

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AVANÇOS, DESAFIOS E DESCOMPASSOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA
Autor(es)	Rosanne L. J. Heidrich Heleniza Campos Lizandro Lui
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap4

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luís Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AVANÇOS, DESAFIOS E DESCOMPASSOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA

Rosanne L. J. Heidrich¹
Heleniza Campos²
Lizandro Lui³

1 INTRODUÇÃO

Os arranjos institucionais são componentes fundamentais para promover uma governança das metrópoles brasileiras mais sensível às necessidades políticas, econômicas e sociais desses espaços tão complexos. Este capítulo tem como objetivo discutir o desenvolvimento dos arranjos institucionais na região metropolitana (RM) de Porto Alegre e os desafios existentes nesse contexto social. Além disso, há aqui o esforço em apresentar e descrever tais arranjos e desenvolver algumas análises sobre o tema.

A RM de Porto Alegre foi instituída oficialmente na década de 1970, pela Lei Complementar (LC) nº 14, de 1973. À época, por essa mesma lei, em função da centralização do poder de viés ditatorial, foram criadas as oito primeiras RMs no país. No entanto, ao final da década de 1980, o movimento de redemocratização em curso no Brasil, legitimado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, produziu a reformulação dos arranjos de gestão que estavam em funcionamento, resultando na transferência do poder de criação e gestão das RMs aos governos estaduais.

Essa transformação produziu rapidamente a ampliação do número de municípios incorporados à RM de Porto Alegre, que passaram dos quatorze iniciais para os atuais 34 municípios. Entretanto, em termos da sua gestão, ainda há um conjunto de fragilidades que impedem o desenvolvimento de uma governança metropolitana eficiente. É preciso apontar que, nos anos recentes,

1. Analista de planejamento, orçamento e gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplog) do Rio Grande do Sul. *E-mail*: <rosanne.lipp@ufrgs.br>.

2. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). *E-mail*: <heleniza.campos@ufrgs.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

não foram produzidos esforços efetivos para incorporar nessa região as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, instituído pelo governo federal em 2015. Avalia-se que esta normativa tem por objetivo reverter a ausência da atuação interfederativa na RM de Porto Alegre, reunindo os municípios, o estado e os atores representantes da sociedade organizada, a fim de definir diretrizes de gestão para as funções públicas de interesse comum (FPICs) nessas localidades.

Desse modo, se faz importante a identificação, na RM de Porto Alegre, de estruturas interinstitucionais e interfederativas – tais como comitês, associações, conselhos, consórcios ou outros arranjos – que sejam relacionadas à gestão e ao planejamento de FPICs.⁴ A identificação de tais arranjos permite a avaliação das estruturas de gestão compartilhada, com repercussão no âmbito do espaço regional metropolitano, as quais poderão apoiar o desenvolvimento da governança interfederativa na região.

Na região se encontram arranjos que resultaram de diferentes processos políticos, do tipo *bottom-up* ou *top-down*.⁵ Os que resultam deste último deram origem às primeiras RMs do país, tal como foi o caso da RM de Porto Alegre, enquanto os que provêm do primeiro, conforme será visto, foram criados a partir da iniciativa de agentes locais.

Este estudo visa relacionar, descrever e caracterizar as estruturas institucionais presentes na RM de Porto Alegre a fim de averiguar sua possível contribuição para a gestão e o planejamento, sobretudo no âmbito das políticas públicas, as quais tenham rebatimento no espaço metropolitano, sejam relacionadas às FPICs e contemplem relações interfederativas entre municípios metropolitanos. Portanto, esta exposição não esgota a descrição de todas as funções públicas de interesse para a gestão metropolitana, mas explora aquelas em que se verifica a atuação e participação efetiva de diferentes atores e maior repercussão para a gestão e o planejamento do espaço metropolitano. Serão considerados também os espaços institucionais formais já consolidados e que contemplem relações interfederativas, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), os consórcios intermunicipais, os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, as associações de municípios e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). É importante apontar que muitas destas estruturas institucionais se sobrepõem ao espaço da RM de Porto Alegre, mas nem sempre seus limites coincidem ou são circunscritos aos limites dessa região. Assim, em alguns casos, seus objetivos direcionam soluções que não incluem toda a região e, em outros, afetam parcialmente a RM de Porto Alegre. Além disso, faz-se importante registrar que nem todos os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas de interesse

4. As FPICs podem ser definidas pelas RMs em seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), conforme o art. 2º, inciso II, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

5. *Top-down* e *bottom-up* são modelos de implementação das políticas públicas (Rua e Romanini, 2013).

para esse espaço metropolitano estão ativos atualmente, como é o caso do Conselho Estadual das Cidades, inativo no Rio Grande do Sul desde o final de 2015.

Este capítulo compreende três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, são descritos os arranjos relacionados às questões ambientais (com foco no saneamento) e à mobilidade (com ênfase no transporte coletivo de passageiros). Na terceira seção, faz-se um detalhamento das estruturas políticas e administrativas criadas pelos municípios no âmbito da RM, como as associações de municípios, os consórcios intermunicipais e os Coredes. Os Coredes foram instituídos pelo governo estadual e implementados pelos municípios em 28 regiões do estado, incluindo a RM. Argumentaremos que essas organizações apresentam um caráter *bottom-up*, ou seja, foram criadas, ou implementadas, pelos atores locais para lidar com as demandas da região.

A quarta seção aborda a criação de uma nova governança metropolitana, anterior à instituição do Estatuto da MetrÓpole, e a descontinuidade da sua implementação no período subsequente. Essa estrutura de governança surgiu por meio de um processo do tipo *bottom-up*, ocorrido entre 2010 e 2012, por iniciativa da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), que mobilizou o governo do estado e os demais municípios metropolitanos em torno do tema. A descontinuidade da implementação dessa governança na RM de Porto Alegre, sobretudo a partir de 2015, devido às diretrizes definidas pelo Estatuto da MetrÓpole, somada à ausência de coordenação ou integração entre as diversas estruturas institucionais que atuam simultaneamente na região, poderia revelar uma fragmentação institucional, e até mesmo espacial,⁶ e indicar uma relação entre essa fragmentação e o desinteresse político (Ribeiro, 2004, p. 23).

Nas considerações finais, procuramos realizar uma avaliação das contribuições, lacunas e possibilidades que essas estruturas institucionais oferecem para o desenvolvimento da gestão e do planejamento compartilhado na RM de Porto Alegre.

2 ARRANJOS RELACIONADOS ÀS FPICs DE SANEAMENTO E MOBILIDADE

2.1 Sobre as estruturas institucionais relacionadas à FPIC de saneamento

É possível constatar que as estruturas institucionais relacionadas ao Sistema Estadual de Proteção Ambiental (Sisepra), presentes na RM de Porto Alegre, se desenvolveram ao longo das últimas décadas e se mantêm atuantes desde sua

6. A precária, ou mesmo ausente, gestão do espaço metropolitano acentuaria as diferenças espaciais, ampliando a fragmentação socioespacial, o que refletiria nas condições de vida da população (Lacerda, Zancheti e Diniz, 2000; Lacerda, 2012).

criação. Tais estruturas incluem a participação de diferentes atores representantes da sociedade, sejam os que participam dos CBHs das cinco bacias hidrográficas⁷ localizadas na região, sejam os que atuam em entidades ambientais⁸ criadas por processos do tipo *bottom-up*.

