BRASIL, 2010, p.68-69).

Embora as regiões metropolitanas não sejam consideradas como espaços prioritários da PNDR, na sua segunda fase (pós 2010), pensa-se em uma política que inclua também as regiões de alta renda e dinamismo econômico.

A PNDR é uma política includente. Apesar de dar precedência às regiões estagnadas e de baixo dinamismo social e econômico, as regiões de alto dinamismo e de alta renda não podem estar à margem da estratégia de ação da Política.

A manutenção da capacidade competitiva dessas sub-regiões, espalhadas por todo o país, deve ser realçada, pois tais territórios são responsáveis por parte expressiva da geração da riqueza nacional, e a sustentabilidade desses territórios deve produzir olhar especializado da política pública. (BRASIL, 2010, p. 69).

Com a PNDR concluímos nossa retrospectiva sobre o planejamento no Brasil, no qual buscamos identificar, principalmente, o foco desses processos com relação às regiões metropolitanas, objeto desta pesquisa.

O resgate histórico sobre planejamentos e planos do governo federal, tem como objetivo contextualizar as transformações sócio-políticas e econômicas que caracterizam as formas de ser, estar, pensar e agir em determinado espaço-tempo.

Percebemos que mesmo com erros e acertos, existiram ações na área de planejamento. A retrospectiva também buscou mostrar que não só o planejamento foi mudando ao longo do tempo, mas também a própria concepção de desenvolvimento foi se modificando.

Existem várias críticas e também diferentes visões sobre planejamento. Oliveira (2006, p.189) afirma que: “No Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase estritamente tecnicista, dominada

por economistas e burocratas”. O autor tem o entendimento de planejamento como um processo e não como apenas um produto técnico.

Oliveira afirma que existem diferentes escolas e visões sobre planejamento.

Uma primeira escola vê o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de elaboração de planos, com isso envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e, ao final, se gera um plano. Uma vez terminada essas etapas, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano for bem feito. (OLIVEIRA, 2006, p.190).

Nessa forma de entendimento sobre planejamento, parte-se do princípio de que se o plano desenhado for bom, o resultado ao final também o será. Da mesma forma, se o resultado não for bom é indicativo de que o plano também não era satisfatório. Essa escola desconsidera totalmente a fase de implementação.

Também há outra corrente que reconhece o papel da implementação, entretanto, ainda considera a elaboração de planos como fundamental para o sucesso de uma política pública.

Segundo Oliveira nessa corrente, assim como na anterior, há bons e maus planos.

Porém, segundo essa visão muitos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. Exemplos desse tipo de visão de planejamento incluem alguns planos elaborados na época da ditadura militar no Brasil, como a colonização da Amazônia com a construção de estradas (por exemplo, Transamazônica) e assentamentos (por exemplo, Polonoroeste). (OLIVEIRA, 2006, p.191).

Versões mais modernas dessa visão de planejamento buscam adicionar o componente da implantação, dessa forma se preocupam com a gestão dos planos, incorporando mecanismos de controle, acompanhamento e monitoramento.

Outra vertente enfatiza a participação da sociedade civil na implementação dos planos. Criam-se conselhos, assembleias e outras formas participativas para monitorar o projeto.

Essas concepções de planejamento descritas separam a elaboração da implementação. Na essência consideram o planejamento um processo de fazer planos e coloca-los em prática. Oliveira (2006, p.199) contesta a visão de planejamento como processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, “como

se controlar o futuro fosse uma receita de bolo”. O autor afirma que planejamento não deve ser apenas um instrumento técnico, mas um processo político.

As transformações no conceito de planejamento foram modificando-se ao longo do tempo.

O planejamento solidificou-se, assim, como um processo que depende da maneira como se estabelecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. Portanto, o processo de planejamento é um processo político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções. (OLIVEIRA, 2006, p.201).

Sachs (2008) relaciona desenvolvimento territorial com empoderamento e iniciativas locais, de modo a garantir a participação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento.

Daí a importância do planejamento territorial nos níveis municipais, microrregional e mesorregional, de forma a reagrupar vários distritos unidos pela identidade cultural e por interesses comuns. Para este fim, deve-se criar espaços para o exercício da democracia direta, na forma de foros do desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho de seu futuro. (SACHS, 2008, p.61).

Favero (2003) sustenta que quatro dimensões estruturam e impulsionam a ideia de desenvolvimento: a mobilização, a participação, a cooperação e a ação coletiva.

Com relação à participação social no processo de desenvolvimento, acreditamos ser importante salientar que é preciso estar atento ao fato de que em uma sociedade desigual essa participação poderá também tender a desigualdade. Segmentos, já privilegiados, podem ter muito mais força para manter e aumentar essa desigualdade. Portanto, participação social não necessariamente caminha de mãos dadas com a equidade e justiça social. Não são sinônimos. Atores sociais com mais influência e acesso aos trâmites do processo de desenvolvimento podem utilizar esse espaço de participação para reafirmar seus interesses. No Brasil a disparidade social é tão grande que até nos perguntamos se é possível utilizar o termo *sociedade civil* no singular.

Prever o futuro é o objetivo do planejamento? Oliveira afirma que não:

Além disso, temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta para prever e controlar o futuro, da ideia de “visionário”, do líder iluminado. Temos que aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável. (OLIVEIRA, 2006, p. 201).

Morin (2003), afirma que o século XX foi propício para se compreender a incerteza irremediável da história humana, pois nos séculos precedentes sempre se acreditou que o futuro fosse repetitivo ou progressivo. Ele sustenta que a grande conquista foi descobrir que o futuro permanece aberto e imprevisível. Segundo o autor devemos aprender a dialogar com a incerteza e não tentar controlá-la.

Há processos que seguem as tendências de mercado, da produção capitalista e dos fluxos de pessoas, tecnologias e informações. Entretanto, Santos (1993, p.126) afirma que “o futuro não é feito apenas de tendências, mas de tendências e de vontade”. Esse futuro também vai depender da vontade, decisão e ação política.

Sugere-se que o projeto nacional de desenvolvimento deve emergir gradualmente de um diálogo conduzido, tanto em nível local quanto nacional, entre todos os atores significativos do processo de desenvolvimento (governo, camponeses e trabalhadores, empresários, intelectuais e a sociedade civil organizada), com vistas a alcançar objetivos negociados e a definir as obrigações contratuais de todas as partes envolvidas. (SACHS, 2008, p.87).

Com a redemocratização do país aconteceram mudanças que afetaram o modelo econômico e político, a forma de capitalismo, as características do sistema político e as relações entre Estado e sociedade. (DINIZ, 2008).

As características encontradas em cada momento histórico configuraram o contexto de ações com vistas ao planejamento e desenvolvimento no país. Tanto o processo de planejamento quanto o de desenvolvimento precisam ser geridos. Dessa forma, a governança, como uma forma específica de gestão, surge como um instrumento que possa abarcar posições conflitantes, com o intuito de chegar a um denominador comum. Entretanto, não podemos entender governança como uma técnica de gestão, pois ela está intimamente ligada a decisões e vontade políticas, que mudam ao longo do tempo.

2.4 Gestão e Governança das Regiões Metropolitanas no Brasil

A governança de metrópoles e regiões metropolitanas intensifica a complexidade do processo de gestão pelo fato de estar inserida em várias escalas de poder e influências. Existem interesses municipais, regionais, estaduais, nacionais e também internacionais nesse contexto.

A ampliação do debate e a proliferação de pesquisas sobre a organização dos territórios regionais apontam para a retomada do tema do planejamento e gestão de metrópoles e regiões metropolitanas, tanto no Brasil como no cenário internacional. (KLINK, 2010; GARSON, 2009; GOUVÊA, 2005; RIBEIRO, 2000; SOUZA, 2010).

Na realidade, a própria escala local-regional-metropolitana representa uma construção política, intensamente contestada por diversos agentes, atores e interesses. Nesse sentido, projetos de competitividade urbana, executados isoladamente por prefeitos neolocalistas em busca de atração de atividades econômicas adicionais, e desconectados de uma estratégia mais global de desenvolvimento para o país, podem desencadear uma disputa predatória entre lugares, agravando uma tendência à fragmentação do território nacional. (KLINK, 2010, p.9).

Antes de discutirmos propriamente o sistema de gestão e governança das regiões metropolitanas no Brasil, precisamos refletir sobre o processo que deu origem a esses espaços: a urbanização.

No Brasil, a aceleração do processo de urbanização na década de 60 eleva a importância da discussão sobre os problemas urbanos, e em especial o processo de metropolização. Houve a migração de significativos contingentes humanos para os grandes centros urbanos.

A princípio, o núcleo central dessas áreas urbanas era pequeno, mesclava atividades econômicas e residenciais. Aos poucos esse núcleo foi se expandindo absorvendo áreas limítrofes, que na época eram ocupadas por atividades menos produtivas. As áreas residenciais nobres se estabeleceram em torno desse núcleo inicial de negócios. As atividades industriais estavam localizadas no anel seguinte. O motivo dessa localização era de baixar o custo, aproveitando o menor custo da terra e a proximidade com a mão-de-obra, que residia em áreas vizinhas. Esse formato gerou um entrelaçamento entre as áreas residenciais de baixa renda e atividades comerciais de uma categoria inferior. (GOUVÊA, 2005).

Com o passar dos anos, o processo de expansão promoveu gradativamente, no âmbito das metrópoles, a descentralização espacial das unidades produtivas, de

consumo e de decisão. As residências com moradores de maior poder aquisitivo foram aos poucos se afastando das áreas centrais. Ao longo do tempo esse espaço foi se expandindo. O crescimento das metrópoles brasileiras foi a partir de um processo de expansão do núcleo central em direção aos espaços periféricos. A expansão das áreas metropolitanas foi criando demandas crescentes de transporte público, saneamento de zonas periféricas e outras infraestruturas. De modo geral, os recursos disponíveis, nunca atenderam as demandas crescentes. Os problemas urbanos foram se instalando de maneira gradual, em decorrência, entre outras coisas, do crescimento populacional nessas áreas. (GOUVÊA, 2005).

As regiões metropolitanas foram apenas crescendo, inchando, não se *desenvolvendo*, entendo desenvolvimento como um processo muito mais complexo do que apenas um crescimento econômico. Segundo Souza (2002, p.61) “Um “desenvolvimento” que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal”. (grifo do autor).

No Brasil, as décadas de 1960 e 1970 foram caracterizadas pelo processo de urbanização acelerado. O Censo revelou que em 1970 o país já era predominantemente urbano, com 55,9% da população vivendo nessas áreas. Sendo que na região sudeste já se apresentava um quadro de 72,7% de urbanização.

Durante os governos militares, nas décadas de 1960 e 1970 o Estado lança um conjunto de diretrizes de natureza espacial, designadas de “políticas de urbanização” (DAVIDOVICH, 1984), o objetivo era ampliar a reprodução do capital e programar ações de cunho geopolítico de integração nacional. Essas políticas compreendiam:

a) Medidas de caráter intra-urbano: Investimentos públicos vultosos no aparelhamento das metrópoles e de grandes cidades, ampliando a acumulação e a reprodução das relações capitalistas;

b) Medidas de caráter interurbano: Implantação de uma rede hierarquizada de cidades, que visavam um desenvolvimento equilibrado do sistema, apoiado no investimento nas cidades de porte médio, para conter os movimentos migratórios direcionados às metrópoles;

c) Medidas de caráter regional: Transferência de alguns ramos industriais não estratégicos para regiões periféricas (Sul, Nordeste, Norte), incentivando a descentralização do setor secundário;

d) Medidas de caráter nacional: Foco em recursos para obras de infraestrutura de grande porte: hidrelétricas, barragens, portos, rodovias e aeroportos.

e) Institucionalização de novas estruturas urbanas: as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas, visando ao planejamento e à gestão integrada dos municípios constituintes.

Outras iniciativas também aconteceram nessa época, partindo dos Estados e das prefeituras no sentido de buscar soluções para a crescente urbanização. No Rio Grande do Sul, as prefeituras municipais das cidades no entorno de Porto Alegre tomaram a iniciativa no processo de delimitar a região metropolitana. Em Belém a prefeitura se articulou com a SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com vistas ao planejamento metropolitano. No Rio de Janeiro, já em 1963 o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e o Instituto de Previdência e Assistência do Estado – IPASE – propuseram ao final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, a criação de arranjos institucionais para resolver os problemas comuns de municípios da área urbana (ARAÚJO FILHO, 1996 *apud* GARSON, 2009).

Os debates relacionados a esse tema estiveram no centro da agenda de várias instituições. Tanto governos, como órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade que havia se urbanizado muito rapidamente. Nessas discussões destacava-se o da região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão (institucional, administrativo e financeiro). (SOUZA, 2003).

A resposta governamental a esse debate foi a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, através da Lei Complementar Federal nº 14, de 1973. Ficaram estabelecidas as regiões de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.⁴

É interessante observar que as primeiras oito regiões metropolitanas criadas nesse período eram polarizadas por uma capital de Estado. Isso pode ser explicado

⁴ A região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada em julho do ano seguinte, pela Lei Complementar Federal nº 20, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. A partir dessa lei os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passaram a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro. Ficou também estabelecida a região metropolitana do Rio de Janeiro.

em função de um governo centralizador que queria manter o domínio sobre essas áreas importantes estrategicamente para o país.

Ficou estabelecido também que haveria em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

Conforme a Lei Complementar Federal nº 14, o seu artigo primeiro dispõe sobre o Conselho Deliberativo:

§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana. (BRASIL, 1973).

O artigo segundo da Lei Complementar nº 14 dispõe sobre o Conselho Consultivo, o qual será composto por um representante de cada município integrante da RMP. Esse Conselho ficará sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Competia ao Conselho Deliberativo promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns, assim como, coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

Ao Conselho Consultivo competia opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Dentre os serviços comuns aos municípios que integravam a região metropolitana estavam: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública); uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

O artigo 6º dizia que os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na

obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Com essa lei também foram criados arranjos institucionais para operacionalizar o funcionamento. Surgiram agências federais que intermediavam recursos da União para os municípios e organismos estaduais vinculados as regiões metropolitanas. Foram instituídas formas para gerir serviços comuns de interesse metropolitano. Esses tinham um caráter centralizador e autoritário na sua constituição e foram fixados de forma homogênea, não considerando as especificidades regionais. (GOUVÊA, 2005).

O quadro 2, a seguir, mostra os arranjos institucionais criados a partir da Lei Complementar nº 14, de 1973.

Quadro 2 - Arranjos institucionais criados após a Lei Complementar Federal de 1973

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1974 Governo Geisel	Criação da Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). No RS em dezembro de 1973 foi criado o FUNDURBANO. Em 1974 foi fundada a METROPLAN – Fundação Metropolitana de Planejamento.	Assumir a tutela das regiões metropolitanas, institucionalizadas no ano anterior. Não tinha poder institucional e político capaz de influenciar órgãos mais poderosos como o BNH – Banco Nacional da Habitação (criado em 1964) e DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (criado em 1937).
1975 Governo Geisel	Criação do SNTU – Sistema Nacional de Transportes Urbanos	Possuía uma estrutura rígida, como as demais diretrizes governamentais do governo Geisel. Ficaram estabelecidos quais organismos estariam vinculados ao SNTU. As empresas metropolitanas de transporte urbano estavam incluídas, responsáveis pela elaboração dos planos de transporte das respectivas RMs.
1976 Governo Geisel	Criação EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos	Organismo federal vinculado ao Ministério dos Transportes. Passou a conduzir a política do setor. Passou a ser estratégico em função da crise do petróleo.

Fonte: Gouvêa, 2005. Tabela elaborada pela autora.

Continuação

1979 João Batista Figueiredo	Criação do CNDU Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano Não desempenhou com o êxito o papel de órgão normativo e coordenador das políticas urbanas no país.	Estava vinculado ao Ministério do Interior. Atuou dentro de uma lógica de planejamento adaptativo. Atendia solicitações pontuais dos Estados e municípios, que buscavam financiamento recursos para projetos prioritários. Tentou direcionar o ordenamento da rede urbana através de programas que privilegiavam municípios de médio porte. Uma tentativa de frear o crescimento “excessivo” das metrópoles.
1985 Governo José Sarney	Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Objetivo de cuidar da política habitacional, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Mais tarde assumiu também o Ministério dos Transportes. Vincularam-se a ele o BNH e o CNDU.

Fonte: Gouvêa, 2005. Tabela elaborada pela autora.

A experiência de gestão, iniciada na década de 1960, que mesmo com o governo centralizador e autoritário de então, ainda assim teve seu auge na década de 1970. Na década seguinte foi perdendo sua força em decorrência da desarticulação de planejamento idealizada pelo governo central. Ele era o principal articulador e provedor de recursos para os projetos metropolitanos (GARSON, 2009).

Ao final do regime militar, com a Constituição de 1988 passando a responsabilidade de gestão das regiões metropolitanas para os Estados e dando aos municípios o reconhecimento como membros da federação, as regiões metropolitanas ficam acéfalas. Perde-se a oportunidade do Estado assumir o papel de provedor de arranjos institucionais reguladores. Desde então inexistiu uma política nacional para as regiões metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988 delegou aos Estados o poder de instituir regiões metropolitanas e também incluir e excluir municípios. Esse fato acabou contribuindo para uma crescente diferenciação entre as inúmeras regiões que foram se formando por todo o território brasileiro ao longo do tempo. Os Estados puderam criar suas próprias estruturas institucionais, que podiam incluir Conselhos Deliberativos, Conselhos Consultivos, órgãos estaduais específicos e fundos financeiros.

De acordo com Garson (2009), isso resultou em estruturas reguladas de forma muito diferenciada, com frequência sem definição clara das características dos

municípios metropolitanos. Em alguns casos a inclusão de novos municípios se deu por pressões políticas e não necessariamente por características metropolitanas desses.

Algumas dessas estruturas, inicialmente voltadas apenas para a questão metropolitana, vêm tendo suas competências ampliadas. Podemos citar o caso da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM, que se tornou responsável pela produção de estatísticas e informações para o planejamento de todo o Estado de Pernambuco. Também o da METROPLAN no Rio Grande do Sul. A instituição foi criada em 1974, inicialmente como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre e a partir de 1991 sua ação foi ampliada para todo o Estado.

Embora muita coisa tenha mudado desde a Constituição de 1988, podemos afirmar que ainda existe a centralização da força produtiva nessas áreas. Conforme Ribeiro (2004), as metrópoles continuam sendo o território da concentração do poder econômico e político. Ao contrário do que foi difundido nos meios acadêmicos nos anos 1980, de que a revolução do transporte e da comunicação iria dar autonomia para as empresas se distanciarem das aglomerações urbanas. Em decorrência, o autor conclui que qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade de enfrentar os desafios de crescimento metropolitanos.

As regiões metropolitanas são áreas estratégicas da economia. Para que estas ofereçam produtos e serviços de forma eficiente, ao mesmo tempo em que proporcionam qualidade de vida aos seus habitantes, é necessária à gestão desses espaços, o que representa um desafio para a maioria dos governos. Embora sejam crescentes os problemas enfrentados pelas metrópoles, com relevância social e econômica, ela ainda permanece órfã de interesse político.

Tudo isso leva a uma retomada da agenda metropolitana. Ela acontece em um contexto geo-histórico e econômico bem diferente da primeira geração de debates, nos anos 1960 e 1970, que na época nortearam arranjos metropolitanos. O processo de urbanização hoje obedece a outro fluxo, diferente do passado.

Gouvêa (2005) observa que o crescimento populacional nas áreas urbanas brasileiras tem se mostrado bem mais intenso nas áreas limítrofes do que propriamente dentro dos municípios metrópoles. As capitais vêm crescendo bem menos do que seus municípios vizinhos. Esses dados reforçam a importância da

governança dessas áreas, que é muito mais do que apenas a gestão das metrópoles. Desde a instituição das regiões metropolitanas até o momento presente, os problemas só foram aumentando nesses espaços.

Embora seja muito importante uma política nacional para esse fim, na atualidade não se espera mais que essa iniciativa parta unicamente do governo. As soluções para esses impasses metropolitanos passam por uma concepção de gestão territorial compartilhada.

A governança de regiões metropolitanas parte do princípio de que o governo (federal, estadual e municipal) é uma das forças inerentes ao processo de gestão, planejamento e desenvolvimento, mas não é a única. A esfera econômica também se constitui como uma forte fonte de pressão, levando as ações a tender para um lado, pré-estabelecido pelo capital. Entretanto, não cabem só a esses atores as responsabilidades pelo desenvolvimento, que deve ser pensado e construído de uma forma conjunta, pois só assim terá mais chances de trazer resultados efetivos e satisfatórios para todos que compartilham esse espaço social.

Boisier (1999, p.316) afirma que “o desenvolvimento territorial é, por definição, um processo endógeno.” Esse entendimento reforça a necessidade de mobilização e articulação entre os diferentes atores sociais que convivem em um determinado espaço social. Essa é a essência da governança territorial, uma ação conjunta.

Em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.257, denominada “Estatuto da Cidade”. É uma lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana que deve ser aplicada pela União, Estados e Municípios. O Estatuto da Cidade dispõe sobre o planejamento regional, seus organismos gestores e também sobre a participação social nesses processos.

O artigo 4º coloca o planejamento das regiões metropolitanas como instrumento de execução da política urbana, juntamente com o planejamento nacional e municipal.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II – *planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;*
III – planejamento municipal (...). (BRASIL, 2001). (Grifos do autor).

Os artigos 43 e 45 dispõem sobre a gestão democrática e participação social nas políticas urbanas.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001).

No seu artigo 45 reforça a participação social na gestão territorial metropolitana quando a atribui como uma *obrigação*.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão *obrigatória* e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL, 2001). (Grifo do autor).

As dificuldades de gestão metropolitana têm origem, em grande parte, nas relações governamentais estruturadas de forma obsoletas e ineficientes. Nessas áreas as dificuldades de coordenar jurisdições diferentes na administração de serviços e outros insumos públicos para promover o desenvolvimento da aglomeração agravam o problema. Também existem dificuldades em coordenar ações de governança com vistas à participação dos habitantes nas decisões que o afetam. (ROJAS 2008).

Klink (2010) considera que boa gestão e governança metropolitanas envolvem o estabelecimento de procedimentos participativos de tomada de decisão sobre bens coletivos, envolvendo vários interessados.

A governança em áreas metropolitanas é sempre resultado de um processo político complexo, que envolve dar voz aos cidadãos metropolitanos, a seguir representação e, gradualmente, desenvolver capacidade institucional e fiscal para prestar serviços e resolver problemas metropolitanos. Na qual o sucesso de implementações bem sucedidas dependem de reformas coordenadas nas áreas política, fiscal, institucional e financeira. Esforços que requerem visão compartilhada de longo prazo e coragem política de todas as partes envolvidas. (LEFÉBVRE, 2008 *apud* ROJAS, 2008).

A construção de modelos de governança em regiões metropolitanas necessita não apenas da articulação entre os atores sociais locais, mas também exige o

desenvolvimento de instrumentos para esse fim. Existem diferentes estruturas empregadas para lidar com as inter-relações dentro e fora da região metropolitana. Garson (2009, p.203) salienta que “a construção de modelos de governança metropolitana exige o desenvolvimento de instrumentos de planejamento pelas unidades federadas”.

Conforme relatório de pesquisa⁵ do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO,2008):

A arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das regiões metropolitanas brasileiras é caracterizada pela diversidade dos mecanismos de articulação. (RIBEIRO, 2008. p.25).

O relatório identifica três diferentes fases:

1. Primeira fase: Nessa fase os arranjos têm origem nas legislações federais da década de 1970, as quais criaram as nove regiões metropolitanas de acordo com critérios uniformes. A maior parte dessas regiões era capital de Estado, nas quais havia ocorrido o primeiro surto de industrialização e os processos consequentes de fluxos migratórios. O governo federal entedia que essas regiões desempenhavam um papel estratégico no processo de desenvolvimento do país. A legislação federal definiu de forma uniformizada: potenciais serviços de interesse (como o planejamento para o desenvolvimento econômico e social); saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos); uso e ocupação do solo; transporte e estradas; produção e distribuição de gás canalizado; gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental. Também previu a criação de fóruns, particularmente os conselhos deliberativo e consultivo, para coordenar a articulação com os municípios.

Este arranjo estadualizado, em pleno regime autoritário teve características tecnocratas e centralizadoras (tanto financeira como na tomada de decisões). O principal órgão (conselho deliberativo) tinha sua formação a partir da indicação do governo federal-estadual. Contudo, houve a construção de uma capacidade sistêmica de planejamento em escala regional-metropolitana, que se reflete na consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais ainda atuantes. Também nessa pesquisa do Observatório, detectaram-se fontes de financiamento relativamente estáveis e com escala e lógica nitidamente

⁵ Relatório de Pesquisa: Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas – O Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro.
www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf

metropolitanas, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte urbano. É nessa fase que vários dos organismos metropolitanos conseguem captar financiamentos internacionais.

2. Segunda fase: Conforme a pesquisa de Ribeiro (2008, p.26) “Em função da crise fiscal, da redemocratização e do surgimento de novos atores sociais, o modelo mencionado enfrentou um processo de esgotamento nos anos 1980.” Assim mesmo observou-se uma segunda onda de proliferação de arranjos institucionais estadualizados ao longo dos anos 1990. Juntamente com o desgaste do modelo nacional desenvolvimentista, ao longo dos anos 1980 houve um esgotamento do modelo de gestão metropolitana criada no regime militar. Contribuiu de forma essencial nesse processo a crise fiscal do Estado nacional, que enfraqueceu um dos eixos centrais da política metropolitana, os fundos metropolitanos. Com a redemocratização do país, os atores sociais (prefeitos e integrantes de movimentos sociais) começaram a questionar a estrutura fechada e pouco transparente da gestão metropolitana. Importante salientar uma afirmação dessa pesquisa (RIBEIRO, 2008, p.27): “esses novos atores sociais associaram o tema metropolitano ao regime militar e não o pautaram com a devida atenção e consistência no processo constituinte de 1988”.

O governo federal se distanciou da área temática, delegando a responsabilidade de criação e organização das regiões metropolitana para a esfera estadual, que apesar de criar novas regiões, mantiveram a maioria dos arranjos institucionais do modelo anterior (com a presença de conselhos deliberativo e consultivo, além de um fundo metropolitano). Na maioria das vezes, os fundos não chegam a alavancar um volume de recursos substancial, e, na melhor das hipóteses, financiam estudos e diagnósticos. (RIBEIRO, 2008).

A década de 1980 caracterizou-se como um momento de transição no modelo de desenvolvimento brasileiro, no qual foi marcante o processo de associativismo intermunicipal, cuja escala cresceu no decorrer desse período. A figura institucional do consórcio conheceu um crescimento expressivo nessa década. Todo esse movimento fazia parte do processo de descentralização e democratização do país. Também ocorrem em algumas regiões, inovações em torno de iniciativas territoriais e multi-setoriais.

Do ponto de vista do arranjo institucional das regiões metropolitanas, a década de 1990 representou um paradoxo:

Por um lado, o processo de reestruturação socioprodutiva afetou principalmente as regiões metropolitanas, por ter sido nesses territórios que se concentrou o parque industrial construído durante a vigência do regime de substituição por importações. Por outro lado, encontramos uma debilidade institucional enorme para nortear o planejamento e a execução de estratégias metropolitanas consistentes. (RIBEIRO, 2008, p.29).

3. Terceira fase: A fase atual. Apesar da fragilidade macro institucional que ainda caracteriza o cenário brasileiro, verifica-se, ao mesmo tempo, uma série de iniciativas recentes no âmbito do processo de repactuação da Federação brasileira. Após o ano de 2003, particularmente, o governo nacional, por meio de uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Integração Nacional e a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República reinsere o tema da gestão metropolitana na pauta da agenda política do País.

A partir das informações fornecidas pela pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles, podemos intitular a primeira como *fase de consolidação*, que inicia com a instituição oficial das primeiras oito regiões metropolitanas do Brasil, em 1973. Depois iniciamos uma segunda fase, a partir da Constituição de 1988, que pode ser considerada uma *fase de transição*, que ao mesmo tempo em que se caracteriza por um vácuo institucional, também é um período fértil de novas associações intermunicipais. O período atual pode ser denominado de *fase da retomada*, a qual se caracteriza por uma série de iniciativas, em todo o país, da reinserção do debate sobre a construção de novos arranjos institucionais com vistas à gestão das regiões metropolitanas.

O objetivo deste capítulo foi o de trazer uma reflexão sobre o processo de governança das regiões metropolitanas no Brasil, pretendendo contextualizar o tema em uma perspectiva nacional. No capítulo 4 abordamos o objeto de estudo dessa pesquisa: a região metropolitana de Porto Alegre.

3 A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Neste capítulo analisamos as transformações sociais, econômicas, políticas e também geográficas, ocorridas na RMPA. Em um primeiro momento, para um melhor entendimento do contexto histórico e geográfico, iniciamos com uma retrospectiva da urbanização no Rio Grande do Sul e na RMPA. Em um segundo momento, apresentamos e discutimos alguns dados atuais sobre a região e também analisamos as transformações no seu território e população. Finalizamos o capítulo fazendo um recorte espaço-temporal para uma melhor compreensão dos diversos momentos de formação regional, focando nos arranjos institucionais que caracterizaram a governança territorial regional em cada um desses períodos. Estabelecemos, dessa forma, três períodos, de acordo com os acontecimentos que julgamos relevantes no processo, a saber:

I - Período de 1973 a 1988 – Primeira Fase: Da instituição da Região Metropolitana de Porto Alegre até Constituição Federal de 1988.

II - Período de 1989 a 2000 – Segunda Fase: Da Constituição Estadual de 1989 e redemocratização no país, até o ano 2000.

III - Período de 2001 a 2011 - Terceira Fase – Da aprovação do Estatuto da Cidade até o final de 2011.

3.1 Alguns aspectos do processo de urbanização do Estado do Rio Grande do Sul

Para o entendimento de um processo de formação e desenvolvimento de uma região não basta apenas analisar seus aspectos internos. Igualmente, precisamos compreender dentro de quê contexto este processo aconteceu. Portanto, para entendermos a formação da região metropolitana de Porto Alegre, primeiramente se faz necessário compreendermos dentro de que processo maior este espaço geográfico estava inserido.

A constituição da sociedade urbana no Rio Grande do Sul iniciou-se ainda no final do século XIX. Houve um processo de modernização, no qual a racionalização e diferenciação social foram influenciando mudanças gradativas. Aos poucos o Estado foi abandonando suas raízes rurais e agrárias para transformar-se em uma sociedade urbana e industrial. Segundo Soares (2007), embora tenha havido

continuidade nesse processo, também houve avanços e recuos, mudanças e permanências, inovações e resistências. O autor afirma que a urbanização é muito mais do que a definição restrita que a considera apenas o crescimento da população das cidades e diminuição da população no campo, em um determinado território.

Entretanto a urbanização vai muito além do simples crescimento da população das cidades: é um conjunto mais extenso de mudanças na sociedade desencadeado por processos de modernização econômica, social e cultural, que levam à redistribuição espacial da população, à reorganização do sistema de assentamentos, rede de cidades, vilas e povoados e à modernização e concentração da gestão das atividades econômicas. (SOARES, 2007, p.291).

Porto Alegre já concentrava mais de 250 mil habitantes em 1940, sendo a quinta mais populosa do Brasil. Esse crescimento refletia o surto de industrialização e crescimento econômico ocorrido nesse município nas primeiras décadas do século XX.

A partir de 1950 que se iniciou o processo de concentração da população nas cidades, bem como o aparecimento dos problemas urbanos originados do crescimento urbano (SOARES, 2007).

As tabelas seguintes mostram a evolução da população no Estado do Rio Grande do Sul. A Tabela 1 mostra a população dos dezoito municípios gaúchos com mais de 10 mil habitantes em 1940.

Observamos que dentro desses já estavam presentes quatro municípios que mais tarde integrariam a Região Metropolitana de Porto Alegre: Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

Tabela 1 - Dezoito municípios do Rio Grande do Sul com mais de 10 mil habitantes

Cidade	População	Cidade	População
Porto Alegre	259.246	Caxias do Sul	17.180
Pelotas	61.985	Alegrete	16.227
Rio Grande	49.337	Cruz Alta	16.028
Santa Maria	39.074	São Leopoldo	13.876
Bagé	31.349	Novo Hamburgo	12.954
Livramento	26.623	São Gabriel	12.288
Uruguaiana	21.365	Canoas	11.463
Cachoeira do Sul	17.565	Jaguarão	10.660
Passo Fundo	17.207	Dom Pedrito	10.030

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 1940.

A Tabela 2 mostra a evolução da população urbana e rural no Estado do Rio Grande do Sul no período de 1940 a 1970. Verificamos que esta cresceu aproximadamente 22%.

Tabela 2 - Evolução da população urbana e rural no Rio Grande do Sul no período de 1940-1970.

