

# REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: DINÂMICA LEGAL E INSTITUCIONAL

*Clitia Helena Backx Martins\**

## Introdução

As pesquisas sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) mostram-se relevantes dentro do quadro de concentração industrial e de crescimento urbano no Estado. O Rio Grande do Sul, efetivamente, tem acompanhado a média nacional do grau de urbanização (proporção da população urbana sobre a população total). A população urbana brasileira, em 1970, correspondia a 55,92% do total, sendo que, no Rio Grande do Sul, essa proporção era de 53,31%; em 1980, o grau de urbanização já atingia 67,59% da população total no Brasil e 67,55% da população gaúcha (Oliveira et al, 1990). Nesse contexto, a RMPA, mesmo se verificando um estancamento no aspecto de crescimento urbano relativo entre 1970 e 1980, recuperou na década seguinte a posição de liderança em crescimento urbano no Estado, mantendo-se como a maior concentração urbano-industrial do Rio Grande do Sul. Observa-se, contudo, que a expansão da Região Metropolitana de Porto Alegre tem se dado mais pelo crescimento percentual das cidades médias que compõem a Região do que pelo crescimento da Capital (Oliveira et al, 1990). Em estudo realizado pela Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) (Rev. METROPLAN, 1990), constatou-se que, em relação à população total do Estado, a participação percentual do Município de Porto Alegre cresceu 0,12% a.a., entre 1970 e 1980; no mesmo período, o crescimento da participação da população da RMPA como um todo foi da ordem de 0,57% a.a.

A RMPA compunha-se, até 1989, de 14 municípios — Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão —, cobrindo uma área de 5.438,60km<sup>2</sup>, correspondente a 1,92% da superfície territorial do Estado. A nova Constituição do Estado do Rio Grande do Sul confirmou a participação dos 14 municípios anteriores, promovendo as seguintes modificações:

- inclusão de três municípios emancipados, que se desmembraram de municípios já integrantes da RMPA — Eldorado do Sul (desmembrado de Guaíba), Glorinha (de Gravataí) e Nova Hartz (de Sapiranga);

\* Economista e Socióloga da FEE

A autora expressa seus agradecimentos a Julio Cesar Volpi, da METROPLAN, pela atenção e pelo esclarecimento de dúvidas cruciais; da mesma forma, deseja agradecer a Naia de Oliveira e a José Antonio Fialho Alonso pela minuciosa leitura crítica e sugestões ao texto, isentando-os, como de praxe, de eventuais equívocos remanescentes.

- acréscimo de cinco municípios limítrofes — Triunfo, Portão, Ivoti, Dois Irmãos, Parobé; totalizando 22 municípios.

Em função das alterações, a área total da RMPA passou a ser de 6.830,64km<sup>2</sup>, ou seja, 2,42% da superfície do Estado.

Este texto tem por objetivo sistematizar e condensar as informações relativas ao processo de formação e desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre, sob o ponto de vista institucional, do final dos anos 60 até a presente década. Para tanto, serão apresentados um histórico da institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil, seguido por uma análise retrospectiva da evolução da Região Metropolitana de Porto Alegre, e, por fim, uma avaliação das modificações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e, particularmente, pela Constituição Estadual de 3 de outubro de 1989 concernentes à política urbana e à metropolização, com reflexos sobre a RMPA.

## **1 - As regiões metropolitanas no Brasil — formação e institucionalização**

### **1.1 - Conceitos**

Os conceitos de metrópole, área metropolitana e região metropolitana admitem diversas interpretações, contendo, entretanto, elementos comuns. A visão tradicional de metrópole refere-se a "(...) um amplo centro de importantes atividades urbanas, o qual através de atividades culturais, econômicas e políticas independentes passa a exercer uma influência evidente sobre as cidades vizinhas" (Schmidt, 1983, p.159). O conceito moderno de metrópole adiciona ao anterior um elemento político-administrativo, no sentido de que uma área metropolitana não corresponde apenas a uma aglomeração sócio-econômica. De fato, os desafios e problemas decorrentes da conurbação ultrapassam os limites legais de cada município, atingindo os municípios vizinhos e tornando imprescindíveis medidas conjuntas de atuação, o que significa a necessidade de novas estruturas governamentais nas áreas metropolitanas (Schmidt, 1983; Panizzi, 1977). A noção de área metropolitana não exclui, por outro lado, a possibilidade de existência de mais de um centro de porte relevante, subsidiário ou não, configurando, assim, metrópoles bi ou multi-nucleares, com ou sem centro dominante (SERFHAU, 1971).

### **1.2 - Regiões metropolitanas — antecedentes**

O fenômeno da metropolização, entendida como a concentração de atividades sócio-econômicas e de população em alguns pontos do território, caracterizou o processo de intensa urbanização que se desenvolveu no Brasil, a partir da década de 50. O processo de institucionalização das regiões metropolitanas, porém, somente seria iniciado durante o regime militar, no final dos anos 60, com base nos chamados

"alvos nacionais estratégicos". Havia a preocupação específica, por parte dos dirigentes, de criar entidades que coordenassem e unificassem os investimentos e a ação governamental ao nível metropolitano, dentro do espírito de "(...) preservar e estimular as condições materiais (infra-estrutura) de realização e desenvolvimento das economias de escala" (SERFHAU, 1971, p.16).

Em 1966, no governo do General Castello Branco, uma comissão de juristas elaborou o primeiro projeto que tratava do tema das regiões metropolitanas. Considerado progressista em alguns pontos, o projeto resguardava o poder municipal e a autonomia dos estados, sendo, contudo, abandonado pela Presidência, que sequer chegou a enviá-lo ao Congresso Nacional. Com o endurecimento do regime que se deu a partir de então, as novas propostas sobre a institucionalização das RMs possuíam um perfil bem mais centralizador, concedendo unicamente à União os poderes para criar e organizar as regiões nos estados. Na Constituição Federal de 1967, foi introduzido um dispositivo com esse teor (artigo 157, parágrafo 10), ratificado depois através do artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, autorizando o estabelecimento de regiões metropolitanas pelo Governo Federal. A pouca clareza e a imprecisão do artigo 164 geraram uma batalha jurídica em torno da questão institucional das RMs. Alguns dos aspectos mais críticos apontados se referiam à definição urbanística do território abrangido, à definição dos assuntos de interesse metropolitano e à constituição do governo metropolitano (Panizzi, 1977).

