

de Lima, Mário Jaime Gomes

Conference Paper

Critérios de Institucionalização e Governança Metropolitana: A Região Metropolitana de Porto Alegre

55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places", 25-28 August 2015, Lisbon, Portugal

Provided in Cooperation with:

European Regional Science Association (ERSA)

Suggested Citation: de Lima, Mário Jaime Gomes (2015) : Critérios de Institucionalização e Governança Metropolitana: A Região Metropolitana de Porto Alegre, 55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places", 25-28 August 2015, Lisbon, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/124836>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Cr terios de Institucionaliza o e Governança Metropolitana: A Região Metropolitana de Porto Alegre

Mario Jaime Gomes de Lima¹

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a partir da análise dos critérios de institucionaliza o e governança metropolitana. O objetivo geral do trabalho   analisar os meios formais de institucionaliza o de regiões e governança metropolitana na RMPA, por meio de aspectos históricos, dos espaços, conselhos e fóruns de constru o de Políticas Públicas, que garantam as condi es institucionais de desenvolvimento regional, com o objetivo de encontrar elementos que contribuam para constru o de um sistema de desenvolvimento metropolitano. A abordagem metodológica do trabalho utilizou o conceito de Regionaliza o Administrativa. Dessa forma, buscou-se observar a necessidade da cria o de um sistema de desenvolvimento metropolitano, ao observar que a promulga o da Lei Federal 13.089 de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole, objetiva a realiza o de uma Regionaliza o Administrativa, exigindo a coalizão dos diversos arranjos institucionais presentes no âmbito da RMPA, sejam daqueles específicos para o desenvolvimento metropolitano, assim como aqueles, voltados de forma fragmentada para outros canais de planejamento.

Palavras-chave: Institucionaliza o de Regiões. Governança Metropolitana. Regionaliza o Administrativa. Região Metropolitana de Porto Alegre.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the metropolitan area of Porto Alegre (RMPA), through the analysis of the institutionalization of criteria and metropolitan governance. The overall objective is to analyze the formal institutionalization means of regions and metropolitan governance in RMPA, through historical aspects, spaces, councils and public policy building forums that guarantee the institutional conditions of regional development in order finding elements that contribute to construction of a metropolitan development system. The methodological approach of the study used the concept of Administrative Regionalization. Thus, it sought to observe the need to create a metropolitan development system, observing

¹ Professor do curso de Ciências Econ micas do UNILASALLE, doutorando do Programa de P s-Gradua o em Economia do Desenvolvimento da PUC-RS. mario.lima@unilasalle.edu.br

that the enactment of Federal Law 13,089 of 2015, called the Metropolis Statute, aims to conduct an Administrative Regionalization, demanding the coalition of the various arrangements institutional present under the MAPA, is those specific to the metropolitan development, as well as those, facing a piecemeal fashion to other planning channels.

Keywords: Institutionalization of Regions. Metropolitan Governance. Administrative Regionalization. The Metropolitan area of Porto Alegre.

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi criada no ano 1973, tendo em sua composição 14 (quatorze) municípios, concentrando 1.531.257 habitantes na região, o que representava na época, aproximadamente 23% da população total do Estado do Rio Grande do Sul. Em 2013, a RMPA já era formada por 34 municípios, com uma população de 4.105.595 habitantes, correspondendo a aproximadamente 38% da população total do Rio Grande do Sul.

Desde a sua criação, ocorreram diversas modificações na RMPA. Essas modificações, não se deram apenas na mudança no tamanho da população ou na composição dos municípios membros da RMPA, mas principalmente nos critérios de sua institucionalização regional e de sua governança metropolitana.

A responsabilidade sobre a RMPA, passou do âmbito federal para o âmbito estadual, ao fim da ditadura militar, por meio da nova Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que as políticas de instituição de configuração da RMPA, bem como, a forma de governança, para administrar o território e a relação entre os agentes socioeconômicos, inseridos no recorte metropolitano, ficariam sob a égide estadual. Essa mudança, buscava o desenvolvimento regional, por meio de uma Regionalização Administrativa, construída a partir da combinação das operações de descentralização e desconcentração.

Com a promulgação da Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada de Estatuto da MetrÓpole, o estabelecimento das diretrizes para o planejamento, gestão e funções públicas de interesse comum de regiões metropolitanas brasileiras, busca estabelecer um regramento para o plano de desenvolvimento integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, não retirando a responsabilidade dos estados sobre as regiões metropolitanas, em especial, da RMPA, mas consolidando a necessidade de efetivar uma Regionalização

Administrativa, que possa alcançar o desenvolvimento regional desejável, nas próximas décadas.

Portanto, o objetivo geral do trabalho é analisar os aspectos formais de institucionalização de regiões e governança metropolitana na RMPA, analisando seus aspectos históricos, os espaços, conselhos e fóruns de construção de Políticas Públicas, que garantam as condições institucionais de desenvolvimento regional, com o objetivo de encontrar elementos que contribuam para construção de um sistema de desenvolvimento metropolitano.

Inicialmente, o artigo irá apresentar o referencial teórico sobre os conceitos de institucionalização de regiões e governança em regiões metropolitanas, relacionando aos conceitos de descentralização e desconcentração, chegando até o conceito de Regionalização Administrativa (OLIVEIRA, 2009). Logo após, será observada a história da formação da RMPA, sua composição, a forma de institucionalização praticada pelo Estado do Rio Grande do Sul, bem como, a sua governança metropolitana. Finalmente, será discutido como a RMPA poderá adaptar-se de acordo com a sua realidade atual, com o Estatuto da Metrópole, congregando diversos arranjos institucionais, com órgãos específicos para a governança metropolitana, além de outras formas organizativas, que buscam o planejamento do desenvolvimento regional, sem estarem conectados num sistema que nivele o planejamento, a execução e a gestão dos serviços públicos de interesse comum da RMPA.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA DE REGIÕES METROPOLITANAS

2.1 Institucionalização de Regiões Metropolitanas

A institucionalização de regiões, parte de critérios para definição de regiões, no que diz respeito à abrangência territorial, em que privilegie sua funcionalidade, em relação à articulação de atores sociais, políticos e econômicos, com o objetivo das regiões se tornarem politicamente relevantes, não sofrendo de passividade com ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo” (BANDEIRA apud PRÓ-RS IV, 2010).

A definição da abrangência da região, seja pelas práticas de interação, seja por meio de instrumento legal, deve estar de acordo com o rebatimento territorial existentes das redes sociais, econômicas e político-administrativas (BANDEIRA apud PRÓ-RS IV, 2010).

Para Boisier (1995, p.47-48):

A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, visto ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões.

