

## **APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

Cristina Maria dos Reis Martins<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Conforme o Estatuto da Metrópole, as responsabilidades e as ações referentes às funções públicas de interesse comum (FPIC) devem ser compartilhadas entre os municípios metropolitanos. Com isso, somente por meio do estabelecimento da governança interfederativa<sup>2</sup> as regiões metropolitanas podem criar condições para alcançar uma gestão plena do espaço metropolitano.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre), a partir de 2010, foi iniciado um esforço para construção de um novo arranjo metropolitano de gestão, no sentido de incluir no processo os atores e os agentes interessados no contexto metropolitano, desconsiderados no arranjo anterior. Essa iniciativa resultou na instituição de um novo arranjo formal que abria possibilidades para o enfrentamento dos problemas metropolitanos. No entanto, essa nova configuração mostrou-se insuficiente, já que acabou operando apenas nos anos iniciais da sua criação. Em 2015, com o Estatuto da Metrópole, a gestão metropolitana voltou a ser destacada, sobretudo, visando à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), um dos instrumentos de gestão obrigatórios para as regiões metropolitanas.

Dessa forma, cabe refletir sobre quais mudanças, no arcabouço institucional da RM de Porto Alegre, seriam necessárias para que a região metropolitana atinja a gestão plena exigida pelo Estatuto da Metrópole e quais as possibilidades para elaboração do PDUI nesse contexto. Dentro desse escopo, foram analisadas a evolução da configuração territorial da RM de Porto Alegre, que trouxe implicações para o estabelecimento de uma visão da região como um todo, e as limitações do arranjo metropolitano formal, que inviabilizou o avanço da governança metropolitana e os ajustamentos necessários. Buscou-se verificar quais as possibilidades para a elaboração do PDUI nesse contexto. Também foi destacado o papel do Poder Legislativo na construção da governança na RM de Porto Alegre.

1. Pesquisadora em Economia na Fundação de Economia e Estatística (FEE). *E-mail*: <cristina@fee.tche.br>.

2. A governança interfederativa foi conceituada como o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da federação em relação à organização, ao planejamento e à execução das FPICs" (Brasil, 2015).

## 2 DA METRÓPOLE SOCIOESPACIAL À METRÓPOLE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A RM de Porto Alegre foi instituída de acordo com critérios demográficos, econômicos e de integração definidos pelo IBGE, no início dos anos 1970, época em que a metropolização despontava no Brasil enquanto fenômeno socioespacial. Para integrarem a região metropolitana, os municípios deveriam apresentar características demográficas mínimas: o núcleo metropolitano deveria ter população de, no mínimo, 400 mil habitantes e densidade demográfica de 500 hab./km<sup>2</sup>; os municípios do entorno deveriam ter densidade demográfica mínima de 60 hab./km<sup>2</sup>, ou, pelo menos, ter contiguidade com outro município nessas condições. Pelo menos 10% da população economicamente ativa deveria estar ocupada com as atividades industriais. Nos municípios considerados como dormitórios, esse percentual poderia ser substituído pelo movimento pendular igual ou superior a 20% dos deslocamentos diários da população. Além das especificidades demográficas, a produção industrial deveria ser três vezes maior que a produção agrícola, e o índice de ligações telefônicas para o município-núcleo deveria ser maior que oitenta aparelhos/ano (Metroplan, 2016). Por fim, as viagens intermunicipais para o município-núcleo e/ou outros municípios da área metropolitana deveriam contemplar, no mínimo, 10% da população do município.

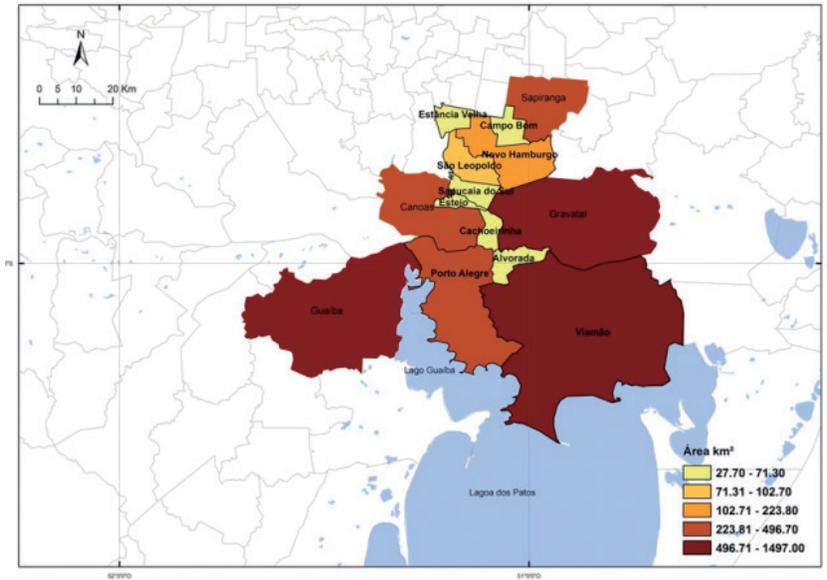
Com isso, em 1973, a região metropolitana foi instituída pelo governo federal e composta por catorze municípios circunscritos em 4.892,82 km<sup>2</sup>, onde residiam 1,5 milhão de habitantes, em torno de 23% da população do estado do Rio Grande do Sul. A densidade demográfica era de 313 hab./km<sup>2</sup> e a taxa de urbanização, de 92% (IBGE, 1970). A maior parte da população residia nos municípios de Porto Alegre e Canoas, que correspondiam a 57,8% e 10% do total, respectivamente (figura 1).

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando a atribuição de instituir regiões metropolitanas passou da esfera federal para a estadual, e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 (CE-RS/1989), que dispôs sobre a criação de formas de organização regional, teve início um processo de inclusões de municípios na RM de Porto Alegre, constituindo um fenômeno que pode ser considerado como de uma metropolização político-institucional.

A CE-RS/1989 apontou as diretrizes gerais para a criação de regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul, que foram regulamentadas por duas leis complementares em 1991 e 2002. Essas diretrizes frisavam que o objetivo fundamental da instituição da região metropolitana era a integração do planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre os municípios, que, para constituírem uma região metropolitana, deveriam possuir o critério de contiguidade e compor partes de um mesmo complexo geoeconômico e social (art. 16). Já uma emenda da Constituição, em 2001, destacou que as inclusões de municípios na região metropolitana deveriam ser ratificadas por leis municipais (art. 17). Apesar da disposição de critérios para

inclusão, a CE-RS 1989 incluiu mais oito municípios<sup>3</sup> na região metropolitana, em que apenas três deles a inclusão se justificava, já que eram municípios criados a partir de desmembramentos de áreas de municípios pertencentes à RM de Porto Alegre.

FIGURA 1  
Configuração territorial da RM de Porto Alegre (1973)



Elaboração da autora.

- Obs.: 1. Em 1973, Canoas englobava a área de Nova Santa Rita; Gravataí, a área de Glorinha; Guaiíba, a de Eldorado do Sul e Sapiranga, as áreas de Nova Hartz e Araricá.  
2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A Lei Complementar (LC) nº 9.479/1991, por meio do conceito de região metropolitana, estabeleceu alguns critérios para a instituição dessa, destacando a ocorrência de uma tendência de continuidade da malha urbana e da complementariedade de funções urbanas entre os municípios, que exigiria um planejamento integrado e uma ação conjunta permanente entre os entes públicos. Essa lei vigorou até 2002, porém, durante sua vigência, entre 1994 e 1999, por iniciativa parlamentar e sem estudos técnicos específicos, mais seis municípios<sup>4</sup> foram agregados à RM de Porto Alegre.

