

Gestão metropolitana: reflexões sobre a experiência do Rio Grande do Sul*

Sheila Villanova Borba**

Doutora em Sociologia pelo PPGS-UFRGS,
Pesquisadora do Centro de Estudos
Econômicos e Sociais da FEE

Resumo

Este artigo versa sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana concebidos e implementados no Rio Grande do Sul entre 1988 e 2008, com vistas a efetivar a descentralização e a democratização previstas na nova Constituição federal. Examinam-se a legislação estadual, as estruturas administrativas, as práticas inovadoras de coordenação e cooperação entre esferas de governo e as experiências de democratização da gestão surgidas no Estado, nesse período.

Palavras-chave: metrópoles; gestão metropolitana; Rio Grande do Sul.

Abstract

This text is about the metropolitan management institutional measures, conceived and implemented in Rio Grande do Sul from 1988 to 2008, with the purpose of making real the decentralisation and democratization defined by the new federal Constitution. It analyzes the state laws, the administrative structures, the new standards of coordination and cooperation among the levels of government and the cases of democratical management that rised in the State thru these years.

Key words: metropolis; metropolitan management; Rio Grande do Sul.

* Artigo recebido em 05 abr. 2010.

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

Introdução

A relevância dos grandes espaços urbanos que se destacam na configuração do território nacional — 31 regiões metropolitanas e um grande número de aglomerações urbanas de expressão regional — é incontestável. Sua importância demográfica e econômica é constantemente referida: nessas áreas, concentram-se atividades produtivas diversificadas, sedes de funções governamentais, centros de produção e difusão de conhecimento, tecnologia, informação e cultura. Paradoxalmente, abrigam flagrantes desigualdades sociais, expressas no baixo nível de renda da maioria da população residente, na proliferação de moradias precárias, nas altas taxas de desemprego. Enfim, os grandes aglomerados urbanos são reconhecidos como *locus* da riqueza e da pobreza mais extremas. Além disso, enfrentam, cotidianamente, os problemas estruturais resultantes do crescimento desordenado. É compreensível, pois, que as grandes metrópoles sejam o cenário de tensões sociais que se avolumam, de conflitos que ameaçam romper o tecido social, e que vivam sob o risco de se tornarem ingovernáveis.

Nesse sentido, torna-se crucial que as instâncias de governo possam contar com instrumentos (de natureza jurídica, financeira e técnica) para o planejamento e a gestão que não apenas assegurem a governabilidade dessas áreas, mas que permitam também caminhar no rumo de melhores padrões de governança¹.

A Constituição de 1988, na medida em que representou um marco de mudança na organização da vida social e política brasileira, ensejou uma redefinição profunda da política urbana e do modelo de gestão metropolitana, possibilitando aos estados e municípios a construção de diferentes arranjos institucionais e a definição dos instrumentos jurídicos, financeiros e administrativos correspondentes. Passados cerca de vinte anos do início desse processo, já é possível ter uma visão dos avanços obtidos e dos problemas que persistem no que concerne à governabilidade e à

governança das grandes áreas urbanas e, por extensão, da sociedade brasileira.

Neste artigo, procura-se examinar como o Rio Grande do Sul, no período que se seguiu à promulgação da nova Constituição federal, produziu uma legislação adequada às peculiaridades de sua configuração territorial, modificou e criou estruturas administrativas, instaurou práticas inovadoras de coordenação e cooperação entre esferas de governo e implementou experiências de democratização da gestão socioterritorial que o colocam em destaque no cenário nacional.

1 A Constituição Federal de 1988: um novo marco para a gestão metropolitana

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, nos anos 70, deu-se no bojo de uma política nacional de desenvolvimento ancorada na expansão da produção industrial e na qual as metrópoles tinham um papel fundamental. Percebendo a importância econômica e política das áreas metropolitanas, o Governo Federal tomou a iniciativa de integrar, de forma planejada, a ação de estados e municípios, criando as primeiras quatorze regiões metropolitanas legais². Pela legislação, a coordenação das políticas urbanas nesses territórios cabia aos órgãos federais específicos (ministérios, empresas públicas), com garantia de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), sendo reservado às instâncias estaduais e municipais o papel de executores. Desse modo, implantou-se um sistema de planejamento e gestão centralizado, no qual o Governo Federal era o principal articulador e provedor de recursos para os projetos metropolitanos.

Esse modelo centralizador perdurou até meados da década de 80, quando, devido ao aumento e à mudança de ritmo da urbanização, começou a mostrar-se defasado frente à nova realidade das áreas metropolitanas. Ao mesmo tempo, dado que o País ingressava em no processo de redemocratização, passou a ser contestado politicamente. As regiões metropolitanas institu-

¹ Conforme Mattos (2004), o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (a organização política, o sistema federativo, entre outras), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, ao passo que a governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade. A governança não se restringe às relações intergovernamentais; ela compreende os diversos instrumentos e ordenamentos que são utilizados pelos governos, pelo setor privado e pela sociedade em geral, para o desenvolvimento de políticas públicas e ações coletivas capazes de resolverem problemas e desenvolverem o território.

