

# IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS

Região Metropolitana de Porto Alegre

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE  
**A**

Relatório de Pesquisa





# IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS

Região Metropolitana de Porto Alegre

---

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE  
**A**

Relatório de Pesquisa



**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas**

##### **Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Projeto Governança Metropolitana no Brasil

---

# IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS

Região Metropolitana de Porto Alegre

---

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE

A

Relatório de Pesquisa



ipea

Brasília, 2021

## COORDENAÇÃO NACIONAL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

## COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

## SUPERVISÃO TÉCNICA

### **Rosanne L. J. Heidrich**

Analista de planejamento, orçamento e gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul (Seplag/RS). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Propur/UFRGS). *E-mail:* <rosanne.lipp@ufrgs.br>.

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

### **Luis Gustavo Vieira Martins**

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

### **Lizandro Lui**

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

### **Sara Rebello Tavares**

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

## REVISÃO TÉCNICA

### **Lizandro Lui**

Pesquisador do PNPD/Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

## AUTORIA

### **Rosanne L. J. Heidrich**

Analista de planejamento, orçamento e gestão da Seplag/RS. Doutoranda no Propur/UFRGS. *E-mail:* <rosanne.lipp@ufrgs.br>.

### **Heleniza Campos**

Docente do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e coordenadora do Propur/UFRGS. *E-mail:* <heleniza.campos@ufrgs.br>.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmportoalegre-comp-a>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS RELACIONADAS ÀS FPICS DE SANEAMENTO .....	8
3 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS ASSOCIADAS À FIPC MOBILIDADE NA RM DE PORTO ALEGRE .....	20
4 ASSOCIAÇÕES E CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS NA RM DE PORTO ALEGRE.....	27
5 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E A RM DE PORTO ALEGRE .....	35
6 UMA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RM DE PORTO ALEGRE?.....	39
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
REFERÊNCIAS.....	43
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	47
APÊNDICE A .....	48
APÊNDICE B .....	49
ANEXO A.....	51
ANEXO B.....	52





# 1 INTRODUÇÃO

Os arranjos de gestão metropolitana são componentes fundamentais para uma governança mais sensível às necessidades políticas, econômicas e sociais desses espaços tão complexos. Na região metropolitana (RM) de Porto Alegre, observam-se, desde o final dos anos 1990, a criação e a transformação de suas estruturas de gestão, adequando-se às transformações políticas do país, ou até mesmo do próprio estado. Apesar da ampliação do número de municípios incorporados à região, que passaram de quatorze para os atuais 34 municípios,<sup>1</sup> não se verificou a consolidação ou o fortalecimento da governança metropolitana. Não houve avanços para incorporar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole (EM), instituídas desde 2015.

Assim, a identificação de estruturas interinstitucionais e/ou interfederativas, tais como comitês, associações, conselhos, consórcios ou outros arranjos que sejam relacionados à gestão e ao planejamento de funções públicas de interesse comum (FPICs),<sup>2</sup> com repercussão no âmbito do espaço regional metropolitano, permite a avaliação das estruturas de gestão compartilhada, as quais poderão apoiar o desenvolvimento da governança interfederativa na RM de Porto Alegre. As estruturas interinstitucionais ou interfederativas presentes na região originaram-se de diferentes processos políticos. Encontram-se arranjos que resultaram tanto de processos do tipo *bottom-up* quanto *top-down*.<sup>3</sup> Estes últimos deram origem, inicialmente, às regiões metropolitanas no Brasil. Tal foi o caso da RM de Porto Alegre, criada pela Lei Complementar (LC) nº 14/1973 (Brasil, 1973), uma das mais antigas regiões metropolitanas do país.

Este relatório tem por objetivos relacionar, descrever e caracterizar as estruturas institucionais presentes na RM de Porto Alegre, sobretudo no âmbito do planejamento das políticas públicas que têm rebatimento no espaço metropolitano, concernentes às FPICs e que contemplam relações interfederativas entre municípios metropolitanos, de modo a averiguar sua possível contribuição para a gestão e o planejamento na RM. Portanto, não se esgota a descrição de todas as funções públicas de interesse comum para a gestão metropolitana, mas se exploram aquelas em que se verifica maior participação de diferentes atores e com maior repercussão para a gestão e o planejamento do espaço metropolitano.

São considerados também, além das estruturas diretamente vinculadas às questões metropolitanas, outros espaços institucionais formais já consolidados, que contemplam relações interfederativas. Esses são os casos dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas (CBHs), dos consórcios intermunicipais, dos conselhos de políticas públicas, das associações de municípios e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Muitas dessas estruturas institucionais se sobrepõem ao espaço da RM de Porto Alegre, mas nem sempre seus limites coincidem ou são circunscritos aos da região metropolitana. Assim, em alguns casos, seus objetivos direcionam soluções que não incluem toda a região e, em outros, extrapolam interesses voltados à RM. Além disso, faz-se importante registrar que nem todos os conselhos estaduais de políticas públicas<sup>4</sup> de interesse para o espaço metropolitano da RM de Porto Alegre estão ativos atualmente, como é o caso do Conselho Estadual da Habitação, sob a coordenação da Secretaria de Obras Públicas e Habitação (SOP) do Estado do Rio Grande do Sul até o final de 2015, mas inativo desde então.

1. Ver relação e caracterização dos municípios no apêndice A.

2. Conforme o art. 2º, inciso II da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

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

4. No apêndice B, é apresentada uma relação de conselhos estaduais de políticas públicas do Rio Grande do Sul, legalmente instituídos, embora nem todos se mantenham atuantes.

O relatório aqui apresentado compreende cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, são descritos os arranjos relacionados às questões ambientais com foco no saneamento. Estes contemplam arranjos formais, criados por processos do tipo *top-down*, os quais integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Ainda nesse contexto, encontram-se também na RM de Porto Alegre, arranjos organizados por processos *bottom-up*, como associações com foco na preservação ambiental e o Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos).

Na terceira seção, são descritas as estruturas institucionais relacionadas à FPIC de transporte de passageiros na RM de Porto Alegre, em que se verifica a atuação do órgão de planejamento metropolitano (Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan), na coordenação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM). São identificados os arranjos interinstitucionais gerados pela iniciativa dos municípios, com as empresas que detêm a concessão de transporte coletivo de passageiros, para a criação da integração intermunicipal e tarifária por meio dos diferentes modais de transporte, com ênfase no rodoviário.

Na quarta seção, são detalhados os arranjos constituídos pelas associações de municípios, as quais são integradas também por municípios não metropolitanos, com exceção de uma, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), cujos municípios são todos pertencentes à RM de Porto Alegre. Tais associações organizam consórcios interfederativos, os quais têm por objetivo otimizar as soluções de gestão para as FPICs, e aquisição de bens de consumo comuns aos municípios.

A quinta seção aborda os Coredes que incluem municípios metropolitanos. Esses conselhos foram criados por lei estadual em 1994 e contribuem no planejamento regional do estado; são estruturas formadas com a participação das universidades locais, além de representantes dos municípios.

A sexta seção disserta a respeito da constituição, em 2012, de uma nova governança metropolitana, anterior à instituição do EM. Criada a partir de processo do tipo *bottom-up*, por iniciativa da Granpal, que mobilizou o governo do estado e os demais municípios.

Nas considerações finais, procura-se realizar uma avaliação das contribuições, lacunas e possibilidades que as estruturas interinstitucionais descritas neste relatório oferecem para o desenvolvimento da gestão e do planejamento compartilhado na RM de Porto Alegre.

## 2 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS RELACIONADAS ÀS FPICs DE SANEAMENTO

A relação entre a prestação dos serviços de saneamento e a disponibilidade dos mananciais, superficiais ou subterrâneos, é indiscutível, não apenas para a captação de água bruta para posterior tratamento e distribuição, como também para diluição dos efluentes sanitários tratados e gestão da drenagem das águas pluviais. Portanto, o desenvolvimento de três entre os quatro componentes do saneamento básico<sup>5</sup> depende da proteção dos recursos hídricos: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; drenagem; e manejo das águas pluviais.

5. A Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento) estabelece, em seu art. 3º, o conceito de saneamento básico como "o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) Abastecimento de água potável, b) Esgotamento sanitário, c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, d) Drenagem e manejo das águas pluviais" (Brasil, 2007a).

Seguindo a diretriz federal da PNRH,<sup>6</sup> o art. 171 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989 (CE-RS) determina que, no Sistema Estadual de Recursos Hídricos, as unidades básicas de planejamento e gestão são as bacias hidrográficas. Dessa forma, observam-se aspectos de uso e ocupação do solo, a fim de promover: *i*) a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do estado; e *ii*) o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas (Rio Grande do Sul, 1989).

A política de saneamento do Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 12.037/2003, define os atores responsáveis pela organização da FPIC de saneamento na RM, conforme seu art. 3º:

O Estado, em conjunto com os municípios, deve promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de saneamento de interesse comum, na Região Metropolitana e aglomerações urbanas rurais, onde a ação supralocal se fizer necessária, respeitada a autonomia municipal (Rio Grande do Sul, 2003).

Os incisos VI, X e XI do art. 32 dessa lei informam da articulação entre os municípios, enquanto integrantes do sistema de saneamento, e da necessária integração entre os planos e sistemas de informação de saneamento e recursos hídricos, que deve se dar a partir da unidade territorial básica (bacia hidrográfica), a fim de estabelecerem o planejamento territorial compatível com os recursos hídricos:

VI - articulação do Sistema Estadual de Saneamento, com os Municípios e com a União, valorizando o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento caótico de qualquer tipo, notadamente de concentrações urbanas e industriais, a fim de inibir os custos sociais e sanitários que lhes são inerentes, objetivando resolver problemas de escassez de recursos hídricos, congestionamento físico, dificuldade de drenagem e disposição de esgotos, poluição, enchentes, destruição de áreas verdes, assoreamento de rios, favelas e outras consequências;

(...)

X - o Plano Estadual de Saneamento deverá ser elaborado com base na bacia hidrográfica como unidade de planejamento, compatibilizado com o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

XI - o Sistema de Informações em Saneamento deverá ser compatibilizado com o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (Rio Grande do Sul, 2003).

Na RM de Porto Alegre, os rios Gravataí, Sinos, Caí e Jacuí têm sua foz no Delta do Jacuí,<sup>7</sup> e, em função da geografia natural da região, suas águas formam o lago Guaíba. Foi justamente a confluência desses rios que permitiu o povoamento da região, por meio do deslocamento das famílias de imigrantes pelos seus canais navegáveis. Os açorianos, no século XVIII, e, posteriormente, no século XIX, os alemães fundaram povoados às suas margens, os quais deram origem à malha urbana existente, sobretudo na área mais conurbada da RM. A importância do sistema hídrico conformado na RM de Porto Alegre pode ser compreendida por intermédio da descrição contida no Plano de Manejo do Parque Delta do Jacuí:

Além de garantir a continuidade dos benefícios para a população da região, seja do ponto de vista histórico, cultural ou de serviços ambientais (tais como: regulação térmica, manutenção da qualidade do ar e da água para abastecimento), os ambientes protegidos no Parque são relevantes para a conservação da flora e fauna, incluindo espécies raras, endêmicas e ameaçadas e representam oportunidades de lazer, recreação, educação e pesquisa científica (Rio Grande do Sul, [s.d.]).

6. A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Brasil, 1997), estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da PNRH e a atuação do SNGRH.

7. O Delta do Jacuí é um conjunto hidrográfico de dezesseis ilhas (arquipélago), canais, pântanos e charcos do Rio Grande do Sul, que se formam a partir do encontro dos rios Jacuí, Caí, Sinos e Gravataí, cujas águas formam o lago Guaíba. Politicamente, o delta localiza-se nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Charqueadas e Eldorado do Sul, totalizando uma área de 17.245 ha. Disponível em: <<https://bit.ly/2Vcknho>>.

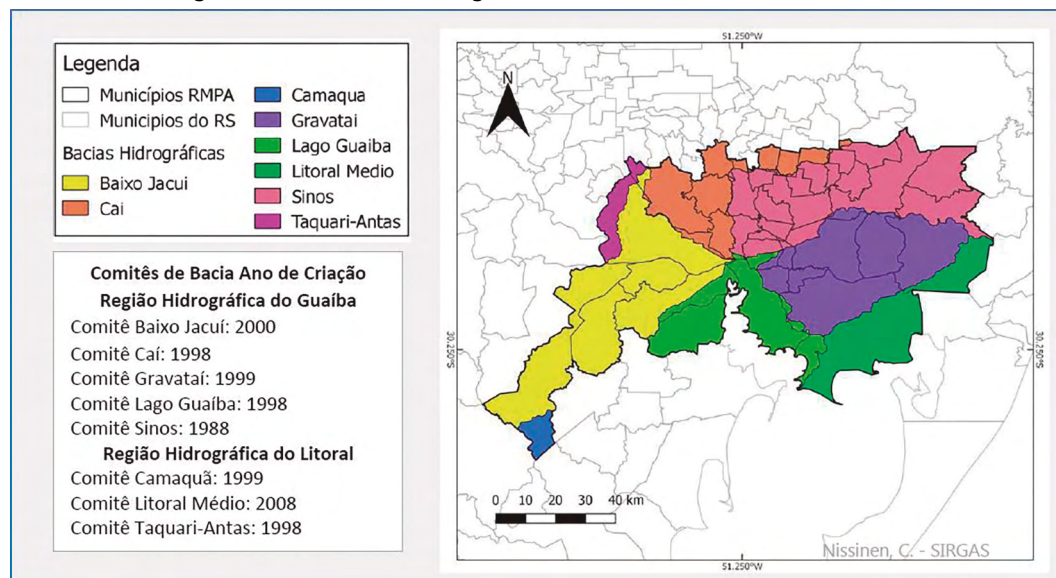
Portanto, as bacias hidrográficas presentes na RM de Porto Alegre são importantes unidades espaciais de planejamento na orientação dos usos do solo, do saneamento, da preservação dos recursos hídricos e do desenvolvimento socioeconômico metropolitano. Isso revela a importância da articulação dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e dos conselhos de políticas públicas, especialmente os do âmbito de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, enquanto estruturas institucionais definidas em lei, aptas a contribuir na gestão e no planejamento da região metropolitana.

## 2.1 CBHs na RM de Porto Alegre

No estado do Rio Grande do Sul, existem ao todo 25 bacias hidrográficas, as quais, para fins de gerenciamento, estão agrupadas em três grandes regiões hidrográficas: a do Uruguai, a do Guaíba e a das Bacias Litorâneas (anexo A).

Nas regiões hidrográficas do Guaíba e do Litoral, encontram-se as bacias hidrográficas que se localizam na RM de Porto Alegre. As de maior importância – por abrangerem maior extensão, número de municípios e população – são as bacias do Baixo Jacuí, do rio Caí, do rio Gravataí, do lago Guaíba, do rio dos Sinos e do Litoral Médio. Cada uma dessas bacias tem seu respectivo comitê. O mapa 1 apresenta as bacias hidrográficas presentes na RM.

MAPA 1  
Bacias hidrográficas na RM de Porto Alegre



Fonte: Sema-RS.