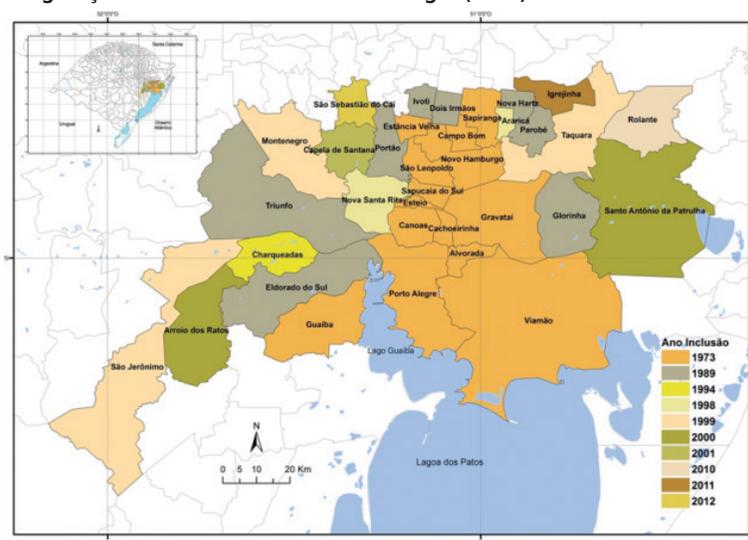
Em 2002, a LC nº 11.740 especificou novos critérios para a inclusão de municípios à RM de Porto Alegre, em que poderiam ser acrescidos somente aqueles que tivessem elementos físico-territoriais, funcionais e socioeconômicos em comum. As principais exigências eram a de continuidade territorial e a de tendência de conurbação com municípios da região metropolitana, o deslocamento diário de pessoas entre

3. Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.

4. Charqueadas, em 1994, Araricá e Nova Santa Rita, em 1998, Montenegro, São Jerônimo e Taquara, em 1999.

o município e a região metropolitana e a presença de elementos socioeconômicos potenciais condizentes com a região – a taxa de urbanização, o dinamismo econômico e a diversidade e a qualificação das funções urbanas. Já para a criação de uma nova região metropolitana, deveriam ser especificados: os municípios que a compõem, as funções públicas objeto de gestão comum, a forma de gerenciamento coletivo dela, os recursos necessários, os critérios de avaliação e a forma de revisão dos objetivos. A partir dessas disposições, mais seis municípios<sup>5</sup> foram acrescentados à RM de Porto Alegre por meio de justificativas que não necessariamente atenderam às exigências estabelecidas.<sup>6</sup> Assim, a RM de Porto Alegre, em 2015, alcançou 34 municípios em uma área de 10.346,21 km<sup>2</sup>, mais do que o dobro do tamanho da região metropolitana inicial em 1973 (figura 2).

FIGURA 2  
Configuração territorial da RM de Porto Alegre (2015)



Elaboração da autora.

Obs.: 1. Os municípios de São Sebastião e Igrejinha, apesar de suas inclusões em 2011 e 2012, passaram a fazer parte da RM de Porto Alegre oficialmente apenas a partir de 2015, conforme disposto na LC nº 11.740/2002.

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

5. Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha, em 2000, Capela de Santana, em 2001, Rolante, em 2010, Igrejinha, em 2011, e São Sebastião do Caí, em 2012.

6. Entre as justificativas para as inclusões de municípios, são encontradas as mais diversas alegações, como: proximidade com a área central da região metropolitana; papel em áreas estratégicas do estado; importância das áreas industriais; "sonho da comunidade"; reivindicação das autoridades políticas; proximidade com outros municípios que tiveram sua inclusão aprovada; "ressentimento" da falta de instrumentos de um planejamento urbano integrado com os demais municípios da região; existência de projetos governamentais específicos para a RM de Porto Alegre que possibilitam ao município o acesso aos recursos para o seu desenvolvimento, entre outras.

Ao longo de sua existência, a RM de Porto Alegre passou de 1,5 milhão de habitantes, em 1973, para em torno de 4 milhões de habitantes, em 2010, com crescimento da população no período 1973-2015 de 163,3%. O maior crescimento da população urbana foi entre 1973-1980, 52,5%, período em que a região metropolitana ainda se mantinha com apenas catorze municípios. A densidade demográfica passou de 313 hab./km<sup>2</sup>, em 1970, para 456 hab./km<sup>2</sup>, em 1980. Entre 1991-2000, com a inclusão de dezesseis municípios, a área metropolitana aumentou em 57,5% e, conseqüentemente, houve uma queda na densidade demográfica que passou para 386 hab./km<sup>2</sup>, em 2000 (tabela 1).

TABELA 1  
Evolução dos indicadores socioeconômicos da RM de Porto Alegre

RM de Porto Alegre	Número de municípios	Área (km <sup>2</sup> )	População total (habitante)	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	População urbana (habitante)	Taxa de urbanização (%)
1973	14	4.892,82	1.531.255	313	1.408.414	92,0
1980	14	4.892,82	2.231.360	456	2.147.936	96,3
Δ acumulada 1973-1980 (%)	0,0	0,0	45,7	45,7	52,5	4,7
1991	22	6.108,59	3.026.819	496	2.914.215	96,3
Δ acumulada 1980-1991 (%)	57,1	24,8	35,6	8,7	35,7	0,0
2000	30	9.619,53	3.708.746	386	3.545.395	95,6
Δ acumulada 1991-2000 (%)	36,4	57,5	22,5	-22,2	21,7	-0,7
2010	32	10.098,23	3.978.470	394	3.860.335	97,0
Δ acumulada 2000-2010 (%)	6,7	5,0	7,3	2,2	8,9	1,5
2015	34	10.346,21	4.032.062	390	3.908.133	96,9
Δ acumulada 2010-2015 (%)	6,3	2,5	1,3	-1,1	1,2	-0,1
Δ acumulada 1973-2015 (%)	142,9	111,5	163,3	24,5	177,5	5,4

Fonte: Censos demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.  
Elaboração da autora.

Nas últimas duas décadas, foi observada uma diminuição da densidade demográfica da região metropolitana, relacionada à inclusão de municípios com extenso território, mas com baixa população. No período 2000-2010, houve uma tendência de redução do crescimento da população, porém, os municípios agregados, a partir do final dos anos 1980, registraram taxas de crescimento superiores àquelas registradas nos municípios da configuração inicial da região metropolitana desde sua criação. Em 2010, alguns municípios metropolitanos ainda registravam altos percentuais de população rural: Glorinha (70%), Capela de Santana (40,40%) e Triunfo (34,6%).

A evolução da configuração territorial demonstra que nem sempre as inclusões de municípios na RM de Porto Alegre foram baseadas nos critérios técnicos

pertinentes relativos à existência do fenômeno de metropolização.<sup>7</sup> Dessa forma, o território metropolitano está basicamente constituído por uma área com urbanização consolidada,<sup>8</sup> que concentra mais de 80% da população e corresponde a um pouco menos que a metade do território metropolitano e a uma área em processo de urbanização. A RM de Porto Alegre apresenta uma desaceleração nas taxas de crescimento populacional, e as áreas que tendem ao maior crescimento populacional são aquelas em processo de urbanização. O aumento na população metropolitana, em, pelo menos, 1 milhão de habitantes, deve-se às inclusões municipais ocorridas a partir de 1989, assim como o aumento da área territorial (Martins e Potter, 2014).