² Em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14/73 (Brasil, 1973) instituiu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Curitiba, Salvador, Belém e Fortaleza; no ano seguinte, a LC 20/74 instituiu a RM do Rio de Janeiro.

cionalizadas, porém, continuavam a ser vistas como importantes instrumentos de planejamento regional e nacional, postura que só veio a ser modificada na Assembléia Nacional Constituinte, quando se manifestou uma forte reação à concentração de poderes e recursos na esfera federal, que perdurara por mais de vinte anos. A predominância das forças políticas e dos setores sociais defensores de uma concepção municipalista traduziu-se em duas diretrizes principais norteadoras não apenas na política urbana mas nas políticas públicas de modo geral: descentralização e democratização.

Na Constituição Federal de 1988, a questão metropolitana recebeu um tratamento genérico. O texto constitucional delegou à esfera estadual a maior parte das atribuições até então concentradas na União. Pelo artigo 25, a competência para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões passa aos estados que devem legislar e definir instrumentos para organizar e financiar a gestão das áreas urbanas, especialmente na escala metropolitana e regional. Ao estado compete, também, integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Aparentemente, a esfera estadual de governo saiu fortalecida, em comparação com o modelo de gestão característico do período anterior. Porém, na medida em que a mesma Constituição reconheceu os municípios como entes federados, a autonomia municipal foi ampliada e reforçada, e isso veio trazer novas dificuldades para a gestão metropolitana. A elevação dos municípios à categoria de unidades da Federação, tal como os estados, lhes garantia maior fatia das receitas federais. No sentido inverso, o Governo Federal reforçava a relação direta com os governos locais, pelo aumento da importância de transferências vinculadas para a execução de políticas descentralizadas.

Esse novo contexto institucional implicou que as instâncias de coordenação dos interesses e ações comuns tivessem apenas caráter administrativo, pois as regiões metropolitanas não são entes políticos, não dispendo, portanto, de corpo legislativo. Às dificuldades de ordem institucional se juntam outras, de ordem econômica e social, que dificultam a coesão, principalmente em torno da realização de investimentos em infraestrutura urbana, onde se concentra grande parte das questões de interesse comum aos municípios das áreas metropolitanas.

Conforme Rolnik e Somekh, a descentralização e o aumento da autonomia municipal promovidos pela Constituição de 1988 resultaram em perda de poder e de

legitimidade dos estados para coordenar as ações metropolitanas, dificultando o enfrentamento de questões cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites municipais — como é o caso de quase todos os problemas ligados à infraestrutura de transportes, saneamento ou energia, que dificilmente estão circunscritos a um só município (Rolnik; Somekh, 2004).

Além disso, não foi completamente equacionado o financiamento das ações voltadas ao cumprimento das funções públicas de interesse comum no nível metropolitano. Aos recursos do Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e do orçamento anual regionalizado das instâncias envolvidas, previstos nas constituições estaduais, outras fontes deveriam ser indicadas na legislação complementar relativa à institucionalização das regiões metropolitanas. Conforme Garson, de modo geral, isso não ocorreu; e até hoje a ação coordenada em territórios metropolitanos vê-se comprometida pela inexistência de fontes financiamento estáveis e instâncias de cooperação entre municípios, estados e União. Por um lado, devido ao comportamento autárquico assumido pelos municípios, prejudica a resolução de problemas que se estendem para além das fronteiras de cada jurisdição. As regras de repartição de recursos estabelecidas por lei estadual tendem a ser consideradas como uma intromissão na autonomia municipal. Por outro, pelo fato de que essas regras, quando existem, normalmente comprometem os orçamentos dos estados e dos municípios, sem necessariamente definir o rateio das despesas e, frequentemente, oneram os maiores municípios (Garson, 2007).

No que concerne à democratização da gestão, observa-se que houve uma evolução com o surgimento, junto às estruturas de representação de governos, de outras em que a participação da sociedade civil se tornou mais efetiva, pelo envolvimento de associações de vários matizes, organizações não governamentais e da iniciativa privada. A gestão metropolitana tornou-se muito mais complexa. Isso, somado ao fato de que a concessão formal de poder de decisão às esferas estadual e municipal de governo não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros, trouxe dificuldades de natureza política para o estabelecimento de acordos entre os vários atores do cenário metropolitano (Azevedo; Guia, 2004).

Com o agravamento dos problemas de dimensão supramunicipal, novas formas de cooperação vêm sendo experimentadas, por meio de associações e parcerias entre municípios, e destes com órgãos estaduais e/ou da iniciativa privada. Exemplo disso são os consórcios públicos — Lei nº 11.107 — (Brasil, 2005), que possibilitam aos municípios se associarem para a

execução de ações específicas e que buscam assegurar fontes financiamento estáveis, podendo se constituírem em instâncias de cooperação efetiva entre municípios, estados e União — Decreto nº 6.017 — (Brasil, 2007). Bastante difundidos na área da saúde, onde a própria política setorial estimula sua criação, os consórcios são considerados como uma alternativa também no campo da política urbana, no qual são necessários investimentos de mais longo prazo, com recursos assegurados no decorrer da implantação dos projetos. Mas são vistos com certo ceticismo por setores que consideram que a governança metropolitana não se resume à execução de um punhado de políticas setoriais.