Ano	População Urbana	(%)	População Rural	(%)	Total:
1940	1.034.395	31,15	2.286.294	68,85	3.320.689
1950	1.421.980	34,14	2.752.841	65,86	4.164.821
1960	2.418.969	44,89	2.969.690	55,11	5.388.659
1970	3.553.006	53,31	3.111.885	46,69	6.664.891

Fonte: Censo Demográfico IBGE

Segundo Singer (1977) na segunda metade da década de 50 a industrialização extravasou os limites municipais da capital, convertendo os núcleos urbanos de Guaíba, Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul em autênticos subúrbios industriais que apresentavam uma perfeita continuidade urbana com a capital.

No período de 1946 a 1964 existiram diversas políticas governamentais em favor dos grandes capitais industriais que se instalaram nas principais capitais brasileiras, formando importantes concentrações industriais.

No Rio Grande do Sul, essa conjuntura favoreceu a concentração industrial em alguns setores, como o alimentício, o químico-farmacêutico, o do vestuário, o calçadista e o metalúrgico. A maioria desses setores vinculada ao processo de expansão e modernização das atividades agropecuárias no estado, assim como à especialização e diferenciação da indústria regional com relação aos setores mais avançados do centro do país. (SOARES, 2007, p.303).

Grandes projetos industriais foram promovidos no território da RMPA (ainda não institucionalizada): Refinaria Alberto Pasqualini (Canoas), Companhia Siderúrgica Rio-Grandense (Sapucaia do Sul). Em 1952 houve a aquisição do controle acionário da Companhia de Cimento Brasileiro, no município de Esteio, pelo grupo Votorantim. A empresa passou a chamar Cimento Portland Gaúcho. Em 1972 iniciaram as operações da empresa Rio Grande Companhia de Celulose (Guaíba). Esses grandes empreendimentos acentuaram as tendências de localização industrial nos municípios metropolitanos, enquanto a cidade de Porto Alegre foi ao

longo do tempo caracterizando-se como centro de gestão e metrópole comercial de serviços.

Em 1970, pela primeira vez o censo demográfico apresentou no Estado do Rio Grande do Sul uma população urbana superior à população rural. O processo de urbanização também se caracterizou por uma redefinição da distribuição da população dentro do Estado. Ficou consolidada a tendência de concentração da população em Porto Alegre e no seu entorno. Os municípios mais industrializados ficaram mais populosos em detrimento daqueles com base econômica agropecuária.

Soares (2007) afirma que esse movimento refletiu ainda as políticas governamentais de concentração econômica que passaram a se direcionar à industrialização na grande Porto Alegre, da mesma forma que houve perda de dinamismo da metade sul do Estado, com o lento ritmo de crescimento dos seus principais municípios. Após a Segunda Guerra Mundial houve um processo de industrialização no Brasil. A população da capital alcançou os 885 mil habitantes em 1970. A população da área metropolitana (ainda não institucionalizada) ultrapassou os 1,5 milhões de habitantes nesse mesmo ano.

Em 1970, aproximadamente 57% da população da RMPA (ainda não institucionalizada) residiam em Porto Alegre, em 1980 a população dos outros municípios da RMPA já era equivalente a da capital, o que comprova a aceleração do crescimento da população na RMPA.

A população urbana em todo o Estado do Rio Grande do Sul cresceu ao longo do tempo. A tabela 3, a seguir, mostra a evolução urbana e rural da população do Estado entre os anos de 1980 e 2010.

Tabela 3 - População do Estado do Rio Grande do Sul de 1980 – 2010

Ano	1980 ¹		1991 ²	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
RS	5.385.866	2.556.856	6.994.134	2.141.345
Ano	2000 ²		2010 ²	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
RS	3.620.588	3.134.870	5.385.866	2.556.856

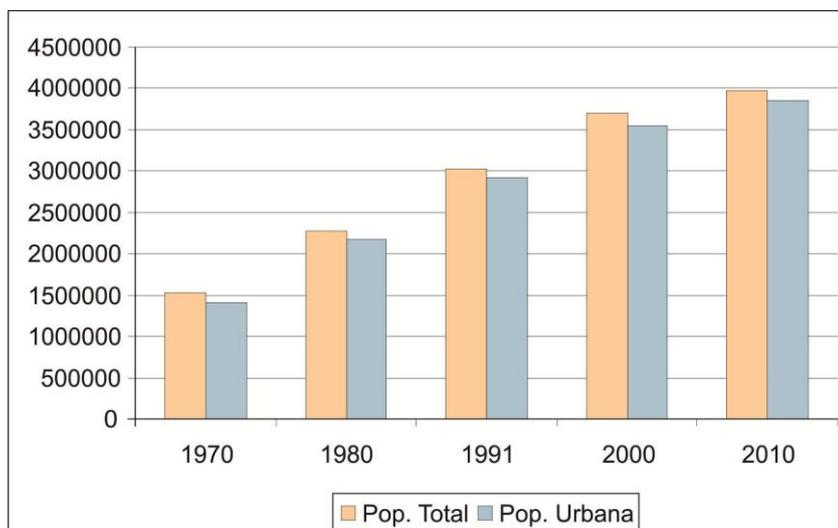
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010.

(1) População recenseada

(2) População residente

O gráfico 1, a seguir, mostra o aumento da população urbana da RMPA de 1970 a 2010, relacionando com a população total regional.

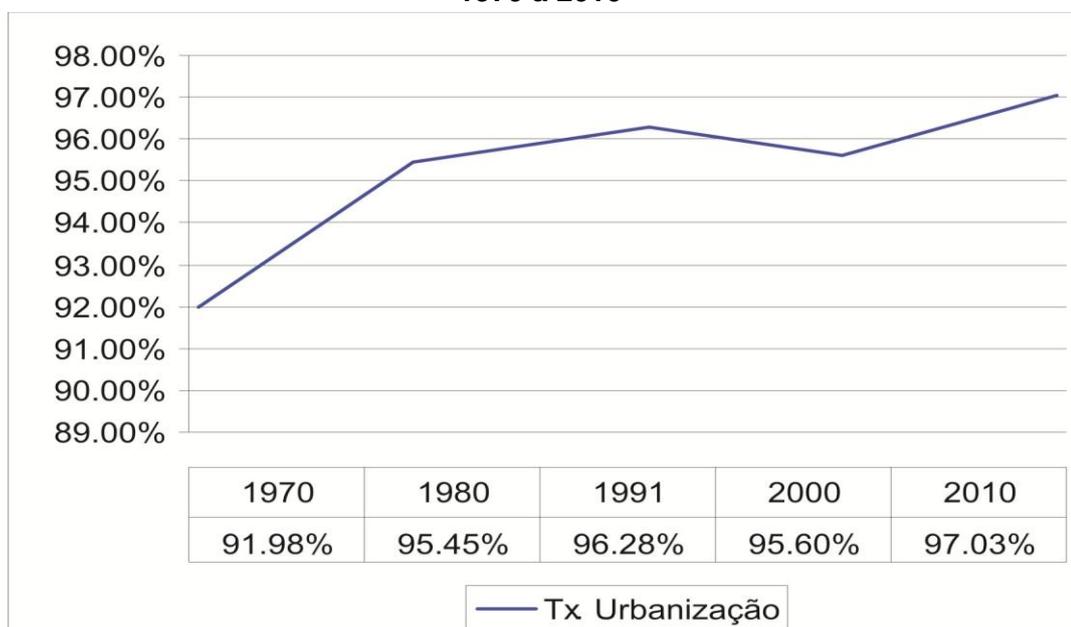
Gráfico 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre: relação população total e urbana de 1970 a 2010



Fonte: Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

O gráfico 2, a seguir, mostra o processo de evolução da taxa de urbanização da RMPA, no período de 1970 a 2010.

Gráfico 2 - Região Metropolitana de Porto Alegre: evolução da taxa de urbanização de 1970 a 2010



Fonte: Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Percebemos pelo gráfico acima que a taxa de urbanização teve seu maior crescimento no período compreendido entre os anos de 1970 e 1980. No período entre 1991 e 2000 houve uma queda e a taxa de urbanização novamente cresceu entre as décadas de 2000 e 2010, mas esse crescimento foi bem menos expressivo do que na primeira década analisada (1970-1980).

A tabela 4, a seguir, mostra a evolução da população urbana e da taxa de urbanização da RMPA entre 1970 e 2010.

Analisando-a percebemos que a maioria dos municípios metropolitanos já apresentava uma taxa de urbanização acima de 60% em 1970. Guáíba apresentava uma taxa de urbanização de 59,84%, um pouco menor do que o restante dos municípios metropolitanos. Chama a atenção o município de Viamão, que apresentava uma taxa de urbanização de 17,20% em 1970 e em 2010 chega a 93,97%.

Tabela 4 - Região Metropolitana de Porto Alegre: população urbana e taxa de urbanização de 1970 a 2010

Municípios	1970		1980		1991		2000		2010	
	Pop. Tot.	(%)	Pop. Tot.	(%)						
Alvorada	39656	98.35	90905	99.48	141881	99.88	183365	99.67	195673	100.00
Araricá	-	-	-	-	-	-	3493	86.63	3996	82.15
Arroio dos Ratos	-	-	-	-	-	-	12528	93.95	12956	95.22
Cachoeirinha	29955	96.62	62752	99.30	87951	99.72	107564	100.00	118278	100.00
Campo Bom	14771	88.89	32162	95.20	46481	97.09	51838	95.96	57338	95.45
Canoas	149183	97.04	214970	97.52	270672	96.97	306093	100.00	323827	100.00
Capela de Santana	-	-	-	-	-	-	-	-	6915	59.55
Charqueadas	-	-	-	-	-	-	29015	96.84	34490	97.65
Dois Irmãos	-	-	9730	63.99	17851	94.20	22272	99.27	27276	98.93
Eldorado do Sul	-	-	-	-	12480	70.50	19242	70.57	30800	89.68
Estância Velha	7732	86.72	12998	91.35	26713	94.76	34367	97.82	41484	97.44
Esteio	32895	95.08	50206	98.51	70468	99.89	79961	99.89	80643	99.86
Glorinha	-	-	-	-	632	13.78	1285	22.61	2067	30.00
Gravataí	36237	69.07	80573	75.00	167863	92.72	212144	91.19	243497	95.24
Guaíba	20153	59.84	44187	80.28	73778	88.78	91956	97.51	93064	97.75
Ivoti	-	-	3881	43.71	9201	56.36	13785	89.99	18062	90.88
Montenegro	-	-	-	-	-	-	48862	89.34	53629	90.26
Nova Hartz	-	-	-	-	8121	81.10	12879	85.46	15269	83.23
Nova Santa Rita	-	-	-	-	-	-	11550	73.33	19475	85.73
Novo Hamburgo	81235	95.16	133206	97.59	201502	97.97	231989	98.22	234798	98.27
Parobé	-	-	-	-	30771	96.17	43439	97.01	48633	94.43
Portão	-	-	7925	73.87	16445	84.38	19818	80.37	25276	81.75
Porto Alegre	869730	98.21	1114851	99.06	1247529	98.74	1320739	97.07	1409351	100.00
Rolante	-	-	-	-	-	-	23483	63.41	15310	78.57
Santo Antônio da Patrulha	-	-	-	-	-	-	-	-	28114	70.84
São Jerônimo	-	-	-	-	-	-	15611	76.97	17055	77.05
São Leopoldo	62990	97.76	94868	96.23	160358	95.50	192895	99.66	213238	99.60
Sapiranga	11336	69.11	30776	82.54	52907	90.17	65785	95.08	72286	96.40
Sapucaia do Sul	41116	98.50	78846	99.35	104486	99.62	121813	99.24	130469	99.63
Taquara	-	-	-	-	-	-	43125	81.64	45266	82.84
Triunfo	-	-	6782	48.95	9980	55.68	12887	58.14	16857	65.35
Viamão	11425	17.20	106636	90.62	156145	92.30	211612	93.05	224943	93.97
RMPOA	1408414	91.98	2176254	95.45	2914215	96.28	3545395	95.60	3860335	97.03

Fonte: Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Em 1970 a RMPA (ainda não institucionalizada) representava 22% da população total no Estado do RS. Em 2010 essa proporção passou a ser de 37%. Analisaremos na seção seguinte de forma mais detalhada como este processo aconteceu.

3.2 Dados atuais e transformações no território da RMPA

Como já foi mencionada nos capítulos anteriores, a RMPA foi institucionalizada em 1973, juntamente com as outras sete regiões no país (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza) através da Lei Complementar nº 14, que obedecia a Constituição Federal de 1967.

O quadro 3, a seguir, mostra a composição da RMPA em 1973.

Quadro 3 - Composição da RMPA em 1973

Ano	Nº Municípios	Municípios Originais
1973	14	Alvorada, Cachoeirinha, Campo bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

Ao longo do tempo a RMPA vem sendo ampliada, passando em 2011, a apresentar 33 municípios, que possuem características diferenciadas quanto à extensão territorial; população; urbanização e densidade demográfica; índices relativos ao PIB e IDH; produção rural e urbana; condições de habitação, saúde e escolaridade da população. Até mesmo a colonização desses territórios é diversificada, trazendo diferenças culturais importantes.

Silva (2003), na sua pesquisa sobre a inclusão de municípios na RMPA, afirma que a diversidade encontrada nesses espaços pode dificultar ações de governança, planejamento e de desenvolvimento da região.

A participação de um número cada vez maior de municípios na RMPA acentua as dificuldades existentes no que se refere ao seu planejamento e gestão. Municípios com realidades diversas e submetidos a problemas diferentes dificilmente terão interesse em se unir para buscar soluções conjuntas ou planejar seu desenvolvimento. (SILVA, 2003, p.204).

No quadro 4 podemos visualizar a composição da RMPA ao longo do período de 1989 a 2011.

Quadro 04 – Composição da RMPA de 1989 a 2011

Ano	Nº Municípios Acrescidos	Municípios Acrescidos
1989	08	Dois irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.
1994	01	Charqueadas.
1998	02	Araricá e Nova Santa Rita
1999	03	Montenegro, São Jerônimo e Taquara.
2000	02	Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha.
2001	01	Capela de Santana.
2010	01	Rolante.
2011	01	Igrejinha

Fonte: Lei Federal Complementar nº 14. Constituição Estadual de 1989 e Leis Estaduais Complementares.

A população da RMPA passou de 1.531.255 habitantes, no ano de sua institucionalização, 1973, para 3.978.470 em 2010. Eram 14 municípios e em 2010 são 32. Sua superfície aumentou de 5.830 km² para 10 097,186 km², em 2010.

A região metropolitana de Porto Alegre, em 2011, ocupa um lugar de destaque no Estado. Ela está localizada na zona nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, ocupando 3,75% da superfície total do Estado (IBGE, 2010). Na atualidade o único município metropolitano com mais de um milhão de habitantes é a capital, e dos 10 municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de 200 mil habitantes, sete estão localizados na RMPA. É a área mais densamente povoada do Estado, concentrando aproximadamente 37% da população, sendo a quarta região metropolitana mais populosa do Brasil, superada apenas pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Também possui o quarto maior PIB do Brasil. Os três municípios com maiores densidades demográficas do Estado também estão localizados na região metropolitana, Alvorada, Esteio e Porto Alegre. (IBGE, 2010).

A região também concentra o maior volume de investimentos (públicos e privados) nos setores econômico, cultural, social, infraestrutura e educação. Possui a maior parcela da população do Estado. Encontram-se na RMPA importantes complexos industriais: III Polo Petroquímico (Triunfo), a Refinaria Alberto Pasqualini (Canoas), a General Motors (Gravataí), o complexo produtivo do setor coureiro-

calçadista (Novo Hamburgo, São Leopoldo, Taquara e todos os municípios de seu entorno).

A formação original da RMPA se deu a partir da cidade de Porto Alegre, sua sede, e de São Leopoldo, em torno das quais se formou um conjunto de cidades pequenas e médias, sendo que nas últimas décadas, algumas delas assumiram tamanho e importância significativos no contexto da RMPA.

Não apenas a taxa de urbanização dos municípios que integram a região metropolitana é diferenciada entre si, também o IDH – índice de desenvolvimento humano municipal é diversificado dentro da RMPA.

Conforme o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Esse índice pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento, mas além do aspecto econômico também afere longevidade e educação da população avaliada⁶.

Na tabela 5 apresentamos o IDH de todos os municípios da região metropolitana de Porto Alegre conforme dados do Censo 2000 (até aqueles que não faziam parte oficialmente da região em 2000).

Na análise da tabela percebemos que o maior IDH-M está no município de Porto Alegre, entretanto quando este é desmembrado nas categorias Renda, Longevidade e Educação, os resultados são diferentes. Na categoria renda os municípios de Campo Bom e Nova Santa Rita apresentam os mais altos índices. Na categoria Longevidade destacam-se os municípios de Nova Hartz e Viamão. Na Educação, os municípios de Campo Bom e Nova Santa Rita são onde encontramos os maiores índices.

⁶ Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD o IDH foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). IDH até 0,499 é considerado baixo; índices entre 0,500 e 0,799 são considerados médios; e IDH maior que 0,800 são considerados alto. Para mensurar o IDH de municípios as dimensões são as mesmas (educação, longevidade e renda), mas alguns dos indicadores usados são diferentes, mais adequados para avaliar as condições de núcleos menores.

Tabela 5 - IDH dos municípios da RMPA em 2000

MUNICÍPIO	IDH-M	Renda	Longevidade	Educação
Alvorada	0,768	0,713	0,775	0,878
Araricá	0,784	0,769	0,752	0,906
Arroio dos Ratos	0,773	0,689	0,775	0,895
Cachoeirinha	0,813	0,831	0,852	0,905
Campo Bom	0,837	0,869	0,775	0,951
Canoas	0,815	0,688	0,788	0,858
Capela de Santana	0,764	0,673	0,791	0,842
Charqueadas	0,806	0,727	0,774	0,869
Dois Irmãos	0,812	0,76	0,733	0,922
Eldorado do Sul	0,803	0,725	0,814	0,879
Estância Velha	0,808	0,708	0,81	0,9
Esteio	0,842	0,748	0,814	0,896
Glorinha	0,785	0,715	0,774	0,876
Gravataí	0,811	0,697	0,834	0,892
Guaíba	0,815	0,713	0,775	0,878
Igrejinha	0,821	0,733	0,847	0,885
Ivoti	0,851	0,769	0,752	0,906
Montenegro	0,833	0,689	0,775	0,895
Nova Hartz	0,796	0,831	0,852	0,905
Nova Santa Rita	0,789	0,869	0,775	0,951
Novo Hamburgo	0,809	0,688	0,788	0,858
Parobé	0,786	0,673	0,791	0,842
Portão	0,831	0,727	0,774	0,869
Porto Alegre	0,865	0,76	0,733	0,922
Rolante	0,778	0,725	0,814	0,879
Santo Antônio da Patrulha	0,77	0,708	0,81	0,9
São Jerônimo	0,790	0,748	0,814	0,896
São Leopoldo	0,805	0,715	0,774	0,876
Sapiranga	0,806	0,697	0,834	0,892
Sapucaia do Sul	0,806	0,713	0,775	0,878
Taquara	0,819	0,769	0,752	0,906
Triunfo	0,788	0,689	0,775	0,895
Viamão	0,808	0,831	0,852	0,905

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD. 2000

Essa diferenciação também é encontrada quando analisamos os índices mais baixos. No IDH-M, o município de Capela de Santana apresenta o menor índice. Quando analisamos a categoria Renda, novamente Capela de Santana aparece, juntamente com Parobé. Na análise da Longevidade encontramos o menor índice em Dois Irmãos e Porto Alegre. Finalizando, os municípios de Capela de Santana e Parobé apresentam os piores índices na categoria Educação.

Precisamos analisar com calma o IDH-M, que é a média entre o IDH Renda, IDH Longevidade e IDH Educação, pois como toda média ele pode esconder problemas pontuais nas categorias internas desse cálculo. Também não podemos

esquecer que dentro do próprio município também existem índices diferenciados. Porto Alegre apresenta alto IDH em alguns bairros e em outros baixíssimos índices.

As diferenças encontradas nos municípios metropolitanos influenciam as ações de planejamento e gestão para o desenvolvimento da região, pois a diversificação dos problemas encontrados na RMPA pode dificultar a articulação e mobilização dos atores sociais envolvidos com essa temática.

Muitos são os problemas enfrentados na RMPA. Podemos destacar o tráfego de veículos entre os municípios que a compõem. A RMPA está contemplada pelas duas principais rodovias do Estado, pois ambas cruzam a capital gaúcha: a BR – 290 e a BR- 116.

A rodovia BR-290 parte na fronteira com a Argentina, no município de Uruguaiana e se desloca no sentido oeste-leste, penetrando na RMPA por São Jerônimo, passando por Porto Alegre e saindo por Santo Antônio da Patrulha. Essa rodovia tem seu término no município de Osório e dá acesso à BR-101, que assegura a ligação com o resto do País.

A rodovia BR-116 inicia em Jaguarão, no extremo sul do Estado, ingressa na Região Metropolitana através do Município de Guaíba, atravessa toda a área mais conurbada da região metropolitana e segue por Dois Irmãos em direção a Caxias do Sul e posteriormente chegando ao Estado de Santa Catarina. É um eixo viário com forte ocupação urbana no seu entorno. As condições de circulação são críticas na rodovia, pois não há capacidade para alocar o grande tráfego de veículos. Existe um gargalo rodoviário, principalmente entre as cidades de Porto Alegre e Novo Hamburgo, esse trecho da BR-116, de aproximadamente 70 km, que está sujeito a constantes congestionamentos. Conforme informação da Polícia Rodoviária Federal do RS, o fluxo aproximado de veículos que passam diariamente neste trecho é de 150.000. Também é grande o número de acidentes.

O quadro 5, a seguir, mostra os acidentes na Rodovia BR 116, no trecho entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, nos anos de 2010 e 2011.

Quadro 5 - Número de acidentes no trecho da BR 116 – Porto Alegre – Novo Hamburgo

Ano do Acidente	Quantidade de Acidentes	Quantidade de Feridos Leves	Quantidade de Feridos Graves	Quantidade de Mortos
2010	2.769	627	119	39
2011	3.139	627	142	24
Total	5.908	1.254	261	63

Fonte: NURAM – RS - Núcleo de Registro e Medicina Rodoviária – Polícia Rodoviária Federal RS

No Brasil muitas vias regionais, oriundas do deslocamento entre cidades foram se transformando, ao longo do tempo, em vias urbanas devido à ocupação de áreas no entorno delas. De acordo de Ugalde e Rigatti (2007), apenas 10% dos deslocamentos nesse trecho metropolitano da BR-116 (POA-NH) têm origem e destino fora da RMPA, conferindo uma função de via intra-urbana. Além disso, os autores afirmam que esse trecho não apresenta apenas um problema de transporte.

A excessiva demanda sobre ela, consolidou-se não somente pelo tráfego de passagem, mas principalmente como resultado do processo de ocupação de suas margens, o que sugere que, além de um problema de transporte, trata-se de um problema espacial. (UGALDE; RIGATTI, 2007, p.1).

Essa situação merece a atenção da sociedade e governantes no sentido de encontrar soluções em conjunto para esse problema. Mais uma vez a necessidade de articulação entre o poder local, regional e estadual se impõe.

Pretendemos com essa introdução sobre as características atuais e alterações na composição da RMPA contextualizar o tema, para podermos iniciar a periodização do processo de constituição do território. O foco das próximas seções é referente aos diferentes arranjos institucionais de governança regional, formais ou não, encontrados em cada período, na RMPA.

3.3 Período de 1973 a 1988 - Primeira Fase: Da instituição da Região Metropolitana de Porto Alegre até a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1967 no seu Artigo 157 previa que:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesse comum.

As áreas urbanas da RMPA, já na década de 1960, eram contínuas em quase todo o espaço metropolitano, contribuindo para uma estreita interdependência entre problemas e soluções, tanto na área econômica quanto na social, ambiental, espacial e político institucional. Essa continuidade espacial e dependência mútua indicaram que as funções urbanas deveriam ir além das competências das administrações locais e que poderiam ser equacionadas a partir de uma visão mais abrangente por organismos supralocais.

Segundo Alonso (2008, p.4) o Estado do Rio Grande do Sul foi “um dos pioneiros no sentido de reconhecer o fenômeno metropolitano como um fato novo e encaminhar a sua institucionalização antecipada com relação à legislação federal”. Ainda segundo o autor, em 1967, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre constituiu a Associação Metropolitana de Municípios (AMEM), que, através dos estatutos possuía o encargo do planejamento integrada da área. Essa associação era constituída por 10 municípios: Alvorada, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão.

A ideia era a de que esses municípios se articulassem para estabelecer mecanismos que permitissem a formulação de soluções e a implementação das mesmas de forma integrada. Nesse sentido, foi criada a Associação Metropolitana de Municípios (AMEM), que objetivava o entendimento intermunicipal para enfrentar os graves problemas do planejamento integrado. (ALONSO, 2008, p.13).

Para definir a Região Metropolitana de Porto Alegre foram adotados três critérios: (BRASIL, 1973).

- a) A continuidade dos espaços urbanos, medida através de fotografias aéreas;
- b) Os fluxos de transportes, fundamentalmente de transporte de passageiros;
- c) As funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço urbano da Capital.

Em 1970 foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), que já contava com 14 municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. O CMM foi estruturado com base em um convênio.

O elemento novo no convênio então assinado residia na incorporação de um representante do Governo do Estado e de um representante do Ministério do Interior, através da Sudesul. Portanto, as três esferas de governo estavam assim habilitadas

a atuar integradamente na questão metropolitana do Rio Grande do Sul. (ALONSO, 2008, p.16).

No mesmo ano foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM). Esses dois órgãos eram responsáveis pelo processo de planejamento integrado da RMPA.

Para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a RMPA foi assinado um documento de cooperação técnica entre o Brasil e a República Federal da Alemanha. Através desse acordo, o governo Alemão ficava comprometido de enviar um grupo de especialistas em planejamento regional para trabalhar, em regime de cooperação, com a equipe brasileira do GERM. O trabalho de elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) foi desenvolvido entre setembro de 1971 e março de 1973. (ALONSO, 2008).

Somente em junho de 1973 as regiões metropolitanas foram legalizadas, através da Lei Complementar nº 14, que obedecia a Constituição Federal de 1967. A região metropolitana de Porto Alegre foi institucionalizada juntamente com as outras sete regiões no país (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza). No ano seguinte, 1974, seguindo o mesmo processo, também por lei complementar federal, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi oficializada.

A RMPA em 1973 foi constituída legalmente com os mesmos 14 municípios do Conselho Metropolitano de Municípios, criado em 1970. O aparato administrativo criado para a gestão metropolitana, após a Lei Complementar Federal nº 14, os Conselhos *Deliberativo* e *Consultivo*, garantia maioria para o poder executivo estadual. Esses conselhos foram criados em dezembro de 1973, através da Lei nº 6.656.

O Conselho Deliberativo era formado por cinco membros nomeados pelo Governador do Estado: “(...) sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana”. (Lei Complementar Federal nº 14, artigo 2º, inciso 2º).

Portanto, na composição das cinco vagas apenas duas poderiam ter uma participação dos municípios metropolitanos e mesmo assim a decisão final estava nas mãos do poder executivo estadual. O Conselho Consultivo dava acesso a todos os municípios da RMPA, entretanto esse espaço não dispunha de poder decisório, tinha uma função restrita à apresentação de sugestões ao Conselho Deliberativo.

Em 12 de dezembro de 1973, através da Lei Estadual Nº 6.652, foi criado o Fundo de Investimentos Urbanos - FUNDURBANO-RS, tendo como finalidade dar suporte financeiro à elaboração de planos e projetos e à execução de serviços comuns de interesse da RMPA. O objetivo era constituir uma base financeira para o custeio das despesas de funcionamento dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMPA.

A falta de estudos sobre a atuação do Executivo estadual - na figura dos governadores Walter Peracchi Barcellos (1967-61), Euclides Triches (1971-75) e Sinval Guazzelli (1975-79) - com relação específica à região metropolitana de Porto Alegre, impede que se trace uma panorama mais detalhado da época. Entretanto, sabemos que o período era de ditadura militar, o que impossibilitava uma maior participação da sociedade civil no planejamento, gestão e desenvolvimento regional. Embora houvesse associações de municípios, a participação se dava basicamente através da figura do prefeito municipal. Consultamos alguns Planos de Governo e Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa, como instrumentos de análise para um melhor entendimento do período descrito.

A análise dos planos e ações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul tem como objetivo situar o contexto político do Estado nas diferentes épocas de formação da RMPA. As transformações na forma de gestão ficam mais evidentes quando conseguimos entender o que estava acontecendo no Brasil e no RS, pois a região está inserida nesse conjunto de forças e relações de poder, não apenas na esfera política, mas também econômica e social.

Na busca de um melhor entendimento sobre as transformações da RMPA, é interessante destacar a Mensagem do Governador Euclides Triches, período de governo entre 1971 e 1975, sobre o conflito entre a expansão das áreas industriais do Estado e o desenvolvimento urbano.

Saliento ainda que a Administração Estadual deu ênfase à criação de condições para a instalação e a ampliação de investimentos na área industrial, através da introdução de novos instrumentos, ou seja, de incentivos materiais, fiscais, financeiros e de serviços, já previstos no PROJETO GRANDE RIO GRANDE. No que tange à implantação de áreas e distritos industriais buscou-se – juntamente com a execução do projeto do Distrito Industrial de Rio Grande – solucionar o problema de localização fabril prioritariamente onde os conflitos entre a expansão das indústrias e o desenvolvimento urbano se identificassem mais cruciantes. Neste sentido, foi equacionado o problema da localização de plantas industriais, tanto para empresas já instaladas que apresentam problemas de inadequada localização quanto para as que necessitam de expansão (...). No momento,

desenvolvem-se os trabalhos de implantação dos Distritos Industriais de Gravataí e Cachoeirinha (RIO GRANDE DO SUL, 1974, p.9-10).

Na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa também existem as ações de cada secretaria. São relatórios anexados ao documento.

A Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas cita a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMPA, com base no artigo 2º da lei Complementar nº 14 de 1973.

Cabe-lhes promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, a programação dos serviços comuns e a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse da região. (RIO GRANDE DO SUL, 1974, p.10-2).

No ano de 1974 a Lei Estadual 6.748 criou a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, para exercer a programação e execução de projetos e serviços de interesse comum, passando a ser a sucessora legal do Grupo Executivo da RMPA.

Destacam-se, dentre outras, como funções do Conselho Deliberativo da RMPA a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMPA e a planejamento de serviços comuns aos municípios. Entretanto, a RMPA já possuía seu Plano de Desenvolvimento, concluído em março de 1973, como resultado do trabalho da equipe teuto-brasileira.

O primeiro Plano de Desenvolvimento Metropolitano não chegou a ser implementado, mas serviu de base a propostas posteriores, o que permite afirmar que a concepção de um plano global para a RMPA antecedeu à sua institucionalização. (BORBA; CUNHA, 2002).

No Plano de Desenvolvimento Metropolitano, elaborado em 1973 já foi detectado dificuldades na administração da RMPA, devido ao fato de haver três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), mas nenhum nível *regional*. Dificuldades que encontraremos em todos os períodos de formação da RMPA.

Os problemas que a primeira vista poderiam ser tidos como de origem municipal, escapam da competência desse nível, nem por isso tornando-se enquadráveis nas atribuições básicas do nível estadual. Assim, sua própria natureza demonstra a existência de um vazio na estrutura administrativa vigente. (BRASIL, 1973, p.25).

A METROPLAN elaborou uma análise sobre as dificuldades encontradas pela entidade na implementação do planejamento metropolitano de 1973. Segundo o documento, houve várias dificuldades neste processo. (METROPLAN, 1978).

Entende-se o termo implementação como referente a um processo político-decisório que atua sobre os recursos de um sistema social, com o intuito de distribuir os mesmos, de tal sorte que seja possível implantar projetos compatíveis entre si, no tempo, no espaço e em relação a um conjunto de diretrizes determinado para este sistema. (METROPLAN, 1978, p.17).

O documento deixa claro que dentro dessa conotação, a implementação passa a ser um processo contínuo no qual a variável política desempenha um papel fundamental, já a implantação integra o processo anterior, sendo “a ação executiva por excelência, e onde a variável técnica é a mais significativa”. (METROPLAN, 1978, p.17).

Podemos verificar que nesse documento a METROPLAN demonstrou uma concepção de planejamento que separa a elaboração da implementação, como momentos distintos do processo.

Assim, na medida em que o processo político-decisório divergir ou não entender as intenções e/ou diretrizes propostas para o sistema sobre o qual atua, ou na medida em que estas diretrizes não forem representativas desse sistema social, é bem possível que aumentem consideravelmente os problemas de implementação. (METROPLAN, 1978, p.18).

Essa dicotomia entre elaboração e implementação do planejamento teve consequências negativas. Faltou apoio político, pois a elaboração do projeto de desenvolvimento foi feito por uma equipe técnica, mas a implementação necessitava do apoio dos demais atores sociais envolvidos no processo.