De acordo com o propósito da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), os CBHs devem ser a instância-base de uma nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil. No caso do Rio Grande do Sul, a participação social é garantida nos referidos comitês. No que concerne aos rios de domínio desse estado, as vagas para participar dos CBHs e o direito ao voto nas decisões das assembleias são distribuídos na seguinte proporção: 40% ao grupo de representação da população da bacia; 40% aos grupos de usuários; e 20% ao grupo de representantes dos órgãos da administração direta federal e estadual.

Assim, é possível observar que os temas relacionados ao meio ambiente, que envolvem a preservação da própria vida, permitem “a vibração da vida associativa”, tal como citado por Putnam (2006, p. 101) ao investigar os indicadores do civismo na Itália. Para esse autor, as associações da comunidade são um indicador da cidadania, que “se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (*idem, ibidem*).

Entretanto, nas legislações de criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), do Conselho de Recursos Hídricos (CRH) e do Conselho Estadual de Saneamento (Conesan), se observa a ausência de representantes do Conselho das Cidades e do Conselho da Habitação, ou de conselhos relacionados ao desenvolvimento regional, tal como os Coredes, e de representantes do órgão de planejamento metropolitano. Argumenta-se que tais atores teriam o potencial de contribuir para a necessária intersetorialidade entre as políticas ambientais e as definições para o uso e a qualidade do espaço regional metropolitano. O preenchimento de tais lacunas na composição dos conselhos⁹ contribuiria para definir diretrizes para a gestão dos usos do solo, diminuindo a contínua pressão sobre o uso do espaço, sobretudo considerando que a RM de Porto Alegre integra a região de maior densidade populacional do estado.

7. As bacias hidrográficas na RM de Porto Alegre são: Baixo Jacuí, rio Caí, rio Gravataí, lago Guaíba, rio dos Sinos e Litoral Médio. Elas representam unidades básicas de planejamento e gestão, observando aspectos de uso e ocupação do solo, de acordo com o art. 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989.

8. Entre essas entidades, estão: Igré (de 2003), Associação Amigos do Meio Ambiente (AMA Guaíba) (de 1990) e Unidade de Proteção do Ambiente Natural (Upan) (de 1971).

9. A representação dos municípios se dá pela participação da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do estado, ambas de caráter executivo.

2.1.1 Consórcio de saneamento na RM de Porto Alegre: Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos)

A criação do Pró-Sinos está relacionada ao desastre ambiental¹⁰ ocorrido em 2006, no rio dos Sinos, que ocasionou a morte de 90 t de peixes, e motivou a mobilização inicial de doze dos municípios localizados na bacia hidrográfica do rio dos Sinos para a sua recuperação ambiental por meio de ações de saneamento. Trata-se de um consórcio interfederativo,¹¹ o primeiro implementado nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, fundado em 16 de agosto de 2006. É um órgão executivo das ações, dos projetos e dos programas voltados ao saneamento básico da bacia do rio dos Sinos e as suas finalidades incluem: defender, ampliar e promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. As suas relações internas e com os entes a ele consorciados (municípios) são regidas por meio de Contrato de Consórcio e Contrato de Estatuto. Os prefeitos municipais são as autoridades que decidem e conduzem as ações do consórcio, voltadas a beneficiar diretamente as cidades e a região da bacia do rio dos Sinos.

De um total de 32 municípios localizados na bacia hidrográfica dos Sinos (mapa 1), participam do consórcio 28 municípios e, entre estes, 21 são integrantes da RM de Porto Alegre: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara.

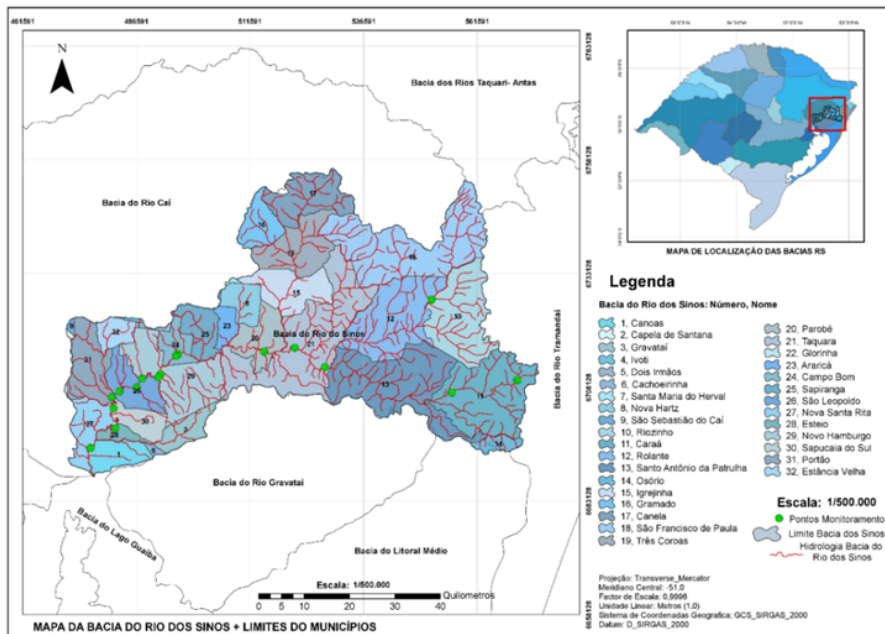
O Pró-Sinos, por meio do Convênio nº 040/2007, junto ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), foi responsável pela elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Plano Sinos). O plano foi conduzido pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Comitesinos) e aprovado em 2014. Atualmente, o comitê realiza o Processo Gerencial de Efetivação do Plano de Bacia (Progefe).

10. As principais causas do desastre foram posteriormente apontadas como sendo: os efluentes dos resíduos industriais e o alto índice de esgoto sanitário doméstico não tratado, que causaram a degradação ambiental do rio dos Sinos.

11. Todos os entes federados que assinaram o protocolo de intenções à época da criação do Pró-Sinos poderão vir a integrá-lo (tal como o estado do Rio Grande do Sul e a União).

MAPA 1

Bacia do rio dos Sinos: municípios, meios hídricos e pontos de monitoramento (2019)



Fonte: Sistema de Acompanhamento Integrado dos Dados da Qualidade de Água dos Sinos (QualiSinos).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além da confecção de peças de planejamento, ação comum na rotina de um consórcio público no Brasil (Lui, 2019), o Pró-Sinos também criou uma agência de regulação. Nesse sentido, o consórcio inova institucionalmente na medida em que realiza ações de escopo que vão além da esfera executiva. A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Agesan),¹² fundada no final de 2018, foi proposta pelo Pró-Sinos para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. Participam dessa agência dezesseis municípios, entre os quais catorze fazem parte da RM de Porto Alegre.