Nesse sentido, como observa Azevedo (2006), não teria havido, no Brasil, um verdadeiro avanço rumo a um modelo de governança metropolitana, em que as relações e as políticas dos diferentes níveis de governo sejam institucionalmente articuladas com as de outros atores relevantes (como as agências internacionais, organizações públicas não governamentais e demais representações da sociedade civil organizada).

Um balanço da situação da gestão metropolitana no País, resultante de pesquisa recente realizada pelo Observatório das Metrópoles³, mostra que são bastante diferenciados os arranjos institucionais que norteiam a organização, a gestão e o financiamento das regiões metropolitanas brasileiras. De modo geral, não são tomadas em conta as diferenças marcantes entre os municípios integrantes das várias regiões metropolitanas quanto à dimensão territorial, posição na hierarquia urbana, poder econômico, população, clima, cultura, história, etc. Faltam critérios claros para definir a condição metropolitana dos municípios — como a ocorrência de conurbação e o nível de integração ao conjunto metropolitano⁴ — de modo que prevalecem as pressões políticas, podendo resultar na constituição de regiões extremamente heterogêneas, o que dilui ainda mais a identidade metropolitana.

A diversidade dos arranjos institucionais de gestão vigentes nos estados poderia ser considerada positiva na medida em que, aparentemente, contempla as diferenças regionais. Mas, de modo geral, têm sua eficácia limitada em razão, principalmente, de alguns impasses que persistem: desarticulação entre esferas de governo e superposição de instâncias administrativas e técnicas

de planejamento e gestão; fragilidade dos instrumentos de financiamento; clima de permanente concorrência entre municípios, especialmente os de diferente porte econômico e populacional; ausência de canais e instrumentos eficientes de articulação entre o poder público e os agentes privados.

2 Gestão metropolitana no Rio Grande do Sul — 1989/2009

2.1 Do velho ao novo paradigma

Em 1973, através da Lei Complementar Federal nº 14/73, foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras — entre elas, a Região Metropolitana de Porto Alegre. Pode-se dizer, no entanto, que, no Rio Grande do Sul, desde antes, havia uma experiência de gestão metropolitana. Em 1968, o Governo do Estado delimitara a área metropolitana de Porto Alegre, constituída pelos 14 municípios que, à época, se aglutinavam na Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal)⁵ — os mesmos que vieram a formar a RMPA, quando de sua criação, através do Decreto Estadual nº 23.070 (Rio Grande do Sul, 1974).

Até então, os municípios tinham uma atuação destacada na condução do desenvolvimento metropolitano: em 1970, haviam criado o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e instituído o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), como instância técnica e de implementação das diretrizes do CMM. Mas, a partir de 1973, conforme as disposições da LC 14/73 (Brasil, 1973), foram constituídas as novas instâncias de gestão metropolitana, nas quais a esfera estadual assumia um papel preponderante: o Conselho Deliberativo, no qual municípios metropolitanos tinham representação minoritária frente aos representantes dos organismos estaduais, e o Conselho Consultivo, onde tinham representação plena, mas sem poder decisório.

Como suporte técnico e administrativo às ações Conselho Deliberativo, foi criada, em 1975, a Fundação

³ <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/>>.

⁴ A propósito, veja-se o estudo sobre a classificação dos municípios segundo nível de integração na dinâmica metropolitana, em Moura *et al.* (2009).

⁵ Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

Metropolitana de Planejamento (Metroplan) — Decreto nº 23.856 (Rio Grande do Sul, 1975). As atividades da Fundação deveriam voltar-se, primordialmente, para a promoção do desenvolvimento integrado da região, cabendo-lhe a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Região Metropolitana de Porto Alegre, bem como a execução de programas, projetos e serviços comuns a vários ou a todos os municípios da RMPA. Para tanto, seria necessário exercer a função de coordenação das ações conjuntas⁶. Aliás, no Decreto nº 23.070 (Rio Grande do Sul, 1974), já se previa que os municípios da RMPA que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos estaduais e federais. Nota-se aí a intenção de induzir a cooperação; mas o fato é que, por força do modelo centralizador vigente, a instância estadual atuava mais como executora das políticas e dos planos emanados da área federal.

Após a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, o Rio Grande do Sul teve que redesenhar sua organização político-administrativa e produzir os instrumentos necessários ao planejamento e à gestão de seu território, em escala urbana e regional.

Na Constituição Estadual de 1989, no artigo 16, reafirmava-se a competência do Estado para instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, situação que se repetia nas constituições dos demais estados brasileiros. Porém, segundo alguns autores⁷, a legislação gaúcha já se mostrava inovadora ao tornar obrigatória a aprovação das câmaras de vereadores, através da edição de lei municipal, para que os municípios fossem incluídos na Região Metropolitana ou nas aglomerações urbanas que viessem a ser instituídas (art. 17).

A composição da RMPA foi alterada já no texto constitucional, que lhe acrescentou oito municípios⁸.

