

# GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

## Relatório de Pesquisa

Adequação dos Arranjos de Governança  
Metropolitana ao Estatuto da Metr pole e  
Subsídios   Elaborac o dos Planos de  
Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI):  
Região Metropolitana de Porto Alegre





# ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI): REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Relatório de Pesquisa



**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes



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**

Ernesto Lozardo

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

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

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

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Constantino Cronemberger Mendes

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

Fabiano Mezadre Pompermayer

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

Lenita Maria Turchi

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

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

# ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI): REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Relatório de Pesquisa



**ipea**

Rio de Janeiro, 2019

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Este Relatório de Pesquisa é um produto da parceria entre as instituições:**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea  
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser  
Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan

### **Projeto Governança Metropolitana no Brasil**

#### **Coordenação Nacional da Rede Ipea**

Marco Aurélio Costa – Ipea

#### **Coordenação do Projeto Governança Metropolitana no Brasil**

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

Marco Aurélio Costa – Ipea

#### **Autora**

Cristina Maria dos Reis Martins – Observatório Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

#### **Revisão Técnica**

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

César Buno Favarão – Ipea

Este Relatório de Pesquisa é um produto do Acordo de Cooperação Técnica (ACT nº 03019.000147/2015-83) entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e o Observatório Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

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

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

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

## SUMÁRIO

RESUMO .....	7
1 INTRODUÇÃO .....	7
2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM .....	9
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI .....	40
4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA.....	45
5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA.....	46
6 OUTROS TÓPICOS .....	49
REFERÊNCIAS .....	52
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	53
SITES CONSULTADOS .....	54



## RESUMO

Este relatório, desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE-RS), dentro do projeto Governança Metropolitana no Brasil, em parceria com o Ipea, apresenta um quadro da governança na Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre, relacionada à aplicação do Estatuto da Metrópole (EM), no que se refere à necessidade de adequação do arranjo institucional de gestão e à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

## 1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole (EM), instituído em 2015 pela Lei Federal nº 13.089/2015, estabeleceu as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (AUs) brasileiras. A lei também versou sobre as normas gerais a serem observadas no planejamento metropolitano, dispondo sobre a obrigatoriedade do desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), assim como de outros instrumentos de governança interfederativa.

Também foram dispostos critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no campo de desenvolvimento urbano. Na aplicação do EM devem ser observadas as normas gerais de direito urbanístico dispostas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988), relativos às políticas nacionais de desenvolvimento urbano, regional e políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

O EM dispôs sobre alguns conceitos fundamentais para ação governamental em relação ao planejamento e à gestão das formas de organização regional, como podemos ver a seguir.

A AU foi descrita como uma unidade territorial formada a partir de dois ou mais municípios limítrofes, que se caracteriza pela complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Já a metrópole foi definida como um espaço urbano territorial contínuo, relevante em termos de população, aspectos políticos e socioeconômicos, e que exerce influência nacional ou regional, de acordo com os critérios definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por dedução, o EM definiu a região metropolitana (RM) como uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (Brasil, 2018).

As FPICs foram conceituadas pelo EM como políticas públicas – ou ações inseridas em políticas públicas – que os municípios não são capazes de realizar de forma isolada, ou que causam impacto nos municípios vizinhos.

Por sua vez, um dos elementos (designado pelo EM) para a implementação dessas políticas de desenvolvimento urbano nas formas de organização regional foi a governança interfederativa, conceituada como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação em relação a organização, planejamento e execução das FPICs” (Brasil, 2018).

O termo governança, quando relacionado à implementação de políticas públicas, em geral, refere-se à forma como os impactos coletivos são produzidos em um sistema social (Hill e Hupe, 2014). No entanto, seu conceito tem caráter polissêmico, sendo usado de diferentes maneiras. Para muitos teóricos, pode referir-se a uma determinada fase no processo de evolução do governo ocidental, em que surgiu a percepção de que nem o governo nem o mercado, quando agem isoladamente, são capazes de solucionar os problemas da sociedade. Desse modo, a governança está ligada à perspectiva da ação concentrada entre os governos e a sociedade. Noutra ponta, também pode ser definida como o caráter multidimensional da ação do governo, que ocorre em distintos níveis, incorporando diferentes tipos de variáveis que influenciam o desempenho governamental (Hill e Hupe, 2010; O'Toole Junior, 2000).

Dessa maneira, 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 ao planejamento e à gestão de FPICs entre os municípios.

No EM, ela deve ser promovida pelos municípios por meio de um arranjo institucional ou 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 FPICs. Alguns princípios norteiam a governança interfederativa: *i)* o equilíbrio entre o interesse comum e a autonomia municipal, com observância das peculiaridades regionais e locais; e *ii)* o compartilhamento das responsabilidades sobre o desenvolvimento urbano integrado, a gestão democrática da cidade, com uso efetivo dos recursos, buscando um desenvolvimento sustentável (Brasil, 2018).

Nas diretrizes específicas do EM, o planejamento é tido como um processo permanente, a ser realizado de modo compartilhado no âmbito da estrutura de governança. Os custos de execução das FPICs devem ser rateados de forma pactuada; os planos plurianuais (PPAs), as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) 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.

Além do PDUI, que é instrumento obrigatório, há também outros previstos no EM: planos setoriais interfederativos; zonas especiais para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, conforme o Estatuto da Cidade; fundos públicos; parcerias público-privadas interfederativas; operações consorciadas e consórcios públicos; convênios de cooperação e contratos de gestão.

O EM estabeleceu requisitos mínimos a serem contidos no PDUI, que foi disposto com um instrumento que estabelece as diretrizes estruturantes para planejamento do desenvolvimento urbano: *i)* diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; *ii)* macrozoneamento; *iii)* diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; *iv)* diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas; *v)* delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, assim como das áreas sujeitas ao controle especial pelo risco de desastres naturais; e *vi)* sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (Brasil, 2015). Além desses requisitos, o PDUI deve ser compatibilizado com os planos diretores municipais, sendo elaborado no âmbito da estrutura de governança, aprovado em lei e revisado a cada dez anos.

Com isso, o estatuto dispôs sobre a condição de gestão plena, a ser alcançada pelas organizações regionais (RMs e AUs). Para gestão plena, a RM ou a AU deve ter delimitação formalizada mediante lei complementar estadual; deve ter constituída uma estrutura de governança e um PDU aprovado por lei estadual. Destaca-se que o apoio federal às regiões ou aglomerações, a partir de 2018, dependerá da existência dessa gestão plena (Brasil, 2018).

Dessa maneira, conforme o EM, até 2018,<sup>1</sup> as RMs e as AUs devem contar com uma estrutura de governança instituída e de um PDU aprovado em lei. No Rio Grande do Sul, devem ser contempladas as RMs de Porto Alegre e de Caxias do Sul e as AUs do litoral norte e do litoral sul do estado.

Em 2015, em função disso, foram desenvolvidas no Rio Grande do Sul algumas ações visando à consecução desses objetivos, sendo priorizada, em especial, a RM de Porto Alegre. Entre essas ações destacam-se um grupo de estudos criado no âmbito estadual e a Comissão Especial para Analisar a Aplicação do Estatuto da Metrópole, criada junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL-RS).

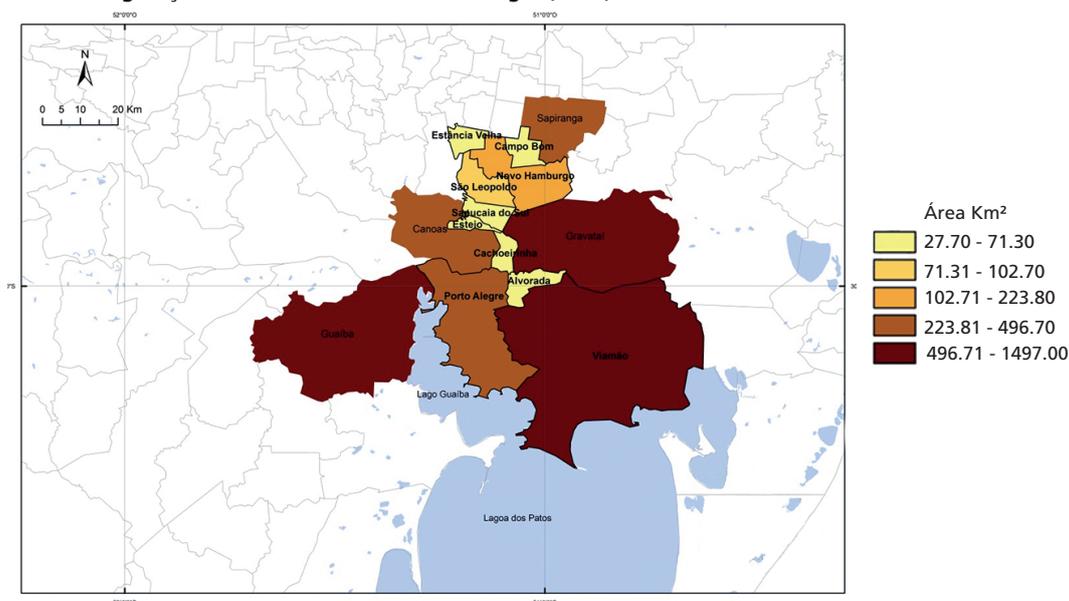
## 2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM

### 2.1 A RM de Porto Alegre

#### 2.1.1 Evolução da configuração territorial (1973-2012)

A RM de Porto Alegre foi criada pela Lei Federal nº 14/1973, compreendendo inicialmente quatorze municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão (mapa 1).

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



Elaboração da autora.

1. A Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, convertida na Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, alterou os prazos para execução dos planos, estabelecendo o máximo de sete anos para elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana.

Nessa época, de acordo com o Censo do IBGE de 1970, a área metropolitana<sup>2</sup> compreendia 4.892,82 km<sup>2</sup>, com uma população de 1.531.255 habitantes, em torno de 23% da população do estado do Rio Grande do Sul. A densidade demográfica era de 313 habitantes/km<sup>2</sup>, e a taxa de urbanização, de 92%. A maior parte da população residia nos municípios de Porto Alegre, com 885.545 habitantes (57,8% do total), e Canoas, com 153.730 habitantes (10% do total).

O município de Canoas, com 348,97 km<sup>2</sup>, incluía a área de Nova Santa Rita (217,87 km<sup>2</sup>), desmembrada em 1992. Gravataí, com 787,14 km<sup>2</sup>, englobava a área de Glorinha (323,64 km<sup>2</sup>), desmembrada em 1988. Guaíba compreendia 886,67 km<sup>2</sup>, já que incluía a área de Eldorado do Sul (509,73 km<sup>2</sup>), desmembrada em 1988. Sapiranga, totalizando 235,74 km<sup>2</sup>, englobava as áreas de Nova Hartz (62,56 km<sup>2</sup>) e Araricá (35,15 km<sup>2</sup>), desmembradas com a criação desses municípios em 1982 e 1995, respectivamente. Esses quatro municípios correspondiam a 46,2% da área metropolitana na época, e, somados a Viamão, com 1.497,09 km<sup>2</sup>, chegava-se a 76,8% da área metropolitana.

Com a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul (CE-RS), em 1989, foram incluídos mais oito municípios ao recorte metropolitano: Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo, totalizando 22 municípios, em uma área territorial de 6.108,70 km<sup>2</sup>. Sua inclusão – com exceção de Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz, cujas áreas já faziam parte da configuração inicial da RM – resultou em um aumento de 24,8% na área metropolitana, com acréscimo de 1.215,76 km<sup>2</sup> (Rio Grande do Sul, 1989).

Em 1994, a área metropolitana cresceu mais 216,51 km<sup>2</sup>, com a inclusão do município de Charqueadas. Em 1998, foram incluídos os municípios de Araricá e Nova Santa Rita, cujas áreas já pertenciam à configuração inicial da RM. Com a entrada, em 1999, de Montenegro, São Jerônimo e Taquara, a área metropolitana aumentou 28,8%, alcançando 8.143,79 km<sup>2</sup>, e a região passou a somar 28 municípios, o dobro da configuração inicial.

Em 2000, com a inclusão de Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha, foram acrescidos mais 1.475,74 km<sup>2</sup> à RM, e, em 2001, com a entrada de Capela de Santana, com 183,07 km<sup>2</sup>, a região chegou a 9.802,59 km<sup>2</sup>, com aumento de 100,3% em relação à área metropolitana inicial, em 1973.

Passada praticamente uma década sem inclusões de municípios, com a entrada de Rolante (em 2010), Igrejinha (em 2011), e São Sebastião do Caí (em 2012), mais 543,62 km<sup>2</sup> foram acrescidos à área metropolitana, somando 111,5% de aumento em relação à área de 1973 (tabela 1).

2. O reprocessamento dos valores das áreas territoriais, de acordo com a estrutura político-administrativa vigente em 1º de julho de 2015, data de referência das Estimativas Populacionais 2015, incorporou as alterações de limites territoriais municipais ocorridas após o Censo Demográfico 2010 e praticadas nas Estimativas Populacionais Anuais no período de 2011 a 2015, bem como os demais ajustes territoriais verificados neste período.

TABELA 1  
Evolução da configuração territorial da RM de Porto Alegre (1973-2012)

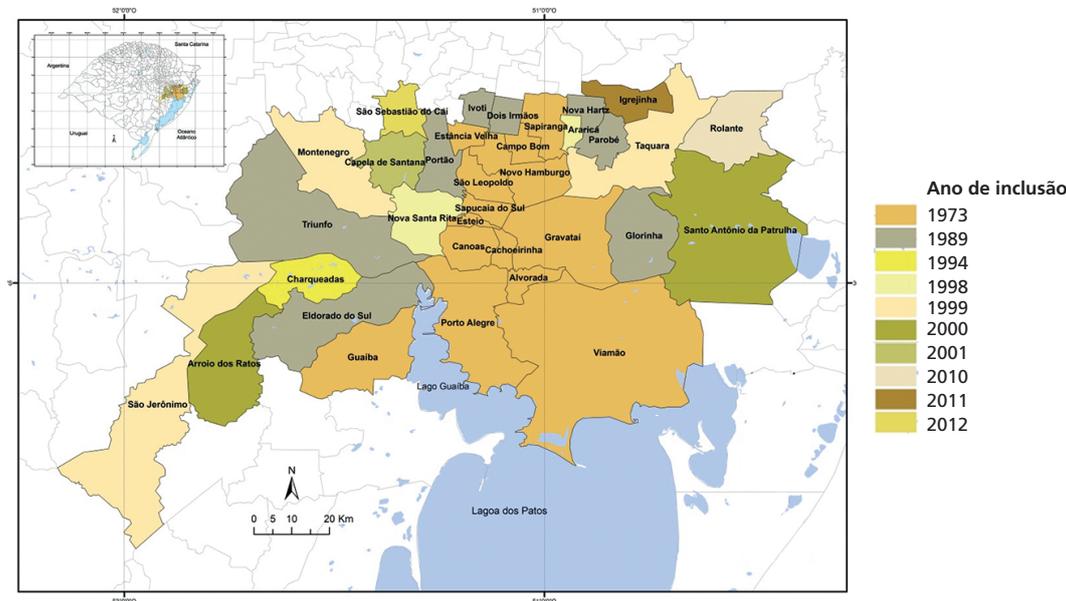
Ano de inclusão	Número de municípios		Área km <sup>2</sup>		Variação % área metropolitana	
	Incluídos	Total	Incluída	Total	Período	Acumulado
1973	14	14	4.892,82	4.892,82	—	—
1989	08	22	1.215,76	6.108,59	24,8	24,8
1994	01	23	216,51	6.325,10	3,5	29,3
1998	02	25	0,00	6.325,10	0,0	29,3
1999	03	28	1.818,69	8.143,79	28,8	66,4
2000	02	30	1.475,74	9.619,53	18,1	96,6
2001	01	31	183,07	9.802,59	1,9	100,3
2010	01	32	295,64	10.098,23	3,0	106,4
2011	01	33	135,86	10.234,09	1,3	109,2
2012	01	34	112,12	10.346,21	1,1	111,5

Fonte: CE-RS, lei complementar federal, leis complementares estaduais e IBGE.

Obs.: Para 1973 foram somadas as áreas dos municípios de Eldorado do Sul (desmembrado de Guaíba em 1988), Glorinha (desmembrado de Gravataí em 1988), Nova Hartz (desmembrado de Sapiranga em 1987), Araricá (desmembrado de Sapiranga em 1995) e Nova Santa Rita (desmembrado de Canoas em 1992), cujas áreas já pertenciam à RM em 1973. Essas áreas também não foram consideradas nos anos de inclusão desses municípios (1989 e 1998).

Com isso, 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 RM inicial (mapa 2). Ressalva-se que 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 Lei Complementar (LC) nº 11.740/2002.