Dessa maneira, a heterogeneidade do território metropolitano traz dificuldades para o estabelecimento de uma visão da região como um todo e de quais seriam as questões de escopo metropolitano a serem tratadas dentro de um planejamento e gestão integrados.

### **3 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RM DE PORTO ALEGRE**

A governança está ligada à perspectiva da ação concentrada entre os governos e a sociedade, podendo ser definida como o caráter multidimensional da ação do governo que ocorre em diferentes níveis, incorporando diferentes tipos de variáveis que influenciam o desempenho governamental (Hill e Hupe, 2014; O'Toole, 2000). Nessa lógica, a governança metropolitana ou interfederativa pode ser definida pela existência de padrões de articulação e cooperação, decorrentes de arranjos institucionais, que incluem os diversos atores políticos, econômicos e sociais no contexto metropolitano, e que visam o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum entre os municípios.

Conforme o Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa deve ser promovida pelos municípios por meio de um arranjo institucional ou uma estrutura de governança que inclua uma organização administrativa e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas compartilhados, assim como meios de controle social da própria organização, do planejamento e da execução das FPCIs.

---

7. Em função disso, em 1999 foi apresentada pelo órgão metropolitano uma proposta de revisão dos critérios para as inclusões que previa as situações em que um município deveria ser incluído à RM de Porto Alegre divididas em dois cenários. No primeiro, quatro condições designadas como "requisito isolado" seriam suficientes: *i*) se estivesse inserido na região; *ii*) se tivesse mancha urbana conurbada com município da região metropolitana; *iii*) se tivesse um índice de deslocamentos diários de passageiros de transporte coletivo para os municípios da RM de Porto Alegre igual ou superior à média deste índice no conjunto dos municípios da região; e *iv*) se fosse originário de desmembramento de município da região metropolitana. O segundo cenário era orientado por critérios físico-territoriais, funcionais e socioeconômicos, em que deveria haver: continuidade territorial e tendência à conurbação com a região metropolitana; deslocamentos diários de passageiros por transporte coletivo; população predominantemente urbana; relação entre o produto interno bruto (PIB) do município e o PIB médio dos municípios da RM de Porto Alegre; população predominantemente ocupada nos setores secundário e terciário; participação significativa das receitas próprias na receita total do município (Metroplan, 2016).

8. Catorze municípios da configuração inicial da RM de Porto Alegre.

Alguns princípios norteiam a governança interfederativa, como: o equilíbrio entre o interesse comum e a autonomia municipal, com observância às peculiaridades regionais e locais; o compartilhamento das responsabilidades sobre o desenvolvimento urbano integrado; e a gestão democrática da cidade, com uso efetivo dos recursos, na busca de um desenvolvimento sustentável.

Entretanto, cabe refletir quanto à suficiência do estabelecimento de um sistema de gestão, baseado na perspectiva de governança. Em contextos democráticos, o arranjo institucional está inserido em um ambiente institucional caracterizado por regras para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, que oferece um conjunto de parâmetros para operação desses arranjos institucionais. Nesse sentido, o arranjo institucional pode ser definido como uma forma particular de coordenação de processos em campos específicos, que define o objeto e o objetivo desses processos, quais atores e de que forma estes estão habilitados a participar, dentro de um conjunto de regras e mecanismos que balizam as ações. Dessa forma, os arranjos institucionais irão determinar a capacidade do estado na implementação de políticas públicas. Essa capacidade pode ser entendida por suas capacidades políticas em conjunto com as suas capacidades técnico-administrativas.<sup>9</sup>

A governança pública abre alternativas para o planejamento e gestão governamental e para o gerenciamento das políticas públicas, ao incluir mecanismos para envolvimento dos atores – políticos, econômicos e sociais – na formulação e na gestão de políticas públicas. Entretanto, a efetividade nas políticas públicas depende da cooperação e da coordenação nas ações governamentais, com a articulação entre as capacidades políticas e técnicas. Por sua vez, a cooperação nas ações governamentais depende do fortalecimento institucional e da capacidade dos governos em estabelecer e manter acordos. Desse modo, a governança pode assumir diferentes modelos, conforme o contexto em que é desenvolvida, indo desde uma forma mais centralizada pelo estado a uma menos centralizada,<sup>10</sup> com maior participação dos demais atores da sociedade (Hill e Hupe, 2014). A maior ou a menor centralização e a efetividade da governança também dependerão tanto das disposições políticas quanto das competências técnico-administrativas dos governos que, quando insuficientes, precisam ser supridas pela capacidade de articulação para realização de parcerias.

---

9. As primeiras estão relacionadas à governabilidade, a legitimidade da ação estatal para compatibilização das demandas da sociedade: interlocução, negociação, mobilização e articulação de diversos atores sociais. Já as capacidades técnicas estão relacionadas às estruturas burocráticas ou aparato burocrático do estado.

10. Governança por *Enforcement* ou por autoridade, a gestão protagonizada pelo governo se dá por incentivos, com tarefas claras e competências explícitas, tendo como mecanismo central as regras. Na governança por *Performance* ou por transação, a gestão é voltada para os resultados e o mecanismo central são os contratos que são gerenciados pelo governo. A governança por coprodução é a forma menos centralizada, o mecanismo central é a confiança, e a gestão visa resultados partilhados entre diferentes atores com base na responsabilidade, na realização de parcerias e no aumento da profissionalização (Hill e Hupe, 2014).

Com base nisso, pode-se considerar que os enfrentamentos para o desenvolvimento de arranjos de gestão nas regiões metropolitanas brasileiras estão relacionados a três aspectos: *i*) o formato das relações federativas, a partir da CF/1988, que restringe a cooperação e causa conflitos quanto à legitimidade nas funções públicas de interesse comum metropolitano; *ii*) o desmantelamento das estruturas de planejamento metropolitanas, nos anos 1990, que implicou a baixa efetividade das ações governamentais na área metropolitana, somadas às dificuldades no gerenciamento de contratos e articulações para o estabelecimento de parcerias para gestão; e *iii*) as dificuldades na definição e na priorização de demandas metropolitanas em função da compreensão de quais seriam as políticas públicas de escopo metropolitano ou as funções públicas de interesse metropolitano.

Com a instituição da RM de Porto Alegre em 1973, foram criados os conselhos deliberativo e consultivo, que vigoraram até 2011-2012, quando foi instituído um novo arranjo para gestão metropolitana. Esse primeiro arranjo dentro de um sistema político ditatorial foi marcado na sua fase inicial por uma gestão centralizada e vertical, mas dotada de competências técnicas e administrativas para o planejamento.

Com a democratização política do país e da gestão pública, que teve como marco histórico a CF/1988, as estruturas de gestão metropolitana no Rio Grande do Sul foram se tornando inoperantes, e o planejamento metropolitano fragmentou-se tanto pela mudança nas relações federativas, que permitiu maior autonomia dos municípios, como pela inclusão de novos atores ao processo de decisão, com o surgimento de outras institucionalidades com recorte intermunicipal.<sup>11</sup>

Para operacionalizar a gestão metropolitana, foi criada em 1975 a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), que em 1991 também passou a responder pelo planejamento e pela gestão das outras formas de organização regional instituídas no estado.