A governança das Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional ficam fortalecidas, quando são formadas por um conjunto de coalizões de atores sociais das regiões engajados em ações de *advocacy*² para defendê-las e reivindicá-las, junto às diferentes instituições e instâncias político-administrativas. Esses resultados são alcançados, por meio da compreensão dos processos que contribuem na criação de territórios reconhecidos como “entes coletivos”, em que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por interações sociais, políticas e econômicas ao longo da história (BANDEIRA, 2006)

Paasi (1986), considera que o estágio final de construção de institucionalização de uma região, envolve aspectos *i)* de definição da forma ou abrangência territorial; *ii)* de formação de uma imagem conceitual e simbólica; *iii)* de desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação da existência da região às práticas e formas de organização da sociedade; e *iv)* de estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associada à consciência regional da comunidade, sendo que tais aspectos não são obrigatoriamente consecutivos. Dessa forma, a região não é entendida apenas como um recorte territorial, mas é um espaço de organização da sociedade, que tem como objetivo não apenas um processo de planejamento descentralizado, mas também um construtor de consciência regional, no sentido cívico e simbólico do termo, constituindo-se dessa forma numa instituição viva.

² O termo *Advocacy* tem sido utilizado para designar atividades desenvolvidas com a finalidade de influenciar a formulação de Políticas Públicas (BANDEIRA apud PRÓ-RS IV, 2010).

A necessidade regional, que torna preponderante a institucionalização de regiões, deve-se ao fato de que, os problemas inseridos nas regiões, ocorrem dentro de uma lógica complexa e multifacetada. Para Lopes (2009, p.26):

Os problemas reais podem ter uma dominante aparentemente disciplinar-econômica, por exemplo – mas não são problemas disciplinares, isoladamente, e não podem ser resolvidos portanto numa ótica estritamente sectorial. Por outras palavras, não há problemas econômicos; há problemas; se quisermos, há problemas sociais, naturalmente com aspectos econômicos, sociológicos, demográficos, políticos, institucionais, técnicos, culturais, etc., mas não há problemas, estritamente, exclusivamente econômicos.

Neste sentido, a institucionalização de regiões, com os adequados instrumentos de governança, torna-se o arcabouço necessário para a construção do Desenvolvimento Regional, a partir da gestão e construção de soluções de diferentes problemas que ocorrem no território, de acordo com as características elementares abordadas anteriormente. A necessidade torna-se ainda maior, em regiões mais complexas, como as regiões metropolitanas, em que, o poder estatal deveria estar preparado para gerar um ambiente favorável, para a inserção competitiva de regiões metropolitanas na economia global. Nesse cenário de descentralização das escalas territoriais, com poder de transformação no mercado de trabalho, as novas formas de governança e mobilização dos territórios metropolitanos assumem uma função saliente no debate sobre o desenvolvimento contemporâneo (KLINK, 2010).

Ainda, para Klink (2010, p. 7-9),

A proliferação das pesquisas e a ampliação dos debates sobre a organização dos territórios regionais apontam para a retomada do tema do planejamento e da gestão das metrópoles e das regiões metropolitanas, tanto no Brasil quanto no cenário internacional [...] Diante do desafio complexo e multifacetado de metropolização, vários organismos multilaterais e bilaterais e bancos de fomento também descobriram o tema, e começaram levantar experiências de gestão para compreender melhor os diversos modelos e arranjos institucionais que existiam para nortear a região metropolitana.

Neste sentido, a institucionalização de regiões metropolitanas, apontam para o processo de reestruturação produtiva e territorial intenso (KLINK, 2010), passando a enfrentar desafios na gestão da eficiência, equidade, inclusão social, participação e sustentabilidade (BOOTHROYD, 2010). Diante disso, a partir do aspecto de institucionalização de uma região metropolitana, surge a necessidade da governança metropolitana, buscando a maximização da gestão do planejamento do uso do solo, as prioridades na prestação de serviços e oferecimento de bens públicos, bem como, as finanças públicas, envolvidos no financiamento metropolitano (BOOTHROYD, 2010).

Os critérios de definição de uma região metropolitana, ocorrem considerando esta região como um espaço socioeconômico integrado, gerado a partir de pelo menos uma cidade-núcleo e cidades vizinhas, com trânsito pendular de trabalhadores e com intensos laços econômicos, constituindo um espaço urbanizado e relevante no contexto nacional e, por vezes, internacional. Além disso, deverão ser espaços onde encontram-se trabalhadores, consumidores, criatividade, inovação e infraestrutura. Ainda, as regiões metropolitanas devem ser um ambiente de geração de inovações e criatividade, com infraestrutura e oferta de serviços de alta especificidade; reunindo conhecimento em centros de pesquisas, com espaços de lazer e cultura, materializando economias de aglomeração (FRANÇA E FURTADO, 2013).

Neste contexto, a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, é dado a partir das mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal do Brasil de 1988, passando a gestão metropolitana para o nível estadual, possibilitando assim, uma miscelânea de arranjos institucionais estaduais de governança metropolitana, desde então. (COSTA E TSUKUMO, 2013).

Nestas condições, deverá ser observado a governança em regiões metropolitanas, dentro de um aspecto geral, para posteriormente observar, a institucionalização regional e a governança metropolitana, na Região Metropolitana de Porto Alegre.

2.2 Governança nas Regiões Metropolitanas

As regiões metropolitanas são territórios com problemas sociais, com base em problemas de provisão e efetividade de serviços e bens públicos. Como um tecido urbano extenso, aliada à múltiplas demandas públicas, as regiões metropolitanas permitem a potencialização dos problemas em suas áreas de abrangência. Neste contexto, França e Furtado (2013, p. 9) consideram que:

[...] a governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação dos serviços públicos de interesse comum para a ação no território, isto é, uma função de interesse comum necessita de estratégias de articulação com diferentes agentes para a eficiência da prestação do serviço.

Na maioria dos casos, as organizações de governança existentes em áreas metropolitanas, têm poucos poderes formais e servem principalmente como espaços institucionalizados, para o relacionamento entre os formuladores e coordenadores de políticas públicas. Isto também fica visível, nos valores destinados nos orçamentos dessas organizações, que tendem a ser insuficientes (AHREND, GAMPER E SCHUMANN, 2014).

Para Sellers e Martinot (2008, p. 258):

A governança das áreas metropolitanas é particularmente difícil por um número de razões. Quaisquer que sejam as disposições institucionais ou as peculiaridades da região circundante, a governança metropolitana deve abordar de forma cada vez mais abrangente, e diversificada a divisão dos espaços. Muitas áreas metropolitanas devem lidar com contínua expansão demográfica. Muitos outros também devem superar a fragmentação institucional, devido à falta de uma autoridade reguladora central e abrangente. A maioria, até certo ponto, também tem que lidar com os conflitos locais novos e às vezes intensos.

Pela atenção e prioridade que os formuladores e decisores de políticas públicas dão ao desenvolvimento regional, essa área pode ser considerada, como um dos fatores que definem a governança metropolitana (AHREND, GAMPER E SCHUMANN, 2014). Para alcançar o desenvolvimento regional, a governança de uma região metropolitana deverá estar intrinsecamente ligada a fatores de descentralização e desconcentração administrativa, buscando a construção de uma Regionalização Administrativa (LIMA, 2011).

De acordo com essa ótica, uma nova estratégia passa ser colocada em prática, dentro de uma estrutura administrativa reformada, para provocar a geração de autonomia e participação dos cidadãos e dos agentes públicos nas decisões de políticas e serviços públicos, implicando dessa forma, em maior responsabilidade (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Para Figueiredo (2009, p. 786) a descentralização:

[...] implica que a instância que o faz não só não insiste na uniformidade das formas de tratamento das solicitações do cidadão à administração, como entende também que a variedade das respostas conduz a um aumento da satisfação dos cidadãos por serem estes, através dos seus representantes mais próximos, quem irá definir as soluções que mais lhes convém.