2.2 Sobre as estruturas institucionais relacionadas à FPIC de mobilidade

A política de transporte de passageiros na RM é definida pelo Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), e o seu órgão deliberativo e normativo é o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM), de acordo com a Lei nº 11.127/1998 e o Decreto nº 39.185/1998. O SETM inclui: i) as linhas intermunicipais que

12. Disponível em: <<http://www.prosinos.rs.gov.br/noticias/3703-agesan-sera-instalada-dia-19-de-dezembro>>.

operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e no destino dentro da RM; ii) as linhas de integração, tanto modal como intermodal, com função intermunicipal; e iii) os serviços ou rotas intermunicipais. O planejamento, a coordenação, a fiscalização e a gestão do SETM cabem à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

A integração tarifária entre os modais de transporte e entre os consórcios de empresas concessionárias dos serviços de transportes de passageiros na RM de Porto Alegre vem sendo instituída desde 2007, por meio do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, implantado sob responsabilidade de um Consórcio Gestor da Bilhetagem Metropolitana. A integração tarifária já ocorre entre: i) os consórcios de empresas que detêm a concessão do serviço de transporte de passageiros na capital, por meio do bilhete de transporte integrado (TRI); ii) as empresas integrantes da Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros (ATM), que realizam o transporte intermunicipal, por meio do bilhete TEU; iii) os modais ferroviário (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb) e aquaviário (CatSul), que estão integrados ao modal rodoviário pelo bilhete TEU; e iv) as linhas da capital, que por meio do bilhete TRI estão integradas aos modais ferroviário (Trensurb) e aquaviário (CatSul).

Estudos demonstram a ociosidade de ocupação de coletivos oriundos de algumas cidades da RM que têm como destino a cidade de Porto Alegre; eles apontam que esse fenômeno resulta em prejuízo para o trânsito e encarece o preço das passagens. Assim, um plano de ações de interligação dos ônibus municipais e metropolitanos vem sendo apresentado à ATM, pela Metroplan, para a operação integrada do sistema de transporte coletivo na região.

Observa-se que o transporte intermunicipal de passageiros por meio do modal ferroviário vem integrando os mesmos municípios, no eixo sul-norte, entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, apesar da inclusão de muitos municípios em outras direções da RM de Porto Alegre. Fora desse eixo, continua sendo o modal rodoviário o principal meio de transporte da população entre os municípios, com exceção da ligação aquaviária entre Porto Alegre e Guaíba. Ainda, a capital se mantém como o nó central do transporte rodoviário, de passageiros e de cargas, pois nela se cruzam duas importantes rodovias, a BR-116 e a BR-290, o que somado à ausência de um metrô urbano produz impactos negativos no trânsito e na qualidade do ar da região.

Quanto ao modal aquaviário, não foram ainda implementados os estudos já realizados pela Metroplan para o aproveitamento da navegabilidade oferecida pelo Delta do Jacuí, que permitiria integrar a capital aos municípios às margens

do lago Guaíba ou, mais ao sul, junto à lagoa dos Patos.¹³ Também não foram implementadas as ações previstas nos estudos da Prefeitura de Porto Alegre para criar linhas de transporte aquaviário, permitindo o transporte da população entre as ilhas da Pintada e Grande dos Marinheiros¹⁴ e o centro da cidade.

3 ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E CONSELHOS REGIONAIS NA RM DE PORTO ALEGRE

3.1 Associações e consórcios municipais

Em 1976, as dezessete associações de municípios existentes no Rio Grande do Sul criaram a Famurs, em defesa de ideias como municipalismo e descentralização. Em 1988, ela passou a ser entidade de utilidade pública, de acordo com a Lei nº 6.206/1988, e, posteriormente, foi reconhecida como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul pela Lei nº 10.114/1994.

Todos os municípios da RM de Porto Alegre, por meio de suas respectivas associações municipais, participam da Famurs. Atualmente, há cinco associações de municípios que se superpõem no espaço dessa região e que se organizam também em outros arranjos e constituem consórcios. Contudo, é possível constatar que, embora as associações incluam municípios metropolitanos, elas nem sempre têm o seu foco direcionado à RM enquanto unidade territorial político-administrativa. Isso se deve ao fato de que além de incluírem vários outros municípios que não pertencem à RM, seus interesses se voltam às suas especificidades regionais. A exceção, nesse sentido, está no trabalho desenvolvido pela Granpal, que tem todos os seus catorze municípios incluídos na RM de Porto Alegre. O mapa 2 apresenta as associações que são integradas por municípios metropolitanos.

As associações de municípios, ainda que constituam arranjos interfederativos regionais, integrando municípios limítrofes em torno de interesses comuns, têm sua origem no movimento municipalista e visam ao fortalecimento da gestão municipal, tal como descrito no *site* da Famurs,¹⁵ que reúne as 27 associações atualmente existentes no estado, as quais congregam os 497 municípios gaúchos.

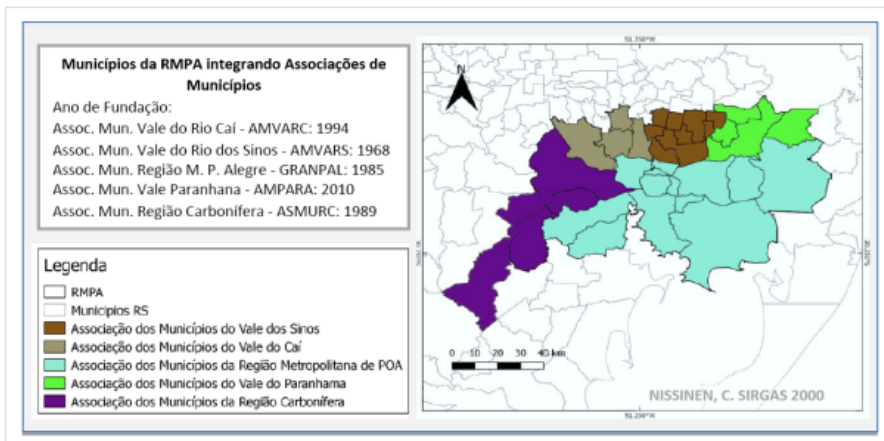
13. Região do estado conhecida como Costa Doce, uma das regiões turísticas do Rio Grande do Sul. Mais informações estão disponíveis em: <<https://www.turismo.rs.gov.br/regiao/43/regiao-costa-doce>>.

14. Essas ilhas são as mais habitadas do bairro Arquipélago (5.061 habitantes), que é constituído por um conjunto de dezesseis ilhas no Delta do Jacuí.

15. Disponível em: <<https://famurs.com.br/>>.

MAPA 2

RM de Porto Alegre: associações de municípios (2019)



Fonte: Famurs, 2019. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Elas correspondem às estruturas produzidas por processos do tipo *bottom-up*, apesar de terem sua origem na ênfase da valorização da descentralização política e no municipalismo, verifica-se que, a partir da criação dos consórcios, elas se voltaram para a gestão de ações de interesse regional, incluindo, entre seus objetivos, a execução de um conjunto de políticas que são de interesse dos atores políticos regionais. O associativismo se mantém ativo pela participação dos prefeitos em reuniões que visam à ampliação do espaço político, junto às esferas de governo estadual e federal, em busca de apoio aos projetos de interesse comum.

É possível constatar, no entanto, que as associações de municípios ainda valorizam muito a sua dimensão territorial, definida pelos limites do conjunto de seus municípios. Prova disso é o fato de que na RM de Porto Alegre se encontram dois consórcios que têm objetivos similares, o Consórcio dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (CM-Granpal) e o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP Sinos), os quais foram criados por duas associações de municípios limítrofes, a Granpal e a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (Amvars).