Mesmo com a possibilidade da criação de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, conforme a CE-RS/1989, a gestão regional permaneceu centralizada no órgão metropolitano estadual. Embora a gestão metropolitana tenha sido mantida praticamente por meio das atividades do órgão metropolitano, apenas em 2010 uma nova articulação institucional, liderada pela esfera municipal e com participação da sociedade civil organizada, foi iniciada e resultou na criação de um novo conselho deliberativo e de um gabinete de governança para a RM de Porto Alegre em 2011, que foram regulamentados em 2012.

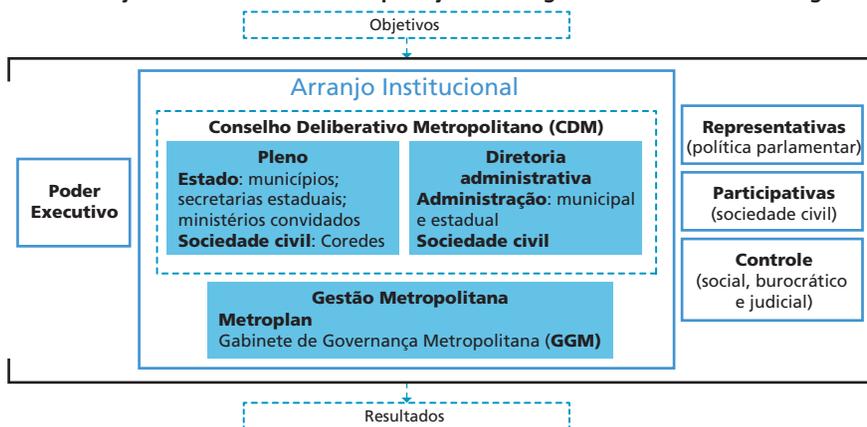
O arranjo institucional de gestão da RM de Porto Alegre, criado em 2011, apresenta uma estrutura de governança formal constituída por uma instância de caráter

---

11. Associações de municípios, comitês de bacias hidrográficas, conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) e consórcios públicos.

deliberativo, o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) da RM de Porto Alegre, e instituições voltadas para a gestão, a Metroplan e o Gabinete de Governança da RM de Porto Alegre (GGM da RM de Porto Alegre). A perspectiva é que esse arranjo possa criar interfaces com outras instituições do Poder Executivo, representativas, participativas e de controle (figura 3).

FIGURA 3  
Arranjo institucional formal de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre



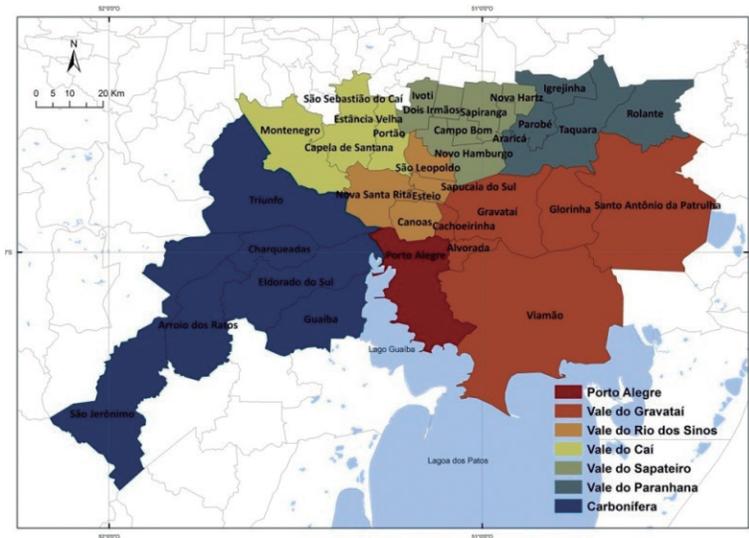
Fonte: LC nº 13.854/2011 e Decreto nº 48.946/2012.  
Elaboração da autora.

Além do novo arranjo institucional, em 2015 foi criado o Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre,<sup>12</sup> que reuniu as 34 câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos, integrando em torno de 440 vereadores. A criação desse fórum teve como principal objetivo proporcionar a cooperação entre as câmaras de vereadores a fim de promover o debate e a resolução de problemas comuns aos municípios. Nesse sentido, a perspectiva seria da proposição de ações voltadas para: a unificação de legislações municipais; o incentivo à modernização dos poderes legislativos; o intercâmbio de experiências administrativas; o debate e a proposição de projetos de políticas públicas integradas para a RM de Porto Alegre, por meio de comissões, sendo elas: *i*) Desenvolvimento Urbano, Habitação e Infraestrutura; *ii*) Transporte e Mobilidade; *iii*) Saúde; *iv*) Meio Ambiente e Saneamento; *v*) Educação, Cultura, Esporte, Ciência e Tecnologia; *vi*) Segurança, Direitos Humanos e Cidadania; e *vii*) Desenvolvimento Econômico, Regional e Turismo. Para tanto, a RM foi dividida em sete polos legislativos (figura 4).

12. Para mais informações, acessar o site do Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre. Disponível em: <<https://goo.gl/V1d8y5>>.

FIGURA 4

## Polos legislativos regionais do Parlamento Metropolitano



Elaboração da autora.

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

Na área metropolitana de Porto Alegre, há também outras institucionalidades, criadas em sua maior parte entre os anos 1980 e 1990, que atuam de forma fragmentada a fim de resolver problemas supramunicipais e promover o desenvolvimento de regiões específicas. Entre elas se destacam: seis associações de municípios, cinco conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), seis comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e os oito consórcios públicos.

Dessa forma, o modelo de governança a ser estabelecido, apesar de centralizado nos entes federativos, deveria buscar resultados partilhados envolvendo os demais atores governamentais e da sociedade civil organizada. No entanto, o que se observou foi um arranjo muito suscetível às mudanças políticas. Com a nova legislatura municipal, a partir de 2013, e com a nova legislatura estadual, a partir de 2015, as ações sobre as quais haviam sido firmados consensos entre os entes públicos, em especial a criação de um fundo metropolitano e a elaboração de um novo plano metropolitano, acabaram não sendo realizadas. Isso pode demonstrar a fragilidade nas disposições políticas em relação aos problemas metropolitanos.

A heterogeneidade do território metropolitano também faz com que se estabeleça uma maior competição na busca de recursos entre os municípios de maior porte em oposição àqueles de menor porte, que tendem a buscar soluções cooperadas. O formato das relações federativas também gerou conflitos entre o estado e os municípios em relação à legitimidade nas FPCIs, assim como gerou discordâncias

quanto à funcionalidade do arranjo institucional. Enquanto os municípios buscam ações horizontais, consorciadas, o estado tende a buscar a verticalização das ações.

Em meio à configuração territorial heterogênea e à fragilidade nas disposições políticas, outra dificuldade é a definição e a priorização das demandas metropolitanas. Desde a criação da RM de Porto Alegre, foram dispostas em lei algumas definições quanto às funções públicas que seriam de interesse comum entre os municípios.

Em 1973, foram definidos como serviços comuns de interesse metropolitano: *i*) o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; *ii*) o saneamento básico (abastecimento de água, rede de esgotos e limpeza pública); *iii*) o uso do solo metropolitano; *iv*) os transportes e o sistema viário; *v*) a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; e *vi*) o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental.

