

Limites da governança na Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul*

*Cristina Maria dos Reis Martins***

Economista, Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

*Esteban Félix Santana Carrion****

Economista, Técnico da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan)

Resumo

O desenvolvimento de arranjos de gestão nas regiões metropolitanas brasileiras tem encontrado vários limites, seja pelo formato das relações federativas, a partir da Constituição Federal de 1988, que restringiu a cooperação e causou conflitos quanto à legitimidade nas funções públicas de interesse comum metropolitano, seja pelo desmantelamento das estruturas de planejamento metropolitanas, nos anos 90, que limitou as ações governamentais. Com isso, este texto discute a construção de um novo arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a partir de 2010, evidenciando a interdependência entre governabilidade e governança, e a importância do aparelho de Estado para as políticas públicas metropolitanas. A análise tem apoio em uma avaliação da governança metropolitana no Brasil, realizada pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) em 2013. Mesmo com a construção de um novo modelo de gestão, a RMPA ainda se encontra distante de uma governança ideal, tanto pelos enfrentamentos quanto à governabilidade como pelas deficiências nas estruturas de planejamento e gestão.

* Artigo recebido em out. 2014 e aceito para publicação em ago. 2016.
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

** E-mail: cristina@fee.tche.br

*** E-mail: esteban@metroplan.rs.gov.br

Palavras-chave

Governança metropolitana; políticas públicas; Região Metropolitana de Porto Alegre

Abstract

The development of management arrangements in the Brazilian metropolitan areas has found various limits, due to both the format of federative relations, starting from the 1988 Federal Constitution, which restricted cooperation and caused conflicts about the legitimacy in the public service of Metropolitan common interest, and to the dismantling of metropolitan planning structures in the 1990s, which limited the government's actions. Therefore, this paper discusses the construction of a new institutional arrangement of management in the Metropolitan Area of Porto Alegre (MAPA), from 2010, showing the interdependence between governability and governance, and the importance of the state apparatus for metropolitan public policies. The analysis is supported by an evaluation of metropolitan governance in Brazil carried out by the Institute of Applied Research (IPEA) in 2013. Even with the construction of a new management model, the MAPA is still far from an ideal governance, as a result of both confrontations regarding governance and of deficiencies in the planning and management structures.

Keywords

Metropolitan governance; public policies; Metropolitan Area of Porto Alegre

Classificação JEL: H77, P25, P48, R58, R59

1 Introdução

A institucionalização dos grandes centros urbanos e seus entornos como Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil, no início de 1970, se ofereceu como uma forma de, mediante uma gestão planejada das áreas — num padrão institucional nos moldes do regime militar —, solucionar os proble-

mas gerados pela urbanização¹. Nessa visão, o desenvolvimento das RMs era um fator fundamental para consolidação da industrialização no País².

Com a abertura política brasileira e com a Constituição Federal de 1988, a gestão e o planejamento metropolitanos passaram por transformações contraditórias, relacionadas ao novo pacto federativo que, na busca da descentralização política, atribuiu uma maior autonomia aos municípios — reconhecidos como entes da Federação —, antes fortemente dependentes dos Governos Estadual e Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, a prerrogativa de criação e organização das RMs, anteriormente sob o comando da esfera federal, foi transferida para os governos estaduais e, de certo modo, ficou inviabilizada frente à autonomia municipal, situação que foi agravada pela conjuntura de crise econômica e fiscal atravessava pelo País nesse período.

Com a crise financeira e a redemocratização do País, ficaram explicitadas as fragilidades do sistema metropolitano dos anos 70, quando a esfera federal, executora da política urbana, passou a um papel secundário e ocorreu o desmantelamento dos organismos federais de fomento ao desenvolvimento urbano, com a retração dos investimentos federais nas RMs (AZEVEDO; GUIA, 2011). Nesse período, também despontou o fenômeno da municipalização, em que a retórica municipalista acentuada induziu a uma visão das estruturas institucionais metropolitanas como ineficazes, herdadas do regime militar. Nesse cenário democrático, ainda emergiram novos atores locais, sobretudo da sociedade civil, antes não contemplados nas agendas metropolitanas (AZEVEDO; GUIA, 2011).

A prerrogativa de instituir regiões metropolitanas pelos estados-membros somente foi empregada com maior intensidade na década de 90, marcada pela abertura comercial e estabilidade econômica do País e pela reforma do aparelho do Estado³. Contudo, as RMs instituídas a partir desse período, em parte, começaram a ser definidas por opções políticas, decorrentes de articulações entre as lideranças locais, na procura de benefícios e recursos para os municípios, sem necessariamente a consideração de critérios técnicos rigorosos, relacionados à metropolização. Isso também foi

¹ Com o processo de industrialização brasileiro, grande parte da população passou a residir nos grandes centros urbanos, locais considerados promissores, com melhores condições de trabalho e renda em relação às áreas rurais. Contudo, o processo de urbanização acelerada, iniciado nos anos 30, com a instalação das indústrias, gerou condições insatisfatórias de vida nas grandes cidades, relacionadas principalmente à insuficiência de uma infraestrutura urbana adequada, capaz de comportar a aglomeração populacional (ROJAS, 2010).

² Essas regiões foram definidas como: “[...] um conjunto de municípios de uma mesma comunidade socioeconômica que, independente de sua vinculação administrativa, visavam à realização de serviços públicos de interesse comum” (Lei Complementar Federal 14/1973).

³ Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.

observado nas primeiras RMs brasileiras, que, do mesmo modo, passaram a um processo de crescimento institucional.

A crise fiscal dos estados no final dos anos 90 levou à aplicação de novas concepções de gestão na administração pública, que passou de um modelo de administração burocrática para formas de administração gerenciais, inspiradas na gestão da administração privada (ABRUCCIO, 1997). Esses novos modelos foram sendo transformados ao longo dos anos, partindo de uma visão de gerenciamento puro à gestão participativa, com a perspectiva de uma gestão pública democrática e da aproximação dos cidadãos às decisões sobre as políticas públicas, em que foi evidenciada a importância dos governos locais, dada a maior proximidade deles com a população (ABRUCCIO, 1997).