### 1.3 - Institucionalização das RMs

Até ocorrer a regulamentação das RMs pela Lei Complementar nº 14, de 08.06.73,<sup>1</sup> foram realizados vários estudos que levantavam alternativas para questões como as formas de organização metropolitana, formas de governo metropolitano e recursos financeiros para a entidade metropolitana. A questão das "competências", ou seja, o que seria de competência da entidade metropolitana e o que faria parte das responsabilidades de cada município, estaria delimitada pela conceituação definida na legislação brasileira como "peculiar interesse municipal". Segundo os técnicos, a regulamentação do uso do solo, por exemplo, não deveria continuar a ser considerada de atribuição exclusiva dos municípios, pois se constituiria tipicamente em um elemento de planejamento metropolitano, acima dos interesses particulares de cada município. Discutiam-se, também, as diversas formas que a organização administrativa das RMs poderia assumir: poderia ser como órgão da Administração Estadual, como órgão da Administração Federal, como um órgão gerido pelas associações de municípios ou mesmo como uma entidade própria de governo intermediário aos estados e municípios. Com a definição legal das RMs, dada pela Lei Complementar nº 14, estabeleceu-se que elas seriam entidades administrativas criadas pela União, porém dirigidas pelos

<sup>1</sup> Foram criadas, na ocasião, oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada mais tarde, pela Lei Complementar nº 20, de 1º.07.74, com a fusão do Estado do Rio de Janeiro e da Guanabara.

governos estaduais através do funcionamento de dois conselhos: o Deliberativo, composto por cinco membros nomeados pelo governador do estado, e o Conselho Consultivo, integrado por um representante de cada município da RM. Também ficou como encargo dos estados a criação de um terceiro órgão nas regiões metropolitanas, o "órgão técnico", com funções definidas de acordo com as políticas próprias de cada RM. A competência metropolitana ficou caracterizada pelo artigo 5º da Lei Complementar nº 14 referente a "serviços comuns de interesse metropolitano", a saber:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário;
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal" (GERM, 1974, p.8).

A Lei Complementar nº 27 (03.11.75) modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das RMs, concedendo aos governadores dos estados respectivos, de forma expressa, a presidência desse conselho, o que representava um controle quase absoluto dos mecanismos decisórios nas áreas metropolitanas.

A complexa política urbana e regional que começou a ser delineada pelos órgãos federais a partir de 1973 visava atender às demandas impostas pelo modelo de desenvolvimento vigente, baseado na industrialização "moderna", com ênfase no setor de bens de consumo duráveis. O destaque dado às RMs, nesse contexto, relacionava-se aos objetivos de eficiência propostos no II PND, no sentido de garantir os elevados índices de crescimento econômico, que só seriam alcançados através de condições propícias às economias de aglomeração. Assim, na opinião de Schmidt, as regiões metropolitanas acabaram por tornar-se "(...) os instrumentos políticos mais importantes empregados pelo Governo Federal para executar seus programas urbanos" (Schmidt, 1983, p.48).

A constituição das regiões metropolitanas, da maneira como foi concebida e realizada, contudo, levou a alguns pontos de estrangulamento. Um deles se refere à adoção de um modelo único de administração para todas as regiões, que fez com que as características particulares de cada área metropolitana não fossem levadas em consideração pela legislação federal. A inclusão ou exclusão de municípios das regiões também foi limitada pela lei, assim como ficou estipulada a criação das RMs somente junto a capitais estaduais (Panizzi, 1977). Outros problemas observados na administração das regiões metropolitanas decorrem da centralização das decisões a nível federal, em detrimento dos governos locais, e do controle financeiro exercido pela União, por meio da concessão de verbas para os programas metropolitanos. Esse repasse de fundos do Governo Federal era sempre feito diretamente a órgãos setoriais que atuavam nas regiões metropolitanas, sem que estas tivessem poder de decisão e de controle sobre os recursos alocados.

Assim, apesar do reconhecimento de uma nova circunscrição do espaço do ponto de vista político-administrativo, a legislação federal não definia apropriadamente os instrumentos legais e os recursos financeiros necessários a uma gestão metropolitana autônoma e eficiente (METROPLAN, 1988).

## **2 - Evolução da Região Metropolitana de Porto Alegre**

### **2.1 - Formação histórica da RMPA**

O desenvolvimento da área metropolitana que veio a constituir-se na RMPA tem sua origem histórica no século XVIII, com a formação das Cidades de Viamão, Gravataí e Porto Alegre. Esta última, que foi fundada em 1772, tornou-se o principal escoadouro dos produtos agrícolas dos colonos açorianos estabelecidos no centro do Estado, pela importância do rio Jacuí como meio de transporte e do estuário do Guaíba como ponto de encontro das rotas para os povoados coloniais (Ricardo, 1971).

Com a vinda dos primeiros imigrantes alemães para o Rio Grande do Sul, a partir de 1824, surgiram novos núcleos de povoamento no Vale do Rio dos Sinos, ao norte de Porto Alegre. Além das atividades agrícolas, centradas principalmente no cultivo de hortigranjeiros, esses colonos fomentaram a expansão do comércio e, posteriormente, o início da industrialização na capital. Esse processo teve seus maiores impulsos nos períodos das duas guerras mundiais, através da substituição de importações. Assim, já por volta de 1920, Porto Alegre assumia a primazia industrial e impunha-se como o mais importante centro fornecedor de produtos manufaturados no Estado, em grande parte devido à construção de estradas de ferro que ligavam a Capital ao Interior, promovendo uma integração do mercado estadual. A construção, em 1938, da BR 116 ao longo do eixo norte da região (Porto Alegre—Novo Hamburgo) também favoreceu o processo de industrialização e comercialização dos produtos, contribuindo para a expansão do parque industrial nos Municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo (METROPLAN, 1988; Carrion, 1989).