Em 1991, com a regulamentação da CE-RS/1989, as FPICs foram definidas mais detalhadamente, mantendo-se aquelas que se referem a saneamento, transporte e uso do solo e meio ambiente e incluindo funções que visam o desenvolvimento econômico e social na região metropolitana. Contudo, em 2002, com a revogação dessa lei, a instrução é que as FPICs deveriam ser definidas nas leis complementares que instituem a região metropolitana, a aglomeração urbana, a microrregião ou a rede de municípios.

Com isso, a atuação do órgão metropolitano esteve centrada em três áreas: *i*) a gestão territorial, com a prerrogativa da gestão do uso e ocupação do solo; *ii*) o incentivo ao desenvolvimento, com ações voltadas para gestão de meio ambiente (recursos hídricos e resíduos sólidos); e *iii*) a gestão de transportes, em que foram atribuídas à Metroplan finalidades privativas sobre o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM).<sup>13</sup> No entanto, a Metroplan, a partir dos anos 1990, teve um crescente aumento nas atribuições que não foi acompanhado pelo aumento da capacidade técnico-administrativa, o que implicou a redução da sua capacidade de planejamento.

Dessa maneira, embora um novo arranjo de gestão tenha sido constituído formalmente para a RM de Porto Alegre, as articulações para a governança metropolitana ainda se mostraram insuficientes e as ações e o planejamento metropolitano permaneceram fragmentados. O arranjo também não se mostrou capaz de agregar os interesses das demais institucionalidades – atuantes no recorte metropolitano –, que permaneceram em suas zonas de interesse.

---

13. Criado pela Lei nº 11.127/1998.

Em outro aspecto, a falta de recursos específicos para as ações metropolitanas fez com que essas fossem mantidas basicamente pelo órgão metropolitano, por meio de recursos da receita orçamentária do estado e/ou pela captação de recursos federais e de entidades multilaterais.

A partir de 2015, com a instituição do Estatuto da Metrópole, teve início, na RM de Porto Alegre, um processo de discussões para a adequação do arranjo institucional existente e para a elaboração do PDUI, dadas as exigências do Estatuto da Metrópole.

#### **4 ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO NA RM DE PORTO ALEGRE**

Nas diretrizes específicas do Estatuto da Metrópole, o planejamento é tido como um processo permanente, a ser realizado de forma compartilhada no âmbito da estrutura de governança. Os custos de execução das FPICs devem ser rateados de forma pactuada, e os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos envolvidos devem ser compatibilizados, podendo haver compensação por serviços prestados pelos municípios à unidade territorial urbana, dentro de acordos previamente firmados.

##### **4.1 Base metodológica para elaboração do PDUI**

Em função das exigências do Estatuto da Metrópole, em 2015 foi constituído, no nível estadual, um grupo de estudos<sup>14</sup> preparatórios à elaboração do PDUI e às adequações necessárias, visando levantar subsídios para o processo de elaboração do plano metropolitano. Desse modo, foi realizado um levantamento de dados e informações sobre a RM de Porto Alegre, desenvolvidos em estudos realizados pelos órgãos participantes, em especial pela Metroplan, e, a partir do debate, foi construída uma base metodológica para formulação do plano.

Todavia, havia a ressalva de que o PDUI deveria ser pactuado entre as diversas instâncias atuantes na região metropolitana, e não somente no nível estadual. Para tanto, também seria necessária uma visão estratégica sobre a região metropolitana, pactuada junto à sociedade, que poderia ser alcançada por meio do processo de elaboração do plano. Assim, num primeiro momento, a sugestão seria a elaboração de um plano com diretrizes básicas, que em fase posterior pudesse ser detalhado em temas específicos, visto que, muitas vezes, somente o detalhamento técnico dos planos não garante a execução desses.<sup>15</sup> Nesse sentido, foi frisada a importância da

14. Constituído por técnicos e dirigentes da Secretaria Estadual de Planejamento, da Metroplan e da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

15. Como exemplo, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos Urbanos da RM de Porto Alegre, formulado em 1998, que, apesar de ter contado com recursos significativos, não foi colocado em prática.

instituição formal e legal do plano para que as diretrizes fossem cumpridas, porém, ao mesmo tempo, a lei deveria ser flexível para futuras revisões necessárias, dadas as transformações na realidade ao longo do tempo.

Nos debates sobre o arranjo de gestão da RM de Porto Alegre e a governança metropolitana, foi entendido que a presença de outras formas de planejamento da área metropolitana, ligadas à esfera municipal e à sociedade civil, seria decorrente da ausência de diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, por parte do poder estadual e/ou pelo enfraquecimento do papel do próprio Estado, que acabou abrindo espaço para atuação de outros grupos de governança.

Quanto ao plano metropolitano, foi constatado que a RM de Porto Alegre não possui, uma vez que o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), elaborado em 1973, previa diretrizes até 1992, porém, desde a década de 1980 já não vinha sendo considerado como norteador do desenvolvimento da região. A impossibilidade de implementação desse planejamento de longo prazo se deu pelo próprio formato do plano, elaborado nos moldes de uma etapa desenvolvimentista do país, com prevalência técnica, sem considerar participação da sociedade, e também porque a base do plano eram os grandes investimentos em infraestrutura, prejudicados pela crise econômica atravessada pelo país nos anos 1980. Por outro lado, mesmo mantida a Metroplan, dentro do escopo de planejamento metropolitano, a fundação atuou vinculada a diferentes órgãos, mudando a forma de atuação a cada legislatura e permanecendo carente de pessoal técnico.

Outra dificuldade observada para o planejamento de longo prazo seriam as inserções de municípios à área metropolitana, constantemente ampliadas, dado que a observação dos critérios técnicos para inclusão de municípios à região metropolitana, por vezes, não é considerada pelo Poder Legislativo. Dessa maneira, além da necessidade de identificar as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, seria necessário adotar uma legislação que permitisse resguardar critérios que impeçam que algumas diretrizes básicas sejam desvirtuadas.

Apesar de a RM de Porto Alegre nunca ter tido um plano metropolitano instituído em lei, foram desenvolvidos alguns planos e estudos que definiram diretrizes para a região metropolitana ao longo dos seus anos de existência. Nesse sentido, pode-se considerar que o PDM/1973 delimitou a própria RM de Porto Alegre e contribuiu para a criação da Metroplan. Para mobilidade urbana, dois planos se destacaram: o Plamet/1976 e o PITMurb/2006. Na área ambiental, foi desenvolvido o Plano de Prevenção de Riscos e Desastres, derivado do Plano de Prevenção de Inundações (PAC 2).

#### 4.1.1 Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM/1973)

O PDM/1973 foi formulado por uma equipe composta por técnicos alemães e brasileiros, por meio do Acordo Básico de Cooperação Técnica dos governos do Brasil e da Alemanha de 1963, que também possibilitou o estudo para a delimitação da RM de Porto Alegre, em 1967. Como na época ainda não havia metodologia própria para elaboração de planos em regiões metropolitanas, a metodologia foi baseada em diretrizes de planejamento regional. O trabalho foi facilitado pela existência de bases de dados cartográficas, com levantamentos aerofotogramétricos, atualizadas e dados do censo demográfico 1970. O processo de planejamento compreendeu as etapas básicas de: *i*) conhecimento da realidade; *ii*) identificação de problemas; *iii*) estruturação de problemas; e *iv*) identificação de áreas-problema metropolitanas. A partir dessas etapas, foram identificados os objetivos para o desenvolvimento regional, em que foram observadas também as tendências de crescimento e prognóstico das receitas públicas. Entre as áreas-problema metropolitanas estavam: transporte coletivo, abastecimento, habitação, produtividade e estrutura econômica regional. Conforme o plano, a economia e o crescimento da região seriam baseados no desenvolvimento industrial, porém, era prevista a continuidade de zonas rurais, a produção agrícola existente na época, e algumas áreas deveriam ser preservadas para atividades de lazer. Para dar continuidade ao trabalho de planejamento do Grupo Executivo da RM de Porto Alegre (GERM de Porto Alegre), que elaborou o PDM, foi indicada a criação de um órgão de planejamento metropolitano, dando origem à Metroplan.