3.1.1 Granpal

A Granpal, criada em 1985, reúne atualmente quinze municípios, dos 34 municípios da RM de Porto Alegre. São eles: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa

Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão. De acordo com a informação divulgada em seu *site*,¹⁶ esse conjunto representa 25% do eleitorado, 26% da população do estado, aproximadamente 75% da população da RM e um terço do produto interno bruto (PIB) gaúcho.

A Granpal surgiu como uma reação dos prefeitos à extinção do então Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) da região, quando da publicação da LC nº 14/1973. Ao instituir a organização das RMs, a lei levou ao esvaziamento de uma associação preexistente que tinha por objetivo o desenvolvimento da RM de Porto Alegre. Consta-se esse fato porque a LC introduziu o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo em substituição ao CMM. Uma sucessão de ações na época conferiu aos prefeitos um papel meramente consultivo e impôs dificuldades de obter recursos para os municípios. Além disso, os prefeitos foram forçados a apresentar suas demandas diretamente ao governo federal em Brasília, favorecendo o desenvolvimento do municipalismo e esvaziando seu interesse no fortalecimento da gestão integrada da RM. Tais aspectos estimularam a criação da Granpal, em julho de 1985.

3.1.2 CM-Granpal

Em 2009, os prefeitos dos municípios que integram a 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. Desta iniciativa resultou o processo de constituição do CM-Granpal, que teve seu Protocolo de Intenções firmado pelos prefeitos dos municípios da Granpal em julho de 2010, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007. O consórcio é considerado uma pessoa jurídica de direito público, do tipo associação pública, de natureza autárquica, e integra a administração indireta de todos os entes consorciados. O presidente da Granpal constitui-se também o presidente do consórcio, de acordo com o art. 2º do seu estatuto. Atualmente, quinze dos seus dezesseis municípios são metropolitanos.

Os municípios que integraram o consórcio da Granpal definiram, inicialmente, como áreas prioritárias: a qualificação da saúde, a segurança, a mobilidade, os resíduos sólidos e o turismo. Estas são políticas públicas que apresentam questões comuns aos municípios integrantes da Granpal, e a análise das normas estabelecidas na legislação federal e estadual seria prioritariamente objeto de trabalho conjunto das administrações municipais, para o planejamento de ações na promoção do desenvolvimento das cidades. Ainda, para o alcance dos seus objetivos, o CM-Granpal “exercerá as atividades de regulação, fiscalização e planejamento dos serviços públicos, em nome dos municípios consorciados”

16. Disponível em: <<http://granpal.com.br/site/>>.

(Granpal, 2018, p. 5). Assim, ainda que, atualmente, o consórcio se direcione à aquisição de bens e materiais de consumo, via licitações do tipo pregão, a fim de alcançar a economia de escala na aquisição de itens de consumo comuns aos municípios, seu estatuto foi definido de modo a permitir a ampliação das suas ações em direção à gestão das FPICs de interesse da região.

3.1.3 Amvars

A Amvars é composta por dezoito municípios, entre eles, nove metropolitanos, os quais representam 20% da população da RM de Porto Alegre, são eles: Campo Bom, Estância Velha, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Dois Irmãos, Ivoti, Nova Hartz e Araricá.

Essa associação é uma das mais antigas do estado e foi fundada em 1968, anteriormente à criação das RMs no país. Tem como ponto importante a integração da cultura germânica, que promove uma identidade cultural comum entre os municípios. Portanto, ainda que a região seja uma das mais industrializadas do estado, ela mantém valorizadas as tradições culturais herdadas da cultura alemã, que favorecem a identidade e o turismo local. Recentemente, em 2016, foi criado o CP Sinos.

3.1.4 CP Sinos

O CP Sinos foi criado com a intenção de oferecer soluções conjuntas aos problemas comuns aos municípios da Amvars, possuindo personalidade jurídica de direito público e integrando a administração indireta de todos os municípios consorciados. O Estatuto Social foi assinado em fevereiro de 2017. Atualmente estão consorciados sete municípios: Campo Bom, Sapiranga, Nova Hartz, Estância Velha, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti.

De acordo com as informações publicadas em seu *site*, os seus municípios buscam ampliar por meio do consórcio sua capacidade de diálogo junto aos órgãos dos outros entes da Federação. Assim, o CP Sinos deverá atuar como intermediário para os projetos de desenvolvimento econômico e social na região da Amvars. A prestação eficiente dos serviços públicos de interesse comum aos municípios está, portanto, entre os seus objetivos, mas, talvez pela sua recente criação, a sua ênfase atual está na aquisição de itens comuns, via pregão eletrônico, tal como o CM-Granpal, para viabilizar economias de escala aos municípios.

3.1.5 Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (Amvarc)

A origem da Amvarc é baseada na dimensão cultural, por congregar municípios com tradições, história e cultura similar. Sua criação se deu em 1994, mesmo ano em que foram instituídos os Coredes. Portanto, seus interesses para com os

municípios da região se aproximam aos do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Caí (Codevarc).

Dos vinte municípios que integram a Amvarc, apenas quatro são metropolitanos, Capela de Santana, Montenegro, Portão e São Sebastião do Caí. A população destes municípios metropolitanos que integram a Amvarc corresponde a 3% do total da população da RM de Porto Alegre, segundo os dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.1.6 Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CIS/Caí)

Em 2006, na região da Amvarc, foi criado o CIS/Caí, que abrange uma população de 300 mil habitantes e envolve atualmente 27 municípios. Portanto, o CIS/Caí inclui maior número de municípios que a Amvarc, e dele participam cinco municípios da RM de Porto Alegre: Capela de Santana, Montenegro, Portão, São Sebastião do Caí e Triunfo, cuja população total soma cerca de 150 mil habitantes (IBGE, 2010). O consórcio é pessoa jurídica de direito público com natureza multifuncional.

Com atuação em áreas de diversas políticas públicas, sua maior atividade está relacionada à área da saúde, pela aquisição de medicamentos e outros insumos para a assistência à população e provisão da manutenção do Hospital de Caridade São Jerônimo, que atende aos 27 municípios que integram o consórcio. Os materiais médico-odontológicos são adquiridos por meio de pregão eletrônico e a prestação de serviços de saúde (exames, diagnóstico e consultas) é repassada aos municípios consorciados mediante o pagamento da parcela mensal do valor estipulado de contribuição anual.

3.1.7 Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Asmurc)

A Asmurc foi criada em 1989, e entre os nove municípios que a integram, cinco pertencem à RM de Porto Alegre. Os municípios metropolitanos que integram a Asmurc são Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, São Jerônimo e Triunfo, os quais correspondem a pouco mais de 3% da população total da RM (IBGE, 2010). Observa-se que Triunfo e Charqueadas se incluem também no CM-Granpal.

3.1.8 Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (Ampara)

A Ampara foi criada em 2010, formada por seis municípios – Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas –, após a sua separação da Amvars. Entre estes, apenas Riozinho e Três Coroas não pertencem à RM de Porto Alegre. A reunião dos seis municípios em uma nova associação está relacionada à questão geográfica e às suas características econômicas, sociais e culturais comuns, resultando em uma realidade local que os diferencia. O total da população dos

municípios metropolitanos que integram a Ampara representa 3,9% da população total da RM.