Através da Lei Complementar nº 9.479/91, definiu-se “região metropolitana” como o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem a ocorrência e a tendência de continuidade da malha urbana e de complementaridade de funções urbanas, cujo núcleo é constituído pela Capital estadual (metrópole regional) e com população urbana de 1.500.000 habitantes (1980), exigindo planejamento e ação integrados permanentes dos entes públicos nela atuantes. Ou seja, houve a preocupação com os critérios de inclusão dos municípios na RMPA, de modo a preservar o caráter propriamente metropolitano da área. Apesar disso, desde então, ocorreram desmembramentos, emancipações e incorporações de novos municípios, o que alterou gradualmente a área territorial abrangida pela RMPA, bem como o número de unidades municipais que a constituem. Entre 1994 e 2000, foram incorporados outros nove municípios⁹ à RMPA, totalizando os 31 atuais.

Em seguida, em 1994, a “Lei do Desenvolvimento Urbano”, Lei nº 10.116 (Rio Grande do Sul, 1994), reiterou a competência do Estado para instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e outras formas de organização regional convenientes à implementação da política de desenvolvimento urbano e à articulação das ações públicas e privadas de caráter supramunicipal. Avançou, também, em reafirmar o papel do Estado em aspectos que visam, especificamente, à organização das cidades — o que, em tese, limita e regula a ação autônoma dos municípios — dispondo sobre critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios. E faz menção explícita (capítulo V) aos mecanismos de participação popular e comunitária no processo de desenvolvimento urbano que devem ser adotados, entre os quais aquele que torna obrigatória para os municípios a realização de audiências públicas e consultas a entidades no tocante às diretrizes de ocupação do território e prioridades na execução de obras públicas.

No novo arcabouço jurídico e nas medidas administrativas, uma atenção especial à Região Metropolitana de Porto Alegre, de longe o mais importante aglomerado urbano do Estado. Porém, isso não significou negligenciar os aglomerados urbanos de expressão regional. Ao contrário, o Rio Grande do Sul foi o único

⁶ A ação conjunta dos municípios metropolitanos e das aglomerações urbanas é vista como indispensável à execução das funções públicas de interesse comum que, para fins de planejamento e organização regional, compreendem a prestação de serviços que atendam ao interesse de mais de um município (água e esgoto, sistema viário e transporte urbano, por exemplo), e que não se restringem ao território de um município, tais como o controle da localização de empreendimentos industriais que causem poluição, o disciplinamento do uso do solo urbano e rural, a defesa e a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, a aplicação de estímulos técnicos e financeiros para suporte e desenvolvimento das atividades econômicas.

⁷ A esse respeito, ver, em especial, os trabalhos de Azevedo e Guia, referenciados ao final deste artigo.

⁸ Dois Irmãos, Nova Hartz, Eldorado do Sul, Parobé, Glorinha, Portão, Ivoti, Triunfo.

⁹ Charqueadas, Nova Santa Rita, Araricá, Montenegro, Taquara, São Jerônimo, Santo Antônio da Patrulha, Arroio dos Ratos, Capela de Santana.

Estado da Federação a utilizar, em sua política de ordenamento territorial, a figura da “Aglomeração Urbana” legal. Ao longo da década de 90, foram instituídas duas¹⁰: a Aglomeração Urbana do Sul (Ausul) (1990) e a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune) (1994); e mais recentemente, em 2002, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinort). Foi-lhes permitido produzir sua própria organização administrativa, podendo instituir órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas de interesse comum, tal como estabelece o artigo 18 da Constituição estadual.

No período pós-constitucional, o organismo central do sistema de gestão metropolitana — a Metroplan — teve algumas de suas atribuições modificadas. Desde sua criação, desempenhara funções de apoio técnico ao Conselho Deliberativo da RMPA na promoção do desenvolvimento integrado dos municípios metropolitanos. O papel que sempre tivera na gestão dos serviços de transportes intermunicipais integrados foi confirmado pela Lei nº 10.287 (Rio Grande do Sul, 1994). A partir de 1995, a Metroplan começou a atuar também no desenvolvimento regional, elaborando e coordenando planos, projetos e programas de âmbito estadual — Decreto nº 35.867 (Rio Grande do Sul, 1995). Sob a denominação de Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul, até 2003 esteve subordinada à Secretaria Estadual do Planejamento, quando passou à Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Lei nº 11.898/03).

Todos esses aspectos estariam a indicar que, no Rio Grande do Sul, foram dados passos importantes no sentido de equacionar problemas de gestão que persistem na maioria das regiões Metropolitanas brasileiras, como a fraca ou quase ausente coordenação das ações governamentais (Observatório das Metrôpoles, 2009). Porém, para que se tenha uma avaliação dos avanços

obtidos, é preciso que as experiências concretas de gestão cooperativa sejam mais bem conhecidas e analisadas.

3 Experiências de cooperação intergovernamental

O Rio Grande do Sul tem uma forte e antiga tradição municipalista, sendo o único Estado onde, no período anterior à Constituição de 1988, os municípios podiam ter legislação própria, ao passo que os demais se regiam por regime jurídico único.