A descentralização político-administrativa têm como base, um processo do movimento histórico, envolvendo a redistribuição do poder, seja de prerrogativas, disponibilidades, recursos do governo à sociedade, da administração central para administrações locais e regionais (GOMES e MAC DOWELL, 2000).

A descentralização é um processo político no sentido social, quando envolve a migração para fora dos limites do governo de parte do poder decisório, atribuições, responsabilidades e recursos (transferência de atividades, poderes, encargos e recursos para outra esfera do poder político-administrativo). E a implementação e utilização de organizações de carácter intermediário na comunidade (associações, comitês, conselhos comunitários, conselhos regionais, etc.), como instrumentos de formação e gestão de políticas públicas, tendo como base a participação comunitária, com determinado nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo governo (FELICÍSSIMO, 1992).

A descentralização é um processo administrativo quando decorre da necessidade da presença direta dos cidadãos na esfera pública, de forma presente, em que possuem direitos e deveres para com a sociedade. Dessa forma, a administração pública se torna uma administração coletiva, em que o cidadão está dentro do Estado e o Estado se confunde com a sociedade, em que a descentralização se expressa por um reposicionamento administrativo, numa sinergia entre cidadão e administração pública, de forma a conduzir o tecnoburocrata a reassumir sua função de cidadão, e o cidadão de assumir sua função organizativa (FELICÍSSIMO, 1992).

Liparizi (2006, p. 22-23), conceitua e explica a desconcentração como um instrumento que é:

[...] utilizado para a implementação de políticas previamente definidas em níveis de governo mais altos, ou seja, tem um carácter muito vinculado a questões de natureza executiva. A desconcentração se dá através de unidades administrativas subnacionais, que funcionam como agências regionais do nível superior de governo

sem maior autonomia decisória. Neste sentido, os processos de transferência de recursos entre os diferentes níveis de governo são vistos sob conotação de mera desconcentração [...] A simples delegação de responsabilidade na gestão de determinados serviços públicos não implica em efetiva descentralização, caracterizando mera desconcentração.

Neste aspecto, a desconcentração é a ação de transferência do desempenho de funções de um órgão hierarquicamente superior (central) para um órgão inferior (local / regional), com o objetivo da aproximação de seus beneficiários, mantendo a instância central da qual procede, a responsabilidade pela definição das normas pelas quais as ações são realizadas. Na desconcentração apenas é garantido o tratamento isonômico a todos, aproximando assim a administração com os cidadãos, sem a introdução das diversas soluções, caracterizando-se em sua essência uma natureza centralizadora, pois tornam as respostas uniformes com a diminuição do atrito da máquina administrativa, mantendo o foco no centro (OLIVEIRA, 2009). Enfim, a desconcentração ocorre quando um órgão gestor central, repassa ou encaminha funções para entidades ou órgãos regionais, que dependem de forma direta da decisão dos órgãos centrais, caracterizando assim uma dependência imediata dos órgãos e entidades regionais em relação a um órgão central.

É diante dos aspectos conceituais da descentralização e da desconcentração, que passa a existir a Regionalização Administrativa. A Regionalização Administrativa é a realização da combinação entre as operações de descentralização e desconcentração, com o objetivo fundamental de incrementar a harmonia entre a população e sua região, a partir de uma perspectiva que atenuar os diferentes níveis de qualidade de vida; a eficácia da máquina administrativa que oferta bens e serviços públicos; e a participação cidadã na definição e concretização dos planos e dos projetos que venham a proporcionar o crescimento da produção, além de assegurar a distribuição justa, para assim promover a sua qualidade de vida (OLIVEIRA, 2009).

A Regionalização Administrativa também pode ser considerada como uma regionalização do planejamento, uma vez que tem origem na aplicação de critérios político-administrativos, que são instrumentalizados na atividade de planejamento. A Regionalização Administrativa definida a partir desse marco, representa uma intencionalidade da autoridade pública, considerando o território a partir das necessidades de execução de bens e serviços

públicos, da execução do poder de regulação do Estado e da focalização de políticas setoriais em determinadas partes do território (DE TONI E KLARMANN, 2002).

Para De Toni e Klarmann (2002, p. 519), a Regionalização Administrativa:

[...] vem assumindo importância dentro do próprio debate da gestão do território, seja por parte da preocupação dos atores locais em procurarem situar melhor o “chão” de sua prática, em termos de demandas, projetos e ações, seja por parte dos governos em também tentarem encontrar uma escala espacial maior do que a municipal e menor do que a estadual, trazendo uma melhor visualização territorial de seus programas e projetos, necessidade reforçada pela emergência de formas participativas de gestão orçamentária que requerem delimitações territoriais mais claras para facilitar a própria localização da população nos seus problemas e demandas.

Assim, o estabelecimento de possíveis critérios de Regionalização Administrativa, a partir do território, vai além do envolvimento da simples aceitação preexistente da divisão regional, partindo de argumentos típicos de governo, conjugados com a adoção do paradigma neoclássico do espaço isotrópico, neutro e homogêneo, dividindo-o da forma melhor pertinente à parte interessada (RICHARDSON, 1975).

Considerando a institucionalização e a governança de regiões metropolitanas como variáveis endógenas de uma Regionalização Administrativa, torna-se possível observar como ocorreu a institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre, bem como, compreender o funcionamento da sua governança metropolitana.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