O apoio político foi buscado após o término do Plano de Desenvolvimento da RMPA, mas não obteve sucesso.

Foi um paliativo que amenizou um pouco as dificuldades, e o fato estava constatado: a montagem de um processo de planejamento e de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano deve, desde seu início, contar com a participação daqueles que decidem sobre a distribuição e alocação de recursos. (METROPLAN, 1978, p.19).

Além das questões mencionadas, também outros fatores influenciaram nas dificuldades de implementação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Segundo análise da própria instituição (METROPLAN, 1978):

- a) Mudanças na estrutura organizacional como decorrência da mudança de funções - Inicialmente a função foi elaborar o planejamento, posteriormente veio a etapa da implementação. Com isso outras ações seriam necessárias. “Isso implica novos comportamentos, relações e atividades, tanto internas como externas à Entidade.” (METROPLAN, 1978, p. 19).
- b) Plano de Desenvolvimento Estadual como condição de viabilidade do Plano Metropolitano – A RMPA faz parte de um território maior, o Estado do Rio Grande do Sul, dessa forma precisava haver um Plano de Desenvolvimento Estadual que contemplasse a região, pois esta não está separada do Estado, ela influencia e é influenciada pelo Estado.

Parece que a única alternativa que permitirá implantar o PDM, nas suas diretrizes básicas, será a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estadual, integrante, por sua vez, de um sistema de planejamento que incorpore também o Plano Metropolitano. (METROPLAN, 1978, p.20).

- c) Plano Diretor dos municípios como instrumento de implementação - Por falta de recursos financeiros, humanos e técnicos nem todos os municípios elaboraram seu Plano Diretor. Da mesma forma, a qualidade e confiabilidade deles também são determinadas pela falta desses recursos mencionados. Há uma interdependência entre o Plano Diretor dos municípios e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento.
- d) Contatos externos como condição necessária à função de coordenação – Existe a necessidade de um sistema de relações informacionais com o objetivo de obter e também manter o apoio e a colaboração de técnicos e políticos das entidades públicas e particulares que fazem parte do processo de implementação do planejamento metropolitano.
- e) Sistema de informações como condição indispensável ao controle do processo de planejamento metropolitano – Para efeitos desse documento da Metroplan (METROPLAN, 1978), o “controle” é considerado um procedimento integrado ao processo de planejamento, que contempla desde a identificação do efeito de ações, à avaliação face ao sistema e objetivos e também, caso seja necessário, a própria modificação do sistema. Sendo que o controle do desenvolvimento metropolitano deve ser feito em dois níveis, relacionados entre si:

A nível regional, o sentido do controle é determinar se o conjunto das modificações locais está atingindo os pressupostos regionais, o que significa avaliar o todo sem localizar as modificações de suas partes e sem se preocupar em qual município está ocorrendo estas modificações. A nível local, o sentido do controle é determinar se os pressupostos regionais propostos para esse nível estão sendo alcançados, o que significa avaliar as partes sem se preocupar se o todo está alcançando as dimensões pretendidas. (METROPLAN, 1978, p.25).

Foi complexa a relação entre o corpo técnico que desenvolveu o Plano Metropolitano e os demais atores sociais envolvidos no processo. Fica claro a dicotomia entre a elaboração (feita por técnicos) e a implementação (que está incorporada a um processo político-decisório).

Em 1975, a Lei Complementar nº 27 modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas concedendo a presidência aos governadores de Estado, significou maior centralismo nas decisões, pois os municípios ficaram reduzidos a um papel meramente consultivo. (BORBA; CUNHA, 2002).

As autoridades institucionais nesse período eram os Conselhos Deliberativo e Consultivo. Segundo Alonso (2008, p.18): “Os anos e as décadas seguintes foram caracterizados pelo desmonte dessas estruturas, que ainda eram incipientes, enquanto os problemas não pararam de crescer tornando-se mais complexos”.

É importante observar as matrizes discursivas com referência ao desenvolvimento nos diferentes períodos de formação da RMPA.

Sinval Guazzeli, governador do RS no período de 1975 a 1979, inicia seu Plano de Governo expressando uma concepção de desenvolvimento.

O desenvolvimento é um processo que importa em crescimento e mudanças estruturais. Tal processo visa, no econômico, a maior produção de bens e serviços; no educacional, à preservação e promoção da cultura; no social, à ampliação e aumento do bem-estar; na política, à proposição da sociedade organizada. Assim, entendido em sua abrangência global, o desenvolvimento é um fenômeno, que via de regra, não ocorre espontaneamente. Na maioria dos países, as transformações estruturais tem início ou aceleram-se graças a intervenções deliberadas e definidas no processo econômico, cabendo ao Estado, como responsável maior pela promoção do bem comum de relevante importância. (RIO GRANDE DO SUL, 1975, p.1).

Embora o discurso seja de um desenvolvimento *com abrangência global*, o documento apenas é um pouco mais específico no setor econômico - *maior produção de bens e serviços* - mas nas esferas educacional, social e política ele é bem amplo – *preservação e promoção da cultura, ampliação e aumento do bem*

estar e proposição da sociedade organizada. Também fica clara a concepção de que cabe ao Estado a maior responsabilidade pela *promoção do bem comum*.

Nas páginas seguintes, o documento explicita algumas questões condicionantes para a execução do Plano de Governo Estadual, dentre essas, a divisão de funções de governo: municipal, estadual e federal. Além disso, afirma estar embasado nas diretrizes Federais, mais especificamente no II Plano Nacional de Desenvolvimento. A época ainda era de centralização política federal, na qual os Estados federados não possuíam muita autonomia. O Governo Estadual seguia a mesma *cartilha*, não oferecendo muita liberdade aos municípios.

O estabelecimento de um sistema proposições, a nível estadual, é influenciado por outros fatores, limitantes ou não, decorrentes da divisão de funções entre os distintos níveis de Governo, do Municipal ao Federal, com predominância deste. E, dentre eles, cumpre destacar o II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujas diretrizes básicas constituem marco de referência para a convergência de ações e objetivos. O Estado é parte integrante desse contexto. (RIO GRANDE DO SUL, 1975, p.1-2).

Embora fosse um período de centralização política, em 1976 foi fundada a FAMURS – Federação das Associações de Municípios do RS. A iniciativa de criação foi de um de um grupo de municipalistas e de representantes das 19 Associações Regionais de Municípios existentes, na época. O objetivo era reunir essas associações em uma entidade estadual, que as representasse e discutisse os assuntos de interesse de todos os municípios gaúchos. Sua finalidade é associar, integrar e representar as Associações Regionais. (FAMURS, 2011).

Em 1988, pela Lei Municipal 6.206, a FAMURS teve sua atividade decretada como de utilidade pública. Em 1994, por meio da Lei 10.114, foi reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado como a entidade oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul.

Em 1976 já existia a Associação dos Municípios do Rio dos Sinos - AMVRS, criada em 1968. Apenas quatro municípios da primeira formação da RMPA não pertenciam a esta associação: Alvorada, Guaíba, Porto Alegre e Viamão. Em 1985 quando foi criada a Associação de Municípios da Grande Porto Alegre – GRANPAL, esses municípios vieram a fazer parte desta. Desses quatro, apenas Guaíba ficou em outra associação (Associação dos Municípios da Zona Centro Sul – ACENSUL). Alguns municípios metropolitanos, que faziam parte da AMVRS vieram a integrar a GRANPAL: Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Gravataí e Sapucaia do Sul.

Dessa forma, até 1988 os municípios da RMPA estavam divididos em três diferentes associações. Nunca aconteceu de todos os municípios da RMPA fazerem parte de uma única associação de municípios. Esse dado é importante para entender as dificuldades de governança da região, quando esta envolve a articulação entre diversas associações.

As associações de municípios não são as únicas formas associativas encontradas na RMPA nesse período, também é interessante destacar o surgimento dos Comitês de Gerenciamento dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas.

Em 1981 o governo estadual gaúcho, interessado na captação de recursos financeiros federais destinados à irrigação e procurando atender exigência nesse sentido, cria mediante decreto, um "sistema estadual de recursos hídricos", tendo à testa o CONRHIRGS – Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. No decreto de instalação do sistema eram previstos dois tipos de comitês de bacia: em cada bacia haveria um comitê executivo, composto por órgãos oficiais, e um comitê consultivo, composto por entidades não governamentais. Ainda que alguns desses comitês fossem criados, e até instalados, esse sistema nunca teve funcionamento efetivo. (ZORZI; et al, 2004).

Em março de 1983 aconteceu em Brasília o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, uma promoção conjunta do DNAEE – Departamento Nacional Águas e Energia Elétrica (MME – Ministério das Minas e Energia), da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA/MINTER) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/SEPLAN) e do CEEIBH - Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas. Este seminário, contou com a presença de especialistas internacionais da Inglaterra, França e Alemanha, que já possuíam experiência nesta área em seus respectivos países. Deflagrou-se a partir de então um amplo debate, em escala nacional, sobre a modernização da gestão dos recursos hídricos. No Rio Grande do Sul a repercussão foi muito grande entre aqueles que estavam em busca de aprendizados com a experiência internacional e suas possíveis lições em termos de aplicação à gestão de águas no espaço gaúcho. (ZORZI; et al., 2004).

Além da esfera governamental, também a sociedade em geral começava a se mobilizar. A partir dos anos setenta já havia um movimento ambientalista preocupado com a crescente degradação ambiental, especialmente com relação à água. Na região Metropolitana de Porto Alegre, três cursos d'água causavam grande

preocupação: o Lago Guaíba e dois de seus formadores, o Rio dos Sinos e o Rio Gravataí. Em virtude de estarem localizados em região altamente industrializada e urbanizada, os três corpos d'água sofriam um processo de poluição muito intensa. A partir desse contexto, na década de 80, entidades organizam-se e promovem-se campanhas com o objetivo de sensibilizar a opinião pública e provocar a ação governamental. (ZORZI; et al., 2004).

Em consequência de toda essa movimentação, surgem os dois primeiros comitês, o do Vale do Rio dos Sinos e o do Gravataí. A gênese do Comitê Sinos acontece em 1987. Neste ano acontece a campanha SOS Sinos, conduzida por entidades ecológicas da região, meios de comunicação locais, autoridades estaduais e locais e setores da indústria. O movimento culmina em um seminário, em 17 de setembro de 1987, na Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS – com sede no município de São Leopoldo, um dos principais da bacia. Decide-se então pela criação de um comitê de bacia com a missão de enfrentar os problemas do Rio dos Sinos. Durante a preparação da proposta de instalação do comitê, decide-se abandonar a dualidade nos comitês (executivo e consultivo), optando-se pela criação de um comitê único e oficialmente habilitado ao gerenciamento permanente dos recursos hídricos da bacia. Em 17 de março de 1988, a partir do decreto governamental de criação, o Comitê Sinos torna-se o primeiro comitê de gerenciamento de bacia de um rio estadual implantado no país. (ZORZI; et al., 2004).

Com seu extenso nome original – Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa do Rio dos Sinos – o Comitê Sinos inicia suas atividades enfrentando uma ambigüidade de propósitos, com uma flagrante indecisão entre objetivos de estudos técnicos *versus* objetivos de mobilização, conscientização e gerenciamento propriamente dito. (ZORZI; et al., 2004, p. 234).

O Comitê Gravataí teve uma trajetória semelhante ao Comitê Sinos. Os problemas de degradação no Rio Gravataí já sinalizavam aos movimentos ambientalistas a necessidade de buscar soluções para esse tema. No início de 1988 iniciou-se um grupo de trabalho interinstitucional, promovido pela METROPLAN e pela Associação dos Ex-Bolsistas da Alemanha/ Seção Sul – AEBA-RS. A partir disso foi lançada a ideia da construção de um comitê de bacia próprio. Em 15 de fevereiro de 1989, foi instalado oficialmente Comitê de Gerenciamento da Bacia do

Rio Gravataí. Praticamente um ano depois da criação do Comitê Sinos. (ZORZI; et al., 2004).

Embora criados por decreto governamental, os dois comitês, desde logo, enfrentaram uma grande precariedade de recursos financeiros e, principalmente, de poder legal efetivo de gerenciamento das águas de suas respectivas bacias. (ZORZI; et al., 2001, p.4).

Esses dois comitês foram implantados antes da LEI Nº 10.350, de 20 de dezembro de 1994 que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O artigo 4º, entre outras coisas, promulga:

I - descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas;

II - participação comunitária através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia;

III - compromisso de apoio técnico por parte do Estado através da criação de Agências de Região Hidrográfica incumbidas de subsidiar com alternativas bem definidas do ponto de vista técnico, econômico e ambiental, os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica que compõem a respectiva região;

IV - integração do gerenciamento dos recursos hídricos e do gerenciamento ambiental através da realização de Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, com abrangência regional já na face de planejamento das intervenções nas bacias.

O artigo 12 estabelece que em cada bacia hidrográfica seja instituído um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Portanto, a partir disso muitos outros comitês foram constituídos.

Segundo a FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – A alta concentração urbana e industrial reflete os principais problemas ambientais da RMPA, que são os esgotos domésticos, os resíduos industriais, o lixo domiciliar e a poluição do ar por fontes industrial e veicular. Nas áreas rurais, os problemas mais críticos são a erosão do solo, o assoreamento dos cursos d'água, a contaminação por agrotóxicos e resíduos orgânicos, especialmente dos dejetos animais jogados nos rios. (FEPAM, 2011).

Na RMPA surgiram mais 04 comitês, pois a região concentra 06 bacias hidrográficas que fazem parte da Região Hidrográfica do Guaíba (Rio Gravataí, Rio

dos Sinos, Rio Caí, Lago Guaíba, Rio Taquari-Antas e Baixo Jacuí). Portanto são 06 comitês de gerenciamento de recursos hídricos. Sendo que alguns municípios da RMPA fazem parte de mais de uma bacia hidrográfica.

Com esta lei há uma legalização da descentralização do Estado e da participação de diversos atores sociais nas ações de planejamento e gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas nas regiões de abrangência. Portanto, mesmo tendo uma configuração regional que segue uma lógica hídrica e um objetivo focalizado na área ambiental, os comitês de bacias passam a fazer parte, oficialmente, da governança regional, constituindo-se em mais uma esfera de discussão, além das Associações de Municípios e dos COREDEs. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional – COREDEs - surgiram em outro momento, portanto essa análise será feita no segundo período, pós Constituição Estadual de 1989, ainda neste capítulo.

A partir de 1978, o país já havia iniciado seu processo de redemocratização, quando o então presidente Ernesto Geisel, extinguiu o AI-5 – Ato Institucional número 5, que dava poderes extraordinários ao Presidente da República e suspendia várias garantias constitucionais. Entretanto, nada aconteceu de forma rápida, tivemos alguns marcos históricos que podem ser destacados, mas o processo de redemocratização foi lento e gradativo. Não apenas a forma de governar modificou-se, mas toda a sociedade também teve que adaptar-se a uma nova cultura política. As mudanças culturais costumam ser lentas e graduais.

Nos anos 70 já começavam os movimentos sociais, mas ainda não se pensava no tripé de relações de poder entre Estado, mercado e sociedade civil como a base de uma construção democrática. Essas três esferas apresentavam movimentos antagônicos e de maneira geral não se pensava em parcerias. Segundo Allebrandt (2009, p.61) os movimentos sociais da década de 70, estavam “permanentemente de costas para o Estado e para o mercado, e estes de costas para os movimentos sociais”.

No Rio Grande do Sul, Jair Soares, em 1982, foi o primeiro governador eleito pelo voto direto depois da redemocratização do país. Em seu mandato, de 1983 a 1987, não houve mudanças nos arranjos institucionais de gestão e desenvolvimento da RMPA.

Seu plano de governo demonstra preocupação com a região metropolitana, principalmente com sua concentração populacional urbana e problemas gerados com esse processo.

A população urbana da Região Metropolitana representa 96,27% da total, enquanto na Região de Erechim, a população urbana representa pouco mais de um terço do total regional. Na última década, a população da Região Metropolitana acusou crescimento a uma taxa de 3,8% a.a, bem superior, portanto, aos 1,5% a.a. do Estado como um todo. A tendência natural é, pois, de concentração da população em algumas regiões, sobretudo na Área Metropolitana e em especial na sua parte urbana. A consequência é a deterioração das condições de vida nas grandes cidades, com a marginalização de apreciável segmento de sua população, a insuficiência de infra-estrutura e a precariedade dos serviços essenciais à vida em coletividade organizada. Outros reflexos do fenômeno são o subemprego, o desemprego, o aumento da criminalidade, a proliferação de subabitações e outros problemas sociais. O crescimento urbano, aqui entendido tanto o crescimento dos núcleos urbanos como a evolução da rede de cidades, é um fenômeno bem caracterizado e se processa em uma velocidade que torna difícil o atendimento satisfatório às necessidades das comunidades. (RIO GRANDE DO SUL, 1983, p. 76).

Em 1985 foram realizadas as primeiras eleições para as capitais dos Estados. Em Porto Alegre, Alceu Collares, do PDT, foi o primeiro prefeito eleito após 20 anos. A campanha para a prefeitura teve os debates centrados na participação da população no processo decisório da gestão pública. Os candidatos, em seus planos de governo, apontavam suas metas em termos de ampliação da participação social e de propostas de gestão participativa. Havia um movimento de associação de moradores muito forte, a UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre, fundada em 1983.

No governo municipal de Collares houve a implantação de Conselhos Populares na capital, concebidos como instrumentos de participação e interação da sociedade e governo. Esses conselhos, assim como outros fatores que abordaremos mais adiante, influenciaram no surgimento dos COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, iniciados anos depois no Estado do RS.

No primeiro ano de governo municipal de Collares, em 1986, houve novamente eleição para governador, na qual Pedro Simon, do PMDB, foi eleito. Seu plano de governo priorizava a necessidade de mudanças estruturais na máquina pública, com ênfase na modernização do Estado, na descentralização e na participação.

A descentralização é um processo político-decisório que tornará a administração mais ágil em termos de atendimento e mais coerente com as prioridades locais. Realizar a descentralização significará regionalizar,

municipalizar e promover a participação em geral. (RIO GRANDE DO SUL, 1987, p.45).

O plano de governo do Simon aponta, entre outras coisas, para a criação de condições para o planejamento regional, resultante de uma discussão local mais ampla, aproximando o poder municipal e estadual.

Será estabelecido um plano de atuação regional único, com o ajuste de todas as Secretarias e órgãos setoriais do Estado à nova regionalização. Para isso, serão criados Escritórios Regionais de Governo (ERGS) e Conselhos Regionais de Órgãos Estaduais e de Municípios. A regionalização consiste na criação de escritórios regionais, cujo coordenador, designado pelo Governador, terá a tarefa de reunir e integrar os diferentes representantes setoriais do Executivo Estadual (...). Paralelamente será constituído um Conselho integrado pelos Prefeitos de todos os municípios integrantes da região, com a função de apresentar reivindicações, discutir soluções, acompanhar e avaliar a ação administrativa dos órgãos estaduais e tomar providências na formação de consórcios municipais e outras formas associativas que dinamizem as relações entre o Executivo Estadual e as lideranças da região (prefeitos, deputados, vereadores, etc.) (RIO GRANDE DO SUL, 1987, p.45-46).

A intencionalidade expressa em planos de governo não é condição suficiente para que essas diretrizes de ação efetivamente ocorram. No caso específico, existe toda uma resistência tanto por parte dos órgãos públicos como demais atores sociais envolvidos no processo, acostumados com outra forma de governar, anteriormente em vigor. Não podemos esquecer que depois de vinte anos de regime autoritário e centralizado é facilmente compreensível que haja certa dificuldade em implantar mudanças de uma forma rápida.

Cabe destacar uma das ações do governo Simon: a criação do Programa Estadual de Descentralização Regional – PEDR -, através do Decreto nº 32.567, de 02 de junho de 1987. O documento busca promover a descentralização das atividades do Governo Estadual, a ampliação do relacionamento entre o Estado e os municípios, ampliação da participação das comunidades locais no processo político-administrativo e criação de condições para o planejamento regional. É uma iniciativa no sentido de buscar um avanço no caráter participativo do planejamento regional, transferindo o processo de discussão e formulação de prioridades às regiões.

O estudo propõe uma diferente composição da RMPA, muito semelhante à instituída pela Constituição Estadual de 1989. Também sugere três regiões perimetropolitanas: norte, oeste e sul.

Quadro 6 - Composição da RMPA e Regiões Perimetropolitanas segundo Relatório do PEDR - 1987

RMPA – Proposta	Perimetropolitana Norte	Perimetropolitana Oeste	Perimetropolitana Sul
Alvorada	Cambará do Sul	Bom Princípio	Arroio dos Ratos
Cachoeirinha	Canela	Feliz	Barra do Ribeiro
Campo Bom	Gramado	Montenegro	Butiá
Canoas	Igrejinha	Salvador do Sul	Camaquã
Estância Velha	Parobé	São Sebastião do Caí	Charqueadas
Esteio	Rolante	Taquari	Dom Feliciano
Gravataí	São Francisco de Paula	Triunfo	São Jerônimo
Guaíba	Taquara	Barão	Tapes
Novo Hamburgo	Três Coroas	Brochier do Maratá	Cerro Grande do Sul
Porto Alegre	Jaquirana	Capela de Santana	Cristal
São Leopoldo	Riozinho	Harmonia	
Sapiranga		Paverana	
Sapucaia do Sul		Poço das Antas	
Dois Irmãos		São José do Hortêncio	
Ivoti		Tupandi	
Portão			
Eldorado do Sul			
Glorinha			
Nova Hartz			
Santa Maria do Herval			

Fonte: Relatório do Programa Estadual de Descentralização Regional. SIDRUOP, 1998

O PEDR não chegou a ser regulamentado e implantado, entretanto, observa-se que na RMPA proposta no relatório, todos os municípios vieram posteriormente a fazerem parte da RMPA, exceto Santa Maria do Herval.

Na área Perimetropolitana Norte, nos anos seguintes, os municípios de Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara foram incluídos na RMPA. Dois municípios da área Perimetropolitana Oeste também vieram a fazer parte da RMPA: Triunfo e Capela de Santana. Na Perimetropolitana Sul, os municípios de Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo hoje fazem parte da RMPA.

De acordo com Allebrandt (2009, p.98) resistências de ordem política, administrativa e corporativa foram decisivas para que o PEDR não tenha saído do papel.

No aspecto político, estava presente uma reação dos deputados estaduais, que temiam uma concorrência de liderança regional com os coordenadores regionais que seriam indicados pelo governador. Além do que a região passaria a ter um canal institucional para suas demandas, o que na visão dos deputados, fragilizava seu papel de intermediador de demandas. Este conflito, estabelecido entre a democracia representativa e a democracia participativa era muito forte naquele momento histórico, apesar do discurso participativo e descentralizante da constituinte federal e das constituintes estaduais, já em curso naquele momento.

Alguns setores ainda não estavam preparados para compartilhar o poder. Uma maior participação de outros setores da sociedade no planejamento, gestão e desenvolvimento regional ainda era vista com certo estranhamento. Dessa forma, apesar dos avanços no sentido de um planejamento regional, de diversos debates e iniciativas sobre regionalização e participação da sociedade nesses processos, apenas no próximo governo, na gestão de Alceu Collares (1991 a 1995), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram constituídos.

O processo de redemocratização no país foi gradual, mas podemos destacar dois acontecimentos de âmbito nacional que marcaram este período: a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente, em 1989, a primeira eleição direta para Presidente da República após a ditadura militar. Esses dois fatos históricos repercutiram na gestão estadual também. Após a Constituição Federal de 1988 é que aconteceram as maiores transformações nas regiões metropolitanas brasileiras. Embora alguns autores tenham o entendimento de que esses espaços não eram entendidos como assuntos que merecessem primazia na constituinte.

(...) a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como prioritária. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação ao tema. Nesse sentido, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000, p. 110).

O artigo 25 da CF de 1988 passou o poder aos Estados federados para constituírem regiões metropolitanas.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Entretanto, como se percebe, a Constituição Federal não erigiu as Regiões Metropolitanas em entes estatais, não lhes outorgou autonomia política nem, diretamente, autonomia administrativa. Não têm elas poder de legislar nem de executar, direta e autonomamente, serviços públicos. Sua instituição e competência, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” de municípios limítrofes, dependem de Lei Complementar Estadual. As regiões metropolitanas são, pois, órgãos dos Estados membros da

federação. E estes não podem invadir a esfera de competência dos municípios, demarcada, de modo especial, no art. 30 da Constituição Federal, que enfaticamente lhes atribui o poder de “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I do artigo) e “organizar e prestar os serviços públicos de interesse local...” (inciso V do mesmo artigo).

Com a Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros ganharam a autonomia para disporem sobre sua Lei Orgânica Municipal. Antes estavam subordinados à vontade da Assembleia Legislativa Estadual. Durante toda a história republicana, somente o Rio Grande do Sul, em todo o período, concedeu tal direito aos seus municípios. Essa autonomia municipal também pode influenciar na cooperação regional. A tradição municipalista gaúcha é marcante.

Todos esses fatores dificultam, em muito, o desenvolvimento regional harmônico, reduzindo as Regiões Metropolitanas, como já foi dito, à condição de órgãos estaduais de cooperação com os municípios para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, que serão sempre executadas pelo Estado ou pelo município, obedecida a atribuição constitucional de cada uma dessas entidades da federação. Dessa forma, não existe competência legislativa regional, apenas estadual.

Podemos verificar que o período de 1973-1988 foi marcado pela centralização política que dificultou a existência de uma gestão compartilhada da RMPA e uma maior autonomia dos municípios que a compunham. O cerceamento dos municípios nessa fase originou resistências que ficaram evidentes na Constituição Federal de 1988 e nas fases futuras.

Nesse contexto, os crescentes reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irão repercutir na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do poder público municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral das questões urbanas. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.76).

Apesar desses problemas, não podemos deixar de mencionar que financeiramente a década de 1970 foi uma fase fértil para as regiões metropolitanas. O poder público federal estava interessado nesses espaços, liberando verbas para a região, pois elas eram consideradas estratégicas nessa fase desenvolvimentista do país. Com a crise financeira a partir de 1979 e o desmantelamento da política militar,

as regiões metropolitanas foram perdendo a capacidade de mobilização junto ao poder federal.

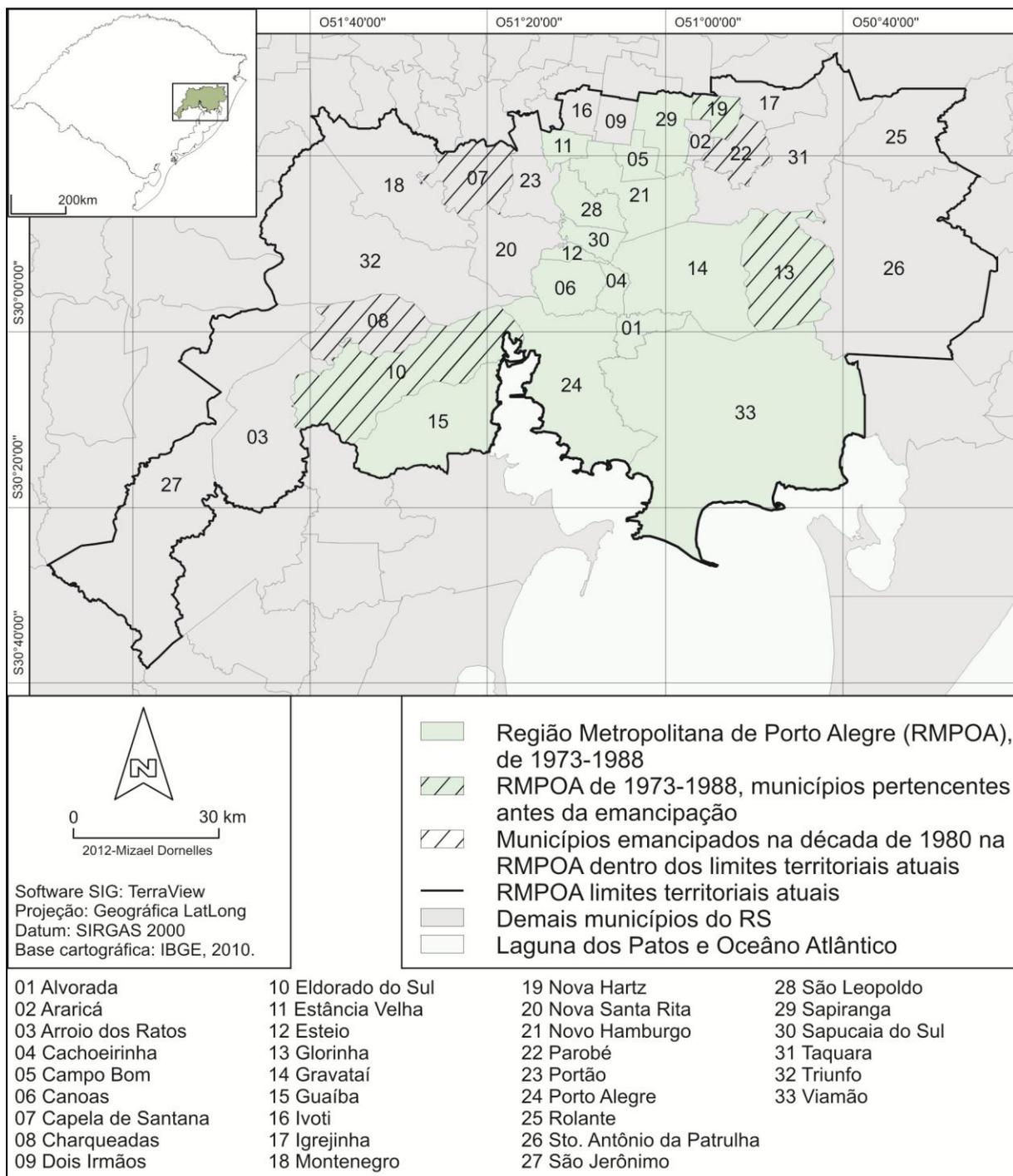
É importante ressaltar que o fato das regiões metropolitanas terem sido institucionalizadas durante o período militar, gerou resistência para com essa questão nas fases seguintes de redemocratização do país. As regiões metropolitanas ficaram atreladas a esse período, como uma *criação* da ditadura, gerando certo descaso com essa questão nas discussões dos anos seguintes.

A Constituição de 1988 veio a institucionalizar uma nova arena para o estabelecimento de acordo entre vários atores que atuam no cenário metropolitano. De início, é fundamental destacar que a questão metropolitana não era vista como prioritária pela Assembléia Nacional Constituinte. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se atrelada ao esvaziamento dos municípios e ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, p.101).

A Constituição Federal de 1988 não avançou na criação de dispositivos para gerir esses espaços. Isso acabou produzindo um vácuo na reflexão sobre a questão metropolitana, que só voltou à tona depois que os problemas nesses espaços já estavam bem mais complexos e difíceis de serem resolvidos. As regiões metropolitanas chegaram fragilizadas em sua segunda fase, em 1989.

A figura 2 mostra como então se apresentava a configuração da região metropolitana de Porto Alegre no ano de 1988, diante dos limites territoriais atuais da RMPA.

Figura 2- Região Metropolitana de Porto Alegre no ano de 1988



Fonte: IBGE, 2010. Organização: Mizaél Dornelles.

3.4 Período de 1989 - 2000: Segunda Fase: Constituição Estadual de 1989 e redemocratização no país

A partir da década de 1980 os processos de participação e a descentralização da gestão pública foram gradativamente sendo introduzidos na dinâmica da

sociedade brasileira. A democracia começou a ser instituída, progressivamente, no país.

Quando falamos em democracia, não podemos nos referir as macroestruturas que definem o quadro mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais, etc - mas há também uma segunda esfera, que diz respeito à criação de novos espaços de participação e deliberação. “O exercício da democracia depende não apenas de sua garantia por meio de direitos, mas também de uma cultura política democrática que lhe dê sustentação.” (NOBRE, 2004, p.26).

Dessa forma, podemos dizer que sempre há um período de transição em um processo de redemocratização, pois é preciso uma mudança cultural que consiga criar novos arranjos institucionais que garantam os direitos adquiridos.

O período de 1989-2000 pode ser considerado dinâmico em suas alterações. Além das Constituições Estaduais pós Constituição Federal de 1988, das transformações no território da RMPA e demais RM do país, outros acontecimentos também marcaram este período. Houve um crescimento acentuado de fóruns participativos em todo o Brasil.

Na RMPA podemos destacar o Orçamento Participativo criado em Porto Alegre em 1989, primeiro ano de governo municipal do Partido dos Trabalhadores – PT. Foi um projeto inovador que atraiu a atenção de estudiosos não apenas do Brasil, como de várias partes do mundo.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi premiado, em 1995, pela Conferência HABITAT da ONU como *exemplo de boa prática na gestão urbana*. Apesar de não haver unanimidade quanto a sua real eficácia e efetividade, não podemos deixar de mencioná-lo como uma prática que busca uma integração entre poder público e sociedade civil.