#### 4.1.2 Plano Diretor de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre (Plamet/1976)

O Plano Diretor de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre (Plamet) foi elaborado a partir de um convênio entre a Metroplan e o Grupo Executivo para Integração da Política dos Transportes (Geipot), pela esfera federal, tendo como interveniente-anuente o Conselho Metropolitano de Municípios da RM de Porto Alegre (CMM). O Plamet, seguindo as diretrizes do PDM, estabeleceu metas de curto, médio e longo prazos,<sup>16</sup> podendo ser considerado como a primeira experiência brasileira de planejamento de transporte urbano.

A previsão de demanda realizada nesses estudos deu origem ao estudo Transcol, que analisou o serviço de transporte coletivo de Porto Alegre e o interurbano, indicando soluções como a operação de ônibus com capacidade ampliada e os corredores de ônibus (vias exclusivas), assim como projetos de complementação da malha viária com os corredores radiais e perimetrais em Porto Alegre. Outro

---

16. As soluções no curto prazo previam reduzir os custos sociais nos deslocamentos da população urbana. No médio prazo, a intenção era integrar, por meio da tecnologia, a operação dos transportes e a regulamentação do uso do solo, considerando o processo real de ocupação. No longo prazo, era previsto alcançar as condições de acessibilidade relacionadas à implementação do programa de uso do solo do PDM da RM de Porto Alegre, no período de dez anos.

projeto decorrente dos estudos do Geipot foi o Trensurb, que deu origem ao trem metropolitano da RM de Porto Alegre.

O Plamet também propôs diretrizes e orientações para o planejamento viário, incluindo: o dimensionamento de vias terrestres urbanas e metropolitanas; a configuração da rede viária básica regional e da malha principal de transportes; o conjunto de medidas para implantação do Porto Seco em Porto Alegre, e acesso à área portuária; e a regulamentação do serviço de transporte coletivo urbano de Porto Alegre, como modelo aos serviços de transporte para os demais municípios da região metropolitana.

#### 4.1.3 O Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb/2006)

Nos anos 1990, foram identificados três projetos de transporte e mobilidade sobrepostos na RM de Porto Alegre, desenvolvidos pelas diferentes esferas de governo, sendo necessária uma compatibilização dessas propostas. Dessa maneira, por meio de um acordo de cooperação entre a prefeitura de Porto Alegre, o governo do estado do Rio Grande do Sul e o governo federal, foi composto um grupo de coordenação regional com a participação da Trensurb, da Metroplan e da Empresa Pública de Transportes Coletivos (EPTC) para elaboração do PITMurb,<sup>17</sup> que abrangeu apenas 13 dos 31 municípios metropolitanos na época. Com o plano, foi produzida uma densa base de dados em quinze volumes de relatórios técnicos que, além dos estudos preexistentes para o transporte e a mobilidade, incluíram estudos sobre demografia, economia e uso do solo, assim como foram previstos cenários para demanda de transportes até 2023. Havia também a proposta de implementação de uma Rede Estrutural Multimodal Integrada e Sistema de Transporte Integrado (SIT), modelo tarifário, sistemas de informação aos usuários, controle operacional, captação de financiamento, assim como soluções institucionais com a criação de consórcios públicos e privados.

O PITMurb, embora do ponto de vista técnico tenha sido impecável, não incluiu a participação da sociedade na sua elaboração, e a sua implementação esbarrou na falta de apoio por parte dos gestores públicos, sobretudo, na esfera municipal.

#### 4.1.4 Plano de Prevenção de Inundações/RS (PAC 2)

No Plano de Prevenção de Inundações/RS, foram apresentadas ações, estudos e projetos<sup>18</sup> para o atendimento ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas

---

17. O plano foi dividido em quatro fases: *i*) Estudo de Planejamento Estratégico (EPE), entre 2004 e 2006; *ii*) Processo de Planejamento Integrado, entre 2006 e 2007, com recursos do Ministério das Cidades; *iii*) desenvolvimento dos projetos executivos do Sistema Integrado de Transporte no âmbito da RM de Porto Alegre; e *iv*) implantação das soluções e execução de obras.

18. Estudos de concepção e anteprojetos de engenharia para proteção contra cheias do rio Gravataí e afluentes em Alvorada e Porto Alegre/RS (dique de Alvorada); a construção do dique do Arroio Feijó (no município de Alvorada); estudos e projeto conceitual de proteção contra cheias do Delta do Jacuí, em Eldorado do Sul/RS (dique de Eldorado do Sul); estudos de alternativas e projetos para minimização do efeito de cheias na bacia do rio dos Sinos; e estudos e projetos para minimização do efeito das cheias e estiagem na bacia do rio Gravataí.

a Desastres Naturais, apoiado por recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Essas ações tiveram como objetivo a prevenção de inundações na região metropolitana, contemplando obras voltadas à redução do risco de desastres naturais, à identificação das áreas de deslizamentos e enxurradas e de risco hidrológico, e à proposta de monitoramento e alerta integrados.

#### 4.1.5 Projetos para a RM de Porto Alegre

Entre os projetos desenvolvidos para a RM de Porto Alegre, destaca-se o Programa Técnico para o Gerenciamento da RM de Porto Alegre (Proteger), nos anos 1990, em parceria com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). O objetivo desse programa foi a realização de um levantamento sobre o meio físico (declividade, geologia, geomorfologia, pedologia, formações superficiais e hidrogeologia, entre outros) da RM de Porto Alegre, englobando 23 municípios. A partir desse estudo, a perspectiva era de um cruzamento desses com os dados locacionais das atividades antrópicas (habitação, indústria, mineração, disposição de resíduos, agricultura) a fim de definir ações preventivas de planejamento do uso do solo e ações corretivas de saneamento e controle de riscos.

Em relação ao sistema viário destaca-se o PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades, que, seguindo as diretrizes do PITMurb, propôs intervenções voltadas à implantação de infraestrutura e qualificação dos serviços de transporte público em nove municípios: Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão.

#### 4.2 Plano de trabalho para elaboração do PDUI da RM de Porto Alegre

A partir da análise do planejamento na RM de Porto Alegre, foi construída uma proposta de plano de trabalho e metodologia a ser desenvolvida para a elaboração do PDUI. O plano de trabalho foi dividido em seis etapas básicas (figura 5).

FIGURA 5

##### **Etapas propostas para a elaboração do PDUI**



Elaboração da autora.

A primeira etapa compreenderia a mobilização inicial, as análises preliminares, as definições metodológicas, o mapeamento dos atores, a comunicação e a definição da forma de participação social. Na segunda etapa, a partir do debate entre os envolvidos, seria construída uma visão sobre a metrópole (“qual metrópole queremos”), seriam definidos os objetivos, os principais temas, as metas e prioridades e os horizontes futuros. A elaboração compreenderia quatro partes:

a caracterização e o diagnóstico sobre a região metropolitana, as estratégias e as propostas para o planejamento. Na etapa seguinte, com a consolidação do plano, o conhecimento acumulado nas atividades anteriores seria sistematizado. Após a aprovação e a instituição do plano, seriam estabelecidas revisões sistemáticas.

Para operacionalização do trabalho, seria necessária a inclusão de outros atores nos debates e nas definições, pois o plano não poderia ser elaborado apenas no nível estadual. Contudo, caberia aos atores envolvidos orientar os trabalhos, posto que, em grande parte, a execução deveria ser feita por meio de contratação de terceiros, uma vez que o órgão metropolitano não dispunha de estrutura suficiente para isso. Nesse processo, poderiam ser analisados os planos setoriais realizados por outros órgãos e outras secretarias do estado, a fim de fornecerem subsídios para o PDUI.

Para divisão temática, haveria também a necessidade de definição sobre quais FPICs seriam tratadas no plano. A governança poderia ser construída a partir do envolvimento dos demais atores interessados, conforme as temáticas definidas pelas FPICs, que, em certa medida, poderia ser desenvolvida e consolidada juntamente com o plano. Para a instituição do PDUI, assim como para a definição das FPICs, seria necessário também o envolvimento do Poder Legislativo, desse modo, entre 2015 e 2016, foi criada uma comissão especial junto à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL-RS) para a análise da aplicação do Estatuto da Metrópole no estado.

## **5 COMISSÃO ESPECIAL DO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

A Comissão Especial do Estatuto da Metrópole teve como principais objetivos a adequação dos critérios para a constituição das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas à nova lei e o entendimento de como poderia ser a arquitetura institucional metropolitana, com base em um sistema de planejamento e na governança interfederativa. A comissão também visava dar o apoio parlamentar aos demais atores envolvidos no cumprimento das disposições do Estatuto da Metrópole, por meio de recomendações a serem agregadas aos esforços que já vinham sendo realizados. Os trabalhos foram desenvolvidos entre 19 de dezembro de 2015 e 27 de março de 2016 (quadro 1).

### **QUADRO 1**

#### **Atividades da Comissão Especial do Estatuto da Metrópole**

Mês	Atividades
Outubro/2015	Instalação da comissão; reunião do Grupo Técnico (GT).
Novembro/2015	Eleição de presidente e vice-presidente e aprovação do plano de trabalho e diversos requerimentos; reunião do GT; audiência pública para analisar e debater o Estatuto da Metrópole no contexto do Rio Grande do Sul.
Dezembro/2015	Seminário Internacional de Planejamento Metropolitano em Debate (Ipea); reunião do GT.
Fevereiro/2015	Ata declaratória; eleição de presidente, vice-presidente e relator, e aprovação de requerimentos.
Março/2016	Reunião do GT; audiência pública: transporte hidroviário, o desafio da integração; votação do relatório final.

Elaboração da autora.

Entre os debates na comissão estavam quais seriam as FPCIs a serem enfrentadas de forma integrada pelas esferas de governo; entre elas se destacaram: a mobilidade urbana, a segurança pública, o saneamento básico, o tratamento dos resíduos sólidos, o turismo, as novas tecnologias, o desenvolvimento sustentável e a habitação (precarização de moradias). A perspectiva era criar condições para a implantação do Estatuto da Metrópole e, a partir disso, sugerir medidas governamentais e legislativas para a integração dessas políticas. Havia o reconhecimento da dispersão de iniciativas e ações sobrepostas, principalmente, na RM de Porto Alegre, que resultavam em perda de oportunidades e desperdício de recursos financeiros, de conhecimento e de participação da população. Contudo, embora os problemas comuns impusessem ações integradas, ainda havia um *deficit* de governança, que colocava a gestão compartilhada como um desafio aos governos.

Desse modo, o PDUI poderia ser uma forma para execução de ações integradas pelas três esferas de governo, ensejando a constituição da governança, pois obriga a compatibilização dos planos municipais, assim como as das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Planos Plurianuais. Uma lacuna para o estabelecimento da governança, não prevista no Estatuto da Metrópole, seria também a ausência de um comitê de mediação de conflitos, que acabam sendo resolvidos pelo Judiciário. Outra fragilidade para a gestão metropolitana tratava-se da ausência de fundos de financiamento para as políticas integradas, em especial, recursos federais já que o artigo que instituía um fundo foi vetado no Estatuto da Metrópole.

Noutro ponto, foi destacada a existência de um grande número de projetos de criação de regiões metropolitanas e inclusões de municípios nas regiões existentes tramitando na AL-RS, sendo que no Estatuto da Metrópole não traz com clareza os critérios para implantação de novas regiões metropolitanas. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de uma repactuação federativa para reconhecimento da soberania das regiões metropolitanas. Ao contrário da mera imposição autoritária pelo Estatuto da Metrópole para adequação das regiões metropolitanas em um prazo de três anos, sob pena de não recebimento de recursos da União, deveria haver um debate sobre a inserção das regiões metropolitanas no pacto federativo. No Rio Grande do Sul, as novas regiões metropolitanas deveriam ser formadas a partir da importância das cidades para o estado, e, para resolver a confusão organizacional, a Metroplan deveria ser reconhecida como autoridade regional, sendo colocada a capacidade de gerenciamento acima da capacidade dos municípios.

Um entrave ao planejamento metropolitano também está na ausência de um fundo de financiamento para construção de políticas públicas integradas nas regiões metropolitanas, posto que em muitos casos havia incapacidade de os municípios sozinhos darem conta de suas políticas públicas. Também havia uma tendência de os municípios encararem o planejamento como despesa, dada a quantidade de

planos de diferentes esferas a serem atendidos pelos municípios, aqueles exigidos pelo governo federal (saneamento, resíduos sólidos, entre outros), e também planos regionais desenvolvidos por várias institucionalidades, como as associações de municípios, os Coredes e os comitês de bacia.

### **5.1 Principais conclusões e recomendações da comissão especial e desafios futuros**

Ao encerrar os trabalhos da Comissão Especial do Estatuto da Metrópole, ficou entendido que a ação cooperada é viável, pois a própria comissão poderia ser considerada como um exercício da governança, envolvendo diversos atores e diversas instituições interessados nos problemas metropolitanos, em um ambiente de troca de experiências e cooperação. Nesse contexto, o principal problema no Rio Grande do Sul era a existência de um sistema de gestão formal consolidado, mas com sobreposição de instâncias e ações isoladas de cada uma delas, comprometendo o alcance de uma governança efetiva.

A fim de viabilizar a aplicabilidade do Estatuto da Metrópole, a comissão, em seu relatório final, fez algumas recomendações para o estado do Rio Grande do Sul, a Metroplan e os municípios. Para os municípios metropolitanos, foi recomendado que toda a demanda por inclusão em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas fosse precedida, obrigatoriamente, por audiências públicas e aprovação pela Câmara Municipal dos Vereadores, sendo posteriormente encaminhada à Metroplan para parecer técnico. As secretarias municipais de planejamento passariam a ser as instâncias responsáveis pela governança metropolitana no âmbito municipal.