Nesse contexto, emergiu a perspectiva de governança pública, que é um conceito com várias interpretações, e, entre as possibilidades de governança, surgiu a governança metropolitana. Levando em conta as discussões conceituais, a governança pública, enquanto um avanço para o planejamento e a gestão governamental, abriu alternativas ao gerenciamento das políticas públicas. Entretanto, o estabelecimento de uma governança pública depende do fortalecimento institucional e da capacidade dos governos em estabelecer e manter acordos, relacionando-se, desse modo, com a governabilidade, que além da legitimidade, pode ser entendida como a credibilidade dos governos e o respaldo desses junto à sociedade. Já a articulação entre as capacidades políticas e técnicas diz respeito às condições estruturais do aparelho do Estado, que são determinantes na efetividade das políticas públicas. Assim, os obstáculos à governança metropolitana, além dos problemas quanto à cooperação e à coordenação nas ações governamentais, prejudicadas pelo formato das relações federativas, referem-se às próprias deficiências da gestão pública.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), desde 2010, por iniciativa municipal, a temática metropolitana passou a ser abordada como uma das prioridades para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Em 2011, no âmbito estadual, foi formulado um novo modelo de gestão para a região, que buscou incluir os principais atores políticos, econômicos e sociais da dinâmica metropolitana e construir instrumentos capazes de dinamizar uma governança metropolitana (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Dessa forma, o objetivo deste texto é refletir sobre a influência da governabilidade e da estrutura do aparelho do Estado para a formação de uma governança metropolitana na RMPA. Parte-se do suposto que o formato das relações federativas restringe a cooperação intermunicipal, e a fragilização nas estruturas de planejamento e gestão metropolitanas provocam uma

baixa efetividade nas políticas públicas metropolitanas. Nesse sentido, busca-se uma compreensão quanto à suficiência do estabelecimento de um sistema de gestão metropolitano com base na governança⁴, e também se destaca a importância da estruturação do aparelho do Estado para efetivação das políticas públicas metropolitanas. Parte-se da compreensão da inter-relação entre governabilidade e governança e sua interdependência no contexto metropolitano para criação de um arranjo institucional e um sistema de gestão capazes de dar conta dos problemas metropolitanos.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, incluindo a **Introdução** e conclusões. No segundo capítulo, são discutidas algumas referências conceituais sobre governança pública e governança metropolitana. O capítulo seguinte traz uma avaliação da governança metropolitana na RMPA, conforme a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), em que são discutidos o histórico do planejamento metropolitano e o novo modelo de gestão adotado na região desde 2010, no sentido de abordar suas possibilidades e limitações.

2 Governabilidade, governança e políticas públicas

Os conceitos de governança e governabilidade, que existem fundamentalmente desde a criação dos Estados modernos no século XIX, têm caráter polissêmico e podem variar conforme as abordagens dos diferentes autores. Contudo, o emprego dessas concepções como instrumental analítico marcou a crise dos Estados democráticos ocidentais nos anos 70 e as transformações destes a partir de 1980 e 1990, influenciadas, principalmente, pelo processo de integração mundial (ARAÚJO, 2002).

A noção de governabilidade e governança tem marco em Huntington⁵, que, nos anos 60, entendia que as crises de governabilidade estavam relacionadas à perda de legitimidade da autoridade política e ao enfraquecimento das instituições políticas nas democracias consolidadas, devido à falta de condições para absorverem as tensões e pressões do excesso de demandas e de participação da sociedade, que provocavam desequilíbrios entre as instituições representativas da população (*inputs*) e as instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas (*outputs*) (RUA, 1997; SANTOS, 2001). Já nas democracias recentes, a crise de governabilidade

⁴ Essa análise considera a governança pública como uma noção que emergiu frente às transformações na administração pública entre os anos 80 e 90.

⁵ Ver Rua (1997).

era atribuída à inclusão nas pautas governamentais de grupos anteriormente excluídos, cujas demandas incidiam sobre instituições ainda não consolidadas, que, sem força para resistir, deflagravam uma sucessão de criação e recriação de instituições (RUA, 1997; SANTOS, 2001). Logo, a solução indicada para as crises era o fortalecimento das instituições e da autoridade governamental, com predomínio do poder executivo no processo decisório, que, dentro do escopo burocrático, garantisse a eficácia e a racionalidade nas políticas públicas (RUA, 1997; SANTOS, 2001).

A perspectiva contemporânea de governança pública está relacionada às transformações no setor público, entre os anos 1980 e 1990, quando os princípios racional-burocráticos (weberianos) foram sendo substituídos por modelos gerenciais de administração pública (ABRUCCIO, 1997). As crises fiscais e econômicas atravessadas pelos Estados, marcadas pela escassez de recursos, foram as principais causas que levaram a administração estatal burocrática, dada a sua estrutura hierárquica rígida, excessivamente normativa, a ser tida como ineficiente e ineficaz (ABRUCCIO, 1997). Isso evidenciava a necessidade de modernização do setor público, com maior eficiência no controle racional dos gastos e na redução dos custos na provisão de serviços públicos, que acabou conformando um novo modelo de administração pública, inspirado nas práticas da iniciativa privada⁶ (ABRUCCIO, 1997). Entretanto, ao longo do tempo, os modelos gerenciais, ao contrário dos burocráticos, apresentaram capacidade de serem transformados a partir da incorporação de críticas quanto às suas práticas, em especial quanto à impossibilidade de descolamento entre administração e/ou gestão pública e política. Nessa lógica, a efetividade nos serviços públicos deveria ir além da eficiência no gasto e de menores custos, já que os cidadãos não seriam propriamente consumidores, uma vez que o monopólio do Estado sobre os serviços públicos reduz as possibilidades de escolha.

Com isso, surgiu a perspectiva de democratização da gestão pública por meio da governança pública, no sentido de uma articulação entre as capacidades técnicas e administrativas e as capacidades políticas, necessárias para o exercício de governos aptos para efetivar políticas públicas, em uma visão integrada entre política e administração pública (LICHA, 1999). Nessa lógica, o desenvolvimento das capacidades de governo está relacionado ao papel das instituições, que devem orientar o comportamento do Estado para uma administração pública eficaz, capaz de responder adequadamente às demandas da sociedade. A governança centra-se na capacidade política de estabelecer e manter acordos, regras e normas, com intui-

⁶ Principais tendências dos modelos gerenciais: procedimentos de avaliação de desempenho, descentralização administrativa e parcerias público-privadas.

to de desenvolver as capacidades do governo junto com a participação dos atores envolvidos na formação e implementação de políticas públicas, de forma cooperada, com a harmonização da gestão pública ao ambiente econômico e social, em uma maior eficiência e eficácia no setor público⁷ (LICHA, 1999).

Desse modo, o elemento central da governança seria o fortalecimento das instituições e a elaboração de políticas e programas que refletissem a diversidade de interesses da sociedade, decorrente da associação entre o Estado, os agentes econômicos e a sociedade civil. O desenvolvimento dessa base institucional estaria relacionado à participação por meio de um sistema de regras, normas e de relações voltadas para uma ação coordenada, que permitisse a cooperação mútua entre Estado e cidadãos. A possibilidade de uma melhor informação sobre os cidadãos, por meio da reivindicação de demandas, reduziria os custos de transação do Estado, que poderia ser traduzida em melhora na prestação de serviços públicos, com até mesmo a possibilidade de transferência da execução desses serviços às entidades privadas ou a organizações da sociedade civil (LICHA, 1999).