3.1 A institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

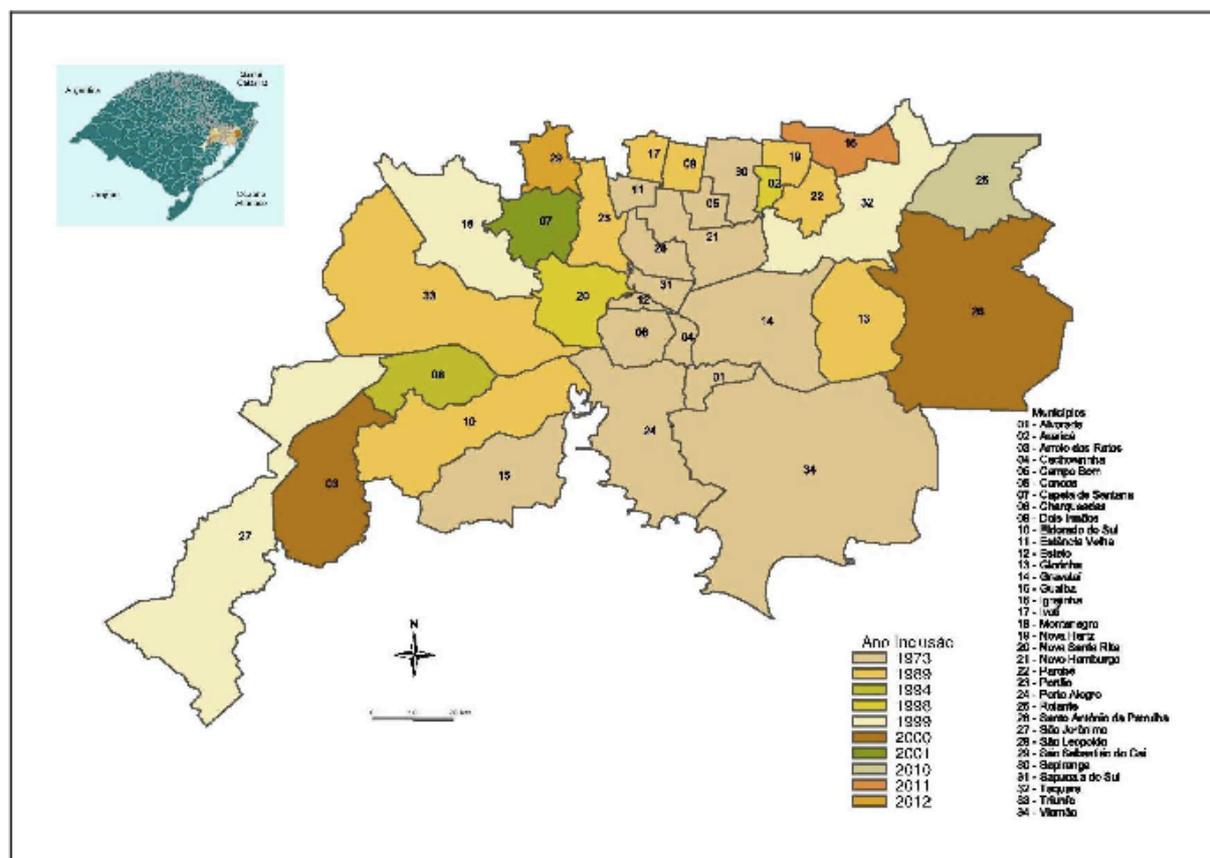
Antes de analisar como ocorreu o processo de institucionalização da RMPA, e como funciona a sua governança metropolitana, apresenta-se os dados socioeconômicos da RMPA e a sua composição territorial, por meio da tabela 1 e figura 1, respectivamente:

Tabela 1
Dados Socioeconômicos da RMPA

Município	Área (km²) em 2013	População Total (2013)	PIB (2012) em R\$ 1.000,00	PIB Per Capita (2012) em R\$ 1,00	Densidade Demográfica (2013) hab/km²	Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais em (2010) %	Expectativa de Vida ao Nascer (2010)	Coefficiente de Mortalidade Infantil (2012) por mil nascidos	Exportações Totais (2014) FOB em US\$1,00
1 Alvorada	71,30	200.176	1.697.860	8.599	2.807,10	3,93	77,41	13,47	4.077.778
2 Cachoeirinha	44,00	121.389	4.490.697	37.455	2.757,70	2,94	76,42	7,26	49.742.367
3 Campo Bom	60,50	61.317	1.547.218	25.369	1.013,30	3,18	76,11	7,02	70.825.524
4 Canoas	131,10	331.158	14.856.173	45.501	2.526,10	2,62	76,83	7,15	840.818.576
5 Estância Velha	52,10	44.313	827.531	18.937	849,8	2,62	78,23	10,19	52.600.242
6 Esteio	27,70	81.378	2.708.112	33.491	2.940,40	2,65	75,57	13,93	65.690.564
7 Gravataí	463,50	262.018	6.936.437	26.767	565,3	3,20	76,74	6,45	578.200.882
8 Guaíba	376,90	96.087	2.641.819	27.709	254,9	3,83	74,99	15,25	164.486.252
9 Novo Hamburgo	223,80	240.492	5.836.593	24.385	1.074,50	3,36	76,11	11,9	139.184.171
10 Porto Alegre	496,70	1.424.618	48.002.209	33.883	2.868,30	2,28	76,42	9,24	2.253.593.941
11 São Leopoldo	102,70	219.212	4.571.509	21.049	2.133,70	3,17	76,65	15,64	394.959.037
12 São Sebastião do Caí	111,40	22.473	466.932	20.967	201,7	3,51	76,11	6,31	73.591.003
13 Sapiranga	138,30	76.610	1.481.957	19.535	553,9	3,91	74,93	11,07	112.033.916
14 Sapucaia do Sul	58,30	133.768	2.379.602	18.000	2.294,10	3,33	75,65	7,36	33.207.144
15 Viamão	1.497,00	243.410	2.510.699	10.410	162,6	4,19	76,95	11,44	6.468.812
16 Dois Irmãos	65,20	28.788	818.417	28.870	441,8	2,04	75,87	2,73	69.378.677
17 Eldorado do Sul	509,70	35.950	989.981	27.956	70,5	4,18	75,66	7,27	3.351.259
18 Glorinha	323,60	7.170	259.249	36.648	22,2	8,08	76,54	0	6.810.081
19 Ivoti	63,20	20.823	610.471	29.689	329,7	1,88	75,88	3,66	51.035.013
20 Nova Hartz	62,60	19.049	476.326	25.281	304,5	3,35	75,14	14,65	11.632.634
21 Parobé	108,60	52.875	725.494	13.814	486,7	4,56	78,18	8,99	21.517.013
22 Portão	159,90	32.419	674.556	21.169	202,8	4,63	76,37	16,22	86.971.083
23 Triunfo	818,80	26.588	6.071.171	230.484	32,5	6,51	77,35	7,81	1.812.521.832
24 Charqueadas	216,50	36.510	957.964	26.514	168,6	4,76	77,22	11,49	54.294.020
25 Araricá	35,30	5.152	84.492	16.932	146	4,93	74,41	19,23	1.082.312
26 Nova Santa Rita	217,90	24.325	774.607	32.590	111,6	4,55	76,2	13,37	9.953.698
27 Montenegro	424,00	60.635	1.883.880	31.296	143	3,74	76,94	14,41	451.965.276
28 Taquara	457,90	55.394	804.322	14.646	121	4,34	77,82	13,1	866.772
29 São Jerônimo	936,40	22.635	356.213	15.892	24,2	8,58	74,34	6,78	709.704
30 Arroio dos Ratos	425,90	13.715	138.183	10.125	32,2	7,11	74,98	20,41	73.711
31 Santo Antônio da Patrulha	1.049,80	40.329	691.125	17.241	38,4	9,05	76,97	17,39	6.098.610
32 Capela de Santana	183,80	12.047	131.851	11.126	65,6	5,77	73,93	0	7.315
33 Rolante	295,60	19.994	307.741	15.596	67,6	6,59	74,8	12,15	14.956.011
34 Igrejinha	135,90	32.778	923.545	28.505	241,3	3,48	77,53	4,18	95.043.838
Total	10.345,90	4.105.595	118.634.936	1.006.431	26.053,60	146,85	2.591	348	7.537.749.068

Fonte: Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE/RS): www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/

Figura 1
Composição territorial da RMPA a partir de 2012



Fonte: Martins (2013, p. 6).