A expansão desordenada causada pelo crescimento das atividades industriais e pelo fluxo migratório intenso para a região nos anos 40 e 50 levou a que a Prefeitura de Porto Alegre promulgasse uma nova legislação sobre loteamentos para tentar disciplinar as atividades dos promotores imobiliários. A partir dessa medida, os loteadores dirigiram-se então para os municípios periféricos, que não haviam ainda fixado normas para o uso do solo. Viamão e Gravataí, situados no eixo leste, e, mais tarde, Guaíba, a oeste, tiveram com isso violentas taxas de crescimento populacional, tomando-se amplas cidades-dormitórios (METROPLAN, 1988; Carrion, 1989).

Em termos gerais, Carrion resume a formação e a estruturação do espaço metropolitano como resultado:

- "(...) - do processo histórico de ocupação da área;
- do processo de expansão e localização da indústria na região;
- da política do Estado, no que concerne à regulação do crescimento urbano e à complementação de obras de infra-estrutura;
- do funcionamento dos mercados de terra e de habitação" (Carrion, 1989, p.243).

### **2.2 - Expansão geográfica da RMPA — divisão por setores**

Até 1939, do ponto de vista jurídico-institucional, somente existiam os seguintes municípios dentre os que constituem a atual RMPA: Porto Alegre, Viamão, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Triunfo (este último incorporado à RMPA em 1989). Os demais surgiram através de desmembramentos dos municípios originais

mencionados acima. Alvorada e Cachoeirinha destacaram-se como municípios que tiveram altas taxas de crescimento demográfico, tendo sido criados, respectivamente, a partir dos Municípios de Viamão e Gravataí, porém em função, primordialmente, do extravasamento da expansão urbana de Porto Alegre, já que ambos se situam junto à divisa com a Capital.

Segundo Ricardo (1971), existem três tipos de aglomerados urbanos na RMPA, com processos de desenvolvimento próprios:

- aglomerados urbanos constituídos pelos núcleos originais, que, expandindo-se, se conurbaram com outros, como é o caso de Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo;
- aglomerados com pouca dinâmica para um desenvolvimento próprio, que tiveram, porém, seu crescimento baseado na força de indução das cidades próximas, criando apêndices em direção a essas cidades. Esse segundo tipo seria exemplificado por Viamão, Canoas e Gravataí;
- aglomerados urbanos que foram totalmente induzidos por cidades existentes e têm suas funções orientadas como se fossem extensões (fora dos limites legais) das cidades indutoras, exemplo dado por Cachoeirinha e Alvorada.

Conforme o mesmo autor, pode-se visualizar uma divisão da Região Metropolitana de Porto Alegre<sup>2</sup> em quatro setores distintos, de acordo com o tipo de função e processo de desenvolvimento de cada setor:

- setor formado por Porto Alegre, centro urbano principal da Região e do Estado, com diversidade de funções e de prestação de serviços, suprimindo os centros menores;
- setor norte, com atividade centrada na indústria, é formado pelos municípios situados ao longo do eixo norte: Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga;
- setor leste, composto por Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão, que, apesar de algumas diferenças entre si, têm em comum mercados de trabalho deficientes, o que faz com que, em maior ou menor proporção, sejam consideradas cidades-dormitórios da população operária;
- setor composto pelo Município de Guaíba, mais isolado por sua posição geográfica, e também considerado como cidade-dormitório, embora já tenha instalações industriais (Ricardo, 1971).

## 2.3 - Delimitação da RMPA

Conforme Francisconi (1972), a primeira delimitação da área metropolitana de Porto Alegre para fins de planejamento foi realizada através de uma abordagem "intuitiva" pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Secretaria Municipal de Obras e Viação (PMPA/SMOV), em 1967, abrangendo 12 municípios: Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom,

<sup>2</sup> Essa divisão leva em consideração a antiga configuração da RMPA, isto é, os 14 municípios que compunham a Região até 1989.

Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada e Viamão. A segunda delimitação, ainda segundo Francisconi, foi feita pelo IBGE em 1968,<sup>3</sup> obedecendo a um método "científico", com a utilização de dados estatísticos sócio-econômicos. Além dos 12 municípios considerados pela SMOV, incluía Estância Velha, Sapiranga, Barra do Ribeiro e Portão, totalizando 16 municípios. A terceira e definitiva delimitação foi também elaborada em 1968, dessa vez pela Secretaria de Obras Públicas (SOP) do Governo Estadual, observando os critérios de fluxos de transporte, funções urbanas exercidas pelos centros periféricos à Capital e continuidade dos espaços urbanizados. Desta última delimitação, faziam parte os 12 municípios que constavam na análise da SMOV, mais Estância Velha e Sapiranga (Francisconi, 1972).

## 2.4 - Planejamento na Região Metropolitana de Porto Alegre: o período 1970-73

A análise feita pelo Governo do Estado estabelecendo a área metropolitana como região-programa influenciou a criação, em abril de 1970, do Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), que congregava os 14 prefeitos da Região, dentre os quais era escolhido o presidente do CMM, contando também com um representante do Governo Federal (SUDESUL) e um do Governo Estadual. A organização do Conselho, que tinha caráter deliberativo, visava à elaboração de estudos, planos e projetos para a Região, através de convênios entre os municípios. Na mesma época, foi instituído o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), como órgão técnico responsável pela implementação das diretrizes e políticas do Conselho, ao qual estava subordinado (METROPLAN, 1987; Nygaard, 1989).