MAPA 2  
Configuração territorial da RM de Porto Alegre (1973-2012)



Elaboração da autora.

Obs.: As áreas dos municípios de Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz, incluídos em 1989, e de Araricá e Nova Santa Rita, incluídos em 1998, já pertenciam à configuração inicial da RM.

### 2.1.2 Evolução dos indicadores socioeconômicos da RM de Porto Alegre (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)

Ao longo dos mais de quarenta anos de sua existência, a RM de Porto Alegre passou de 1,5 milhão de habitantes, em 1973, para aproximadamente 4 milhões em 2010,

com crescimento de 163,3% da população no período de 1973 a 2015. O período de maior crescimento da população urbana foi entre 1973 e 1980, em que a região ainda se mantinha com apenas quatorze municípios, 52,5%, com aumento da densidade demográfica em 45,7%, passando de 313 habitantes/km<sup>2</sup>, em 1970, e para 456 habitantes/km<sup>2</sup>, em 1980. Entre 1991 e 2000, com a inclusão de dezesseis municípios, a área metropolitana aumentou em 57,5%, e consequentemente houve uma queda na densidade demográfica, que passou para 386 habitantes/km<sup>2</sup>, em 2000 (tabela 2).

TABELA 2  
Evolução das taxas de urbanização da RM de Porto Alegre (1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2015)

RM de Porto Alegre (período)	Número de municípios	Área km <sup>2</sup>	População total (habitantes)	Densidade demográfica (habitantes/km <sup>2</sup> )	População urbana (habitantes)	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
Variação % 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
Variação % 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
Variação % 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
Variação % 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
Variação % acumulada 2010-2015	6,3	2,5	1,3	-1,1	1,2	-0,1
Variação % acumulada 1973-2015	142,9	111,5	163,3	24,5	177,5	5,4

Fonte: IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Obs.: Os dados para a RM de Porto Alegre em 1973 são do Censo 1970.

Parte do crescimento da RM de Porto Alegre, ao longo de seu período de existência, pode ser atribuída às inclusões de novos municípios. Em 2015, os quatorze municípios de sua configuração inicial, já desconsideradas as áreas desmembradas (o que reduz a RM inicial de 4.892,82 km<sup>2</sup> para 3.743,88 km<sup>2</sup>), correspondiam a apenas 36,2% do território metropolitano, sendo que sete desses municípios tinham áreas entre 71,31 km<sup>2</sup> (Alvorada) e 102,74 km<sup>2</sup> (São Leopoldo). Nos anos 1990, observa-se a inclusão de municípios com áreas maiores, sendo que em três deles elas eram superiores a 321 km<sup>2</sup>, com destaque para São Jerônimo, com 936,38 km<sup>2</sup> (tabela 3).

TABELA 3  
Áreas dos municípios da RM de Porto Alegre, por grupo, conforme ano de inclusão

RM de Porto Alegre	Número de municípios	Área			
		km <sup>2</sup>	%	Média km <sup>2</sup>	Mediana km <sup>2</sup>
Em 2015	34	10.346,21	100,0	304,30	171,48
Municípios incluídos nos anos 1970	14	3.743,88	36,2	267,42	116,92
Municípios incluídos nos anos 1980	8	2.111,69	20,4	263,96	134,33
Municípios incluídos nos anos 1990	6	2.288,23	22,1	381,37	321,15
Municípios incluídos nos anos 2000	6	2.202,42	21,3	367,07	239,35

Fonte: IBGE, 2015.

Obs.: As áreas dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram consideradas nas décadas de sua inclusão.

Apesar da expansão do território metropolitano, conforme os Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010, a população metropolitana permaneceu concentrada nos quatorze municípios da configuração inicial, onde viviam em torno de 3,47 milhões de habitantes em 2010 (86,3% da população total). Contudo, entre 2000 e 2010, o crescimento populacional desse

grupo de municípios foi de apenas 0,52% ao ano (a.a.), enquanto nos demais grupos de municípios o crescimento da população ficou acima de 1% a.a. (tabela 4).

TABELA 4  
**População total da RM de Porto Alegre, por grupo de municípios conforme ano de inclusão (1991, 2000 e 2010)**

RM de Porto Alegre	População total						Variação % ao ano	
	1991		2000		2010		1991-2000	2000-2010
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%		
Em 2015	3.281.499	100,0	3.783.096	100,0	4.032.062	100,0	1,59	0,64
Municípios incluídos nos anos 1970	2.889.832	88,1	3.303.458	87,3	3.479.749	86,3	1,50	0,52
Municípios incluídos nos anos 1980	136.987	4,2	177.375	4,7	215.241	5,3	2,91	1,95
Municípios incluídos nos anos 1990	144.006	4,4	177.543	4,7	199.092	4,9	2,35	1,15
Municípios incluídos nos anos 2000	110.674	3,4	124.720	3,3	137.980	3,4	1,34	1,02

Fonte: IBGE 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

A população urbana também permaneceu concentrada ao longo das décadas nos quatorze municípios iniciais, que em 1991 somavam 90,6% da população total, passando para 88% em 2010, o que demonstra um pequeno avanço no crescimento da população urbana nos demais grupos (tabela 5).

TABELA 5  
**População urbana da RM de Porto Alegre, por grupo de municípios conforme ano de inclusão (1991, 2000 e 2010)**

RM de Porto Alegre	População urbana						Variação % ao ano	
	1991		2000		2010		1991-2000	2000-2010
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%		
Em 2015	3.101.598	100,0	3.607.087	100,0	3.908.133	100,0	1,69	0,80
Municípios incluídos nos anos 1970	2.808.734	90,6	3.212.121	89,1	3.438.889	88,0	1,50	0,68
Municípios incluídos nos anos 1980	105.481	3,4	145.607	4,0	184.240	4,7	3,65	2,38
Municípios incluídos nos anos 1990	109.976	3,5	151.656	4,2	173.911	4,4	3,64	1,38
Municípios incluídos nos anos 2000	77.407	2,5	97.703	2,7	111.093	2,8	2,62	1,29

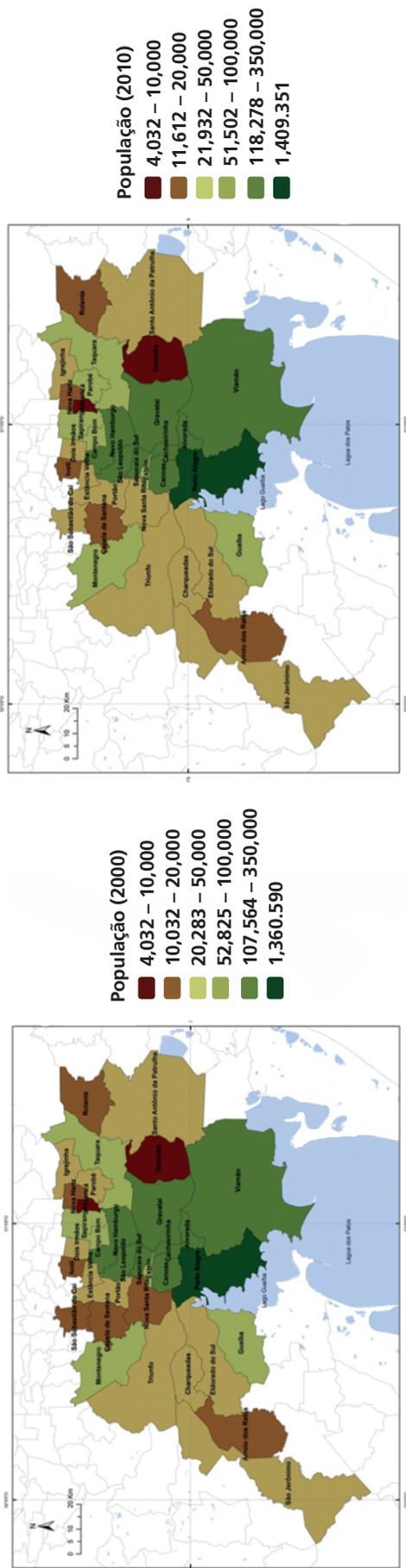
Fonte: IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

Quanto à distribuição da população nos municípios metropolitanos, Porto Alegre, com 1,409 milhão de habitantes, concentrava 34,9% da população em 2010. Nesse período, o município com menor população era Araricá, com apenas 4.864 habitantes. Destaca-se que a metade dos municípios da RM registrava população de até 41,1 mil habitantes, sendo que em nove desses municípios a população era de até 22,2 mil habitantes (mapa 3).

Em 2010, a metade dos municípios metropolitanos registrou crescimento populacional de até 0,98% a.a. Nesse período, os municípios com menores taxas de crescimento (0,09% a.a.) foram Esteio e Guaíba, e o maior aumento da população foi observado em Nova Santa Rita, 3,73% a.a., que passou de 15.750 habitantes, em 2000, para 22.716, em 2010. Destaca-se que esse município foi criado a partir de área desmembrada de Canoas, que, com 323.827 habitantes, concentrava 8% da população metropolitana em 2010 (mapa 4).

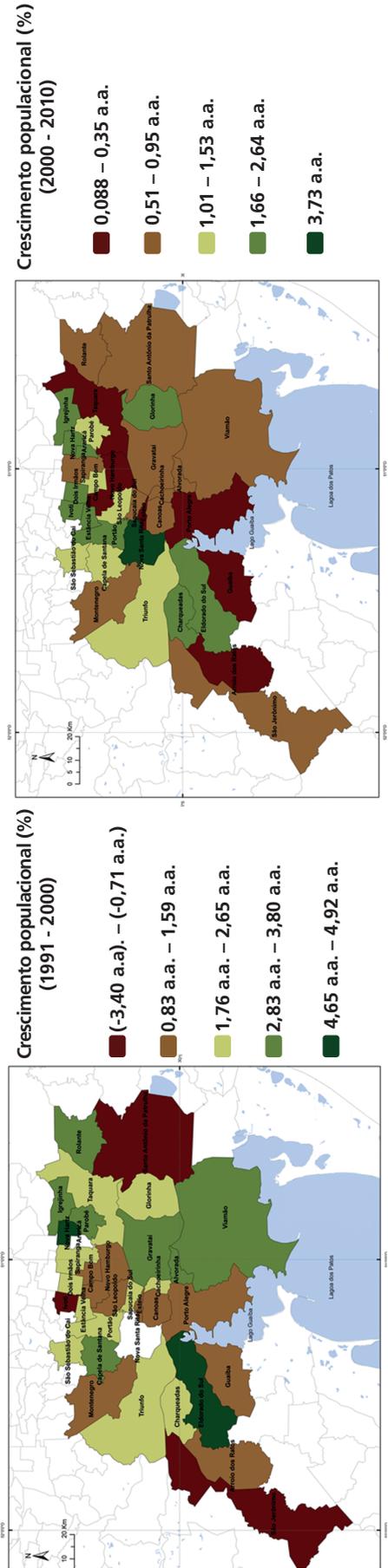
MAPA 3  
População total por municípios da RM de Porto Alegre (2000 e 2010)



População total	Ano		Valor máximo	Média	Mediana	1º quartil (25% menores)	3º quartil (25% maiores)
	2000	2010					
	4,032	1,360.590	111,268	36,084	19,846	104,250	
	4,864	1,409.351	118,590	41,130	22,280	112,510	

Fonte: IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.  
Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

MAPA 4  
Taxa de crescimento por municípios da população da RM de Porto Alegre (2000 e 2010)



População total	Ano	Valor mínimo	Valor máximo	Média	Mediana	1º quartil (25% menores)	3º quartil (25% maiores)
	2000	-3,40	4,92	1,96	2,02	1,40	2,85
	2010	0,09	3,73	1,21	0,98	0,63	1,84

Fonte: IBGE, 1991, 2000 e 2010.  
Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

Já nos anos 1970, os municípios iniciais da RM registravam uma taxa de urbanização de 92%, chegando a 98,8% em 2010. Os municípios incluídos nos anos 2000, que em 1970 eram predominantemente rurais, com taxa de urbanização de apenas 32,2%, embora tenham avançado no grau de urbanização, ainda apresentam densidades demográficas muito pequenas – 63 habitantes/km<sup>2</sup> em média, em 2010. Considerados os 34 municípios pertencentes à região em 2015, a densidade demográfica era de 390 habitantes/km<sup>2</sup> em 2010. Contudo, sendo considerados apenas os quatorze municípios iniciais, o avanço na densidade demográfica foi de 409 habitantes/km<sup>2</sup>, em 1970, para 929 habitantes/km<sup>2</sup>, em 2010 (tabela 6).

TABELA 6  
Taxa de urbanização da RM de Porto Alegre, por grupo de municípios conforme ano de inclusão (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)

RM de Porto Alegre	Taxa de urbanização (%)					Densidade demográfica (km <sup>2</sup> )				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Em 2015	84,4	92,0	94,5	95,3	96,9	174	243	317	366	390
Municípios incluídos nos anos 1970	92,0	96,3	97,2	97,2	98,8	409	596	772	882	929
Municípios incluídos nos anos 1980	35,2	58,2	77,0	82,1	85,6	20	23	65	84	102
Municípios incluídos nos anos 1990	51,1	64,7	76,4	85,4	87,4	51	60	63	78	87
Municípios incluídos nos anos 2000	32,2	51,8	69,9	78,3	80,5	49	46	50	57	63

Fonte: IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

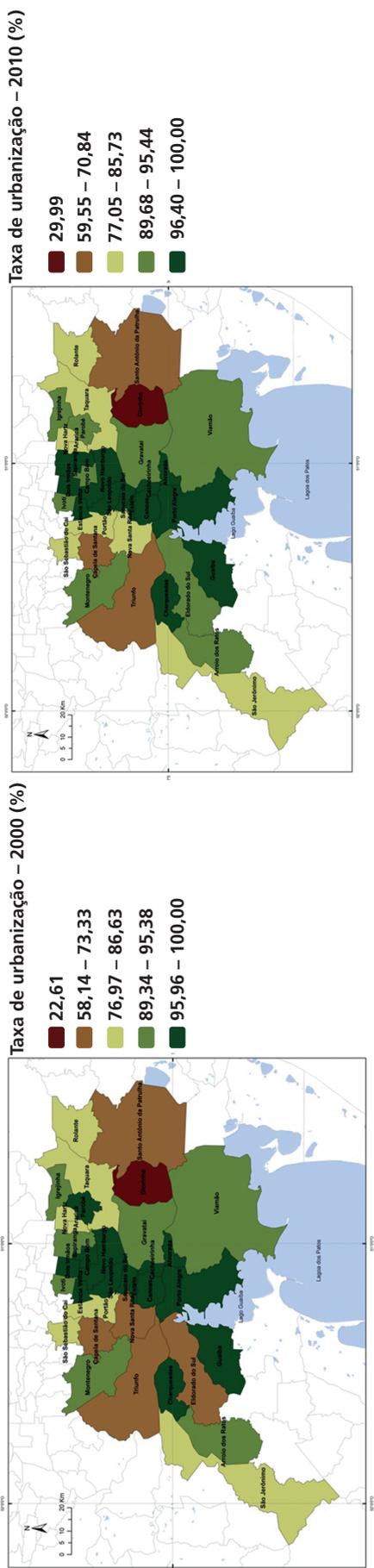
Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

Na comparação entre os municípios da RM, Glorinha foi o de menor taxa de urbanização, com apenas 30% em 2010. Destaca-se que esse município foi incluído na região por se tratar de área desmembrada de Gravataí, um dos municípios iniciais, cujo grau de urbanização alcançou 95,2% em 2010. Também em 2010, nove dos 34 municípios metropolitanos registravam taxa de urbanização abaixo de 82,3% (mapa 5).

Em relação à densidade demográfica, o município com maior número de habitantes por quilômetros quadrados em 2010 era Porto Alegre, com 2.915 habitantes/km<sup>2</sup>, e aquele com menor número era Glorinha, com 21 habitantes/km<sup>2</sup>. Nesse período, metade dos municípios registrou densidades demográficas de até 243 habitantes/km<sup>2</sup>, enquanto as maiores densidades, encontradas em nove municípios, estavam acima de 949 habitantes/km<sup>2</sup> (mapa 6).

Em 2010, o produto interno bruto (PIB) *per capita* da RM de Porto Alegre era de R\$ 27.797,32, porém, a metade dos municípios metropolitanos apresentava PIB de até R\$ 22,7 mil. Nesse período, o maior valor foi de Triunfo (R\$ 224.004,42), onde está instalado o Polo Petroquímico do Rio Grande do Sul, e o menor valor foi o de Alvorada (R\$ 7.529,94).