3.2 Coredes

Instituídos em 1994 pela Lei nº 10.283, por meio de um programa de descentralização administrativa que buscava atribuir transparência às ações do poder público, os Coredes são a base territorial e de apoio institucional para a implantação de políticas estaduais voltadas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Sul. Em 1998, a Lei nº 11.179 definiu os Coredes abrangendo as regiões de consulta popular do Plano Plurianual e orçamento do estado e centralizou nestes conselhos a consulta direta à população para investimentos de interesse regional. Os Coredes constituem a principal referência para a definição das nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) do Rio Grande do Sul. Estas composições regionais integram as principais estratégias territoriais do estado para organizar as políticas públicas em nível regional, por meio de ações governamentais, expressas no Plano Plurianual e orçamento do estado.

Participam dos conselhos prefeitos e presidentes de câmaras municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representantes de instituições de ensino superior e demais organizações de expressão regional, constituindo uma governança regional que vem sendo fortalecida pelo próprio estado. Importante citar o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento,¹⁷ órgão máximo de representação dos conselhos, institucionalizado em 1998. Conforme seu estatuto, os Coredes constituem pessoa jurídica de direito privado, organizados sob a forma de associação civil sem fins lucrativos.

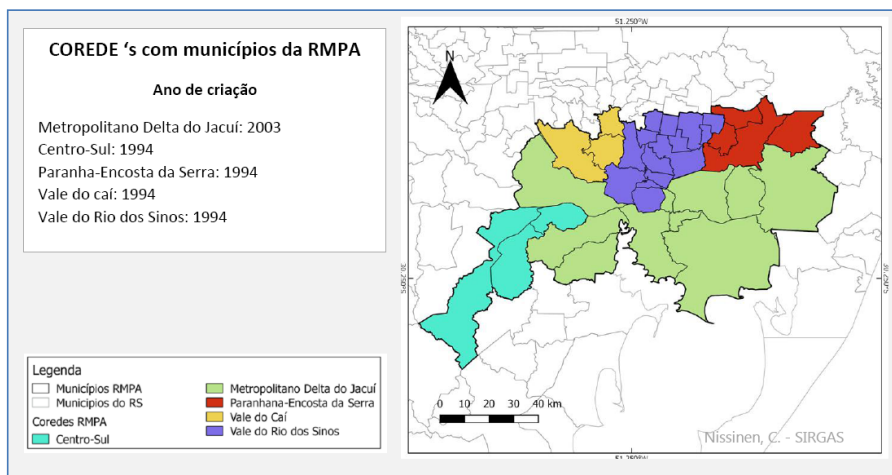
Os conselhos têm por função representar os interesses regionais na elaboração de políticas públicas. O processo de consulta popular se dá, previamente à realização do Plano Plurianual, por meio de assembleias públicas regionais abertas à população, em cada uma das regiões dos 28 Coredes, nas quais o governo apresenta a situação financeira e orçamentária do estado e os Coredes demonstram seu Plano Estratégico de Desenvolvimento, que servirá de base para a discussão das demandas de cada região.¹⁸ Em seguida, juntamente com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), têm a atribuição de acompanhar a execução orçamentária dos investimentos de interesse regional.

17. Disponível em: <<https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>>.

18. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>>.

MAPA 3

Coredes que integram a RM de Porto Alegre, com divisões municipais (2019)



Fonte: Seplag do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os Coredes foram formalmente instituídos pelo governo do estado do Rio Grande do Sul em 1994, portanto há mais de 25 anos, e contemplam a participação de atores sociais importantes em termos do desenvolvimento do planejamento nas respectivas regiões, o que lhes confere o potencial para ampliar sua contribuição e participação no desenvolvimento regional. Entretanto, esses conselhos não comportam atribuições para a gestão, tendo seu principal apoio nas universidades regionais, o que propicia a sua maior contribuição no âmbito do planejamento do desenvolvimento das regiões.

A sua atuação, portanto, seria complementar à gestão, que é o foco das associações de municípios. No entanto, dado que os conselhos regionais (e também as associações de municípios) não têm seus limites regionais compatíveis com os da RM de Porto Alegre, há uma perda do conhecimento que é produzido por estes conselhos, visto que não se conhece quais estudos e análises estariam relacionados aos temas importantes para a gestão compartilhada ou para o planejamento das FPICs no espaço regional dessa RM. Ainda, a possível fragmentação decorrente do individualismo e a falta de integração entre atores regionais são apontadas pelo Corede Vale do Rio dos Sinos entre os riscos e desafios a serem superados. Essa fragmentação poderia resultar da falta de coordenação entre as esferas de governo (municípios, estado e União) e de integração entre os municípios, e entre estes e os representantes da sociedade civil da região. A superação do

individualismo e da desarticulação entre municípios, identificada pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Consinos), poderia propiciar o surgimento de uma gestão compartilhada na RM de Porto Alegre. Portanto, os Coredes, por articularem diversos atores (pesquisadores das universidades, entre outros), estariam entre as estruturas institucionais mais aptas a contribuir para o apoio do desenvolvimento da governança interfederativa com vistas ao planejamento regional metropolitano.

3.2.1 Coredes exclusivamente metropolitanos

O Corede Metropolitano Delta do Jacuí e o Corede Vale do Rio dos Sinos são integrados exclusivamente Coredes por municípios pertencentes à RM de Porto Alegre. Porto Alegre e Novo Hamburgo constituem as centralidades dessa região, encontrando-se articulados pelo eixo rodoviário (BR-116), por meio do qual concentram grande fluxo de mercadorias, e também pela Trensurb, trem metropolitano.

Corede Metropolitano Delta do Jacuí

O Corede Metropolitano Delta do Jacuí representa a região mais densamente ocupada da RM de Porto Alegre, com cerca de 2,4 mil habitantes (IBGE, 2010), e é integrado por dez municípios, todos pertencentes à RM, incluindo nesse montante a população da metrópole Porto Alegre. Nesta região, encontra-se uma diversidade de funções desenvolvidas: o setor industrial aparece fortemente representado em Porto Alegre, Guaíba, Eldorado do Sul, Gravataí e Triunfo (onde se encontra o Polo Petroquímico). Este último município tem o maior PIB *per capita* tanto do Corede como do Rio Grande do Sul. Apenas Glorinha e Santo Antônio da Patrulha possuem dinâmicas mais vinculadas ao setor primário.

No planejamento estratégico desse Corede, concluído em 2016, as análises da região realizadas em diferentes dimensões, por meio das matrizes de forças e fraquezas e riscos e oportunidades, apontaram como forças na dimensão institucional, entre outras, a mobilidade, a infraestrutura e os serviços. Essas forças constituem, entre outras potencialidades, o fomento às articulações setoriais para integração das atividades, vinculadas às características municipais, e a possibilidade de viabilizar parcerias público-privadas. Quanto aos aspectos que representam fraquezas regionais, foram citados, entre outros, a vulnerabilidade da população decorrente da pobreza (moradores de rua), a crescente criminalidade, a educação pública deficiente no ensino médio (escolas estaduais), a falta de habitações (loteamentos irregulares) e, ainda, a poluição ambiental. Assim, constituem desafios a redução da vulnerabilidade social e o alcance de um planejamento territorial efetivamente participativo, entre outros aspectos.