Com o objetivo de orientar os investimentos federais e estaduais na Região, bem como estimular novos investimentos privados, iniciou-se, em agosto de 1971, com assistência técnica e financeira do Governo da Alemanha Ocidental, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), concluído em março de 1973. Apesar dos esforços empreendidos pela equipe encarregada da montagem do Plano, este não chegou a ser implementado na íntegra, tendo sido definitivamente abandonado em 1980. Para Nygaard (1989), as dificuldades enfrentadas pelo PDM, considerado de boa qualidade técnica, resultavam fundamentalmente de dois fatores:

- o Plano centrava-se em medidas de caráter técnico, de apoio e administrativo, omitindo-se nos aspectos legais, financeiros e institucionais;
- em nenhum momento, desde que foi aprovado em 1973, o Plano teve um efetivo apoio político para ser viabilizado.

Francisconi (1972) levanta algumas questões interessantes sobre a atuação do CMM e do GERM. Segundo o autor, esses órgãos não chegaram a prover serviços públicos substantivos ou sequer pertenciam a algum nível específico de governo. Ele ressalta a dependência do Conselho em relação ao Governo Estadual, dentre outras razões, pela influência preponderante exercida no CMM pelo prefeito de Porto Alegre,

<sup>3</sup> Corresponde à Microrregião Homogênea nº 308.

que, na época, era nomeado diretamente pelo governador. Outro aspecto apontado é o fato de o Secretário Estadual de Obras Públicas, que era o representante do Governo Estadual no Conselho, ter um papel significativo nas ações dirigidas à área metropolitana. Um terceiro motivo refere-se à fraca participação de alguns dos prefeitos e até mesmo à existência de conflitos entre os que pertenciam ao partido governista (antiga ARENA) e os que eram vinculados ao então partido de oposição, o MDB. Além disso, o Poder Legislativo, tanto no nível municipal quanto no estadual, mostrou-se desinteressado em participar dos debates relacionados aos problemas metropolitanos, devido, em grande parte, à situação ditatorial vigente, que limitava o acesso do Legislativo à arena decisória.

De acordo com o mesmo enfoque, o Conselho Metropolitano de Municípios poderia ter explorado melhor algumas brechas existentes nos dispositivos constitucionais federais de 1967 e 1969. Por outro lado, as atividades de planejamento desenvolvidas entre 1970 e 1973 pelo GERM teriam sido elaboradas corretamente do ponto de vista técnico, mas com pouca participação, na determinação dos objetivos, dos grupos políticos atuantes na área metropolitana (Francisconi, 1972).

## 2.5 - A dinâmica institucional na RMPA, após 1973

A legislação federal, por meio da Lei Complementar nº 14, de 08.06.73, manteve a mesma composição de municípios integrantes da RMPA definida pelo Governo Estadual em 1968. A contrapartida em termos de legislação estadual (RS. Lei 6.656; RS. Decreto 23.070) dispunha sobre a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo na RMPA, os quais substituíram o CMM.

Os novos conselhos formavam o Sistema Administrativo Metropolitano,<sup>4</sup> vinculado ao Governo Estadual através da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (antiga SOP). Além desses dois órgãos, foi criada, pelo Decreto nº 23.856, de 08.05.75, a METROPLAN, órgão técnico subordinado diretamente ao Conselho Deliberativo. Com a extinção do Conselho Metropolitano de Municípios e do GERM, o corpo técnico e as atividades deste último passaram à METROPLAN.

Em trabalhos produzidos e/ou publicados pela própria METROPLAN (METROPLAN, 1987; Nygaard, 1989), é explícita a postura crítica a respeito do processo de centralização do poder por parte da União sobre a RMPA: "A Lei Complementar nº 14 representou um ato arbitrário do Governo Federal com relação à Região Metropolitana de Porto Alegre, desconsiderando completamente a forma de gestão que ali estava se desenvolvendo" (Nygaard, 1989, p.11); "(...) os municípios passaram a ter uma

<sup>4</sup> A Lei Complementar nº 27, de 03.11.75, alterou o artigo 2º da Lei Complementar nº 14, estabelecendo que o Conselho Deliberativo seria presidido pelo Governador do Estado e contaria com a participação de mais cinco membros nomeados por ele, dentre os quais um seria indicado através de lista tríplice organizada pelo prefeito da Capital e outro por indicação dos demais municípios da região metropolitana. No caso da RMPA, participavam três secretários do Estado, o prefeito da Capital e um prefeito da Região escolhido pelo Conselho Consultivo.

função meramente consultora (Conselho Consultivo), transferindo-se a função de conduzir o desenvolvimento metropolitano ao estado (Conselho Deliberativo)" (METROPLAN, 1987, p.10). Por conta dessa extrema centralização a nível federal das políticas urbanas nas áreas metropolitanas brasileiras, os órgãos metropolitanos viram-se muitas vezes impedidos de coordenar e realizar programas regionais (Schmidt, 1983).

No caso específico da RMPA, alguns dos problemas enfrentados pela METROPLAN se referiam à falta de articulação entre órgãos públicos dos três níveis que atuavam na Região, impedindo a compatibilização de projetos, ações e recursos. Por outro lado, o fraco desempenho do Conselho Deliberativo no comando do Sistema Administrativo Metropolitano levou a que muitos prefeitos da Região se dirigissem isoladamente a Brasília, em busca de recursos financeiros para seus municípios. Essa situação foi agravada pela organização do Sistema Tributário Nacional, que concentra a receita pública nos cofres da União, retornando uma ínfima parte do que é arrecadado aos municípios. A dependência financeira, conforme Nygaard (1989), constituir-se-ia, assim, em um fator crucial de distorção do mecanismo decisório nas regiões metropolitanas.

Na tentativa de promover a integração dos órgãos setoriais das três esferas na RMPA, a METROPLAN realizou, em 1983, o Seminário para Compatibilização da Ação Pública na Região Metropolitana de Porto Alegre, co-promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e pela Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO). Dentre os diversos grupos de trabalho, o Grupo sobre Aspectos Institucionais ressaltava como recomendação básica

"(...) o estudo das alterações que se fazem necessárias nos conselhos Consultivo e Deliberativo, de forma a garantir aos Municípios integrantes da Região Metropolitana uma maior participação a nível decisório, reconhecendo a necessidade de uma maior participação dos Conselhos no Sistema de Administração Metropolitano" (METROPLAN, 1983, p.53).