Esse processo posteriormente também foi implantado em outros municípios, por iniciativa dos prefeitos. No governo de Olívio Dutra/ PT (1999-2002) foi estendido para o Estado do Rio Grande do Sul. Nos governos seguintes, de Germano Rigotto/PMDB (2003-2006) e Yeda Crusius/PSDB (2007-2010) foram suspensos, voltando em 2011, no governo de Tarso Genro/PT.

No Rio Grande do Sul a Constituição Estadual de 1989 manteve a formação inicial da RMPA e acrescentou oito municípios. O Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe que as inclusões de novos municípios serão

estabelecidas por lei complementar estadual. A partir disso a composição da RMPA foi se modificando ao longo do período, em função do desmembramento de municípios com as emancipações e também com acréscimos de novos.

Na Constituição Estadual os artigos 16 a 18 tratam da região metropolitana, aglomerações urbanas e das microrregiões. O artigo 16 da Constituição Estadual, posteriormente revogado, dispunha que:

Art. 16 O Estado poderá instituir, mediante Lei Complementar, região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. (REVOGADO). (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Oliveira Filho (2003, p.53) destacou o fato de a expressão *região metropolitana* estar no singular neste referido artigo da Constituição Estadual:

Observa-se que a expressão região metropolitana está no singular, o que significa que o legislador gaúcho entendeu por metrópole só a região da capital do Estado, preceito que não estava nas constituições federais.

O parágrafo primeiro do artigo 16 da Constituição Estadual de 1989, também revogado, preservou a autonomia municipal quando afirma que é necessária a *aprovação da câmara municipal*, para este participar em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

O artigo 17, revogado, instituía que a região metropolitana, as aglomerações urbanas e as microrregiões disporm de órgão de caráter deliberativo, *composto pelos Prefeitos e Presidente das Câmaras de Vereadores dos Municípios* que a integrassem.

Posteriormente, mediante Emenda Constitucional nº 28 de 2001, a redação do artigo 16 ficou da seguinte maneira:

Art. 16 O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões.

Os parágrafos primeiro e segundo do artigo 16 da Constituição Estadual de 1989, após a Emenda Constitucional 28/2001 ficaram desta maneira:

Parágrafo 1º. O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de Municípios, ainda que não limítrofes.

Parágrafo 2º. Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de Municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições e composição fixadas em lei complementar. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Cabe destacar que nessa redação *não* ficou disposto que esse órgão deliberativo (da região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião) deva obrigatoriamente ser composto por prefeitos e presidentes das câmaras municipais.

O artigo 17 da Emenda Constitucional nº 28 de 2001 não menciona mais a obrigatoriedade de aprovação da Câmara Municipal para o município passar a integrar a região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, conforme a Constituição Estadual de 1989. Entretanto, afirma a necessidade de edição de lei municipal aprovando a inclusão.

Importante nesse momento salientar, conforme já referido, que a Lei Complementar Federal que instituiu as regiões metropolitanas em 1973 previa um Conselho Consultivo e um Deliberativo. O que realmente aconteceu na RMPA. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988, que delegou a administração das RM para os Estados federados, cada Estado criou diferentes arranjos institucionais. A Constituição Estadual do RS de 1989 previu um órgão deliberativo, mas isso não aconteceu de fato. O assunto só voltou a ser discutido de forma exitosa na câmara temática de desenvolvimento metropolitano, em 2011. Grupo de trabalho desenvolvido dentro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do RS – CDES-RS. Isto gerou um vácuo de institucionalidade no período de 1989 a 2011. Voltaremos a tratar da câmara temática de desenvolvimento metropolitano e do CDES-RS ainda neste capítulo, quando abordarmos o período de 2000-2011.

Embora a Constituição Estadual de 1989 tenha normatizado algumas questões referentes à gestão da RMPA, não foi outorgado a esse espaço, embora de expressão econômica e social, autonomia intermediária entre as competências municipal e estadual. Permanece nesse período um desafio de governabilidade regional. Os novos atores sociais que foram se incorporando no decorrer do período não conseguiram uma mobilização eficaz para buscar um planejamento integrado e uma governança articuladora com vistas a um desenvolvimento regional.

Moura (2002) argumenta que houve uma lacuna institucional que prejudicou a governança metropolitana, impedindo uma unidade de gestão.

A simples instituição de unidades regionais também não transforma sua finalidade constitucional meramente administrativa nem encaminha soluções às complexas demandas dessas áreas de elevada densidade. Cria apenas um recorte que, nem sempre, reflete uma configuração espacial ou induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional – possível apenas se legitimamente articulada entre as forças que produzem o espaço, corporificando uma unidade de gestão. (MOURA, 2002, p.37).

Não foram apenas os espaços de participação e os novos arranjos institucionais que surgiram nesse período, a RMPA modificou também sua configuração espacial. Ela passou de quatorze municípios, em 1973, ano de sua institucionalização, para trinta municípios no ano de 2000.

A inclusão de novos municípios aconteceu também em outras regiões metropolitanas no Brasil. Silva (2003), no seu importante estudo sobre a inclusão dos municípios na RMPA, afirma que nesses processos de inclusão de municípios e constituição de novas regiões metropolitanas o fator político teve maior peso do que propriamente a evidência de um processo de metropolização.

Mesmo com todas as dificuldades da gestão dos espaços metropolitanos reconhecidas, na prática observa-se um processo de inclusão crescente de municípios nas regiões metropolitanas originalmente estabelecidas, com exceção de São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, cujos municípios incluídos o foram por emancipações da composição original. Há uma priorização do interesse político em detrimento de uma constatação efetiva do processo urbano de metropolização, o que se reflete na impossibilidade de ocorrência de um processo articulado de gestão regional, apoiado em fatos reais. (SILVA, 2003, p.193).

No Estado do Rio Grande do Sul não houve a criação de uma nova região metropolitana, entretanto, no período de 1989 a 2000, houve a adição de 16 municípios, alguns devido a emancipações e outros por motivo de novas adesões.

O quadro 7, a seguir, mostra os municípios que foram incluídos na RMPA no período de 1989 a 2000.

Quadro 7 - Municípios da RMPA acrescidos após a Constituição Estadual de 1989 até o ano 2000

Ano	Nº Municípios	Municípios Acrescidos
1989	08	Dois irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.
1994	01	Charqueadas.
1998	02	Araricá e Nova Santa Rita
1999	03	Montenegro, São Jerônimo e Taquara.
2000	02	Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha.

Fonte: Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e Leis Complementares Estaduais.

Silva (2003), no seu estudo, traz à tona importantes aspectos desse processo:

As inclusões apoiaram-se basicamente na iniciativa do deputado e em alguns casos não houve sequer manifestação do município a ser incluído. O posicionamento contrário do Executivo Estadual foi insuficiente para impedir a inclusão dos municípios e a legislação vigente à época não previa que fossem ouvidos os municípios componentes da RM. (SILVA, 2003, p.206-207).

Também afirma que quando esses municípios não apresentam “características de participação no fenômeno da metropolização tende a tornar ainda mais difícil a formatação de um modelo viável para fazer frente às questões metropolitanas”. (SILVA, 2003, p.207).

Essa heterogeneidade encontrada na RMPA pode ser um dos empecilhos para a governança da região, pois fica mais difícil a articulação quando os problemas e objetivos são tão díspares.

Importante mencionar o fato de que a METROPLAN, órgão responsável pelos pareceres técnicos sobre a inclusão de novos municípios na RMPA, não foi respeitada, pois houve inclusão apesar de seus pareceres negativos.

Ainda de acordo com Silva (2003), devido ao grande número de projetos de lei em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado, com vistas à inclusão de municípios na RMPA, foi criado pela METROPLAN, em 1999, um grupo de trabalho que elaborou o estudo: Considerações sobre conceitos e delimitação da Região Metropolitana de Porto Alegre. No qual fica estabelecido quais os critérios a serem utilizados nos pareceres da entidade. O documento indica três áreas temáticas principais. São atribuídas notas a cada um desses critérios:

- a) Físico-territorial – Análise da continuidade territorial e a tendência a conurbação.
- b) Funcional – Neste são considerados os deslocamentos diários de passageiros por transporte coletivo para a RMPA, comparando a outros municípios da RMPA.
- c) Socioeconômico – Análise da taxa de urbanização, PIB do município analisado em relação a média do PIB da RMPA, taxa de população ocupada nos setores secundários e terciários, sobre a mesma taxa na RMPA, participação das receitas próprias na receita total do município sobre a mesma relação na RMPA.

A METROPLAN utilizou esses critérios em praticamente todos os processos de inclusão. Interessante observar não apenas o instrumento de análise da entidade, mas também suas argumentações com relação à inclusão, ou não, dos municípios.

Outro aspecto importante a destacar nos pareceres é a referência frequente de que o município em análise faz parte de uma outra região com a qual tem maior identidade. Efetivamente, ao incluir o município na RM, este deixa de compor uma outra região, na qual, provavelmente, tem um papel muitas vezes mais importante do que na RM, enfraquecendo a região de origem. Na medida em que se está tratando do tema regional, está-se tratando da viabilização do planejamento e gestão dessas regiões. Sob esse aspecto, não são boas as perspectivas de sucesso ao reunir sob um mesmo ente regional municípios com diferentes realidades e interesses. (SILVA, 2003, p.144).

Também importante trazer a contribuição de Danilo Landó, urbanista e ex-diretor da METROPLAN, que se manifestou contrário à inclusão indiscriminada de municípios na RMPA. Em um artigo no Jornal do Comércio de 1995, quando estava tramitando na Assembleia Legislativa do Estado projeto de lei que visava incluir os municípios de São Jerônimo, Taquara e Arroio dos Ratos. Esses vieram a fazer parte da RMPA posteriormente. Os dois primeiros nos anos de 1999 e o último em 2000. O título do referido artigo é: *A inchação metropolitana*.

A inclusão de São Jerônimo e Arroio dos Ratos, na direção oeste do Estado, porque fazem limite com Charqueadas e Triunfo, e assim sucessivamente, se incluíam nesta nova “marcha para o oeste”, Rio Pardo, Cachoeira do Sul, indo por Alegrete até Uruguaiana e, na direção do Nordeste, acima de Taquara, por São Francisco de Paula e outros tantos municípios, chegando até a fronteira de Santa Catarina. Teríamos, em breve, todo o Estado do Rio Grande do Sul se constituindo na maior área metropolitana do mundo. Grifos do autor. (LANDÓ, 1995, p.4).

Gervásio Rodrigo Neves, geógrafo, também escreveu no Jornal do Comércio um artigo intitulado *A banalização do Conceito Metropolitano*.

Neste artigo o geógrafo reflete sobre a necessidade de se pensar criticamente sobre o tema.

A questão fundamental é, portanto, de duas naturezas: 1 – Os novos municípios que poderão ser agregados à região metropolitana são ou não espaços metropolitanos? 2 – quais as vantagens desses municípios pertencerem à região metropolitana de Porto Alegre, se não existe um plano metropolitano, uma política metropolitana, um poder descentralizado e decisório metropolitano e recursos específicos às? (NEVES, 1996, p.4).

As transformações não foram apenas na composição da RMPA. No RS surgiram novas esferas de participação da sociedade civil. Foi durante a década de 1990 que surgiram no Estado do Rio Grande do Sul os COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A institucionalização ocorreu ao final de 1994, através da Lei 10.283, e do Decreto 35.764, também no mesmo ano. Na oportunidade o RS foi dividido em 21 regiões com os respectivos COREDEs.

A Lei define como competências dos COREDEs, entre outras: promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal da região; respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. Legislações posteriores fizeram outros acréscimos (PRÓ-RS, 2010).

Embora o objetivo inicial de implantação dos COREDEs tenha sido o de promover a descentralização das decisões de planejamento do governo, isso não aconteceu de forma totalmente exitosa.

No entanto, para que isso pudesse ter ocorrido, teria sido necessário um esforço mais amplo no sentido de capacitar a administração estadual para planejar e atuar de forma mais efetiva e articulada em termos regionais, o que exigira mudanças bastante profundas na organização e na cultura administrativa do Governo do Estado. (BANDEIRA, 2007, p.7).

A institucionalização e trajetória dos COREDEs dentro do Estado do Rio Grande do Sul é um tema rico e complexo, entretanto, neste trabalho não abordaremos essa questão. A título de contextualização desse momento político do Estado, observamos que havia uma vertente de descentralização administrativa que possibilitou o surgimento dos COREDEs, mesmo que na prática tenha havido dificuldades nesse sentido. Eles passaram a ser mais um arranjo institucional participativo relacionado à gestão e desenvolvimento regional. Para o nosso estudo é importante salientar que nunca houve um único COREDE que contemplasse todos os municípios integrantes da RMPA.

Em 1994, quando os COREDEs foram institucionalizados a RMPA contava com 23 municípios distribuídos conforme a tabela a seguir (Tabela 6):

Tabela 6 - Distribuição dos municípios da RMPA nos COREDEs em 1994

COREDE Vale dos Sinos	COREDE Centro Sul	COREDE Paranhana - Encosta da Serra
Campo Bom Canoas Dois Irmãos Estância Velha Esteio Ivoti Nova Hartz Novo Hamburgo Portão São Leopoldo Sapiranga Sapucaia do Sul	Charqueadas	Parobé

Fonte: Organização da autora, 2011.

Nove municípios (Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo e Viamão) não ficaram em nenhum COREDE.

Em 1996 foi criado o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. No capítulo 4 voltaremos a abordar esse episódio, de acordo com as contribuições e posições de alguns entrevistados.

De 1996 a 2000, foram incluídos mais sete municípios na RMPA: Araricá, Nova Santa Rita, Montenegro, São Jerônimo, Taquara, Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha. Esses municípios passaram a fazer parte de diferentes COREDEs.

A tabela 7 mostra como os municípios da RMPA ficaram distribuídos dentro dos COREDEs.

Tabela 7 - Distribuição dos municípios da RMPA dentro dos COREDEs em 2000

COREDE Vale dos Sinos	COREDE Centro Sul	COREDE Metropolitano Delta do Jacuí	COREDE Paranhana - Encosta da Serra	COREDE Vale do Caí	COREDE Litoral
Araricá Campo Bom Canoas Dois Irmãos Estância Velha Esteio Ivoti Nova Hartz Nova Santa Rita Novo Hamburgo Portão São Leopoldo Sapiranga Sapucaia do Sul	Arroio dos Ratos Charqueadas São Jeronimo	Cachoeirinha Eldorado do Sul Glorinha Gravataí Guaíba Porto Alegre Triunfo Viamão	Parobé Taquara	Montenegro	Santo Antônio da Patrulha*

Fonte: FEE, 2011. Organização da autora, 2011.

* Posteriormente passou para o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí

A existência de diferentes COREDEs, Associações de Municípios e Comitês de Bacias, aumentou o número de arenas participativas na RMPA. A participação da sociedade civil em espaços dessa natureza vem aumentando não só na região, mas em todo o país.

Novos mecanismos de participação da sociedade civil surgem no contexto mundial e que influenciam as transformações no Brasil.

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 1999, p. 5).

O Brasil não sofreu influência apenas com relação a novas formas participativas, também o neoliberalismo se infiltrou na política de governo do país.

Segundo Diniz (2008, p.236):

Temas como o recuo do Estado, a privatização, a abertura externa da economia, a liberalização comercial, a integração na ordem mundial globalizada tornaram-se preponderantes. (...) Como derivação da nova postura oficial, as reformas sociais perdem prioridade, sendo de fato descartadas da agenda.

O tema da governança de regiões metropolitanas também foi descartado da agenda. Assim como no âmbito nacional tivemos o governo de Fernando Collor de Melo como grande representante do neoliberalismo, no Rio Grande do Sul, tivemos o governo de Antônio Britto/PMDB (1995-1998) como um dos ícones dessa nova concepção político-econômica.

Foi em seu governo que o Estado se aproximou do mercado, através de um relacionamento mais estreito com o empresariado gaúcho. Esse período ficou caracterizado não apenas pelas privatizações, mas também por iniciativas com vistas à atração do capital estrangeiro. A disputa por empresas como Ford e GM agitou as articulações e mobilizações na RMPA.

Dessa forma a década de 90 foi marcada por disputa entre territórios, dificultando iniciativas de cooperação entre os municípios. Obviamente que essa característica, encontrada de forma mais expressiva nesse período, prejudicou o fomento de ações que objetivassem a construção de um processo de governança. Houve articulações entre Estado e Mercado, mas não o tripé de governança entre Estado-Mercado-Sociedade Civil.

Segundo Souza (2004) após a abertura política do país as regiões metropolitanas brasileiras passaram por diferentes experiências, mas todas experimentaram o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo. Conflito e tensões nas relações inter e intragovernamental. A autora afirma que essas regiões perderam espaço na agenda política com a redemocratização no

país, sendo que as entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveram a esse processo.

A METROPLAN, que foi instituída em 1974, como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da RMPA, sobreviveu ao processo de redemocratização do Brasil, mas ao longo do tempo foi perdendo seu foco inicial, seu espaço político e sua influência na RMPA. Em 1999 teve suas ações ampliadas, perdendo sua função primordial de planejamento metropolitano.

A Constituição Estadual de 1989 previa um órgão deliberativo para a região, mas isso não aconteceu na prática. Dessa forma a METROPLAN, que deveria fornecer apoio técnico a esse órgão, ficou desvinculada dessa função, passando a assessorar diretamente o governo do Estado. Ao longo do tempo ela fez parte de várias secretarias de Estado, conforme a decisão de governo do período. Embora seja um órgão de planejamento, não foi em todas as gestões que a METROPLAN ficou atrelada a Secretaria do Planejamento. Voltaremos a falar nesse assunto, no capítulo 4, na análise das entrevistas.

Pelas alterações estatutárias estabelecidas no Decreto nº 39.271/99, Decreto nº 40.148/00 e Lei nº 11.469, DE 27 DE ABRIL DE 2000, a METROPLAN ficou encarregada de tarefas relacionadas com a elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano do Estado. Passou a ser denominada *Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional*.

Também compete a METROPLAN a atribuição de planejamento, coordenação, de fiscalização e gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, conferida pela Lei Estadual n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998.

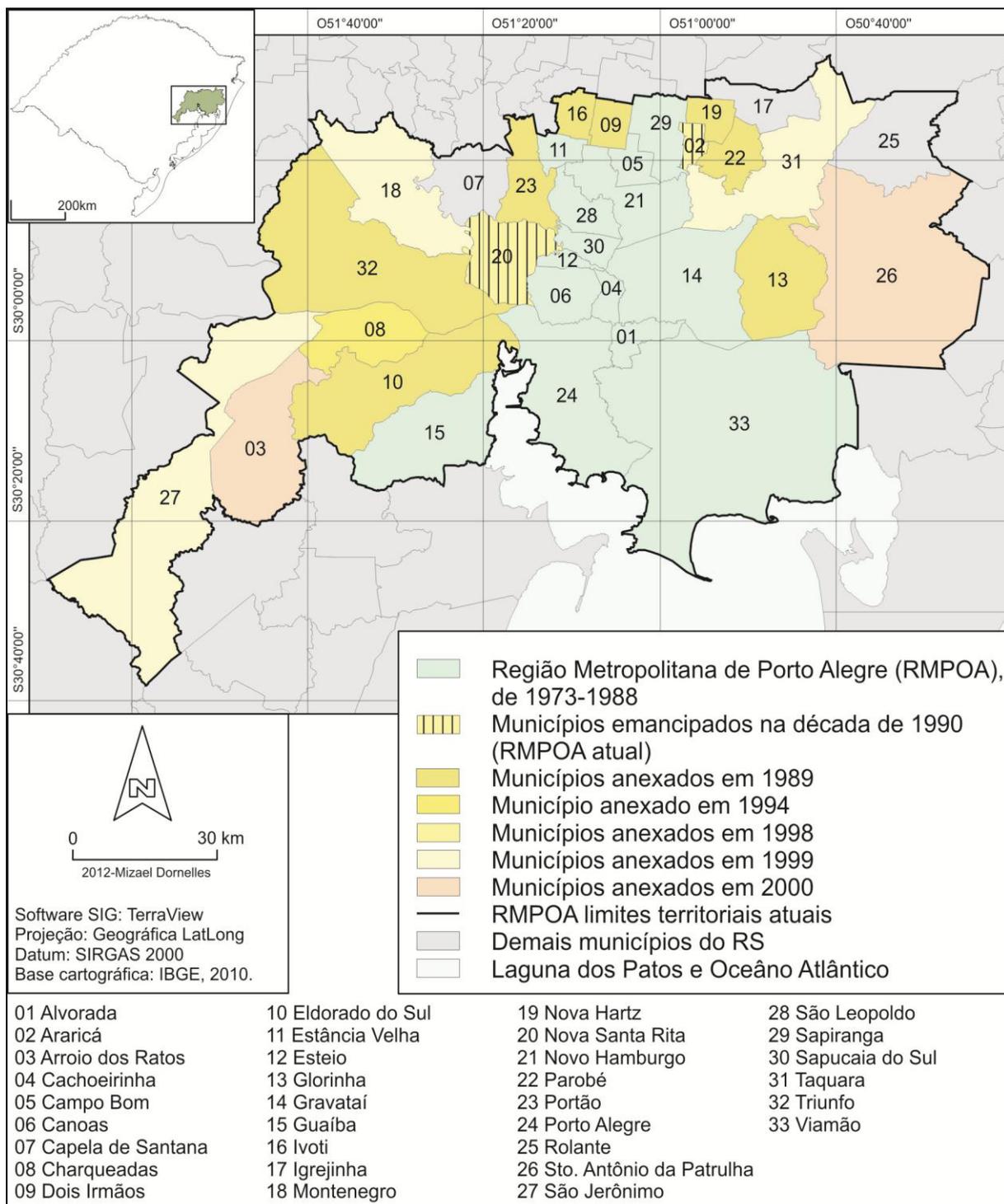
Entretanto, o quadro funcional não acompanhou o aumento de funções da instituição, fazendo com que esta perdesse seu caráter estratégico e passasse a exercer funções mais táticas e até mesmo operacionais. Houve falta de investimentos financeiros, técnicos, administrativos e humanos que afetaram sua real participação no planejamento da RMPA. A METROPLAN com isso perdeu muito de sua força e influência nas diretrizes da RMPA.

Com todos esses fatores mencionados podemos dizer que o período de 1989 a 2000 foi uma fase de grandes transformações, as quais influenciaram direta e indiretamente a governança da região metropolitana de Porto Alegre. Embora não tenha surgido nenhuma instância de gestão que aglutinasse diferentes fóruns participativos.

A figura 3, na próxima página, mostra a configuração da RMPA no final deste período, no ano de 2000, com os acréscimos dos municípios no período de 1989 a 2000, tendo presente o seu limite territorial atual.

Percebe-se que a expansão foi direcionada de forma mais acentuada para o norte e oeste. Para o leste a expansão foi um pouco menos expressiva e não houve expansão para o sul.

Figura 3 - Região Metropolitana de Porto Alegre no ano 2000



Fonte IBGE 2010. Organização: Mizaël Dornelles

3.5 Período de 2001 a 2011

Este período inicia com o chamado Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Lei que dispõe sobre desenvolvimento urbano e

regulamenta os instrumentos de política urbana a ser aplicada pelos Municípios, Estados e União.

O Estatuto busca uma gestão democrática que garanta a participação da população urbana nas decisões de interesse público. A participação popular está prevista nesta lei, principalmente nos artigos 43 a 45.

A lei é instituída em um momento onde o país intensifica o seu processo de urbanização. Não é à toa que uma lei encarregada de gerir políticas urbanas chegue neste momento histórico. Conforme o Censo Demográfico de 2000, a taxa de urbanização do Brasil era de 81,2%. Portanto, nada incomum que se construa uma lei federal para mediar esse espaço urbano.

Hoje a cidade é a expressão mais contundente do processo de produção da humanidade sob a égide das relações desencadeadas pela formação econômica e social capitalista. (CARLOS, 2001, p.26).

Nesses espaços urbanos as desigualdades sociais se mostram de forma bastante visível, principalmente nas metrópoles. A relação humana na cidade precisa ser repensada, portanto a participação de um maior número de pessoas nas discussões de interesse público é imprescindível. O Estatuto da Cidade traz em seu bojo esse viés de participação social.

Sabemos que apenas uma lei não garante uma reforma urbana, mas com certeza pode auxiliar na sua construção. A cidade precisa ser compreendida como um produto coletivo para se pensar em uma governança territorial.

Não apenas a convivência nas cidades é pauta social neste momento, mas também *entre* estas. Infelizmente o Estatuto da Cidade não avança nesta questão importante, pois sabemos que há necessidade de medidas cooperativas entre cidades muito próximas. Em um contexto de conurbação, o Plano Diretor de uma cidade pode não ser congruente com o da cidade irmã.

Klink (2008, p.3-4) afirma que o Estatuto da Cidade é um exemplo paradigmático, pois embora sua elaboração e aprovação seja um resultado de mais de uma década de mobilização social por melhorias no espaço urbano ele não fornece soluções com relação à coordenação entre cidades.

(...) o instrumento ainda terá que fornecer uma solução concreta para o dilema do uso e ocupação do solo não coordenada e fragmentada no âmbito metropolitano. Na realidade, a lei não traz em seu bojo um mecanismo para a coordenação de planos-diretores municipais individuais; assim sendo, na prática, o arcabouço de regulação que norteia a maior

parte do mercado imobiliário nas regiões metropolitanas brasileiras pode ser caracterizado como uma espécie de colcha de retalhos de planos-diretores, elaborados com base em diferentes critérios e metodologias, sem incorporar uma visão mais estratégica sobre o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas como tal.

Mais uma vez entramos no dilema da necessidade de arranjos intergovernamentais para a governança de regiões metropolitanas. O Estatuto da Cidade auxilia na gestão urbana interna de um município, mas não possui mecanismos de coordenação entre municípios conurbados, onde o espaço urbano de um município está intimamente ligado com seu município vizinho. Podemos até fazer uma analogia com casas geminadas, onde a mesma parede divide as duas casas, no caso, seria uma rua separando duas cidades. Precisa haver um mínimo de harmonia e diálogo entre esses dois espaços, para que haja ações no sentido de uma política urbana convergente. Pensar e agir em conjunto não são tarefas fáceis, principalmente quando existem leis diferenciadas em cada um desses locais.

Já mencionamos que o Brasil neste momento da instituição do Estatuto da Cidade é essencialmente urbano. A RMPA em 2000, conforme Censo Demográfico do IBGE apresentava uma taxa de urbanização de 95,6%.

Após o Estatuto da Cidade, foi regulamentada a lei dos consórcios, Lei nº 11.107, em 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Os consórcios municipais formados até então, enfrentavam dificuldades intransponíveis na prática de ações conjuntas, ficando limitados às ações meramente políticas. Representou um avanço, em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes antes da lei. Estes estavam impossibilitados de prestarem garantias, de assumirem obrigações em nome próprio e de exercerem diversas atividades. Os consórcios podem fazer arranjos mais amplos de colaboração interfederativa. Nesse sentido, pensamos que ainda é um espaço a ser explorado.

Em outubro de 2006 houve um grave desastre ambiental no RS, que atingiu o Rio dos Sinos. Inicialmente o Arroio Portão foi atingido, no município de Estância Velha, provocando a morte de mais de um milhão de peixes ao longo do arroio e do rio. Considerado como a maior tragédia ambiental dos últimos 40 anos no Rio Grande do Sul, provocou a indignação e uma forte mobilização dos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, o que resultou na iniciativa de criação do

Consortio Pró-Sinos, voltado à recuperação ambiental da Bacia. Foi formalizado em 2007. Em 2010 existiam 22 municípios participantes. (PRÓ-SINOS, 2011).

No ano de 2009, os Prefeitos da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) assinaram um Termo de Cooperação com o objetivo de criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Esta iniciativa tornou-se o embrião do processo de constituição do Consórcio Metropolitano, que foi oficializado em 2011. Como ponto de partida, os municípios definiram como áreas prioritárias a qualificação da saúde, a segurança, a mobilidade, os resíduos sólidos e o turismo.

O período de 2000 a 2011 não foi um período de grandes mudanças na governança da RMPA. Desde a Constituição Estadual de 1989 a RMPA reivindicava um órgão deliberativo que preenchesse o vácuo na institucionalidade metropolitana. Isso só veio a ocorrer em 2011.

Em 2010, a GRANPAL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana elaborou um documento intitulado “Ideias para a criação de um Sistema de Governança para a Região Metropolitana de Porto Alegre”. A associação congrega onze municípios dos trinta e três da RMPA. Mesmo com uma representatividade de 1/3 da composição total, ela é bastante atuante nas questões ligadas a governança metropolitana⁷.

Esse estudo da GRANPAL - elaborado por João Carlos Brum Torres, com a colaboração de Marcello Beltrand e Manoel André da Rocha – tem o objetivo de prospectar opções com vistas à criação de um novo sistema de governança na RMPA, servindo como apoio para o debate dessa questão e para as medidas políticas de negociação intergovernamental. O documento é composto de três partes: reconstituição histórica da institucionalidade metropolitana no Brasil e no RS; avaliação crítica – examinando problemas, desafios e alternativas a serem enfrentadas; e recomendações com relação às opções a serem consideradas para uma possível implementação de uma nova estrutura de governança na RMPA. (TORRES, 2010).

⁷ O presidente da GRANPAL foi um dos palestrantes no 10º Congresso Mundial da Rede Metrópolis, realizado em Porto Alegre em novembro de 2011, que reuniu representantes de quatro continentes – África, América, Ásia e Europa, para discutir a governança integrada nas metrópoles e regiões periféricas. Somente a GRANPAL, entre as associações de municípios da RMPA, estava presente no rol de palestrantes do evento.

Cabe aqui destacarmos esse trecho, no qual aparece o porquê da utilização do termo *governança*.

Sublinhe-se que o emprego que aqui se faz da expressão *governança metropolitana* não segue simplesmente um modismo, a tentação de aumentar o *glamour* de um texto técnico apelando para novas expressões, mas antes do reconhecimento de que a palavra *governança* se aplica com especial propriedade aos complexos problemas de governo que se colocam em situações em que há pluralidade institucional e em que os mecanismos hierárquicos da gestão político-administrativa ordinária não são adequados. (TORRES, 2010, p.6). (Grifos do autor).

O texto afirma a necessidade de governança em contextos onde haja forte interinstitucionalidade, na qual a negociação permanente entre instituições diversas, e que não mantém relações de subordinação entre si, exijam mecanismos institucionais que sejam capazes de garantir fluidez para as decisões, para a coordenação e que também possam sustentar a eficácia na execução das ações que advenham destas.

O mais importante nestes casos não pode ser a verticalização das decisões, mas a criação de mecanismos institucionais transparentes, fortemente apoiados em objetivos comuns, pactuados ao mesmo tempo com antecedência e com clareza, e cujas decisões sejam baseadas em um sistema de informações confiáveis, excluído, por certo, o direito de veto. (TORRES, 2010, p.7).

Importante mencionarmos que João Carlos Brum Torres, elaborador do Relatório da GRANPAL foi Secretário de Planejamento do Estado nos governos de Antônio Brito-PMDB (1995-1998) e de Germano Rigotto-PMDB (2003-2006). Nesses dois mandatos não houve mudança no arranjo institucional de governança da RMPA. Portanto, mesmo ele fazendo parte da equipe estratégica de governo, nada foi modificado. Nenhuma das sugestões do relatório, desenvolvido em 2010, foi colocada em prática nesses governos nos quais fez parte.

No governo de Antônio Brito a METROPLAN esteve vinculada a Secretaria de Planejamento e no governo de Germano Rigotto o vínculo era com a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, antiga SEHAB – Secretaria Especial de Habitação, criada em 1999. Em 2011 a METROPLAN está ligada a Secretaria de Obras públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano – SOP.

Segundo o parecer desse relatório da GRANPAL, são duas as opções recomendadas, na verdade, são dois caminhos político-institucionais para a construção do Sistema de Governança da RMPA. O parecer foi ajustado às condições político-institucionais da Constituição Federal de 1988 e também

considerando a experiência do Governo do Estado de Minas Gerais. Na primeira opção seria uma iniciativa dos municípios e na segunda, seria uma iniciativa que partiria do Governo do Estado do RS. São essas as opções apresentadas:

Opção 1 - Consórcio metropolitano, como base institucional e jurídica da governança metropolitana – COMPOA. Essa primeira opção é baseada no artigo 241 da Constituição Federal, que prevê a contratação de consórcios públicos. Este consórcio teria como integrantes todos os municípios da RMPA, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul o Ministério das Cidades. O COMPOA seria constituído como associação com personalidade jurídica de direito público.

A estrutura institucional do COMPOA teria essa composição: Uma Assembleia Geral Metropolitana; Conselho Metropolitano de Desenvolvimento; Agência de Desenvolvimento; e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Opção 2 - Criação de um sistema de governança metropolitana a partir da iniciativa do governo estadual. Neste caso a iniciativa partiria do Governo Estadual do RS.