Elaboração: Rosane Heidrich e C. Nissinen, 2019.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O quadro 1 apresenta a caracterização básica das bacias hidrográficas em cujas áreas estão os municípios da região metropolitana. Observa-se que os rios que as integram recebem os efluentes industriais e os esgotos sanitários provenientes dos municípios da RM de Porto Alegre, região mais densamente povoada do estado.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) (Brasil, 2016), em 2016, os rios Gravataí e dos Sinos, bem como o lago Guaíba, são os meios hídricos do estado que apresentam a maior demanda bioquímica de oxigênio (DBO) total por quilômetro quadrado. Por sua vez, os rios dos Sinos, Gravataí e Caí, encontram-se relacionados no *ranking* dos rios mais poluídos do país, segundo estudos do IBGE (2012; 2015).

Considerando-se que a RM de Porto Alegre é a região de maior densidade populacional do estado e mantém parque industrial antigo, além de entorno dedicado à cultura do arroz irrigado, é de grande importância, para sua sustentabilidade socioeconômica e ambiental, a gestão dos seus recursos hídricos. Nesse contexto, foi concebido, em 1989, pelo governo do estado, o Programa para o Desenvolvimento Sustentável da Região Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba). O módulo 1 do programa iniciou-se a partir de 1995, para promover o desenvolvimento socioambiental dessa região hidrográfica, reunindo as nove bacias hidrográficas que a integram, das quais seis estão localizadas na RM.

QUADRO 1  
Caracterização das bacias hidrográficas na RM de Porto Alegre

Bacia	Área	Municípios da RM de Porto Alegre – Total	RM de Porto Alegre – municípios incluídos	População urbana – Total	Usos/problemas
Bacia hidrográfica do rio Gravataí (G10)	1.977,39 km <sup>2</sup>	9/9	Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Glorinha, Gravataí, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Taquara e Viamão.	962.977 hab./ 991.957 hab.	Abastecimento público, diluição de esgotos domésticos e efluentes industriais e irrigação.
Bacia hidrográfica do rio dos Sinos (G20)	3.746,68 km <sup>2</sup>	22/40	Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara.	1.375.428 hab./ 1.438.600 hab.	Abastecimento público, diluição de esgotos domésticos e efluentes industriais e irrigação.
Bacia hidrográfica do lago Guaíba (G80)	2.523,62 km <sup>2</sup>	7/14	Canoas, Eldorado do Sul, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Triunfo e Viamão.	1.454.090 hab./ 1.471.246 hab.	Abastecimento público, diluição de esgotos domésticos e efluentes industriais e irrigação.
Bacia hidrográfica do rio Caí (G30)	4.945,70 km <sup>2</sup>	11/40	Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Portão, Presidente Lucena, Nova Santa Rita, São Sebastião do Caí, Sapiranga e Triunfo.	563.628 hab./ 635.684 hab.	Abastecimento público, irrigação, uso industrial e exploração agrícola.
Bacia hidrográfica do rio Baixo Jacuí (G70)	17.345,15 km <sup>2</sup>	6/40	Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, Montenegro, São Jerônimo e Triunfo.	304.463 hab./ 416.283 hab.	Irrigação, uso industrial e abastecimento humano.
Bacia do Litoral Médio (L20)	6.108,03 km <sup>2</sup>	2/11	Santo Antônio da Patrulha e Viamão	211.210 hab./ 240.907 hab.	Irrigação e abastecimento público.

Fontes: Produto 1 do Plano Estadual de Saneamento (Planesan) e SNIS, 2016 e Rio Grande do Sul, 2018.

Entre as diretrizes gerais de ação para a implementação da PNRH, definidas na Lei Federal nº 9.433/1997 (Brasil, 1997), consideradas pelos CBHs para a elaboração dos planos de bacia hidrográfica, estão definidas a articulação entre o planejamento do uso do solo e o dos recursos hídricos:

- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo (Brasil, 1997, art. 3º).

No Rio Grande do Sul, a legislação que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 10.350/1994) foi inovadora quanto à participação da sociedade para as definições da política de recursos hídricos. A participação de diferentes atores, representantes da sociedade civil organizada, faz-se importante para o alcance dos objetivos instituídos pela PNRH, Lei nº 9.433/1997 (Brasil, 1997); entre os quais, aqueles de cunho intersetorial que visam à articulação e à integração entre os usos do solo e os recursos hídricos, que devem orientar a elaboração dos planos de bacia hidrográfica.

Assim, a importância da atuação dos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica está associada à participação de diferentes atores, com vistas à elaboração dos planos de bacia hidrográfica. De acordo com a lei estadual supracitada, nos rios de domínio do estado, a composição dos CBHs, com relação às vagas e aos votos para as decisões das assembleias, é distribuídas entre diferentes grupos de usuários, na seguinte proporção: 40% concernem ao grupo de representação da população; 40% referem-se ao grupo de usuários; e 20%, ao grupo de representantes dos órgãos da administração direta federal e estadual. O quadro 2 apresenta os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas com representantes de municípios da RM de Porto Alegre.

QUADRO 2  
CBHs presentes na RM de Porto Alegre

Comitê de gerenciamento de bacia hidrográfica	Número de municípios da RM de Porto Alegre – Total	Norma e ano de criação	Plano aprovado
CBH do rio Gravataí	9/9	Decreto nº 33.125/1989	Sim
CBH do lago Guaíba	7/14	Decreto nº 38.989/1998	Sim
CBH do rio Caí	11/40	Decreto nº 38.903/1998	Sim
CBH do rio dos Sinos	22/40	Decreto nº 32.774/1988	Sim
CBH do rio Baixo Jacuí	6/40	Decreto nº 40.225/2000	Sim
CBH do Litoral Médio	2/11	Decreto nº 45.460/2008	Não

Fonte: Plano Estadual de Resíduos Sólidos (Rio Grande do Sul e Fepam, 2014).

Considerando-se a existência dos CBHs, e dos respectivos planos de bacia hidrográfica, do Programa para o Desenvolvimento Socioambiental da Região Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba), que estabeleceu um plano diretor para a Região Hidrográfica do Guaíba – elaborado com os nove comitês da região –, e de vários processos de planejamento, observa-se a importância da articulação desses arranjos institucionais para o desenvolvimento do planejamento e da gestão a serem formulados para a RM de Porto Alegre.

## 2.2 Conselhos de políticas públicas relacionados ao saneamento

### 2.2.1 Conselho Estadual do Meio Ambiente

O Conselho Estadual do Meio Ambiente é órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (Sisepa), art. 6º, da Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994 (Rio Grande do Sul, 1994c). A composição atual do Consema-RS (quadro 3) envolve, atualmente, 31 representantes de órgãos públicos, entidades não governamentais e representantes da sociedade civil, além da vaga *transporte sustentável e mobilidade urbana*, que se encontra sem mandato de representante vigente; e da recente definição de um quinto assento a ser destinado às entidades ambientalistas, a ser ocupado pelo Movimento Roessler, tal como consta no *site* da Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Apedema-RS).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://apedemars.wordpress.com/>>.

QUADRO 3  
Órgãos e entidades que compõem o Consema-RS

Conselho de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul			
Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (Sema)	Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SCIT)	Fepam <sup>1</sup>	Sindiágua-RS <sup>2</sup>
Secretaria de Logística e Transportes (Selt)	Secretaria da Segurança Pública (SSP)	Fetag-RS <sup>3</sup>	Upan <sup>4</sup>
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Setur)	Secretaria da Saúde (SES)	Igré (associação socioambientalista)	Ibama <sup>5</sup>
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Farsul <sup>6</sup>	Fiergs <sup>7</sup>
Secretaria da Educação (Seduc)	Corpo técnico da Sema e Fepam	Famurs <sup>8</sup>	Universidade pública
Secretaria de Obras e Habitação (SOP)	Centro de Biotecnologia do Rio Grande do Sul	AMA-Guaíba <sup>9</sup>	Universidade privada
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag)	Comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas (CBHs)	Agrupa <sup>10</sup>	Fecomércio-RS <sup>13</sup>
Secretaria da Cultura (Sedac)	Crea-RS <sup>11</sup>	Assecan <sup>12</sup>	Instituto Mira-Serra

Fonte: Sema-RS. Disponível em: <<https://is.gd/KtjxrO>>.

Notas: <sup>1</sup> Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>3</sup> Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul.

<sup>4</sup> União Protetora do Ambiente Natural.

<sup>5</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

<sup>6</sup> Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>7</sup> Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler.

<sup>8</sup> Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul.

<sup>9</sup> Associação Amigos do Meio Ambiente de Guaíba.

<sup>10</sup> Associação para Grandeza e União de Palmas.

<sup>11</sup> Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul.

<sup>12</sup> Associação Ecológica Canela-Planalto das Araucárias.

<sup>13</sup> Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com a Resolução Consema nº 305/2015 (Rio Grande do Sul, 2015a), esse conselho, além de propor a política de meio ambiente do Rio Grande do Sul e acompanhar sua execução – Lei nº 10.330/1994 – (Rio Grande do Sul, 1994c), tem, ainda, entre suas finalidades e competências:

II - estabelecer as diretrizes ambientais para a conservação e preservação dos recursos e ecossistemas naturais do Estado, em especial para os planos regionais de desenvolvimento, através do Zoneamento Ambiental do Estado como instrumento para o planejamento ambiental (Rio Grande do Sul, 2015a).

Entre as associações de representantes da sociedade civil que integram o Consema-RS, com sede na RM de Porto Alegre, destacam-se aquelas que foram fundadas a partir do movimento da própria comunidade, que se encontram atuantes há mais de uma década. Essas associações são descritas a seguir.

- 1) Igré – Associação civil de direito privado e sem fins lucrativos, o quadro social é integrado por profissionais e estudantes de várias áreas. Desde sua fundação, motivada pelo desastre ambiental no rio dos Sinos em 2003, a Igré mantém sua sede em Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
- 2) Upan – Associação que está registrada em cartório no Livro Civil de Pessoas Jurídicas nº A – 2, folha 65 v, sob o número 149 (São Leopoldo-RS). A Lei Municipal nº 2.287, de 5 de maio de 1982, tornou a Upan uma associação de utilidade pública. Fundada em 13 de julho de 1971, esta reúne um grupo de pessoas da comunidade de São Leopoldo e outras cidades do Rio Grande do Sul, sem limites territoriais, e é governada por sua assembleia geral. É qualificada como Organização Da Sociedade Civil De Interesse Público (OSCIP), associada ao Ministério da Justiça (MJ), desde outubro de 2004.

- 3) AMA-Guaíba – Associação criada, em 20 de julho de 1990, por um grupo de amigos e moradores de Guaíba, que mobilizaram a sociedade em favor da proteção à natureza contra a poluição e a degradação da orla na cidade de Guaíba. Com estatuto social registrado em 18 de abril de 2009, a associação mantém assento no CBH do lago Guaíba e no Conselho Estadual de Meio Ambiente.

A atuação dessas associações no Consema-RS revela a preocupação e o interesse da sociedade em participar dos temas que envolvem o espaço regional.

### *Câmara Técnica Permanente de Gestão Compartilhada Estado/Municípios*

O Consema-RS possui várias câmaras técnicas permanentes (CTPs); entre estas, de interesse para a gestão compartilhada, cita-se a Câmara Técnica Permanente de Gestão Compartilhada Estado/Municípios, que é integrada por quatorze entidades/órgãos,<sup>9</sup> entre aqueles incluídos na composição do conselho.

A Câmara Técnica Permanente de Gestão Compartilhada Estado/Municípios mantém reuniões ordinárias mensais em que seus integrantes deliberam, entre outras questões, sobre temas envolvendo o licenciamento ambiental nos municípios. Verifica-se a persistência de sua atuação, pois em agosto de 2019 realizou-se sua 206ª reunião, conforme ata publicada no *site* da Sema-RS.<sup>10</sup>

### 2.2.2 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

A Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, criada pela Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, nos arts. 7º, 8º e 9º, instituiu o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH-RS) como instância deliberativa superior do sistema de recursos hídricos (SERH) do Rio Grande do Sul. Essa lei preconiza em seu art. 2º a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos e sua limitada e aleatória disponibilidade temporal e espacial, tendo em vista:

- I - assegurar o prioritário abastecimento da população humana e permitir a continuidade e desenvolvimento das atividades econômicas;
- II - combater os efeitos adversos das enchentes e estiagens, e da erosão do solo;
- III - impedir a degradação e promover a melhoria de qualidade e o aumento da capacidade de suprimento dos corpos de água, superficiais e subterrâneos, a fim de que as atividades humanas se processem em um contexto de desenvolvimento socioeconômico que assegure a disponibilidade dos recursos hídricos aos seus usuários atuais e às gerações futuras, em padrões quantitativa e qualitativamente adequados (Rio Grande do Sul, 1994d).

Assim, o CRH-RS tem, entre outras competências, de aprovar critérios para a outorga de uso da água pelos CBHs, decidir sobre os conflitos dos usos da água e planejar o uso dos recursos do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos, além de propor alterações na Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

O CRH-RS é composto por representantes das secretarias do estado e dos CBHs, além de representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Meio Ambiente, somando ao todo 22 conselheiros, conforme apresenta o quadro 4.

9. i) CBHs; ii) Corpo técnico da Fepam; iii) Famurs; iv) Farsul; v) Fepam; vi) Fetag; vii) Fiergs; viii) Secretaria da Segurança Pública; ix) Secretaria de Obras e Habitação; x) Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura; xi) Sindiágua; xii) Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul.  
10. Disponível em: <<https://bit.ly/2RMevcb>>.



As reuniões ordinárias são mensais, tendo ocorrido em julho de 2019 a 101ª reunião ordinária do conselho.

QUADRO 4  
Órgãos e entidades que compõem o CRH-RS

Órgão/entidade	Órgão/entidade
Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura	Casa Civil
Secretaria de Logística e Transportes	Secretaria da Segurança Pública
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural	Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia
Secretaria de Obras e Habitação	Representantes de CBHs
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	Representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos
Secretaria da Saúde	Representantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente

Fonte: Sema-RS. Atualizado em setembro de 2020.

### *Câmara Técnica de Gestão da Região Hidrográfica do Guaíba*

Entre as câmaras técnicas permanentes do CRH-RS, destaca-se a Câmara Técnica de Gestão da Região Hidrográfica do Guaíba (CTG),<sup>11</sup> que assessora tecnicamente questões e problemas relacionados às bacias de interesse para a RM de Porto Alegre. A integração dos CBHs, que se localizam na RM, ocorre por meio da CTG. Esta reunia, até o final de 2018, 24 integrantes: dois representantes de cada uma das nove CBHs pertencentes à região hidrográfica do Guaíba e de órgãos do estado: dois da Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura e um da sua vinculada, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler, dois da Secretaria de Segurança Pública e um da Secretaria de Obras e Habitação.<sup>12</sup>

A CGT criou, por meio da Resolução nº 35/2007 (Rio Grande do Sul, 2007), um grupo de trabalho (GT) para gestão da Região Hidrográfica do Guaíba. O objetivo do GT, conforme registra a Ata da primeira reunião, realizada em 2018, é a ampliação da abrangência dos pontos de monitoramento dos meios hídricos e a criação de um banco de dados com informações da qualidade da água.

### 2.2.3 Conselho Estadual de Saneamento

A Lei Estadual nº 12.037/2003 instituiu não apenas os instrumentos de gestão da Política Estadual de Saneamento,<sup>13</sup> mas também criou “como organismos de nível estratégico: I - o Conselho Estadual de Saneamento; e II - as comissões regionais de saneamento no âmbito dos conselhos regionais de desenvolvimento – Coredes” (Rio Grande do Sul, 2003, art. 13).