Na década de 1970, quando teve início o processo de institucionalização da gestão metropolitana, já existiam no Estado várias associações de municípios, dedicadas a encaminhar assuntos de interesse comum e representar seus filiados frente aos Governos Estadual e Federal¹¹. Vale lembrar que, em 1974, os 14 municípios que integravam a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) conformaram a primeira delimitação da RMPA. Atualmente, os 31 municípios metropolitanos estão distribuídos em cinco diferentes associações.

Isso leva a supor que, no Rio Grande do Sul, a cooperação entre os municípios e entre estes e os organismos estaduais seja particularmente difícil, em comparação com outros estados brasileiros. No entanto, vários foram os arranjos institucionais surgidos nas duas últimas décadas com vistas a desenvolver práticas mais cooperativas de gestão, que privilegiam ora a escala municipal, ora a escala intermunicipal e regional.

A primeira tendência pode ser exemplificada pela difusão dos Orçamentos Participativos (OPs), como são conhecidos — cujo objetivo é criar canais e metodologias capazes de garantir a participação direta da população na elaboração do orçamento municipal. Em Porto Alegre, o OP existe desde 1989. A experiência porto-alegrense serviu de modelo a vários municípios da Região Metropolitana. Ao final da década de 1990, havia OPs

¹⁰ A Aglomeração Urbana do Sul, instituída em 1990, era inicialmente formada por dois municípios: Pelotas e Capão do Leão. Em dezembro de 2003, foram incluídos: Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte. A Aglomeração Urbana do Nordeste, instituída em 1994, é polarizada por Caxias do Sul, maior centro urbano da região e um dos mais populosos do Estado, que estende sua influência aos Municípios de Bento Gonçalves, Farroupilha, São Marcos, Garibaldi, Carlos Barbosa, Flores da Cunha, Nova Pádua, Monte Belo do Sul e Santa Teresa, totalizando dez municípios. A proximidade da Aune com a RMPA forma um eixo de grande dinamismo econômico. Em 2004, foi instituída a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, que agrupa os Municípios de Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

¹¹ A Federação das Associações de Municípios (Famurs) surgiu em 1976, congregando as 17 associações de municípios então existentes no Estado. Em 1988, essa entidade foi reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 6.206 (Porto Alegre, 1988) e, em 1994, como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul (1994), através da Lei nº 10.114. Atualmente, a Famurs congrega 25 associações de municípios, nas quais estão agrupados os 496 municípios gaúchos.

implantados em cinco deles; em 2005, esse número chegava a 16. A denominação pode variar (em alguns municípios, é “Orçamento Solidário”), e há diferenças quanto aos mecanismos operacionais, mas o traço comum é a busca do envolvimento direto da população na decisão sobre os destinos dos recursos orçamentários no município (Borba, 2006).

Um exemplo da tendência inversa são os Comitês de Bacias Hidrográficas — organizações civis que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, participando, na sua instância, do planejamento de recursos hídricos nos níveis nacional, regional, estadual¹². Os 31 municípios da RMPA estão situados em seis diferentes bacias hidrográficas¹³. Em todas elas existem comitês formalmente constituídos e integrados ao Programa para o Desenvolvimento Socioambiental da Região Hidrográfica do Guaíba, do qual a Metroplan é um dos órgãos coexecutores.

A experiência de gestão mais complexa e abrangente que se tem no Rio Grande do Sul, até o momento, parece ser a dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) que, desde sua instituição em 1991 (Lei nº 10.283), são a principal base territorial e de apoio institucional para a implantação de políticas estaduais de forma descentralizada.

A regionalização dos COREDES tomou como referência, inicialmente, os mesmos agrupamentos de municípios das associações vinculadas à Famurs. Segundo Bandeira, nesse processo foi respeitada a autonomia das comunidades locais quanto a participar de um ou outro conselho regional, desde que mantida a contiguidade territorial exigida na Lei nº 10.086 (Bandeira, 1999).

Entre 1991 e 1993, foram implantados os 20 primeiros Coredes, mas foram necessários dois anos de debates e negociações na Assembleia Legislativa Estadual para que fossem regulamentados — Decreto nº 35.764 (Rio Grande do Sul, 1994). Os dois Conselhos Regionais que se localizam na RMPA — Corede do Vale dos Sinos e Corede Metropolitano do Delta do Jacuí — foram instituídos um pouco depois, entre 1994 e 1996.

Integrados pelos prefeitos e presidentes de câmaras municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representantes de instituições de ensino superior e demais

organizações de expressão regional, os Coredes estavam habilitados a intermediar os interesses locais na elaboração de políticas urbanas e regionais, cabendo-lhes a tarefa específica de indicar as prioridades de investimento na respectiva região, a serem contempladas no Orçamento e no Plano Plurianual estaduais.

Até 1994, a parcela correspondente a cada região na distribuição desses recursos era definida com base em um conjunto de variáveis indicativas do grau de suas necessidades, cabendo ao Corede organizar a escolha das prioridades. Em 1995, foi abolido o sistema de quotas, e as propostas das regiões passaram a ser submetidas ao crivo dos órgãos técnicos do Estado, antes de serem aceitas para inclusão no orçamento. A expectativa do Governo era de que se alcançasse, ao longo do tempo, a superação do predomínio dos interesses locais em favor de uma visão mais estratégica de desenvolvimento.