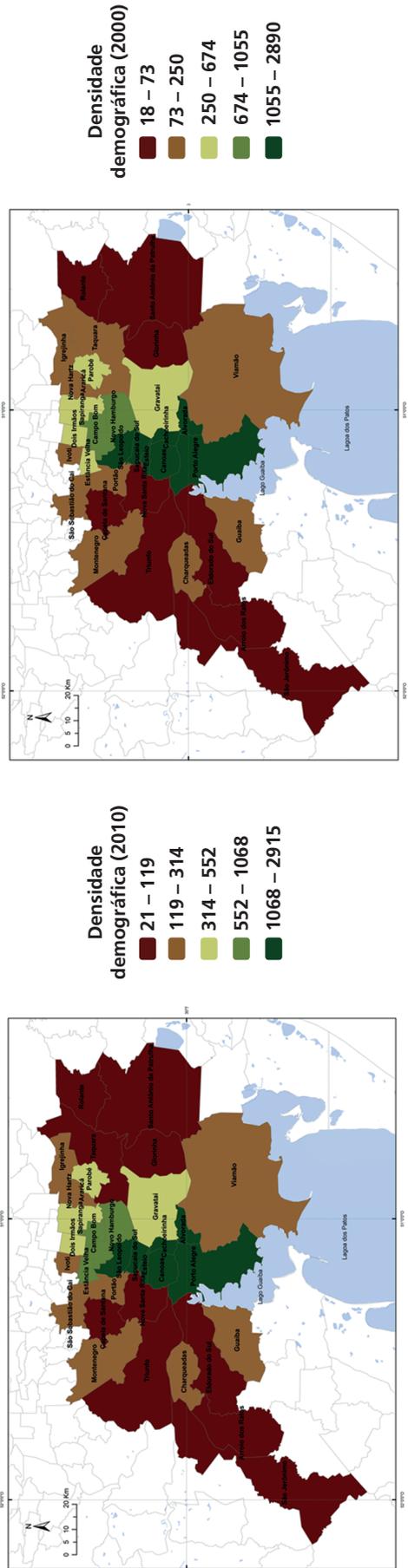
MAPA 5  
Taxa de urbanização por municípios da população da RM de Porto Alegre (2000 e 2010)



	Ano	Valor mínimo	Valor máximo	Média	Mediana	1º quartil (25% menores)	3º quartil (25% maiores)
Taxa de urbanização	2000	22,6	100,0	86,7	93,5	80,5	97,7
	2010	30,0	100,0	88,3	94,8	82,3	98,1

Fonte: IBGE, 1991, 2000 e 2010.  
Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de sua inclusão.

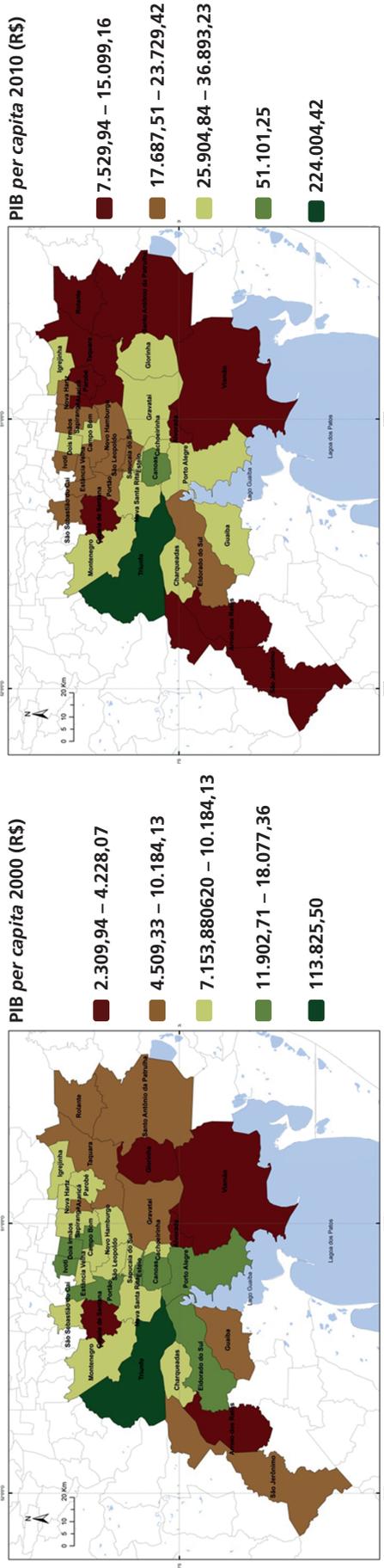
MAPA 6  
Densidade demográfica por municípios da população da RM de Porto Alegre (2000 e 2010)



Densidade demográfica	Ano	Valor mínimo	Valor máximo	Média	Mediana	1º quartil (25% menores)	3º quartil (25% maiores)
		2000	18	2.890	695	219	83
	2010	21	2.915	750	243	108	949

Fonte: IBGE, 2000 e 2010.

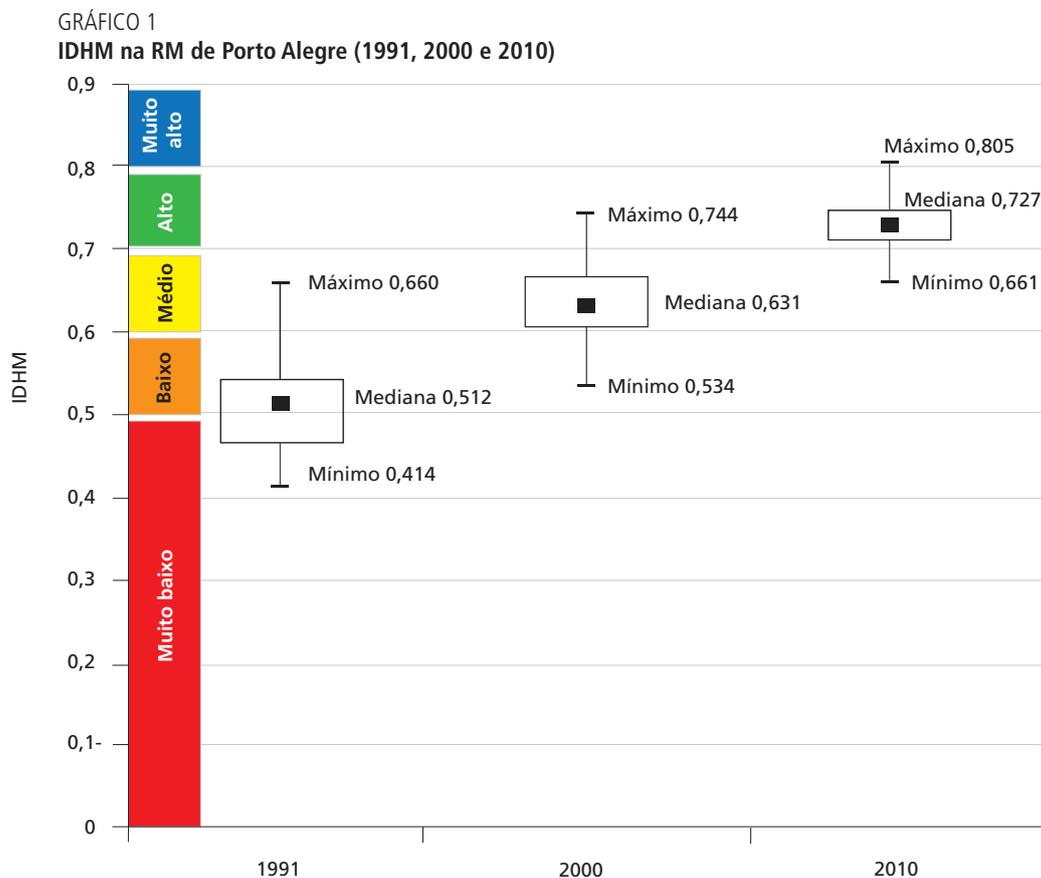
MAPA 7  
**PIB per capita por municípios da população da RM de Porto Alegre (2000 e 2010)**



PIB per capita	Ano		Valor máximo	Média	Mediana	1º quartil (25% menores)		3º quartil (25% maiores)	
	2000	2010				4.981,43	11.473,06	14.965,76	27.704,94
	2.309,94	7.529,94	113.825,50	11.554,34	8.521,63	4.981,43	11.473,06	14.965,76	27.704,94
	7.529,94	224.004,42	224.004,42	28.092,72	22.742,86	14.965,76	27.704,94		

Fonte: IBGE, 1991, 2000 e 2010.  
 Obs.: Os dados dos municípios desmembrados, que já pertenciam à RM em 1973, foram considerados nas décadas de inclusão desses municípios.

Em 2010, mais da metade dos municípios da RM de Porto Alegre apresentou Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio e alto, com uma melhora significativa em relação a 1991, quando a maioria dos municípios se encontrava na faixa de baixo desenvolvimento (gráfico 1).



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas, 2014.

Com base na análise do crescimento territorial e demográfico, tendo como indicadores a densidade demográfica e as taxas de crescimento populacional e de urbanização, observa-se que, nas últimas duas décadas, ocorreu uma diminuição da densidade demográfica da RM, relacionada à inclusão de municípios com extenso território, mas com baixa população. No período de 2000 a 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 dos municípios da configuração inicial da região desde sua criação. Em 2010, alguns municípios metropolitanos ainda registravam altos percentuais de população rural, como é o caso de Glorinha (70%), Capela de Santana (40,40%) e Triunfo (34,6%).

### 2.1.3 Antecedentes da criação da RM de Porto Alegre (1964-1971)

A RM de Porto Alegre está entre as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, instituídas pela União em 1973. Para delimitar essas regiões, em 1969, seguindo recomendações da I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (CONFEGE), de 1968, foi criado um grupo de trabalho (GT) para o estudo de áreas metropolitanas (GAM), junto ao Departamento de Geologia (DEGEO)/IBGE. O GAM teve como objetivo fixar critérios

de delimitação para essas regiões, partindo de metodologias consagradas em outros países, e também realizar estudos nas áreas metropolitanas já identificadas.

Na Constituição Federal de 1967 (CF/1967), art. 157, § 10, foi permitida a criação de RMs no país (Brasil, 1967):

§ 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

O que foi também ratificado pela Emenda Constitucional (EC) de 1969 (Brasil, 1969), no art. 164:

A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

No entanto, o fenômeno metropolitano no Brasil, que já vinha sendo percebido desde os anos 1930, no Rio Grande do Sul teve maior atenção a partir dos anos 1960, quando a população de Porto Alegre chegou a 641.173 habitantes, com taxa de urbanização de 97,6%, conforme os dados do Censo 1960 do IBGE. Nessa época já eram observados os primeiros sinais de conurbação entre o núcleo metropolitano e os municípios de seu entorno, e a tendência de crescimento da população e da concentração da produção industrial e dos serviços na área (Alonso, 2008).

Com o fenômeno metropolitano também apareceram os problemas comuns entre os municípios, surgindo a necessidade de um planejamento integrado da área. Com isso, por iniciativa dos municípios, em especial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1967, foi constituída a Associação Metropolitana de Municípios (Amem), que integrava dez municípios: Alvorada, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão (Alonso, 2008).

Entretanto, a problemática metropolitana já fazia parte da pauta política em todos os âmbitos da Federação. Assim, pode-se considerar que a preparação para os estudos para delimitação e planejamento da área metropolitana teve início em 1963, com o estabelecimento do Acordo Básico de Cooperação Técnica, firmado entre os governos do Brasil e da Alemanha, conforme o Decreto Legislativo nº 6, do Senado Federal, de 8 de maio de 1964. Dessa forma, os estudos para delimitação da RM de Porto Alegre pelo governo do Rio Grande do Sul ocorreram com a publicação de um relatório em 1968 (Metroplan, 2016).

Em 1970, com o convênio firmado entre os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão, e com autorização de suas respectivas Câmaras de Vereadores, foram criados o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM). Essas instâncias tinham como objetivo a implementação de um processo de planejamento integrado, e contavam também com a participação de representantes do governo do estado e do Ministério do Interior (Alonso, 2008).

Com o Ajuste Complementar do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha – entre o Ministério de Relações Exteriores do Brasil e o encarregado de

negócios da República Federal da Alemanha –, o governo alemão comprometeu-se a enviar um grupo de especialistas em planejamento regional para trabalhar em cooperação com a equipe brasileira do GERM, com o objetivo de elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado para a RM de Porto Alegre (Alonso, 2008; Metroplan, 2016).

FIGURA 1  
Antecedentes da criação da RM de Porto Alegre (1964-1971)

1964	1967	1968	1969	1970	1971
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordo básico de cooperação técnica Brasil e Alemanha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/1967 permite a criação das RM por meio de lei complementar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendações da I CONFEGE</li> <li>• Estudo elaborado pelo estado do RS para delimitação da RM de Porto Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de trabalho para o estudo de áreas metropolitanas (GAM) – IBGE</li> <li>• EC de 1969 permite a criação das RM por meio de lei complementar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convênio entre os quatorze municípios iniciais da RM de Porto criando o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste complementar acordo básico de cooperação técnica entre Brasil e Alemanha para elaboração de um PDUI da RM de Porto Alegre</li> </ul>

Elaboração da autora.

#### 2.1.4 Processo de institucionalização da RM de Porto Alegre

##### *Crítérios de delimitação da RM*

No âmbito federal, as primeiras RMs brasileiras foram instituídas segundo critérios demográficos, estruturais e de integração estabelecidos pelo IBGE.

Segundo as características demográficas necessárias, o núcleo metropolitano deveria ter população mínima de 400 mil habitantes e densidade demográfica mínima de 500 habitantes/km<sup>2</sup>, e os municípios do entorno deveriam ter densidade demográfica mínima de 60 habitantes/km<sup>2</sup>, ou pelo menos ter contiguidade com outro município nessas condições, e ter alcançado no mínimo 45% de crescimento no período de 1950 a 1960 (Metroplan, 2016).

Quanto à estrutura econômica, para que o município fosse considerado metropolitano, pelo menos 10% da população ativa deveria estar ocupada nas atividades industriais, sendo que, naqueles municípios considerados como dormitórios, esse percentual poderia ser substituído pelo movimento pendular maior ou igual a 20% de deslocamento diário da população, e o valor da produção industrial deveria ser três vezes maior que o da produção agrícola (Metroplan, 2016).

Em relação à integração, as viagens intermunicipais deveriam contemplar no mínimo 10% da população do município, podendo ser o deslocamento para o município núcleo ou para outros municípios da área. O índice de ligações telefônicas para o município núcleo deveria ser maior que oitenta aparelhos/ano (Metroplan, 2016).

O estudo estadual de delimitação da RM de Porto Alegre, em 1967, considerou quatorze municípios, de acordo com os seguintes critérios: *i*) continuidade dos espaços urbanizados, que foram identificados por meio de fotografias aéreas; *ii*) fluxos de transportes

de passageiros; e *iii*) funções exercidas por cada um dos municípios periféricos ao núcleo metropolitano de Porto Alegre (Metroplan, 2016).

A partir de 1988, conforme a CF/1988, a criação de RMs e de outras formas de organização regional foi atribuída aos estados-membros da Federação, de acordo com o art. 25 – que determinou que os estados, respeitando os princípios da CF, deveriam ser organizados e regidos pelas próprias Constituições ou leis que adotassem –, § 3º:

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

Na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, o capítulo III foi dedicado às disposições relativas a RM, AUs e microrregiões, em que, conforme os artigos:

Art. 16. O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social, poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 13/12/2001) (*Vide* Lei Complementar nº 11.740/2002) (*Vide* o parágrafo único do art. 2º do ADCT).

§ 1º O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de municípios, ainda que não limítrofes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 13/12/2001).

§ 2º Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições e composição fixadas em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 13/12/2001).

Art. 17. As leis complementares previstas no artigo anterior só terão efeitos após a edição da lei municipal que aprove a inclusão do município na entidade criada. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 13/12/2001.) (*Vide* Lei Complementar nº 11.740/2002).

Art. 18. Poderão ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas de interesse comum. (*Vide* Lei Complementar nº 11.740/2002).

O art. 16 da CE/1989 foi regulamentado pela LC nº 9.479/1991, que, no art. 3º, conceituou três diferentes formas de organização regional:

Art. 3º As regiões a serem instituídas deverão ser enquadradas em uma das seguintes categorias:

I – Região Metropolitana – é o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem a ocorrência e a tendência de continuidade da malha urbana e de complementaridade de funções urbanas, núcleo constituído pela capital estadual ou metrópole regional e a população urbana de 1.500.000 habitantes (1980) exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes;

II – Aglomeração Urbana – é o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem tendência à complementaridade das funções urbanas e população urbana mínima de 300.000 habitantes (1980), exigindo planejamento integrado e recomendando ação coordenada dos entes públicos;

III – Microrregião – é o agrupamento de municípios limítrofes resultante de elementos comuns físico-territoriais, socioeconômicos e político-administrativos, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.

Parágrafo único. Para fins de informação estatística as regiões poderão ser enquadradas em outras categorias além das previstas neste artigo.