Nos anos 90, as agências de financiamento internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, passaram a atribuir as condições de governabilidade nos contextos democráticos à sustentação de políticas de ajuste macroeconômico. Assim, com base na governança, o desenvolvimento econômico e social dos países foi relacionado à capacidade da autoridade governamental em exercer o controle e o gerenciamento dos recursos do país. Nessa visão, o processo decisório para definição das políticas públicas deve ocorrer a partir do conjunto de instituições, relacionadas com a capacidade do Estado em fazer cumprir regras, sobretudo de estabelecer o estado de direito e o direito a propriedade, por meio de um sistema de prestação de serviços públicos baseado em freios e contrapesos, regras e leis. As instituições democráticas devem limitar o poder discricionário do Estado, assegurando a responsabilidade dos governos. Entre outros aspectos, a governança inclui alguns elementos essenciais, como: prestação de contas, transparência, burocracia eficaz e qualidade regulatória (GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK, 2014).

⁷ Entretanto, Licha (1999) advertiu que a participação cidadã, direcionada a uma maior eficácia governamental, pode apresentar um caráter instrumental e até mesmo despolitizado, posto que a ideia de filtrar e priorizar as demandas da sociedade busca, fundamentalmente, a estabilidade na gestão e a melhora da imagem do governo frente aos cidadãos. A delegação da execução dos serviços públicos à sociedade civil, na tentativa de eficiência e redução de gastos, ainda pode levar à privatização da gestão pública, e, principalmente, à apropriação dos mecanismos públicos pelos agentes econômicos.

2.1 Governabilidade e governança no Brasil

No Brasil, o debate entre governança e governabilidade tem como referência a reforma do aparelho do Estado em 1995. Bresser-Pereira (2001) interpreta a governabilidade como uma condição mínima para governança, porém condições satisfatórias de governabilidade não garantem o estabelecimento de uma governança. A governabilidade seria a capacidade política do governo em agregar interesses, e a governança um aspecto instrumental da governabilidade, a capacidade do governo para formular e implementar as políticas públicas, colocando em prática as metas coletivas definidas pelo programa de governo, legitimado pelos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Ferreira (1996) entende que os conceitos estão relacionados tanto com as crises dos Estados, quanto com a superação dessas crises. Assim, a governabilidade seria a legitimidade do Estado para empreender ações e soluções para as crises, enquanto a governança seria a capacidade de implantar as reformas efetivamente, englobando aspectos técnicos, financeiros e gerenciais. No caso brasileiro, já que a redemocratização havia garantido a governabilidade, haveria uma crise de governança, que teria caráter financeiro e de desempenho, em que o *déficit* nas finanças do Estado onerava a sociedade civil e o mercado, sendo necessários o fortalecimento da participação social na gestão pública e a redefinição da participação dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil nesse processo.

Segundo Diniz (1996), no Brasil a crise do Estado veio acompanhada por uma abertura democrática, que incorporou a sociedade civil aos processos decisórios, gerando tensão frente à rigidez organizacional do Estado, provocando um descompasso entre as demandas absorvidas nas decisões e a capacidade operacional do Estado. Assim, a governabilidade se refere às condições sistêmicas de exercício do poder, e a governança diz respeito à capacidade de ação do Estado para implementação de políticas públicas, por meio de mecanismos que, além da prestação de contas, se relacionam ao comando, à coordenação, e à intervenção, capaz de incorporar a participação da sociedade nas decisões e a diversidade de visões.

Rua (1997) concebe que o debate em torno da governabilidade e da governança surgiu em meio a um cenário complexo e de incertezas quanto à capacidade de resposta satisfatória do sistema político às demandas da sociedade e, assim, os conceitos remetem a uma mesma dimensão do problema, sendo a distinção entre ambos apenas um recurso analítico. Contudo, a impossibilidade de distinção entre a administração pública e a política poderia ser percebida no próprio modelo burocrático, em que, mesmo em um procedimento rígido na determinação entre meios eficientes e objetivos

visados, a definição dos objetivos implica em escolhas políticas da autoridade legal, que decide conforme interesses e necessidades em conflito. Contudo, as escolhas, como o exercício da atividade política, podem estar relacionadas tanto aos interesses públicos como aos interesses particulares e de grupos específicos⁸.

Mello (1996) entende que a governança envolve os modos de usos da autoridade na administração dos recursos econômicos e sociais, expressos nos arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações. Assim, a separação entre governabilidade como dimensão política e de governança como gerenciamento despolitizado é apenas um recurso didático, pois a administração pública é política, e não é possível dissociar as concepções. Se, por um lado, a governança agrega as capacidades financeiras e administrativas que determinam o estilo de gestão e as condições da continuidade, como a introdução de novas políticas públicas, por outro, as alternativas e decisões quanto aos objetivos e meios para atingi-los remetem à autoridade legal, que relaciona interesses e demandas em conflito.

Em síntese, com as mudanças na administração pública e a noção de governança, as políticas públicas, antes centradas em um planejamento burocrático tradicional, passaram a incluir mecanismos de participação social, com a incorporação de novos atores aos processos de formulação, implementação e gestão. As estratégias de gestão passaram a incluir diferentes agentes organizacionais nas decisões, criando focos de pressão. O planejamento público passou a exibir uma maior flexibilidade, assumindo as formas estratégica e participativa⁹, com a ênfase em resultados, em um ambiente externo instável, e clima de permanente mudança, com relações políticas em torno da disputa por recursos, por meio da função planejamento e orçamento (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012).

Nessa mudança, o que prevaleceu foi a ideia de desburocratização e descentralização da gestão pública, com a desconcentração do poder (*empowerment*) e maior transparência nos processos. Nesse cenário, o

⁸ Os líderes políticos dependem do desempenho dos quadros administrativos, que, por sua vez, dependem das decisões políticas. Os políticos são submetidos à avaliação eleitoral, oscilando conforme as legislaturas. Mas os quadros administrativos permanecem e não são neutros, sendo capazes de mobilizar recursos políticos e dar apoio a grupos de interesse da sociedade, com concepções próprias sobre as políticas governamentais, independentemente das considerações estritamente técnicas, competindo com os políticos, na busca de decisões ou pelo próprio controle do processo político. Entretanto, a completa despolitização dos quadros administrativos leva a um processo de irresponsabilidade política, em que a atividade técnica pode ser colocada a serviço de governos tanto democráticos quanto ditatoriais (RUA, 1997).

⁹ No planejamento estratégico, o gestor toma decisão frente às mudanças situacionais, e no planejamento participativo há um processo com propósito coletivo, que objetiva incluir toda a sociedade na formulação e na implantação de políticas públicas.

espaço local foi considerado como um ambiente de transparência e aprendizagem social, em que o planejamento deveria ser objeto de debate público, com base em maior *accountability*, justiça e equidade social, com o controle dos cidadãos sobre o setor público, em um esquema de cooperação entre políticos, servidores públicos e cidadãos (ABRUCCIO, 1997).