Em 1998, toda essa sistemática foi modificada pela Lei nº 11.179, segundo a qual o Poder Executivo se obrigava a proceder a uma consulta direta à população, anualmente, visando à destinação dos recursos disponíveis para os investimentos. O montante a ser aplicado não poderia ser inferior a 35% das despesas de investimento do Tesouro do Estado, considerando despesas livres e vinculadas. A definição da parcela cabível a cada região passou a levar em conta, de modo combinado, a população e o PIB regional¹⁴.

Cabia aos Coredes, previamente à Consulta Popular, promover uma série de debates e audiências públicas para a elaboração de uma lista contendo de 10 a 20 itens, dos quais os eleitores da região escolheriam cinco, na votação direta. Para fins de inclusão na proposta orçamentária do Executivo, seriam considerados válidos os resultados das consultas onde o número de participantes superasse 1% dos eleitores habilitados na região. Daí em diante, esse percentual deveria ir aumentando, até chegar a 6% em 2003.

A primeira consulta foi realizada com vistas ao orçamento de 1999 e teve uma participação surpreendente: nas 22 regiões do Estado, o comparecimento dos eleitores superou o mínimo inicialmente estabelecido (1%) e, na metade delas, ultrapassou o índice previsto para 2003 (6%). Desde então, o processo vem passando por ajustes, entre os quais

¹² O órgão máximo do sistema é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); os comitês de bacias hidrográficas se reportam ao nível federal dos conselhos estaduais de recursos hídricos.

¹³ São elas: Lago Guaíba, Gravataí, Rio dos Sinos, Caí, Baixo-Jacuí e Taquari-Antas que, com mais três, integram a Região Hidrográfica do Guaíba.

¹⁴ Regiões com PIB *per capita* inferior a 70% do PIB *per capita* estadual receberiam ponderação de 1,5 por habitante; regiões com PIB *per capita* entre 70% e 80% teriam peso de 1,3 por habitante; demais regiões (PIB *per capita* igual ou superior a 80% do PIB estadual), 1,0 por habitante.

cabe destacar dois, introduzidos em 2003, pela nº Lei nº 11.920 (Rio Grande do Sul, 2003): a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes)¹⁵ e a possibilidade de participação dos eleitores através da *internet*¹⁶.

Na medida em que o Estado teve que se defrontar com crise financeira e restrições aos investimentos, a Consulta Popular passou a sofrer questionamentos sobre sua efetividade como mecanismo de expressão e de atendimento às demandas regionais e municipais. Esse debate tem sido particularmente acalorado na Região Metropolitana, onde vários municípios têm experiências próprias em organizar a participação popular nas decisões sobre as prioridades orçamentárias.

Considerando que os Coredes não foram criados tendo em vista, especificamente, a gestão da área metropolitana e das aglomerações urbanas, cabe indagar se os mesmos têm contribuído para torná-la mais eficiente e participativa.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que foi justamente na RMPA onde houve maior resistência em adotar esse modelo de regionalização. Segundo Bandeira, isso ocorreu muito provavelmente devido às indefinições quanto à articulação com os orçamentos participativos municipais que, por essa época, começavam a se difundir na região (Bandeira, 1999). Como já foi dito, já havia 22 conselhos regionais em funcionamento no Estado, quando foram instituídos os dois que se situam dentro dos limites legais da Região Metropolitana: Corede Metropolitano Delta do Jacuí, que abrange Porto Alegre e mais nove municípios, e o Corede Vale do Sinos, com 14. Os demais estavam ligados a conselhos em que a maioria dos municípios estava fora da RMPA: Centro Sul (três); Vale do Paranhana (dois) e Vale do Caí (dois). Essa situação perdura até hoje.

Portanto, a regionalização dos conselhos regionais não resolveu por si mesma o fracionamento territorial da área metropolitana. Ao contrário, parece tê-lo agravado ao se superpor às demais regionalizações funcionais —

como os comitês de bacias —, criando, simultaneamente, tensões pontuais nas relações entre Estado e municípios, na RMPA. Porém, os Coredes vieram a ser parte importante de um novo sistema de planejamento regional implantado pelo Estado a partir de 2006.

Nesse ano, foi tornado público um estudo sobre o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, destinado a subsidiar a Secretaria de Coordenação e Planejamento na formulação de políticas estratégicas para a economia gaúcha, no qual era apresentada a proposta de uma nova regionalização para fins de planejamento e ordenamento territorial do Estado (Rio Grande do Sul, 2006). Tal documento — comumente citado como “Rumos-2015” — contém elementos indicativos de uma mudança de orientação no que tange à gestão metropolitana. A visão geral da problemática do desenvolvimento nele expressa parte de duas premissas:

- a) que a consecução do desenvolvimento depende do caráter complementar dos esforços entre esfera pública e privada, explicitando o papel de cada uma: ao Estado, nas novas condições históricas, compete o papel de orientador e indicador do planejamento e investimentos, mas torna-se cada vez mais depende de esforços do setor privado, tanto nacional quanto internacional;
- b) que o processo democrático-participativo em curso na sociedade brasileira trouxe à cena atores com os quais o Estado precisa interagir, atores estes que se articulam de maneira pluralista e diversificada, gerando demandas nem sempre expressas de forma claramente perceptível através dos mecanismos formais de representação (Rio Grande do Sul, 2006, p. 12-13).