No entanto, essa lei foi revogada pela LC nº 11.740/2002, que regulamentou os arts. 16, 17 e 18 da CE/1989, definindo, nos arts. 2º e 3º, os critérios para inclusão de municípios na RM de Porto Alegre:

Art. 2º Deverá ser acrescido à Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA – o município que tiver, alternativamente:

I – área ocupada com atividades urbanas efetivamente conurbada com município integrante da RMPA;

II – deslocamentos diários de sua população para os demais municípios da RMPA, em índice percentual igual ou superior à média dos nela ocorridos;

III – após emancipação, divisas mantidas exclusivamente com municípios integrantes da RMPA.

Art. 3º Poderá, também, integrar a RMPA o município que tiver, cumulativamente, elementos comuns físico-territoriais, sociais, econômicos, político-administrativos e culturais.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, serão considerados, necessária e especialmente:

I – entre os elementos físico-territoriais, a continuidade territorial e a tendência de conurbação com municípios da RMPA;

II – entre os elementos funcionais, o deslocamento diário de pessoas entre o município e a RMPA;

III – entre os elementos socioeconômicos, a taxa de urbanização, o dinamismo econômico, a diversidade e a qualificação das funções urbanas e a potencialidade de contribuição material com a RMPA.

Os arts. 4º, 5º e 6º da mesma LC versaram sobre os critérios de criação das AUs, das microrregiões e das redes de municípios, e o art. 7º versou sobre os critérios para o projeto de lei que intente instituir qualquer uma das formas de organização regional, que, além de atender aos requisitos definidos nos artigos anteriores da lei, deveria especificar:

I – os municípios que compõem a região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede;

II – as funções públicas que serão objeto de gestão comum;

III – a forma de gerenciamento coletivo das funções públicas;

IV – os recursos necessários para o atendimento de seus objetivos;

V – os critérios de avaliação e a forma de revisão dos objetivos da instituição ou da alteração proposta.

No parágrafo único do art. 7º foi destacado que: “As leis complementares com as finalidades previstas nos artigos anteriores entrarão em vigor no primeiro dia da legislatura subsequente àquela em que tiverem sido editadas”. Acrescido a isso, por fim, a lei dispôs que a gestão das formas de organização regional instituídas ou com composição alterada deveriam ser avaliadas em um período de seis anos, exigência ainda não cumprida.

Apesar da disposição de critérios para inclusão de municípios, com a CE/1989, junto com a manutenção da RM, oito municípios foram incluídos, sendo que, entre eles, apenas três teriam uma justificativa de inclusão – Eldorado do Sul, Glorinha e Araricá –, pois resultaram de desmembramentos de áreas de municípios já pertencentes à RM de Porto Alegre.

Fica mantida a Região Metropolitana de Porto Alegre, composta dos municípios de Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão e Triunfo (Brasil, 2002).

Entre 1994 e 1999, com base na LC nº 9.479/1991, por iniciativa parlamentar e sem estudos técnicos específicos, mais seis municípios foram agregados à RM de Porto Alegre, sendo a inclusão de dois deles, Nova Santa Rita e Araricá, justificada por se tratarem de áreas desmembradas de municípios pertencentes à região. Nos anos subsequentes, mais seis municípios foram incluídos, totalizando vinte novos municípios entre 1989 e 2012 (quadro 1).

QUADRO 1  
Criação e inclusão de municípios na RM de Porto Alegre (1973-2012)

Data de criação	Instrumento legal	Disposição
8/6/1973	LCF nº 14, de 8/6/1973, art. 1º, § 3º (CF/1967)	Cria a RM de Porto Alegre, com quatorze municípios
3/10/1989	CE-RS/1989, art. 2º	Mantém a RM de Porto Alegre e inclui mais oito municípios
27/7/1994	LCE nº 10.234, art. 1º	Inclui o município de Charqueadas
23/7/1998	LCE nº 11.198, art. 1º	Inclui o município de Nova Santa Rita
30/7/1998	LCE nº 11.201, art. 1º	Inclui o município de Araricá
14/1/1999	LCE nº 11.307, art. 1º	Inclui o município de Montenegro
21/3/1999	LCE nº 11.318, art. 1º	Inclui o município de Taquara
21/6/1999	LCE nº 11.340, art. 1º	Inclui o município de São Jerônimo
1/1/2000	LCE nº 11.539, art. 1º	Inclui o município de Arroio dos Ratos
11/9/2000	LCE nº 11.530, art. 1º	Inclui o município de Santo Antônio da Patrulha
28/6/2001	LCE nº 11.645, art. 1º	Inclui o município de Capela de Santana
5/8/2010	LCE nº 13.496, art. 1º	Inclui o município de Rolante
23/12/2011	LCE nº 13.853, art. 1º	Inclui o município de Igrejinha
10/7/2012	LCE nº 14.047, art. 1º	Inclui o município de São Sebastião do Cai

Fonte: CE-RS, LCF nº 14 e leis complementares estaduais.  
Obs.: LCF – Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

A alegação para a inclusão do município de Charqueadas, em 1994, foi a proximidade com a área central da RM, e o fato de o município ter papel em áreas estratégicas do estado, como segurança pública (o município é sede de um significativo presídio), siderurgia, reservas minerais e hídricas.

No caso do município de Montenegro, em 1999, foi apresentada justificativa similar quanto à proximidade e à presença de atividades estratégicas, acrescida da importância de o município ter áreas industriais reservadas ao Polo Petroquímico, assim como foram apresentados dados de deslocamento de passageiros para municípios metropolitanos que chegavam a uma média de 1.800 passageiros/dia (Projeto de Lei Complementar – PLC nº 36/1997).

Para a inclusão de Taquara, ainda em 1999, também foi alegado o fato da proximidade com a área central e a presença de atividades estratégicas no município, destacando-se também a inclusão como “o antigo sonho daquela comunidade e será a recompensa pelo esforço e o empenho das autoridades políticas daquele município que há muito tempo reivindicam esta questão” (PLC nº 178/1996).

As justificativas para a inclusão de São Jerônimo, em 1999, tratavam-se do papel de destaque do município na economia do estado, dadas as suas reservas minerais e energéticas e seu potencial turístico, assim como “o fato de deslocar-se em viagens intermunicipais (São

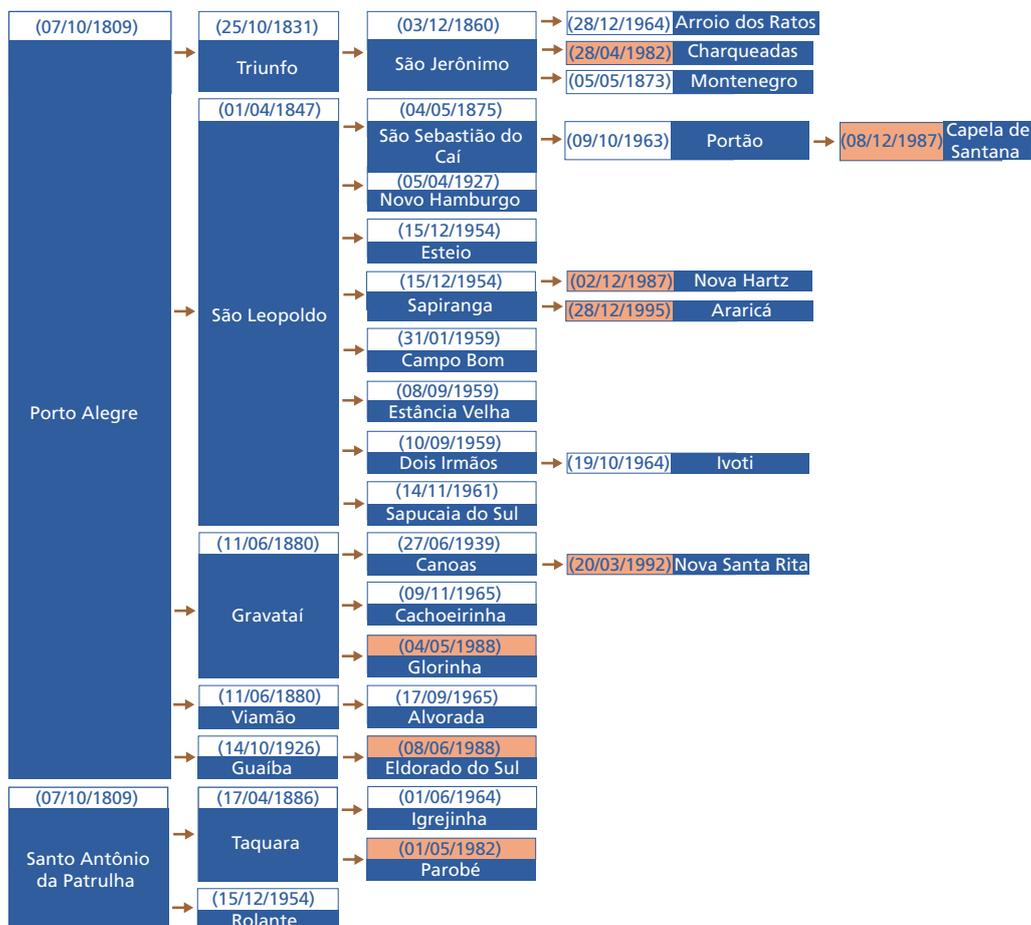
Jerônimo/Porto Alegre) um grande número de trabalhadores e estudantes residentes no município” (PLC nº 32/1999), para o qual não foram apresentados dados.

Para a inclusão de Arroio dos Ratos, em 2000, além da alegação da proximidade com Porto Alegre, foi destacado que o município “está contornado por São Jerônimo, que teve sua inclusão aprovada pela Assembléia Legislativa” (PLC nº 117/1999). Tinha papel relevante na pecuária e na agricultura da região, e por esse motivo deveria ser incluído nos “projetos de desenvolvimento integrado da Grande Porto Alegre, pois o município está inserido entre outros já integrantes dessa região” (PLC nº 117/1999).

A inclusão de Capela de Santana, em 2001, foi justificada pelo fato de o município estar situado entre Novo Hamburgo, Portão e Montenegro, já pertencentes à RM, estando assim em uma posição intermediária para o fluxo de pessoas nessas cidades, assim como o município sediava indústrias calçadistas, características da região (PLC nº 49/1999).

Santo Antônio da Patrulha foi incluído em 2000, com a justificativa de o município estar “se ressentindo da falta de instrumentos de um planejamento urbano integrado com os demais municípios da região com os quais interage fortemente” (PLC nº 61/1999), assim como a cidade dera origem a vários municípios da RM, sendo necessário ser incluído. Destaca-se que, a partir de Santo Antônio da Patrulha, originaram-se os municípios de Taquara, agregado à região em 1999, Rolante, Igrejinha e Parobé, incluídos apenas em anos posteriores (figura 2).

FIGURA 2  
Histórico dos desmembramentos e criação dos municípios na RM de Porto Alegre



Elaboração da autora.

Da mesma forma, a justificativa para a inclusão do município de Rolante, em 2010, foi o fato de ele estar situado entre duas cidades já pertencentes à RM, considerando que foi permitida a inclusão de municípios em situações semelhantes. Em outro aspecto, o transporte público da região abrangia a cidade, já que muitas pessoas trabalham nos municípios metropolitanos vizinhos. Havia também a alegação de que: “atualmente, existem projetos governamentais específicos para a RMPA, o que por si só possibilitaria ao Município de Rolante o acesso a recursos para o seu pleno desenvolvimento” (PLC nº 34/2010).

A inclusão de Igrejinha, em 2011, teve como alegações a existência de projetos governamentais específicos para os municípios que compõem as RMs (dos quais a cidade poderia se beneficiar, conforme parecer da Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan) e o fato de o município atender ao requisito I da LC nº 11.740/2002, quanto à existência de área conurbada (PLC nº 235/2011).

Por fim, a inclusão de São Sebastião do Caí, em 2012, da mesma forma, foi alegada pela possibilidade de benefício em projetos específicos para municípios da RM, e também foi justificada por parecer favorável emitido pela Metroplan (PLC nº 13/2012).

Como pode ser observado, nem sempre as inclusões de municípios foram baseadas nos critérios técnicos pertinentes relativos à existência do fenômeno de metropolização. Com isso, em 1999, foi criado junto à Metroplan um GT voltado para revisar e propor critérios para as inclusões, que foram apresentados no documento *Considerações sobre conceitos e delimitação da Região Metropolitana de Porto Alegre*, que previa as situações, divididas em dois cenários, em que um município deveria ser incluído na RM de Porto Alegre (Metroplan, 2016).

No primeiro cenário, quatro condições designadas como “requisito isolado” seriam suficientes: *i)* se estiver inserido na região; *ii)* se tiver mancha urbana conurbada com município da RM; *iii)* se tiver 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 for originário de desmembramento de município da região (Metroplan, 2016).

O segundo cenário era orientado por critérios físico-territorial, funcional e socioeconômico, em que deveria haver taxa de urbanização; relação entre PIB do município e o PIB médio dos municípios da RMPA; taxa de população ocupada nos setores secundário e terciário; participação das receitas próprias na receita total do município; continuidade territorial com a RM; tendência à conurbação; índice de deslocamentos diários de passageiros por transporte coletivo (Metroplan, 2016).

### *Definição das FPICs*

Os serviços comuns de interesse metropolitano foram definidos pelo art. 5º da LC nº 14/193, e ratificados pelo Decreto Estadual nº 23.070/1974, em seu art. 3º, § 1º:

Art. 5º (...)

I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III – uso do solo metropolitano;

IV – transportes e sistema viário;

V – produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

A LC nº 9.479/1991, que regulamentou o art. 16 da CE-RS/1989, assim define as FPICs em seu art. 2º (Rio Grande do Sul, 1989; 1991):

I – a prestação de serviços de utilidade pública que atendam ao interesse de mais de um município, tais como os serviços de água e esgoto e o sistema viário (transporte urbano);

II – a prestação de serviços de utilidade pública que, restritos ao território de um município da região, sejam de algum modo dependentes, concorrentes ou confluentes de serviços supramunicipais, tais como o controle da localização de empreendimentos industriais que causem poluição;

III – a disciplina do uso do solo urbano e rural, a defesa e a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural;

IV – a aplicação de estímulos técnicos e financeiros para suporte e desenvolvimento das atividades econômicas;

V – a definição da política de desenvolvimento da região e a fixação de diretrizes, estratégicas, programas e projetos visando sua educação;

VI – a compatibilização e a coordenação da execução dos programas e projetos federais, estaduais e municipais, relativos à função de interesse comum;

VII – o acompanhamento e a avaliação dos investimentos públicos e privados que provam impacto ambiental, econômico e social na região.

Contudo, com a revogação da LC nº 9.479/1991, a LC nº 11.740/2002 dispôs que as FPICs deveriam ser definidas nas leis complementares que instituem a RM, a AU e as microrregiões ou rede de municípios.

#### *Arranjo institucional de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre (1973-2016)*

Com a criação da RM de Porto Alegre também foram instituídos, conforme a LC nº 14/1973, os Conselhos Deliberativo e Consultivo, que vigoraram até 2011/2012, quando foi estabelecido um novo arranjo para a gestão metropolitana.

Em 1975, foi criada a Metroplan, órgão gestor metropolitano, que, a partir de 1991, também passou a responder pelo planejamento e gestão das outras formas de organização regional criadas no Rio Grande do Sul. Mesmo com a possibilidade da criação de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, disposta no art. 18 da CE-RS/1989, e regulamentada pela LEC nº 11.740/2002, que frisava a necessidade de especificação do método de gerenciamento coletivo das funções públicas e dos recursos necessários para gestão, quando da criação das RMs, AUs ou outras formas de organização regional, a gestão regional permaneceu centralizada no órgão metropolitano estadual.

Com a percepção da inoperância dos Conselhos Deliberativo e Consultivo, teve início um processo de articulação institucional, a princípio liderado pelas associações de municípios, em 2010. Esse processo, que também envolveu atores da sociedade civil organizada, foi consolidado junto ao governo estadual em 2011, resultando 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.

A partir de 2015, com a instituição do EM, teve início na RM de Porto Alegre um processo de discussões para a adequação do arranjo institucional existente e para elaboração do PDUI, dadas as exigências do estatuto (figura 3).

FIGURA 3  
Arranjo institucional de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre (1973-2016)

1973	1975	1988	1989	1991	2010	2011/2012	2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da RM de Porto Alegre e dos Conselhos Deliberativo Consultivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do órgão gestor metropolitano Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação das RMs a cargo dos estados-membros</li> <li>• Maior autonomia municipal</li> <li>• Criação de outras formas de organização regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CE-RS manteve a RM de Porto Alegre (incluindo mais oito municípios)</li> <li>• Possibilidade de criação de um novo conselho deliberativo e órgãos de gestão regionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metroplan passou a responder também pelo planejamento regional das outras regiões do estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa municipal (associações municipais) para criação de um novo modelo de gestão para RM de Porto Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo de articulação institucional envolvendo atores políticos (prefeitos da RM de Porto Alegre e governo estadual) atores econômicos e sociais, discussões no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS)</li> <li>• Criação do conselho deliberativo e gabinete de governança da RM de Porto Alegre, regulamentado em maio de 2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início do processo de adequação do arranjo institucional ao e elaboração do PDUI</li> </ul>

Elaboração da autora.