O Conselho Estadual de Saneamento (Conesan) tem, entre outras, competências:

exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Saneamento; discutir e aprovar propostas de projetos de lei referentes ao Plano Estadual de Saneamento, ou que devam ser incluídas nos projetos de lei do Plano Plurianual, para compor as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento do Estado (Rio Grande do Sul, 2003, art. 3).

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3eD4OqK>>.

12. Integra a Secretaria de Segurança Pública o Batalhão de Polícia Ambiental. E a Secretaria de Obras Públicas, até o final de 2018, coordenava as políticas de saneamento por meio do Departamento de Saneamento, enquanto à Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), sua vinculada, cabia a execução das ações relacionadas ao abastecimento de água e coleta, em 315 municípios do estado, e ao tratamento de esgoto, em 497 municípios.

13. “Art. 7ª - São instrumentos para formulação e implantação da Política Estadual de Saneamento: I - o Sistema Estadual de Saneamento; II - o Plano Estadual de Saneamento; III - o Fundo Estadual de Saneamento; IV - o Código Estadual de Saneamento; V - o Programa Permanente de Controle de Qualidade dos Serviços de Saneamento; VI - o Sistema de Informações Gerenciais em Saneamento - SIGS; VII - os planos municipais e regionais de saneamento” (Lei nº 12.037/2003).

A partir da publicação da Lei Estadual nº 13.836, de 28 de novembro de 2011 (Rio Grande do Sul, 2011a), que seguiu as diretrizes da Lei Federal nº 11.445/2007, o Conesan-RS funcionou, até o final de 2018, com nova composição e com a perspectiva de investimentos no setor, em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entre outras das suas atribuições, estava a elaboração do Plano Estadual de Saneamento, que apenas teve concluída a etapa produto 1. Atualmente, apesar da necessidade de avaliar os impactos, para o estado, decorrentes da reformulação da política nacional do saneamento, o conselho ainda não retomou suas atividades. O quadro 5 apresenta a composição do Conesan-RS.

QUADRO 5  
Órgãos e entidades que compõem o Conesan-RS

Órgão/entidade	Órgão/entidade	Órgão/entidade
Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura	Secretaria de Apoio e Articulação aos Municípios (SAAM)	Representantes de operadores municipais (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae-RS)
Secretaria de Obras e Habitação	Associação Gaúcha de Empresas de Obras de Saneamento (Ageos)	Representante do operador estadual (Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan)
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão	Fundação Nacional de Saúde do Rio Grande do Sul (Funasa-RS)	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental do Rio Grande do Sul (Abes-RS)	Comitê de Bacia Hidrográfica Litoral Médio
Secretaria da Saúde	Comitê de Bacia Hidrográfica Vacacaí e Vacacaí-Mirim	Comitê de Bacia Hidrográfica Santa Maria

Fonte: Sema-RS. Atualizado em setembro de 2020.

A atual gestão de governo do Rio Grande do Sul (2019-2022) dividiu as atribuições da execução da política de saneamento entre a Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura e a Secretaria de Obras e Habitação. À primeira compete a execução das políticas relacionadas às áreas urbanas dos municípios de maior porte, sob responsabilidade da Corsan, enquanto a SOP tem a atribuição de atender às áreas periurbanas e rurais.

Em termos do saneamento básico, a Companhia Riograndense de Saneamento e cerca de oito autarquias municipais direcionaram o Rio Grande do Sul para uma cobertura de mais de 98% da população urbana com abastecimento de água; entretanto, ampliar a coleta e o tratamento de esgotos constitui ainda um desafio.

### 2.3 Consórcio de saneamento na RM de Porto Alegre: Pró-Sinos

A criação do Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos está relacionada ao desastre ambiental,<sup>14</sup> ocorrido em 2006, no rio dos Sinos. Este 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,<sup>15</sup> com o objetivo de sua recuperação ambiental por meio de ações de saneamento.

O Pró-Sinos, fundado em 16 de agosto de 2006, foi o primeiro consórcio público de saneamento realizado nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 (Brasil, 2005), regulamentada

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

15. Outros municípios que integram o Pró-Sinos, não incluídos na RM de Porto Alegre, são: Canela; Caraá; Gramado; Riozinho; São Francisco de Paula; e Três Coroas.

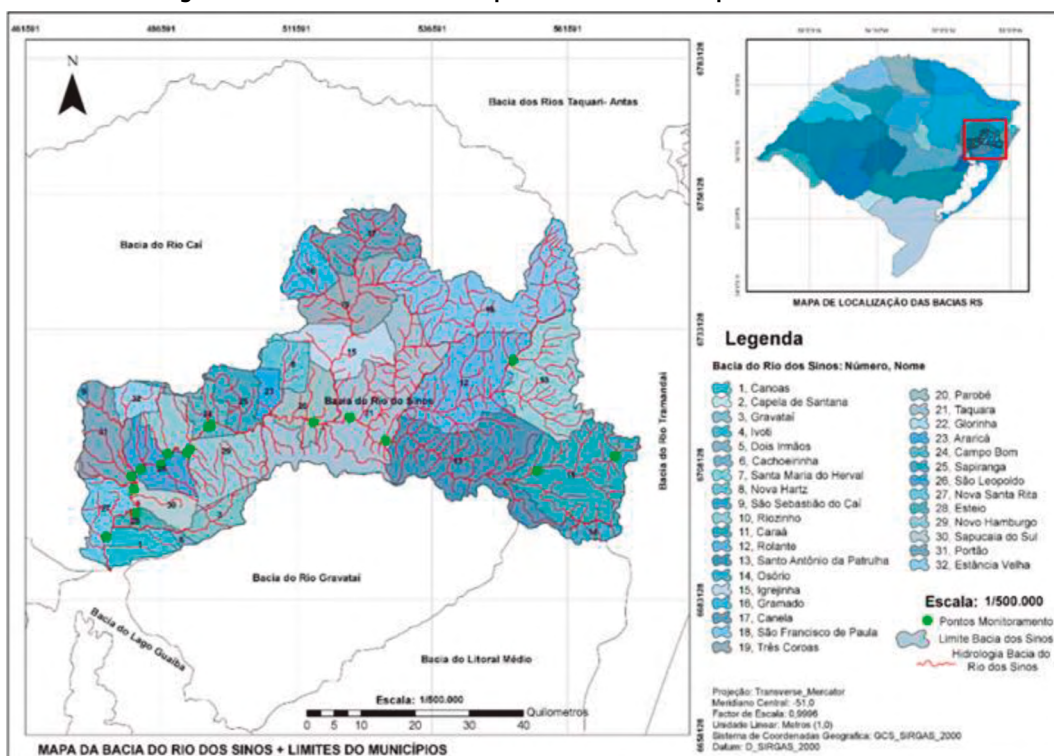
pelo Decreto nº 6.017/2007 (Brasil, 2007b). É um órgão executivo das ações, projetos e programas voltados ao saneamento básico da bacia hidrográfica do rio dos Sinos. Suas relações internas e com os entes a este consorciados (municípios) são regidas por meio de contrato de consórcio e estatuto. Funciona como uma autarquia de cada um de seus entes consorciados.

Em termos da sua personalidade jurídica, o Pró-Sinos é uma associação pública de natureza autárquica, integrante da administração indireta que obedece aos princípios da administração pública dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Seu quadro funcional é composto por servidores do quadro de carreira dos entes consorciados e por pessoal contratado.

O consórcio conta atualmente com a participação de 28 municípios, de um total de 32, localizados na bacia hidrográfica do rio dos Sinos, apresentada no mapa 2. Entre esses municípios, 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.

MAPA 2

### Bacia hidrográfica do rio dos Sinos: municípios, meios hídricos e pontos de monitoramento



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

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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 hidrográfica do rio dos Sinos. O atual presidente, com mandato até dezembro de 2020, é o prefeito do município de Esteio.

Trata-se de consórcio interfederativo, uma vez que todos os entes federados que assinaram o protocolo de intenções à época da sua criação poderão vir a integrá-lo – tal como o estado do Rio Grande do Sul e a União. Suas finalidades incluem: defender, ampliar e promover a interação; e fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. Realiza, ainda, estudos de natureza técnica e social nas áreas de meio ambiente e saneamento, desenvolvendo um programa permanente de educação ambiental.

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

Os programas atualmente desenvolvidos pelo Pró-Sinos com os municípios são: *i)* Educação Ambiental; *ii)* Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental Municipal (TCFA); *iii)* Apoio Técnico; e *iv)* Usina de Reciclagem dos Resíduos da Construção Civil.

### 2.3.1 Programa Permanente de Educação Ambiental

O Pró-Sinos mantém o Programa Permanente de Educação Ambiental. As atividades relacionadas à educação ambiental incluem ações articuladas com os representantes legais indicados pelos municípios, as quais poderão ser, desde o desenvolvimento de palestras e seminários, até a realização de eventos relacionados ao saneamento, como visitas técnicas e orientadas (margens do rio dos Sinos, aterro sanitário, cooperativas de materiais recicláveis, usina de resíduos da construção civil – RCCs, bem como sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgoto).

Em 2018, o Pró-Sinos<sup>16</sup> elaborou e publicou o Plano Regional de Educação Ambiental com Enfoque em Saneamento Básico (Prea-SAB), que tem, entre outros objetivos, o de qualificar o processo de gestão ambiental nos municípios da bacia hidrográfica do rio dos sinos.

Programa de Controle e Fiscalização de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos

A Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental Municipal foi instituída pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei Federal nº 6.938/1981 (Brasil, 1981); o valor da taxa a ser paga por toda a empresa que realize atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais é definido pelo cruzamento do grau de potencial poluidor com o porte econômico do empreendimento. O estado do Rio Grande do Sul e vários municípios da bacia hidrográfica do rio dos Sinos, entre os quais Canoas, Cachoeirinha, Ivoti, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Rolante, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara, que pertencem à RM de Porto Alegre e se habilitaram por meio da instituição de leis próprias para realizar a cobrança.

Tais municípios firmaram contrato de programa com o consórcio Pró-Sinos para a delegação das atribuições das funções de operação e arrecadação da Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental Municipal, bem como para a implantação dos programas de prevenção a danos ambientais. Os recursos financeiros arrecadados nessa taxa servem para atuação no combate de danos ambientais na bacia hidrográfica do rio dos Sinos. O Pró-Sinos, por meio

16. Disponível em: <<https://bit.ly/2z3cTV7>>.

do Programa de Prevenção e Combate a Danos Ambientais, executa os seguintes subprogramas: *i*) controle da TCFA; *ii*) monitoramento *in loco*; *iii*) monitoramento espacial; e *iv*) mobilização social. Desse modo, o consórcio monitora e controla as empresas que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras, bem como promove atividades e serviços em prol da qualidade de vida das pessoas e da preservação do meio ambiente no Vale dos Sinos.

### 2.3.2 Programa de Assistência Técnica aos Municípios

As ações do Programa de Assistência Técnica aos Municípios visam qualificar os serviços públicos de saneamento nos municípios que integram o consórcio na bacia hidrográfica do rio dos Sinos. O programa presta apoio técnico aos municípios consorciados na elaboração e na execução do Plano Municipal de Saneamento Básico. O programa realiza editais e posteriormente coordena os serviços contratados de modo a contribuir para o controle social e a fiscalização ambiental dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo de águas pluviais), por meio de serviços tais como a contratação de ações de mobilização da sociedade e educação ambiental, voltadas à prevenção e ao combate a danos ambientais nos municípios consorciados.

### 2.3.3 Programa de Reciclagem e Resíduos da Construção Civil

A usina de resíduos da construção civil foi implantada pelo consórcio com o objetivo de reduzir os impactos ambientais causados pelos RCCs nos municípios. A usina oferece seus serviços a todos os municípios da bacia hidrográfica do rio dos Sinos, é utilizada para o descarte e a reciclagem de resíduos decorrentes de obras públicas. O programa promove também o licenciamento de áreas de depósito de RCCs nos municípios. Fornece produtos da reciclagem dos RCCs às prefeituras (brita, areia e cascalho).

### 2.3.4 Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento

O consórcio Pró-Sinos, no final de 2017, propôs a criação da Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento (Agesan-RS), para atuar com os municípios que deste participam, tendo por principal objetivo a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento básico, embora a FPIC de saneamento seja objeto de regulação pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), autarquia criada em 9 de janeiro de 1997, pela Lei nº 10.931.

A Agesan-RS, fundada em 19 de dezembro de 2018, é consórcio público com personalidade jurídica de direito público, de natureza autárquica, regida pelas normas da legislação pertinente, notadamente pela Lei Federal nº 11.107/2005 (Brasil, 2005).

Participam da agência dezesseis municípios – entre estes, quatorze fazem parte da RM de Porto Alegre: Campo Bom; Canoas; Capela de Santana; Esteio; Igrejinha; Nova Hartz; Nova Santa Rita; Novo Hamburgo; Parobé; Portão; Rolante; Sapiranga; Sapucaia do Sul; e Três Coroas. Desses municípios, apenas Novo Hamburgo é atendido pela empresa Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo (Comusa); os demais são atendidos pela Companhia Riograndense de Saneamento.

## 2.4 Considerações sobre as estruturas relacionadas às FPICs de saneamento

É possível constatar que as estruturas institucionais concernentes ao Sisepra, presentes na RM de Porto Alegre, se desenvolveram e se mantêm atuantes desde sua criação, permitindo a participação de representantes da sociedade e produzindo organizações criadas por processos tipo *bottom-up*, tais como as associações de proteção ambiental e o Pró-Sinos. Assim, é possível verificar 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, Leonardi e Nanetti (2006, p. 105), ao investigar os indicadores do civismo na Itália. Para esse autor, associações da comunidade são um indicador da cidadania, que “(...) se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (*op. cit.*).

Entretanto, na legislação de criação do Consema-RS, do CRH-RS e do Conesan-RS, em função da própria organização da política nacional, observa-se a ausência de representantes dos conselhos das cidades e da habitação, ou de representantes do órgão de planejamento metropolitano, ou de conselhos relacionados ao desenvolvimento regional, tal como os Coredes, apesar que a participação destes, por meio das comissões regionais de saneamento, esteja prevista na Lei Estadual nº 12.037/2003.

Tais atores contribuiriam para a necessária intersetorialidade entre as políticas ambientais e as definições para o uso e a qualidade do espaço regional-metropolitano. Assim, a representação dos municípios dá-se pela participação da Famurs e da SOP, ambas de caráter executivo. Tais lacunas na composição dos conselhos contribuem para ampliar a contínua pressão sobre o uso do espaço, sobretudo na RM de Porto Alegre.

## 3 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS ASSOCIADAS À FIPC MOBILIDADE NA RM DE PORTO ALEGRE

### 3.1 O Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros

O Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros tem por objetivo a definição da política de transporte de passageiros em RMs e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, conforme o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.127/1998, enquanto o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM) é órgão deliberativo e normativo do sistema.

O SETM e o CETM foram instituídos no Rio Grande do Sul pela Lei nº 11.127/1998, e ambos foram regulamentados pelo Decreto nº 39.185/1998. O órgão de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do sistema é a Metroplan.