Corede Vale do Rio dos Sinos (Consinos)

O Corede Vale do Rio dos Sinos é integrado por catorze municípios, todos pertencentes à RM. Trata-se do Corede que envolve a segunda maior concentração de população (1.290.883 habitantes), segundo IBGE (2010). Nele se concentram os municípios que participam da produção coureira-calçadista, cujo principal centro urbano é Novo Hamburgo. Nesta região, se localizam as universidades Unisinos, Feevale e Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e seus respectivos polos tecnológicos. Seu planejamento estratégico elaborado entre 2015 e 2017, com horizonte para 2030, apontou entre as necessidades incorporar as prioridades apontadas pelo Plano de Bacia da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Plano Sinos), uma vez que a vida de 74,9% da população dos municípios do Corede está vinculada à vida do rio dos Sinos. Assim, torna-se prioritário o saneamento urbano, a redução da carga de efluentes poluidores (resíduos industriais e de agrotóxicos) e a prevenção das cheias, entre outras ações.

Como principais desafios foram apontados o estabelecimento de ações e projetos integrados entre as instituições públicas e privadas da região. Os riscos foram descritos como: fragmentação de ações e projetos pelo individualismo e falta de relacionamento integrado dos atores regionais, ações isoladas em detrimento do regional e pouco aproveitamento do capital acadêmico (universitário). Entre as principais limitações identificadas estão a falta de articulação entre os municípios e de integração das políticas públicas e baixa participação das mulheres na representatividade social e política, o que prejudica a qualificação e o desenvolvimento da política local. O fortalecimento do próprio Consinos foi identificado como uma das potencialidades institucionais da região, a ser desenvolvida por meio de uma aliança entre os seus municípios, para ampliação dos parques tecnológicos e de inovação e realização de eventos para captação de negócios, viabilizando o fortalecimento econômico da região, para além da consulta popular.¹⁹ Portanto, está presente a percepção da necessidade de articulação e coordenação entre os municípios e de uma governança para a gestão das questões comuns aos municípios na região.

3.2.2 Coredes integrados por municípios não metropolitanos

Os outros dez municípios da RM de Porto Alegre, não incluídos nos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos, estão subdivididos em outros três Coredes que são integrados por uma minoria de municípios metropolitanos.

- 1) Corede Vale do Caí: entre os seus dezenove municípios, três pertencem à RM: Capela de Santana, Montenegro e São Sebastião do Caí. A população total dos três municípios integrantes da RM

19. Disponível em: <<http://consinos.org.br/>>.

de Porto Alegre é de 92.981 habitantes dos 190.907 habitantes que constituem a totalidade da população do Vale do Caí, ou seja, os três municípios correspondem a quase a metade da população da região em que se encontram.

- 2) Corede Centro-Sul: é integrado por dezessete municípios, mas apenas três são pertencentes à RM, são eles: Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo. Estes três municípios contêm uma população de 71.112 habitantes (IBGE, 2010), 25% do total da população de 263.329 habitantes que integra este Corede. Os três municípios também são, simultaneamente, integrantes da Asmurc.
- 3) Corede Paranhana-Encosta da Serra: quatro dos seus dez municípios integram a RM de Porto Alegre, são eles: Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara, constituindo este recorte uma população de 157.293 habitantes, ou seja, pouco mais de 70% do total de 222.733 habitantes do conjunto do Corede Paranhana.

4 UMA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RM DE PORTO ALEGRE?

Em 2011 foi realizado um movimento para provocar a instituição de uma governança metropolitana. A iniciativa partiu da Granpal, do governo do estado do Rio Grande do Sul e dos prefeitos dos mais de trinta municípios da RM de Porto Alegre. A intenção era estimular a construção de uma estrutura de gestão que integrasse todos os municípios metropolitanos. Note-se que essa estrutura institucional de gestão metropolitana foi idealizada antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015.

Percebe-se que mesmo sem o incentivo federal, os prefeitos da Granpal já identificavam a importância da criação de uma estrutura integrada de gestão para tratar dos problemas da metrópole gaúcha. Vale lembrar que a Metroplan, fundação de direito privado, criada no estado em 1974, pela Lei nº 6.748, para a elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano juntamente com a instituição dessa RM, se manteve atuando junto aos municípios, em função das suas competências legais como órgão de planejamento metropolitano e regional, e apoiando o desenvolvimento de planos setoriais de diferentes temas para a RM, os quais, entretanto, nem sempre foram totalmente implementados, tal como o Plano Integrado de Transportes e Mobilidade Urbana (PITMurb).

Em virtude desse movimento da Granpal em 2011, o governo do estado, na esteira de um modelo de gestão sensível à promoção da participação social e ao fomento de instituições participativas, seguindo experiências de participação social ocorridas anteriormente na gestão do polo metropolitano, a capital Porto

Alegre (Avritzer, 2011), apoiou a iniciativa de criação de uma governança para a RM. Ademais, ele propôs e apoiou a implantação de um Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), criado como entidade para integrar todos os municípios na gestão da RM de Porto Alegre. O CDM e a estrutura de gestão foram aprovados por meio da LC nº 13.854,²⁰ de 2011 (Rio Grande do Sul, 2011). A lei instituiu a composição do CDM, que seria integrado por duas instâncias: Pleno e Diretoria Executiva. Além disso, criou-se um Gabinete de Governança Metropolitano (GGM), instaurado para apoiar o CDM, funcionando junto à Metroplan.

De acordo com a LC nº 13.854/2011, o CDM deve ser presidido pelo governador do estado e incluir todos os prefeitos da RM de Porto Alegre, além de secretários de órgãos do estado relacionados ao tema metropolitano, representantes da sociedade civil, preferencialmente dos Coredes localizados na RM, e outros membros a serem indicados pelo governador. Além destes, estão reservados assentos para convidados representantes do governo federal. Conforme consta no estatuto do CDM, a Diretoria Executiva, de caráter mais técnico, teria entre seus membros prefeitos, escolhidos pelo Pleno, e representantes da administração estadual, de reconhecida capacidade técnica, indicados pelo governador. Nesse caso, identifica-se uma falsa dicotomia utilizada nesse documento legal, qual seja entre o caráter técnico e o político. Conforme apontado em estudos sobre o tema (Lui, 2019), é comum que, em estruturas institucionais criadas no setor público, exista uma preocupação em dar um caráter técnico à instituição, como forma de garantir maior legitimidade desta. Contudo, como se pode verificar, a tênue linha que separa a técnica da política não se sustenta, na medida em que se identifica que, mesmo em uma estrutura dita técnica, há prefeitos e atores sociais indicados pelo governador. Em nenhum momento é enfatizada a presença das universidades, de pesquisadores especialistas na área e de órgãos do terceiro setor com trajetória de trabalho no tema.

Em 2012, o relatório técnico elaborado pelo CDM informa a realização de seis reuniões do GGM. Naquele ano na pauta das reuniões constavam as iniciativas para integração dos municípios visando ao desenvolvimento da gestão e planejamento integrado metropolitano.