Para o estado do Rio Grande do Sul, foi recomendada a realização de uma ampla campanha de divulgação e esclarecimento dos dispositivos e exigências presentes no Estatuto da Metrópole, junto aos municípios, preferencialmente planejada e executada dentro de um modelo de governança, por meio da cooperação dos principais atores envolvidos no esforço de integração e desenvolvimento metropolitano. Ademais, foi também necessária a reavaliação do arranjo formal de gestão metropolitana, adequando o CDM e o GGM ao Estatuto da Metrópole e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, composto por recursos provenientes dos municípios. O fortalecimento da Metroplan aconteceu para que ela pudesse exercer a autoridade metropolitana, com garantia dos recursos humanos, técnicos e orçamentários necessários para isso.

Conforme as recomendações, a Metroplan deveria ser a autoridade metropolitana a apresentar condições para formular, compartilhar, de forma colaborativa com a sociedade, e coordenar a execução do PDUI, assim como liderar a governança entre todos os atores nos territórios, articulando capacidades políticas e técnicas. Além disso, o órgão metropolitano deveria promover a gestão democrática e participativa e viabilizar

a cooperação entre os municípios em torno de projetos comuns. Dessa forma, foram recomendadas   Metroplan ações para a criação de instâncias de mediação de conflitos de interesse entre municípios, estado e região metropolitana. Caberia ao órgão a definição de calendário de elaboração das diretrizes do PDUI e a notificação dos municípios metropolitanos, quanto às exigências de revisão e compatibilização dos planos diretores e sans es previstas no caso de não cumprimento.

A AL-RS deveria cooperar com a Metroplan para garantir a análise técnica das demandas por criação de novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e inclusão de novos municípios nas formas já existentes. Caberia   AL-RS também a criação da Comissão de Assuntos Municipais para prosseguimento no acompanhamento da implantação do Estatuto da Metrópole.

Dessa maneira, os desafios futuros para aplicação do Estatuto da Metrópole e elaboração do PDUI seriam a necessidade de envolvimento da população na discussão do plano e de uma postura mais rigorosa nos processos de inclusões de municípios e para a criação de novas regiões metropolitanas no estado. Somado a isso, há também a necessidade de criação de um sistema de gestão institucionalizado e de fontes de financiamento, assim como de consolidar e fortalecer a autoridade metropolitana, com capacidade de governança.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A evolução da configuração territorial da RM de Porto Alegre demonstra que a metropolização político-institucional gerou uma maior heterogeneidade do território metropolitano, que traz dificuldades para o estabelecimento de uma visão da região como um todo e de quais seriam as questões de escopo metropolitano a serem tratadas dentro de um planejamento e gestão integrados.

Em relação ao proposto pelo Estatuto da Metrópole, o novo arranjo formal da RM de Porto Alegre ainda apresenta uma lacuna referente à constituição de um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas compartilhados. Assim como ainda não foi alcançado um equilíbrio entre o interesse comum e a autonomia municipal, mantendo-se o estado efetivamente à frente das questões metropolitanas por meio das ações do órgão metropolitano. O arranjo se mostrou muito suscetível às mudanças políticas, o que pode demonstrar a fragilidade nas disposições políticas em relação aos problemas metropolitanos.

Em meio   configuração territorial heterogênea e   fragilidade nas disposições políticas, outra dificuldade é a definição e a priorização das demandas metropolitanas, que, somada à falta de recursos específicos para ações metropolitanas, fez com que essas fossem definidas e mantidas a partir do órgão metropolitano, com maior protagonismo da esfera estadual.

Embora o desenvolvimento da região metropolitana tenha sido norteado pelo PDM/1973, que delimitou a própria RM de Porto Alegre e contribuiu para a criação da Metroplan, foi constatado que a RM de Porto Alegre não possui um plano metropolitano, uma vez que o PDM previa diretrizes até 1992, mas desde a década de 1980 já não vinha sendo considerado como norteador do desenvolvimento da região.

Essa ausência de diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, por parte do poder estadual e o enfraquecimento do papel do próprio estado acabaram abrindo espaço para a atuação de outros grupos de governança, ligados à esfera municipal e à sociedade civil. Assim, mesmo que os problemas comuns impusessem ações integradas, ainda há um *deficit* de governança, que coloca a gestão compartilhada como um desafio aos governos. Nesse sentido, o principal problema no Rio Grande do Sul trata-se da existência de um sistema de gestão formal consolidado, mas, com sobreposição de instâncias e ações isoladas de cada uma delas, comprometendo o alcance de uma governança efetiva.

Dessa maneira, além da necessidade de identificar as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, seria necessário adotar uma legislação que permitisse resguardar critérios que impeçam que algumas diretrizes básicas sejam desvirtuadas. O PDUI poderia ser uma forma para execução de ações integradas pelas três esferas de governo, ensejando a constituição da governança, pois obriga a compatibilização dos planos municipais, sendo que o estabelecimento da governança interfederativa poderia ser desenvolvido a partir da elaboração do PDUI, visto que o plano deveria envolver os atores metropolitanos.

A tendência era que o órgão metropolitano se tornasse a autoridade metropolitana, passando a apresentar condições para formular, compartilhar, de forma colaborativa com a sociedade, e coordenar a execução do PDUI, assim como liderar a governança entre todos os atores nos territórios, articulando capacidades políticas e técnicas. Contudo, além de a Metroplan ter perdido a sua capacidade de planejamento ao longo dos anos, em dezembro de 2016, a AL-RS, contrariando suas próprias recomendações, autorizou a extinção da Metroplan,<sup>19</sup> proposta pelo Poder Executivo, para fins de reestruturação administrativa e redução de gastos, sem nenhuma proposta concreta de continuidade dos trabalhos, além da informação de que as atribuições do órgão passariam para uma secretaria de estado.

Desse modo, embora um novo arranjo de gestão tenha sido constituído formalmente para a RM de Porto Alegre, as articulações para governança metropolitana ainda se mostraram insuficientes e as ações e o planejamento metropolitano permaneceram fragmentados, em função tanto das fragilidades nas disposições políticas quanto pela falta de capacidades técnico-administrativas.

---

19. Projeto de Lei nº 246/2016 e Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017.

## REFERÊNCIAS

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**: an introduction to the study of operational governance. Los Angeles: Sage, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: <<https://goo.gl/S9qSjA>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

MARTINS, C. M. R.; POTTER, K. Políticas públicas metropolitanas: planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 101-116, 10 nov. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Tj4fGb>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

METROPLAN – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. **Recomendações sobre organização regional no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Metroplan, maio 2016. 88 p. Disponível em: <<https://goo.gl/GakwWt>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

O'TOOLE JUNIOR, L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALONSO, J. A. F. **Gênese e institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2008. (Textos para Discussão, n. 29). Disponível em: <<https://goo.gl/YLxhZL>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

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 da União**, Brasília, 11 jun. 1973. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. 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 da União**, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/EiKXSF>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CDM – CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO. **Planejamento estratégico metropolitano**. [s.l.]: [s.n.], 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Disponível em: <<https://goo.gl/Nu9ULC>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/Nu9ULC>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/Nu9ULC>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/dWzoK9>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.748, de 29 de outubro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, n. 90, 29 out. 1974. Disponível em: <<https://goo.gl/fKW1fQ>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 3 out. 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/Ppfpuz>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a organização regional do estado, regulamenta o artigo 16 da Constituição do Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, n. 248, 23 dez. 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/RNB7bh>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM, cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – CETM, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 10 fev. 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/nazng3>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 14 jan. 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/qFzGh>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Comissão especial para analisar a aplicação do Estatuto da Metrópole. Porto Alegre: AL-RS, mar. 2016. 83 p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017. Autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/bfpaqE>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