A diferença básica entre essas duas opções é que na primeira todas as partes envolvidas no sistema de governança estariam colocadas em uma posição de igualdade. O desenho das instituições que participariam da governança, na segunda opção, seria semelhante ao previsto na opção do Consórcio Metropolitano.

Em 2011, quando Tarso Genro/PT assumiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, ele instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul - CDES - RS, nos moldes do CDES federal.

O CDES-RS um órgão consultivo do governador e integra o Sistema Estadual de Participação Cidadã. Foi criado pela Lei 13.656, de 07 de janeiro de 2011. Busca intensificar o diálogo e a concertação, ouvindo diversos setores da sociedade. É formado por integrantes do Governo Estadual, Governador do Estado, Secretário Executivo do CDES e conselheiros, cidadãos de reconhecida representatividade regional ou estadual, designados pelo Governador do Estado.

Conforme o artigo primeiro da Lei nº 13.656:

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul - CDES/RS - é órgão de assessoramento imediato do Governador e integrado ao Gabinete do Governador, tendo por finalidade analisar, debater e propor políticas públicas e diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos

de procedimento com vista à articulação das relações de Governo com representantes da sociedade. (BRASIL, 2010).

O artigo 3º dispõe sobre a composição do CDES-RS.

Art. 3º - O CDES/RS terá como Presidente o Governador do Estado e como Vice-Presidente o Vice-Governador do Estado e será integrado:

I - pelo Secretário do Executivo do CDES/RS, que será o responsável pela coordenação do Conselho, e cumprirá a função de Secretário-Executivo, substituindo o Presidente e o Vice-Presidente nas suas ausências e impedimentos;

II - pelo Secretário Chefe da Casa Civil; pelos Secretários da Fazenda; Geral de Governo; do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; do Trabalho e do Desenvolvimento Social; da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; do Desenvolvimento e Promoção do Investimento; da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa; da Agricultura, Pecuária e Agronegócio; do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; e pelo Reitor da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul; (Redação atualizada pela Lei n.º 13.703/11).

III - por no mínimo 45 (quarenta e cinco) e no máximo 90 (noventa) cidadãos ou cidadãos de ilibada conduta e reconhecida representatividade regional ou estadual, que serão

designados pelo Governador do Estado, para mandato de 2 (dois) anos, facultada 1 (uma) recondução; (Redação atualizada pela Lei n.º 13.703/11)

IV - por um integrante do Comitê Gestor da Copa, designado pelo Governador do Estado, até a realização da Copa do Mundo FIFA - 2014. (Incluído pela Lei n.º 13.703/11) (BRASIL, 2010).

Dentro do CDES-RS existem as Câmaras Temáticas. Têm como objetivos a realização de estudos, discussões e a adoção de posições sobre os temas definidos; sugerir e propor ações e minutas de Cartas de Concertação a serem aprovadas no Pleno do Conselho. Podem ser extintas quando preenchidos os fins a que se destinam. As Câmaras Temáticas são compostas por conselheiros e representantes da Administração Pública Estadual direta e indireta, além de especialistas convidados. Os conselheiros do CDES-RS podem se inscrever para participar das Câmaras Temáticas de acordo com seu interesse e conhecimento no tema (CDES-RS, 2011).

As Câmaras Temáticas dentro do CDES-RS são regidas pela Lei 13.656 de 07 de janeiro de 2011. No artigo 3º, parágrafo primeiro, consta que “serão formadas por no mínimo 3 (três) e no máximo 8 (oito) Conselheiros representantes da sociedade civil”.

Este Conselheiro representante da sociedade civil poderá designar um Conselheiro Técnico, “que terá a função de representá-lo em suas ausências e assessorá-lo nos trabalhos desenvolvidos na CT”. (Artigo 3º, parágrafo Terceiro).

Em abril de 2011 foi instalada a Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano. O objetivo foi o estudo de um novo modelo de gestão para a RMPA.

Os trabalhos foram realizados de maio a junho de 2011, sendo entregue um Relatório de Concertação em julho do mesmo ano.

Cada Câmara temática tem um Comitê Gestor, composto pelo Secretário Executivo do CDES/RS e por Conselheiros designados pelo Plenário. Os integrantes têm a atribuição de colaborar no encaminhamento pela Secretaria Executiva das deliberações do Plenário e contribuir na elaboração de pautas e temas para reuniões ordinárias e extraordinárias.

A Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano teve a participação dos prefeitos⁸ dos municípios da RMPA, várias secretarias e órgãos de governo do Estado⁹, conselheiros representantes da sociedade civil¹⁰ e um Núcleo Gestor composto por quatro conselheiros: Athos Cordeiro, Maria Alice Lahorgue, Mauri Cruz e Walter Fabro.

O quadro 8 expõe a formação desse Núcleo Gestor.

O quadro 9 mostra a composição dos demais Conselheiros representantes da Sociedade Civil e o quadro 10 exhibe a composição dos Conselheiros Técnicos dessa mesma Câmara.

⁸ Segundo entrevistas (capítulo 4), nem todas as 33 prefeituras tiveram uma participação efetiva na Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano.

⁹ Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas e Secretarias de Estado: Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; Meio Ambiente; Habitação e Saneamento; Economia Solidária e Micro Empresa; Executiva do CDES-RS; Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

¹⁰ Setor industrial, movimentos sociais, educação, agências de desenvolvimento, setor ambiental, COREDEs, universidades e centros tecnológicos.

Quadro 8 - Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011

Nome do Conselheiro	Formação/Atividades
Athos Cordeiro	Engenheiro. Preside o SICEPOT-RS, entidade representante da categoria econômica da construção pesada do Rio Grande do Sul.
Maria Alice Lahorgue	Economista, docente da UFRGS (nos cursos de Ciências Econômicas e pós-graduação em Economia e em Planejamento Urbano e Regional). Secretária regional da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e diretora geral do Instituto Christiano Becker de Estudos sobre Desenvolvimento, Empreendedorismo e Inovação, organização não governamental articulada à Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, membro do Conselho Fiscal do Sebrae Nacional e membro do Conselho Consultivo do Fórum dos Coredes.
Mauri Cruz	Advogado ambientalista, com especialização em Direitos Humanos. Educador popular e membro do Comitê Executivo do Fórum Social Mundial. Foi dirigente nacional da Associação Brasileira de Organizações não governamentais (ABONG). Atua ainda na área de mobilidade sustentável através do Movimento Gaúcho pelo Trânsito Seguro (MGTS).
Walter Fabro	Líder Sindical, ex-vereador. Vice-presidente da Força Sindical RS. Diretor da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçado e Vestuário do RS desde 1992.

Fonte: Relatório de Concertação da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano e Site do CEDS-RS (acesso em março 2011). Quadro elaborado pela autora.

Quadro 9 – Conselheiros da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011

Nome do Conselheiro	Formação/Atividades
Alexandrino de Alencar	Área petroquímica. Foi Diretor da FIERGS e também da CIERGS. Foi conselheiro da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul e Conselheiro da ADVB – Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil. Atualmente é responsável pelo apoio em desenvolvimento de oportunidades e representação na ODEBRECHT S.A
Gilberto de Aguiar	Atuou como Conselheiro Tutelar. Dirigente nacional do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM. Atua também como conselheiro estadual e nacional do Conselho das Cidades.
Leonardo M. Silveira	Estudante de direito na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Diretor de assistência estudantil da União Estadual dos Estudantes (UEE-Livre).
Mercedes Maria L. Cânepa	Professora e pesquisadora. Experiência na área de Ciência Política, com ênfase em instituições políticas comparadas, comportamento político-eleitoral e políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: partidos políticos, eleições, democracia, representação política e instituições políticas e sociais.
Paulo Afonso Frizzo	Professor da UNIJUÍ e professor aposentado da UFSM. Presidente do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – COREDES-RS. Ex-Presidente do COREDE – Noroeste Colonial
Pedro Antonio Teixeira	Diretor Presidente da Holding JMT Administração e Participações Ltda., responsável pela administração de 14 empresas em diferentes ramos: Transporte Rodoviário e Aéreo de Passageiros, Transporte de Cargas, Turismo, Concessionárias, Estações Rodoviárias e Agropecuária.

Fonte: Relatório de Concertação da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano e Site do CEDS-RS (acesso em março 2011). Quadro elaborado pela autora.

Quadro 10 – Conselheiros Técnicos da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011

Nome do Conselheiro	Formação/Atividades
Cylon Rosa Neto	Engenheiro. Presidente da SERGS – Sociedade de Engenharia do RS (gestão 2009-2011).
Luiz Antonio Timm Grassi	Engenheiro- Conselho Técnico Consultivo do SENGE-RS
Mario de Lima	Economista. Assessor econômico da Força Sindical RS
Pedro Bandeira	Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, e em Economia. Doutor em Ciência Política. Professor da UFRGS. Membro do COREDE.

Fonte: Site da SERGS, SENGE-RS, Força Sindical – RS e UFRGS. Acesso em março 2011. Quadro elaborado pela autora.

Conforme o site do CDES-RS (CDES-RS, 2011) não consta a participação direta de algum presidente de comitê de bacia hidrográfica pertencente à RMPA na Câmara Temática (são seis comitês). Em entrevista com a Secretária Executiva do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – CONSINOS, esta também demonstrou desconhecimento sobre a representatividade direta dos comitês de bacias, embora tenha ressaltado a larga experiência de Luiz Antônio Timm Grassi (conselheiro técnico da Câmara Temática) na área de recursos hídricos.

De acordo com o Relatório de Concertação foram essas as atividades da Câmara Temática (Quadro 11):

Quadro 11 – Atividades da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano 2011

DATA	ASSUNTO/AÇÃO
24/04/2011	Debate sobre o novo arranjo institucional de governança da RMPA, com a presença da GRANPAL e AMVRS – Associação de Municípios da Grande Porto Alegre e Associação de Municípios do Vale dos Sinos. Nessa ocasião a GRANPAL, através de seu presidente, apresentou o seu relatório.
02/06/2011	Reunião do Núcleo Gestor para sistematizar propostas sobre a Criação do Conselho Deliberativo da RMPA e Gabinete de Governança Metropolitana na METROPLAN.
11/06/2011	Reunião do Núcleo Gestor – Continuidade da sistematização sobre o Conselho Deliberativo Metropolitano e Gabinete de Governança Metropolitana.
15/06/2011	Debate sobre os eixos estratégicos da Agenda de Desenvolvimento da RMPA.
17/06/2011	Reunião do Núcleo Gestor para sistematização da Agenda de Desenvolvimento da RMPA.
27/06/2011	Aprovação do Relatório Final.

Fonte: Relatório de Concertação da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano. Quadro elaborado pela autora.

O Relatório de Concertação da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano propôs as seguintes recomendações: a) Definição de uma agenda

estratégica de desenvolvimento para a região, pactuada com os diferentes entes e atores, e o fortalecimento administrativo e institucional da Metroplan; b) Criação do Conselho Deliberativo da RMPA, por Lei Complementar Estadual.

A agenda estratégica teria cinco eixos temáticos: Desenvolvimento Territorial. Infraestrutura e Proteção Ambiental; Serviços Públicos, Governança Metropolitana e Cidadania.

A Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano utilizou o relatório da GRANPAL para fazer o seu Relatório de Concertação. A essência do conteúdo foi mantida, mas com alguns ajustes. Na versão da câmara temática, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano proposto pela GRANPAL, transformou-se no Gabinete de Governança da RMPA. Os dois relatórios afirmam a necessidade de fortalecimento da METROPLAN. A segunda opção proposta pela GRANPAL foi a escolhida: a constituição do Conselho Deliberativo, como uma iniciativa do governo estadual. A partir do CD, provavelmente, outras proposições dos dois relatórios poderão ser colocadas em prática.

O Governo do Estado do RS aceitou a sugestão da criação do Conselho Deliberativo da RMPA, o que acabou gerando a Lei Complementar Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Esta lei cria o CDM e o Gabinete de Governança da RMPA.

Citamos alguns artigos para um melhor entendimento sobre a composição do CDM. O artigo segundo versa sobre as competências do CDM.

Art. 2º As competências do CDM, órgão de caráter deliberativo, relativas à Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA – são as seguintes:
I - estabelecer as diretrizes para seu desenvolvimento;
II - planejar seu desenvolvimento estratégico;
III - propor e aprovar o Plano Diretor da região;
IV - propor e aprovar as diretrizes do Plano Plurianual para a região; e
V - identificar ações metropolitanas prioritárias, propondo sua incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e na Lei Orçamentária Anual do Estado – LOA –, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos municípios integrantes da RMPA.
(RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O artigo 3º dispõe sobre os órgãos que compõem o CDM e os artigos 5º ao 7º estabelecem a composição do Conselho Deliberativo Metropolitano.

Art. 3º São órgãos do CDM:

- I - Pleno; e
- II - Diretoria Executiva.

Art. 4º O Pleno do CDM será composto:

- I - pelo Governador do Estado, que o presidirá;

II - pelos Prefeitos dos municípios que integram a RMPA;
 III - por seis Secretários de Estado indicados pelo Governador do Estado; e
 IV - por seis representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

(...)

Art.5º A União Federal será convidada a participar da CDM, sendo-lhes asseguradas três cadeiras no Pleno, preferencialmente para Ministérios com responsabilidades legais compatíveis com a RMPA, sem direito a voto.

Art. 6º A sociedade civil terá cinco convidados, preferencialmente de diferentes COREDES da RMPA, sem direito a voto.

Art. 7º A Diretoria Executiva terá a seguinte composição:

I - cinco Prefeitos escolhidos pelo Pleno na forma do Regimento Interno;

II - cinco representantes da Administração Estadual, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, a serem indicados pelo Governador;

III - três representantes da sociedade civil indicados pelo Pleno.

Parágrafo único. O mandato da Diretoria Executiva será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

(...)

Art. 8º Fica criado o Gabinete de Governança da RMPA, responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, integrado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN –, que garantirá sua estrutura e seu funcionamento.

Ao analisarmos a composição do Conselho Deliberativo, conforme a Lei Complementar nº 13.854, fica evidente uma concepção que reflete muito mais a representação de governos (municipal, estadual e federal) do que uma estrutura de governança com uma efetiva participação da sociedade civil.

Conforme o artigo 4º, o Órgão Pleno terá seis *representantes* da sociedade civil, preferencialmente, dentre os conselheiros do CDES-RS e COREDEs. Entretanto, não estão reservadas vagas para esses conselhos, pois será uma indicação do governador, que poderá escolher quem quiser. Importante ressaltar que os municípios da RMPA estão distribuídos no ano de 2011 em cinco diferentes COREDEs. Também os Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos colegiados representantes da sociedade civil, não estão assegurados nesse arranjo institucional.

Conforme o artigo 7º, a Diretoria Executiva do CDM terá três *representantes* da sociedade civil, indicados pelo pleno.

Acreditamos ser importante abordar a questão da representatividade da sociedade civil. A que *representatividade* estamos nos referindo? Pessoas que simplesmente pertençam à sociedade civil ou pessoas que representem os anseios dessa esfera social? São duas concepções diferentes.

Na primeira concepção, qualquer pessoa que pertença à sociedade civil a estará representando. Na segunda, esta terá que ter alguma ligação com o grupo/setor/esfera que representa, para poder legitimar a sua representatividade.

Muitas são as matrizes discursivas relacionadas à participação social. Não pretendemos aprofundar e nem esgotar este assunto, mas acreditamos ser importante abordar algumas questões com relação a este tema, visto que este está presente na essência da governança territorial.

Dagnino (2004, p.97) afirma haver uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos, que vão a direções opostas, mas que “ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”. Portanto, falar apenas em participação social não distingue a que tipo de ideologia política estamos nos referindo.

Dessa forma, Dagnino nos faz refletir sobre o propósito por trás do fomento à participação social em dois projetos políticos antagônicos, mas que utilizam esse mesmo processo participativo, apenas com intenções diferenciadas.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo de décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação desses espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (DAGNINO, 2004, p.97).

Existe o projeto político democratizante e participativo que cria espaços para a sociedade civil discutir e tomar decisões referentes a políticas públicas. Entretanto, também existe o projeto político neoliberal que acredita em um Estado mínimo, no qual a participação social também é fundamental, para que as responsabilidades de Estado possam ser transferidas para a sociedade civil. Em um projeto há participação na estratégia e em outro na operacionalidade.

Participação social na operacionalização de funções de Estado ou participação na construção de estratégias? O processo participativo por si só não define a que projeto político estamos associados. Entendo aqui *projetos políticos* não apenas como estratégias de atuação política no seu sentido estrito, mas aqueles que expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. (DAGNINO, 2004).

Também é importante refletirmos sobre a heterogeneidade existente, tanto na sociedade civil brasileira como nos espaços participativos. Quando falamos em participação social estamos nos referindo a que parcela da população e em que assuntos? Os espaços participativos são os mesmos, ou há diferenciação conforme o lugar ocupado por esse cidadão? Para uns é dado o direito de escolha sobre a iluminação de sua própria rua e para outros o direito de escolha sobre as estratégias de desenvolvimento de uma região. De novo estamos separando estratégia e operacionalidade – *cabeça de obra e mão de obra*.

Alguns espaços participativos podem contribuir para um desenvolvimento não incluyente e tão pouco voltado para uma equidade social. Portanto, acreditamos que a bandeira da participação social, por si só, não diga a que propósito está vinculada.

O Conselho Deliberativo Metropolitano deixa claro qual parcela da sociedade civil será *convidada* a participar, mesmo sem direito a voto: será *escolhido* pelo Governador do Estado e *preferencialmente* dentro dos COREDEs e CDES-RS.

Voltaremos a abordar algumas questões relacionadas à participação social, na análise das entrevistas desta pesquisa no capítulo 4, buscando uma reflexão sobre as possibilidades e dificuldades nos processos de governança territorial.

O artigo 8º (Lei Complementar Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011) dispõe sobre a criação do Gabinete de Governança da RMPA, responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, integrado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN –, *que garantirá sua estrutura e seu funcionamento*.

Esse artigo merece uma leitura mais atenta, pois hoje a METROPLAN apresenta sérias dificuldades como: perda de espaço político; falta de articulação com o governo Estadual e também de uma proximidade maior com os prefeitos que compõem a RMPA; fragilidade institucional (pois até seus relatórios técnicos não são levados em consideração nos processos de inclusão de municípios na RMPA); perda de foco (hoje perdeu sua característica inicial de órgão de planejamento), carência de infraestrutura; diminuição do quadro funcional (foram abertas novas frentes de trabalho para a instituição, mas não houve incremento dos seus recursos humanos. Muitos funcionários estão em fase de aposentadoria e não está havendo renovação – inclusive quando fomos pesquisar na biblioteca da entidade, ela estava fechada por motivo de aposentadoria da bibliotecária). Essas afirmações foram baseadas nas visitas a entidade, e, também, a partir das entrevistas com seu corpo

técnico e de gestão. Voltaremos a esse assunto no capítulo 5, na análise das entrevistas.

Portanto, a instituição parece enfrentar graves problemas, desde a dificuldade de comunicação interna até a articulação externa com os demais atores sociais, o que é essencial para uma Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Sobre a comunicação interna, é interessante mencionarmos que em entrevista com integrantes do seu corpo técnico foi afirmado que a METROPLAN não estava participando da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano, mas em entrevista com dois Conselheiros¹¹ (membros do Núcleo Gestor) da Câmara Temática foi relatado à participação da METROPLAN, evidenciando a dificuldade de comunicação interna da fundação.

A METROPLAN somente poderá cumprir as determinações do artigo 8º (Lei Complementar Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011) se algo for feito para reestruturar esta organização e para colocá-la em um espaço político, na qual ela tenha não apenas capacidade técnica para a demanda de trabalho, mas também força política para realmente poder influenciar e contribuir para o planejamento, governança e desenvolvimento da RMPA.

A RMPA depois de 38 anos de existência (considerando a data da sua institucionalização) voltou a ter um Conselho Deliberativo, conforme instituía a Lei Complementar nº 14 de 1973, que a constituiu.

Não podemos deixar de reconhecer que houve certo avanço na criação do Conselho Deliberativo, que dispõe a Lei Complementar nº 13.854 de 2011. Esse arranjo institucional pode suprir uma parcela da carência de governança da RMPA, preenchendo um vácuo existente e possibilitando uma maior interação entre o governo estadual e municipal. Dessa maneira, pensando governança dentro da esfera de articulação entre governo local, estadual e até mesmo federal, é um avanço. Entretanto, acreditamos que a sociedade civil ainda não está contemplada neste arranjo institucional.

Depois de tanto tempo, quase 40 anos (1973-2011), poderia ter surgido algo mais adequado às características político-sociais da atualidade. A sociedade civil poderia fazer parte desse conselho de uma forma mais atuante e propositiva. Não há razão para pensar a governança territorial como apenas uma função de Estado.

¹¹ Maria Alice Lahorgue e Mauri Cruz (entrevista analisada no capítulo 5).

A sociedade civil pode e deve participar desse processo, fazendo parte dessa construção democrática.

Conforme o artigo 6º da Lei Complementar nº 13.854, que cria o CDM e o Gabinete de Governança da RMPA, a sociedade civil pode participar como *convidada*, mas sem direito a voto, ou seja, pode participar de um sistema político já posto, mas não pode definir o sistema do qual ela quer fazer parte. Esse direito será dado apenas a seis representantes da sociedade civil (no órgão pleno) e três desses vão compor a Diretoria Executiva. Levando em consideração que hoje a RMPA tem uma população de 3.978.470 pessoas (segundo o censo demográfico do IBGE de 2010), também considerando que a sociedade civil é heterogênea e que possui diferentes interesses e concepções sobre desenvolvimento para a região, surge a pergunta: A sociedade civil está realmente representada no Conselho Deliberativo Metropolitano criado?

Em 26 de dezembro de 2011 foi instalado o Conselho Deliberativo Metropolitano. O Pleno foi composto pelo Governador do Estado do RS Tarso Genro-PT, por todos os prefeitos dos 33 municípios da RMPA, por seis Secretários de Estados indicados pelo Governador: Luiz Carlos Busato (Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano), Marcel Frison (Habitação e Saneamento), João Motta (Planejamento, Gestão e Participação Cidadã), Beto Albuquerque (Infraestrutura e Logística), Afonso Mota (Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas) e Jussara Cony (Meio Ambiente).

Os seis representantes da sociedade civil, também escolhidos pelo Governador do Estado são: Anelise Gerhardt Cancelli¹², João Carlos Brum Torres¹³, Luiz Antônio Timm Grassi¹⁴, Maria Alice Lahorgue¹⁵, Mauri Cruz¹⁶ e Ronald Krummenauer¹⁷.

Em 16 de abril de 2012, na primeira reunião de Diretoria Executiva do Conselho Deliberativo Metropolitano da RMPA, foi escolhido como Presidente o Sr.

¹² Conselho Técnico Consultivo do SENGE – RS (Sindicado dos Engenheiros do RS)

¹³ Exerceu por duas vezes o cargo de Secretário da Coordenação e Planejamento do RS (1995-1998 e 2003-2006). Elaborou o Relatório da Granpal - "Ideias para a criação de um *Sistema de Governança* para a Região Metropolitana de Porto Alegre", em 2010.

¹⁴ Conselho Técnico Consultivo do SENGE- RS (Sindicato dos Engenheiros do RS). Atua junto aos Comitês de Bacias Hidrográficas do RS.

¹⁵ Conselheira do CDES-RS, Conselheira do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento da RMPA de 2011, do CDES-RS.

¹⁶ Conselheiro do CDES-RS, Conselheira do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento da RMPA de 2011, do CDES-RS.

¹⁷ Conselheiro do CDES-RS. Diretor-Executivo do Polo – RS Agencia de Desenvolvimento, em 2011, e membro da Agenda 2020.

Jairo Jorge da Silva, Prefeito do município de Canoas, também Presidente da GRANPAL, que assumirá o cargo temporariamente até que seja elaborado o Regimento Interno.

O quadro 12 mostra a composição da Diretoria Executiva do CDM.

Quadro 12 – Diretoria Executiva do Conselho Deliberativo Metropolitano da RMPA em abril 2012

Presidência	Jairo Jorge da Silva (Prefeito de Canoas)
Cinco Prefeitos	José Fortunati (Porto Alegre), Pedro Francisco Tavares (Triunfo), Nelson Spolaor (Sapiranga), Delcio Hugentobler (Taquara), Jairo Jorge da Silva (Canoas)
Cinco Representantes da Administração Estadual	Saulo Felipe Basso dos Santos (Secretaria do Meio Ambiente), José Luiz Mendel (Secretaria de Obras), José Jorge Machado (Secretaria do Planejamento), Álvaro Woichiechoefki (Secretaria da Infraestrutura) e Paulo Renato Rodrigues (Gabinete dos Prefeitos).
Três representantes da Sociedade Civil	Mauri Cruz, Maria Alice Lahorgue e Ronald Krummenauer.

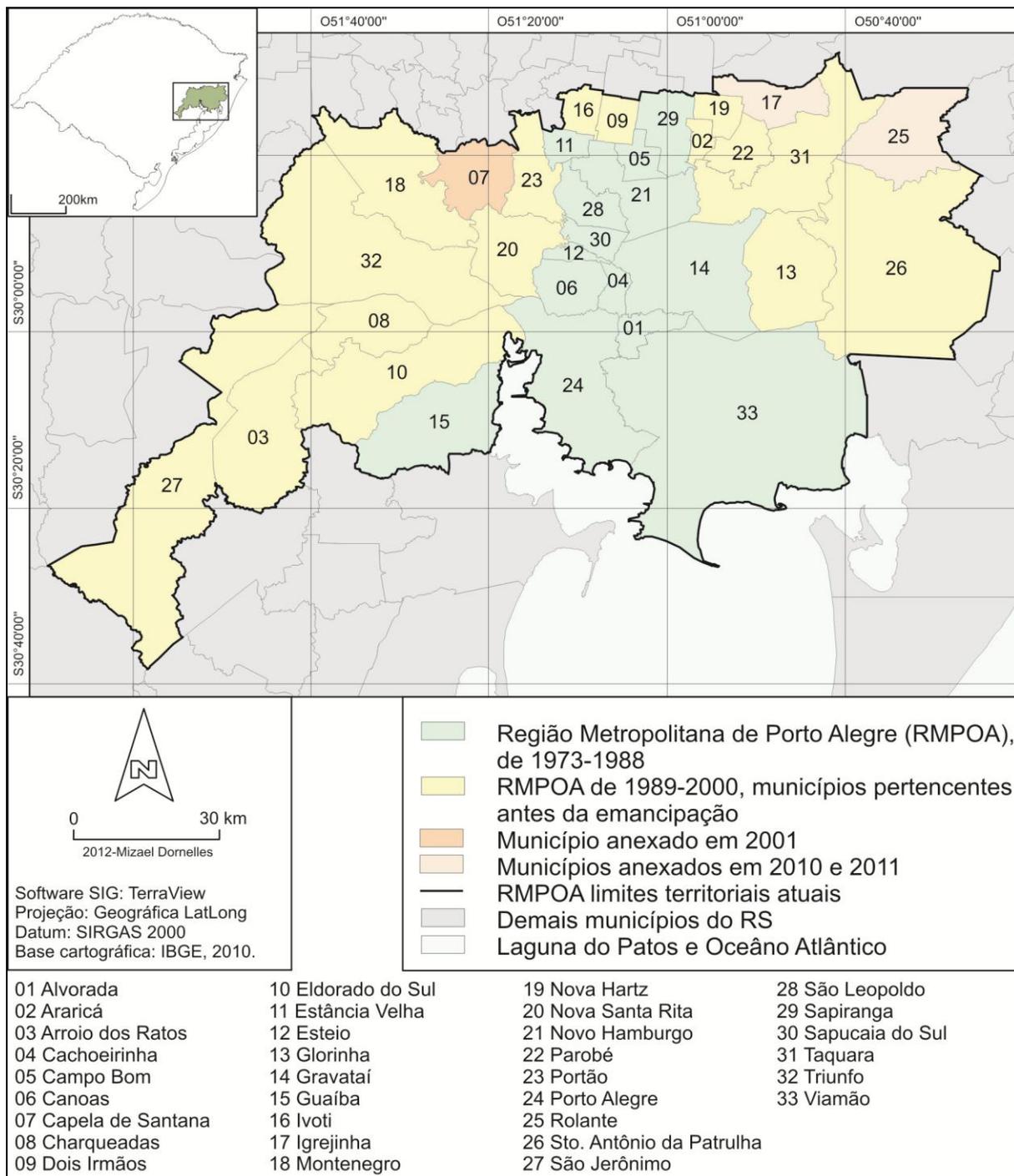
Fonte: METROPLAN – Gabinete de Governança da RMPA. Quadro elaborado pela autora.

O CDM já foi criado, agora é verificar sua efetividade na prática. As demais sugestões do Relatório de Concertação também ficam em aberto. É um processo que está em andamento.

A RMPA chega a 2011 com expectativas em relação aos novos arranjos institucionais de governança e com 33 municípios em sua composição. No período de 2001 a 2011 três municípios foram incluídos: Capela de Santana (em 2001), Rolante (em 2010) e Igrejinha (em 2011).

A figura 4 mostra a configuração da RMPA em 2011. Percebemos que houve expansão da RMPA em direção ao Litoral Norte e também rumo à aglomeração urbana de Caxias do Sul. Foi uma expansão que reflete mais uma vontade política do que propriamente as características de urbanização da RMPA, conforme já abordamos na seção 3.4 deste capítulo.

Figura 4 - Região Metropolitana de Porto Alegre em 2011 – Com a adição dos municípios ao longo do tempo.



Fonte: IBGE, 2011. Organização: Mizaél Dornelles

Com essa explanação concluímos nossa análise retrospectiva dos diferentes momentos históricos da RMPA, identificando as características de governança nesses períodos. No próximo capítulo analisaremos as possibilidades e desafios de governança da RMPA.

4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Neste capítulo abordamos alguns desafios e possibilidades de governança da RMPA a partir de pesquisa bibliográfica, dados secundários e, principalmente, através de entrevistas com alguns atores sociais, formais ou não, envolvidos nos processos de gestão, planejamento e desenvolvimento da região. Analisamos os pontos convergentes e divergentes a respeito dessas questões.

Ao analisarmos as características de governança da RMPA, verifica-se a superposição de instâncias administrativas e associativas, bem como a existência de configurações territoriais distintas. Entretanto, o que mais chamou a atenção no processo de entrevistas foi o fato da maioria dos entrevistados não considerarem a RMPA com a sua formação oficial de 33 municípios. Não há a percepção da RMPA em sua totalidade pela maior parte do rol de entrevistados. Alguns até perguntavam: *De que região você está falando? Da região do IBGE?*

Na primeira seção desse capítulo analisamos as opiniões dos atores sociais entrevistados, com relação aos desafios e possibilidades de planejamento, desenvolvimento e governança da RMPA, de maneira geral. As entrevistas foram realizadas no período de maio 2011 a abril de 2012. Os entrevistados são membros de COREDEs (Vale dos Sinos, Metropolitano Delta do Jacuí e Fórum dos COREDEs), de associações de municípios (Granpal e Vale dos Sinos), comitês de bacias hidrográficas pertencentes à RMPA (Vale dos Sinos e Rio Gravataí), conselheiros da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano e antigos diretores-superintendes da METROPLAN.

Na segunda seção, focamos a pesquisa com relação à superposição de instâncias administrativas e associativas. Na terceira e última seção, verificamos as distintas configurações territoriais encontradas na RMPA dentro das Secretarias de Estado do RS: Segurança Pública, Saúde e Planejamento.

4.1 Planejamento, Governança e Desenvolvimento da RMPA

Abordamos nos capítulos anteriores a importância do tema metrópole e região metropolitana no desenvolvimento do país. O entrevistado H, além de ratificar essa afirmação ele ainda sustenta que não temos no país um número suficiente de pessoas capacitadas para trabalhar com este tema, muito relevante, em sua opinião.

(...) Não há como pensar em desenvolvimento sem pensar em metrópoles. Só que elas não são pensadas. Ninguém discute, por exemplo, o papel de uma metrópole como Porto Alegre no MERCOSUL. (...) Não possuímos no país pessoal formado para trabalhar com o tema metrópole. A CAPES fez um estudo em 2010 e afirma que hoje faltam em torno de 5.000 técnicos para trabalhar metrópole no Brasil. (Entrevistado H)¹⁸.

A respeito da METROPLAN como órgão de planejamento da RMPA:

(...) A METROPLAN foi perdendo ao longo tempo a função de planejamento metropolitano. (...) O próprio corpo técnico da instituição perdeu a ideia da área de planejamento. (...) No estudo em que participei junto ao governo do Estado - Rumos 2015 - me dediquei, entre outras coisas, a parte de governança. Dessa forma fui até a METROPLAN para pensarmos juntos no que faltaria para um projeto de recuperação institucional. (...) Soube que já havia um grupo de trabalho dentro da METROPLAN fazendo um levantamento da necessidade de aumento do quadro funcional. (...) Para começarmos a conversa disse que tinha feito uma estimativa e que daria o número a que tinha chegado e depois eles diriam se achavam que teria que ser mais ou menos do que isso. Falei que achava 120 um número satisfatório e mostrei o que isso implicaria na folha de pagamento, em termos de valores. Eles se espantaram, pois disseram que também tinham pensando aproximadamente nesse número de funcionários, mas que não ficaria nesse valor a folha. (...) Daí descobrimos que na verdade eu estava pensando em 80 técnicos de nível superior e 40 técnicos de nível médio. Eles tinham pensado exatamente ao contrário. (...) porque para cuidar de ônibus e paradas de ônibus não é necessário nível superior, mas eu estava pensando na função planejamento. (...) O corpo técnico da METROPLAN é bom, tem muita gente boa lá dentro, mas estão em fase de aposentadoria, precisam renovar o quadro e recuperar a função de planejamento da instituição. Nas discussões da câmara temática deu para ressaltar essa necessidade de fortalecimento da METROPLAN. (Entrevistado H)

O entrevistado H afirma que a função de planejamento, após a fase de redemocratização do país, foi colocada em segundo plano. Não era vista como necessidade e, além disso, havia também descrédito com o tema. Dessa forma, aos poucos a área de planejamento foi se perdendo. Principalmente com relação às regiões metropolitanas.

¹⁸ Entrevistado H - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano de 2011, dentro do CDES-RS. Entrevista em 06/12/2011.

A *não-governança* existente neste momento na RMPA também é abordada pelo entrevistado H. Ele sustenta que há fragmentação territorial e a existência de ações que não são pensadas de forma conjunta, mesmo que esta repercute em mais de um município. Deu o exemplo do município de Portão, que tem um único rio no seu território, um riacho que o separa do município de São Leopoldo. O Plano Diretor de Portão considera a área ao lado do riacho como de conservação, mas no município de São Leopoldo existe uma área residencial a margem deste mesmo rio, e, ao lado desta, uma área industrial. É o mesmo rio, mas com duas perspectivas de uso diferentes, conforme o plano diretor do município em cada uma de suas margens. Dessa forma, o entrevistado H aponta para a necessidade de um planejamento integrado.

Abordamos essa questão no capítulo 3, quando discutimos o Estatuto da Cidade e afirmamos que em um contexto de conurbação não há como pensar em um Plano Diretor de uma cidade que não dialogue com sua cidade vizinha.

A fragmentação territorial e a pulverização de ações, muitas vezes antagônicas, consistem em um grande desafio de governança da RMPA. A falta de uma visão sobre a região, levando em consideração a sua totalidade, é neste momento uma das maiores fragilidades da RMPA.

Ainda sobre a METROPLAN, o entrevistado K, cita diversos fatores que dificultam o trabalho desse órgão: não renovação do corpo técnico; mudança na vinculação com a Secretaria de Estado em cada novo governo (pois cada secretaria tem um foco diferente, que influencia o direcionamento da METROPLAN); muitas ações pontuais, afastando a atuação na área de planejamento; eleições intercaladas de prefeitos e governadores (no meio da gestão estadual há eleição municipal, dessa forma, de dois em dois anos há quebra na continuidade dos processos).

A METROPLAN deveria focar no planejamento e não na execução. (...) Na METROPLAN nunca foi feito planejamento de maneira global, sempre foi planejamento de ações pontuais. (...) O grande desafio de planejamento é haver vontade política de todos os atores envolvidos no processo. (...) Falta conscientização dos prefeitos com relação à necessidade de um planejamento integrado da região. (...) Exemplo dos resíduos sólidos, que não é problema municipal, mas regional. (Entrevistado K)¹⁹.

Acreditamos que pensar no planejamento como uma das funções da governança territorial é por si só um desafio. Ainda existe a crença de que gestão e

¹⁹ Entrevistado K - EX Diretor- Superintendente da METROPLAN. Entrevista em 21/12/2011.

planejamento são processos independentes, quando na verdade, um faz parte do outro. No momento em que nos esquecemos do planejamento como uma função estratégica, corremos o risco de nos perdermos em tarefas operacionais do cotidiano e de passarmos a somente resolver problemas pontuais, ou seja, viramos *apagadores de incêndios*.

O entrevistado F, que possui grande experiência dentro dos COREDEs, em entrevista ratificou esta questão referente ao imediatismo.

(...) O grande problema nos processos de desenvolvimento e planejamento é que as pessoas trabalham muito mais com o emergencial, o eventual do que com o estruturante. (Entrevistado F)²⁰

O entrevistado L, também ex-diretor superintendente da Metroplan, afirma que o vínculo com a Secretaria de Estado influencia não apenas na força política institucional, mas também no foco de atuação da METROPLAN. A interlocução entre a METROPLAN e o governo do Estado dependerá, segundo o entrevistado, da maior ou menor proximidade entre os agentes políticos envolvidos nessa articulação. Dessa forma, o órgão terá maior ou menor força e efetividade dependendo da vontade política e não apenas da capacidade técnica do quadro funcional.

Fica evidente, a partir da análise da entrevista e demais dados, que a força da METROPLAN dependerá muito da vontade política do governo estadual, mas também da habilidade de mobilização e articulação do gestor da METROPLAN, tanto com sua equipe interna, corpo técnico, como também com os demais atores sociais externos.

De acordo com L:

A METROPLAN nunca foi um órgão de deliberação, sempre ficava vinculada a uma secretaria de Estado, mesmo assim, por vontade política podia ficar ligada diretamente ao Governador do Estado, mesmo estando vinculada a uma secretaria. (...) Não só a força política da instituição é influenciada conforme o governo estadual, mas a própria missão e fins que aquele governo pretende para a METROPLAN, que pode ser tanto um esvaziamento total como pode ser um ressaltar ou ressurgir institucional. (Entrevistado L)²¹.

Na mesma entrevista, L, aborda a alteração territorial da RMPA ao longo do tempo e o fato de alguns problemas sobreporem-se a outros, como o caso da área de transportes, que em sua opinião virou quase que uma *especialização* da

²⁰ Entrevistado K - Membro do Fórum dos COREDEs. Entrevista em 24/10/2011.

²¹ Entrevistado L - EX Diretor-Superintendente da METROPLAN. Entrevista em 11/04/2012

METROPLAN. Também explicita a sua percepção sobre o “esvaziamento” institucional. Afirma que hoje ele percebe uma ausência da METROPLAN, tanto no planejamento estadual como no espaço metropolitano.

A vocação da METROPLAN sempre foi para a ação sobre o território, qualquer outro tipo de planejamento foge a característica do corpo técnico, que é muito capacitado, mas tem esse foco. (Entrevistado L)

Sobre a METROPLAN, o entrevistado J também manifestou sua opinião em entrevista, conforme a seguir:

A METROPLAN foi criada dentro de um sistema de ditadura, onde o Estado planeja *para a sociedade* e não *com a sociedade*. Essa concepção está no DNA da METROPLAN, dessa forma fica muito difícil mudar isso hoje. Eles ainda estão presos no “cacoete” da supremacia da técnica. Ficam no discurso de que a política atrapalha e dessa forma não conversam com ela. Para ter uma ideia a METROPLAN hoje fiscaliza transporte, função totalmente operacional. (...) A METROPLAN ocupa um lugar muito complicado, pois não é responsável sobre todos os assuntos de um território e tão pouco é responsável sobre um tema específico em todo o Estado. Ela fica no meio do campo sempre, tanto territorialmente como tematicamente. Penso que ela deveria ser responsável por um tema dentro de um território, como o planejamento da RMPA, ou então ficar responsável por um tema específico em todo o Estado. O importante é que tenha uma definição clara do seu papel e da sua responsabilidade. (Entrevistado J)²².

Em entrevista com dois membros do corpo técnico da METROPLAN, entrevistados M e E, ficou claro que, apesar de todos os demais entrevistados ratificarem a capacidade técnica da METROPLAN, essa expertise nem sempre é valorizada. O entrevistado E já fazia parte do GERM – Grupo Executivo da RMPA, criado em 1970, anterior à METROPLAN. Quando esta foi institucionalizada ele passou a fazer parte do seu quadro técnico, portanto, acompanhou toda a trajetória do órgão.

Os entrevistados, M e E, apontaram como uma das dificuldades no planejamento a desarticulação entre as secretarias de Estado, pois o planejamento da METROPLAN envolve ações não apenas relacionadas a uma única secretaria, sempre é um conjunto de ações vinculadas a diversas secretarias e a falta de articulação entre elas acaba interferindo de maneira negativa. O entrevistado E ressaltou a falta de uma prioridade de Estado, que esteja acima das prioridades

²² Entrevistado J - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano do CDES-RS em 2011. Entrevista em 02/04/2012.

individuais de cada secretaria, gerando ações coordenadas para um objetivo comum de Estado.

Novamente foi apontada como uma das dificuldades de planejamento e governança a questão da mudança de governo e a consequente alteração na Secretaria de Estado a qual a METROPLAN está vinculada. Opinião compartilhada pelos dois ex-superintendentes da METROPLAN, em entrevistas citadas anteriormente.

Na entrevista, M e E, fizeram uma reconstituição oral de todo o crescimento da RMPA, com a incorporação de novos municípios. Quase que todos esses municípios receberam um parecer negativo da METROPLAN, mesmo assim passaram a fazer parte da RMPA, por uma questão de força política do legislativo, que aprovou todas essas inclusões. Todas as iniciativas de integração de novos municípios partem do legislativo e o entrevistado E afirma que nunca o poder executivo intercedeu a favor da técnica, na opinião dele, poderia acontecer, do poder executivo intervir com vista a uma organização territorial do Estado.

Na entrevista com J também surgiu a questão referente à incorporação de novos municípios a RMPA.

O governo federal cria programas específicos para as regiões metropolitanas, gerando a necessidade dos municípios periféricos integrarem essa região para serem contemplados. Surge a pressão política para a integração de novos municípios, não dando muita margem de manobra para alternativas. Dessa forma há uma ampliação artificial da RMPA, que acaba prejudicando a governança territorial. (Entrevistado J)²³.

De acordo com o entrevistado E, no ano 2001 houve uma alteração no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do RS determinando, entre outras coisas, que a inclusão de municípios na RMPA teria que ter parecer favorável do órgão responsável, no caso a METROPLAN. Depois disso apenas Rolante em 2010 veio a fazer parte da região (Igrejinha entrou para a RMPA por Lei Complementar 13.853 de 22/12/2011, após esta entrevista).

O artigo 166 do Regimento interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande dispõe o seguinte:

Artigo 166 - O Presidente devolverá ao autor a proposição que:
(...) VII - proponha a criação ou alteração de região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de municípios sem se fazer acompanhar de documentos comprobatórios do atendimento das exigências legais, fornecidos por órgão oficial. (Incluído pela Resolução nº 2.865/01).

²³ Entrevistado J - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano do CDES-RS em 2011. Entrevista em 02/04/2012.

O corpo técnico da METROPLAN emitiu um parecer negativo à incorporação do município de Rolante à RMPA, por acreditar que este município não preenchia os requisitos necessários para esse fim. Entretanto, a METROPLAN, como instituição, respondeu à Assembleia Legislativa de modo favorável ao ingresso deste na RMPA. O corpo técnico não foi ouvido pela própria instituição da qual faz parte.

Salientamos que esta questão já estava presente na primeira fase da RMPA (abordamos esse assunto na terceira seção do capítulo 3), quando a própria METROPLAN fez uma análise sobre os motivos do primeiro Plano Integrado Metropolitano (elaborado com o grupo técnico alemão entre 1971 e 1973) não ter saído do papel (METROPLAN, 1978). Nesse documento consta que o plano foi elaborado tecnicamente, mas não foi implantado porque não teve interesse e apoio político na implementação. A dificuldade de aproximação e diálogo entre técnica e política fica evidente. Não é um tema novo, mas em 2011 ainda discutimos os problemas referentes a esta questão, portanto, continua atual.

Não podemos dizer que a sobreposição de interesse de outra natureza, que não estritamente técnica, seja algo que aconteça apenas nesta instituição. Muitas vezes isso acontece, no âmbito organizacional, municipal, regional e nas demais instâncias. Técnica *versus* política – esta é uma luta que acompanha a trajetória da gestão territorial. É um dos grandes desafios de governança.

Em entrevista com um membro da Diretoria Executiva do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, entrevistado R essa questão também esteve presente.

O técnico não sabe fazer política. O técnico tem um olhar centrado nos procedimentos, na legislação e muitas vezes não sabe conduzir um assunto que é de interesse da implementação da política pública no meio político que decide. De um lado o técnico não consegue sensibilizar um político utilizando uma fundamentação técnica, lógica, que tem alguma coerência. De outro lado, existe o político que muitas vezes não tem conhecimento qualificado sobre o assunto. Existe certa resistência à técnica. Isso prejudica o diálogo entre essas duas esferas, que na verdade estão atuando sobre o mesmo território, mas com visões e interesses diferenciados. Além disso, ainda há o desmantelamento da equipe das secretarias nas trocas de governo (muitas vezes antes disso, pois se afastam antes do término do mandato para concorrer no processo eleitoral). A forma de se fazer política não facilita a discussão e nem a continuidade do processo de diálogo. Quando falo isso não estou me referindo a determinado partido político, estou falando da cultura, da forma de se fazer política no Brasil. (Entrevistado R)²⁴.

²⁴ Entrevistado R – Membro da Diretoria Executiva do COMITESINOS. Entrevista em 10/04/2012.

O entrevistado C, membro da Diretoria da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS)²⁵, também aborda o tema da relação entre técnica e política, mas em outra perspectiva. Afirma que muitas vezes o planejamento não é feito de uma forma mais consistente devido à falta de suporte técnico que auxilie a diretoria da associação. Declara que as associações de municípios geralmente não possuem recursos financeiros suficientes para contratar alguém capacitado tecnicamente, pois em sua opinião, seria muito útil que houvesse dentro da associação uma pessoa com “capacidade técnica e habilidade política” para auxiliar a diretoria, formada por prefeitos. Teria que ter capacidade técnica para encontrar soluções para os municípios, mas também conhecimento e habilidade política para entender o contexto, de forma que essas soluções sejam também viáveis e não apenas tecnicamente perfeitas. Alega que também os municípios não possuem recursos humanos capacitados, gerando dificuldade na área de planejamento municipal.

O entrevistado C também participou da câmara temática de desenvolvimento metropolitano e mesmo acreditando que o Conselho Deliberativo Metropolitano possa auxiliar na governança da RMPA, também afirma que não é apenas a criação de novas institucionalidades que resolverá os problemas da região. Em sua opinião a complexidade da região e a heterogeneidade dos municípios que a compõem impedem uma relação mais estreita de governança regional. Também afirmou que nem todas as associações de municípios estavam presentes nas reuniões da câmara temática, e que isso demonstra certo distanciamento entre os municípios metropolitanos.

Sobre o distanciamento entre os municípios metropolitanos, o entrevistado H acredita que o Conselho Deliberativo Metropolitano possa fomentar ações de integração entre os municípios que compõem a RMPA e que esta é uma oportunidade que deva ser aproveitada.

Precisamos aproveitar essa possibilidade, que é o CDM, se não for bem aproveitado será mais 04 anos de espera. Estamos em um momento propício, no qual houve a iniciativa dos municípios e o acolhimento do poder estadual. A Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano foi uma oportunidade deste governo, pois no governo do Olívio nem podíamos falar em região metropolitana. O foco era no interior e nos seus problemas. (...) Acredito que o CDM possa ser um grande avanço na governança metropolitana, mas tem que haver um trabalho consistente. (...) O CDM do

²⁵ Entrevistado C - Entrevista em 07/12/2011. Membro da Diretoria da AMVRS.

Rio Grande do Sul é mais político do que técnico, diferente de Minas Gerais, que é mais técnico do que político. (Entrevistado H)²⁶

O entrevistado H afirma que o CDM foi um grande avanço da RMPA. Entretanto, outro entrevistado, P, membro do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, não tem a mesma opinião.

O CDM é um avanço na governança metropolitana, mas é chapa branca. Poderia ter avançado mais, o avanço foi pequeno, foi tímido, poderia ter dado mais espaço de participação para a sociedade civil. (Entrevistado P)²⁷

De acordo com P, o CDM, assim como os consórcios municipais, é um arranjo institucional do poder executivo, não são espaços da sociedade civil, como são os COREDEs e os Comitês de Bacias, nos quais há continuidade das ações, independente das trocas de governo.

O entrevistado G, membro da Diretoria do COREDE Vale do Rio dos Sinos, também acredita que o CDM será apenas mais um espaço para os prefeitos, assim como as associações de municípios. Afirma que “não adianta criar novos espaços de discussão, o importante é fortalecer os que já existem”²⁸.

Na RMPA encontramos diversos espaços de discussão, tanto do poder executivo como de outros formatos mais heterogêneos de participação, a exemplo dos COREDEs e comitês de bacias hidrográficas. Assim como a ausência de arenas decisórias pode comprometer a governança regional, o excesso delas também pode pulverizar os esforços e inibir ações conjuntas. Na próxima seção abordamos esse assunto.

4.2 Sobreposições de Instâncias Administrativas e Associativas

A RMPA apresenta diversas formas administrativas e associativas em seu território. Os municípios metropolitanos estão distribuídos em cinco diferentes COREDEs. Existem seis associações de municípios e seis comitês de bacias hidrográficas dentro do território metropolitano.

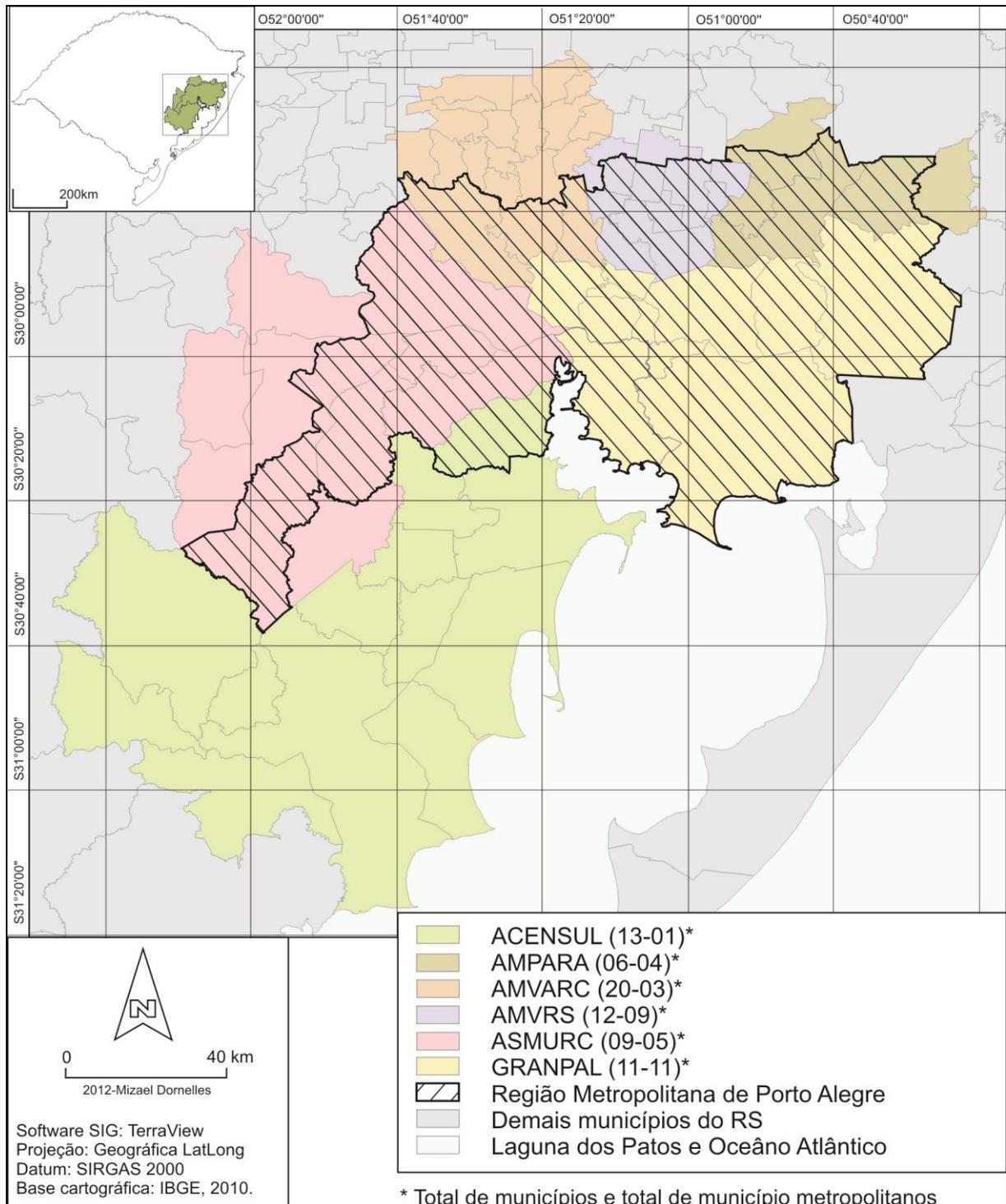
²⁶ Entrevistado H - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano de 2011, dentro do CDES-RS. Entrevista em 06/12/2011.

²⁷ Entrevistado P - COREDE Metropolitano Delta do Jacuí e Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí. Entrevista 13/10/2011.

²⁸ Entrevistado G - Membro da Diretoria do COREDE Vale dos Sinos. Entrevista em 19/10/2011.

A figura 5 mostra a distribuição das associações de municípios dentro da RMPA, em 2011.

Figura 5 - Associações de Municípios da RMPA em 2011



Fonte: FAMURS, 2011. Organização: Mizael Dornelles

O quadro 13 mostra a composição das associações de municípios (os municípios metropolitanos estão em itálico).

Quadro 13 – Composição das associações de municípios da RMPA em 2011

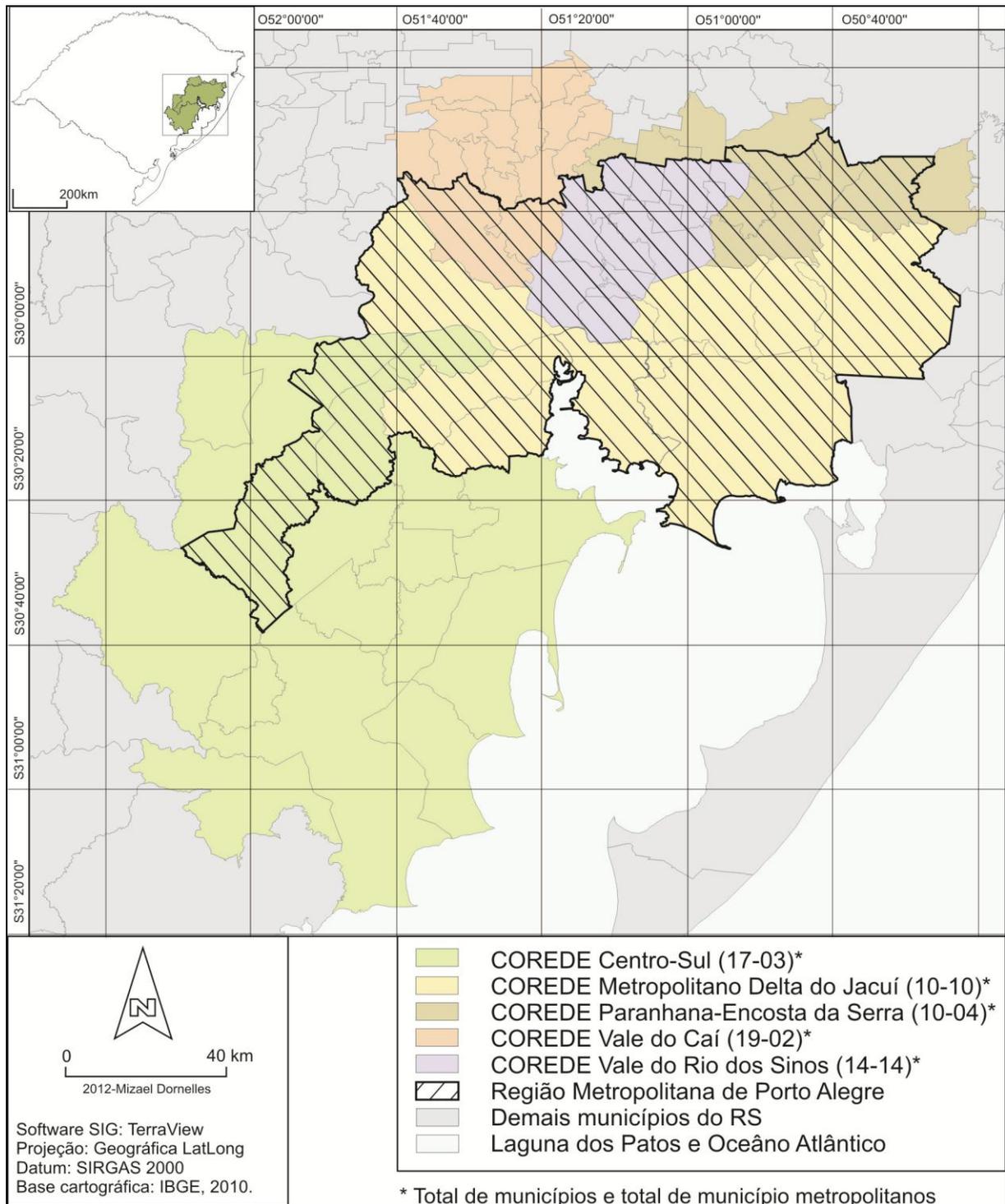
ACENSUL – Associação dos municípios da Zona Centro Sul.	AMPARA – Associação dos municípios do Vale do Paranhana.
Amaral Ferrador, Arambaré, Barra do Ribeiro, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, <i>Guaíba</i> , Mariana Pimentel, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes.	<i>Igrejinha, Parobé</i> , Riozinho, <i>Rolante, Taquara e Três Coroas</i> .
AMVARC – Associação dos municípios do Vale do Rio Caí.	AMVRS – Associação de Municípios do Vale do Rio dos Sinos.
Alto Feliz, Barão, Bom Princípio, Brochier, <i>Capela de Santana</i> , Feliz, Harmonia, Linha Nova, Maratá, <i>Montenegro</i> , Pareci Novo, <i>Portão</i> , Salvador do Sul, São José do Hortêncio, São José do Sul, São Pedro da Serra, São Sebastião do Caí, São Vendelino, Tupandi e Vale Real.	Araricá, <i>Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti</i> , Lindolfo Collor, Morro Reuter, <i>Nova Hartz, Novo Hamburgo</i> , Presidente Lucena, <i>São Leopoldo, Sapiranga</i> .
ASMURC – Associação dos municípios da Região Carbonífera.	GRANPAL – Associação dos municípios da Grande Porto Alegre.
<i>Arroio dos Ratos</i> , Barão do Triunfo, Butiá, <i>Charqueadas, Eldorado do Sul</i> , General Câmara, Minas do Leão, <i>São Jerônimo, Triunfo</i> .	<i>Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Glorinha, Gravataí, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão</i> .

Fonte: FAMURS. Quadro elaborado pela autora.

As associações apresentam diferentes situações: com todos os municípios sendo metropolitanos, com a maioria, com a minoria e com apenas um município metropolitano. Essas diferentes composições mostram que em algumas associações a questão metropolitana pode nem fazer parte da pauta de discussões.

A situação dos COREDEs também é similar. A RMPA apresenta seus 33 municípios divididos em 05 diferentes COREDEs. A figura 6 mostra os diferentes COREDEs na RMPA.

Figura 6 - COREDEs existentes na RMPA em 2011



Fonte: IBGE, 2010. Organização: Mizaël Dornelles

Tabela 8 – Distribuição dos municípios da RMPA dentro dos COREDEs em 2011

COREDE Vale dos Sinos	COREDE Centro Sul	COREDE Metropolitano Delta do Jacuí	COREDE Paranhana - Encosta da Serra	COREDE Vale do Caí
Araricá	Arroio dos Ratos	Alvorada	Igrejinha	Capela de
Campo Bom	Charqueadas	Cachoeirinha	Parobé	Santana
Canoas	São Jeronimo	Eldorado do Sul	Rolante	Montenegro
Dois Irmãos		Glorinha	Taquara	
Estância Velha		Gravataí		
Esteio		Guaíba		
Ivoti		Porto Alegre		
Nova Hartz		Sto. Antônio		
Nova Sta. Rita		da Patrulha		
Novo Hamburgo		Triunfo		
Portão		Viamão		
São Leopoldo				
Sapiranga				
Sapucaia do Sul				

Fonte: FEE 2011. Quadro elaborado pela autora.

Em entrevista com H²⁹, este afirmou que durante a formação dos COREDEs houve uma tentativa, durante três anos e meio, de preservar a RMPA, para que esta constituísse um único COREDE que contemplasse todos os seus municípios, ou pelo menos, a maior parte destes. Entretanto, segundo H, quando Olímpio Albrecht, ex-prefeito de São Leopoldo, assumiu o cargo de Secretário de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado, foi constituído o COREDE Vale dos Sinos, deixando os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo e Viamão de fora.

De acordo com H havia certa resistência por parte dos municípios da região do Vale dos Sinos em integrarem um mesmo COREDE com esses municípios citados. Assim, em 1996, foi constituído o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, aglutinando esses municípios restantes.

O município de Santo Antônio da Patrulha entrou para a RMPA em 2000. Ele pertencia ao COREDE Litoral, mas posteriormente veio a fazer parte do COREDE

²⁹ Entrevistado H - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano de 2011, dentro do CDES-RS. Entrevista em 06/12/2011.

Metropolitano Delta do Jacuí. Em entrevista com P, este explicou o episódio dessa troca de COREDEs.

O município de Santo Antônio da Patrulha faz parte da Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí e o restante dos municípios do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí também pertence à bacia. Dessa forma, *por uma lógica hídrica*, era importante que ele também fizesse parte desse COREDE. (...) Conversei com o prefeito de lá e o convenci a sair do COREDE Litoral. Agora todos os municípios do COREDE Delta do Jacuí pertencem a mesma bacia hidrográfica, embora nem todos os municípios desta bacia estejam neste COREDE. (Entrevistado P)³⁰.

O entrevistado P argumenta que é importante que haja uma interface entre Comitês de Bacias Hidrográficas e COREDEs, e que o fato de serem os mesmos municípios a comporem os dois colegiados facilita a governança. Sustenta que “deve-se seguir essa lógica de não anular outras regionalizações, mas potencializar as suas ações, respeitando as suas instâncias”.

Tanto as Bacias Hidrográficas como os COREDEs estão vinculados a universidades. Por que não utilizar a mesma sala? A mesma secretaria? Tem que haver cooperação entre eles (...) Juntar os processos de governança. (...) Governança é sociedade e Estado pensando e agindo sobre o território. Governança vai além do acordo político, tem que chegar até o orçamento. É preciso cruzar os orçamentos dos municípios para verificar as prioridades e pensar de uma forma conjunta na região. (Entrevistado P).

Em entrevista com P, este também argumentou que a necessidade de aproximação entre os COREDEs e Comitês de Bacia Hidrográfica é reforçada pela Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta lei exige a compatibilidade entre os planos de saneamento básico e os planos das bacias hidrográficas, bem como, a articulação entre as políticas de desenvolvimento, aproximando dessa forma os dois colegiados.

De acordo com P isso aproxima ações de planejamento e governança entre municípios e suas regiões, constituindo-se em mais uma necessidade de aproximação entre as diversas formas associativas e administrativas encontradas na RMPA.

³⁰ Entrevistado P - COREDE Metropolitano Delta do Jacuí e Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí. Entrevista 13/10/2011.

Conforme a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a que o entrevistado P se refere:

Artigo 2º - Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

Artigo 19.

(...)

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos. (BRASIL, 2007).

O entrevistado J também fala em sua entrevista sobre a necessidade de articulação entre as políticas públicas e também a unificação dessas dentro de um território.

No Brasil, a maneira como o federalismo é apresentado, tendo município como ente federado, diferencia a discussão sobre região metropolitana. Aqui temos a divisão horizontal dos temas e divisão vertical das competências, gerando algo totalmente esquizofrênico. A única coisa que unifica é o território. Exemplo: a única coisa que unifica a política de saúde para União, Estado e Município, é o território. Governança territorial não é apenas um conceito, no caso do Brasil é uma necessidade, ela é uma imposição pela dinâmica brasileira. Entretanto essa gestão territorial é muito difícil. Tem um elemento político que é um dificultador do processo, que é a desarticulação do processo eleitoral. Existem discussões em nível de congresso para unificar esses processos. Essa desarticulação cria uma incidência eleitoral tão forte na gestão dos serviços públicos, que não é nem culpa dos políticos, mas da própria dinâmica eleitoral. (Entrevistado J)³¹

Segundo J é preciso haver uma mudança de paradigma. Para que a governança territorial aconteça, o território tem que ser a base, essa é a mudança que tem que ocorrer. Não há esse entendimento, não só político, mas também técnico. Em sua opinião, a concepção técnica tem que ser modificada, pois os profissionais entendem muito de uma área, mas não entendem nada de outra, fragmentando as coisas.