2.2 Governança metropolitana

A governança metropolitana 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 funções públicas de interesse comum entre os municípios (políticas públicas metropolitanas).

Lacerda e Ribeiro (2014), ao refletirem sobre os padrões de gestão e governança metropolitana e suas implicações para o desenvolvimento e a governabilidade das metrópoles brasileiras, evidenciaram que a constituição de sistemas de gestão metropolitana no Brasil vem ocorrendo em meio a conflitos de governança causados pelas debilidades do pacto federativo, considerado como um limite para cooperação intermunicipal. Nessa compreensão, a governança metropolitana é conceituada como padrões de relacionamento entre os diferentes atores no cenário metropolitano — Estado, agentes econômicos e sociedade civil —, que vão além da gestão e assumem um caráter político, relacionado à própria possibilidade de governabilidade das RMs.

Dessa maneira, a governabilidade das metrópoles dependeria das articulações entre os atores metropolitanos, que não foram favorecidas pelo pacto federativo brasileiro, com o estabelecimento de duas posições antagônicas: a defesa de arranjos verticais, com mecanismos de cooperação entre as esferas de governo, e a defesa de articulações horizontais entre municípios, em que se inserem os consórcios públicos intermunicipais (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Com o pacto federativo estabelecido a partir da CF de 1988, as RMs, que poderiam ser consideradas como uma quarta forma de organização federativa, não receberam um tratamento adequado e permaneceram como formas indefinidas, especialmente na visão jurídica. As RMs, integradas por municípios autônomos, não pertencem aos estados, mas também não são entes federados, com autonomia e capacidade de auto-organização, e não possuem personalidade jurídica (MAGALHÃES; SOUZA, 2007). As RMs ficaram sob a responsabilidade dos estados-membros, que criam e organizam essas regiões, porém o papel do governo e do legislativo estadual acaba sendo limitado pelo princípio da legitimidade, dado que nem o executivo

e nem o legislativo estadual possuem legitimidade na defesa dos interesses metropolitanos, pois não são eleitos exclusivamente por uma população metropolitana (MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Consequentemente, nem municípios e nem estados possuem uma governabilidade plena sobre as áreas metropolitanas, assim as metrópoles se constituem em arranjos funcionais voltados para interesses fragmentados de atores políticos e econômicos. Desse modo, tanto os arranjos verticais, entre os entes federados, quanto os arranjos horizontais, entre os municípios, são insuficientes para uma governança metropolitana, e esse debate dicotômico se torna reducionista, pois ignora a pluralidade de arranjos colaborativos nos espaços metropolitanos (LACERDA; RIBEIRO, 2014; KLINK, 2009).

Klink (2009) entende que as novas formas de governança metropolitana necessitam de legitimidade política, aliada à legitimidade funcional, para que alcancem a efetividade na solução dos problemas metropolitanos. Contudo, esses problemas vão além da infraestrutura urbana, já que estão relacionados a aspectos ambientais, qualidade de vida das populações, competitividade das cadeias produtivas, entre outros aspectos pertinentes ao território, e no Brasil haveria um vazio institucional tanto na gestão metropolitana quanto na gestão regional¹⁰.

As RMs brasileiras inicialmente foram fortalecidas por meio dos recursos financeiros federais, que possibilitaram a criação de órgãos de planejamento e gestão metropolitanos. Com os processos de descentralização da CF de 1988, ficou reduzida a capacidade de financiamento da esfera estadual, porém o Governo Federal, ao passar do papel de provedor para regulador, ficou fortalecido administrativa e institucionalmente na condução de políticas setoriais, implementadas a partir das esferas municipais (ARRETCHE, 1996). Essa situação pode ser vislumbrada nos consórcios públicos, em que grande parte das articulações intermunicipais com focos específicos vem sendo sustentada por recursos federais.

Garson (2009), ao abordar o problema da cooperação no contexto metropolitano, destacou que, embora os governos locais em aglomerados urbanos sejam importantes para a construção de estruturas de governança, não são suficientes, pois essas estruturas de governança se formam a partir da sociedade civil e, de acordo com as condições locais, podem incluir acordos formais e informais. Desse modo, as estruturas de governança

¹⁰ Agentes internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) consideravam o problema como um descompasso entre os desafios metropolitanos e o arcabouço institucional, no sentido da organização, gestão e financiamento do território. Logo, a tendência nos debates sobre governança metropolitana acabava centrada em modelos de gestão e financiamento para essas regiões.

metropolitana permanecem fundamentalmente baseadas na legitimidade funcional, carecendo de legitimidade política frente aos governos locais e ao Governo Central. Com isso, os diferentes arranjos metropolitanos não conseguem definir e executar suas próprias políticas, considerando que, em dado momento, dependem do Governo Central, em outro, dos governos locais. Outros pontos de desequilíbrio nas estruturas decisórias são a heterogeneidade das áreas metropolitanas e a presença das cidades-núcleo, que dispõem de maiores recursos e poder de barganha nas decisões (GARSON, 2009).

Conforme Klink (2009), o modelo de governança metropolitana apontado no Brasil é semelhante ao adotado nos EUA, em que há atores locais difusos em um esquema concorrencial, com a ausência de uma cultura metropolitana. A cultura de competição entre os atores, em que o ganho de um representa a perda para outro, não gera os melhores resultados e não contribui para o desenvolvimento e para governabilidade das metrópoles (KLINK, 2009).

Dessa maneira, a gestão metropolitana não dependeria propriamente de uma engenharia institucional, com padrões pré-definidos, ou fórmulas únicas de arranjos institucionais, mas estaria relacionada à negociação de conflitos e ao compromisso entre as diferentes escalas de poder no contexto metropolitano, que não podem ser dissociadas do ambiente socioeconômico e político (KLINK, 2009). Nesse sentido, a governança metropolitana poderia ser favorecida por reformas institucionais, como a criação de um ente metropolitano, com capacidade de regulação e gestão, em que a metrópole passasse a se constituir como espaço político, capaz de mobilizar o Estado, o mercado e a sociedade civil (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Quanto à efetividade das políticas públicas metropolitanas no Brasil, outra contrariedade é a fragilização ou a falta de estruturas de planejamento e gestão metropolitanas, que, nos anos 90, dados os efeitos das mudanças constitucionais e pela própria reforma na administração pública, entraram em um processo de desestruturação. Nesse processo, ao mesmo tempo em que as estruturas de planejamento metropolitano foram sendo desmontadas, houve um reforço do planejamento municipal. Assim, a área metropolitana passou a ser vista de forma fragmentada, problema que foi observado até mesmo na própria produção científica acadêmica (LACERDA; RIBEIRO, 2014). Os estudos sobre o planejamento urbano, que, de certo modo, mantêm uma relação próxima com a ação governamental, passaram a enfatizar uma visão setorial, com a discussão de instrumentos e mecanismos de participação voltada para setores e grupos específicos do território — como habitação e meio ambiente —, sem a preocupação de uma agenda metropolitana articulada (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Desse modo, a visão das políticas públicas metropolitanas como políticas territoriais, marcadas pela inter-relação e interdependência dos problemas no território, que demandam soluções integradas, ficou em segundo plano. As soluções integradas demandam um planejamento e ações interseoriais, que, além da otimização dos recursos, sejam capazes de alcançar uma maior efetividade sobre os problemas e as necessidades da população (JUNQUEIRA, 2004). Essa perspectiva tem sido destacada na gestão municipal¹¹, porém também pode ser atribuída à gestão metropolitana, para uma superação da fragmentação nas soluções. Contudo, a ação intersetorial requer não somente um esforço de síntese de conhecimentos interdisciplinares, mas também deve incluir uma visão transdisciplinar, em que a produção do conhecimento seja articulada às práticas historicamente construídas (MENICUCCI, 2002).

Dessa forma, a governança depende da constituição de instituições locais voltadas para a elaboração, execução e gestão de políticas públicas, cujos resultados são potencializados com a participação efetiva dos beneficiários, associada ao desenvolvimento das capacidades e da qualidade das instituições. A efetiva participação da população pressupõe um ambiente institucional fortalecido, relacionado à capacidade local de se apropriar das institucionalidades formais. A efetividade das políticas públicas ocorre com a apropriação, pelos atores locais, das ações desenvolvidas nos territórios, fortalecendo o desenvolvimento local, que é atravessado pela forma de governança instituída (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012).

3 Governança na Região Metropolitana de Porto Alegre

Alonso (2011) enfatizou a falta de planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul, frisando que, na Região Metropolitana de Porto Alegre, havia somente um tipo de instrumento de planejamento — os planos diretores dos municípios metropolitanos —, como também a atuação de diferentes institucionalidades difusas, que não seriam suficientes para resolver os problemas metropolitanos. O exame das condições institucionais da RM indicava a falta de uma institucionalidade metropolitana efetiva como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da região, dado que a ordem jurídico-institucional vigente se tornara insuficiente para expressar de forma adequada as mudanças na ordem urbano-territorial. Assim, o planejamento

¹¹ Ideia de cidade sustentável, como a Agenda 21.

e a gestão na RM de Porto Alegre podem ser ilustrados por três momentos distintos (Quadro 1).

Quadro 1

Planejamento e gestão na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1973-2010

	1973-88	PÓS CF 1988	PÓS 2010
Sistema Político	<u>Governo ditatorial</u>	<u>Governo democrático</u> : mudança nas relações federativas e maior autonomia dos municípios	<u>Governo democrático</u> : maior autonomia dos municípios
Modelo de Gestão Pública	<u>Burocrático</u> : gestão centralizada e vertical	<u>Gerencial</u> : reforma da administração pública	<u>Gerencial técnico-político</u> : planejamento estratégico e participativo
Metropolização	<u>Socioespacial</u> : 14 municípios na RM	<u>Político-institucional</u> : 22 municípios na RM	<u>Político-institucional</u> : 34 municípios na RM
Planejamento e Gestão na RM	Conselhos Deliberativo e Consultivo Metroplan	Conselhos Deliberativo e Consultivo Metroplan	Conselho Deliberativo Metropolitano Gabinete de Governança Metropolitana e Metroplan

Entre 1973 e 1988, com a criação do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo da RMPA em 1973 e do órgão gestor metropolitano, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional¹² (Metroplan), em 1975, o planejamento na RM, embora mais integrado a uma ótica territorial, pelo fenômeno da metropolização, era marcado por relações centralizadas e verticais, com pouca autonomia dos atores políticos e sociais, em função do governo ditatorial e da gestão tecnoburocrática. A participação dos municípios tinha caráter consultivo, e não havia inclusão da sociedade civil.

Nesse período, o modelo padronizado das RMs, implantado pelo regime autoritário, permitiu a estruturação e o fortalecimento dos órgãos de planejamento metropolitanos estaduais que, respaldados por uma estrutura institucional e por recursos federais, tiveram condições para o planejamento das áreas metropolitanas, com o desenvolvimento de vários projetos, sobretudo nos setores de infraestrutura básica (saneamento e transportes) (ARRETCHE, 1996). Entretanto, a capacidade estadual na função de planejamento, nas RMs, nem sempre foi acompanhada de uma capacidade de operacionalização. Contudo, na RM de Porto Alegre foram realizadas várias ações de planejamento, como o Plano Diretor Metropolitano, que, embora não institucionalizado em lei, apontou as diretrizes gerais para o desenvol-

¹² Na época Fundação Metropolitana de Planejamento.

vimento da RM e do sistema de transporte coletivo, que, em parte, foram cumpridas ao longo dos anos.

No período pós CF de 1988, marcado pela abertura democrática e pela reforma na administração pública, as mudanças nas relações federativas propiciaram maior autonomia aos municípios e a metropolização tornou-se um fenômeno político-institucional. A RM de Porto Alegre foi mantida pela Constituição Estadual do RS de 1989, com a inclusão de mais oito municípios à região, e foi aberta a possibilidade de criação de um novo Conselho Deliberativo, capaz de abarcar as esferas municipais em suas deliberações.

Nessa época, foram instituídas outras formas de organizações regionais no Estado — três aglomerações urbanas, duas redes de cidades e uma microrregião —, e foram criadas outras articulações com caráter intermunicipal, constituídas por diferentes recortes territoriais, que passaram a mobilizar atores políticos, econômicos e sociais e a população nas diferentes regiões do Estado. Entre essas institucionalidades, na área metropolitana estavam: seis associações de municípios, cinco Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), seis Comitês de Bacias e oito consórcios públicos intermunicipais.¹³

Com isso, os Conselhos Deliberativo e Consultivo de 1973 perderam a capacidade de articulação, e o planejamento na RM adquiriu um caráter difuso em torno dessas outras institucionalidades. A Metroplan foi mantida, mas, além do planejamento metropolitano, passou a responder pelo planejamento das demais aglomerações urbanas do Estado¹⁴ e por prestar assistência técnica aos municípios não metropolitanos. Quanto à execução das políticas metropolitanas, em 1998 foram atribuídas à Metroplan prerrogativas do planejamento e da gestão do Sistema de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM).

As ações da Metroplan passaram a ter base em recursos do orçamento estadual, relacionados aos programas desenvolvidos pela secretaria de estado a qual o órgão estivesse vinculado¹⁵. O Fundo de Investimentos Urbanos do Rio Grande do Sul (Fundurbano-RS), criado em 1973 para dar suporte às ações metropolitanas, desviou-se de suas funções iniciais e acabou voltado para o financiamento de diferentes regiões do estado.

¹³ As associações de municípios são agremiações voluntárias, que visam buscar soluções para problemas comuns aos municípios e o fortalecimento do municipalismo. Os Comitês de Bacias, criados entre 1988 e 2000, constituem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, num modelo participativo de gestão das águas. Os Coredes, instituídos a partir de 1994, são a base territorial e de apoio institucional para as políticas urbanas e regionais para as ações de planejamento, orçamento e gestão descentralizados.

¹⁴ Passou à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional.

¹⁵ Vinculada a diferentes secretarias de estado, conforme as legislaturas estaduais.

Meneghetti Neto (2005), ao analisar a base fiscal da RM de Porto Alegre, demonstrou que os municípios na RM possuíam condições financeiras para desenvolverem esforços unificados, já que a maioria deles apresentava sustentabilidade de seus investimentos no curto prazo. Contudo, a menor probabilidade para cooperação em projetos de interesse comum, intensivos em capital, ocorreria por conta da fonte de financiamentos de maior volume ser via repasse do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em que os municípios maiores ficam em vantagem em relação aos menores. Assim, a falta de articulação entre os municípios não poderia ser relacionada diretamente às condições financeiras dos municípios.

Com a especificação e a regulamentação para a criação de consórcios públicos intermunicipais, desde 2007 foram criados dois consórcios públicos¹⁶ e seis consórcios administrativos foram convertidos em públicos, quatro deles originados a partir das associações de municípios.

3.1 Novo modelo de gestão metropolitana para a RMPA

Em 2010, em função da percepção de inoperância do arranjo anterior, teve início a construção de um novo arranjo de gestão para a RM de Porto Alegre. O principal argumento para essa proposição era a existência de um descompasso entre os desafios metropolitanos e o arcabouço institucional para a organização, a gestão e o financiamento do território. Com a fragilização da gestão metropolitana, dado o enfraquecimento institucional da Metroplan, a proposta inicial era a criação de uma nova agência de desenvolvimento metropolitano e de um fundo de desenvolvimento, capaz de prover as políticas públicas metropolitanas, e a constituição de uma assembleia metropolitana que reunisse todos os prefeitos da RM e a sociedade civil. Com a proposta de um novo arranjo institucional, defendeu-se a construção de instrumentos capazes de dinamizar uma governança metropolitana que incorporasse os diferentes atores envolvidos na RM. Em 2011, o debate se desenvolveu no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS) e articulou atores políticos, econômicos e sociais, culminando na criação do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e do Gabinete de Governança Metropolitano (GGM) da RM de Porto Alegre, regulamentados em 2012.

¹⁶ Pró-Sinos, voltado para o saneamento ambiental na área do Vale do Sinos, e o Consórcio da Granpal.

A criação do CDM foi marcada por propostas antagônicas entre os municípios e o Estado, com base em duas agendas metropolitanas, uma construída pela Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) e outra elaborada no CDES-RS. Os primeiros defendiam um arranjo horizontal, com a constituição de um consórcio metropolitano que reunisse todos os municípios da RM, enquanto o governo estadual optava por um arranjo vertical, com a criação de um conselho deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, conforme a CE de 1989 indicava. Os municípios propunham a elaboração de um planejamento estratégico regional visando à implementação prioritária de projetos, enquanto as propostas do Estado visavam a um planejamento baseado em diretrizes para o Plano Plurianual e Plano Diretor da RM, com a harmonização dos planos diretores municipais. Para o planejamento, foi levantada a necessidade de uma regionalização para a RM, dada a heterogeneidade do território metropolitano, decorrente das inclusões municipais a partir da CE de 1989.

O novo CDM da RM de Porto Alegre, considerado como uma proposta intermediária entre as perspectivas estadual e dos municípios, buscou integrar as esferas federal, estadual e municipal e incluir a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas metropolitanas. Também foi reconhecida a importância de outras formas de gestão intermunicipais na composição do CDM, porém apenas os Coredes tiveram a participação oficialmente garantida no Conselho (Quadro 2).

Quadro 2

Novo Arranjo institucional da Região Metropolitana de Porto Alegre

INSTÂNCIA E ATRIBUIÇÕES	COMPOSIÇÃO E PARTICIPANTES
Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) Espaço decisório e de coordenação	Pleno Presidido pelo Governador do Estado Representantes com direito a voto (46): 34 prefeitos dos municípios da RMPA; 06 secretários de estado; 06 representantes da sociedade civil Representantes sem direito a voto (08): 03 representantes do Governo Federal; 05 convidados da sociedade civil
	Diretoria executiva Presidida por um dos prefeitos 05 participantes da administração pública estadual; 05 prefeitos; 03 representantes da sociedade civil (indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente participantes do CDES-RS e Coredes)
Gabinete de Governança Metropolitana (GGM) Instância executiva das ações metropolitanas	Instalado junto à Metroplan

FONTE: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013).

O GGM visava garantir a efetividade das ações deliberadas pelo CDM e foi instalado junto à Metroplan, que recebeu a atribuição de assegurar sua estrutura e seu funcionamento, com a perspectiva de reestruturação e fortalecimento do antigo órgão metropolitano, que, como era consenso, se encontrava fragilizado e enfraquecido institucionalmente.

Para retomada de um planejamento metropolitano integrado, foi atribuída ao CDM a criação do planejamento estratégico, do Plano Diretor Metropolitano para RM e de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano¹⁷. Entretanto, havia a compreensão dos membros do CDM, quanto à necessidade de aperfeiçoamento da gestão institucional em função dos enfrentamentos entre Estado e municípios, relacionados à gestão das políticas públicas metropolitanas. A principal crítica seria a perspectiva de planejamento, protagonizada pela esfera estadual, similar ao PDM de 1973, sem envolvimento dos diversos atores políticos, econômicos e sociais da RM de Porto Alegre (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Dessa maneira, com a análise do processo de construção do novo modelo de gestão para RM, observa-se que o estabelecimento de uma governança metropolitana estava relacionado aos problemas de governabilidade, com posições antagônicas entre o Estado e municípios, gerando impasses e pontos de tensão. Com isso, o consenso em torno da existência de problemas metropolitanos comuns não garante a construção de soluções cooperadas, com a adesão de todos os municípios metropolitanos, uma vez que a ação política é permanentemente tensionada por opções políticas distintas, que variam conforme as diferentes legislaturas e que implicam em rupturas na execução das políticas públicas metropolitanas¹⁸. Em outro ponto, os entraves à gestão metropolitana se encontravam na falta de um órgão metropolitano executivo, já que, ao longo dos anos, o órgão metropolitano estadual recebeu atribuições regionais e se encontrava enfraquecido institucionalmente para dar conta dos problemas metropolitanos, necessitando de uma reestruturação.