De acordo com o art. 65 da lei, integram o SETM os seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria de Coordenação e Planejamento (atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão),
- II - Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan, como órgão de planejamento, de coordenação, de fiscalização e de gestão;
- III - o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – CETM, como órgão deliberativo e normativo; e
- IV - as empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou serviços metropolitanos de transporte de passageiros nas regiões metropolitanas (Rio Grande do Sul, 1998b, art. 65).

As competências da Metroplan, definidas no art. 68, são: propor concessões a serem firmadas pelo estado; e planejar, regulamentar, controlar e fiscalizar a operação de serviços, terminais e pátios de estacionamento das modalidades de transporte metropolitano, inclusive aplicando autos de infração e multas. Além disso, cabe a esse órgão articular o planejamento do transporte rodoviário metropolitano de passageiros integrado às demais modalidades de transporte e executar o cálculo das tarifas, a fim de propor ao CETM a política tarifária.

O CETM, enquanto órgão deliberativo e normativo, aprecia e delibera sobre as políticas e as diretrizes aplicáveis ao SETM, por meio de planos programas e projetos para alocação dos recursos financeiros, e dispõe, entre outras questões, a respeito dos critérios administrativos e operacionais a serem adotados para a fiscalização do serviço de transporte metropolitano coletivo de passageiros do sistema.

De acordo com o art. 10 da Lei nº 11.127/1998, o CETM é constituído por nove membros efetivos e respectivos suplentes, com mandato de dois anos, e tem a seguinte representação:

- I - 5 (cinco) representantes do Poder Executivo, todos afetos a órgãos públicos estaduais com atribuições interligadas ao sistema, sendo 1 (um) indicado pelo titular da Secretaria Especial da Região Metropolitana - SERM e 1 (um) indicado pelo titular da Secretaria da Coordenação e Planejamento - SCP, que será seu Presidente;
- II - o Diretor-Superintendente da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan;
- III - 1 (um) representante da entidade sindical que congrega as empresas de transportes coletivos metropolitanos;
- IV - 1 (um) representante da entidade sindical representativa dos trabalhadores em transporte coletivo, no Estado;
- V - 1 (um) representante indicado pelas entidades comunitárias das Regiões Metropolitanas (Rio Grande do Sul, 1998b).

Os membros referidos nos incisos III a V devem ser escolhidos a partir de listas tríplexes apresentadas pelas respectivas entidades ao chefe do Poder Executivo, o que evidencia o caráter participativo.

Segundo dados do Anuário de 2017 da Metroplan, que informa os resultados dos indicadores de desempenho do *sistema de transporte metropolitano coletivo de passageiros*, o número de habitantes na RM de Porto Alegre, nesse ano, era de aproximadamente 4,3 milhões de habitantes, enquanto o número de veículos para transporte de passageiros cadastrados pelas empresas concessionárias na RM era de 13.891 veículos. Essa frota total de veículos pertence a mais de vinte empresas concessionárias de serviços de transporte público de passageiros, que operam nos municípios da RM de Porto Alegre.

Em termos da integração entre itinerários e tarifas, faz-se importante registrar a atuação do Consórcio Metropolitano de Transportes e o da Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros (ATM), que resultam da reunião entre empresas privadas e concessionárias de transporte coletivo de passageiros nos municípios da RM de Porto Alegre, e têm por objetivo integrar tarifas e itinerários que percorrem diferentes municípios metropolitanos.

### **3.2 Consórcio Metropolitano de Transportes de Passageiros**

O Consórcio Metropolitano de Transportes iniciou suas atividades em junho de 1994, sendo à época denominado de Acordo Operacional Avenida do Trabalhador, reunindo empresas permissionárias de transportes rodoviários de passageiros das cidades de Canoas, Alvorada, Gravataí e Viamão. O propósito era a utilização de seus veículos em uma linha entre Porto Alegre e esses municípios da RM, por um baixo custo para a comunidade.

Atualmente, o Consórcio Metropolitano de Transportes vem atuando na RM de Porto Alegre e integra seis empresas de transporte coletivo de passageiros.<sup>17</sup> Os órgãos gestores do consórcio são o governo do estado do Rio Grande do Sul, a Metroplan e as prefeituras dos municípios de Alvorada, Gravataí, Canoas, Viamão e Sapucaia do Sul; trata-se de consórcio interfederativo.

---

17. Central Transportes, Empresa Viamão, Real Rodovias, Sogil, Soul e Vicasa.



MAPA 3  
Percurso das linhas TM1 na RM de Porto Alegre



Fonte: Consórcio Metropolitano de Transportes. Disponível em: <<https://bit.ly/3qTHgTk>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

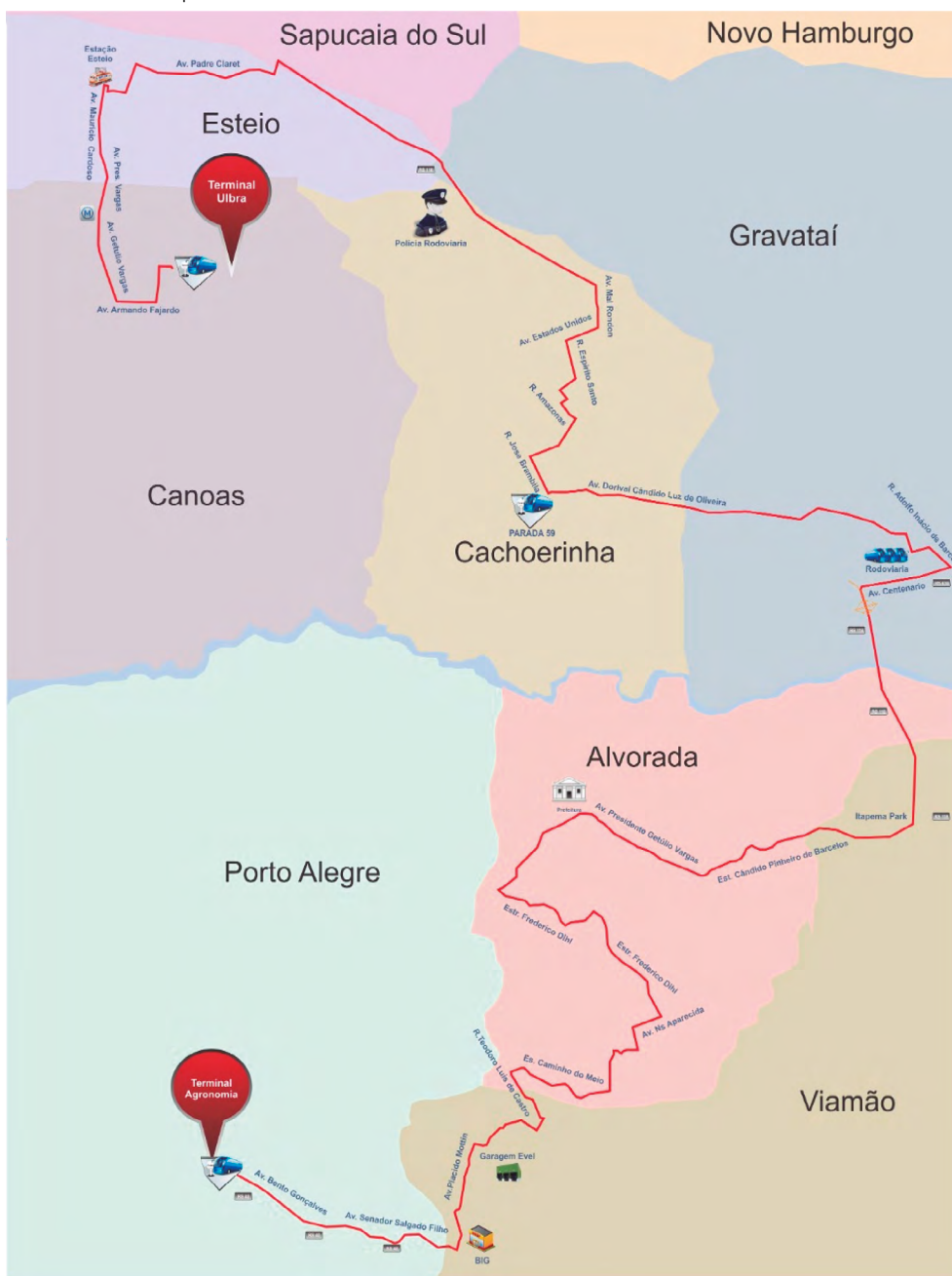
A primeira linha, implantada em 1994, foi a TM1, que faz o seguinte itinerário, ida e volta: parte do bairro Restinga – situado no extremo sul da capital – atravessa Porto Alegre em direção ao norte, segue pelo bairro Matias Velho (cidade de Canoas, conurbada com Porto Alegre), em percurso total (ida e volta) que perfaz 130 km em quatro horas e transporta nove mil passageiros por dia. O mapa 3 apresenta o itinerário da linha de TM1.

A TM2 foi inaugurada em fevereiro de 2000, e seu itinerário parte de Porto Alegre, passa pelos municípios de Viamão, Alvorada, Gravataí, Cachoeirinha e Sapucaia do Sul, e, deste município, segue em direção à Canoas, até a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra). O percurso de ida e volta perfaz 146 km e consome cinco horas, sendo realizado pela mesma tarifa. Essa linha transporta mais de 4 mil passageiros por dia. O mapa 4A representa o itinerário da linha TM2. Ainda, em 2000, foi criada a linha TM3, que sai de Porto Alegre e percorre vários municípios até a cidade de São Leopoldo, próxima à Universidade do Vale dos Sinos (UniSinos), com percurso de 180 km, entre ida e volta, e tempo total de 5h30min. O mapa 4B apresenta o percurso da linha TM3.

MAPA 4

#### Percursos das linhas TM2 e TM3 na RM de Porto Alegre

4A – Desenho do percurso da TM 2



4B – Desenho do percurso da TM 3



Fonte: Consórcio Metropolitan de Transportes. Disponível em: <<https://bit.ly/2P13fu0>> e <<https://bit.ly/3rU9Q8d>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

O SETM, de acordo com o órgão de planejamento metropolitano, perdeu cerca de 50 milhões de usuários, caindo de 150 milhões para 100 milhões em dez anos. Portanto, em agosto de 2019, um protocolo foi elaborado entre o estado e a capital (Porto Alegre), com participação da Secretaria de Articulação e Apoio aos Municípios<sup>18</sup> (SAAM), da Metroplan, da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM) e da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), pelo município.

A Metroplan atuará na gestão da operação integrada da proposta, esta envolve a criação de um plano operacional de integração física; um plano econômico, financeiro e jurídico da Câmara de Compensação Tarifária Integrada Municipal e Metropolitana; e um plano de estruturação do sistema para fiscalização, interoperabilidade da bilhetagem e informação ao usuário.

### 3.3 Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros

A Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros foi criada em 1993, com a finalidade de congregar as quinze empresas que realizam o transporte coletivo de passageiros entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a consolidação do transporte coletivo. A ATM representa os interesses desse segmento no tocante aos poderes concedentes e órgãos públicos na RM de Porto Alegre.

O sistema organizado pela ATM possibilita a integração entre as linhas de transporte das diferentes empresas intermunicipais e a integração tarifária, por meio do cartão TEU. Assim, o usuário, ao utilizar duas linhas, em um período preestabelecido, paga somente a tarifa de maior valor ou o valor da tarifa integrada.

Entre outras possibilidades, a integração pode se dar entre: *i*) ônibus urbano-ônibus metropolitano; *ii*) ônibus metropolitanos; e *iii*) ônibus-metrô, por meio da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensub), além da integração entre ônibus urbanos. Em todas essas modalidades, o usuário pagará pelos dois deslocamentos o valor da tarifa de maior preço, ou a tarifa de integração. Entretanto, ainda está em desenvolvimento a integração entre o cartão TEU do sistema ATM e o cartão do transporte integrado de passageiros (TRI), que é o sistema de bilhetagem eletrônica utilizado no transporte coletivo em Porto Alegre, oferecido pela Associação de Transportadores de Passageiros (ATP).

O bilhete eletrônico TRI é utilizado por mais de 1,3 milhão de pessoas, possibilitando a integração entre as linhas dos quatro consórcios de empresas que operam na concessão de transportes de passageiros no interior do município de Porto Alegre. O bilhete TRI pode também ser empregado nas lotações (sistema seletivo de passageiros e no BikePOA, o programa de compartilhamento de bicicletas, ambos de Porto Alegre). Ao passageiro que embarca no segundo coletivo, o cartão TRI fornece 50% de desconto; aos estudantes, permite utilizar um segundo ônibus gratuitamente.

18. Secretaria de estado do Rio Grande do Sul, criada pela Lei nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019, a qual está vinculada à Metroplan.

Há integração entre o cartão vale-transporte SIM do Trensurb, trem de abrangência metropolitana que liga Porto Alegre às cidades ao norte da RM de Porto Alegre (Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo e Novo Hamburgo), e o cartão TRI usado nos coletivos da capital. No deslocamento por meio do catamarã, que liga Porto Alegre à Guaíba, é aceito tanto o cartão SIM do trem quanto o TEU, sendo concedido desconto de 10% na compra antecipada, por meio do cartão TEU, de dez bilhetes de passagem para o percurso no catamarã.

### **3.4 Considerações sobre as estruturas institucionais associadas às FPICs de mobilidade**

Os consórcios para transporte de passageiros na capital, o bilhete TRI, e os consórcios para o transporte intermunicipal, bilhete TEU, ainda não foram plenamente instituídos e têm sua integração em fase de análise. Os modais, ferroviário (Trensurb) e aquaviário (Catsul), já estão integrados ao modal rodoviário pelo bilhete TEU. Entretanto, em nenhum desses modais, os percursos ampliaram-se. O transporte intermunicipal de passageiros por meio rodoviário mantém integrados os mesmos municípios, localizados na área mais conurbada da RM de Porto Alegre, entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, apesar de a RM ter se ampliado devido à inclusão de maior número de municípios.

Importante citar que a navegabilidade oferecida pelo Delta do Jacuí permitiria integrar a capital com os municípios às margens do lago Guaíba, ou, mais ao sul, próximo à lagoa dos Patos, o que possibilitaria a ligação, por meio do modal aquaviário, dos municípios da RM de Porto Alegre à região sul do estado, conhecida como Costa Doce,<sup>19</sup> uma das regiões turísticas do Rio Grande do Sul. Até mesmo a prefeitura de Porto Alegre ainda não implementou os planos que permitem transportar os habitantes das ilhas da capital ao centro da cidade pelo modal aquaviário.