As mudanças no planejamento e na gestão da RM de Porto Alegre podem ser ilustradas por três momentos distintos (quadro 2).

QUADRO 2  
Planejamento e gestão na RM de Porto Alegre (1973-2010)

	1973-1988	Pós-CF/1988	Pós-2010
Sistema político	Governo ditatorial	Governo democrático: mudança nas relações federativas e maior autonomia dos municípios	Governo democrático: maior autonomia dos municípios
Modelo de gestão pública	Burocrático: gestão centralizada e vertical	Gerencial: reforma da administração pública	Gerencial técnico-político: planejamento estratégico e participativo
Metropolização	Socioespacial 14 municípios na RM	Político-institucional 22 municípios na RM	Político-institucional 34 municípios na RM
Planejamento e gestão na RM	Conselhos deliberativo e consultivo	Conselhos deliberativo e consultivo	Conselho deliberativo metropolitano
	Metroplan	Metroplan	Gabinete de governança metropolitana e Metroplan

Elaboração da autora.

O primeiro momento, de modo geral, pode ser caracterizado por uma administração pública centralizada e vertical, controlada pela esfera federal, com a realização dos grandes planos de desenvolvimento, mas com uma gestão excludente, sem a efetiva participação dos governos locais e da sociedade civil. Ressalva-se, porém, que, no período antecedente à instituição da RM, ocorreram articulações significativas, incluindo as três esferas de

governo, como a criação do CMM e o GERM, em 1967, que visavam à elaboração de um plano de desenvolvimento integrado para a região.

O segundo momento pode ser caracterizado pela democratização política do país e da gestão pública, que teve como marco histórico a CF/1988. Nesse período, foi observada a inclusão de novos atores ao processo de decisão, o surgimento de outras institucionalidades com recorte intermunicipal e a fragmentação do planejamento metropolitano, agravada pela fragilização das estruturas de gestão metropolitana. Grande parte dessas estruturas se tornou inoperante por conta dos efeitos das mudanças políticas e pela própria reforma da administração pública.

O terceiro momento, a partir de 2010, foi marcado pela construção de um novo arranjo institucional para a RM de Porto Alegre, baseado na governança metropolitana, na busca de articular capacidades políticas e técnicas.

## 2.2 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

Em seu art. 8º, o EM versou sobre a exigência de uma estrutura básica da governança, que deve incluir:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

Entretanto, cabe refletir quanto à suficiência do estabelecimento de um sistema de gestão ideal, baseado na perspectiva de governança. Em contextos democráticos, o arranjo institucional está inserido em um ambiente caracterizado por regras para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, que oferece um conjunto de parâmetros para operação desses arranjos institucionais (Martins e Carrion, 2016).

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 e quais os atores e de que forma estão habilitados a participar, dentro de um conjunto de regras e mecanismos que balizam as ações (Martins e Carrion, 2016).

Dessa forma, os arranjos institucionais irão determinar a capacidade do Estado na implementação de políticas públicas. Essa capacidade do Estado pode ser entendida por suas capacidades políticas em conjunto com as suas capacidades técnico-administrativas. As capacidades políticas estão relacionadas à governabilidade, à 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 ao aparato burocrático do estado (Martins e Carrion, 2016).

A governança pública pode ser considerada como um avanço para o planejamento e a gestão governamental, já que abre alternativas ao gerenciamento das políticas públicas, por meio de mecanismos para envolvimento dos atores – políticos, econômicos e sociais – na formulação e na gestão de políticas públicas (Martins e Carrion, 2016).

Entretanto, a efetividade da governança dependerá da existência de cooperação e coordenação nas ações governamentais e na articulação entre as capacidades políticas e técnicas, relacionadas às condições estruturais do aparelho do Estado, que são determinantes na efetividade das políticas públicas. Já a possibilidade de cooperação nas ações governamentais depende do fortalecimento institucional e da capacidade dos governos de estabelecer e manter acordos, se relacionando desse modo com a governabilidade, enquanto legitimidade e credibilidade dos governos junto à sociedade (Martins e Carrion, 2016).

No que tange à parte operacional da governança, três modelos ideais, que vão desde uma forma mais centralizada pelo Estado a uma menos centralizada, podem ser identificados: governança por *enforcement* ou incentivos; por *performance*; e por coprodução (Hill e Hupe, 2014).

No primeiro caso, mais centralizado, a implementação é análoga a uma governança por autoridade, o governo é uma espécie de *Chief Executive Officer* (CEO). A gestão é realizada por incentivos, o mecanismo central são as regras, os mandatos são explícitos e as relações interorganizacionais se dão por meio de tarefas claras e competências explícitas. No modelo de *performance*, a implementação é congruente à governança por transação: o governo é um *inspector*, a gestão é por resultados e o mecanismo central são os contratos. O gerenciamento se dá pela criação de interfaces, com base na conformidade dos contratos e em recompensas. Na coprodução, em um modelo menos centralizado, a governança é por persuasão, o governo se caracteriza como um “coautor”, um *regisseur* (diretor de cena), junto aos demais atores da sociedade. A gestão visa resultados partilhados, e o mecanismo central é a confiança. O gerenciamento ocorre com o apelo à responsabilidade, à realização de parcerias e ao aumento da profissionalização (Hill e Hupe, 2014).

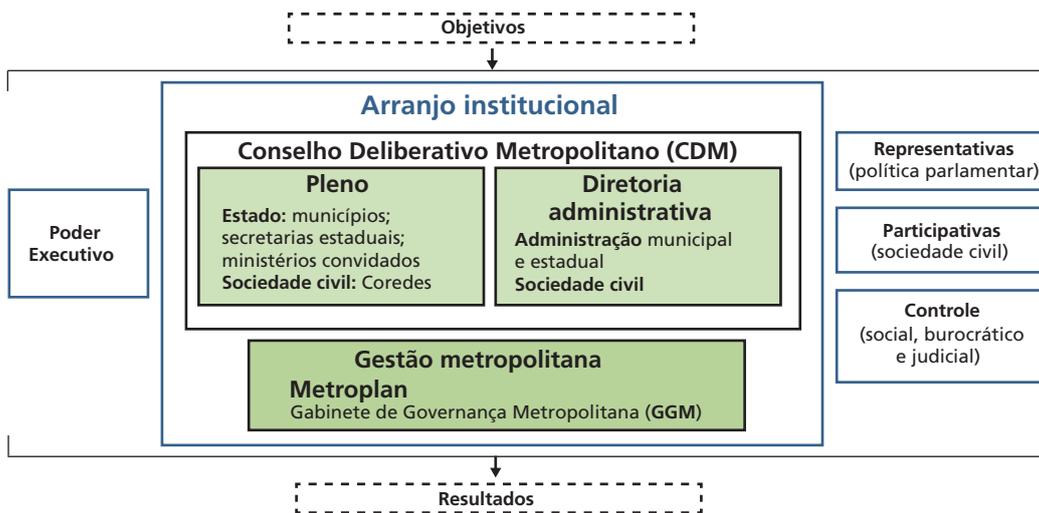
A classificação do modelo de governança depende do grau de ambição (vontade política/disposição) e de independência (competência político-administrativa) dos governos. Um governo com alto grau de ambição e independência assume o papel de CEO; já se ambas são moderadas, ele será um *inspector*; por fim, se a vontade política é elevada, mas a independência é baixa, o governo será um *regisseur*. Contudo, essas são formas ideais, sendo que a governança poderá ser mista, muito centralizada em alguns aspectos e menos em outros (Hill e Hupe, 2014).

Nessa perspectiva, a efetividade da governança também dependerá das disposições políticas, bem como das competências político-administrativas dos governos, que, quando insuficientes, precisam ser supridas pela capacidade de articulação para realização de parcerias.

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 dismantelamento das estruturas de planejamento metropolitanas, nos anos 1990, que implicou a baixa efetividade das ações governamentais na área metropolitana; e, somadas as dificuldades no gerenciamento de contratos e articulações para o estabelecimento de parcerias para gestão, *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.

A partir de 2011, a RM de Porto Alegre apresentou uma estrutura de governança formal constituída por uma instância de caráter deliberativo, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre (CDM), um órgão de gestão, a Metroplan e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre (GGM). Nessa lógica, pode-se considerar o CDM como estando inserido em um ambiente institucional em que figuram outras instituições do Poder Executivo, representativas, participativas e de controle, com as quais o arranjo deverá interagir (figura 4).

FIGURA 4  
Arranjo institucional formal de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre



Elaboração da autora.

Além da estrutura de planejamento e gestão formal, a RM de Porto Alegre também apresenta outras estruturas que atuam sobre o recorte metropolitano, que configuram uma rede complexa de instituições (figura 5).

FIGURA 5  
Estruturas de planejamento que atuam sobre o recorte metropolitano da RM de Porto Alegre



Elaboração da autora.

## 2.2.1 CDM

Desde 2010, a RM de Porto Alegre conta com um novo arranjo de gestão, que inclui um CDM e um gabinete de governança, instituídos pela Lei nº 13.854/2011 e regulamentados pelo Decreto nº 48.946/2012, alterados pelo Decreto nº 53.005/2016.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 13.854/2011, o CDM é o espaço decisório e de coordenação das políticas públicas metropolitanas, responsável pelas diretrizes para o desenvolvimento metropolitano, e tem como competências:

- I – estabelecer as diretrizes para seu desenvolvimento;
- II – planejar seu desenvolvimento estratégico;
- III – propor e aprovar o Plano Diretor da RMPA;
- IV – propor e aprovar as diretrizes do Plano Plurianual para a RMPA; e
- V – identificar as ações metropolitanas prioritárias, propondo sua incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual do Estado – LOA, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos municípios integrantes da RMPA.

O conselho é composto pelo Pleno, órgão propriamente deliberativo, e pela Diretoria Executiva, órgão executivo.

Segundo o art. 4º da Lei nº 13.854/2011, cabe ao Pleno do CDM:

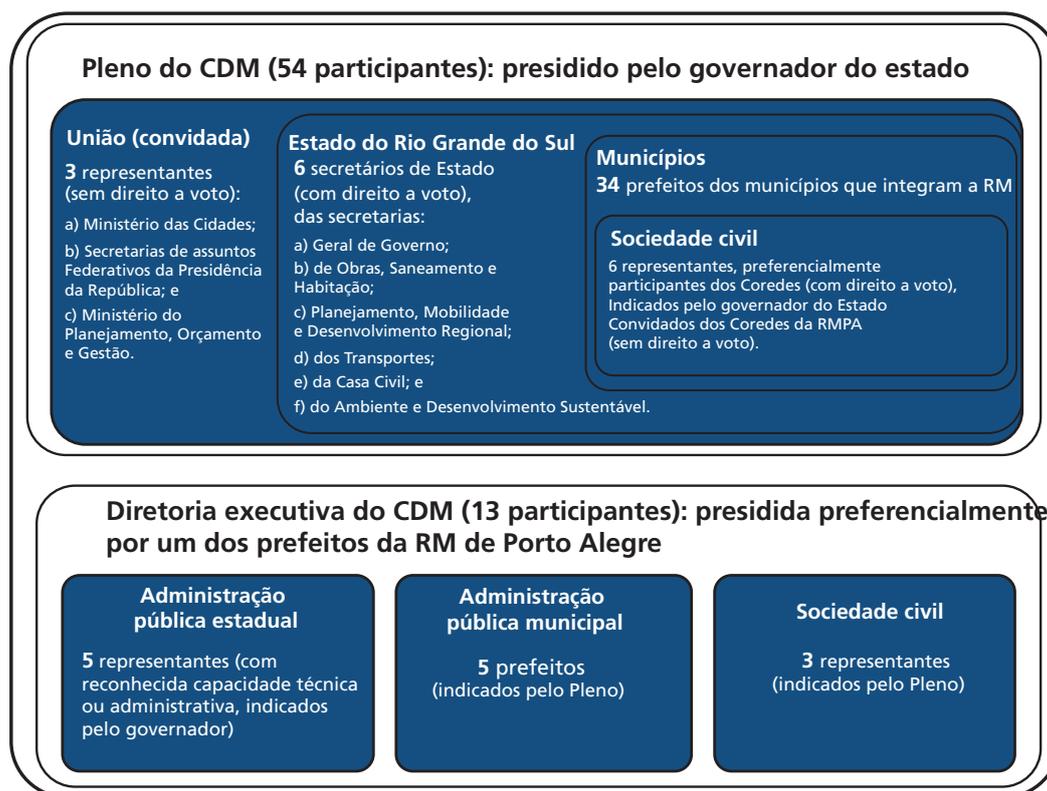
- I – encaminhar ao governador do estado e aos prefeitos integrantes da RMPA a proposta de incorporação das ações metropolitanas prioritárias na LDO e na LOA do estado e dos referidos municípios;
- II – aprovar o relatório de atividades e a prestação de contas do exercício;
- III – aprovar e alterar o Regimento Interno;
- IV – identificar e delimitar assuntos de interesse comum; e
- V – escolher os membros (...) para comporem a Diretoria Executiva (...)

Já a Diretoria do CDM tem as seguintes atribuições, de acordo com o art. 7º da Lei nº 13.854/2011:

- I – propor e acompanhar as ações de planejamento e desenvolvimento metropolitano;
- II – propor e acompanhar a implantação das políticas públicas de interesse comum;
- III – elaborar e encaminhar ao Pleno o relatório de atividades e a prestação de contas do exercício; e
- IV – supervisionar a implementação executiva das deliberações do CDM no âmbito do estado e dos municípios integrantes da RMPA.

No total, o CDM deve ser composto por 67 integrantes, entre representantes e convidados, distribuídos entre o Pleno e a Diretoria Executiva (figura 6). Essa composição previa a participação do governo federal como convidado no Pleno, mas que não se confirmou na prática, desde o período de existência do conselho.

FIGURA 6  
Conselho Deliberativo da RM de Porto Alegre



Elaboração da autora.

No Pleno, a presença dos secretários de estado também era facultativa, sendo exigida, por convocação, apenas quando a pauta das reuniões fosse sobre assuntos pertinentes à secretaria indicada. A preferência, tanto para os representantes quanto para os convidados da sociedade civil, era daqueles participantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Já na Diretoria Executiva, os representantes da sociedade civil deveriam ser indicados pelo Pleno, enquanto os membros da administração pública eram indicados pelo governador, entre aqueles considerados “com reconhecida capacidade técnica ou administrativa”.

Conforme disposto na regulamentação, esses órgãos do CDM deveriam reunir-se periodicamente para cumprimento de suas atribuições: o Pleno, pelo menos uma vez a cada seis meses, e a Diretoria Executiva, pelo menos a cada dois meses, e/ou por convocações extraordinárias. No entanto, desde a criação dessas estruturas, nem sempre essas exigências vieram sendo cumpridas. Em 2015, com a nova legislatura estadual foi empossado um novo presidente na Diretoria Executiva, ocasião em que foi destacada a importância do CDM na construção de uma visão estratégica para a RM e para a implementação de programas como o PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

A regulamentação do CDM também dispôs sobre algumas diretrizes gerais para a RM de Porto Alegre, conforme o art. 2º do Decreto nº 48.946/2012:

I – redução das desigualdades sociais e territoriais, por intermédio de ações integradas entre o estado e os municípios integrantes da RMPA;

- II – construção e reconhecimento da identidade metropolitana;
- III – transparência da gestão e controle social;
- IV – colaboração permanente entre a administração pública estadual e os municípios integrantes da RMPA; e
- V – promoção do desenvolvimento sustentável da RMPA.

Destaca-se que essas diretrizes são pertinentes ao que versa o EM, uma vez que determinam que a gestão metropolitana na RM de Porto Alegre deverá ser cooperada entre a administração pública estadual e os municípios integrantes da região, assim como traz as exigências de transparência, controle social na gestão e promoção do desenvolvimento sustentável.

### 2.2.2 Instâncias de gestão metropolitana

Essas instâncias, estabelecidas formalmente para esta finalidade, são a Metroplan, cuja atuação data de 1975, e o GGM, instituído em 2011 com o CDM (figura 7).

FIGURA 7  
Instâncias de gestão na RM de Porto Alegre



Elaboração da autora.

### *Gabinete de governança da RM de Porto Alegre*

Nesse novo arranjo institucional da RM de Porto Alegre, a responsabilidade sobre a execução das políticas públicas metropolitanas foi atribuída ao GGM, a quem competia, conforme a lei:

assistir ao CDM, integrando e implementando as ações de planejamento e desenvolvimento metropolitano, bem como as políticas públicas de interesse comum; acompanhar a implementação executiva das deliberações do CDM no âmbito do estado do Rio Grande do Sul e dos municípios integrantes da RMPA; contribuir para o efetivo funcionamento do CDM, promovendo a integração institucional; contribuir para: a) a atuação integrada direcionada à RMPA; e b) a capacitação e o aperfeiçoamento de recursos humanos afetos ao planejamento e ao desenvolvimento metropolitano; elaborar, demandar, acompanhar, fiscalizar e propor estudos, pesquisas, programas e projetos de interesse comum para o planejamento e o desenvolvimento da RMPA; captar ou demandar recursos

financeiros inclusive junto aos municípios integrantes da RMPA, ao estado do Rio Grande do Sul e à União Federal, para a execução de programas e ações afetos à RMPA; acompanhar as atividades decorrentes de convênios, contratos, acordos e ajustes relativos a ações ou demandas da RMPA; elaborar relatórios, analisar processos e expedientes e emitir informações sobre assuntos que lhes forem submetidos; providenciar a produção, a análise e a difusão de informações; e exercer as funções de apoio técnico e administrativo do CDM (Brasil, 2012).

Essas atividades previstas em lei seriam as realizadas de forma permanente, porém, em 2012, o GGM tinha como ações prioritárias a elaboração do Plano Estratégico para a RM de Porto Alegre até o final de 2012 e a do Plano Diretor para a mesma região até o final de 2013, que acabaram não se confirmando.

Contudo, o funcionamento do GGM deveria ser garantido pelo órgão metropolitano, junto ao qual foi instalado.

### *Órgão metropolitano: Metroplan*

A Metroplan foi fundada em 1975, inicialmente como órgão exclusivo de planejamento metropolitano, passando, em 1999, a responder também pelo planejamento das demais aglomerações urbanas instituídas no estado a partir da década de 1990. Dessa forma, acumulou diversas atribuições ao longo de sua existência, sendo pioneira em muitas áreas, em especial na ambiental.

A atuação da Metroplan está baseada em três eixos: gestão territorial, transportes metropolitanos e incentivo ao desenvolvimento.

Conforme os Decretos nº 3.271/1999 e 40.148/2000, na área de gestão territorial foram atribuídas à Metroplan as atividades de elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano do estado, que contempla a assistência técnica aos municípios. Dentro desse escopo, uma das principais atividades é a emissão de anuência prévia, em que o órgão analisa, antes da aprovação municipal, os projetos de loteamentos, de desmembramentos e de condomínios por unidades autônomas, referentes aos municípios pertencentes à RM de Porto Alegre. O Termo de Anuência Prévia é um documento obrigatório para o registro imobiliário dos empreendimentos, sendo fornecido para os projetos em conformidade com a legislação e com as diretrizes metropolitanas de uso e ocupação do solo (Metroplan, 2014).

A gestão do transporte metropolitano é realizada pela Diretoria de Transportes Metropolitanos (DIRTM). De acordo com a Lei nº 11.127/1998, que instituiu o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), este tipo de transporte é executado entre dois ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das AUs e RMs do estado do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, cabem à DIRTM as atividades de planejamento, coordenação e fiscalização do transporte nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário, tanto nos serviços concedidos como nos de fretamento. Os serviços de transporte metropolitano incluem: *i*) as linhas intermunicipais, que operam nos mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e no destino dentro das RMs; *ii*) as linhas entre os municípios pertencentes a AUs; *iii*) as linhas de integração, tanto modal como intermodal com função intermunicipal; e *iv*) serviços ou rotas intermunicipais contratadas por entidades públicas ou privadas para seus empregados, servidores ou alunos.

Além de atender ao transporte na RM de Porto Alegre e nas AUs do estado, a DTM também administra o programa Passe Livre Estudantil em nível estadual.

A Diretoria de Incentivo ao Desenvolvimento exerce funções de planejamento, execução, assessoramento e apoio técnico a atividades voltadas para o desenvolvimento das regiões do estado, que podem incluir a elaboração de planos regionais e metropolitano integrados, de serviços comuns de desenvolvimento social, comunitário e ambiental. Na área ambiental, estabelece políticas de gerenciamento de resíduos, na busca de promover a geração de trabalho e renda das comunidades por meio do serviço de reciclagem. Nessa área também participa da gestão de recursos hídricos no estado.

A figura 8 apresenta a estrutura da área técnica da Metroplan.

FIGURA 8  
Metroplan



Elaboração da autora.

Entre as ações que vêm sendo desenvolvidas pela Metroplan se encontram: Estudo com Recomendações sobre Organização Regional no Estado do Rio Grande do Sul; Plano Diretor Parque Municipal de Veranópolis; Seminário e Cartilha do Termo de Anuência Prévia; Programa de Ordenamento Territorial dos Municípios da Área de Influência da Duplicação da BR-101 no trecho da divisa SC/RS, Osório/RS; Licitação do Sistema Integrado de Transporte; Sistema Integrado de Transporte (Pitmurb); PAC da Mobilidade; Rodovia do Progresso (ERS 010); Pesquisa Transporte (Rede Integrada de Transporte); Diagnóstico e Proposta do Terminal Conceição em Porto Alegre; PAC da Prevenção; PAC2 – Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, para investimentos em prevenção de inundações no Estado; Seminário Plano Metropolitano de Águas Pluviais; Plano Hidroviário do Rio Grande do Sul; Estudo de alternativas para minimização do efeito das cheias do baixo rio Caí.

### 2.2.3 Parlamento Metropolitano (PM)

Em abril de 2015, pela proposição da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, foi criado na RM o Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre, que reúne as 34 Câmaras de Vereadores dos municípios metropolitanos, integrando em torno de 440 vereadores. Esse fórum foi definido como:

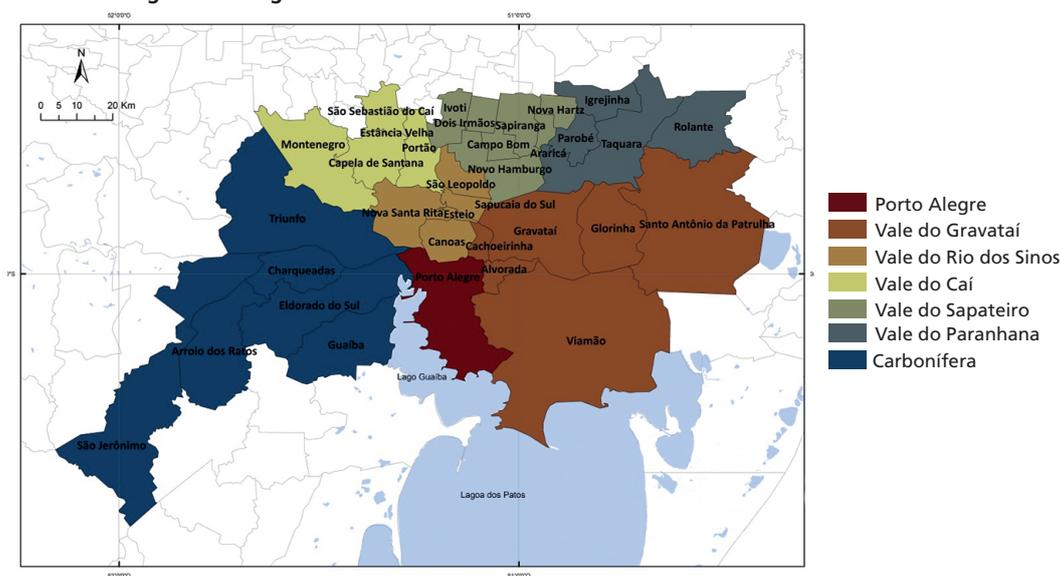
espaço institucional integrado pelas câmaras municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre, que terá por meta principal proporcionar a cooperação entre os integrantes deste colegiado, buscando o debate e a resolução de problemas comuns dos municípios, bem como das casas legislativas participantes.

Os objetivos principais do parlamento são: *i)* promover o debate e propor a unificação de legislações municipais em temáticas urbanas comuns; *ii)* incentivar a modernização dos poderes legislativos; *iii)* fazer o intercâmbio de experiências administrativas; e *iv)* avaliar, debater temas de interesse comum e propor recomendações e projetos de políticas públicas integradas para a RM de Porto Alegre, por meio de comissões.

O PM foi constituído formalmente por meio de acordo firmado entre as câmaras municipais da RM de Porto Alegre, que aderiram ao parlamento mediante decreto legislativo, e estabeleceram a organização e as regras de funcionamento em regimento interno.

Os membros participantes do PM são os presidentes das câmaras municipais ou um vereador indicado. Sua estrutura de funcionamento compreende uma Mesa Diretora, com dez membros, sendo um presidente e um vice-presidente dos Polos Legislativos Regionais, e três secretários (Geral, 1º e 2º) eleitos pelo colegiado. A RM foi dividida em sete Polos Legislativos (mapa 8): *i)* Porto Alegre; *ii)* Vale do Gravataí (Santo Antônio da Patrulha, Glorinha, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Viamão); *iii)* Vale do Rio dos Sinos (Esteio, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Canoas); *iv)* Vale do Caí (Capela de Santana, Montenegro, Portão, São Sebastião do Caí); *v)* Vale do Sapateiro (Novo Hamburgo, Sapiranga, Campo Bom, Nova Hartz, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Araricá); *vi)* Vale do Paranhana (Igrejinha, Parobé, Rolante, Taquara); e *vii)* Carbonífera (Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, Guaíba, São Jerônimo, Triunfo).

MAPA 8  
Polos legislativos regionais do PM



Elaboração da autora.

O mandato da Mesa Diretora, dos presidentes e dos vice-presidentes das comissões é de um ano, sendo que a sede do parlamento sempre será a Câmara Municipal do presidente. A Mesa deve se reunir mensalmente, e as reuniões ordinárias do PM, a cada dois meses, podendo haver reuniões extraordinárias na sede do Parlamento ou em rodízio pelas demais Câmaras.

Para debate das temáticas específicas o PM conta com sete comissões permanentes:

- desenvolvimento urbano, habitação e infraestrutura;
- transporte e mobilidade;
- saúde;
- meio ambiente e saneamento;
- educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia;
- segurança, direitos humanos e cidadania; e
- desenvolvimento econômico, regional e turismo.

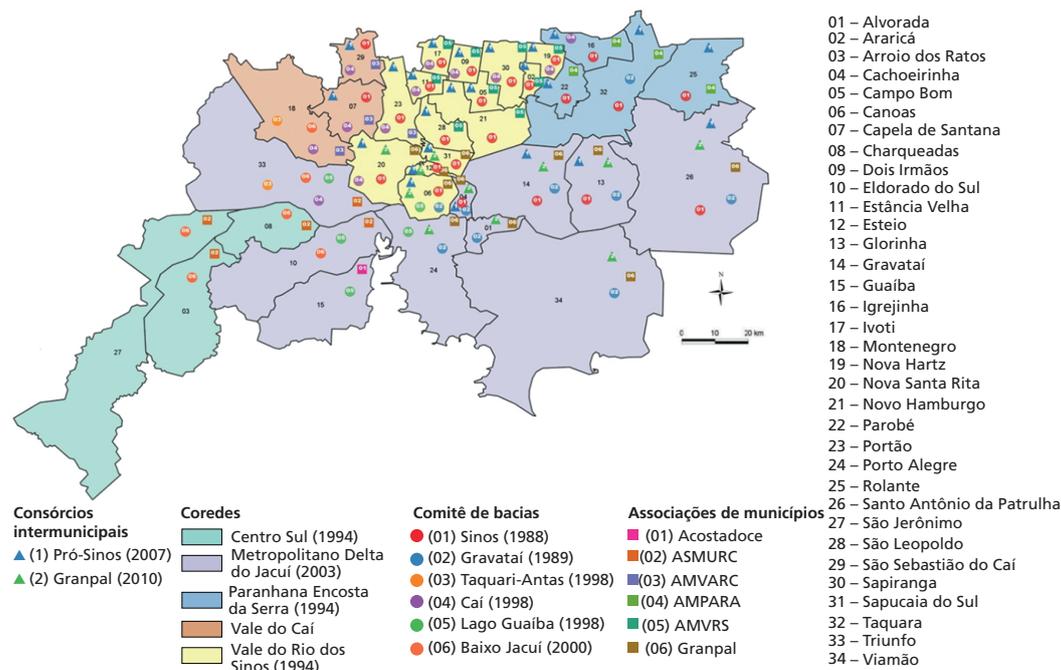
Poderão também ser criadas comissões temporárias para temas não abordados nas permanentes, que serão constituídas a partir da aprovação em plenário.

## 2.2.4 Outras estruturas de planejamento na área metropolitana

Na área metropolitana de Porto Alegre existem 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 Coredes; seis Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas; e oito Consórcios Públicos (mapa 9).

MAPA 9

### Outras estruturas de planejamento na área metropolitana



Fonte: Martins e Carrion, 2013.

Obs.: O mapa apresenta apenas dois dos consórcios na RM de Porto Alegre.

### 3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI

Em 2015, em função das exigências do EM, foi constituído no nível estadual um grupo de estudos preparatórios à elaboração do PDUI e adequações necessárias. O grupo, constituído por técnicos e dirigentes da Secretaria de Planejamento, Metroplan e FEE, reuniu-se entre setembro e novembro de 2015 em debates que visavam levantar subsídios para o processo de elaboração do plano metropolitano (quadro 3).

QUADRO 3  
Encontros do grupo de estudos Seplan/Metroplan/FEE

Data	Tema	Assuntos abordados	Participantes
25/9/2015	Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil – arranjos institucionais de gestão metropolitana e FPICs	Arranjo institucional e governança metropolitana; FPICs; plano metropolitano	25 Total 6 Seplan 13 Metroplan 6 FEE
2/10/2015	PDUI/RMPA – Histórico dos Planos para a RMPA	Apresentação dos planos metropolitanos elaborados para a RM de Porto Alegre	37 Total 8 Seplan 20 Metroplan 7 FEE 2 Consultoria WRI Brasil/EMBARQ Brasil
16/10/2015	Pesquisa socioeconômica e metodologias para a elaboração do PDUI – FEE	Aportes à elaboração do PDUI: uso do solo na RM de Porto Alegre e caracterização socioespacial na RM de Porto Alegre e AUs no Rio Grande do Sul	25 Total 6 Seplan 12 Metroplan 7 FEE
13/11/2015	Projetos para a RM de Porto Alegre	Apresentação de projetos desenvolvidos e em desenvolvimento para a RM de Porto Alegre pela Metroplan, e breve relato, pela Seplan, sobre as palestras assistidas no Seminário Internacional de Governança Metropolitana – Curitiba/2015	23 Total 9 Seplan 8 Metroplan 6 FEE
27/11/2015	Plano de Trabalho para a Elaboração do PDUI/RM de Porto Alegre	Apresentação, pelo Deplan/Seplan, das etapas envolvidas e metodologia básica associada, para discussão pelo GT, tendo por objetivo a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Porto Alegre	23 Total 6 Seplan 9 Metroplan 7 FEE 1 Observatório das metrópoles

Elaboração da autora.

Obs.: Seplan – Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão.

Nesse sentido, a perspectiva foi a realização de um levantamento de dados e informações sobre a RM de Porto Alegre, desenvolvidos em estudos pelos órgãos participantes (em especial pela Metroplan), que pudessem auxiliar na elaboração do PDUI. Assim como havia a expectativa da construção de uma base metodológica para formulação do plano, com a ressalva de que um termo de referência para o plano deveria ser pactuado entre as diversas instâncias interessadas na região, e não somente no nível estadual. Para tanto, também seria necessária uma visão estratégica sobre a RM, pactuada junto à sociedade, que poderia ser alcançada por meio do plano. Dessa forma, em um primeiro momento, a sugestão seria a elaboração de um plano com diretrizes básicas, que pudesse ser detalhado em temas específicos em fase posterior, já que, muitas vezes, somente o detalhamento técnico dos planos não garante sua execução. 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.

No que tange às diretrizes básicas do plano, foi frisada a importância da instituição formal e legal dessas para que fossem cumpridas, assim como a lei deveria ser flexível para futuras revisões necessárias, dadas as transformações na realidade ao longo do tempo.

### **3.1 Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana e FPICs**

No primeiro encontro, no que se refere à governança, foi suscitado 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 a atuação de outros “grupos de governança”.

Assim, foi considerado que, de fato, a RM de Porto Alegre não possui um plano metropolitano, uma vez que o PDM, elaborado em 1973, previa diretrizes até 1992. Contudo, 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 a 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. No entanto, mesmo mantida a Metroplan, dentro do escopo de planejamento metropolitano, ela 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 seria as inserções de municípios à área metropolitana, que vem sendo constantemente ampliada. Nesse ponto, o problema seria a observação dos critérios técnicos para a inclusão de municípios à RM, por vezes não considerados pelo Poder Legislativo. Dessa forma, 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. Também foi levantada a necessidade de desenvolvimento de um informativo em meio eletrônico, para disponibilizar as informações sobre a região aos cidadãos.

### **3.2 PDUI/RM de Porto Alegre: histórico dos planos**

Neste encontro foram realizados relatos sobre os principais planos que definiram diretrizes para a RM ao longo dos seus anos de existência, assim como foram destacadas as metodologias desenvolvidas e o contexto institucional de elaboração dos estudos. Nesse sentido, pode-se considerar que o PDM/1973 delimitou a própria RM de Porto Alegre e contribuiu para a criação da Metroplan. Para a mobilidade urbana, dois planos se destacaram: o Plano Diretor de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre (PLAMET/1976); e o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb/2006). Na área ambiental, o destaque foi o Plano de Prevenção de Riscos e Desastres, derivado do Plano de Prevenção de Inundações – PAC 2.

#### **3.2.1 O PDM/1973**

O PDM/1973 foi formulado por uma equipe composta por técnicos alemães e brasileiros, dado o Acordo Básico de Cooperação Técnica dos governos do Brasil e da Alemanha de 1963, por meio do qual foi possibilitado o estudo para delimitação da RM de Porto Alegre, o que ocorreu em 1967, constituindo-se de quatorze municípios. O convênio entre

municípios forneceu o suporte legal para o plano, que foi desenvolvido com o apoio do CNM e do GERM, entre setembro de 1971 e março de 1973. Como na época ainda não havia metodologia própria para elaboração de planos em RM, a metodologia foi baseada em diretrizes de planejamento regional, o que tornou o trabalho fácil, devido à existência de bases de dados cartográficas atualizadas, com levantamentos aerofotogramétricos, e dados do Censo IBGE 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; estrutura econômico-regional; entre outras. Conforme o plano, a economia e o crescimento da região seriam baseados no desenvolvimento industrial. No zoneamento era prevista continuidade de zonas rurais e produção agrícola existente na época, e áreas preservadas para atividades de lazer.

Para dar continuidade ao trabalho de planejamento do GERM, no PDM foi indicada a criação de um órgão de planejamento metropolitano, dando origem à Metroplan. A previsão de crescimento populacional para a região no PDM acabou sendo confirmada: a população metropolitana passou de 1,5 milhão, em 1970, a 3 milhões nos anos 1990.

### 3.2.2 O PLAMET/1976

O 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 CMM da RM de Porto Alegre. Seguindo as diretrizes do PDM, o plano estabeleceu metas de curto, médio e longo prazos, podendo ser considerado como “a primeira experiência brasileira de planejamento de transporte urbano realizada a partir de um planejamento global preestabelecido”.

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/RM de Porto Alegre no período de dez anos. A previsão de demanda realizada nessas pesquisas 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 projeto decorrente dos estudos do GEIPOT foi a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), que deu origem ao trem metropolitano da RM de Porto Alegre.

Além desses estudos, o PLAMET, em conformidade com o PDM, 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.

### 3.2.3 O PITMurb/2006

Nos anos 1990, foram identificados três projetos de transporte e mobilidade desenvolvidos pelas diferentes esferas de governo, sobrepostos na RM de Porto Alegre, sendo necessária uma compatibilização dessas propostas. Com isso, 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 participação da Trensurb, da Metroplan e da Empresa Pública de Transportes Coletivos (EPTC) para elaboração do PITMurb.

O PITMurb abrangeu apenas 13 dos 31 municípios metropolitanos, e 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.

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, incluíam análises sobre demografia, economia e uso do solo. A partir de uma metodologia baseada nos resultados da Pesquisa de Origem e Destino de Porto Alegre, de 2003, e nas variáveis população, empregos, matrículas escolares e frota de veículos, foram previstos cenários de demanda, para 2013 e 2023. As ações propostas indicavam a implementação de: uma rede estrutural multimodal integrada e um Sistema de Transporte Integrado (SIT); um modelo tarifário; sistemas de informação aos usuários; controle operacional; captação de financiamento, assim como soluções institucionais com a criação de consórcios públicos e privados.

Embora do ponto de vista técnico tenham sido impecáveis, o desenvolvimento e a implantação do PITMurb esbarraram na falta de apoio por parte dos gestores envolvidos e na não inclusão da participação da sociedade.

### 3.2.4 Plano de Prevenção de Inundações – PAC 24

Em relação ao Plano de Prevenção de Inundações do Rio Grande do Sul foram apresentados ações, estudos e projetos, em execução no estado, para o atendimento ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, apoiado por recursos do PAC 2. Essas ações têm como objetivos: *i*) a prevenção de inundações na RM de Porto Alegre, contemplando obras voltadas à redução do risco de desastres naturais; *ii*) a identificação das áreas de deslizamentos e enxurradas e de risco hidrológico; e *iii*) o monitoramento e alerta, visando a estruturação, integração e manutenção da rede nacional de monitoramento, com ações coordenadas de planejamento e atendimento às ocorrências. Entre os estudos e projetos do plano, encontram-se: estudos de concepção e anteprojetos de engenharia para proteção contra cheias do rio Gravataí e afluentes em Alvorada e Porto Alegre (Dique de Alvorada); 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 (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.

### 3.3 Pesquisa socioeconômica e metodologias para a elaboração do PDUI-FEE

Neste encontro foram apresentados e discutidos dados socioeconômicos da RM de Porto Alegre, sendo feitas algumas considerações sobre o regramento de uso do solo e áreas de proteção ambiental. Um dos pontos levantados foi a periodicidade dos dados, baseados nos censos IBGE, havendo assim a necessidade de obtenção de dados mais atualizados junto às secretarias e aos órgãos do estado.

### 3.4 Projetos para a RM de Porto Alegre

Esta reunião teve como objetivo trazer um breve relato sobre os projetos que foram e estão sendo desenvolvidos pela Metroplan. Entre esses foi destacado o Programa Técnico para o Gerenciamento da Região Metropolitana 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 com os dados locais das atividades antrópicas (habitação, indústria, mineração, disposição de resíduos, agricultura) a fim de definir ações preventivas, sobretudo de planejamento do uso do solo, e ações corretivas de saneamento e controle de riscos.

Alguns projetos significativos que vêm sendo desenvolvidos pela Metroplan se referem ao sistema viário da RM de Porto Alegre. Entre eles o PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades, que, seguindo as diretrizes do PITMurb, propõe 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. Para execução dessas intervenções, a Metroplan coordenou, entre 2013 e 2014, o desenvolvimento de anteprojetos de engenharia em nível de projeto básico, já que para a contratação das obras foi previsto o Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

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

Neste encontro foi apresentada pela Seplan uma proposta de plano de trabalho e metodologia a ser desenvolvida para a elaboração do PDUI da RM de Porto Alegre. O plano de trabalho foi dividido em seis etapas básicas, como verificamos no quadro 4.

QUADRO 4  
Plano de trabalho para elaboração do PDUI

Etapa	Descrição
1. Preparação	Compreende a mobilização inicial, as análises preliminares, as definições metodológicas, o mapeamento dos atores, a comunicação e a definição da forma de participação social
2. Definição do escopo	Compreende a construção da visão – qual a metrópole que queremos –, a definição dos objetivos, os principais temas a serem abordados, as metas, as prioridades e os horizontes
3. Elaboração	Caracterização e diagnóstico, estratégias e propostas
4. Consolidação do plano	Sistematização de todo o conhecimento acumulado nas atividades anteriores
5. Aprovação	Apresentação final e instituição do plano
6. Revisões	Estabelecimento de revisões sistemáticas

Elaboração da autora.

Apesar da proposta de plano de trabalho, o grupo de estudos entendeu que, para a sequência dos trabalhos, seria necessária a inclusão de outros atores nos debates e definições, pois o plano não poderia ser elaborado apenas no nível estadual. Dessa forma, foi sugerida a participação de outros atores, como: a Coordenadoria da Ordem Urbanística do Ministério Público, as associações de municípios, como a Granpal, a Assembleia Legislativa, entre outros.

Entretanto, a sugestão para operacionalização do trabalho e inclusão de atores específicos seria a criação de subgrupos para os debates, porém, o grupo e os subgrupos deveriam orientar os trabalhos, já que em grande parte a execução deveria ser feita por meio de contratação de terceiros. Em outro ponto, planos setoriais realizados por outros órgãos e secretarias do estado também poderiam ser analisados, 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 partir do envolvimento dos demais atores interessados, conforme as temáticas definidas pelas FPICs, poderia ser construída a governança, que, em certa medida, se desenvolveria à parte da elaboração do plano.

#### **4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA**

Na época da criação da RM de Porto Alegre, para financiamento das ações metropolitanas, foi instituído pela Lei nº 6.652/1973 o Fundo de Investimentos Urbanos (Fundurbano), que, por meio de recursos próprios ou de terceiros, tinha como objetivo dar suporte às ações em grandes centros urbanos ou em regiões metropolitanas. O fundo também deveria financiar os projetos para execução de obras previstas em Plano Diretor Urbano ou Metropolitanano, contudo, ao longo dos anos, acabou sendo desviado de suas funções, não cumprindo as disposições aplicáveis à RM de Porto Alegre.

A partir da CF/1988, conforme as disposições legais, as ações metropolitanas deveriam ser financiadas tanto pelo estado quanto pelos municípios, conforme determina seu art. 17, § 3º: “Para o atingimento dos objetivos de que tratam este artigo e seus parágrafos, serão destinados, obrigatoriamente, os recursos financeiros necessários e específicos no orçamento do estado e dos municípios” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 13/12/2001).

O inciso IV do art. 7º da LC nº 11.740/2002 também dispôs que, para a instituição de RMs ou outras formas de organização regional no Rio Grande do Sul, “os recursos necessários para o atendimento de seus objetivos” deveriam ser especificados já nos projetos de lei.

No entanto, como o planejamento e a gestão metropolitana da RM de Porto Alegre, assim como das outras formas de organização regional no Rio Grande do Sul, são atribuições da Metroplan, os recursos para financiamento das ações metropolitanas são oriundos da receita orçamentária do estado, ou da captação de recursos federais ou de entidades multilaterais.

Com a criação do novo arranjo de gestão metropolitana foi suscitada a instituição de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano, cuja proposta esteve em pauta no CDM, em 2012, mas que nos anos subsequentes, muito em função das trocas de governos municipais, não foi levada adiante.

## 5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

Para analisar o EM foi criada na AL-RS a Comissão Especial do Estatuto da Metrópole, instalada entre 19 de dezembro de 2015 e 27 de março de 2016, mediante o Requerimento de Comissão Especial (RCE) 11/2015 (figura 9). A análise do EM teve como principais objetivos a adequação dos critérios para constituição das RMs e AUs 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 apoio parlamentar aos demais atores envolvidos no cumprimento das disposições do EM, por meio de recomendações a serem agregadas aos esforços que já vinham sendo realizados.

FIGURA 9  
Reuniões, seminários e audiências públicas da Comissão Especial do Estatuto da Metrópole

Out./2015	Nov./2015	Dez./2015	Fev./2016	Mar./2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalação da comissão</li> <li>• Reunião do grupo técnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleição de presidente e vice-presidente e aprovação do plano de trabalho e diversos requerimentos.</li> <li>• Reunião do GT.</li> <li>• Audiência pública para analisar e debater o EM no contexto do RS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminário Internacional Planejamento Metropolitano em debate (Ipea).</li> <li>• Reunião do GT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ata declaratória.</li> <li>• Eleição de presidente, vice-presidente e relator, e aprovação de requerimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião do GT.</li> <li>• Audiência pública: transporte hidroviário, o desafio da Integração.</li> <li>• Votação do relatório final</li> </ul>

Elaboração da autora.

### 5.1 Principais pontos discutidos nos encontros

Dessa forma, um dos pontos discutidos na comissão foi entender quais seriam os desafios comuns nas áreas urbanas a serem enfrentados de forma integrada pelas esferas de governo. Entre esses foram destacados: a mobilidade urbana; a segurança pública; o saneamento básico; o tratamento dos resíduos sólidos; o turismo; as novas tecnologias e o desenvolvimento sustentável; e a precarização de moradias. Para isso, os trabalhos foram direcionados de duas formas: a primeira visando promover as condições para implantação do EM, e, a partir disso, sugerir medidas governamentais e legislativas, para a integração dessas políticas.

Havia o reconhecimento da dispersão de iniciativas e ação 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 coloca a gestão compartilhada como um desafio aos governos. Dessa maneira, 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 LDOs e os PPAs. Destacando-se que uma lacuna para o estabelecimento da governança, não prevista no EM, seria também a ausência de um comitê de mediação de conflitos, que acabam sendo resolvidos pelo Judiciário.

Outra fragilidade para a gestão metropolitana é a ausência de fundos de financiamento para as políticas integradas, em especial, recursos federais, já que o artigo que instituía um fundo foi vetado.

## **5.2 Audiência pública para analisar e debater o EM, no contexto do Rio Grande do Sul**

A primeira audiência pública realizada pela comissão promoveu um debate sobre o EM e sua aplicabilidade no Rio Grande do Sul. Foram realizadas três palestras com representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM), da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), da Metroplan e da Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (Corag).

Entre os participantes estiveram: deputado presidente da AL-RS; deputada vice-presidente da Comissão; secretário de segurança do estado; representante do vice-prefeito de Porto Alegre; representante da Secretaria Municipal de Urbanismo (Smurb); prefeita de Presidente Lucena; coordenadora do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege) da Defensora Pública do Estado; representante da Prefeitura de Lindolfo Collor; coordenadora executiva do Observatório Social; representantes do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul; assessora da Presidência do Parlamento Metropolitano; vice-presidente do Corede Delta do Jacuí; representante da Fecomércio; representante da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul (OAB-RS); arquitetas do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); representante do Observatório das Metrôpoles da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); representante do Sebrae-RS; presidente da Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec); representante da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES-RS); representantes da Seplan; secretário do Conselho das Cidades da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado; representante do Instituto Matriz; representante da Força Sindical; representantes da FEE; representante da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF); representante da Companhia Rio-grandense de Saneamento (Corsan) – ConCidades; representante da Secretaria de Segurança Pública (SSP-RS).

A CNM apresentou um painel que tratava da regulamentação do EM e seu atendimento às leis estaduais, destacando os critérios para constituição das RMs e a estrutura mínima de gestão necessária e especificações sobre o PDUI. A Emplasa apresentou a experiência do PDUI nas RMs de São Paulo, que têm base em três eixos: conectividade territorial e competitividade econômica; coesão territorial e urbanização inclusiva; e governança metropolitana.

No debate realizado, após a apresentação dos painéis, foram destacados os problemas a seguir.

- 1) Existência de um grande número de projetos de criação de RMs e inclusões tramitando na AL-RS: há um aumento significativo de proposições legislativas para inclusões de municípios e criação de regiões no Rio Grande do Sul, sendo que no EM não traz com clareza os critérios para novas implantações. A RM de Porto Alegre, desde a sua criação, passou de 14 para 34 municípios, com o objetivo de aumentar o repasse de recursos do governo federal, que privilegia municípios metropolitanos, como no caso do programa Minha Casa, Minha Vida.

- 2) Necessidade de uma repactuação federativa para reconhecimento da soberania das RMs: ao contrário da mera imposição “autoritária” pelo EM para adequação das regiões em um prazo de três anos, sob pena de não recebimento de recursos da União, deveria haver um debate sobre a inserção das RMs no pacto federativo para reconhecimento de sua soberania. No Rio Grande do Sul, as novas regiões 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.
- 3) Ausência de um fundo de financiamento para construção de políticas públicas integradas nas RMs: há, em muitos casos, incapacidade de os municípios sozinhos darem conta de suas políticas públicas.
- 4) Quantidade de planos de diferentes esferas a serem atendidos pelos municípios: há diversos planos exigidos pelo governo federal, como os de saneamento, resíduos sólidos, entre outros, e também várias institucionalidades, como as associações de municípios, os Coredes, os comitês de bacia, que desenvolvem planos integrados regionais, sendo que a Metroplan também não tem capacidade para dar resposta a todos os problemas.
- 5) Não existe tradição de planejamento, os municípios tendem a encará-lo como despesa.

### 5.3 Audiência pública sobre transporte hidroviário

Em função de ampliar as possibilidades de mobilidade da população metropolitana, o transporte hidroviário foi considerado como uma alternativa significativa, devido ao potencial hídrico do Rio Grande do Sul. Assim, foi realizada uma audiência pública em que foi apresentado, pela Metroplan, o Plano Hidroviário Metropolitano, que estabelece as diretrizes para esse modal.