A RMPA foi criada em 1973, era formada por 14 (quatorze) municípios e concentrava 1.531.257 habitantes na região, representando à época, 23% da população total do Rio Grande do Sul. De acordo com estimativas para o ano de 2013, a população na RMPA chegava ao número de 4.105.595 habitantes, nos atuais 34 (trinta e quatro) municípios componentes da RMPA, correspondendo a 38% da população total do Rio Grande do Sul. Logo, o aumento populacional da RMPA apresentou um crescimento 168,12% entre os anos de 1973 e 2013 (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-FEE, 2015).

Desde a sua institucionalização, a RMPA passou por diversas modificações na sua composição. O histórico de sua evolução, pode ser observada no quadro 1:

Quadro 1

Formação da Região Metropolitana de Porto Alegre

Ano de criação município	Municípios da configuração original e os acrescidos	Ano inclusão (RMPA) e nº total de municípios	Instrumento legal de ingresso na região metropolitana
1965 1965 1959 1939 1959 1954 1980 1926 1927 1909 1846 1954 1961 1880	Alvorada Cachoeirinha Campo Bom Canoas Estância Velha Esteio Gravataí Guaíba Novo Hamburgo Porto Alegre São Leopoldo Sapiranga Sapucaia do Sul Viamão	1973 (14 municípios)	Lei Federal Complementar nº 14, de 08/06/1973, Art. 1º.
1959 1988 1988 1964 1987 1982 1963 1831	Dois Irmãos Eldorado do Sul (<i>Emancipado de Guaíba</i>) Glorinha (<i>Emancipado de Gravataí</i>) Ivoti Nova Hartz (<i>Emancipado de Sapiranga</i>) Parobé (<i>Emancipado de Taquara</i>) Portão Triunfo	1989 (22 municípios)	Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03/10/1989, Art. 2º.
1982	Charqueadas (<i>Emancipado de São Jerônimo</i>)	1994 (23 municípios)	Lei Est. Compl. nº 10.234, de 29/07/1994
1995 1992	Araricá (<i>Desmembrado de Sapiranga e Nova Hartz</i>) Nova Santa Rita (<i>Emancipado de Canoas</i>)	1998 (25 municípios)	Lei Est. Compl. nº 11.201, de 30/07/1998 Lei Est. Compl. nº 11.198, de 28/07/1998
1873 1860 1886	Montenegro Taquara São Jerônimo	1999 (28 municípios)	Lei Est. Compl. nº 11.307, de 15/01/1999 Lei Est. Compl. nº 11.340, de 21/06/1999 Lei Est. Compl. nº 11.318, de 26/03/1999
1964 1809	Arroio dos Ratos Santo Antônio da Patrulha	2000 (30 municípios)	Lei Est. Compl. nº 11.539, de 01/11/2000 Lei Est. Compl. nº 11.530, de 21/09/2000
1987	Capela do Santana (<i>desmembrado de Portão e Canoas</i>)	2001 (31 municípios)	Lei Est. Compl. nº 11.645, de 28/06/2001
1954	Rolante	2010 (32 municípios)	Lei Est. Compl. nº 13.496, de 03/08/2010
1964	Igrejinha	2011 (33 municípios)	Lei Est. Compl. nº 13.853, de 22/12/2011
1875	São Sebastião do Caí	2012 (34 municípios)	Lei Est. Compl. nº 14.047, de 09/07/2012

Fonte: Martins (2013, p. 7).

A implementação das regiões metropolitanas, surgiu durante o período da ditadura militar no Brasil³, e era uma atribuição central da União, estando prevista no artigo 164 da Constituição Federal de 1967, condicionando sua existência à criação de uma lei complementar. Para tanto, foi promulgada a Lei Federal Complementar nº 14 de 1973, que estabeleceu a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Passado o regime militar, foi promulgada uma nova Constituição Federal, no ano de 1988. Na nova Constituição, o estabelecimento e a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas, ficariam sob responsabilidade dos Estados da Federação. Então, a Constituição Federal (1988), em seu artigo 25, parágrafo 3º, definiu que:

³ Foi o regime instaurado em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985. Foi de caráter nacionalista e autoritário. Iniciou com um o golpe militar, que derrubou o governo democrático, do então presidente João Goulart.

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.

Assim, o Estado do Rio Grande do Sul, com base no estabelecido pela Constituição Federal, promulgou a Constituição Estadual no ano de 1989, onde definiu no seu capítulo III, artigo 16, e suas posteriores alterações, que:

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.

Também ficou definido que a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), seria a responsável pela institucionalização da RMPA. A partir daí, a ALRS iniciou o processo de institucionalização da RMPA, por meio de Leis Estaduais Complementares à Constituição Estadual. Os critérios de institucionalização regional, para a composição da RMPA, estão definidos Lei Estadual Complementar (LCE) nº 11.740/2002. Esta Lei definiu que:

[...] Art. 2º - Deverá ser acrescido à Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA - o município que tiver, alternativamente: I - área ocupada com atividades urbanas efetivamente conurbana 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 sócio-econômicos, a taxa de urbanização, o dinamismo

econômico, a diversidade e a qualificação das funções urbanas e a potencialidade de contribuição material com a RMPA.

De acordo com o estabelecido pela LCE 11.740/2002, os critérios de institucionalização da RMPA, alinham-se com os conceitos de institucionalização de regiões apresentados no capítulo 2. Porém, para efetivar a dinâmica de consolidação institucional da RMPA, como elemento de Regionalização Administrativa, a institucionalização deverá estar em harmonia com a governança metropolitana aplicada para o seu funcionamento. Para tanto, torna-se necessário observar o arranjo institucional da governança na RMPA, que foi estabelecido e regulado constitucionalmente e legalmente, desde sua criação em 1973.

3.2 A governança na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Da mesma forma, que ocorreu o estabelecimento dos critérios de institucionalização da RMPA, a governança metropolitana foi prevista pela Constituição Federal e Estadual. A Constituição Federal de 1967, estabeleceu a necessidade de governança metropolitana, por meio da Lei Federal Complementar nº 14 de 1973, que criou a RMPA e as demais regiões metropolitanas. A Lei definiu que:

[...] Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. § 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. § 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo [...] Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Para tanto, ao Conselho Deliberativo competia a promoção e a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da RMPA e a programação dos serviços comuns; e a coordenação e a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns. A execução dos serviços comuns na RMPA deveria ser efetuada por entidade estadual, por meio de constituição de empresa de âmbito metropolitano. Foi então que surgiu a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN). Segundo Martins e Carrion (2013, p.130):

Há 38 anos a Região Metropolitana de Porto Alegre conta com uma instância responsável pelas ações de planejamento metropolitano: a METROPLAN, que ao longo de sua existência esteve vinculada a diferentes secretarias de estado e, a partir de 1991, também responde pelo planejamento das demais regiões do Rio Grande do Sul. As finalidades da METROPLAN estão baseadas em três eixos: i) gestão do território; ii) gestão da mobilidade urbana; e iii) participação na gestão ambiental – recursos hídricos e resíduos sólidos. Em seus vários anos de atividade, a METROPLAN foi pioneira em muitas áreas, em especial na área ambiental, em que se destacam: o planejamento ambiental junto ao Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM); a criação de comitês de bacias hidrográficas; o Programa de Catadores de Materiais Recicláveis, em 1989; o desenvolvimento de atividades de planejamento com participação social; o Programa Proteger, realizado em parceria com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Já o Conselho Consultivo tinha as funções de opinar e sugerir, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da RMPA, como:

- A elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns como o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- O saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública.
- O uso do solo metropolitano, os transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado;

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

Em 1988, a nova Constituição Federal, atribui a responsabilidade de regulamentação e controle da governança da RMPA e das demais regiões metropolitanas, para os Estados da Federação. Assim, em 1989, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, estabelecia a governança da RMPA no seu artigo 16, parágrafos 2º e 3º, e artigos 17 e 18 e suas posteriores alterações, com a seguinte redação:

[...] § 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. § 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. 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. Art. 18. Poderão ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integradamente as funções públicas de interesse comum.