Entretanto o Seminário não produziu os resultados esperados, mantendo-se a situação anterior.

Em publicação mais recente, a METROPLAN (METROPLAN, 1987) retomou o tema, afirmando serem de natureza política, institucional, legal e de recursos as dificuldades à viabilização dos programas metropolitanos. Dentre outros "entraves", são mencionados:

- a omissão geral do Governo do Estado quanto à questão metropolitana, particularmente com seu processo de gestão;
- a não-definição, pelo Estado, da autoridade metropolitana que daria a anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, conforme a Lei Federal nº 6.766/79;
- a não-participação dos prefeitos e das comunidades no processo decisório metropolitano;
- a ausência de definição de competências e de atribuições dos órgãos que intervêm no processo de parcelamento do solo para fins urbanos;
- a inexistência de sistema metropolitano de informações.

Com base nesse diagnóstico, a METROPLAN relaciona uma série de medidas e ações recomendadas ao Governo do Estado, nos planos institucional, legal e orçamentário (METROPLAN, 1987).

Pelo lado dos municípios, a insatisfação entre eles ressuscitou a idéia de uma organização independente dos conselhos metropolitanos oficiais. Conseqüentemente, foi fundada, em julho de 1985, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), objetivando resgatar algumas das funções do antigo CMM, já que, desde a extinção do Conselho dos Municípios, os prefeitos não possuíam mais qualquer poder de decisão.

A revisão institucional das competências e da participação de cada esfera pública no processo de gestão metropolitana só viria a ocorrer, contudo, a partir de 1988, com a elaboração da nova Constituição brasileira.

### **3 - O processo constituinte (1988-89) e as transformações institucionais da RMPA**

#### **3.1 - A questão urbana na Constituição Federal de 1988**

No bojo do processo constituinte instaurado no Brasil, no final da década de 80, que desembocou na promulgação da Constituição Federal em 1988, havia, em todo o País, uma grande expectativa sobre as diversas mudanças legais inseridas na nova Carta Magna. Dentre diversas inovações e avanços, a Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a contemplar, explicitamente, questões de planejamento urbano, embora a Carta de 1967 e a Emenda de 1969 mencionassem a criação de regiões metropolitanas. Há um capítulo inteiro sobre política urbana na nova Constituição Federal; similarmente, os constituintes estaduais inseriram um capítulo sobre a mesma matéria na Constituição do Rio Grande do Sul de 1989.

O interesse ao nível constitucional pela temática urbana reflete, indubitavelmente, a importância do processo de transformações sócio-espaciais que ocorreu no Brasil, nas últimas décadas, resultando em que o País tenha hoje cerca de 75% de sua população vivendo em cidades. Levando em conta esse tipo de preocupação, a Constituição Federal de 1988 introduz uma série de novos dispositivos, com normas para o planejamento urbano e regional. A seguir, são relacionados alguns dos aspectos mais relevantes desses dispositivos para efeito de análise.

Como ponto de partida, cumpre ressaltar a questão das competências de cada um dos três níveis de poder (federal, estadual, municipal) em matéria urbanística, que pode ser tomada como eixo, já que perpassa vários dos artigos constitucionais que lidam com o tema.

Observa-se, em primeiro lugar, que a União mantém a prerrogativa de competência exclusiva para "(...) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (Br. Constituição, 1988, art.21, Inciso XX). Por outro lado, o artigo 24, inciso I (Br. Constituição, 1988) dispõe a respeito da competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal sobre o direito urbanístico.

Outro dispositivo atribuído aos estados respectivos e não mais à União o poder de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Br. Constituição, 1988, art.25),<sup>5</sup> o que é visto como "(...) um claro reconhecimento e aceitação pelo nível federal de que as particularidades estaduais são fatores decisivos para a regionalização do espaço e para a formalização diferenciada do seu planejamento" (Nygaard, 1990, p.6).

De uma forma geral, entretanto, a maior mudança em termos de competências trazida pela nova Constituição Federal diz respeito ao fortalecimento do município como instância de poder. Assim, no Capítulo IV do Título III, é atribuída aos municípios a responsabilidade de "(...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (Br. Constituição, 1988, art. 30, Inciso VIII). O capítulo específico referente à política urbana, por sua vez, coloca a obrigatoriedade do plano diretor para todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes, como um instrumento fundamental para o desenvolvimento urbano, executado pelo poder público municipal (Br. Constituição, 1988, art.182). Cabe destacar a importância dessa medida para os municípios, já que muitos investimentos públicos federais e estaduais deverão ser efetuados com base nas diretrizes contidas nos planos diretores.

### 3.2 - A Constituição Estadual de 03.10.89 e a RMPA

A mesma forma de mobilização da sociedade que resultou no encaminhamento de inúmeras propostas à Assembleia Nacional Constituinte reproduziu-se em cada estado brasileiro, no momento da elaboração das respectivas constituições estaduais.

No Rio Grande do Sul, a METROPLAN foi uma das entidades públicas que se organizou, montando, em maio de 1988, uma comissão para apresentar sugestões à Constituinte Estadual sobre assuntos referentes à Região Metropolitana de Porto Alegre. O conteúdo do documento (METROPLAN, 1989) elaborado por essa comissão foi amplamente debatido por prefeitos, vereadores e membros de entidades não governamentais da Região Metropolitana antes de ser finalmente entregue à Assembleia Legislativa, em abril de 1989. As propostas do trabalho incluíam tópicos sobre a questão institucional da RMPA, política urbana, transporte público, habitação e saneamento, bacias hidrográficas e direito à informação (Rev. METROPLAN, 1989).

Na parte relativa à dinâmica institucional, em concordância com a Constituição Federal de 1988, que transfere o poder de criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões da União para os estados, sugeria-se que ficasse mantida a Região Metropolitana de Porto Alegre com os 14 municípios originais, incluindo-se Portão, Ivoti, Dois Irmãos, Parobé, Glorinha, Eldorado do Sul e Nova Hartz. Assim,

<sup>5</sup> Conforme parágrafo 3º:

"Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Br. Constituição, 1988).

observa-se que o Município de Triunfo não foi contemplado na proposta da METROPLAN, bem como outros municípios que também solicitaram oficialmente entrada na RMPA, mas não foram atendidos: Barra do Ribeiro, Caí, Capela de Santana e Montenegro.

Outro ponto abordado ainda nesse tópico dizia respeito à forma de administrar a RMPA. Segundo a METROPLAN, o Sistema de Administração Metropolitana deveria ser constituído de um conselho deliberativo, composto por prefeitos dos municípios da região, além de representantes do Estado, e de um órgão executivo para exercer as funções que fossem determinadas pelo Conselho Deliberativo Metropolitano (Rev. METROPLAN, 1989).

Concretamente, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul atual, tanto quanto a Constituição Federal, trouxe profundas inovações nos aspectos de legislação urbana, em particular no que tange às questões metropolitanas.

Amparada pelo já citado artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, que garante aos estados competência legislativa concorrente sobre direito urbanístico, a Constituição Estadual dedica vários artigos aos temas urbanos. Os artigos 16, 17 e 18 dispõem sobre a região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. No artigo 16, prevê-se a institucionalização dessas entidades pelo Estado; é interessante observar que, segundo uma forma de interpretação jurídica,<sup>6</sup> o dispositivo não dá margem à possibilidade de criação de outras regiões metropolitanas além da RMPA. Por outro lado, o 2º parágrafo do mesmo artigo determina a previsão obrigatória de recursos orçamentários municipais e estaduais para as atividades de organização, gestão e planejamento da região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. Os artigos 17 e 18 tratam, respectivamente, da formação de órgãos deliberativos, compostos pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores dos municípios integrantes e da possibilidade de instituição de órgãos técnicos de âmbito regional, com funções de organização, planejamento e execução. Em relação aos órgãos deliberativos em sua nova forma, estes não foram ainda instalados, aguardando-se a devida regulamentação através de leis complementares. Observa-se, contudo, que eles representam a devolução aos executivos municipais do poder decisório sobre questões metropolitanas e/ou regionais, retirado desde 1973 pela Lei Complementar nº 14. Quanto ao órgão técnico, cogita-se, no momento, que a METROPLAN terá suas funções expandidas, abarcando, além da RMPA, as aglomerações urbanas e as microrregiões.

No texto constitucional estadual, a Região Metropolitana de Porto Alegre ficou delimitada através do 2º artigo das Disposições Constitucionais Transitórias, que, além dos 14 municípios já integrantes, incluiu Glorinha, Eldorado do Sul e Nova Hartz, recém-desmembrados, e Parobé, Triunfo, Portão, Ivoti e Dois Irmãos, anexados. A inclusão de mais municípios ou outras alterações que se fizerem necessárias nessa composição da RMPA poderão ser estabelecidas por leis complementares estaduais, tendo que haver para isso um projeto do Executivo Estadual com aprovação da Assembléia Legislativa. Depois da promulgação da Constituição Estadual, já surgiram pedidos de emancipação de vários distritos de municípios da RMPA, como Mariana

<sup>6</sup> Conforme informação oral da METROPLAN.

Pimentel e Sertão Santana, de Guaíba; Santa Rita, de Canoas; Arroio Veado e Picada Capivara, de Dois Irmãos. Na eventualidade de eles virem a emancipar-se, é provável que continuem na RMPA, com base no argumento jurídico de que seus territórios já faziam parte da Região Metropolitana.

A competência dos municípios em matéria urbanística é definida no capítulo relativo à política urbana, artigo 176, que estipula a responsabilidade municipal sobre o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, para, dentre outros objetivos, melhorar a qualidade da vida urbana e impedir agressões ao meio ambiente. Já o artigo 177 coloca como compulsório o planejamento urbano para todas as cidades do Rio Grande do Sul; esse artigo amplia a faixa das cidades em que o Plano Diretor é obrigatório de acordo com a Constituição Federal, ou seja, cidades com mais de 20.000 habitantes, estendendo-se, aqui, a todas as cidades que compõem a RMPA, independentemente do tamanho da população, e, também, às cidades que compõem as aglomerações urbanas. As demais cidades do Estado deverão, por sua vez, elaborar diretrizes gerais de ocupação do território (Lengler, 1990).

O último ponto a ser destacado refere-se à participação da sociedade civil nas decisões relativas à definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território urbano, assim como na elaboração e na implementação dos planos, programas e projetos concernentes, assegurada pelo artigo 177, parágrafo 5º. No caso da Região Metropolitana, essa participação deverá ocasionar um processo de negociação entre as "entidades comunitárias legalmente constituídas" e o novo órgão deliberativo que venha a ser formado na RMPA, que dependerá, em grande parte, do grau de organização e do poder de pressão das entidades (Nygaard, 1990).

Podem-se resumir, então, as mudanças institucionais referentes à Região Metropolitana de Porto Alegre trazidas pela nova Constituição Estadual em cinco pontos principais:

- transferência do poder de criar e modificar a composição da RMPA da União para o Estado;
- retorno do poder dos municípios, na reintegração do órgão colegiado deliberativo da RMPA, formado por prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores da Região;
- obrigatoriedade de planos diretores para todos os municípios da RMPA;
- aumento da competência dos municípios em matéria urbanística;
- fortalecimento da participação de entidades não governamentais no processo de planejamento da Região.

### 3.3 - A nova configuração da RMPA

A modificação na composição da RMPA em 1989, com a inclusão de cinco novos municípios, além dos três que foram desmembrados, significou um acréscimo de 25,6% na sua área total, mas de apenas 3,12% no tamanho da população (Rev. METROPLAN, 1990), já que os municípios incorporados são, na maioria, pequenos e pouco populosos. Assim mesmo, conforme dados preliminares do censo de 1991, a população da RMPA representa aproximadamente um terço do total da população do Rio Grande do Sul (Tabela 1). A Região Metropolitana continua sendo também o maior pólo econômico do Estado. Com os novos municípios, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) da indústria da RMPA passou a representar 52,3% e o VAF do Comércio, 45,8% do total do Rio Grande

do Sul (considerando o VAF de 1988). No geral, houve um aumento percentual da atividade industrial da RMPA, pois a participação da indústria nas atividades dos cinco municípios incorporados é superior à da média da RMPA como um todo (Rev. METROPLAN, 1989a).

Tabela 1

População por município, na RMPA — 1991

| DISCRIMINAÇÃO         | POPULAÇÃO |
|-----------------------|-----------|
| Porto Alegre .....    | 1 262 631 |
| Canoas .....          | 278 997   |
| Novo Hamburgo .....   | 200 879   |
| Gravataí .....        | 180 927   |
| Viamão .....          | 168 467   |
| São Leopoldo .....    | 167 740   |
| Alvorada .....        | 140 005   |
| Sapucaia do Sul ..... | 104 841   |
| Cachoeirinha .....    | 88 101    |
| Guaíba .....          | 83 080    |
| Esteio .....          | 70 235    |
| Sapiranga .....       | 58 387    |
| Campo Bom .....       | 46 745    |
| Parobé .....          | 31 867    |
| Estância Velha .....  | 28 169    |
| Portão .....          | 19 439    |
| Dois Irmãos .....     | 18 957    |
| Triunfo .....         | 17 933    |
| Eldorado do Sul ..... | 17 706    |
| Ivoti .....           | 16 263    |
| Nova Hartz .....      | 10 003    |
| Glorinha .....        | 4 588     |
| Total da RMPA .....   | 3 015 960 |
| Total do RS .....     | 9 127 611 |

FONTE: IBGE.

NOTA: Dados preliminares do censo de 1991.

As áreas urbanas na RMPA apresentam continuidade em quase todo o espaço metropolitano, mas têm distinções baseadas na estrutura (fluxos urbanos), na expansão da continuidade e, principalmente, nas funções. Assim, para efeito de análise, a METROPLAN dividiu os municípios da Região em duas sub-regiões:

- sub-região 1 - formada por São Leopoldo—Novo Hamburgo e municípios sob sua influência, Dois Irmãos, Sapiranga, Nova Hartz, Parobé, Campo Bom, Portão, Estância Velha e Ivoti;
- sub-região 2 - dela fazem parte Porto Alegre e os demais municípios, fortemente ligados à Capital, Guaíba, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Triunfo, Eldorado do Sul e Glorinha (Figueiredo, 1991).