A ideia chave é partir das regionalizações existentes, porque elas refletem, em boa medida, os polos dinâmicos gaúchos, as relações entre a rede urbana hierarquizada e os territórios polarizados por ela, bem como as estruturas geradas pelo próprio planejamento e pelas ações governamentais usuais, em educação, saúde, obras, segurança, meio ambiente, etc. Junto a essas, existem estruturas que se organizam a partir dos recursos locais, como é o caso dos Coredes. Segundo o documento, os dois tipos devem ser considerados para que se chegue a uma “regionalização funcional” às novas estratégias de planejamento regional, que devem apoiar-se na articulação de vários atores que se aglutinam em torno um “projeto”, em uma dada fração do território, cujas potencialidades socioeconômicas tenham sido previamente identificadas.

¹⁵ Enquanto instâncias municipais de coordenação da discussão orçamentária nos municípios, integrados por representantes dos poderes Executivo e Legislativo municipais e de diversos segmentos da sociedade (trabalhadores, empresários, entidades sociais), os Comudes, de certa forma, duplicam a estrutura e a função dos próprios conselhos regionais a que se ligam, além de representarem, potencialmente, um fator de atritos com os orçamentos participativos.

¹⁶ Conforme matéria jornalística, a Consulta Popular realizada em 10 de agosto de 2005 obteve a participação de 10% do eleitorado gaúcho, que votaram em 9.147 urnas distribuídas pelo TRE em todos os municípios do Estado; pela *internet* votaram 7.000 eleitores (ZH, 2005).

Foram criadas, então, nove regiões funcionais de planejamento, cuja delimitação atendeu a dois critérios: manteve o recorte territorial dos Coredes e buscou “[...] uma divisão regional capaz de reconhecer, respeitar e incorporar as homogeneidades existentes em termos econômicos, ambientais e sociais, além de refletir as polarizações observadas” (Rio Grande do Sul, 2006, p. 39).

Na nova regionalização, a RMPA está inteiramente dentro da Região Funcional de Planejamento nº1, que abrange os Coredes Centro-Sul, Metropolitano do Delta do Jacuí, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos, abarcando 70 municípios, entre os quais os 31 metropolitanos.

Em termos das estratégias propostas para essa região funcional, o documento refere-se de forma explícita a determinadas características da Região Metropolitana de Porto Alegre, que devem ser tomadas em conta:

- a) a tendência ao crescimento acentuado e à ocupação desordenada, tida como irreversível nos próximos anos, o que coloca a necessidade de controle da expansão física da metrópole;
- b) a forte polarização que a RMPA exerce e continuará a exercer sobre as demais regiões do Estado;
- c) uma rede urbana onde estão nove das 15 cidades do RS com mais de 100.000 habitantes;
- d) as desigualdades internas que geram fortes pressões sociais, dado que a RMPA, ao mesmo tempo em que ostenta a maior renda média do Estado, tem um elevado contingente de população em situação de pobreza (Rio Grande do Sul, 2006, p.194-195).

Na nova regionalização, está presente, portanto, em certa medida, uma visão integral do fenômeno metropolitano e dos problemas metropolitanos. Resta saber se a prática a que dá suporte — a regionalização do orçamento e do planejamento estaduais —, bem como o aperfeiçoamento progressivo de seus instrumentos técnicos e políticos, contribuirão para superar as falhas do sistema de gestão metropolitana aqui identificadas.

Conclusão

Ao observar-se a trajetória da gestão metropolitana no Rio Grande do Sul, nas duas últimas décadas (1988-2008), constata-se que os novos arranjos institucionais produzidos e implantados no Estado representam, sob vários aspectos, uma busca de superação dos impasses colocados pela Constituição federal de 1988. No Estado,

as novas diretrizes constitucionais para as políticas públicas — descentralização e democratização — foram em grande parte cumpridas.

A começar pela legislação: a Constituição estadual (1989), as leis complementares e os decretos regulamentadores forneceram a base para uma nova organização territorial, na qual os grandes aglomerados urbanos do Estado recebem um tratamento destacado. O Rio Grande do Sul foi, nessa fase inicial, o único Estado brasileiro a criar formalmente, ao lado da Região Metropolitana, as aglomerações urbanas regionais, produzindo, desse modo, uma legislação adequada à sua configuração socioterritorial. Ainda no plano da legislação, cabe destacar que o Rio Grande do Sul — Estado de forte tradição municipalista — tentou, de maneira clara, criar condições para a cooperação entre as esferas estadual e municipal de governo, cooperação esta indispensável para a gestão eficiente e o enfrentamento de problemas que, via de regra, extravasam as fronteiras municipais. Para tanto, foram explicitadas, nos textos legais, as “funções públicas de interesse comum” e o papel coordenador do Estado na sua execução.