### 5.4 Principais conclusões da comissão e desafios futuros

Entre as conclusões da Comissão para Análise do EM, ficou entendido que: ela pode ser considerada como um “exercício da governança”, envolvendo diversos atores e instituições interessados nos problemas metropolitanos, em um ambiente de troca de experiências e cooperação, o que demonstra que a ação cooperada é viável, e o principal problema no Rio Grande do Sul é que há 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.

Entre os desafios futuros estavam: *i)* a necessidade de envolvimento da sociedade (população) na discussão do PDUI; *ii)* a necessidade de uma postura mais rigorosa nos processos de inclusões de municípios e para criação de novas RMs no estado; *iii)* a criação de um sistema de gestão institucionalizado; *iv)* a consolidação e o fortalecimento da autoridade metropolitana, com capacidade de governança; e *v)* a criação de fontes de financiamento.

### 5.5 Recomendações da comissão para o estado do Rio Grande do Sul, a Metroplan e os municípios

A partir dos debates na comissão, foram estabelecidas algumas recomendações aos poderes públicos, no sentido de viabilizar a aplicabilidade do EM.

Para o estado do Rio Grande do Sul, recomendou-se:

- a realização de uma ampla campanha de divulgação e esclarecimento dos dispositivos e exigências presentes no EM, 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;
- a reavaliação da LC nº 13.854/2011 e do Decreto nº 48.946/2012, adequando o CDM e o GGM ao EM;
- a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, composto por recursos provenientes dos municípios; e
- o fortalecimento da Metroplan para que ela possa exercer a autoridade metropolitana, com garantia dos recursos humanos, técnicos e orçamentários necessários para isso.

Como autoridade metropolitana, a Metroplan deverá ter condições para: formular, compartilhar de forma colaborativa com a sociedade e coordenar a execução do PDUI; liderar a governança entre todos os atores nos territórios, articulando capacidades políticas e técnicas; promover a gestão democrática e participativa; e viabilizar a cooperação entre os municípios em torno de projetos comuns.

Para a Metroplan foram recomendadas a criação de instâncias de mediação de conflitos de interesse entre municípios, estado e RM; a definição de calendário de elaboração das diretrizes do PDUI, com informação dos municípios metropolitanos, quanto às exigências de revisão e compatibilização dos planos diretores e sanções previstas no caso de não cumprimento; e a atenção especial aos mecanismos de votação das decisões na RM.

À AL-RS foi recomendado que coopere com a Metroplan, para garantir a análise técnica das demandas por criação de novas RMs e AUs e inclusão de novos municípios nas formas já existentes; crie a Comissão de Assuntos Municipais para prosseguimento no acompanhamento da implantação do EM e a Frente Parlamentar em Defesa do Transporte Hidroviário.

No caso dos municípios metropolitanos, foi recomendado que toda demanda por inclusão em RMs e AUs seja precedida, obrigatoriamente, por audiências públicas e aprovação pela Câmara Municipal dos Vereadores; e posteriormente encaminhada à Metroplan para parecer técnico, e o empoderamento das secretarias de planejamento municipais, para que se conformem como instâncias responsáveis pela governança metropolitana no âmbito municipal.

## 6 OUTROS TÓPICOS

A RM da Serra Gaúcha corresponde à antiga AU do Nordeste, criada em 1994 (Lei nº 10.335), com dez municípios (Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul e Santa Teresa). Em 2015, passou ao *status* de RM, conforme a Lei nº 14.293/2013, incluindo treze municípios: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul, Santa Teresa e Pinto Bandeira.

No entanto, a criação dessa RM vem sendo questionada em função de ter incluído três novos municípios que descaracterizaram a região do ponto de vista espacial e não ter

sido revogada a lei que instituiu a AU do Nordeste e suas especificações. Dessa maneira, de um ponto de vista formal, a RM da Serra Gaúcha se apresenta como uma região sobreposta a uma AU, ainda vigente.

Além da RM da Serra Gaúcha, o Rio Grande do Sul possui mais duas AUs – do litoral norte e do sul do estado.

A AU do litoral norte foi criada pela Lei nº 12.100/2004; é constituída por vinte municípios: Torres, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara, Arroio do Sal, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Itati, Maquiné, Terra de Areia, Capão da Canoa, Xangrilá, Imbé, Osório, Tramandaí, Cidreira, Balneário Pinhal, Palmares do Sul, Capivari do Sul e Caraá. Visa atender às seguintes FPICs:

- I – saneamento ambiental, incluídas neste conceito as ações relativas ao saneamento básico;
- II – transporte público de passageiros e sistema viário regional;
- III – turismo;
- IV – planejamento do uso de ocupação do solo urbano, observados os princípios da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;
- V – preservação e conservação ambiental;
- VI – organização territorial;
- VII – informações regionais e cartografia (Brasil, 2004).

A AU do sul do estado, criada como Aglomeração de Pelotas, em 1990, pela Lei nº 9.184, era constituída apenas por dois municípios: Pelotas e Capão do Leão. Em 2002, com a Lei nº 11.876, passou a AU do Sul, contemplando cinco municípios: Pelotas, Capão do Leão, Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte. Ela visa atender às FPICs:

- I – estrutura viária regional;
- II – transporte de passageiros e de cargas;
- III – sistema de saúde;
- IV – sistema de informações regionais atinentes à economia e à gestão pública; e
- V – sistema cartográfico (Lei nº 11.876).

Conforme o Estudo com Recomendações sobre Organização Regional no Estado do Rio Grande do Sul, realizado em 2016, tramitam na AL-RS várias proposições para alterações nas RMs de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, e criação de novas regiões.

Na RM de Porto Alegre, as proposições solicitam a inclusão de mais cinco municípios: Riozinho, Três Coroas, Presidente Lucena, Morro Reuter e Lindolfo Collor (quadro 5).

QUADRO 5  
Pedidos de alterações da RM de Porto Alegre

Iniciativa	Processo administrativo	Objeto
Consórcio Regional do Paranhana	2.777/15-7	Solicita a inclusão de Riozinho e Três Coroas na RM de Porto Alegre
Prefeitura Municipal de Presidente Lucena/deputado estadual Tiago Simon	Aguarda a abertura de processo na DGT/DIPUR	Solicita a inclusão de Presidente Lucena na RM de Porto Alegre
Deputado estadual Sergio Peres	320-13.64/16-0	Solicita a inclusão de Presidente Lucena, Morro Reuter e Lindolfo Collor na RM de Porto Alegre

Fonte: Metroplan (2016).

Obs.: DGT – Divisão de Gestão Territorial; DIPUR – Divisão de Planejamento Urbano e Regional.

Na RM da Serra Gaúcha, as proposições solicitam a inclusão de mais 23 municípios: Barão, Boa Vista do Sul, Canela, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Gramado, Guabiju, Guaporé, Montauri, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Petrópolis, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Protásio Alves, São Jorge, São Valentim do Sul, Serafina Correa, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata (quadro 6).

QUADRO 6  
Pedidos de alterações da RM da Serra Gaúcha

Iniciativa	Processo administrativo	Objeto
197/2015 Deputada Catarina Paladini	4272-22.64/15-7	Altera a LC nº 14.293/2013, incluindo Nova Roma do Sul, Nova Petrópolis, Gramado e Canela na RM da Serra Gaúcha
112/2015 Deputado Álvaro Boessio	3930-22.64/15-4	Altera a LC nº 14.293/2013, incluindo Barão na RM da Serra Gaúcha
66/2015 Deputado João Fischer	3931-22.64/15-7	Altera a LC nº 14.293/2013, incluindo Canela, Gramado e Nova Petrópolis na RM da Serra Gaúcha
234/2015 Deputado Ronaldo Santini	3932-22.64/15-0	Altera a LC nº 14.293/2013, incluindo Boa Vista do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Guabiju, Guaporé, Montauri, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Paraí, Protásio Alves, São Jorge, São Valentim do Sul, Serafina Correa, Veranópolis, Vila Flores, Vista Alegre do Prata e União da Serra na RM da Serra Gaúcha

Fonte: Metroplan (2016).

Outras proposições solicitam a criação de mais duas RMs e uma AU no estado: RM de Passo Fundo; RM do Noroeste; e AU de Passo Fundo.

QUADRO 7  
Pedidos de criação de outras RMs e AUs

Iniciativa	Processo administrativo	Objeto
PLC nº 18/2015 Deputado Edson Brum	3917-22.64/15-0	Cria a RM de Passo Fundo, constituída pelos municípios de Almirante Tamandaré do Sul, Carazinho, Chapada, Coqueiros do Sul, David Canabarro, Gentil, Mato Castelhana, Nova Alvorada, Passo Fundo, Santo Antônio do Palma, São Domingos do Sul, Vila Maria, Camargo, Casca, Ciriaco, Coxilha, Ernestina, Marau, Muliterno, Nova Boa Vista, Pontão, Santo Antonio do Planalto, Vanini
PLC nº 486/2015 Deputado Vilmar Zanchin	306-13.64/16-3	Cria a AU de Passo Fundo, constituída pelos municípios de Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Ciriaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhana, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria
PLC nº 99/2015 Deputada Zilá Breitenbach	3916-22.64/15-7	Cria a RM do Noroeste, constituída pelos municípios de Ajuricaba; Alecrim; Alegria; Augusto Pestana; Barra do Guarita; Boa Vista do Buricá; Bom Progresso; Bossoroca; Bozano; Braga; Caibaté; Campina das Missões; Campo Novo; Cândido Godói; Catuípe; Cerro Largo; Chiapetta; Condor; Coronel Barros; Coronel Bicaco; Crissiumal; Derrubadas; Dezesesseis de Novembro; Doutor Maurício Cardoso; Entre-Ijuís; Esperança do Sul; Eugênio de Castro; Garruchos; Giruá; Guarani das Missões; Horizontina; Humaitá; Ijuí; Independência; Inhacorá; Itacurubi; Jóiá; Mato Queimado; Miraguiá; Nova Candelária; Nova Ramada; Novo Machado; Panambi; Pejuçara; Pirapó; Porto Lucena; Porto Mauá; Porto Vera Cruz; Porto Xavier; Redentora; Rolador; Roque Gonzales; Salvador das Missões; Santa Rosa; Santo Ângelo; Santo Antônio das Missões; Santo Augusto; Santo Cristo; São José do Inhacorá; São Luiz Gonzaga; São Martinho; São Miguel das Missões; São Nicolau; São Paulo das Missões; São Pedro do Butiá; São Valério do Sul; Sede Nova; Senador Salgado Filho; Sete de Setembro; Tenente Portela; Tiradentes do Sul; Três de Maio; Três Passos; Tucunduva; Tuparendi; Ubiretama; Vista Gaúcha e Vitória das Missões

Fonte: Metroplan (2016).

## REFERÊNCIAS

- 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://www.fee.rs.gov.br/tesdes/genese-e-institucionalizacao-da-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 11 mar. 2013.
- BRASIL. Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. Art. 157, § 10. Dispõe que a União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Medida Provisória no 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2018a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2018b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Los Angeles: Sage, 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos demográficos 1991/2000/2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2012.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas**. Brasília: Ipea, 2014.
- METROPLAN – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. **Considerações sobre conceitos e delimitação da região metropolitana de Porto Alegre**. [s.l.]:[s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.metroplan.rs.gov.br/transportes/index.htm>>.
- 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.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 3 de outubro de 1989, ato das disposições constitucionais transitórias, artigo 2º. Manteve a região metropolitana de Porto Alegre incorporando mais 8 municípios a sua formação original: Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Triunfo. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.
- \_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=4Mmsrh4C11A%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: out. 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei Estadual Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a organização regional do estado, regulamenta o art. 16 da Constituição do Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio Grande do Sul, n. 248, 23 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8865, 20 out. 1969. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: out. 2012.

\_\_\_\_\_. 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, p. 5585, 11 jun. 1973. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 73.600, de 8 de fevereiro de 1974. Dispõe sobre a liberação, no exercício de 1974, dos recursos do fundo de participação dos estados, do Distrito Federal e dos territórios e do fundo de participação dos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1545, 11 fev. 1974. Seção 1 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73600-8-fevereiro-1974-422006-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

\_\_\_\_\_. 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, p. 5585, 14 ago. 1974. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 19457, 20 dez. 1979. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 84.640, de 17 de abril de 1980. Autoriza a Rede Ferroviária Federal S.A. a criar subsidiária destinada a implantar e operar serviço de trens urbanos na região metropolitana de Porto Alegre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6731, 18 abr. 1980. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84640-17-abril-1980-434192-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o vale-transporte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18449, 17 dez. 1985. Seção 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 13563, 16 jul. 1990. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>.

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Relatório de Concertação – câmara temática do desenvolvimento metropolitano. Porto Alegre: CDESRS, 2011. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/20170628/cdes-relatorio-2011.pdf>>.

CDM – CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO. **Agenda metropolitana 2011-2014**. Porto Alegre: Granpal, [s.d.]. Disponível em: <[www.granpal.com.br/\\_db/Site\\_GovMetropolitana\\_Arquivo1/10.pdf](http://www.granpal.com.br/_db/Site_GovMetropolitana_Arquivo1/10.pdf)>. Acesso em: fev. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.652, de 12 de dezembro de 1973. Institui o Fundo de Investimentos Urbanos – FUNDURBANO/RS, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio Grande do Sul, n. 126, 12 dez. 1973. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=35159&hTexto=&Hid\\_IDNorma=35159](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=35159&hTexto=&Hid_IDNorma=35159)>.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual Complementar nº 6.656, de 13 de dezembro de 1973. Institui o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo. **Diário Oficial**, Rio Grande do Sul, n. 127, 13 dez. 1973. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=34456&hTexto=&Hid\\_IDNorma=34456](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=34456&hTexto=&Hid_IDNorma=34456)>.

\_\_\_\_\_. 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**, Rio Grande do Sul, n. 90, 29 out. 1974. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2006.748.pdf>>.

### SITES CONSULTADOS

Associação dos Municípios da Costa Doce. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/index.php/acostadoce>>. Acesso em: fev. 2013.

Associação dos Municípios do Litoral Norte. Disponível em: <<http://www.amlinorte.org.br/>>.

Associação dos Municípios do Vale do Paranhana. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/index.php/ampara>>. Acesso em: fev. 2013.

Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí. Disponível em: <<http://www.amvarc.com.br/>>. Acesso em: fev. 2013.

Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/index.php/amvrs>>. Acesso em: fev. 2013.

Associação dos Municípios da Região Carbonífera. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/index.php/asmurc>>. Acesso em: fev. 2013.

Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.granpal.com.br/Capa/>>. Acesso em: fev. 2013.

Celulose Rio-grandense. Disponível em: <<http://www.celuloseriograndense.com.br/noticia/celulose-riograndense-anuncia-aprovacao-de-seu-projeto-de-expansao-no-rs/>>.

Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí. Disponível em: <<http://www.charqueadas.rs.gov.br/joomla/AcoesEventos/Bacia/baciajacui.htm>>.

Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Taquari-antas. Disponível em: <<http://www.taquariantas.com.br/site/home>>.

Comitê de Gerenciamento do Lago Guaíba. Disponível em: <<http://www.comitelagogaiba.net/>>.

Comitê de Gerenciamento do Rio Caí. Disponível em: <<http://www.comitecai.com.br/>>.

Comitê de Gerenciamento do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.comitesinos.com.br/>>.

Comitê de Gerenciamento do Rio Gravataí. Disponível em: <<http://www.planogravatai.com.br>>.

Comitê Popular da Copa 2014 de Porto Alegre. Disponível em: <<http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/>>.

Consórcio Gerenciador da Rodovia do Parque. Disponível em: <<http://www.br448rodoviadoparque.com.br/br448/consorcioGerenciador.php>>.

Consórcio Metropolitano Granpal. Disponível em: <<http://www.cmgranpal.com.br>>.

Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.portalprosinos.com.br/>>.

Corede Centro-Sul. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

Corede do Vale do Caí. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

Corede do Vale do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

Corede Metropolitano do Delta do Jacuí. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

Corede Paranhana/Encosta da Serra. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>>.

Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/>>. Acesso em: out. 2012.

Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Disponível em: <<http://www.METROPLAN.rs.gov.br/transportes/index.htm>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: out. 2012.

Parlamento Metropolitano. Disponível em: <[http://parlamentometropolitanormpa.camarapoa.rs.gov.br/?page\\_id=2349](http://parlamentometropolitanormpa.camarapoa.rs.gov.br/?page_id=2349)>.

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

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

##### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

##### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Rava Caldeira de Andrada

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena Sant'Anna Frontoura Vale (estagiária)

##### **Editoração eletrônica**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Anna Raquel Fernandes dos Santos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

##### **Capa**

Andrey Tomimatsu

*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