A concepção técnica tem que ser mudada, criou-se um conhecimento técnico que fragmenta e não constrói de forma conjunta. Criou-se um conhecimento técnico desvinculado dos direitos das pessoas, como se um indivíduo pudesse ser fatiado. Exemplo disso é a questão dos recursos: no

³¹ Entrevistado J - Membro do Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano do CDES-RS em 2011. Entrevista em 02/04/2012.

município de Esteio 26% do orçamento é para a saúde, mas assistente social não é visto como algo da saúde, habitação não é saúde, criação de novos empregos não é política de saúde. Isso dificulta o olhar sobre o território de forma conjunta. Então quem mora à margem de um valão e precisa sair de lá por questões de saúde não pode ser beneficiado com projetos para este fim, pois os recursos existentes não podem ser utilizados nessas ações, pois são para a saúde, *para cuidar do cidadão depois que ele fica doente e não antes*. Questões como essa dificultam a governança territorial. Essa ideia da departamentalização do ser humano e de desterritorialização, na verdade é como pegar um sujeito no abstrato, tirando esse indivíduo de sua realidade e ainda o dividindo em vários recortes, depois disso fica-se criando políticas públicas para esses pedaços. Os direitos humanos são indivisíveis e indissociáveis. O grande desafio da governança territorial é enxergar o sujeito de forma integral, é criar políticas públicas integradoras e vinculadas ao território. A estrutura das políticas públicas no Brasil é departamentalizada e desterritorializada, não mexendo nesse paradigma não há como pensar em governança territorial. (Entrevistado J).

Ainda de acordo com J, existe o acúmulo de planos estratégicos setoriais em todos os campos: saneamento, saúde, desenvolvimento econômico, mobilidade, etc., mas esses não dialogam entre si, às vezes se quer sabem da existência um do outro.

Dessa forma a primeira tarefa do CDM é fazer com esses planos se olhem de frente e conversem. A segunda coisa a fazer é verificar se esses planos dialogam com as necessidades reais e se não são incompatíveis entre si, pois temos que pensar em um desenvolvimento regional harmonioso e sustentável. (...) O CDM terá que ter um tempo para ver como funciona, não tem como avaliar agora. (...) O grande avanço da câmara temática foi trabalhar a questão estrutural da governança metropolitana e não cair na discussão setorial, para não entrar novamente na departamentalizando das coisas. A câmara temática de desenvolvimento metropolitano teve um olhar sobre o território, sobre a estrutura de governança de forma geral. (Entrevistado J).

A respeito das diversas formas associativas existentes dentro da RMPA, o entrevistado J não pensa que isso por si só atrapalhe. Afirma que “são como diversas associações de bairros dentro de um município”. Ele acredita que não atrapalham, desde que estas dialoguem entre si.

Entretanto, uma associação de bairro tem muito consciente o fato de que pertence a um território maior, o município. Será que os municípios pertencentes a RMPA tem esse mesmo sentimento de pertença com relação a região? Região é um espaço mais abstrato do que um município, até porque não é um ente federativo, não tem um representante legal, como o município tem um prefeito. Dessa forma, acreditamos que a tendência à fragmentação territorial é mais intensa em uma região do que em um município. Também a tendência à pulverização de ações e sobreposição de iniciativas é maior, dificultando um olhar sobre o conjunto de

municípios, uma articulação e um processo de governança, planejamento e desenvolvimento regional.

Em entrevista com R, membro da Diretoria Executiva do COMITESINOS, este também se manifestou a respeito da falta de articulação entre as ações, principalmente ações de governo, dificultando a governança da região.

A maior incapacidade de governança é a inabilidade de enxergar todo esse desenho que formam as políticas e de aproveitar os encontros de interesses, criando aproximações, buscando convergências de questões e interesses que afetam uma, duas, três ou mais secretarias e estabelecer em conjunto um programa de ações que sejam de interesse comum. Os recursos são mal aproveitados, pois não há uma ação de Estado coordenando os processos. Tudo fica fragmentado, não há relações estreitas com relação a planejamento. (Entrevistado R)³².

Na opinião de R os conflitos decorrentes da incapacidade de diálogos, não são devido às unidades adotadas, mas o que impede é a visão do gestor público de não querer dialogar com outros setores ou secretarias (isso acontece tanto em nível estadual como federal).

Os gestores públicos se apropriam e se apoderam de suas secretarias, nas quais constroem seus feudos, e esquecem o diálogo com os demais atores sociais, com as demais secretarias, etc. Não há aproximação, convergência de interesses. Um exemplo prático: A secretaria do meio ambiente discute uma política de gestão de recursos hídricos, mas esquece de dialogar com um dos grandes usuários, que tem condição inclusive de prioridade, que é o abastecimento público, só porque este está ligado à outra secretaria. Dentro dessa ótica ela quer recuperar as águas do Rio dos Sinos, dentro da política de recursos hídricos, mas não senta junto com a Secretaria de Obras, que pode fazer um investimento na parte de esgoto sanitário porque esta é uma meta das duas secretarias. (...) Falta qualificação das pessoas que ocupam cargos de confiança dentro de secretarias. A equipe se desmantela a cada troca de governo. Deveria haver continuidade nos processos. (Entrevistado R).

R também abordou a superposição de ações entre as formas associativas, gerando conflitos de competência. Deu o exemplo do Consórcio Prosinos, que em alguns momentos buscou assumir coisas que são de competência de um comitê de bacia, provocando incompatibilidade com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. Segundo o entrevistado R, a existência de um consórcio municipal organizando questões referentes às competências municipais na área de saneamento seria um facilitador na gestão de recursos hídricos de uma bacia, mas

³² Membro da Diretoria Executiva do COMITESINOS. Entrevista em 10/04/2012.

quando há conflito de competências, esse novo agente torna-se um dificultador do processo.

Em entrevista com A, membro da diretoria executiva do Consórcio Metropolitano da GRANPAL (Associação de Municípios da Grande Porto Alegre)³³, novamente surgiu o tema das sobreposições de instâncias associativas e também as múltiplas regionalizações encontradas no espaço metropolitano, visto que cada forma associativa e/ou administrativa (associação de municípios, COREDEs, consórcios metropolitanos, comitês de bacias hidrográficas, etc.) faz um diferente recorte, sendo que nenhuma direciona suas ações para a totalidade dos 33 municípios que compõem a RMPA.

O entrevistado A salientou que não existe uma identidade regional metropolitana, pois em sua opinião, há pelo menos três sub-regiões dentro desse espaço: região metropolitana (municípios realmente conurbados com a metrópole), região do vale dos sinos e região carbonífera. Segundo A, a dinâmica dessas sub-regiões é diferente, portanto os planos deveriam ser feitos levando em consideração essas particularidades, em uma perspectiva setorial. Em sua concepção, cada setor faria uma regionalização diferente conforme sua dinâmica real, fazendo com que cada área temática tenha o mesmo recorte. Citou o caso da área de segurança pública, pois em sua opinião, a análise da criminalidade deve ser feita sempre em nível regional, principalmente em território metropolitano, onde a migração e a circulação nesse espaço são intensas. Portanto, a área de segurança pública teria que ter um mesmo recorte.

Os distintos recortes regionais e as consequentes ações não acontecem apenas entre diferentes Secretarias de Estado, mas também dentro de uma mesma secretaria, e até mesmo no interior de uma mesma corporação. Kopittke abordou o caso da Brigada Militar, que faz parte da Secretaria de Segurança Pública do Estado do RS. O exemplo foi referente ao telefone 190 da Brigada Militar: quando a ocorrência e o chamado são de Porto Alegre, mesmo que em um local quase limite com o município de Canoas (município conturbado a capital), a viatura a ser deslocada é de Porto Alegre. Dessa forma, mesmo que uma viatura de Canoas esteja mais próxima do local e disponível, esta não seria chamada. Na opinião do

³³ Entrevistado A - Membro da Diretoria Executiva do Consórcio Metropolitano GRANPAL. Entrevista em 03/11/2011.

entrevistado A esse exemplo demonstra um problema de gestão, pois o trabalho poderia ser desenvolvido de forma conjunta, proporcionando agilidade ao processo, mas a forma de distribuição territorial do trabalho dessa corporação não permite uma interação regional.

Na próxima seção abordamos as múltiplas regionalizações existentes no território da RMPA, em uma perspectiva de Estado, ouvindo a opinião de integrantes das próprias secretarias.

4.3 Múltiplas regionalizações e suas consequências na governança da RMPA

Nesta seção abordaremos algumas divisões regionais do Estado do Rio Grande do Sul: a regionalização da Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Saúde e Secretaria do Planejamento.

4.3.1 Secretaria de Segurança Pública do Estado do RS

Dando continuidade a questão referente à regionalização utilizada pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, entrevistamos um representante da Polícia Civil.

Este explicitou sua opinião sobre esse tema das múltiplas regionalizações.

(...) Não só com relação à região metropolitana de Porto Alegre, eu vejo com relação a todas as regiões dentro do Estado do Rio Grande do Sul. Não há uma identificação das áreas de atuação dos órgãos públicos. Dou o exemplo da área de Segurança Pública: a Brigada Militar, que tem como atribuição constitucional o policiamento preventivo ostensivo, tem uma divisão territorial; a polícia civil, que tem como atribuição constitucional a investigação criminal e os atos de polícia judiciária, tem outra distribuição territorial; a SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários, que também está dentro da Secretaria de Segurança Pública do Estado, tem outra divisão territorial; ainda o Instituto Criminal de Perícias, que também está vinculado a Secretaria de Segurança Pública, tem uma configuração territorial diferente. Então só dentro da área de Segurança Pública encontramos distintas regionalizações, sem falar nas outras secretarias, como saúde, educação, etc. (...). (Entrevistado O)³⁴.

O entrevistado O afirmou que essas múltiplas regionalizações atrapalham a intervenção do Estado nesses territórios. De acordo com O, existem vários projetos

³⁴ Entrevistado O - Secretaria de Segurança Pública do Estado do RS – Polícia Civil.

em andamento no sentido de constituir AISP – Áreas Integradas de Segurança Pública, onde todos os órgãos da área de segurança pública atuariam em uma mesma configuração territorial. Já existe AISP no Rio de Janeiro, onde o comando da Polícia Militar age junto com a Polícia Civil dentro de um mesmo território. Segundo o entrevistado O, isso auxilia na articulação de esforços e ações no combate ao crime.

A Secretaria de Segurança Pública no RS engloba quatro órgãos: Polícia Civil; Polícia Militar (que é chamada de *Brigada Militar* no RS, dentro dessa corporação ainda tem o Corpo de Bombeiros, que é um serviço da Polícia Militar); SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários; e Instituto Geral de Perícias. O DETRAN (Departamento Estadual de Trânsito) já esteve dentro da Secretaria de Segurança Pública, mas no governo de Yeda Crusius/PSDB (2007-2010), através de um projeto de lei, passou a fazer parte da Secretaria da Administração de Recursos Humanos.

Para a Polícia Civil do RS onze municípios da RMPA não estão considerados dentro do Departamento de Polícia Metropolitana: Arroio dos Ratos, Charqueadas, Montenegro, Nova Hartz, Parobé, Rolante, Taquara, Igrejinha, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Triunfo. Esses onze municípios estão distribuídos em quatro diferentes regiões. Os 22 municípios restantes da RMPA estão distribuídos nas quatro delegacias de polícia regionais metropolitanas (Ranolfo Vieira Junior, entrevista em 04/04/2012).

O quadro 14 mostra a distribuição dos 22 municípios da RMPA dentro das 04 delegacias de polícia regionais metropolitanas.

Quadro 14 – Distribuição dos municípios da RMPA dentro das delegacias de polícia regionais metropolitanas

Delegacia de Polícia Regional de Porto Alegre	1ª Delegacia de Polícia Regional Metropolitana	2ª Delegacia de Polícia Regional Metropolitana	3ª Delegacia de Polícia Regional Metropolitana
Porto Alegre	Alvorada Cachoeirinha Gravataí (sede) Glorinha Viamão	Canoas (sede) Eldorado do Sul Esteio Guaíba Nova Santa Rita Sapucaia do Sul	Araricá Campo Bom Capela de Santana Dois Irmãos Estância Velha Ivoti Novo Hamburgo Portão São Leopoldo Sapiranga

Fonte: Segundo informações do entrevistado O (Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul – Polícia Civil), em 04/04/2012. Quadro elaborado pela autora.

Segundo O, essas múltiplas regionalizações entre diferentes órgãos da Secretaria de Polícia Civil dificultam a articulação, pois não há integração de área para efeitos de segurança pública. Foi dado como exemplo o município de Nova Hartz (pertencente à RMPA), que pela Polícia Civil pertence a regional de Gramado, mas para a Polícia Militar faz parte da região do Vale dos Sinos. Dessa forma para fazer uma reunião sobre esse município, em Nova Hartz, teria que deslocar o delegado regional de Gramado e o Comandante da Brigada Militar do Vale dos Sinos.

Hoje a Polícia Civil tem 33 sedes (delegacias regionais), e as comunidades as enxergam como símbolos de poder. Dessa forma, sempre é complicado fazer novas regionalizações. Existem algumas regionais que estão bem próximas uma das outras e poderiam ser uma única regional, mas pela vontade política da comunidade não há como modificar. Podemos citar como exemplos municípios como Pelotas e Rio Grande, Lagoa Vermelha e Vacaria, Erechim e Passo Fundo, essas *duplas* pertenceriam à mesma região territorial em qualquer mapa, mas possuem delegacias regionais diferentes. Dentro dessas regionais também existe uma má distribuição de municípios. Arroio Grande, em termos de distância, está muito mais próximo de Pelotas do que de Rio Grande, mas faz parte da regional de Rio Grande.

Isso implica em dificuldades de logística, como por exemplo, um maior deslocamento de viaturas.

Quanto à relação da polícia com os COREDEs, segundo o entrevistado O, é apenas referente à consulta popular. Cabe à polícia mobilizar a comunidade para melhor equipar a polícia naquela região. Entretanto existem regionalizações da polícia civil nas quais seus municípios pertencem a mais de um COREDE, este fator é um dificultador nessa mobilização e articulação. Além disso, segurança pública é algo bem mais amplo do que apenas mais viaturas, armas e policiais.

Segurança Pública não é apenas um problema de polícia, é também saneamento básico, é moradia, é emprego, é educação. Paralelo a isso, é necessário um sistema de justiça criminal funcionando perfeitamente: Ministério Público, Poder Judiciário, Sistema Penitenciário (recuperação do indivíduo que praticou o crime). Todos os problemas encontrados nessas áreas desembocam na segurança pública, portanto é um olhar muito reducionista pensar que segurança pública se resume apenas a polícia. Governança é olhar de forma conjunta para todos esses fatores, sem isso não há solução viável. (Entrevistado O).

Importante ressaltar que segundo estatísticas da Polícia Civil, dez municípios concentram 63% dos homicídios no Estado do Rio Grande do Sul (Alvorada, Canoas, Caxias, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão), sendo que os 37% restantes estão distribuídos nos 486 municípios remanescentes. Desses dez municípios apenas dois não pertencem a RMPA: Caxias e Passo Fundo. Portanto, falar em governança da RMPA é necessariamente falar em segurança pública, que por sua vez não é apenas uma questão de polícia. Dessa forma, chegamos à necessidade de um sistema de engrenagem saudável, que faça a região funcionar como um todo.

Abordaremos na próxima subseção mais uma regionalização do Estado, a Secretaria da Saúde.

4.3.2 Secretaria da Saúde do RS

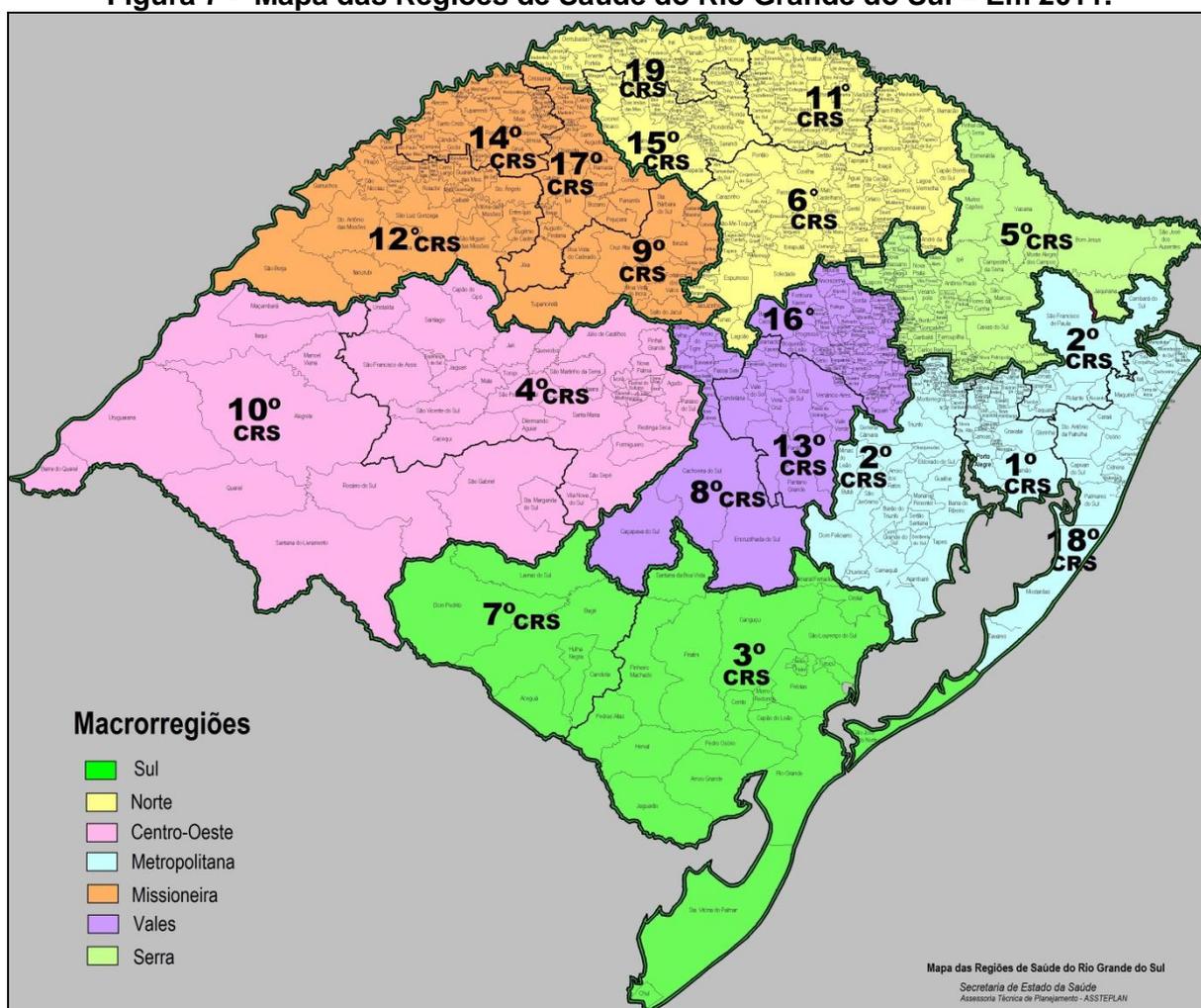
A Secretaria da Saúde do RS está dividida em dezenove Coordenadorias de Regiões de Saúde, cada uma delas com um território definido, uma sede, um coordenador, com no mínimo trinta e até cem funcionários. A partir da Portaria 399 de 2006, houve a construção dos COGEREs – Colegiados de Gestão Regional. Cada uma dessas dezenove coordenadorias possui o seu COGERE, sendo que

essas coordenadorias se agrupam em sete macrorregiões: Sul, Norte, Centro-Oeste, Metropolitana, Missioneira, Vales e Serras.

A regionalização da saúde utilizada hoje no RS foi criada através do PDR – Plano Diretor de Regionalização, de 2002, esse que deu a diretriz, desde lá não foi adaptado. Atualmente a área da saúde, em todo o país, está em fase de discussão e redefinição a respeito de suas regionalizações, pois existe um Decreto nacional que prevê regiões interestaduais e até internacionais de saúde (essa é uma necessidade, pois como exemplo temos o município de Quaraí, que possui um melhor acesso a Artigas no Uruguai, do que a Santana do Livramento, no Estado do RS). Dessa forma, a tendência é que tudo precisará ser readaptado. No entanto, em 2011 é esta a regionalização vigente.

A figura 7, a seguir, mostra as dezenove Coordenadorias Regionais de Saúde, agrupadas em sete macrorregiões.

Figura 7 - Mapa das Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul – Em 2011.



Fonte: Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul

Em entrevista com I, este afirmou que uma região de saúde não pode ser construída a partir de questões político-administrativas, as características técnicas (de logística, de serviços, culturais, populacionais, etc.) devem preponderar na hora de definir o território.

Entretanto, o entrevistado I afirma que no momento em que essa definição territorial é feita, faz-se necessário que haja dentro desse território um componente político-administrativo, porque ali é a representação do Estado para fazer cogestão, ou seja, uma gestão compartilhada com os municípios.

Queira ou não queira, o COGERE (Colegiados de gestão regional) e a CIR (Comissão Intergestores Regionais), que é a união entre os municípios daquele território com o Estado, são uma construção político-administrativa. Quem é que vai construir a ideia de ter um novo hospital regional? Quem é que vai construir um novo prestador de serviços? Quem é que vai fazer um embate de definir regiões de referência? Isso tudo é parte de uma construção político-administrativa. Não adianta definir uma região somente por prestadores de serviço, é preciso ter a mão do Estado dando suporte a esses municípios. Esses municípios também precisam pautar as demandas para essa construção coletiva. Dessa forma, tem que ter uma faceta político-administrativa, mas a construção do território não pode ser a partir do político-administrativo, isso deve acontecer a partir da rede de serviços, da logística. Questões como a facilidade da população chegar aos serviços devem ser preponderantes na definição territorial. As áreas regionais de saúde precisam estar articuladas com as áreas de coordenação político-administrativa. (Entrevistado I)³⁵.

O entrevistado I afirma que do ponto de vista de cenário ideal o Estado do RS não construiu unidades administrativas descentralizadas de governo e deu o exemplo do Estado de Santa Catarina que as possui.

Joinville é uma unidade administrativa da saúde, da educação, todos os componentes do Estado estão ali, situação diferente do Rio Grande do Sul, onde tudo é fragmentado, onde possuímos nove regiões funcionais de planejamento, vários COREDEs, várias associações de municípios e cada Secretaria de Estado tem sua divisão territorial. (Entrevistado I).

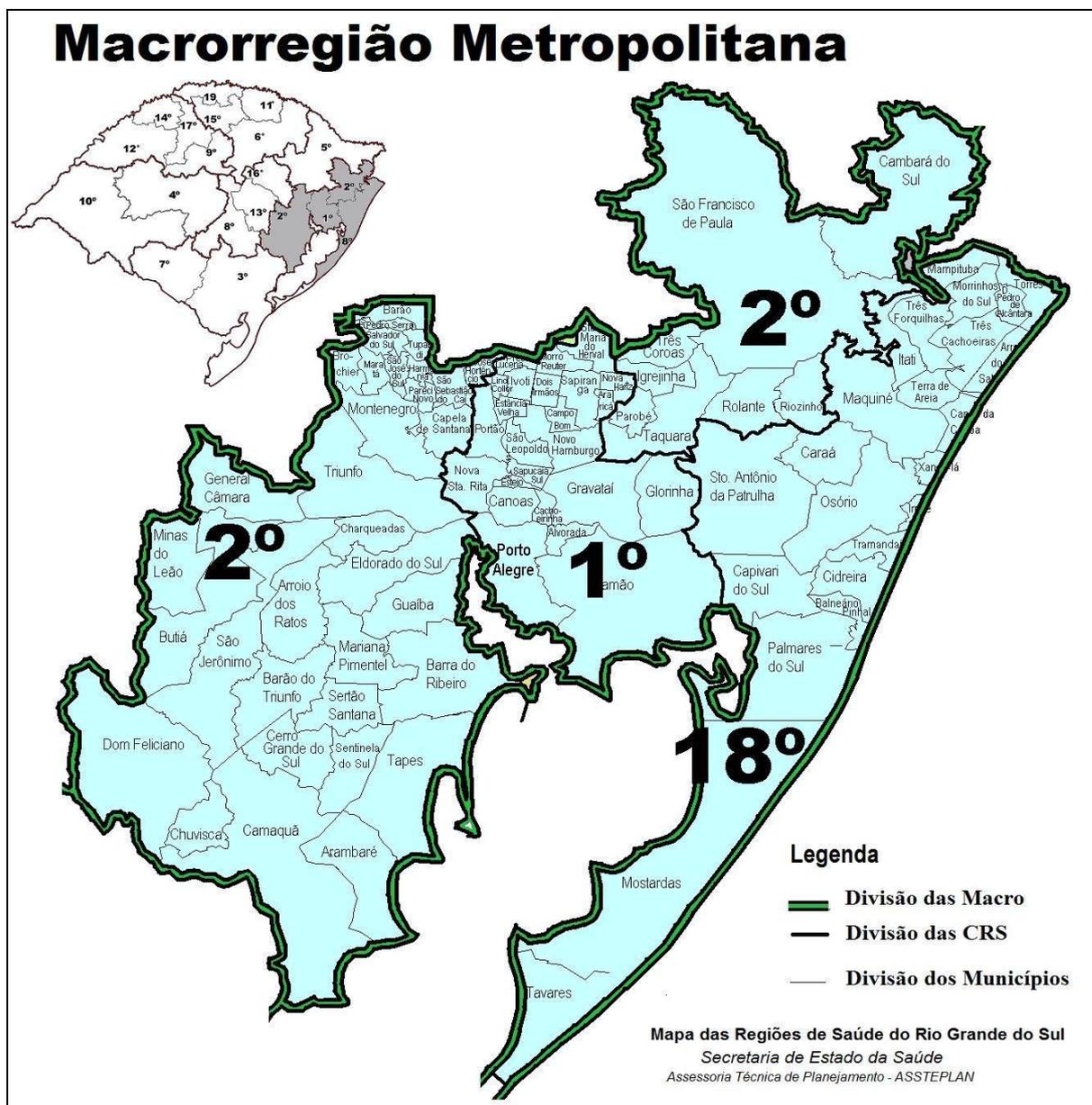
A macrorregião metropolitana possui três Coordenadorias Regionais de Saúde: a 1ª com sede em Porto Alegre, a 2ª com sede também em Porto Alegre (é a única regional que tem como base um município que não é dela mesma, pois Porto Alegre faz parte da 1ª Coordenadoria, mas também é sede da 2ª coordenadoria regional de saúde) e a 18ª, com sede em Osório. Essas três Coordenadorias de Saúde agregam

³⁵ Membro da Secretaria de Saúde do Estado do RS - Departamento de Articulação entre as Regionais de Saúde. Entrevista em 14/11/2011.

88 municípios e possuem uma população de 4.663.000 habitantes, praticamente 45% da população do Estado do RS.

A figura 8 mostra a Macrorregião Metropolitana de Saúde.

Figura 8 - Mapa da Macrorregião de Saúde Metropolitana – Em 2011



Fonte: Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul.

A macrorregião metropolitana possui características muito diferenciadas das demais. Nesta ao percorrer 80 km, encontra-se cerca de 30 hospitais, comparando com a 10ª CRS (em Alegrete), pode-se percorrer 100 km e não encontrar nenhum hospital. Fazer uma rede de serviços na 1ª CRS é totalmente diferente do que fazer o mesmo na 10ª CRS. Uma doença com propagação epidemiológica, como a

dengue, tem uma característica totalmente diferente na RMPA, pois há uma circulação de praticamente um milhão de pessoas ao dia (utilizando trem, ônibus, etc.), portanto não tem barreiras que impeçam a doença, quadro muito diferente das outras coordenadorias regionais de saúde. Todas essas questões reforçam a complexidade dessa região. Além disso, alguns municípios deveriam pertencer a uma coordenadoria, mas utilizam outra, por questões de facilidade de locomoção. Slaviero citou o município de Taquara (que pertence a 2ª CRS), mas devido a facilidade de fluxo rodoviário, o acesso a Porto Alegre é muito grande (que pertence a 1ª CRS). Também o município de Cambará, por características culturais, poderia fazer parte da macrorregião Serra, mas pertence à macrorregião metropolitana, porque o acesso é mais fácil. Todas essas questões levam a necessidade de repensar essas coordenadorias regionais de saúde.

Os secretários municipais de saúde reúnem-se a partir da regionalização da ASSEDISA (Associação dos Secretários e Dirigentes Municipais de Saúde, que está mudando a sigla para COSEM - Conselho das Secretarias Municipais de Saúde), que por sua vez segue o recorte territorial da FAMURS e suas associações de municípios. Dessa forma, segundo o entrevistado I, fica complicada a articulação entre a Secretaria de Saúde do Estado e os municípios. O espaço onde tudo é decidido e pactuado em relação à área da saúde são as reuniões do COGERE (colegiado de gestão regional), mas esse não alcança a extensão territorial da ASSEDISA. Dessa forma, alguns secretários municipais da saúde ficam à margem das discussões que afetam seu município. As reuniões do COGERE são abertas, portanto existe a possibilidade desses municípios participarem, mas dependerá do interesse e iniciativa desses.

Ainda segundo o entrevistado I, os municípios que estão dentro de um único COGERE podem pertencer a três diferentes associações da ASSEDISA. Isso dificulta a articulação. Na prática, muitas vezes o município pode não estar presente nas reuniões de discussão local.

O entrevistado I chama a atenção de que falar de território com relação ao SUS – Sistema Único de Saúde – é um pouco paradoxal, pois este é um sistema universal, então teoricamente qualquer pessoa poderia utilizar o serviço em qualquer local. Entretanto, segundo sua opinião, tudo que é universal precisa ser muito bem administrado localmente para que o sistema como um todo não fique caótico.

Segundo I, a tendência é o deslocamento das pessoas para os melhores locais de atendimento, causando o esgotamento desses espaços, então outros espaços melhoram e a migração novamente acontece, sucessivamente, estrangulando o processo e nunca se organizando. Portanto, a administração da demanda local é fundamental para um sistema universal, pois a partir dos dados locais podem ser estabelecidos fluxos de serviços proporcionais.

A organização regional é essencial. Para o conceito sanitário moderno o território é fundamental na organização do sistema. É preciso uma proximidade entre região de saúde e região político-administrativa para que haja uma governança. É necessária uma articulação interfederativa, pois na área da saúde é imprescindível haver proximidade e interlocução entre as coordenadorias regionais de saúde e os municípios, com as ASSEDISAs, com os Conselhos de Saúde, com o Estado, com o Ministério da Saúde. Essa conexão em rede e articulação interfederativa é fundamental para a governança, o contrário disso é a fragmentação e o caos. (Entrevistado I)³⁶.

A desarticulação e fragmentação territorial causada por múltiplas regionalizações sempre será prejudicial ao sistema como um todo. Foi pensando em unificar algumas questões que o Estado do Rio Grande do Sul realizou um grande estudo sobre a questão regional. Abordaremos esse assunto na próxima subseção.

4.3.3 Secretaria do Planejamento do RS

Por iniciativa da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Governo do Estado foi elaborado um estudo, intitulado Rumos 2015 (Rio Grande do Sul, 2006), que contou com recursos do Banco Mundial e teve a participação de uma equipe com aproximadamente 60 técnicos. Foi um estudo aprofundado abordando os temas: ordenamento territorial, desenvolvimento regional e logística de transportes.