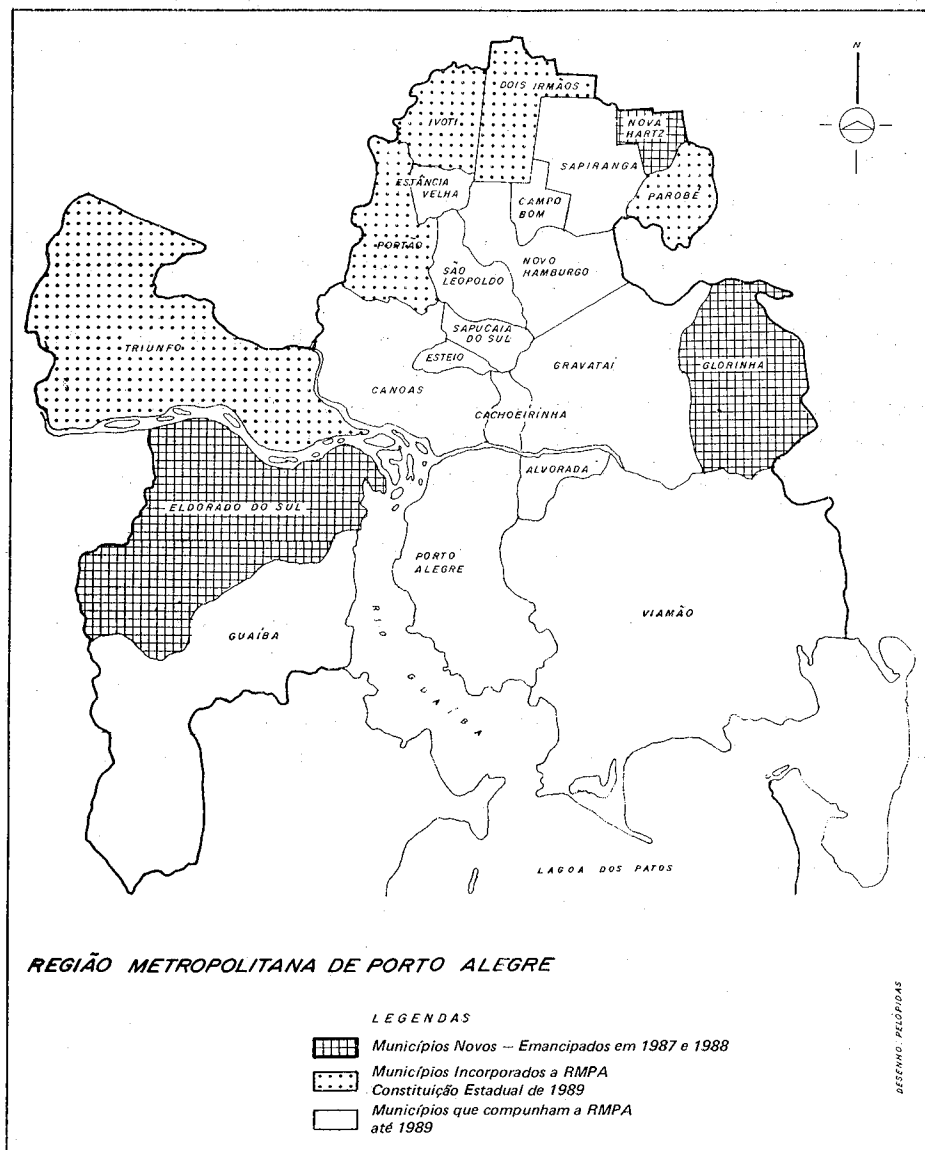
## Considerações finais

Neste trabalho, procurou-se rever a evolução histórica da Região Metropolitana de Porto Alegre do ponto de vista institucional, com ênfase nas recentes transformações decorrentes dos novos dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988 e, especialmente, na Constituição Estadual de 1989. Dentre os pontos abordados, destaca-se a questão das competências, ou seja, a distribuição entre os três níveis de poder, federal, estadual e municipal. Como foi constatado, até o início da redemocratização do País, o poder decisório concentrou-se na União, através de ações e diretrizes comandadas pelo Executivo Federal.

No que toca ao desenvolvimento urbano e regional especificamente, percebe-se que, sem um processo de efetiva descentralização tributária, os governos locais não poderão viabilizar projetos e programas que visem melhorar a qualidade de vida da população. Nesse contexto, as regiões metropolitanas e, dentre elas, a RMPA constituem um importante foco em termos de implementação de políticas públicas, por suas características de contínua expansão e densidade demográfica. A ausência de planejamento ou o direcionamento deste apenas para o crescimento econômico, sem a devida atenção aos aspectos sociais, culturais e ambientais, leva à perda da qualidade de vida urbana, com o aumento dos custos de urbanização (deseconomias de escala), deterioração crescente do meio ambiente urbano e destruição do patrimônio natural e cultural (Lengler, 1990).

As novas Cartas sinalizam, sem dúvida, um avanço na relação Estado-sociedade; entretanto, os apoios constitucionais, por si só, não serão eficazes no tratamento dos graves problemas urbanos, como carência de saneamento básico, coleta de resíduos, moradia e transporte, bem como a poluição hídrica e atmosférica, se não houver o necessário diálogo e articulações entre as três esferas de poder, com maior espaço para os representantes municipais e uma participação organizada da sociedade civil nas metas e ações públicas, resultantes das suas próprias demandas.

## A REDEFINIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE



## Bibliografia

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. Constituição (1979). **Constituição federal**. Porto Alegre: Síntese.
- BRASIL. Constituição (1975). **Constituições do Brasil: de 1967 a 1969**. Rio de Janeiro: Liber Juris. v.2.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 1**, 17.10.69.
- BRASIL. **Lei Complementar 14**, 8.6.73.
- BRASIL. **Lei Complementar 27**, 3.11.75.
- CARRION, Otilia Beatriz K. (1989). Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua região metropolitana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.225-250.
- FIGUEIREDO, Maria, org. (1991). **Informações básicas dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre. (mimeo).
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme (1972). **Planning in the Porto Alegre metropolitan area: a case study**. Syracuse Univ. (Tese de Doutorado).
- GERM (1974). **Região metropolitana de Porto Alegre: legislação básica**. Porto Alegre. (mimeo).
- IBAM (1974). **Pesquisa sobre relações intergovernamentais: o Estado e o Município**. Rio de Janeiro.
- LANDÓ, Francisco Danilo Menezes (1971). Planejamento metropolitano. In: ISCRE. **Desenvolvimento urbano no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. p.142-149.
- LENGLER, Osmar Jorge (1990). O planejamento urbano e os dispositivos constitucionais. **Revista Metroplan**, Porto Alegre, v.2, n.3, p.9-12, jan./mar.
- METROPLAN (1978). **Cidades novas na RMPA: projeto URBIN**. Porto Alegre.
- METROPLAN (1975). **Coletânea de estudos metropolitanos**. Porto Alegre.
- METROPLAN (1976). **Estudo de destinação do uso do solo rural na região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre.
- METROPLAN (1990). **Metroplan: RMPA/retrato 1990**. Porto Alegre.
- METROPLAN (1987). **A Metroplan e as questões da região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre.
- METROPLAN (1988). **Região metropolitana de Porto Alegre: informações e análise**. Porto Alegre: FEE.
- METROPLAN (1989). **RMPA - proposições para a constituição federal**. Porto Alegre. (mimeo).
- METROPLAN (1983). **Seminário para compatibilização da ação pública na região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre.

- NYGAARD, Paul Dieter (1989). Planejamento metropolitano. **Revista Metroplan**, Porto Alegre, v.1, n.1, p.11-14, set.
- NYGAARD, Paul Dieter (1990). A revitalização necessária do planejamento urbano e regional. **Revista Metroplan**, Porto Alegre, v.2, n.3, p.4-8, jan./mar.
- OLIVEIRA, Naia et al (1990). O processo de urbanização no Rio Grande do Sul: características recentes. In: ALMEIDA, Pedro F. Cunha de, coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE. t.1, p.131-163.
- PANIZZI, Wlana Maria (1977). **Estrutura metropolitana: seu apoio institucional**. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS. (Dissertação de Mestrado).
- REVISTA METROPLAN (1989a). Constituinte: propostas para o futuro. Porto Alegre, v.1, n.1, set. p.10.
- REVISTA METROPLAN (1990). Metroplan planeja região metropolitana há 15 anos. Porto Alegre, v.2, n.3, jan./mar. p.14.
- REVISTA METROPLAN (1989). A redefinição da região metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, v.1, n.2, dez. p.13-16.
- RICARDO, Militão de Moraes (1971). Área metropolitana. In: ISCRE. **Desenvolvimento urbano no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. p.95-108.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: PROCERGS.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1983). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promulgada em 27.1.1970**. Porto Alegre: CORAG.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 23.070**, 17.4.74.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 23.856**, 8.5.75.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei 6.656**, 12.12.73.
- SCHMIDT, Benício Viero (1983). **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: L&PM/UFRGS.
- SERFHAU (1971). **Organização administrativa das áreas metropolitanas**. Brasília.