A partir da publicação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), uma série de eventos foi realizada sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do estado e das suas fundações vinculadas, a Metroplan e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), para apresentação e análise de estudos e planos já elaborados

20. A LC nº 13.854/2011 foi regulamentada pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.

para a RM de Porto Alegre, constituindo uma etapa preparatória²¹ para o PDUI. Porém, a partir de 2015, o novo gabinete eleito no Rio Grande do Sul, absorvido pela complexidade da crise econômica enfrentada pelo estado, adota a imediata redução da máquina pública estatal, como saída para enfrentar a situação, o que resulta nas propostas de leis, aprovadas pela Assembleia Legislativa estadual, para a extinção das instituições da administração indireta, entre elas a FEE e a Metroplan. Estes encaminhamentos, somados a outras definições, resultam na própria fragilização da recente estrutura de governança da RM criada pela ação dos prefeitos da Granpal, contribuindo para o esvaziamento da atuação do CDM recentemente instituído.

Tais fatos expõem não só a falta de robustez institucional dessas estruturas de governança, mas o fato de que a sazonalidade eleitoral faz delas alvos vulneráveis, visto que, pela alteração do governo que sucedeu aquele da sua criação, essas estruturas foram fragilizadas e sua implementação descontinuada. Essa desarticulação ocorreu apesar das diretrizes definidas aos estados e municípios para a criação e implementação de governanças metropolitanas, pelo Estatuto da Metrópole, em 2015. Tais circunstâncias reiteram a tese da importância da mobilização de atores para a criação de uma estrutura de governança, sendo um fator determinante para o seu desenvolvimento a vontade política dos atores sociais em questão. Isso, de certo modo, enfraquece as teses que buscam explicar o sucesso/fracasso dos arranjos metropolitanos com base na história associativa de cada local.

O processo de extinção da Metroplan, entretanto, por decisão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, se encontra suspenso desde 2018. Isto se deve ao fato de que a fundação, além de atuar na gestão territorial e no planejamento regional das RMs e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, tem a atribuição de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do SETM, conferida pela Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998, o que a torna imprescindível para a gestão da mobilidade no transporte de passageiros nas RMs e aglomerações do estado, os quais apenas na RM de Porto Alegre somam cerca de 4 milhões de pessoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, identificou-se que muitas são as formas associativas e consorciadas presentes na RM de Porto Alegre, mas, de acordo com as informações analisadas, entre as estruturas mais consolidadas, com abordagem sobre o espaço regional e maior ênfase na gestão compartilhada, estão os CBHs,

21. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-metropolitano-plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>>.

os conselhos de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, as associações de municípios, por meio da constituição de consórcios, e os Coredes. Contudo, mesmo existindo esse conjunto de instituições, ainda carece à tal região uma estrutura de coordenação capaz de reunir os atores políticos e as instituições que desenvolvem seu trabalho em âmbito da RM.

Apesar da iniciativa de construção de uma estrutura institucional de governança metropolitana, em 2012, apoiada pelo governo estadual, verificou-se que a sazonalidade da política eleitoral e a mudança de diretrizes por parte dos atores políticos da região desconfiguraram e descontinuaram a atuação dessa nova estrutura, de modo que nem mesmo o Estatuto da Metrópole foi capaz de promover ou incentivar o seu desenvolvimento para consolidar a governança da RM de Porto Alegre.

Com relação aos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, cujas definições têm maior reatamento para o espaço regional, observa-se uma lacuna importante, seja pela ausência de designação legal ou pela falta de atividade dos conselhos estaduais de habitação e cidades. A ausência da atuação destes conselhos junto aos Coredes e às associações de municípios e sua não participação junto aos demais conselhos que atuam no contexto espacial da RM (Conesan, por exemplo) poderiam produzir uma visão dissociada do meio ambiente, segregando o ambiente natural do construído e, simultaneamente, desconhecendo as necessidades da população metropolitana. Aliás, tais incompatibilidades foram verificadas por Peres e Silva (2013) ao analisarem os planos diretores e os planos de bacia criados em uma mesma região.

Da mesma forma, não há a participação de representantes dos Coredes nos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas (Consema, CRH, Conesan e CETM), e vice-versa, o que pode acarretar lacunas de conhecimento para a produção das diretrizes do planejamento futuro das regiões em ambos os tipos de conselhos. Assim, o potencial para o desenvolvimento do planejamento na RM de Porto Alegre está fragmentado não só pelos limites municipais, mas entre cinco diferentes Coredes e, simultaneamente, entre outros cinco diferentes arranjos regionais referentes às associações de municípios, situação que decorre do processo de autonomia dos entes municipais, característico do federalismo adotado no Brasil.

Portanto, na medida em que os limites regionais são demasiadamente demarcados, pelos conselhos e associações, se produz uma fragmentação institucional na RM que acarreta a perda da visão acerca do seu conjunto, por parte dos atores políticos da região. Se, por um lado, é positiva a coexistência de diferentes associações e instituições no território metropolitano, por outro, se faz necessária, também, a estruturação de órgãos que aglutinem tais esforços em direção

a um planejamento coeso. Interessante apontar que a maior parte das instituições que incidem sobre o território metropolitano também abarca alguns municípios do entorno, reforçando a natureza complexa desses arranjos institucionais.

Desse modo, é possível afirmar que o desenvolvimento da RM de Porto Alegre vem sendo marcado por dois processos: o de metropolização institucional e o de fragmentação metropolitana. O primeiro se caracteriza pela inclusão formal dos municípios na região em questão sem que, na sequência, estes se envolvam com o desenvolvimento da gestão compartilhada das FPICs na região. Em escala nacional, isso corresponde ao que Costa *et al.* (2018) verificaram nos últimos anos no país, a criação de grande número de RMs marcada pela descontinuidade do envolvimento de gestores municipais, prefeitos e outros atores políticos-institucionais, para promoverem o planejamento e a gestão dessas regiões após a aprovação de leis complementares para a sua instituição. Da mesma forma, Garson (2009) assinala que os municípios que compõem estas novas RMs diferem substancialmente entre si, seja em aspectos econômicos, sociais, ou quanto ao grau de urbanização, resultando em regiões bastante diferentes no que se refere ao efetivo processo de metropolização. Isso corresponderia tanto a uma metropolização institucional quanto a uma fragmentação em nível do espaço metropolitano, situação que também se verifica na RM de Porto Alegre pelas disparidades entre alguns municípios que atualmente integram a região.

Sem dúvida, seria proveitoso se o acúmulo de conhecimento dos Coredes acerca do planejamento regional, bem como a experiência da gestão regional que detêm as associações de municípios e seus recentes consórcios, fosse aproveitado para propiciar o desenvolvimento do planejamento e da gestão metropolitana. Para tal, se faria necessária a superação das limitações decorrentes da distribuição do poder atribuída aos arranjos institucionais, comum no federalismo (Souza, 2007).

De fato, as RMs ainda não são territórios plenamente considerados nas escalas de planejamento institucional, uma vez que o desenvolvimento de governanças metropolitanas, tal como afirmam Campos, Soares e Araújo (2016), envolve novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território e de diretrizes para as FPICs. No Rio Grande do Sul verifica-se que prevalece a falta de coordenação por parte do governo estadual para orientar os esforços nesse sentido.

Contudo, a integração de representantes dos cinco Coredes que reúnem os municípios da RM poderia constituir uma nova estrutura institucional, contribuindo para o planejamento e o desenvolvimento da governança metropolitana da RM de Porto Alegre. Ao contrário, o que se observa é uma fragmentação institucional (Costa *et al.*, 2018) e a fragilidade dos mecanismos já propostos para conformar uma governança metropolitana, tal como apontado

por diversos autores que, ao analisarem questões envolvendo a gestão de RMs, verificaram a fragilidade da cooperação metropolitana (Mazzali e Niero, 2015; Souza, 2007; Costa *et al.*, 2018), apesar da publicação do Estatuto da Metrôpole (Brasil, 2015). Isso aponta a vulnerabilidade persistente no desenvolvimento do processo de gestão compartilhada em RMs.