No período analisado, várias foram as tentativas de montar mecanismos de planejamento e gestão descentralizada do território, tanto na escala estadual (regional e sub-regional), quanto na escala municipal, com diferentes resultados. Como exemplo de experiência de regionalização do planejamento e do orçamento estaduais, deve ser citado o sistema dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), ao qual foi acoplado um mecanismo de participação direta na decisão acerca da distribuição dos recursos orçamentários disponíveis para investimentos — a Consulta Popular. Regulamentada por lei e executada anualmente, sob supervisão da justiça eleitoral, em todas as regiões do Estado, parece inegável que a Consulta Popular representou um importante passo na democratização da gestão socioterritorial, só comparável aos Orçamentos Participativos (OPs) municipais que a antecederam.

Os OPs, porém, como o próprio nome indica, circunscrevem-se aos limites do município, organizam-se territorialmente em escala intraurbana e promovem a participação direta da população em decisões de repercussão também local. Portanto, sua forma de funcionamento dificilmente pode ser reproduzida em outra escala, como, por exemplo, na cooperação entre os municípios metropolitanos ou subgrupos deles. Ademais, a prática dos OPs parece reforçar o localismo, ou seja, a crença na possibilidade de solução local para a maioria dos problemas que afetam as comunidades urbanas,

desconhecendo ou menosprezando a dimensão supra-municipal dos mesmos, quando se trata de áreas conurbadas.

Por outro lado, a regionalização em Coredes não rompeu o “municipalismo localista”, na medida em que não apresentou uma visão de conjunto do aglomerado metropolitano — ao contrário, implantou uma subdivisão da área em vários conselhos, superpondo-a às já existentes.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre, o contraste — para não dizer o confronto — entre essas duas experiências de descentralização e democratização da gestão trouxe mais problemas que soluções, pois o fracionamento da área metropolitana promovida por um e a supervalorização do espaço político municipal estimulada pelo outro contribuíram para diluir ainda mais a identidade metropolitana.

A inclusão dos Coredes em um sistema mais amplo de descentralização administrativa e ordenamento territorial — as Regiões Funcionais de Planejamento — recentemente implantado no Estado poderá contribuir para superar o fracionamento e a superposição de instâncias que ainda hoje se observa na gestão metropolitana. Para tanto, seria necessário que, no novo sistema, o Estado assumisse efetivamente não apenas seu papel de coordenador das ações das demais instâncias de governo mas também o de mediador entre os interesses públicos e as demandas que se gestam no âmbito de atuação dos agentes privados.

A variedade e a riqueza dos arranjos institucionais de gestão territorial urbano-regional produzidos no Estado evidenciam a importância de dar-se continuidade à análise de seu processo de surgimento e desenvolvimento, bem como à avaliação de sua efetividade — se possível, em estudos que cotejem a experiência gaúcha com a de outros estados da Federação.

Referências

- AZEVEDO, Sérgio de. Desigualdades sociais e reforma do Estado: Os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Mares. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz (Org). **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE e Revan, 2000.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 630).
- BORBA, Sheila Villanova. A RMPA: condições institucionais para a gestão metropolitana e a cooperação entre municípios. In: MAMMARELLA, Rosetta (Coord.). **Como anda a metrópole de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE; Metroplan; UFRGS, 2006. CD-ROM.
- BORBA, Sheila Villanova; CUNHA, Carla Giane SOUZA. Dilemas da gestão cooperativa: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, 2002.
- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 2007.
- BRASIL. Lei Complementar Federal nº 14, de 1973. **Diário Oficial [da] República do Brasil**. Brasília, DF, 11 jun. 1973.
- BRASIL. Lei Complementar Federal nº 20, de 1 de julho de 1974. **Diário Oficial [da] República do Brasil**. Brasília, DF, [1 jul. 1974].
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 7 abr. 2005.
- GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas**. Tese (Doutorado)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional — IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MATTOS, Carlos Antonio de. De la Planificación a la governance: implicâncias para la gestión territorial y urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p. 9-23, jul./dez. 2004.

MOURA, Rosa et al. **Hierarquização e identificação dos espaços metropolitanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Território, coesão social e governança democrática**: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá. [Rio de Janeiro]: CNPq INSTITUTOS DO MILÊNIO, out. 2009. (Relatório de Pesquisa: Arranjos Institucionais Para a Gestão Metropolitana).

PORTO ALEGRE. Lei nº 6.206, 14 de outubro de 1988. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1988].

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 23.070, de 17 abril de 1974. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1974].

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 23.856, 8 de maio de 1975. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1975].

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 35.764, de 28 dezembro de 1994. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1994].

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 35.867, 3 de abril de 1995. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1995].

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 9.479, 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, 23 dez. 1991.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, 26 jun. 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.920, de 10 de junho de 2003. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [2003].

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.114, 16 de março de 1994. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1994].

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.116, 1994. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, 23 mar. 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283, 17 de outubro de 1994. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [1994].

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.287, de 1 de novembro de 1994. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, 3 nov. 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.898, 8 de abril de 2003. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande de Sul**. Porto Alegre, [2003].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logístico de transportes no Rio Grande do Sul; documento síntese. Porto Alegre: SCP, 2006.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ZERO HORA, Porto Alegre, 11 de agosto de 2005.