Paralelamente ao novo arranjo instituído, a criação dos consórcios públicos, caracterizados como arranjos de gestão horizontais entre os municípios, tem como principal vantagem o ganho de escala para os pequenos

¹⁷ Os recursos para fundo deveriam ser constituídos na proporção de 50% de recursos do Estado e de 50% de recursos dos municípios que integram a RM, cabendo ao estado o percentual líquido de 5% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e aos municípios, 5% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a ser incluído nas suas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

¹⁸ Como exemplo disso, a criação do FDM pactuada em 2011, com as mudanças após o pleito eleitoral de 2012, em que 21 dos prefeitos envolvidos no debate não se reelegeram ou conseguiram eleger os sucessores, foi prejudicada pela falta de consensos entre os novos prefeitos.

municípios, que, agindo em parceria com os maiores, podem auferir vantagens técnicas, gerenciais e financeiras. Contudo, esses consórcios foram voltados para áreas específicas e dependem, em grande parte, de recursos financeiros da esfera federal.

3.2 Avaliação da governança na RMPA

Uma avaliação objetiva da governança metropolitana no Brasil, realizada pelo IPEA em 2013, mencionou que as mudanças institucionais da CF 1988, além da fragmentação e fragilização da gestão metropolitana, repercutiram na criação de uma diversidade de arranjos institucionais, havendo um esvaziamento dessa forma de regionalização. Em um quadro comparativo das principais regiões metropolitanas brasileiras, foram avaliadas as articulações construídas para governança metropolitana. Para essa análise, foi construída uma tipologia para RMs que avaliou os diferentes graus relativos de institucionalização e de articulação.

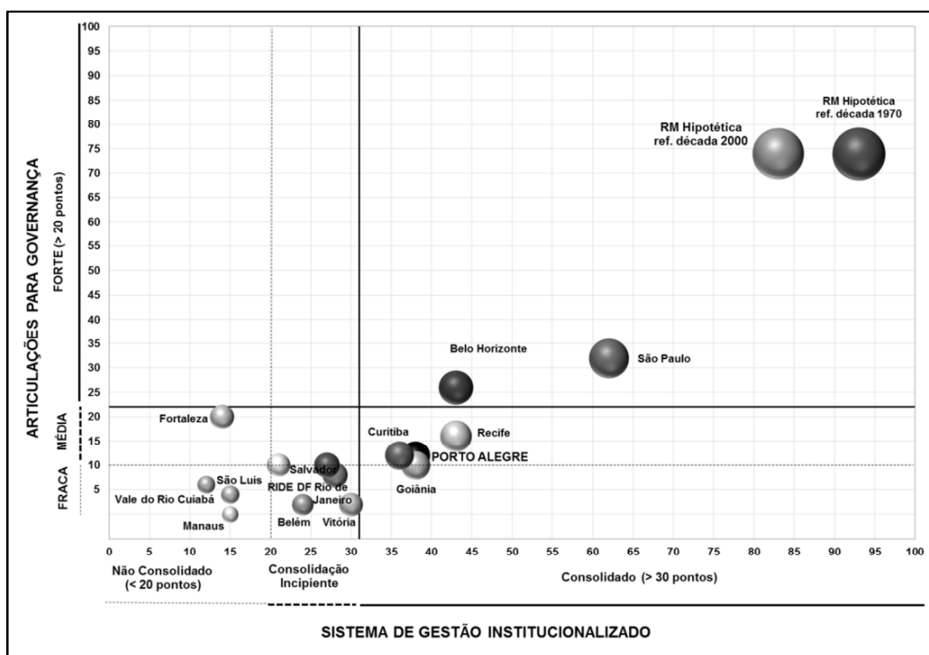
A definição do grau de institucionalização de um sistema de gestão metropolitano tanto agrupou a presença de elementos tradicionais — conselhos consultivos e deliberativos e fundos metropolitanos —, encontrados nos arranjos de gestão desde os anos 70, como considerou a existência de instrumentos de planejamento e recursos orçamentários destinados às RMs. As articulações para governança foram identificadas pela presença de outras institucionalidades no cenário metropolitano, especialmente os consórcios intermunicipais, e pela existência de articulações específicas para gestão das funções públicas de interesse comum. A partir de um quadro de pontuação dessas características, foi criado um tipo ideal de governança metropolitana, que serviu de referência para avaliação e comparação dos níveis de governança. Com essa tipologia, foi realizado o cruzamento entre a consolidação do sistema de gestão institucionalizado (consolidado, consolidado incipiente, e não consolidado) e os graus das articulações para governança (forte, média, fraca).

Os resultados apontaram que, entre as 14 RMs e a RIDE-DF estudadas, apenas duas, São Paulo e Belo Horizonte, possuíam um arranjo de gestão consolidado, com uma articulação para governança forte. A RM de Porto Alegre, juntamente com as regiões de Recife e Curitiba, apresentou um sistema de gestão consolidado e uma articulação para governança média. Entre as demais regiões, nove tinham articulações fracas e três RMs (São Luis, Vale do Rio Cuiabá e Manaus), além da articulação fraca, apresentavam um sistema de gestão não consolidado. São Paulo, a região com maior pontuação, apresentou em torno da metade da pontuação necessária para um arranjo de gestão e grau de articulação ideal, em comparação com

a RM hipotética. A RM de Porto Alegre registrou menos da metade da pontuação ideal para um sistema de gestão institucionalizado, e um sexto da pontuação para um grau de articulação para governança ideal (Figura 1).

Figura 1

Avaliação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana no Brasil — 2013



FONTE: Costa; Tsukumo (2013).

O estudo demonstrou que as RMs brasileiras ainda estão muito aquém de um padrão desejado de governança. No caso da RMPA, mesmo com um novo modelo de gestão instituído, a região ainda está longe de um padrão ideal de governança.

Em complementação à avaliação objetiva¹⁹, com a análise da percepção de alguns dos principais atores do arranjo institucional na RM de Porto Alegre sobre as articulações para governança metropolitana, agrupados em setor público, setor privado e sociedade civil, observou-se que, independente do segmento, os atores tendem a não reconhecer efetivamente uma gestão metropolitana, defendendo prerrogativas das suas áreas.

¹⁹ A pesquisa IPEA, realizada em rede em 14 RMs e RIDE-DF, contou com levantamento de dados objetivos e entrevistas abertas com atores metropolitanos.

Os representantes dos municípios, ainda que percebam a necessidade de uma governança metropolitana, entendem que o protagonismo na gestão deve ocorrer no espaço local, mantendo-se a devida autonomia dos municípios. Nessa visão, a ideia de um planejamento conjunto, por meio do CDM ou dos consórcios, representa a possibilidade de aumento no volume de recursos captados para as ações municipais. Na visão estadual, a participação municipal no CDM pode propiciar uma contribuição mais efetiva para gestão metropolitana, porém o conjunto de recursos, dos quais depende a efetividade das políticas, está concentrado nas esferas estaduais e federal (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Para o setor privado, a constituição do CDM representava a possibilidade de redução de custos de transação, pois essa articulação e a cooperação entre o conjunto de órgãos públicos e setores da sociedade facilitaria e tornaria menos onerosas as negociações entre o setor público e o privado. As parcerias com o setor privado também poderiam ser uma opção para problemas metropolitanos, em termos dos recursos para obras e de uma maior agilidade em projetos. As outras formas de articulação na RM, como os Coredes e os Comitês de Bacias, que agregam principalmente atores da sociedade civil, são vistas como espaços de cooperação em outro nível de amplitude, que não necessariamente representariam interesses diversos ao do CDM. Contudo, essas articulações tendem a manter a visão dos seus recortes regionais, o que impede o avanço sobre o debate metropolitano (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Com os resultados da pesquisa do IPEA em 2013, observa-se que a RM de Porto Alegre, embora já tivesse um sistema de gestão consolidado, com um novo arranjo de gestão construído já visando desenvolver uma gestão metropolitana compartilhada, prevista no Estatuto da Metrópole, instituído em 2015, as articulações para governança ainda se apresentavam fragmentadas. A falta de uma governabilidade plena sobre a área metropolitana provoca impasses entre os entes federados e demais articulações, que tendem a se manter centradas nos aspectos que possuem autonomia para decidir.

4 Considerações finais

A gestão e o planejamento na RMPA apresentaram três momentos. O primeiro, entre 1973 e 1988, foi 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. O se-

gundo, pós CF de 1988, foi marcado pela democratização política do País e da gestão pública, com 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, dados os efeitos das mudanças políticas, e pela própria reforma da administração pública. O terceiro período, a partir de 2010, marca a construção de um novo arranjo institucional para RM, baseado na governança metropolitana e na busca de articular capacidades políticas e técnicas.

Quanto aos limites administrativos e financeiros, as mudanças no arranjo institucional na RM não deram conta de resolver essa situação. A Metroplan, que se encontrava reconhecidamente fragilizada, recebeu a atribuição de garantir o funcionamento do GGM, responsável pela efetivação das decisões do CDM. Apesar da perspectiva de criação de um fundo metropolitano, a RM ainda permaneceu sem uma base de receitas próprias.

Nesse sentido, a falta de governabilidade plena sobre o espaço metropolitano é um dos problemas enfrentados na RM de Porto Alegre. Apesar dos avanços em relação ao sistema de gestão anterior, o novo arranjo de gestão metropolitana ainda se mostra voltado para concertação de interesses fragmentados. Quanto às relações federativas, o modelo ainda não dirimiu a disputa entre as articulações verticais, defendidas pelo Estado, e articulações horizontais, defendidas pelos municípios, e a inclusão da sociedade civil e demais institucionalidades intermunicipais ainda é insatisfatória. As mudanças no arranjo institucional da RM ainda não resolveram os limites administrativos e financeiros, pela pouca inclinação para cooperação entre os municípios em projetos de interesse comum, pelo perfil fiscal da RM bem como pelos enfrentamentos institucionais, restringidos por opções políticas distintas, o que evidencia a impossibilidade de uma governança metropolitana dissociada dos problemas de governabilidade.

Com isso, a RM de Porto Alegre ainda se encontra aquém de uma governança ideal, dados os enfrentamentos quanto à governabilidade e quanto à necessidade de reorganização das estruturas de planejamento e gestão para ações efetivas. Além disso, a governança está relacionada, em menor parte, a uma engenharia institucional, na conformação de modelos de gestão e padrões e/ou arranjos institucionais, mas diz respeito, em especial, à qualidade das instituições e à própria cultura política.

Em outro aspecto, a perspectiva de governança metropolitana, ao focar uma maior eficácia administrativa e financeira dos governos, de modo a conferir estabilidade à gestão, com a acomodação dos conflitos, por meio da concertação entre as diferentes escalas de poder político no ambiente metropolitano, faz com que a população, que seria sujeito do território, acabe

aparecendo apenas como um objeto da ação pública, cuja participação pode tornar-se apenas instrumental. Ocorre que as políticas públicas metropolitanas, enquanto políticas territoriais, deveriam levar em conta soluções integradas, com a participação efetiva dos beneficiários.

Por fim, a governança metropolitana se apresenta como um desafio, cujos limites devem ser vislumbrados na busca de uma gestão metropolitana voltada de fato para os cidadãos e adaptada conforme suas necessidades.

Referências

ABRUCCIO, L. O impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. **Cadernos da ENAP**, Brasília, DF, n. 10, p. 6-44, 1997. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ALONSO, J. A. F. Porto Alegre e Região Metropolitana: planejamento ou caos. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 11, p.1, 2011. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/porto-alegre-e-regiao-metropolitana-planejamento-ou-caos/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. 2002. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R dos M. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n. 3, p. 131-144, 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/50>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências. **Lei Federal**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 2001. Disponível em:

<<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de concertação Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano**. Porto Alegre, 2011

COSTA, M. A., TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2251/1/Livro_40_anos_de_regi%C3%B5es_metropolitanas_no_Brasil_v_1.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2014.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.

FERREIRA, M. C. Crise e reforma do Estado : uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 5-33, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1328>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

FREITAS, A.; FREITAS, A.; DIAS M. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento territorial. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 1, p. 76-100, jan./mar. 2012. Disponível em:

<<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/57#.VZQHWfIViko>>. Acesso em: jun. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Administração pública: modelos e trajetória no Brasil**. 2012. Disponível em:

<<http://www5.fgv.br/fgvonline/default.aspx>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1:livros&id=71:regioes-metropolitanas&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK (GDN). **Varieties of governance: effective public service delivery concept note ninth global research project.** 2014. Disponível em:

<http://cloud2.gdnnet.org/cms.php?id=gdn_development_research>. (link não abre). Acesso em: 10 mar. 2014

GUIMARAES, T. A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, dez. 2005. Não paginado. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512005000400004&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil: componente I, subcomponente II.** Brasília, DF: IPEA, 2013.

JUNQUEIRA, L. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-43, 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941/4294>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

LACERDA, N.; RIBEIRO, S. Limites da gestão metropolitana e impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil. **Eure**, Santiago, v. 40, n. 121, p. 185-202, set. 2014. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/454/657>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

LICHA, I. **El enfoque de gerencia social.** 1999. Disponível em: <<http://www.masenfermeria.com.ar/descargas/academico/3911.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MAGALHÃES, J. L. Q.; SOUZA, T. R. A titularidade da gestão metropolitana. **Universo Jurídico**, Juiz de Fora, v. 11, 2007. Não paginado. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/4233/a_titularidade_da_gestao_metropolitana>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MELLO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MENEGHETTI NETO, A. **O desempenho fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre**. 2005. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/metropole/10.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n. 3, p. 10-13, maio/jun. 2002. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Intersectorial>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, D.C.: Pórtico Bookstore, 2010. P. 1-17. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/299/Regiões_metropolitanas_no_Brasil.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jun. 2014.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/392/398>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília, DF: MARE/ENAP, 2001. (Textos para discussão, 11). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/819/11texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 jun. 2014.