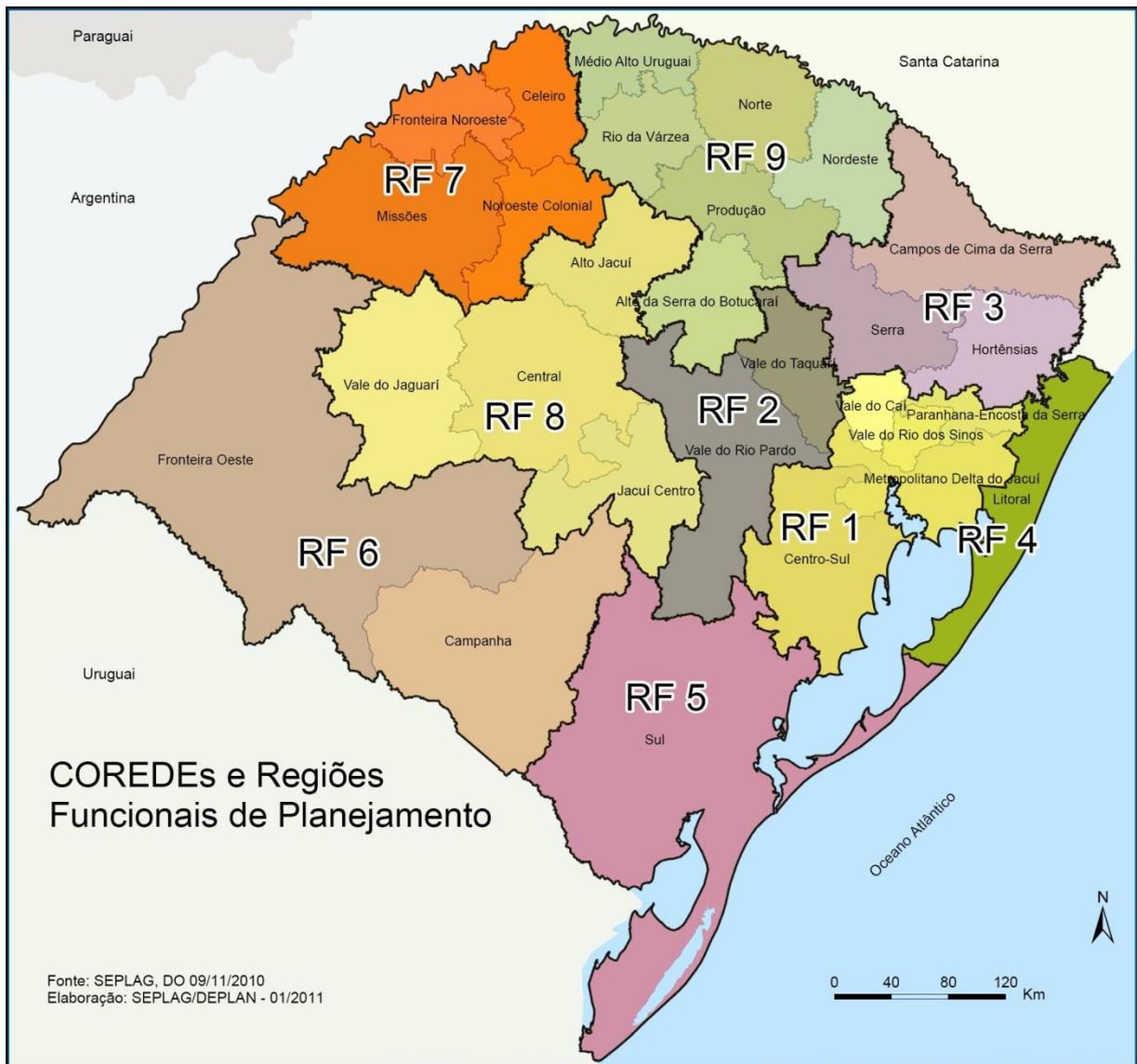
A partir do documento Rumos 2015 definiu-se uma divisão do Estado em nove regiões funcionais de planejamento. Buscou-se considerar as regiões dos COREDEs e também uma divisão regional capaz de dar conta das homogeneidades e interações existentes entre os territórios gaúchos, em termos econômicos, ambientais e sociais. Foi utilizada uma matriz multicriterial para chegar a essas nove

³⁶ Membro da Secretaria de Saúde do Estado do RS - Departamento de Articulação entre as Regionais de Saúde. Entrevista em 14/11/2011.

regiões funcionais. Na análise foi dado um maior peso para a polarização pelos empregos e para as especializações produtivas. (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

A figura 9 mostra a divisão do Estado do Rio Grande do Sul em nove regiões funcionais.

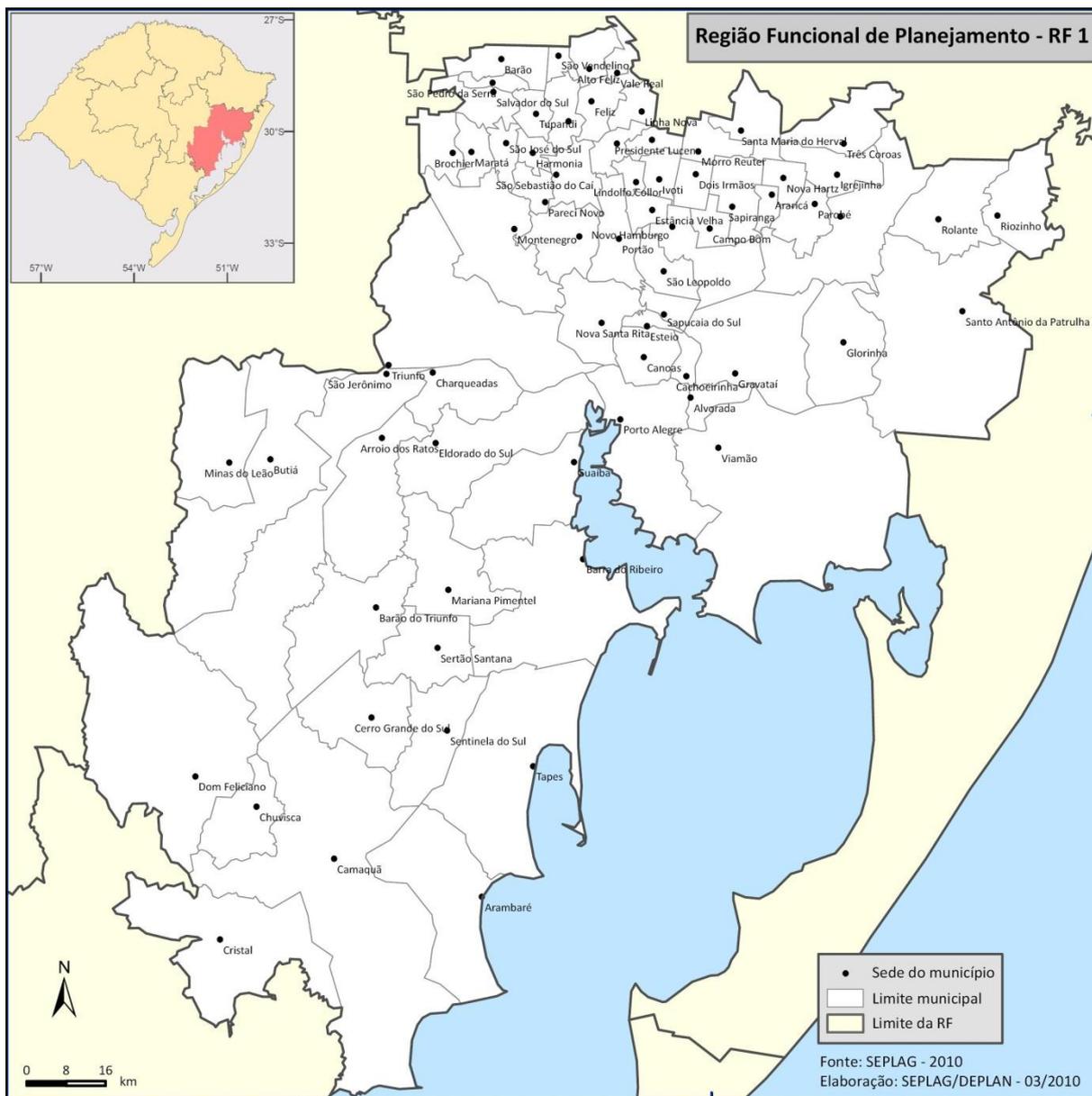
Figura 9 - Divisão do RS em Regiões Funcionais de Planejamento em 2010



Fonte: SEPLAG.

A figura 10 mostra a divisão interna da região funcional 1, onde está localizada a RMPA.

Figura 10 - Região Funcional de Planejamento 1 em 2010



Fonte: SEPLAG

Segundo o documento Rumos 2015 a região funcional 1 é assim caracterizada:

Reúne cinco COREDEs (Centro Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí e Paranhana-Encosta da Serra), com fortes características metropolitanas e interações entre eles. São polos de serviços e industrialização e têm os mais fortes carregamentos em viagens internos e as mais densas redes de transportes. Mantém grandes correlações entre si em empregos, rede urbana, infra-estruturas de comunicações, frequências a universidades e centros de pesquisas e serviços de saúde, e também apresentam tendências à ampliação de conurbações. Trata-se do território mais dinâmico produtos e irradiador para todo o Estado, embora guarde diferenças entre os COREDEs constituintes, especialmente o Centro-Sul, no que se refere à pobreza e suas tendências, às potencialidades e restrições ambientais, ao grau de empreendedorismo, à dependência de recursos e graus de investimentos públicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, v.1, p.162).

A região funcional 1 reúne 70 municípios que possuem similaridades entre si, mas também diferenças significativas, principalmente os localizados na região do COREDE Centro-Sul. Apenas três municípios da RMPA pertencem a este COREDE: Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo.

Embora tenha sido um estudo amplo, a divisão em nove regiões funcionais de planejamento não modificou o cenário existente de múltiplas regionalizações e problemas relacionados à mobilização, articulação e desenvolvimento de ações conjuntas em busca de uma integração territorial. A fragmentação ainda é existente. Será que uma nova regionalização em cima de um território já fragmentado não é mais prejudicial do que favorável à governança territorial?

Acreditamos que planejamento, governança e desenvolvimento são três processos que precisam caminhar juntos e para tanto é importante que haja um mesmo território, do contrário há uma pulverização de ações, muitas vezes sobrepostas, que comprometem a efetividade dos mesmos.

A RMPA está inserida nesse contexto estadual de fragmentação territorial, múltiplas regionalizações, sobreposição de formas associativas e administrativas que influenciaram e ainda influenciam sua forma de governança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo foi se modificando a configuração territorial, a população, os aspectos políticos e socioeconômicos, os atores, os processos e os desafios da RMPA, dando características diferentes aos arranjos institucionais de governança encontrados em cada um dos períodos analisados nesta pesquisa.

O estudo demonstrou que apesar das regiões metropolitanas terem sido institucionalizadas no Brasil em 1973, que buscava uma intervenção do poder federal sobre os espaços metropolitanos, territórios considerados importantes no contexto desenvolvimentista da época, no Rio Grande do Sul esse processo teve particularidades. O movimento em busca de constituir uma região metropolitana foi uma iniciativa da prefeitura de Porto Alegre e prefeitos das cidades localizadas no entorno, portanto uma iniciativa do poder executivo municipal. No Estado do Rio Grande do Sul, já em 1970, havia o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), que foi estruturado com base em um convênio. Neste estavam representadas as três esferas de poder (municipal, estadual e federal), pois além dos prefeitos municipais, também fazia parte um representante do Governo do Estado e um representante do Ministério do Interior, através da Sudesul.

Em 1973, após a Lei Complementar Federal nº 14, que institucionalizou as regiões metropolitanas em todo o país, novos aparatos administrativos foram criados, os Conselhos Deliberativo e Consultivo, que garantia ampla maioria para o poder executivo estadual. O Conselho deliberativo segundo a lei federal era formado por cinco membros nomeados pelo Governador do Estado. Na composição das cinco vagas apenas duas poderiam ter uma participação dos municípios metropolitanos e mesmo assim a decisão final estava nas mãos do poder executivo estadual. Por sua vez, o Conselho Consultivo dava acesso a todos os municípios da RMPA, entretanto esse espaço não dispunha de poder decisório, tinha uma função restrita à apresentação de sugestões ao Conselho Deliberativo.

Esse fato pode ser considerado a primeira mudança na gestão da RMPA, que embora fosse uma gestão apenas do poder executivo, essa era compartilhada entre as três esferas de governo, tendo ampla participação das prefeituras dos municípios metropolitanos. Após 1973, passou a ser uma gestão do poder executivo estadual. Os municípios passaram a ter um caráter figurativo nessa nova configuração institucional. Essa transição de poder decisório, do executivo municipal para o

estadual, pode ser considerada a primeira mudança na característica de gestão da RMPA.

No ano de 1974 foi criada Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN (que em 1999 teve suas ações ampliadas e passou a ser intitulada *Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional*), como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, para exercer a programação e execução de projetos e serviços de interesse comum, passando a ser a sucessora legal do Grupo Executivo da RMPA (GERM).

A METROPLAN sempre foi um órgão diretamente ligado ao poder executivo estadual e foi criada em uma época de ditadura militar, na qual o planejamento tinha uma concepção técnica desvinculada de uma perspectiva também política, distanciando os processos de elaboração e de implementação do planejamento. Esta característica faz parte do DNA institucional desse órgão, causando dificuldades de efetivação de suas ações, nos diferentes períodos da RMPA. Começou com a elaboração do primeiro Plano Integrado Metropolitano, de 1973, que nunca foi implantado, passando pelo período pós Constituição Estadual de 1989, no qual vários municípios foram integrados a RMPA mesmo com o parecer negativo da METROPLAN, chegando até 2011, onde o órgão passa por graves problemas de infraestrutura, diminuição do quadro funcional e transformação das suas funções, que passaram a ser operacionais, fugindo as suas raízes de planejamento.

Esse *modus operandi* com relação ao órgão de planejamento da RMPA, de desvinculação da técnica e da política, ou melhor, desvinculação não seria o termo correto, visto que essa situação sempre ocorreu, pois a primeira sempre esteve subordinada a segunda, e isso também é uma vinculação. Mais adequado seria dizer que nunca houve uma vinculação da técnica e da política em outras bases, *de complementação e não de subordinação*. A falta de diálogo entre a técnica e a política em bases igualitárias, sempre foi uma característica da gestão da RMPA.

Portanto, na primeira fase da RMPA (1973-1988) encontramos uma gestão caracterizada como exclusivamente do poder executivo, sendo que antes de 1973 tinha uma forte característica municipal e após essa data teve um aspecto mais fortemente federal e estadual. Também importante salientar que as regiões metropolitanas nesse período eram consideradas estratégicas para o

desenvolvimento e por isso recebiam maior atenção, inclusive maiores recursos financeiros. O planejamento, mesmo com característica militar, estava presente.

A unidade territorial, entendendo como similaridade desses espaços, era uma característica marcante na RMPA, que diferente das outras regiões metropolitanas brasileiras, foi instituída a partir de um estudo de delimitação do seu perímetro conforme os seguintes aspectos: continuidade dos espaços urbanos, fluxos de transportes (fundamentalmente de transporte de passageiros) e funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço urbano da capital. Portanto, seus 14 municípios possuíam realmente características de uma região metropolitana, singularizando seu aspecto regional.

Com a Constituição Federal de 1988, que delegou aos Estados federados a constituição e gestão de regiões metropolitanas, o quadro foi se modificando. Após a Constituição Estadual de 1989, a configuração territorial da RMPA foi se alterando, visto que iniciou com 14 municípios e chegou ao ano de 2011 com 33.

Alguns dos municípios incorporados não possuem características metropolitanas, descaracterizando a região como tal. A unidade territorial antes encontrada passou a se fragmentar e a heterogeneidade entre os municípios passou a ser uma constante. Além disso, com a redemocratização do país, houve um distanciamento do governo federal com a temática metropolitana, que passou a ser uma questão de Estado federado, não mais da União. Por sua vez, o Estado também se afastou da temática por vinculá-la a ditadura militar, visto que as regiões metropolitanas foram instituídas nesse período.

A fase de redemocratização do país também trouxe novas formas associativas. Além das associações de municípios, já existentes no período anterior, outras foram incorporando-se ao espaço decisório, como os COREDEs e Comitês de Bacias Hidrográficas. A gestão metropolitana, antes exclusiva do poder executivo, passou a ficar acéfala, pois houve um desmantelamento das estruturas de gestão criadas para geri-las, os Conselhos Deliberativos e Consultivos desapareceram. Também os órgãos instituídos para dar suporte executivo a esses conselhos, como no caso do Rio Grande do Sul, a METROPLAN, não resistiram à democratização e foram sucateados.

Portanto, o segundo período (1989-2000) foi caracterizado pelo descaso com os espaços metropolitanos, que foram crescendo, juntamente com seus problemas (que além de crescerem em número também ficam mais complexos). A RMPA ficou

sem arranjos institucionais capazes de pensarem e agirem sobre a região. O planejamento regional foi esquecido e aconteceram apenas ações pontuais e setoriais, nada que levasse em consideração a região como um todo. Também os recursos financeiros federais ficaram escassos e a RMPA, assim como as demais RM do país, foram consideradas regiões *ricas e desenvolvidas*, que não precisavam de apoio federal nem estadual.

No Estado do Rio Grande do Sul, a instituição dos COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento –, não foi muito profícua para a RMPA, visto que não foi constituído nenhum COREDE que englobasse todos os municípios metropolitanos. Isto dificultou ações com vistas a um desenvolvimento regional, entendendo-o como uma unidade composta por todos os municípios metropolitanos.

Este segundo período (1989-2000) pode ser considerado uma transição, onde a gestão da RMPA deixou de ser de exclusividade do poder executivo, mas também não passou a ser uma governança, entendo como uma gestão compartilhada entre governo, mercado e sociedade civil. Cada uma dessas esferas se manifestou nesse período, mas não construíram nada de forma conjunta.

O terceiro período (2001 a 2011) também não pode ser considerado uma fase de consolidação da gestão metropolitana, mas podemos afirmar que aos poucos a temática foi voltando ao cenário. Novos atores sociais se incorporaram ao debate. No qual a sociedade civil, agora um pouco mais fortificada e familiarizada com os espaços democráticos, começou a se manifestar mais fortemente com relação aos problemas urbanos, principalmente metropolitanos.

O terceiro período tem seu início com o Estatuto da Cidade. Lei federal, de 2001, que dispõe sobre desenvolvimento urbano e regulamenta os instrumentos de política urbana a ser aplicada pelos Municípios, Estados e União. Conforme o Censo Demográfico de 2000, a taxa de urbanização do Brasil era de 81,2%. Portanto, nada incomum que se construa uma lei federal para mediar esse espaço urbano.

A convivência humana nos espaços urbanos precisa ser repensada, principalmente nas metrópoles onde essa dificuldade fica mais evidenciada. O território precisa de mecanismos de ordenamento e a participação de um maior número de pessoas nas discussões de interesse público é indispensável. O Estatuto da Cidade traz um viés de participação social, explicitada nos artigos 43 e 44.

Acreditamos que o Estatuto da Cidade é importante para a governança da região metropolitana, na medida em que ao pensar a cidade, o espaço em que se

vive, isso também leva a discussões sobre a convivência *entre* cidades. Surge a necessidade de medidas cooperativas entre espaços muito próximos. Em um contexto de conurbação, o Plano Diretor de uma cidade precisa ter coerência com o da cidade ao lado. Pensamos que esta lei federal não atinge diretamente a questão regional, mas que possa impulsionar novos arranjos e ações conjuntas entre municípios.

Após o Estatuto da Cidade, foi regulamentada a lei dos consórcios, em 2005. Representou um avanço, em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes antes da lei. Os consórcios podem fazer arranjos mais amplos de colaboração interfederativa. Nesse sentido, pensamos que ainda é um espaço a ser explorado. Na RMPA existem no momento dois consórcio, o CONSINOS e o Metropolitano da GRANPAL.

O período de 2001 a 2011 não foi um período de grandes mudanças na governança da RMPA. Desde a Constituição Estadual de 1989 a RMPA reivindicava um órgão deliberativo que preenchesse o vácuo na institucionalidade metropolitana. Isso só veio a ocorrer em 2011, com a Lei Complementar Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo Metropolitano e o Gabinete de Governança da RMPA. Portanto, depois de quase 40 anos (1973-2011), surge novamente o Conselho Deliberativo Metropolitano. Acreditamos que poderia ter surgido algo mais adequado às características político-sociais da atualidade. A sociedade civil poderia fazer parte desse conselho de uma forma mais atuante e propositiva.

A governança territorial não é apenas uma função de Estado. A sociedade civil pode e deve participar desse processo, fazendo parte dessa construção democrática. O CDM já foi criado, agora é verificar sua efetividade na prática. As demais sugestões do Relatório de Concertação também ficam em aberto. É um processo que está em andamento.

Na entrevista com alguns atores sociais envolvidos no processo de governança da RMPA surgiram as questões das sobreposições de instâncias administrativas e associativas, assim como, as diferentes regionalizações das Secretarias de Estado como dificultadoras do processo. De uma maneira geral ficou claro que as políticas públicas devam ter um olhar sobre o território de uma maneira menos fragmentada, também é imprescindível que estas dialoguem uma com as outras, independente de fazerem parte de diferentes setores e áreas de atuação. Obviamente que essa

questão não interfere apenas na RMPA, mas é importante que se pense sobre essa questão.

O objetivo deste estudo, bem mais do que oferecer respostas, é incitar reflexões e questionamentos. Desta forma, retomamos aqui a questão da *governança territorial*, na qual Dallabrida (2006, p.3) contribui utilizando o termo para referir-se “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. O que seria uma *sociedade organizada territorialmente*? Será que podemos dizer que a região metropolitana de Porto Alegre esta organizada territorialmente? Afinal, ela apresenta uma delimitação oficial de território, explicitando quais os municípios pertencentes à região. Isto basta para tornar-se uma sociedade organizada territorialmente?

Ficou claro nesta pesquisa a fragmentação territorial existente nas estratégias e ações referentes à gestão, planejamento e desenvolvimento regional. Qual o custo da sobreposição de pastas, iniciativas e ações na região? Podemos afirmar que realmente existe uma governança territorial na região metropolitana de Porto Alegre? Estes são alguns dos questionamentos que deixamos para instigar futuros estudos sobre o tema. Pois acreditamos que fazer a pergunta certa pode ser o ponto central de fomento a transformação, bem mais do que oferecer respostas prontas.

Concluindo, é necessária uma visão conjunta, de todos os atores sociais, na construção de ações estruturantes e não apenas pontuais. Pensamos também que não pode haver dicotomia entre técnica e política, e sim que essas duas áreas precisam caminhar juntas para dar sustentação à governança. Acreditamos que a governança da RMPA estará sempre em construção, pois ela não é apenas fruto ou produto de algo, mas é processo, portanto, sempre em um movimento de vir-a-ser.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. A *duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas públicas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALLEBRANDT, Sérgio L. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional. UNISC – Santa Cruz do Sul, 2010.

ALONSO, José Antônio. Gênese e Institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Textos para Discussão FEE*. n. 29, 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia R. Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. *Direito e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo. Cadernos de textos, 2000, n. 2, p.103-120.

_____. Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

_____. Os "lados da moeda" nas propostas de gestão metropolitana: virtudes e fragilidades das políticas. In: CATRO, Érica; WOJCIECHOWSKI, Maciej J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, p. 65-100.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. *Desenvolvimento local/regional: determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000.

_____. Uma Experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os COREDES do Rio Grande do Sul. In: *Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*, 2007, Florianópolis.

_____. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Texto para Discussão IPEA*, Brasília, n. 630, fev. 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BENKO, Georges. *A Ciência Regional*. Portugal: Celta Editora, 1999.

BERVEJILLO Federico. Reinvenção del Territorio. Un Desafío para Ciudadanos y Planificadores-Agents del Desarrollo. In: *Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Regional*. Santafé de Bogotá, 1 a 3 de dezembro de 1997.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. n. 13, jun. 1996.

_____. Post- scriptum sobre Desenvolvimento Regional: modelos reais e modelos mentais. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. n. 19, jun. 1999.

BORBA, Sheila V.; CUNHA, Carla Giane Souza. Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Cadernos Metr pole*, n. 7, p. 75-96, 1  sem. 2002.

BRASIL. *Conselho Metropolitan de Municípios*. Grupo Executivo da Região metropolitana. Plano de Desenvolvimento Metropolitan, por Grupo Executivo da Região Metropolitana e Deutsche Project Union. Porto Alegre, 1973. v.1.

_____. Constitui o (1988). *Constitui o da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em jan. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal n  14, de 08 de junho de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal n  20, de 1  de julho de 1974*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Lei n  10.257, Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.creams.org.br/LinkClick.aspx?fileticket=hnovC7-krZY%3D&tabid=419>>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007(a)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Decreto n  6.047, de 22 de fevereiro de 2007(b)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. Acesso em: jan. 2012.

_____. Ministério da Integra o Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão*. Brasília, MI/SPDR, 2003.

_____. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar p s 2010*. Brasília, DF: Ministério da Integra o Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

BRUNDTLAND, Gro H. *Nosso futuro comum*. Nova York : Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987.

CAMPOS, Heleniza A. Considerações acerca dos conceitos de território e meio ambiente urbano. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, p. 57-70, set/dez 2005.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARGNIN, Antonio P. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA – Tese de Doutorado, 2011.

CARLOS, Ana Fani A. *A cidade*. São Paulo: Contexto, 2001.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *CDES-RS*. Disponível em: <www.cdes.rs.gov.br/>. Acesso em: nov. 2011.

CONSÓRCIO METROPOLITANO PORTO ALEGRE – RS. *Website*. Disponível em: <www.cmgranpal.com.br>. Acesso em: nov. 2011.

CORRÊA, Roberto L. Algumas reflexões gerais sobre a gestão do território. In: Geografia, poder y planificación. *II Encuentro de Geografos da America Latina*, Montevideo, 1989.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLABRIDA, Valdir R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: *III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2006. v. 1.

DAVIDOVICH, Fany. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 13, p. 12-29, 1984.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 38, n. 3, p. 385-415. 1995.

_____. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no liminar do novo milênio. In: TAPIA, Jorge, R; GOMES, Eduardo, R; CONDÉ, Eduardo, S. *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

DRUCKER, Peter. *O melhor de Peter Drucker: a administração*. São Paulo: Nobel, 2001.

DUARTE, Aluizio. Regionalização: considerações metodológicas. *Boletim de Geografia Teórica*. Rio Claro, v. 10, n. 20. 1980.

ETGES, Virgínia E. Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, p. 47-55, set/dez 2005.

FAVERO, Celso A. Os movimentos sociais e a questão de desenvolvimento. *Revista Unioeste*. v. 7, n. 2, 2003.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. *Famurs*: a força dos municípios. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>>. Acesso em: nov. 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Website*. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em nov. 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. *METROPLAN*. Disponível em: <www.metroplan.rs.gov.br>. Acesso em: nov. 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER. *Fepam*: 20 anos trabalhando para preservar a natureza do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/>>. Acesso em: nov. 2011.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Paulo César C. O conceito de região e sua discussão. In: GOMES, Paulo César C.; CORRÊA, Roberto L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2001.

GOUVEA, Ronaldo G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HAESBAERT, Rogério. *Regional – Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Website*. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>>. Acesso em: nov. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Website*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: nov. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ano 8, n. 69. Edição Especial. 2011.

_____. *IPEA 47 anos*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/>. Acesso em: nov. 2011.

KLINK, Jeroen. Construindo ativos territoriais na América do Sul. *South America Conference 2008*. Disponível em: <http://urban-age.net/10_cities/08_saoPaulo/_essays/SA_Biderman_por.html>. Acesso em: março de 2011.

_____. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Revista Educação*. Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

_____. (Org.). *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

LANDÓ, Danilo. Entrevista. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 8 dez 1995, p.4

LIMA, Maria Regina S.; COUTINHO, Marcelo V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MAMMARELLA, Rosetta (Org.). *Como anda Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

METROPLAN. *Coletânea de estudos metropolitanos: ano 1975*. Porto Alegre, METROPLAN, 1978.

METROPOLIS. *Website*. Disponível em: <www.metropolis.org>. Acesso em: nov. 2011.

MORIN, Edgar. *Os Sete Saberes necessários à educação do futuro*. 8ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2003.

MOURA, Rosa. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. *Cadernos Metrôpole*, n. 8, p. 33-57, 2º sem 2002.

NEVES, Gervásio. Entrevista. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 8 jan. 1996, p. 4

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *As metrôpoles no Censo 2010: novas tendências?* 2010. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/texto_MetropolesDez2010.pdf. Acesso em: março de 2011.

OLIVEIRA, José Antonio P. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Octavio P. (orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões do Estado Brasileiro: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado do PROPUR-UFRGS, 2003.

PALUDO, Augustinho V; PROCOPIUCK, Mario. *Planejamento Governamental: referencial teórico, conceitual e prático*. São Paulo: Atlas, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *PNDU Brasil*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: nov. 2011.

PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014. Passo Fundo: Passografic, 2010.

PRÓ-SINOS. Consórcio público de saneamento básico da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. Disponível em: <www.portalprosinos.com.br>. Acesso em: nov. 2011.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: *Metropoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de órgãos de Assistência Social e Educacional, 2004.

_____. (Coord.). *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectiva para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2008.

_____. (Org). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

_____. Prefácio. In: GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição Estadual de 1989*.

Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994*. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso em: jan. 2012.

_____. Diretrizes de ação: governo Pedro Simon 1987-199. 1987. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/upload/simon.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Estratégia de ação governamental: governo Sinval Guazzelli 1975-1978. 1975. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/guazzelli.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Governador Euclides Triches, 1972-1974. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Porto Alegre. 1974.

_____. *Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%C2%BA%2010283&idNorma=309&tipo=pdf>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/Arquivos/13.854.pdf>. Acesso em: jan. 2012.

_____. *Programa de governo Jair Soares 1983-1987*. 1983. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/jair.pdf>. Acesso em: nov. 2011.

_____. *Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SCP, 2006. v.1.

ROJAS, Eduardo (Ed.). In: Governança de regiões metropolitanas da América Latina. Apresentação no evento *Urban Edge*. London: London School of Economics. 2008. Disponível em:

<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/Arquivos/Bid/8.%20Governan%C3%A7a%20de%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20texto.pdf>.> Acessado em: março 2011.

SABÓIA, João. Retrocesso no Mercado de Trabalho. *Revista FEE*. Porto Alegre, v. 19, n. 4, 1992.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. p. 335-376.

SANTOS, Milton. *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial*. Rio de Janeiro: UFRJ/Garamond, 1999.

_____. Território e dinheiro. In: *Território, territórios*. Niterói: PPGeo-UFF/AGB 2002.

_____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Editora de São Paulo, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Margareth Vasata Machi. *Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência da região metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. PROPUR – UFRGS. Porto Alegre, 2003.

SILVEIRA, Rogerio L. L. Redes e território: uma breve contribuição geográfica ao debate sobre a relação sociedade e tecnologia. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. VIII, n. 451, p. 1-20, 2003. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-451.htm>>.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

SOARES, Paulo Roberto R. Do rural ao urbano: demografia, migrações e urbanização (19030-85). In: GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson (Coords); GERTZ, René (Dir.). *República: da revolução de 1930 a ditadura militar (1930-1985)*. Passo Fundo: Méritos, 2007. v.4.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*. n. 9. p. 137-159, 2003.

_____. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E., GOMES, Paulo C., CORRÊA, Roberto L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2001.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TORRES, João Carlos Brum. *Idéias para a criação de um sistema de governança para a região metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: Granpal, 2010.

UGALDE, Claudio. M. ; RIGATTI, Décio. Congestionamentos na BR-116: uma abordagem configuracional: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: XXI

ANPET Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2007, Rio de Janeiro. *Anais do XXI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2007.*

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, Clélio Campolina, (org.) *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade, 2007.

ZORZI, Isidoro. ; et al. Os comitês de bacias no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas. In: MACHADO, Carlos José Saldanha (Org.). *Gestão de águas doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistado A (Membro da Diretoria Executiva do Consórcio Metropolitano Granpal). Entrevista em 03/11/2011.

Entrevistado B (Membro do Corpo Técnico da Secretaria de Planejamento do Estado). Entrevista em 31/05/2011.

Entrevistado C (Membro da Diretoria da Associação de municípios do Vale dos Sinos). Entrevista em 07/12/2011.

Entrevistado D (Membro do Corpo Técnico da Secretaria de Planejamento do Estado do RS). Entrevista em 27/05/2011.

Entrevistado E (Membro do Corpo Técnico METROPLAN). Entrevista em 01/12/2011.

Entrevistado F (Membro do Fórum dos COREDEs) – Entrevista em 24/10/2011.

Entrevistado G (Membro da Diretoria do COREDE Vale dos Sinos) – Entrevista em 19/10/2011.

Entrevistado H (Membro do Conselho do CDES-RS, Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano). Entrevista em 06/12/2011.

Entrevistado I (Membro da Secretaria de Saúde do Estado do RS - Departamento de Articulação entre as Regionais de Saúde). Entrevista em 14/11/2011.

Entrevistado J (Membro do Conselho do CDES-RS, Núcleo Gestor da Câmara Temática de Desenvolvimento Metropolitano). Entrevista em 02/04/2012.

Entrevistado K (EX Superintendente da METROPLAN). Entrevista em 21/12/2011.

Entrevistado L (EX Superintendente da METROPLAN). Entrevista em 11/04/2012.

Entrevistado M (Membro do Corpo Técnico METROPLAN). Entrevista em 01/12/2011.

Entrevistado N (Membro Corpo Técnico METROPLAN). Entrevista em 21/10/2011.

Entrevistado O (Secretaria de Segurança Pública do Estado do RS – Polícia Civil).

Entrevistado P (COREDE Metropolitano Delta do Jacuí e Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí) – Entrevista em 13/10/2011.

Entrevistado Q (Membro do Corpo Técnico da Secretaria de Planejamento do Estado do RS). Entrevista em 27/05/2011.

Entrevistado R (Membro da Diretoria Executiva do COMITESINOS). Entrevista em 10/04/2012.