## **4 ASSOCIAÇÕES E CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS NA RM DE PORTO ALEGRE**

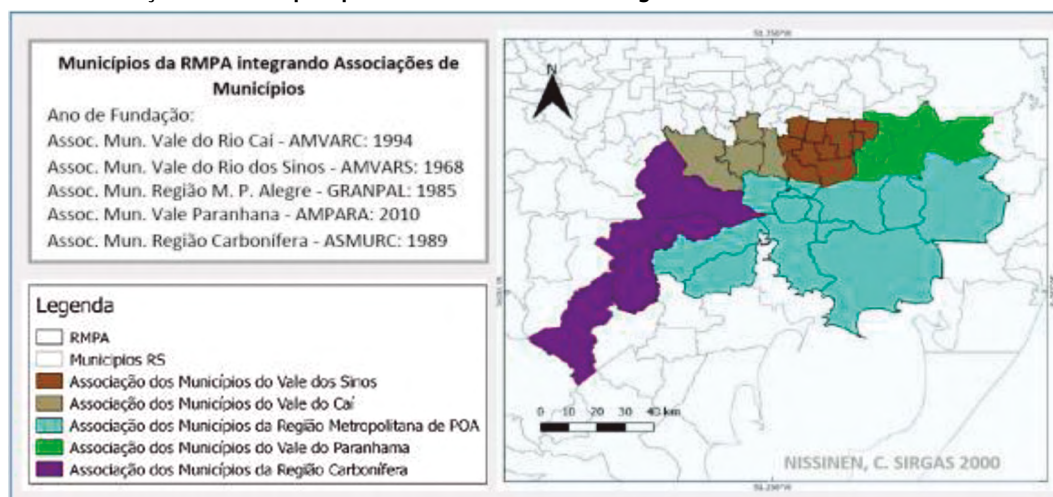
A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul originou-se em 1976 em Porto Alegre por ação do movimento municipalista, visando integrar as dezessete associações regionais que existiam no Rio Grande do Sul à época, em defesa da descentralização. Em 1988, a Famurs passa a ser entidade de utilidade pública, de acordo com a Lei nº 6.206/1988; pela Lei nº 10.114/1994 (Rio Grande do Sul, 1994a), é reconhecida como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul.

Todos os municípios da RM de Porto Alegre, por meio de suas respectivas associações municipais, participam da Famurs. As associações e os consórcios, embora incluam os municípios metropolitanos, nem sempre têm seu foco direcionado à RM, enquanto unidade territorial político-administrativa, isso porque, além de incluírem vários outros municípios que não pertencem à região metropolitana, seus interesses se voltam às suas especificidades regionais. Exceção para a Granpal, que tem seus quatorze municípios todos incluídos na RM de Porto Alegre. O mapa 5 apresenta as associações de municípios que são integradas por municípios metropolitanos.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/2xrYJNa>>.

MAPA 5

## Associações de municípios presentes na RM de Porto Alegre



Fonte: Famurs, 2019.

Elaboração: Rosanne L. J. Heidrich e C. Nissinen.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda que esses arranjos interfederativos integrem municípios limítrofes em torno de interesses comuns, tais associações regionais têm origem no municipalismo e visam ao fortalecimento da gestão municipal. Tal como descrito no *site* da Famurs, que reúne 27 associações existentes no estado, as quais congregam os atuais 497 municípios gaúchos:

O fortalecimento do municipalismo conduz a atuação da Federação. Por isso, seu papel institucional é garantir a representatividade dos agentes locais. Combatendo a centralização de poder e de recursos na União e no Estado, a Famurs defende a revisão do pacto federativo, as reformas política e tributária e uma série de bandeiras de interesse das comunidades locais – e, portanto, da população<sup>20</sup> (Famurs, 2019).

#### 4.1 Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre

A Granpal, criada em 1985, reúne atualmente quatorze dos 34 municípios da RM de Porto Alegre, apresentados na tabela 1. De acordo com a informação divulgada em seu *site*, o conjunto desses municípios representa 25% do eleitorado, 26% da população do estado, aproximadamente 75% da população da RM e um terço do PIB gaúcho.

TABELA 1

## População dos municípios da RM de Porto Alegre que integram a Granpal

Município	População		Total
	Urbana	Rural	
Alvorada	195.673	0	<b>195.673</b>
Cachoeirinha	118.278	0	<b>118.278</b>
Canoas	323.827	0	<b>323.827</b>
Eldorado do Sul	30.800	3.543	<b>34.343</b>
Esteio	80.643	112	<b>80.755</b>
Glorinha	2.067	4.824	<b>6.891</b>
Gravataí	243.497	12.163	<b>255.660</b>

(Continua)

20. Disponível em: <<https://bit.ly/34IKq2F>>.

(Continuação)

Município	População			
	Urbana	Rural	Total	
Guaíba	93.064	2.140	<b>95.204</b>	
Nova Santa Rita	19.475	3.241	<b>22.716</b>	
Porto Alegre	1.409.351	0	<b>1.409.351</b>	
Santo Antônio da Patrulha	28.114	11.571	<b>39.685</b>	
Sapucaia do Sul	130.469	488	<b>130.957</b>	
Triunfo	16.857	8.936	<b>25.793</b>	
Viamão	224.943	14.441	<b>239.384</b>	
	<b>Granpal</b>	<b>2.917.058</b>	<b>61.459</b>	<b>2.978.517</b>
População	<b>RM de Porto Alegre</b>	<b>3.908.133</b>	<b>123.929</b>	<b>4.032.062</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

A origem da Granpal está relacionada à reação dos prefeitos à extinção do então Conselho de Municípios Metropolitanos (CMM), quando da publicação da LC nº 14/1973 (Brasil, 1973). A lei, ao instituir a organização das regiões metropolitanas, levou ao esvaziamento de uma associação preexistente, que tinha por objeto o desenvolvimento da RM de Porto Alegre. Isso porque a LC nº 14/1973 introduziu os conselhos deliberativo e consultivo em substituição ao CMM. A desconsideração com o desenvolvimento institucional prévio na RM de Porto Alegre – pela criação dos novos conselhos –, o esvaziamento do papel dos municípios na condução do processo do desenvolvimento metropolitano – pela centralização do poder decisório no Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) –, o papel meramente consultivo atribuído aos prefeitos e a dificuldade em obter recursos para seus municípios levaram os prefeitos a apresentarem suas demandas diretamente ao governo federal, em Brasília, favorecendo o desenvolvimento do municipalismo e esvaziando o interesse destes no fortalecimento da gestão integrada da RM de Porto Alegre. Tais aspectos estimularam a criação da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, em julho de 1985.

A Granpal é atualmente integrada por um conselho de prefeitos formado pela reunião dos prefeitos dos municípios metropolitanos. O conselho é assistido por um grupo executivo, cujos integrantes são indicados pelos prefeitos, o qual tem por função analisar os temas pautados pelo conselho nas reuniões mensais.

#### 4.1.1 O Consórcio Metropolitano Granpal

Em 2009, os prefeitos dos municípios que integram a Granpal assinaram um termo de cooperação, com o objetivo de criar instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Dessa iniciativa, resultou o processo de constituição do Consórcio Metropolitano Granpal (CM Granpal), que, em julho de 2010, teve seu protocolo de intenções firmado pelos prefeitos dos municípios da associação, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 (Brasil, 2005) e do Decreto nº 6.017/2007 (Brasil, 2007b), seguindo-se a elaboração do estatuto do consórcio por técnicos e servidores dos municípios.

Em maio de 2011, ocorreu a assembleia geral de eleição do Conselho de Prefeitos e Conselho Fiscal, bem como a eleição do primeiro presidente do consórcio. Em outubro de 2011, realizou-se o ato de lançamento do Consórcio Metropolitano Granpal, do qual inicialmente participavam onze municípios e atualmente participam dezesseis; destes, apenas um (o município de Taquari) não pertence à RM de Porto Alegre. Portanto, quinze dos municípios do CM Granpal são metropolitanos, e, entre estes, um não pertence à associação (o município de Charqueadas).

O consórcio denominado como CM Granpal é pessoa jurídica de direito interno, do tipo associação pública, de natureza autárquica, e integra a administração indireta de todos os entes consorciados. Seu nome fantasia é Consórcio Metropolitano – CM Granpal. O presidente da Granpal constitui-se também no presidente do consórcio, de acordo com o art. 2º do estatuto. A tabela 2 apresenta os municípios da RM de Porto Alegre que integram o consórcio e sua população.

TABELA 2  
População dos municípios da RM de Porto Alegre que integram o CM Granpal

Município	População		Total
	Urbana	Rural	
Alvorada	195.673	0	<b>195.673</b>
Cachoeirinha	118.278	0	<b>118.278</b>
Canoas	323.827	0	<b>323.827</b>
Charqueadas	34.490	830	<b>35.320</b>
Eldorado do Sul	30.800	3.543	<b>34.343</b>
Esteio	80.643	112	<b>80.755</b>
Glorinha	2.067	4.824	<b>6.891</b>
Gravataí	243.497	12.163	<b>255.660</b>
Guaíba	93.064	2.140	<b>95.204</b>
Nova Santa Rita	19.475	3.241	<b>22.716</b>
Porto Alegre	1.409.351	0	<b>1.409.351</b>
Santo Antônio da Patrulha	28.114	11.571	<b>39.685</b>
Sapucaia do Sul	130.469	488	<b>130.957</b>
Triunfo	16.857	8.936	<b>25.793</b>
Viamão	224.943	14.441	<b>239.384</b>
<b>População</b>			
<b>Granpal</b>	<b>2.951.548</b>	<b>62.289</b>	<b>3.013.837</b>
<b>RM de Porto Alegre</b>	<b>3.908.133</b>	<b>123.929</b>	<b>4.032.062</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

Entre as principais finalidades do consórcio incluídas no art. 7º do estatuto publicado em 2018, estão:

- defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios que integram este consórcio;
- representar o conjunto dos municípios (...) formular diretrizes e viabilizar a gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento integrado em especial nas áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social e cidadania, turismo;
- a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos municípios consorciados;



- o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- a criação de instrumentos de controle, avaliação e acompanhamento dos serviços públicos prestados à população da região metropolitana;
- a aquisição ou administração de bens para uso compartilhado dos municípios consorciados; e
- a realização de licitação compartilhada da qual, nos termos do edital, possa decorrer contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos municípios consorciados (Granpal, 2018).

Os municípios definiram, inicialmente, como áreas prioritárias: a qualificação da saúde; a segurança; a mobilidade; os resíduos sólidos; e o turismo. Esses temas se apresentam como questões comuns aos municípios integrantes da Granpal e, por envolverem normas estabelecidas na legislação federal e estadual, seriam prioritariamente objeto de trabalho conjunto das administrações municipais, com o objetivo de planejamento e realização de ações para a promoção do desenvolvimento das cidades. Ainda, de acordo com o parágrafo único do art. 8º, para o alcance dos seus objetivos, o consórcio “exercerá as atividades de regulação, fiscalização e planejamento dos serviços públicos, em nome dos municípios consorciados” (Granpal, 2018, art. 8º).

Portanto, o consórcio direcionou-se para a aquisição de bens e materiais de consumo, a fim de obter desconto por meio de licitações do tipo pregão, em função da economia de escala na aquisição de itens necessários às várias administrações municipais – tal como a aquisição de mobiliário escolar, entre outros materiais de consumo. Dessa forma, seu estatuto foi definido de modo a permitir a ampliação das suas ações em direção à gestão das FPICs de interesse da Granpal, que pode ser considerada como núcleo da RM de Porto Alegre.

#### 4.1.2 A rede metropolitana de proteção à criança e ao adolescente

O Projeto Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social (Rede de Proteção) foi proposto pela capital, Porto Alegre, e integra os demais municípios da Granpal. Conforme as informações de seu *site*,<sup>21</sup> trata-se de construção coletiva, iniciada em 2001, que visa ao atendimento social metropolitano.

A Rede de Proteção tem como proposta unir as cidades que integram a Granpal, com o objetivo de qualificar e ampliar a rede de serviços e programas de assistência social na região. Fortalece o atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias. Reúne sete municípios da RM de Porto Alegre: Alvorada; Cachoeirinha; Canoas; Esteio; Gravataí; Porto Alegre; e Viamão – os quais detêm 60% da população da região metropolitana. Estes enfrentam, entre outros problemas, a migração de crianças e adolescentes para as ruas de Porto Alegre.

## 4.2 Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

Participam da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (Amvars) dezoito municípios; dos quais nove municípios, apresentados na tabela 3, são metropolitanos. Estes representam 20% da população da RM de Porto Alegre. Essa associação é uma das mais antigas do estado, fundada em 1968, anteriormente à criação das regiões metropolitanas no

21. Disponível em: <<https://is.gd/2JFwtn>>.

país. Tem como ponto importante de integração entre os municípios a origem germânica da população, o que promove identidade cultural comum entre os municípios. Portanto, ainda que a região seja uma das mais industrializadas do estado, mantêm-se valorizadas as tradições herdadas da cultura alemã, que favorecem o turismo local. Recentemente, em 2016, foi criado o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP Sinos).

TABELA 3  
População urbana, rural e total dos municípios da RM de Porto Alegre que integram a Amvars

Municípios	População urbana	População rural	População total
Campo Bom	57.338	2.736	60.074
Estância Velha	41.484	1.090	42.574
Novo Hamburgo	234.798	4.142	238.940
São Leopoldo	213.238	849	214.087
Sapiranga	72.286	2.699	74.985
Dois Irmãos	27.276	296	27.572
Ivoti	18.062	1.812	19.874
Nova Hartz	15.269	3.077	18.346
Araricá	3.996	868	4.864
<b>População</b>	<b>777.646</b>	<b>29.815</b>	<b>807.461</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

#### 4.2.1 Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos 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. Seu estatuto social foi assinado em agosto de 2016. Atualmente, estão consorciados sete municípios: Campo Bom; Sapiranga; Nova Hartz; Estância Velha; Novo Hamburgo; e Ivoti.

De acordo com as informações publicadas em seu *site*, os municípios integrantes buscam ampliar por meio do consórcio sua capacidade de diálogo com os 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.

Entre os objetivos da criação do consórcio público, estão:

- eficiência na prestação dos serviços públicos que necessitam de articulação entre os municípios na região do Vale do Rio dos Sinos;
- melhoria da qualidade de vida das comunidades;
- modernização da gestão pública e qualificação dos profissionais; e
- promoção do desenvolvimento econômico e social da região e proteção dos direitos humanos.

Portanto, verifica-se que a prestação eficiente dos serviços públicos de interesse comum aos municípios está entre os objetivos do CP Sinos. O consórcio realiza licitações para compra conjunta, via pregão eletrônico, viabilizando economias de escala aos municípios.

### 4.3 Associação dos Municípios da Região Carbonífera

A Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Asmurc)<sup>22</sup> foi criada em 1989, e, entre os nove municípios que a integram, cinco pertencem à RM de Porto Alegre, os quais são apresentados na tabela 4. Observa-se que os municípios de Triunfo e Charqueadas se incluem no CM Granpal. Os municípios metropolitanos que integram a ASMURC correspondem a pouco mais de 3% da população total da RM (IBGE, 2011).

TABELA 4  
População urbana, rural e total dos municípios da RM de Porto Alegre que integram a Amvars

Município	População urbana	População rural	População total
Arroio dos Ratos	12.956	650	13.606
Charqueadas	34.490	830	35.320
Eldorado do Sul	30.800	3.543	34.343
São Jerônimo	17.055	5.079	22.134
Triunfo	16.857	8.936	25.793
<b>População</b>	<b>112.158</b>	<b>19.038</b>	<b>131.196</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

### 4.4 Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí

A origem da Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (Amvarc) tem seus fundamentos na dimensão cultural ao congregar municípios com tradições, história e cultura similar. Sua criação deu-se em 1994, mesmo ano em que foram instituídos os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes). Portanto, seus interesses para com os municípios da região associam-se aos do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Caí (Codevarc).