Com relação à atuação dos consórcios intermunicipais, que correspondem a uma possibilidade de gestão compartilhada de FPICs, verificou-se que, com exceção do Pró-Sinos, que tem atuação na preservação ambiental e no saneamento, e do CIS/Caí, que atua na área da saúde, os demais consórcios (CM-Granpal e CP Sinos) ainda mantêm uma atuação incipiente em termos de gestão das FPICs, apesar dessa finalidade constar de seus estatutos. Portanto, quanto ao desenvolvimento integrado da gestão das FPICs pelos municípios metropolitanos na RM de Porto Alegre, observam-se poucos avanços. Um fato que corrobora essa afirmação é a realização de contratos individuais com cada município pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), embora os sistemas de abastecimento de água (SAAs) presentes na RM sejam interligados para evitar o desabastecimento da população em períodos de estiagem²² (Pinto, 2015).

Quanto à FPIC de mobilidade, que serve a cerca de 4 milhões de usuários, permitindo o desenvolvimento socioeconômico e a mobilidade da população da RM, responsabilidade do SETM, se observa a pequena participação de representantes da sociedade organizada no seu órgão deliberativo e normativo, o CETM. Como definido em lei estadual, há apenas um representante de entidades comunitárias, e não há assento para representantes de outros Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, tais como saúde, educação, turismo, entre outros. Além disso, não participam representantes das associações de municípios e dos Coredes, nem mesmo da Granpal e dos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos.

Desse modo, não se observa na FPIC de mobilidade o mesmo indicador de desenvolvimento do civismo (Putnam, 2006), que fomentaria o seu próprio desenvolvimento, tal como se observa nas estruturas institucionais relacionadas às FPICs de saneamento e preservação ambiental, em que há participação das associações comunitárias e ambientais, localizadas na RM de Porto Alegre. Esse fato leva a refletir sobre a eficiência do sistema com respeito às necessidades da população metropolitana,²³ sobretudo considerando que a região, desde

22. Apesar dos investimentos da companhia para suprir o abastecimento regular de água durante os períodos de estiagem sazonal, muitos dos municípios da RM de Porto Alegre têm ainda o objetivo de criar seus próprios departamentos, ou companhias de saneamento, o que já ocorre em São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti (Pinto, 2015).

23. Isso poderia explicar o fato de que, apesar da sua importância na integração intermunicipal, o SETM perdeu cerca de 50 milhões de usuários, caindo de 150 milhões para 100 milhões em dez anos, segundo informações da Metroplan.

sua criação, teve ampliado o número de seus municípios: de catorze (quando da sua criação em 1973) para os 34 municípios atuais.

Se as experiências internacionais de enfrentamento da gestão metropolitana permitem identificar três modalidades institucionais, uma baseada “num certo número de agências especializadas” relacionadas às FPICs, outra baseada no “acordo voluntário dos governos locais” (por exemplo, o consórcio do ABC Paulista), e uma última com base na “criação de formas compulsórias de gestão metropolitana abrangente”, como é o caso da criação das RMs no Brasil (Azevedo e Guia, 2015, p. 97-98), então observa-se que a instituição, o desenvolvimento e a consolidação da uma gestão compartilhada na RM de Porto Alegre ainda representam um desafio. Desse modo, passados mais de quarenta anos desde a sua criação, apesar dos esforços já despendidos, a região encontra-se ainda desprovida de uma governança, compartilhada por todos os seus municípios, que direcione o futuro segundo um planejamento integrado das FPICs.

REFERÊNCIAS

AVRITZER L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.

CAMPOS, H. A.; SOARES, P. R.; ARAÚJO, P. X. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrôpole. *In*: MARX, V.; COSTA, M. A. (Org.). **Participação, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Editora UFRGS; Ipea, 2016.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrôpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4, p. 19-54. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDF>>.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GRANPAL – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE. **Estatuto do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre** – CM-Granpal. Porto Alegre: Granpal, 2018. Disponível em: <http://granpal.com.br/ESTATUTO_CONSORCIO_GRANPAL.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. [s.l.]: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras. *In*: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. de (Org.). **Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **Eure**, Santiago, v. 26, n. 79, p. 77-94, 2000.

LUI, L. Cooperação interfederativa e regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul. *In*: BRITO, E. (Ed.). **Consórcios municipais e políticas públicas regionais**. [s.l.]: Fundação Konrad Adenauer; Oficina Municipal, 2019.

MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Gestão das relações intermunicipais. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 33-47, 2015.

PERES, R. B.; SILVA, R. S. da. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre planos diretores municipais e planos de bacia hidrográfica. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 13-25, dez. 2013.

PINTO, J. H. F. **Sistemas integrados de saneamento na RMPA**. [s.l.]: FEE; Metroplan, 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201602/17155744-sistemas-integrados-de-saneamento-agua-e-esgoto-na-rmpa.pdf>>.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo; Fase, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDM) e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 248, 27 dez. 2011.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. [s.l.]: IGEP, 2013. v. 1.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. cap. 7.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: ANA, 2011. 64 p. (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos, v. 1). Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>.

KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do. O arranjo institucional de gestão na região metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

LÉFÈBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LENCIONI, S. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XIV, n. 331, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-69.htm>>.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 23.856, de 8 de maio de 1975. Institui a Fundação Metropolitana de Planejamento (Metroplan), abre crédito especial e dá outras providências. **Diário Oficial**, 8 maio 1975. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=33504&hTexto=&Hid_IDNorma=33504>.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a nº 79, de 2020. **Diário Oficial**, 3 out. 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>>.

_____. Lei nº 10.114, de 16 de março de 1994. Reconhece a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) como entidade representativa das associações de municípios, para o efeito de integrar órgãos colegiados estaduais e firmar convênios com a administração pública. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13462&hTexto=&Hid_IDNorma=13462>.

_____. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 197, 18 out. 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>.

_____. Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do estado e dá outras providências. **Diário Oficial**, 28 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97432&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=10330>>.

_____. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o art. 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial**, n. 1, 1º jan. 1995. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf>>.

_____. Lei nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM) e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 27, 10 fev. 1998. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=7081&Texto=&Origem=1>.

_____. Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. **Diário Oficial**, n. 119, 26 jun. 1998. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=6395&Texto=&Origem=1>.

_____. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os arts. 16, 17 e 18 da constituição do estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial**, n. 9, 14 jan. 2002. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1448&hTexto=&Hid_IDNorma=1448>.

_____. Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 248, 22 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.037.pdf>>.

_____. Decreto nº 44.516, de 29 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº12.371, de 11 de novembro de 2005, que cria a Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual Delta do Jacuí e o Parque Estadual Delta do Jacuí, e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 123, 30 jun. 2006. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49819&hTexto=&Hid_IDNorma=49819>.

_____. Lei nº 13.836, de 28 de novembro de 2011. Introduce alterações na Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 228, 29 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.836.pdf>>.

_____. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (2015-2034)**. Porto Alegre: SEMA/Fepam, 2014.