A Constituição Estadual manteve a METROPLAN como entidade de apoio técnico no âmbito regional, para a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Porém, a criação do órgão de caráter deliberativo veio a ocorrer somente no ano de 2011, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 13.854, de 26 de dezembro 2011, sendo regulamentada pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012, criando o Conselho Deliberativo da RMPA (CDM) e o Gabinete de Governança da RMPA (CGM).

A partir de então, o CDM tem como atribuições o estabelecimento das diretrizes para seu desenvolvimento; o planejamento do seu desenvolvimento estratégico; a proposição e aprovação do Plano Diretor da RMPA; a proposição e aprovação das diretrizes do Plano Plurianual para a RMPA; e a identificação das 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. Assim, a composição do CDM, pode ser verificada no quadro 2:

Quadro 2

Composição do CDM

Pleno (52 participantes)	
Presidente do Pleno	Governador do Rio Grande do Sul
União	Três representantes (sem direito a voto) Ministério das Cidades; Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República; e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
Esfera estadual	Seis secretários de estado (com direito a voto); Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Habitação e Saneamento; Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; Secretaria de Infraestrutura e Logística; Secretaria do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; e Secretaria do Meio Ambiente.
Esfera municipal	Trinta e dois prefeitos dos municípios que integram a RM de Porto Alegre (com direito a voto): 34 prefeitos em 2015.
Sociedade civil	Seis representantes (com direito a voto): indicados pelo governador, preferencialmente, participantes no CDES-RS e nos Coredes da RM de Porto Alegre. Cinco convidados (sem direito a voto): indicados pelo pleno, preferencialmente, participantes nos Coredes da RM de Porto Alegre.
Diretoria Executiva (treze participantes)	
Administração pública estadual	Cinco representantes: com reconhecida capacidade técnica ou administrativa, indicados pelo governador.
Administração pública municipal	Cinco prefeitos: indicados pelo pleno.
Sociedade civil	Três representantes: indicados pelo pleno.

Fonte: Martins e Carrion (2013, p. 126).

De acordo com Martins e Carrion (2013, p.125):

O novo arranjo instituído legalmente para a gestão da RM de Porto Alegre, em 2011, composto pelo CDM e GGM buscou integrar as esferas federal, estadual e municipal de governo e incluir a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas metropolitanas. Nesse sentido, o CDM e o GGM apresentam como objetivo geral a integração entre o governo do estado do Rio Grande do Sul e os governos dos municípios metropolitanos em ações para a promoção do desenvolvimento sustentável da RM de Porto Alegre. Neste escopo, estas instâncias visam à redução das desigualdades sociais e territoriais, a construção de uma identidade metropolitana, e uma gestão transparente e com controle social, em permanente colaboração entre as administrações públicas estadual e municipais.

Assim, a Regionalização Administrativa decorrente do novo arranjo institucional, de governança metropolitana da RMPA, fica demonstrada pela busca de transversalização de

políticas públicas regionais, para ações integradoras da administração pública nos seus diversos âmbitos, sejam elas realizadas por esforço de parcerias institucionais ou pela geração de projetos complementares geradores de sinergias e auto-gestão (FIGUEIREDO, 2009). Neste aspecto, o GGM da RMPA é o responsável, pelas execuções das ações metropolitanas que são deliberadas pelo CDM, com sua estrutura e funcionamento, integrados à METROPLAN. Além do CDM e do GGM, que são as estruturas legais de governança metropolitana, existem outros agentes, atores e arranjos institucionais dentro da dinâmica metropolitana da RMPA, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Consórcios Municipais. Os relacionamentos futuros, para o avanço da Regionalização Administrativa, por meio da integração dessas estruturas na RMPA, ganham maior relevância com a implementação do Estatuto das Metrôpoles.

4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)

A Regionalização Administrativas construída na RMPA ao longo de sua existência, em especial, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, com suas respectivas Leis, exigem a necessidade uma maior interação entre os âmbitos governamentais e os agentes, atores e arranjos institucionais nas regiões metropolitanas, especialmente na RMPA. Neste sentido, a União, por meio do governo federal, criou o Estatuto da Metrópole.

A Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole, tem como objetivo o estabelecimento das diretrizes para o planejamento, gestão e funções públicas de interesse comum nas microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Ainda, estabelece o regramento para o plano de desenvolvimento integrado e outros instrumentos de governança interfederativa.

O Estatuto da Metrópole, não interfere nos critérios de institucionalização previstos pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 11.740/2002. Na verdade, o Estatuto busca criar um padrão em nível federativo para aplicação de uma governança interfederativa, que busca compartilhar as ações e responsabilidades entre os âmbitos municipal, estadual e federal, no que diz respeito, à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum. Segundo o Estatuto da Metrópole, no seu artigo 7º:

[...] a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Neste sentido, a aplicação do Estatuto da Metrópole deverá ocorrer por meio da criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando a participação da sociedade civil e um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, com a coordenação da União e participação dos outros âmbitos governamentais. Tal subsistema deverá reunir informações de dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros que sejam relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Além disso, os municípios poderão continuar realizando convênios de cooperação e consórcios públicos, para realização de funções públicas de interesse comum para o desenvolvimento urbano (Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015).

Diante das circunstâncias colocadas pelo Estatuto da Metrópole, a Regionalização Administrativa da RMPA, encontra a necessidade de articulação entre a governança metropolitana da RMPA, representada pelo Conselho Deliberativo (CDM) e o Gabinete de Governança (CGM); juntamente com outros agentes, atores e arranjos institucionais, para

alcançar o desenvolvimento regional. Esses outros componentes são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Consórcios Municipais.

Dentre os objetivos, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) está a promoção do desenvolvimento regional, de forma harmônica e sustentável, por meio da integração dos recursos e das ações de governo nas regiões, buscando proporcionar melhorias na qualidade de vida da população, além da distribuição equitativa da riqueza produzida e a promoção do estímulo à permanência da população em suas regiões, devendo realizar a preservação e recuperação do meio ambiente (LIMA, 2011).

Atualmente, dos 28 COREDEs existentes no Rio Grande do Sul, 5 deles estão inseridos no na RMPA: COREDE Centro-Sul, COREDE Paranhana-Encosta da Serra, COREDE Vale do Caí, COREDE Vale do Rio dos Sinos e COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. Segundo Martins e Carrion (2013, p.136):

A existência de outras formas de articulação no âmbito metropolitano, como os COREDEs, podem ser vistas de forma não conflitante, mas, diferentes em termos de amplitude. Deste modo, os COREDEs não representariam interesses diversos do CDM, mas estariam mais próximos das bases. Enquanto os COREDEs seriam o reflexo de um processo participativo de uma região, agregando as demandas da população, o CDM seria uma visão estratégica dos governos municipais. Entretanto, não houve a iniciativa de organizar um COREDE com todos os municípios metropolitanos, que acabaram distribuídos em cinco COREDEs, dificultando a articulação em relação ao planejamento metropolitano.

Observa-se que a necessidade da criação de um único COREDE, envolvendo os municípios componentes da RMPA, possibilitaria uma melhor articulação junto ao planejamento metropolitano. Um único COREDE, combinado com sua função intrínseca de participação da sociedade na RMPA, contemplaria o objetivos de participação e planejamento previstos no Estatuto da MetrÓpole.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), foram estabelecidos entre o final do século XX e início do século XXI, tendo como objetivo o gerenciamento de bacias hidrográficas na RMPA. Os CBHs integram o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e são formados por instituições ou órgãos, devendo realizar sua representação, de acordo com as características regionais relacionadas aos recursos hídricos na bacia e a configuração socioeconômica e cultural da região em que estão inseridos.

Assim, a RMPA possui 6 CBHs: O CBH do Lago Guaíba; o CBH Gravataí; o CBH dos Sinos; o CBH Caí; o CBH Baixo Jacuí e; o CBH Taquari-Antas. O objetivo do CBH é o de reunir a representação dos usuários das águas, da população residente de cada bacia hidrográfica, juntamente com os poderes dos âmbitos federal e estadual. Para Martins e Carrion (2013, pp.136-137):

Os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas teriam uma importância estratégica na gestão metropolitana, na medida em que são arranjos que promovem uma articulação intermunicipal composta, além dos órgãos governamentais, em grande parte, por entidades da sociedade civil e dos representantes das comunidades, envolvendo problemas referentes ao saneamento ambiental, que ultrapassam os limites municipais. Desse modo, os comitês têm servido de espaço para a discussão de grandes projetos, como as barragens e obras de infraestrutura.

Dessa forma, os CBHs somados aos COREDEs e as outras estruturas existentes, colaborariam na elaboração do planejamento, especialmente, no que diz respeito à infraestrutura de saneamento e uso racional da água, esta que é o principal insumo econômico. Ainda, a gestão dos recursos hídricos torna-se cada vez mais importante em aglomerações urbanas e áreas populosas.

Os Consórcios Municipais funcionam como autarquias (órgãos da administração indireta), de cada um de seus entes consorciados. Os prefeitos destes municípios, conduzem e decidem as ações realizadas pelo Consórcio. Na RMPA atualmente existem 2 Consórcios Municipais: O Consórcio da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL); e O Consórcio da Bacia Hidrográfica do Rio do Sinos (Pró-Sinos). Ambos abrangem a maior parte dos municípios metropolitanos.

O Consórcio da GRANPAL tem como objetivos defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios que o integram, desenvolvendo ações de desenvolvimento integrado nas áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social e cidadania”. O Consórcio da GRANPAL está constituído por 11 municípios da RMPA, que integram a Granpal: Porto Alegre, Alvorada, Canoas, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Santo Antônio da Patrulha e Viamão (GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL, 2013).

Já o Consórcio Pró-Sinos, é formado por 32 municípios da bacia do Rio dos Sinos. São 24 os municípios da RMPA participantes do Consórcio. O Consórcio tem como objetivo atuar nas áreas de saneamento, abastecimento de água, resíduos sólidos e drenagem urbana.

Para Martins e Carrion (2013, pp.137):

Os consórcios intermunicipais têm se caracterizado por possuírem finalidades muito específicas, mesmo havendo algum estímulo, em nível federal, para a formação de consórcios mais amplos. A lógica seria que estas formas associativas tenham uma convivência mais harmônica possível com o conjunto das demais articulações de gestão. Contudo, no caso do Vale dos Sinos, por exemplo, em que há o Consórcio Pró-Sinos [...] existem demandas de maior ou menor interesse de cada um deles, e algumas ações acabam se sobrepondo e gerando conflitos.

Diante disso, a gestão metropolitana da RMPA, em combinação com outros agentes, atores e arranjos institucionais, inseridos no recorte metropololitano, possibilitaria o desenvolvimento da Regionalização Administrativa proposta pelo Estatuto da MetrÓpole, integrando as diferentes estruturas de gestão do desenvolvimento regional na RMPA, formando assim, um sistema de desenvolvimento metropolitano. Assim, o desenvolvimento regional na RMPA, passaria pela consolidação das estruturas formais de governança metropolitana, como o CDM e o GGM, em combinação com a unificação dos COREDEs da RMPA; a conciliação do debate entre CBHs e a redução de conflitos entre os consórcios municipais.

Junto disso, o estabelecimento de um Fundo de Desenvolvimento Urbano para a RMPA, que possibilitasse suporte financeiro ao planejamento e execução das funções de interesse comum, formado por recursos originados nos 3 âmbitos governamentais (municípios, Estado e União), colaborariam para alcançar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental na RMPA⁴ (GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL, 2013). Nestas

4 Tal iniciativa seria válida, desde que, não tivesse o mesmo destino do Fundo de Investimento Urbano (FUNDURBANO). O FUNDURBANO foi um fundo criado para dar suporte financeiro à gestão metropolitana, estabelecido pela Lei no 6.652 de 12/12/1973. Esse fundo constituía o suporte financeiro para custear despesas de funcionamento dos Conselhos Deliberativos e Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre e da METROPLAN; elaborar planos e projetos e execução de serviços comuns de interesse da RMPA; dar contrapartida à recursos federais, estaduais e municipais, na execução de programas de obras e serviços comuns e; elaborar planos e projetos e à execução de obras de infraestrutura e bem-estar social dos centros urbanos do Estado. Ainda vigente, o FUNDURBANO, acabou voltado ao financiamento de diferentes regiões do Estado, sendo acrescentado entre suas finalidades dar suporte financeiro à elaboração de planos, projetos e execução de obras de infraestrutura e bem estar social à pequenas comunidades rurais, fazendo com que o FUNDURBANO perdesse seu caráter de desenvolvimento metropolitano para a RMPA. (GOVERNANÇA METROPOLITANA

circunstâncias, seria possível a formação de um sistema de desenvolvimento metropolitano na RMPA.

Essas iniciativas, promoveriam uma gestão do desenvolvimento metropolitano, fazendo a RMPA avançar de forma unificada na direção do desenvolvimento integrado e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização de regiões, parte de critérios para definição de regiões, no que diz respeito à abrangência territorial, em que privilegie sua funcionalidade, em relação à articulação de atores sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, a institucionalização de regiões serve para que, as regiões se tornem politicamente relevantes, para não sofrer de forma passiva ações planejadas e implementadas “de cima para baixo” e “de fora para dentro”. Para tanto, a governança em regiões metropolitanas permite a articulação de agentes públicos e privados, na consolidação dos serviços públicos de interesse comum, para a ação no território, a partir de estratégias de articulação, realizadas com diferentes agentes, buscando a eficiência na prestação dos serviços e o desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional é um dos fatores que definem a governança metropolitana. Logo, para alcançar o desenvolvimento regional, a governança de uma região metropolitana deverá estar intrinsecamente ligada a fatores de descentralização e desconcentração administrativa, buscando a construção de uma Regionalização Administrativa. A Regionalização Administrativa é a realização da combinação entre as operações de descentralização e desconcentração, com o objetivo fundamental de incrementar a harmonia entre a população e sua região, podendo ser considerada como uma regionalização do planejamento.

Ao considerar a institucionalização e a governança de regiões metropolitanas como partes integrantes de uma Regionalização Administrativa, foi possível observar como ocorreu a institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), bem como, compreender o funcionamento da sua governança metropolitana. A RMPA surgiu durante o

regime militar, a partir da previsão constitucional estabelecido no artigo 164 da Constituição Federal de 1967, condicionando sua existência à criação de uma lei complementar. A Lei Federal Complementar nº 14 de 1973, estabeleceu a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Assim, tanto a institucionalização de regiões quanto a governança metropolitana ficavam a cargo da União.

Mais tarde, ao fim do regime militar, no ano de 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal, estabelecendo que, a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas ficariam sob responsabilidade dos Estados da Federação. Dessa forma, o Estado do Rio Grande do Sul, com base no estabelecido pela Constituição Federal, promulgou a Constituição Estadual no ano de 1989, definindo que municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderiam, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. A partir de então, a institucionalização e a governança metropolitana da RMPA ficou a cargo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de legislação elaborada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, bem como, a governança da RMPA, ficou a cargo do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), que é formado pela representação dos 3 âmbitos governamentais, mais os representantes da sociedade civil organizada; e do Gabinete de Governança Metropolitana (GGM), ligado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

Com a promulgação da Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole, que estabeleceu as diretrizes para o planejamento, gestão e funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, a institucionalização e governança metropolitana, são levadas a se aproximarem cada vez mais do conceito de Regionalização Administrativa. Para tanto, a RMPA necessitaria estabelecer uma coesão com outros agentes, atores e arranjos institucionais, inseridos no recorte metropololitano.

Assim, o desenvolvimento regional na RMPA, passaria pela consolidação das estruturas formais de governança metropolitana, como o CDM e o GGM, em combinação com a unificação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDEs) da RMPA; a conciliação do debate entre os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) e a redução de conflitos entre os Consórcios Municipais, contando para seu financiamento, a criação de um fundo exclusivo para o desenvolvimento urbano para a RMPA.

Essas iniciativas, poderão fazer com que a RMPA avance de forma unificada na direção do desenvolvimento integrado e sustentável. Neste sentido, a criação de um sistema de

desenvolvimento metropolitano, que aglutinasse todas as informações para o planejamento de políticas públicas. O planejamento deverá ser voltado ao ordenamento territorial, para alcançar o desenvolvimento regional, compreendendo a dinâmica socioeconômica e ambiental da RMPA, amparados com recursos financeiros, para a gestão e execução dessas políticas, possibilitando um novo marco no desenvolvimento regional da RMPA.

Ainda, a consolidação do recém formado parlamento metropolitano, com a participação cooperada dos parlamentos municipais, dos municípios pertencentes à RMPA, aumentaria a participação e legitimação democrática na RMPA, onde o parlamento metropolitano, seria um importante membro, num possível sistema de governança metropolitana.

Por tanto, a elaboração de estudos e pesquisas, para a criação de um sistema de governança metropolitana, bem como, para o funcionamento de um fundo específico para a RMPA, seriam imprescindíveis para o desenvolvimento que a RMPA espera alcançar nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

AHREND, Rudiger; GAMPER, Catherine; SCHUMANN, Abel. **The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations**. OECD Regional Development Working Papers. Abril, 2014.

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislaçao/Constituicao>. Acesso em: 20 de abril de 2015.

_____. Lei 11.740 de 13 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=1095&tipo=pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2011. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Lei 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.854.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Decreto 48.946, de 26 de março de 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.946.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

BANDEIRA. Pedro Silveira. **Institucionalização de Regiões no Brasil**. Revista Ciência e Cultura, v. 58 n.1 p. 34-37, 2006.

BOISIER, Sérgio. **Centralización y descentralización territorial en el proceso decisório de sector público**. ILPES/CEPAL, Documento CPRD, Santiago do Chile, 1995.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. IN: KLINK, Jeroen Johannes (Org.). **Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Descentralização Geográfica e Regional: Brasil e Europa**. In: **Seminário Internacional sobre Descentralização nos Membros da União Européia e na América Latina, patrocinado pela Escola Galega de Administração Pública e o Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht**. 2000, Compostela.

DE TONI, Jackson.; KLARMANN, Herbert **Regionalização e Planejamento: Reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha**. Ensaios FEE. v. 23, n. especial, Porto Alegre. p.517-538. 2002.

FELICÍSSIMO, José R. Os **impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil**. Revista de Administração de Empresas, v. 1 n. 32 p. 6-15, 1992.

FIGUEIREDO, Antonio Manuel. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **PRÓ-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Passo Fundo: Passografic, 2010.

FRANÇA, Karla; FURTADO, Bernardo Alves. **Experiências de Governança Metropolitana: Os casos dos Estados Unidos e do Canadá**. Texto para Discussão nº 1855. IPEA. Brasília, agosto de 2013.

GOMES, Gustavo M.; MAC DOWELL, Maria C. **Descentralização Política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Texto para Discussão nº 706. IPEA. Brasília, fevereiro de 2000.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL. **Caracterização e quadros de análise comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. Brasília: IPEA, 2013.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL (FEE/RS). **Dados Socioeconômicos da Região Metropolitana de Porto Alegre**. 2015. Disponível em: www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico. Acesso em: 08 de maio de 2015.

KLINK, Jeroen Johannes (Org.). **Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, Mario Jaime Gomes de. **Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise a partir de uma tipologia de políticas de desenvolvimento**. 2011. 154 f. Dissertação

(Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização Fiscal no Brasil: Evolução e tendências recentes**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. 142 f. Brasília. 2006.

LOPES, António Simões. O Espaço Económico. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. CARRION, Esteban Félix Santana. **Novo Arranjo Institucional da Gestão Metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre**. IN: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. **Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Texto para Discussão nº 112. FEE. Porto Alegre, janeiro de 2013.

OLIVEIRA, Luís Valente de. A Regionalização de Portugal. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

PAASI, Anssi. **The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity**. Fennia. V.164:1, pp. 105-146. 1986.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição Federal de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Lei 14, de 8 de junho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Lei 13089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 20 de maio de 2015.

RICHARDSON, Henry. **Economia Regional: Teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SELLERS, J. M., MARTINOT, V. H. **Metropolitan Governance, in United Cities and Local Governments**. World Report on Decentralization and Local Democracy, pp. 255-279. Washington, D.C.: World Bank, 2008.