TABELA 5  
População urbana, rural e total dos municípios da RM de Porto Alegre que integram a Amvarc

Município	População urbana	População rural	População total
Capela de Santana	6.915	4.697	11.612
Montenegro	53.629	5.786	59.415
Portão	25.276	5.644	30.920
São Sebastião do Caí	17.608	4.324	21.932
<b>População</b>	<b>103.428</b>	<b>20.451</b>	<b>123.879</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

Dos vinte municípios que integram a Amvarc, quatro são metropolitanos, apresentados na tabela 5, a população desses municípios metropolitanos que integram essa associação corresponde a 3% do total da população da RM de Porto Alegre, segundo os dados do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011).

#### 4.4.1 O Consórcio Intermunicipal do Vale do Caí

Em 2006, na região da Associação dos Municípios do Vale do Caí, foi criado o Consórcio Intermunicipal do Vale do Caí (CIS-Caí). Esse consórcio abrange uma população de 300 mil habitantes e envolve atualmente 27 municípios. Portanto, o CIS-Caí inclui maior número de municípios que a Amvarc; deste, participam cinco municípios da RM de Porto Alegre: Capela de Santana, Montenegro, Portão, São Sebastião do Caí e Triunfo, cuja população total soma cerca 150 mil habitantes (IBGE, 2011). O consórcio é pessoa jurídica de direito público com natureza multifuncional.

Com atuação em áreas de diversas políticas públicas, sua criação e sua maior atividade estão relacionadas à área da saúde, por meio da aquisição de medicamentos e outros insumos para a assistência à população e provendo a manutenção do Hospital de Caridade São Jerônimo; hospital que atende aos 27 municípios que integram o consórcio. Os materiais médicos-odontológicos são adquiridos por meio de pregão eletrônico. Em termos da prestação de serviços de saúde, são contratados exames diagnósticos e consultas e repassados aos municípios consorciados. Para tanto, os municípios consorciados devem mensalmente transferir a parcela do valor estipulado para repasse anual.

#### 4.5 Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (Ampara)

A Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (Ampara) foi criada, em 2010, pela separação de seus municípios da Amvars. É integrada por seis municípios: Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas, entre os quais 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 por possuírem a realidade local e características econômicas, sociais, culturais comuns, que os diferenciam dos demais municípios da Amvars. O total da população dos municípios metropolitanos que integram a Ampara representa 3,9% da população total da RM de Porto Alegre. A tabela 6 apresenta os municípios e as respectivas populações.

TABELA 6  
População urbana, rural e total dos municípios da RM de Porto Alegre que integram a Ampara

Município	População urbana	População rural	População total
Igrejinha	30.190	1.470	31.660
Parobé	48.633	2.869	51.502
Rolante	15.310	4.175	19.485
Taquara	46.266	9.377	54.643
<b>População</b>	<b>140.399</b>	<b>17.861</b>	<b>157.290</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

#### 4.6 Considerações sobre associações e consórcios de municípios na RM de Porto Alegre

As associações de municípios correspondem a estruturas produzidas por processos do tipo *bottom-up*, e, apesar de terem sua origem na ênfase da valorização da descentralização política e no municipalismo, verifica-se que, com a criação de consórcios, se voltaram para a gestão de ações de interesse regional e incluem, entre seus objetivos, a execução do desenvolvimento conjunto de FPICs, ainda que em alguns casos esse propósito ainda não tenha sido alcançado. O associativismo mantém-se ativo pela participação dos prefeitos em reuniões, que visam à ampliação do espaço político, em associação às esferas de governo estadual e federal, em busca de apoio aos projetos de interesse comum.

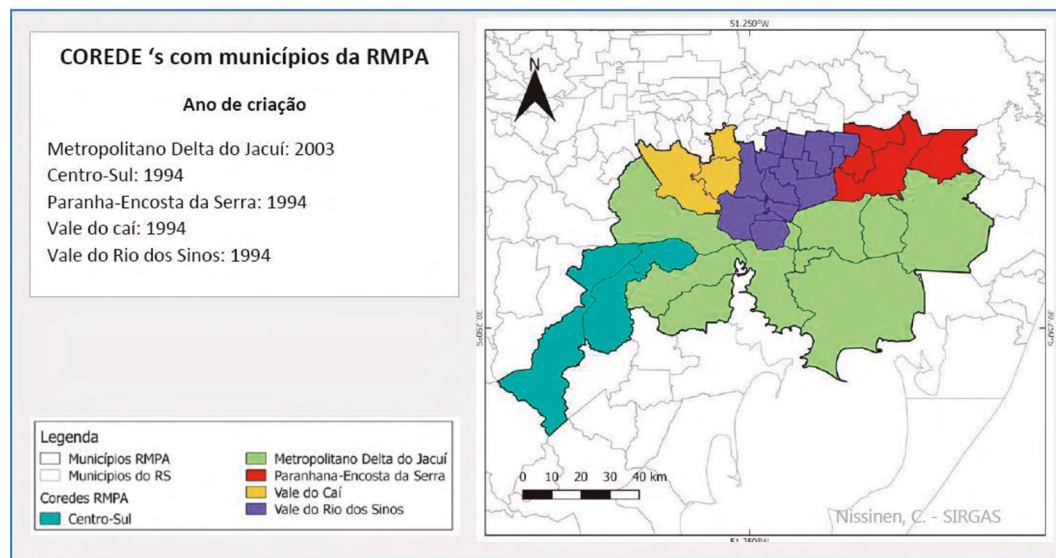
No entanto, é possível constatar que as associações de municípios ainda valorizam muito sua dimensão territorial, definida pelos limites do conjunto de seus municípios. Prova disso é o fato de que na RM de Porto Alegre se encontram dois consórcios que têm objetivos similares (CM Granpal e o CP Sinos), os quais foram criados por duas associações de municípios limítrofes: a Granpal e a Amvars.

## 5 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E A RM DE PORTO ALEGRE

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. Foram instituídos em 1994, por intermédio da Lei nº 10.283 (Rio Grande do Sul, 1994b), por meio de programa de descentralização administrativa que buscava atribuir transparência às ações do poder público.

MAPA 6

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



Fonte: Rio Grande do Sul (2019a).

Essa composição de Coredes no seu conjunto constitui a principal referência para a definição das chamadas regiões funcionais (RFs) de planejamento do Rio Grande do Sul, que integram a principal estratégia territorial do estado para organizar políticas regionais. Atualmente, o estado está dividido em 28 conselhos, estes estão agrupados em nove regiões funcionais; a subdivisão do Rio Grande do Sul em Coredes e RFs está apresentada no mapa B.1 do anexo B. A divisão por Coredes e RFs é utilizada na identificação de ações governamentais, no Plano Plurianual (PPA) e no orçamento do estado. Os recursos que os conselhos demandam ao Tesouro do Rio Grande do Sul destinam-se à aplicação nas suas regiões e realizam a análise das necessidades regionais, e estas são submetidas à consulta popular, que ocorre nos municípios anualmente.

Os Coredes têm por função representar os interesses regionais na elaboração de políticas públicas. Participam os prefeitos e os 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 do Rio Grande do Sul,<sup>23</sup> órgão máximo de representação dos conselhos, institucionalizado em 1998. Conforme seu estatuto, constitui pessoa jurídica de direito privado, organizado sob a forma de associação civil sem fins lucrativos.

Destaca-se, ainda, a vinculação dos Coredes às instituições de ensino superior (universidades regionais), seja na própria gestão dos conselhos, seja na elaboração de diagnósticos e

23. Disponível em: <<https://bit.ly/2VCnu0x>>.

planos estratégicos de desenvolvimento – estabelecidos em 2010 e entre 2015 e 2017, com repasse de recursos do estado –, seja na definição de projetos de pesquisa e/ou extensão de interesse regional (Rio Grande do Sul, 2015b). Na área de abrangência da RM de Porto Alegre, incidem cinco Coredes, nos quais se incluem setenta municípios. Estes integram a RF 1, mas aqueles conselhos em que todos os municípios pertencem simultaneamente à RM de Porto Alegre são o Corede Metropolitano Delta do Jacuí e o Corede Vale dos Sinos.

## 5.1 Coredes exclusivamente metropolitanos

O Corede Metropolitano Delta do Jacuí e o Corede Vale dos Sinos são integrados exclusivamente por municípios também pertencentes à RM de Porto Alegre. Enquanto Porto Alegre e Novo Hamburgo constituem as centralidades da RM, encontrando-se articuladas não apenas pelo eixo rodoviário (BR 116), por meio do qual concentram grande fluxo de mercadorias, como também pelo Trensurb, trem metropolitano que integra os municípios da região metropolitana ao longo desse eixo rodoviário que une os dois municípios.

### 5.1.1 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, 2011); é integrado por dez municípios, todos pertencentes à RM, incluindo-se nesse montante a população da metrópole Porto Alegre, conforme apresentado na tabela 7. Nessa 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 tem o maior produto interno bruto (PIB) *per capita* tanto do Corede (6,33) como do estado (7,55) (FEE, 2013). 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 e as matrizes de forças e fraquezas, riscos e oportunidades apontaram, entre outras forças, na dimensão institucional, a mobilidade, a infraestrutura e os serviços. Dessa forma, identificam-se, entre outras potencialidades, as articulações setoriais para fomentar “a integração das atividades municipais e a possibilidade de viabilizar parcerias público-privadas” (Corede-MDJ, 2016).

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. Enquanto entre outros desafios está a redução da vulnerabilidade social e o alcance de planejamento territorial efetivamente participativo, entre outros aspectos.

TABELA 7  
Caracterização dos municípios do Corede Metropolitano Delta do Jacuí

Corede Metropolitano Delta do Jacuí		
Município	População (hab.)	Área (km²)
Alvorada	195.673	72,26
Cachoeirinha	118.278	43,76
Eldorado do Sul	34.343	511,61
Glorinha	6.891	324,81
Gravataí	255.660	463,30
Guaíba	95.204	375,25
Porto Alegre	1.409.351	479,61
Santo Antônio da Patrulha	39.685	1.048,56
Triunfo	25.793	821,62
Viamão	239.384	1.496,58
<b>Total</b>	<b>2.420.262</b>	<b>5.637,36</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019a); e IBGE (2011).

### 5.1.2 Corede Vale dos Sinos

O Corede Vale dos Sinos é integrado por quatorze municípios, todos pertencentes à RM, apresentados na tabela 8. Trata-se do conselho que envolve a segunda maior concentração de população (1.290.883 habitantes), segundo o IBGE (2011). Observa-se aqui a concentração de municípios que participam da produção coureiro calçadista, que tem seu principal centro urbano em Novo Hamburgo. Nessa região, localizam-se as universidades Unisinos, Feevale e Ulbra, bem como seus respectivos polos tecnológicos. O PIB desse Corede correspondia em 2013 a R\$ 29.288,42, enquanto os municípios de Dois Irmãos (R\$ 44.385,81), Nova Santa Rita (R\$ 37.702,27), Campo Bom (R\$ 34.197,03), Nova Hartz (R\$ 33.924,14) e Canoas (R\$ 33.058,62) possuem os PIBs mais elevados (FEE, 2013).

TABELA 8  
Caracterização dos municípios do Corede Vale Dos Sinos

Corede Vale do Rio dos Sinos		
Município	População (hab.)	Área (km²)
Araricá	4.864	34,95
Campo Bom	60.074	61,79
Canoas	323.827	130,73
Dois Irmãos	27.572	65,79
Estância Velha	42.574	51,67
Esteio	80.755	27,68
Ivoti	19.874	62,66
Nova Hartz	18.346	62,81
Nova Santa Rita	22.716	216,95
Novo Hamburgo	238.940	224,09
Portão	30.920	160,9
São Leopoldo	214.087	103,97
Sapiranga	74.985	138,36
Sapucaia do Sul	130.957	56,97
<b>Total</b>	<b>1.290.491</b>	<b>1.399,32</b>

Fontes: Rio Grande do Sul (2019); e IBGE (2011).

Seu planejamento estratégico elaborado entre 2015 e 2017, com horizonte para 2030, apontou como necessidade incorporar as prioridades apontadas pelo Plano de Bacia do Rio dos 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.

Entre as principais potencialidades institucionais da região, o próprio fortalecimento do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio dos Sinos (Consinos), por meio de aliança entre seus municípios, com o objetivo de captar eventos de negócios e, assim, viabilizar o fortalecimento econômico da região para além da consulta popular, bem como a ampliação dos parques tecnológicos e de inovação presentes na região, o que aponta para um papel de maior protagonismo no tocante à gestão da região. 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). As principais limitações são a falta de articulação entre os municípios e falta de integração de políticas públicas, quebra da representatividade social e política pela baixa participação das mulheres que prejudica a qualificação e o desenvolvimento da política local (Consinos, 2017).

## 5.2 Coredes que são integrados por municípios não metropolitanos

Os outros dez municípios da RM do Porto Alegre, não incluídos nos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos, estão subdivididos em outros três conselhos regionais de desenvolvimento, que são integrados por uma minoria de municípios metropolitanos. A seguir, descrevem-se tais conselhos.

- 1) COREDE Vale do Caí – entre seus dezenove municípios, três pertencem à RM de Porto Alegre: Capela de Santana, Montenegro e São Sebastião do Caí. A população total dos três municípios integrantes da RM é de 92.981 habitantes dos 190.907 habitantes que constituem a totalidade da população do Vale do Caí – ou seja, embora os três municípios supracitados não ultrapasassem, à época do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), os 60 mil habitantes correspondem a um pouco mais da 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 de Porto Alegre; são estes: Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo. Esses três municípios contêm população de 71.112 habitantes (IBGE, 2011) no total de 263.329 habitantes que integram a população total desse 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 estes: Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara, constituindo esse recorte população de 157.293 hab. de 222.733 hab. do conjunto do Corede.

## 5.3 Considerações sobre os Coredes

Os Coredes foram formalmente instituídos pelo governo do estado 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 ampliarem sua contribuição e participação no desenvolvimento regional. Entretanto, não comportam atribuições para a gestão, tendo seu principal apoio nas universidades regionais, o que propicia sua maior contribuição no âmbito do planejamento do desenvolvimento das regiões.



Sua atuação, portanto, seria complementar à gestão, que é o foco das associações de municípios. Entretanto, dado que os conselhos regionais – e também as associações de municípios – não têm seus limites regionais compatíveis com os da região metropolitana de Porto Alegre, há perda do acúmulo do conhecimento produzido por esses conselhos regionais, não se conhecendo quais estudos e análises estariam relacionadas aos temas importantes para a gestão compartilhada ou o planejamento das FPICs no espaço regional da RM de Porto Alegre. Ainda, a possível fragmentação decorrente do individualismo e da falta de integração entre atores regionais, apontada entre os riscos pelo Corede do Vale dos Sinos, poderia responder pela falta de coordenação entre as esferas de governo (municípios, estado e União), com vistas a viabilizar o planejamento e a gestão compartilhada da região metropolitana de Porto Alegre.

Contudo, seriam essas estruturas institucionais, por comportarem maior capital social, pela participação dos pesquisadores das universidades, que poderiam contribuir para apoiar o desenvolvimento da governança interfederativa, com vistas ao planejamento regional metropolitano.

## 6 UMA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RM DE PORTO ALEGRE?

Em 2011, a Granpal, associada ao governo do estado, foi protagonista na instituição de uma nova governança metropolitana para a RM de Porto Alegre. Essa estrutura de gestão deveria integrar todos os municípios metropolitanos, enquanto atores responsáveis pela gestão da região. Atribuição e papel compatíveis com seu *status* de entes federados autônomos, tal como definido pela Carta Magna de 1988.

Desde as alterações decorrentes da CF/1988, a estrutura de gestão metropolitana, anteriormente proposta pelo governo federal não mais funcionava, visto que nesta a maioria dos municípios exercia posição de espectadores, integrando um conselho com mera função consultiva.

A Metroplan, fundação estadual de direito privado, criada em 1974, pela Lei nº 6.748, para a elaboração e a coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano, manteve-se atuando durante esse período com os municípios da RM de Porto Alegre. Em função das suas competências legais, além de buscar conciliar os interesses das diferentes prefeituras em nome do adequado desenvolvimento regional, foi responsável pela condução do desenvolvimento de planos setoriais em temas importantes para a RM de Porto Alegre, tal como o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana no âmbito da RM de Porto Alegre (PITMurb). Entretanto, nem sempre tais planos foram totalmente implementados. Entre outras competências importantes dessa fundação, está a de coordenar o SETM.

A iniciativa da Granpal foi implementada pelo governo do estado com a instituição do Conselho Deliberativo Metropolitano; entidade criada para integrar todos os municípios na gestão da RM de Porto Alegre. O CDM e a estrutura de gestão para a RM foram aprovados por meio da LC nº 13.854,<sup>24</sup> de 26 de dezembro de 2011 (Rio Grande do Sul, 2011b). A composição do CDM, de acordo com essa lei, conta com: *i*) pleno; e *ii*) diretoria-executiva. Além do conselho, foi criado o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM). De acordo

24. A LC nº 13.854/2011 foi regulamentada pelo Decreto nº 48.946/2012.

com a LC nº 13.854/2011, o Pleno do CDM é presidido pelo governador do estado e deve 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. Mantém, ainda, assentos para convidados representantes do governo federal.

A Diretoria Executiva do CDM, de caráter mais técnico, teria entre seus membros prefeitos, escolhidos pelo Pleno do CDM, e representantes da administração estadual, de reconhecida capacidade técnica, indicados pelo governador. O GGM, como responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, deveria atuar integrado à Metroplan.

O relatório de gestão 2012-2014 elaborado pela diretoria executiva do CDM informa que, no período de três anos, foram realizadas ao todo 21 reuniões, entre reuniões do pleno do conselho e reuniões ordinárias e extraordinárias da diretoria do executiva. Foi desenvolvida uma agenda estratégica metropolitana, nesta constam como prioritárias “*a questão da mobilidade urbana, do transporte público integrado, da elaboração de um plano estratégico metropolitano e da criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano*” (CDM, 2014). Houve, ainda, a criação de grupos de trabalho em temas considerados importantes naquela gestão, tal como consta do relatório de Gestão do CDM:

(...) na Gestão 2012-2014 foram constituídos os seguintes grupos de trabalho, entendidos como essenciais para o dinamismo da gestão da diretoria executiva: GT Elaboração do Regimento Interno; GT Rodovia ERS – 010; GT Consórcio Metropolitano de Gestores Públicos de Transporte; GT do Plano Estratégico Metropolitano da RMPA; e GT do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM (CDM, 2014).

Com a publicação do Estatuto da Metrópole (EM), Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, uma série de eventos foi realizada sob a coordenação da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (SEPLAN/RS) e de suas fundações vinculadas, a Metroplan, com a participação do representante do GGM, e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), para apresentação e análise de estudos e planos já elaborados para a RM de Porto Alegre. Isso constituiu uma etapa preparatória<sup>25</sup> para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Porém, a partir de 2016, o governo do 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 estas, a FEE e a Metroplan.<sup>26</sup> Esses encaminhamentos, somados a outras definições, resultam na fragilização da recente estrutura de governança da RM de Porto Alegre, criada pela ação dos prefeitos da Granpal, contribuindo para o esvaziamento da atuação do CDM recentemente instituído.

Assim, em 2016, o processo da extinção da Metroplan, proposto pelo governo do estado, e aprovado na Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017 (Rio Grande do Sul, 2017), pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, fragilizou a estrutura de governança instituída em 2012 por meio da iniciativa dos prefeitos da Granpal e contribuiu para o esvaziamento da atuação do CDM e GGM; estruturas formais dessa governança recentemente instituída.

25. Ver *link* disponível em: <<https://is.gd/rA1JP5>>.

26. A proposta de extinção da Metroplan foi encaminhada pelo Executivo estadual à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e aprovada por meio da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017 (Rio Grande do Sul, 2017).

Mas, por decisão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS), o processo de extinção da Metroplan encontra-se suspenso. Notícia publicada na imprensa informa que “(...) a fundação não pode ser extinta enquanto não estiver presto em lei qual órgão público passa a cumprir os serviços relativos ao Sistema Estadual de Transporte Metropolitano” (Ministério Público..., 2017). Pois, além de garantir apoio à estrutura e ao funcionamento do GGM e apoiar o CDM, a Metroplan é o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do estado do Rio Grande do Sul, com foco em RMs regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, cujo conteúdo e conhecimento vêm se acumulando desde sua criação, em 1974. Além disso, sua atribuição de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, conferida pela Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998, é imprescindível à manutenção do SETM.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas são as formas associativas e consorciadas presentes na RM de Porto Alegre, mas, de acordo com as informações pesquisadas, entre as estruturas mais consolidadas, que têm abordagem sobre o espaço regional com maior ênfase na gestão compartilhada, estão os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, os conselhos de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, as associações de municípios, por meio da constituição de consórcios, e os conselhos regionais de desenvolvimento.

Quanto aos conselhos de políticas públicas, cujas definições têm maior rebatimento para o espaço regional, observa-se lacuna importante, seja pela ausência de designação legal, seja pela falta de atividade dos conselhos estaduais de habitação e cidades. Esse aspecto pode produzir uma visão dissociada do meio ambiente, segregando o meio ambiente natural do construído. Tal como as incompatibilidades verificadas por Peres e Silva (2013), ao analisarem planos diretores e de bacia hidrográfica criados em uma mesma região. Nota-se, ainda, que não há a participação de representantes dos Coredes nos conselhos de políticas públicas (conselhos de meio ambiente, recursos hídricos, saneamento e transporte metropolitano) 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.

Os Coredes, definidos por lei estadual duas décadas após a instituição da lei federal de criação das RMs no país, têm por objetivo, de acordo com o art. 2º da lei, “a promoção do desenvolvimento regional, através da integração dos recursos e das ações de governo na região” (Rio Grande do Sul, 1994). Portanto, devem apoiar a identificação das diretrizes para o planejamento do desenvolvimento nas regiões. Sua criação visa promover a participação dos diferentes segmentos da sociedade em torno do desenvolvimento regional.

Se, por um lado, se verifica seu potencial para o desenvolvimento do planejamento da região metropolitana, por outro, o dilema do federalismo, que decorre da distribuição de poder no território e resulta no fato de a RM de Porto Alegre estar subdividida não apenas pelos limites municipais, mas também entre cinco diferentes Coredes e, simultaneamente, em outros cinco diferentes arranjos regionais que decorrem das associações de municípios, leva a uma perda da visão acerca do conjunto da RM pelos diferentes atores. Além disso, a diversidade de estruturas institucionais subdividindo o espaço regional metropolitano pode estar contribuindo para ampliar a fragmentação<sup>27</sup> político-institucional na região.

27. A fragmentação no espaço metropolitano tem sido objeto de análise de diversos autores (Lencione, 2010; Lacerda, 2012; Costa e Tsukumo, 2013; Campos, Soares e Araújo, 2016; e Costa *et al.*, 2018), desde que Lefèbvre (2000) analisou a fragmentação do espaço nas metrópoles.

Sem dúvida seria proveitoso 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, para propiciar o desenvolvimento do planejamento e da gestão metropolitanos. Mas, para tal, far-se-ia necessária a superação das limitações decorrentes da distribuição do poder atribuída aos arranjos institucionais, comum no federalismo (Souza, 2007). Ainda, a ausência da região metropolitana como uma das escalas de planejamento dos Coredes poderia estar refletindo a falta de coordenação entre as esferas de governo (estadual e federal), quanto ao desenvolvimento da política metropolitana, tal como já analisado por Arretche (2002) para outras políticas públicas afetas ao espaço urbano e regional. Por sua vez, observa-se que a integração de representantes dos cinco Coredes, que reúnem os municípios da RM, poderia constituir uma nova estrutura institucional, que contribuiria para o planejamento e o desenvolvimento da governança metropolitana da RM de Porto Alegre.

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 têm atuação nas FIPCs preservação ambiental e saneamento, e do Cis-Caí, que busca soluções comuns para a atenção à saúde da população dos municípios consorciados – incluindo-se alguns além daqueles integrantes da RM do Porto Alegre –, os demais consórcios (CM Granpal e CP Sinos), ainda que em seu estatuto informem ter como objetivo atuarem de modo integrado em FIPCs como saúde, educação e turismo, vêm atuando com maior ênfase na aquisição de materiais – medicamentos, por exemplo – e insumos, o que, apesar de propiciar economia de escala aos municípios consorciados, ainda se constitui em objetivo menor no que concerne ao previsto nos seus estatutos.

Quanto ao desenvolvimento integrado da gestão das FPICs, pelos municípios, observam-se poucos avanços. Prova disso é o fato da Corsan realizar os contratos individualmente com cada município da RM de Porto Alegre, embora os sistemas de abastecimento de água (SAAs), presentes na região metropolitana, no âmbito dos municípios atendidos pela Corsan, sejam interligados, para evitar o desabastecimento da população em períodos de estiagem, o que acarreta menor vazão nos meios hídricos, que constituem os mananciais das diferentes bacias hidrográficas (Finamor Pinto, 2015). Importante citar que, apesar dos investimentos já realizados pela companhia, muitos dos municípios da RM de Porto Alegre têm ainda o objetivo de criarem seus próprios departamentos de saneamento ou autarquias, tal como atualmente ocorre em São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti, entre outros municípios (*op. cit.*).

Quanto à FPIC de mobilidade, o SETM é responsável por essa FPIC, servindo a cerca de 4 milhões de usuários – ou seja, a população da RM de Porto Alegre. Coordenado pela Metroplan, órgão de planejamento metropolitano é um dos principais ativos na RM. Sua existência vem permitindo a mobilidade da população e o desenvolvimento socioeconômico da região. Sua importância para a região metropolitana de Porto Alegre é tal, que respondeu pela permanência, ainda que frágil, da Metroplan, quando dos processos de extinção das fundações do estado, em 2016.

Entretanto, observa-se a pequena participação de representantes da sociedade organizada da RM no CETM, que é o órgão deliberativo e normativo do sistema. Na sua composição, definida 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 os conselhos de saúde, educação e turismo, entre outros. Também não participam do conselho

representantes das associações de municípios e dos Coredes, ainda que entre essas estruturas institucionais estão aquelas cujos municípios são todos também pertencentes à RM de Porto Alegre, como o caso da Granpal, bem como do Corede Metropolitano Delta do Jacuí e do Corede Vale dos Sinos.

Desse modo, não se observa na FPIC de mobilidade o mesmo indicador de desenvolvimento do civismo (Putnam, 2006), que fomentaria seu desenvolvimento. Tal como se pode observar nas estruturas institucionais relacionadas às FPICs de saneamento e preservação ambiental, em que há a participação das associações comunitárias em conselhos e associações ambientais, presentes na RM de Porto Alegre. 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. Esse fato leva a refletir sobre a eficiência do sistema com respeito às necessidades da população metropolitana, sobretudo se considerando que a RM teve ampliado o número de seus municípios: de quatorze – quando da sua criação em 1973 – para os atuais 34 municípios.

Observando-se as estruturas institucionais relacionadas à gestão das FPICs atuantes no espaço regional metropolitano, é possível verificar que haveria, atualmente, uma gestão metropolitana dispersa na RM de Porto Alegre. Tal como uma das três modalidades institucionais de enfrentamento da gestão metropolitana, identificadas por Azevedo e Guia (2015), ao analisarem as experiências internacionais. Esta seria fundamentada “num certo número de agências especializadas” em temas dos quais derivam as FPICs, diferentemente das demais modalidades descritas por esses autores; uma baseada no “acordo voluntário dos governos locais” – como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC –, enquanto a outra, ao contrário, teria sua base na “criação de formas compulsórias de gestão metropolitana abrangente”, tal como ocorreu quando das primeiras regiões metropolitanas do Brasil (*op. cit.*, p. 97-98).

Assim, é possível verificar que estão ainda, entre os dilemas a ultrapassar na RM de Porto Alegre, uma maior integração entre os municípios para o desenvolvimento da governança interfederativa e a própria articulação entre estes, no tocante às diferentes estruturas institucionais presentes no espaço metropolitano. O que, se acredita, apoiaria a identificação de diretrizes para o planejamento e a gestão compartilhada das FPICs na região.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial**, Brasília, 1973. Disponível em: <<https://bit.ly/2XPSCwF>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1981. Acesso em: 1º out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial**, Brasília, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3eEiYHW>>. Acesso em: 14 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2RT7NS4>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial**, Brasília, 2007a. Disponível em: <<https://is.gd/g6AnKq>>. Acesso em: 1º set. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial**, Brasília, 2007b. Disponível em: <<https://bit.ly/2VIHaAq>>. Acesso em: 20 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://cutt.ly/Cf1AIIn3>>. Acesso em: 3 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília: MDR, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2VJ5IJv>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CAMPOS, H. A.; SOARES P. R.; ARAUJO, P. X. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do estatuto da metrópole. *In*: MARX, V.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Participação, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições ao Habitat III. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2016. p. 17-42.

CDM – CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO. **Relatório de Gestão da Diretoria Executiva – 2012-2014**. Canoas: CDM, 2014. Disponível em: <<https://is.gd/pq-7qTH>>. Acesso em: 27 set. 2020.

COREDE-MDJ – CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DELTA DO JACUÍ. **Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional**: Corede-MDJ. Guaíba: Corede-MDJ, 2016. 296 p.

CONSINOS – CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO VALE DOS SINOS. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Vale dos Sinos 2015-2030**. Novo Hamburgo: Consinos, 2017. 529 p.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-44.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do estatuto da metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 19-54.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **RS em Números – 2013**. Porto Alegre: FEE, 2013. 16 p. il. Disponível em: <<https://is.gd/phXykW>>. Acesso em: 25 set. 2020.

FINAMOR PINTO, J. H. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Sistemas integrados de saneamento na RMPA. *In*: EVENTO PREPARATÓRIO, 8., 2015, Rio Grande do Sul. **Anais...** Rio Grande do Sul: Corsan, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3aqyqUI>>.

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: <<https://bit.ly/2zhHqyN>>. Acesso: 20 out. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA. **Resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 151 p.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Estudos e Pesquisas – Informação Geográfica, n. 9). Disponível em: <<https://is.gd/0IKz0G>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (Estudos e Pesquisas – Informação Geográfica, n. 10). Disponível em: <<https://is.gd/w9DD8n>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

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

LENCIONI, S. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 14, n. 331, 1º ago. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2RPHdcs>>. Acesso: abr. 2019.

LÉFÈBVRE, H. **A produção do espaço**. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

MINISTÉRIO Público entra com ação para impedir extinção da Metroplan. **Correio do Povo**, 28 nov. 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/cf1P76s>>. Acesso em: 27 set. 2020.

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

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução: Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2VpCv7m>>. Acesso em: jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Parque Estadual Delta do Jacuí**. Sema, [s.d.]. Disponível em: <<https://is.gd/bAnhCQ>>.

\_\_\_\_\_. 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 78, de 2020. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ko7bj0>>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1994a. Disponível em: <<https://bit.ly/2VObIRf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. 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 do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1994b. Disponível em: <<https://bit.ly/2x2sJPm>>. Acesso em: 20 set. 2019.

\_\_\_\_\_. 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 do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1994c. Disponível em: <<https://bit.ly/3buw9JF>>. Acesso em: 10 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994 (atualizada até a Lei nº 11.685, de 8 de novembro de 2001). Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1994d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998 (atualizada até a Lei nº 14.951, de 16 de novembro de 2016). 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 do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2RWCo0U>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003 (publicada no DOE nº 248, de 22 de dezembro de 2003). Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2XW4QUD>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. Conselho de Recursos Hídricos. **Resolução nº 35/2007**. Porto Alegre: Sema, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2VuW7WE>>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 13.836, de 28 de novembro de 2011 (publicada no DOE nº 228, de 29 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 do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/3btDqJz>>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011 (publicada no DOE nº 248, de 27 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 do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. Conselho Estadual do Meio Ambiente. Resolução nº 305/2015. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2015a. Disponível: <<https://is.gd/RoR0WV>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul. **Perfil – Região Funcional de Planejamento 1**. Porto Alegre: Seplag/RS, mar. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Seplag/RS, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/350CNVI>>.

\_\_\_\_\_. **Estado e prefeitura de Porto Alegre preparam ações para integrar transporte coletivo municipal e metropolitano**. 22 ago. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2xrYDoM>>.

RIO GRANDE DO SUL; FEPAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUÍS ROESSLER. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (2015-2034)**. Porto Alegre: Sema; Fepam, 2014.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2014. 130 p. Disponível em: <<https://bityli.com/FFOTX>>. Acesso em: 2 set. 2020.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. Brasília: IGEP. 2013. v. 1. Disponível em: <<https://is.gd/0JNqsO>>.

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



**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial**, Brasília, 2018.

INCT – INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Governança metropolitana ou fragmenta o política? O que a geografia do voto esclarece. **Observatório das Metr poles**, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3anFiCy>>.

MELCHIORS, L. C.; CAMPOS H.  . As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em dire o   governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3eMJhfk>>. Acesso em: ago. 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. **Metr poles**: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metr poles; INCT, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Decreto n  23.856, de 8 de maio de 1975. Institui a Funda o Metropolitana de Planejamento – Metroplan, abre crédito especial e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/3bvTdrx>>. Acesso em: 2 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Lei Complementar n  11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constitui o do estado, quanto   organiza o regional, e revoga a Lei Complementar n  9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2KoO7RT>>. Acesso em: 10 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Decreto n  44.516, de 29 de junho de 2006. Regulamenta a Lei n  12.371, de 11 de novembro de 2005, que cria a área de Prote o Ambiental APA – Estadual Delta do Jacuí e o Parque Estadual Delta do Jacuí, e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3cCGOlv>>.

**SITE**

COMITESINOS – COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOS SINOS. **Plano da Bacia do Rio dos Sinos – Plansinos**. Disponível em: <<https://bit.ly/2zf9S4d>>. Acesso em: 10 set. 2019.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre: características demográficas dos municípios (2000-2010)

Municípios	2010						
	População (hab.)			Taxa de urbanização	Área	Densidade	Taxa de crescimento (2000-2010)
	Urbana	Rural	Total	%	km <sup>2</sup>	hab./km <sup>2</sup>	% a.a. <sup>1</sup>
RMPA	3.908.133	123.929	<b>4.032.062</b>	96,90	10.346,01	389,72	-
Porto Alegre	1.409.351	-	<b>1.409.351</b>	100,00	496,68	2.837,53	0,35
Canoas	323.827	-	<b>323.827</b>	100,00	131,10	2.470,15	0,56
Gravatá	243.497	12.163	<b>255.660</b>	95,24	463,50	551,59	0,95
Viamão	224.943	14.441	<b>239.384</b>	93,97	1.497,02	159,91	0,51
Novo Hamburgo	234.798	4.142	<b>238.940</b>	98,27	223,82	1.067,55	0,12
São Leopoldo	213.238	849	<b>214.087</b>	99,60	102,74	2.083,82	1,01
Alvorada	195.673	-	<b>195.673</b>	100,00	71,31	2.743,94	0,62
Sapucaia do Sul	130.469	488	<b>130.957</b>	99,63	58,31	2.245,91	0,65
Cachoeirinha	118.278	-	<b>118.278</b>	100,00	44,02	2.687,04	0,95
Guaíba	93.064	2.140	<b>95.204</b>	97,75	376,95	252,57	0,09
Esteio	80.643	112	<b>80.755</b>	99,86	27,68	2.917,87	0,09
Sapiranga	72.286	2.699	<b>74.985</b>	96,40	138,31	542,14	0,81
Campo Bom	57.338	2.736	<b>60.074</b>	95,45	60,51	992,79	1,07
Montenegro	53.629	5.786	<b>59.415</b>	90,26	424,01	140,13	0,91
Taquara	45.266	9.377	<b>54.643</b>	82,84	457,86	119,35	0,34
Parobé	48.633	2.869	<b>51.502</b>	94,43	108,65	474,03	1,41
Estância Velha	41.484	1.090	<b>42.574</b>	97,44	52,15	816,42	1,94
Santo Antônio da Patrulha	28.114	11.571	<b>39.685</b>	70,84	1.049,81	37,80	0,69
Charqueadas	34.490	830	<b>35.320</b>	97,65	216,51	163,13	1,66
Eldorado do Sul	30.800	3.543	<b>34.343</b>	89,68	509,73	67,38	2,33
Igrejinha	30.190	1.470	<b>31.660</b>	95,36	135,86	233,03	1,69
Portão	25.276	5.644	<b>30.920</b>	81,75	159,89	193,38	2,29
Dois Irmãos	27.276	296	<b>27.572</b>	98,93	65,16	423,17	2,08
Triunfo	16.857	8.936	<b>25.793</b>	65,35	818,80	31,50	1,53
Nova Santa Rita	19.475	3.241	<b>22.716</b>	85,73	217,87	104,26	3,73
São Jerônimo	17.055	5.079	<b>22.134</b>	77,05	936,38	23,64	0,88
São Sebastião do Caí	17.608	4.324	<b>21.932</b>	80,28	111,44	196,81	1,08
Ivoti	18.062	1.812	<b>19.874</b>	90,88	63,15	314,71	2,64
Rolante	15.310	4.175	<b>19.485</b>	78,57	295,64	65,91	0,88
Nova Hartz	15.269	3.077	<b>18.346</b>	83,23	62,56	293,26	1,99
Arroio dos Ratos	12.956	650	<b>13.606</b>	95,22	425,93	31,94	0,20
Capela de Santana	6.915	4.697	<b>11.612</b>	59,55	183,76	63,19	1,47
Glorinha	2.067	4.824	<b>6.891</b>	30,00	323,64	21,29	1,94
Araricá	3.996	868	<b>4.864</b>	82,15	35,29	137,83	1,89

Fontes: Rio Grande do Sul (2019); e IBGE (2011).  
Nota: <sup>1</sup> Ao ano.

## REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA. **Resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 151 p.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Seplag/RS, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/350CNVI>>.

## APÊNDICE B

### QUADRO B.1

#### Conselhos de políticas públicas do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>

Conselho	Vinculação	Base legal
Conselho Estadual das Cidades (Consema)	Secretaria de Habitação e Saneamento (Sehabs) <sup>2</sup>	Decreto nº 43.686/2005
Conselho Estadual de Habitação (CEH)	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehadur) <sup>2</sup>	Lei nº 10.529/1995 (Rev) Lei nº 11.987/2003 Lei nº 13.017/2008
Conselho Estadual de Transporte Metropolitano (CETM)	Secretaria de Habitação e Saneamento <sup>2</sup> / Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan)	Lei nº 11.127/1998 Decreto nº 39.185/1998 Lei nº 12.239/2005 Decreto nº 47.441/2010
Conselho Estadual de Saneamento (Conesan)	Secretaria de Habitação e Saneamento <sup>2</sup>	Lei nº 12.037/2003 Decreto nº 43.673/2005
Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema)	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul (Sema)	Lei nº 10.330/1994
Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CDH-RS)	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul	Lei nº 10.350/1994
Conselho de Tráfego do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (Daer-RS)	Secretaria de Logística e Transporte (Seinfra) do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul	Lei nº 3.080/1956
Conselho Estadual de Trânsito	Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul (Detran)	
Conselho Estadual de Cultura	Secretaria de Estado da Cultura (Sedac)	
Conselho Estadual de Turismo	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Setur)	Lei nº 10.782/1996
Conselho Estadual de Educação	Secretaria da Educação (Seduc)	
Conselho Rodoviário do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul	Secretaria de Logística e Transporte do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul	Decreto-Lei nº 1.371/1947 Lei nº 38.868/1998 Decreto nº 41.640/2002 Decreto nº 41.700/2002
Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia	Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT)	Lei nº 10.534/1995
Conselho Estadual de Mineração	Secretaria de Logística e Transporte	Decreto Estadual nº 44.689/2006
Conselho Estadual de Entorpecentes (Conen)	Secretaria da Saúde (SES)	
Conselho Estadual de Saúde	SES	
Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	Agricultura	
Conselhos de direitos humanos		
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (Cedica-RS)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS) <sup>2</sup>	Lei nº 9.831/1993 Lei nº 12.484/2006
Conselho Estadual de Assistência Social	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	
Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas (Coned)	Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH)	
Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	Lei nº 12.686/2006
Conselho Estadual do Idoso	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	
Conselho Estadual de Defesa do Consumidor (Codecon)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	Lei nº 10.913/1997
Conselho Estadual de Alimentação Escolar	Secretaria de Educação	Lei nº 11.947/2009 Resolução nº 38/2009

(Continua)

(Continuação)

Conselhos de direitos humanos		
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul (Consea-RS)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	Lei nº 11.914/2003 Lei nº 12.861/2007 Decreto nº 46.395/2009
Conselho Estadual dos Povos Indígenas (Cepi)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	Decreto nº 35.007/1993 Decreto nº 39.660/1999
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Coepede)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social <sup>2</sup>	Lei nº 12.339/2005
Comitê Gestor Estadual de Políticas de Inclusão Social da Pessoa com Deficiência		Decreto Federal nº 6.215/2007 Termo de adesão – Rio Grande do Sul, out./2008
Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do RS (Codene)	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social	Lei Estadual nº 11.901/2003
Conselho Estadual de Políticas Públicas de Juventude (CPPJ)	Gabinete do Governador	Decreto Estadual nº 42.316/2003
Conselho Estadual de Umbanda e Cultos Afro-brasileiros		

Fonte: Governo do estado do Rio Grande do Sul, 2013 e 2019.

Notas: <sup>1</sup> Conselhos instituídos em lei, mas nem todos estão ativos.

<sup>2</sup> Secretaria de Obras Públicas e Habitação.

<sup>3</sup> Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH).

## ANEXO A

MAPA A.1

Regiões e bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul

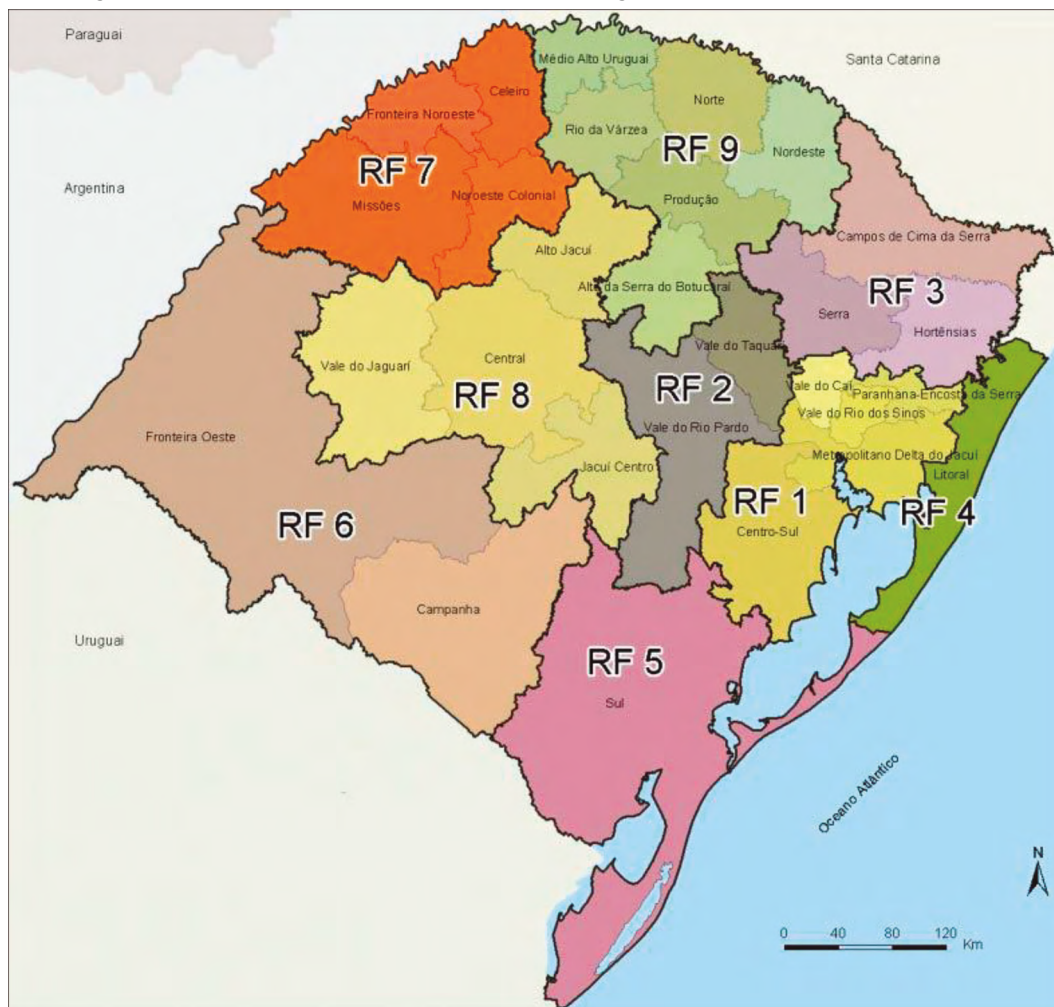


Fonte: Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul, 2015.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

**ANEXO B**

MAPA B.1

**Regiões funcionais e conselhos de desenvolvimento regional: Rio Grande do Sul**

Fonte: Rio Grande do Sul (2019).

**REFERÊNCIA**

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Seplag/RS, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/350CNVI>>.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes  
Everson da Silva Moura

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita  
Cristiano Ferreira de Araújo  
Danilo Leite de Macedo Tavares  
Herllyson da Silva Souza  
Jeovah Herculano Szervinsk Junior  
Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

#### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL