

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL - PROPUR**

***O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões
jurídico-institucionais da organização do Estado
Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto
Alegre.***

JOÃO TELMO DE OLIVEIRA FILHO

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sob orientação do Prof. Dr. Oberon da Silva Mello.

Porto Alegre, agosto de 2003.

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

A minha esposa Carla

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

“Se você pensa que pode ou sonha que pode, comece. Ousadia tem genialidade, poder e magia. Ouse fazer e o poder lhe será dado.”

GOETHE

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Oberon de Silva Mello, pela orientação, disponibilidade e dedicação;

Ao Professor Doutor Itiberê de Oliveira Rodrigues, pela orientação jurídica;

A José Paulo Bisol, pelo referencial jurídico, ético e político que inspirou este trabalho;

A Beto Albuquerque pela confiança e o incentivo profissional;

Ao PROPUR, na pessoa do Professor Doutor Décio Rigatti, pelo apoio e amizade;

A amiga Rosane do PROPUR, pelo incentivo e dedicação;

Ao Sam, pela presença constante em todos os momentos;

A minha família, meu pai João Telmo, minha mãe Aurora e meus irmãos Ana Paola e Carlos Alberto;

A Maria Odeti Rosa Portal, pela acolhida, o carinho e o suporte necessário para a realização deste trabalho;

A todos que de uma forma ou de outra colaboraram para a realização de trabalho.

Este trabalho é dedicado a memória de Neiva Pastorino e de Jeny Hoffmeister Vasconcellos.

ÍNDICE:

1. INTRODUÇÃO	17
2. OBJETIVOS	21
3. A REALIDADE METROPOLITANA E A DIMENSÃO METROPOLITANA..	23
4. A EXPERIÊNCIA METROPOLITANA BRASILEIRA	27
4.1 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES NO PAÍS	28
4.2 AS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1969: O MODELO CENTRALIZADOR	29
4.3 A LEI COMPLEMENTAR 14/73	32
4.4 O MODELO DE GESTÃO	35
4.5 O PLANEJAMENTO E O PLANO METROPOLITANO	36
4.6 A QUESTÃO DOS RECURSOS	37
5. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MODELO NORMATIVO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO	40
5.1 POSICIONAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL.....	43
5.2 A COMPETÊNCIA DO ESTADO EM MATÉRIA REGIONAL.....	44
5.3 A COMPULSORIEDADE DA RELAÇÃO REGIONAL.....	46
5.4. A PREVALÊNCIA RELATIVA DO INTERESSE MUNICIPAL SOBRE O INTERESSE METROPOLITANO	48
5.5 A AUTONOMIA MUNICIPAL E O INTERESSE METROPOLITANO.....	49

5.6. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA OS ÓRGÃOS REGIONAIS E A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO METROPOLITANA.....	50
5.7 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.	51
5.8. A QUESTÃO METROPOLITANA NAS CONSTITUIÇÕES E NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	52
5.8.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N.º 28 E A LEI COMPLEMENTAR 11.740/02.....	56
5.9. INOVAÇÕES LEGISLATIVAS	58
5.9.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL N.º 19/98.....	58
5.9.2 A GESTÃO METROPOLITANA NO ESTATUTO DA CIDADE.....	59
6. NOVOS ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO DA QUESTÃO INSTITUCIONAL METROPOLITANA.....	62
6.1 GOVERNO METROPOLITANO E FEDERALISMO.....	63
6.2 INTEGRAÇÃO E RECENTRALIZAÇÃO	67
6.3 POSICIONAMENTO DO GOVERNO FEDERAL FRENTE A QUESTÃO METROPOLITANA	69
7. A ADEQUAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA ÀS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DO ESTADO BRASILEIRO.....	71
7.1 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR..	73
7.2 O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE.....	75
7.2.1 SUBSIDIARIEDADE E FEDERALISMO.....	76
7.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	80
7.3.1 O SISTEMA DOS CONSELHOS.....	81
7.3.2 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS.....	82
7.4. ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO: AS POLÍTICAS DE PARCERIA.....	84
7.4.1 AS POLÍTICAS DE PARCERIA.....	87
7.4.2 OS CONTRATOS DE GESTÃO.....	88
7.4.3 OS CONVÊNIOS E OS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS..	89

7.4.3.1 OS CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS.....	91
7.4.4 AS AGÊNCIAS.....	92
7.5. A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS: A IDÉIA DE CONCERTAÇÃO SOCIAL..	
.....	93
8 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM GESTÃO METROPOLITANA.....	95
8.1.HOLANDA..	96
8.2 DINAMARCA...	98
8.3 ALEMANHA..	98
8.4 FRANÇA...	99
8.5 ESPANHA...	100
8.6 CANADÁ...	103
8.7 ESTADOS UNIDOS....	104
8.8 COLOMBIA.	105
8.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS... ..	105
9. A QUESTÃO REGIONAL E O NOVO REGIONALISMO.....	112
9.1 A VIA GLOBALISTA E A VIA CALIFORNIANA.....	113
9.2. GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA REGIONAL... ..	116
9.3 O PLANEJAMENTO E GESTÃO REGIONAL AUTOMICISTA: UM ROMPIMENTO NECESSÁRIO?.....	124
10. AS NOVAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO REGIONAL NO PAÍS: INOVAÇÕES NO CONTEXTO METROPOLITANO	128
10.1 OS CONSÓRCIOS METROPOLITANOS.....	128
10.1.1 O CONSÓRCIO DA GRANDE ABC.....	129
10.2 OS COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIAS.....	133
10.3 AS CÂMARAS TEMÁTICAS.....	134
10.4 AS EMPRESAS DE PLANEJAMENTO.....	136
10.5 AS AGÊNCIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	137
11. A QUESTÃO METROPOLITANA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: A FORMATAÇÃO INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....	139
11.1 A INSTITUIÇÃO DA METROPLAN... ..	145
11.1.1 OS CONSELHOS DELIBERATIVO E CONSULTIVO.....	147

11.1.2 AS COMPETÊNCIAS DA METROPLAN.....	148
11.1.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NO PERFIL ADMINISTRATIVO..	150
11.1.4 DEMAIS PROGRAMAS E FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS...	152
11.1.4.1 O CONTROLE DO PARCELAMENTO DO SOLO....	152
11.1.4.2 EMISSÃO DE PARECERES E ACESSORAMENTO TÉCNICO...	153
11.1.4.2 PROJETO PRORENTA URBANO – RS..	154
11.2 O PLANEJAMENTO E O PLANO METROPOLITANO.....	155
11.3 A QUESTÃO DOS RECURSOS.....	156
12 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E O DILEMA DA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA.....	157
12.1 AS INSTÂNCIAS DE POLÍTICO – INSTITUCIONAIS	158
12.1.1 OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	158
12.1.2 AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS.....	164
12.1.2.1 A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA GRANDE PORTO ALEGRE.....	164
12.1.2.2 OUTRAS ASSOCIAÇÕES.....	165
12.2 INSTÂNCIAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA.....	168
12.2.1. O SISTEMA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS E OS COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS.....	168
12.3 ASPECTOS DA REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: OS INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	173
12.3.1 A CONSULTA POPULAR.....	173
12.3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	174
12.3.3 O FÓRUM DEMOCRÁTICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	176
12.3.4 O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	177
13. METODOLOGIA APLICADA	179
14. ESTUDO DE CASO: A GESTÃO REGIONAL METROPOLITANA ATRAVÉS DA ANÁLISE DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DA METROPLAN..	186
14.1 O GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS..	187

14.1.1. CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE TRANSPORTE METROPOLITANO.....	188
14.1.2. ANTECEDENTES.....	188
14.1.3. BASE LEGISLATIVA.....	191
14.1.4. O CONSELHO ESTADUAL DE TRANSPORTES METROPOLITANOS.....	196
14.1.5. SITUAÇÃO ATUAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA.....	198
14.1.6. AVALIAÇÃO DO GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	206
14.1.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
14.2. O PROGRAMA INTEGRADO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	216
14.2.1. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	223
14.2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA.....	229
15. CONCLUSÕES.....	234
16. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	252
17. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	259
ANEXO I – ÍNDICE DE ATAS E RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE TRÂNSITO METROPOLITANO.....	268
ANEXO II – RESUMO DAS ATAS DE REUNIÕES DO FÓRUM REGIONAL DA SUB-BACIA DO ARROIO SAPUCAIA NO PERÍODO DE 06/05/03 A 05/08/03.....	272

LISTA DE QUADROS

QUADRO1 - Instrumentos de integração administrativa no federalismo brasileiro	46
QUADRO 2 – Municípios integrantes da RMPA, data de inclusão e base legal	140
QUADRO 3 – Municípios da RMPA por COREDE.....	162
QUADRO 4 – Associações de Municípios na área da RMPA.....	165
QUADRO 5 - Principais atividades do programa de agentes ambientais - Sub-Bacia do Rio Sapucaia	225

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mapa da configuração atual da RMPA	143
FIGURA 2 – Mapa dos COREDES constantes na RMPA	163
FIGURA 3 – Mapa das Associações de Municípios na RMPA	167

LISTA DE ABREVIATURAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
- AL – Assembléia Legislativa
- BNDS- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
- BR – Brasil
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- CE – Constituição Estadual
- CETM – Conselho Estadual de Transporte Metropolitano de Passageiros
- CF – Constituição Federal
- COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
- CORSAN – Companhia de Saneamento do Estado
- DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
- DTM – Departamento de Transportes Metropolitanos
- EME – Emenda Constitucional
- EMPLASA – Empresa de Planejamento Metropolitano do Estado de São Paulo
- FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul
- FEE – Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FUNDURBANO – Fundo de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas
- GERM – Grupo Executivo da Região Metropolitana
- GRANPAL – Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

LC – Lei Complementar

METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

MG – Minas Gerais

MP – Medida Provisória

OP – Orçamento Participativo

PIB – Produto Interno Bruto

PRÓ-GUAÍBA – Programa Integrado de Recuperação do Estuário do Guaíba

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

POA – Porto Alegre

PROPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

REFAP – Refinaria Alberto Pasqualini

REXT – Recurso Extraordinário

RESP- Recurso Especial

RM – Região Metropolitana

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SCP – Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente do Estado

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SETM – Sistema Estadual de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros

SERH – Sistema Estadual de Recursos Hídricos

SOPS – Secretaria de Obras Públicas e Saneamento

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TM – Transversal Metropolitana

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

TRENSURB – Empresa de Trens Metropolitanos

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

ULBRA – Universidade Luterana do Brasil

UNICAMP – Universidade de Campinas

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UNIRITTER – Universidade Ritter dos Reis

USP – Universidade de São Paulo

RESUMO

Este trabalho propõe, através da pesquisa sobre o processo de formação da Região Metropolitana de Porto Alegre, e tendo como recorte histórico o período pós-constituição 1988, analisar os aspectos jurídicos e institucionais que determinaram a sua configuração e caracterização, avaliando os instrumentos de planejamento e gestão aplicados. O trabalho tem entre os objetivos, acrescentar elementos a discussão da problemática metropolitana, em razão das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e legislação correlata, na estrutura anteriormente constituída, questionando as atribuições e a forma de participação dos entes federados e da sociedade na gestão das áreas metropolitanas. Procura, também, analisar criticamente, à partir dos instrumentos de planejamento e gestão existentes, as atribuições e competências dos órgãos gestores, propondo, finalmente, como estudo de caso, a análise de programas executados pela entidade metropolitana do Estado do Rio Grande do Sul..

ABSTRACT

The following dissertation proposes, through a research done on the formation process of Porto Alegre Metropolitan Region, and having as a historic subject the period of time after 1988 Constitution, to analyse the juridic and institutional aspects that establish its configuration and characterization, evaluating the applied planning and management means. The work has among others the objective of add new elements to the discussion of the metropolitan problematic, due to the introduction of changes by the 1988 Federal Constitution and correlate legislation, in the previous structure, questioning the attributions and participation means of the federal entity and society, in the metropolitan areas management. The work also pursuit to do a critic analysis, based on existing planning and management tools, the attributions and competences of the management organisms, propousing, at last, as a study of case, the analisis of programs done by the metropolitan entity of Rio Grande do Sul State.

1. INTRODUÇÃO:

As áreas metropolitanas brasileiras, constituídas de realidades sociais, econômicas e culturais maiores e mais complexas do que uma grande cidade, formam conglomerados que detém não só vinculações geográficas, como identidades e funções comuns, que pela sua importância, receberam um tratamento constitucional específico, determinante de uma nova estrutura jurídico-institucional - as chamadas Regiões Metropolitanas.

A gestão das áreas metropolitanas constitui hoje um dos grandes desafios a governabilidade do país. No Brasil, estima-se que um terço da população vive em estruturas regionalizadas¹, que sofrem mais diretamente os efeitos da crise econômica e fiscal. As regiões metropolitanas concentram uma enorme parcela da população nacional, e, desde a década de 80, o fenômeno da pobreza tem ali se desenvolvido a taxas superiores às do resto do país, o que torna cada vez mais urgente a adoção de políticas capazes de combinar a defesa dos interesses regionais com a capacidade de diminuir as desigualdades sociais.

Neste contexto, a Região Metropolitana de Porto Alegre é um complexo urbano que comporta diferenças econômicas, sociais e culturais, além de graves problemas comuns às áreas metropolitanas brasileiras. Configurada originalmente, em

¹ Conforme dados do IBGE, em 1996, as Regiões Metropolitanas Brasileiras reuniam 47.298.604 habitantes, o que correspondia a 30,11% da população total do país.

1973, com 14 municípios², vários municípios foram emancipados e outros agregados a região. Formada atualmente por 31 municípios, no censo demográfico de 2000, a população atingia mais de 3,7 milhões de habitantes³, equivalente a 36,50% da população do Estado, a quinta concentração demográfica do país (378 hab/km²), e um dos mais importantes pólos de desenvolvimento econômico.

Muitos anos se passaram desde que o planejamento metropolitano começou a ser executado no país. O modelo imposto pela Constituição Federal de 1967 ainda serve de base para a formatação e configuração das regiões metropolitanas no país. Além da configuração, o modelo de estruturação das entidades metropolitanas existentes hoje, muito pouco se distingue da estrutura proposta pela Lei Complementar 14/73 e seu Decreto regulamentador, que previu o sistema dos dois conselhos: Deliberativo e Consultivo, no dizer de SILVA (2002: 645), órgãos de fraca estrutura e ineficiência comprovada.

Os principais problemas do modelo de institucionalidade adotado no país, provém da fragilidade do ordenamento legislativo/jurídico e na falta de princípios orientadores para a gestão institucional. Considerando que a legislação e aspectos institucionais das Regiões Metropolitanas evidenciam, desde a década de 1970, a falta de especificações e detalhamento das leis quanto às competências dos diversos níveis de poder, especialmente dos Estados, com relação as suas obrigações e implantação do sistema (PANIZZI, 1977). Assim, a falta de diretrizes claras quanto às competências constitucionais dos entes federados e suas atribuições na esfera metropolitana acabaram por prejudicar o sistema como um todo.

Com o advento da nova ordem constitucional, o crescimento da participação dos municípios e do poder local e da transferência de responsabilidades para os Estados, esperava-se um maior aprofundamento da discussão das questões que afetam a gestão das regiões metropolitanas. O que tem ocorrido, entretanto, é que o chamado

² Na data de promulgação da Constituição Estadual, conforme o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989, a região contava com mais oito municípios, perfazendo 22 municípios.

“novo localismo” tem incentivado uma posição menos cooperativada e mais individualizada na solução dos problemas regionais. O interesse local, em geral, tem prevalecido em relação aos interesses metropolitanos, tanto pela própria falta de interesse político nas questões regionais, quanto pela falta de compreensão da amplitude das questões supra-locais.

Neste quadro, do ponto de vista institucional, as Regiões Metropolitanas brasileiras enfrentam ainda hoje sérios impasses referentes ao planejamento e a gestão regional, dificultando a realização de políticas integradas. No nível nacional, inexistente uma proposta objetiva de política urbana nacional. No nível estadual, as estruturas tem se reveladas inadequadas e ineficientes e no nível local, pouco interesse tem sido demonstrado.

Além disto, a coexistência de várias instâncias de decisão local dentro do mesmo território metropolitano, aumenta o problema da governabilidade. O avanço do processo de democratização, tanto quanto a necessidade de vincular decisões políticas, econômicas, ambientais e planejar o desenvolvimento das regiões, geram a necessidade de incorporar a gestão novos mecanismos de gestão, consulta e de coordenação intermunicipal e intersetorial, de modo tornar mais ampla a participação da sociedade.

Considerando os aspectos jurídicos, políticos, econômicos e sociais, este trabalho está centrado no primeiro, tendo como recorte histórico o atual período constitucional. Cumpre ressaltar que a questão jurídica-normativa se distingue dos aspectos sócio-políticos, e que ambos serão tratados em momentos distintos deste trabalho. Desta forma, propõe-se, partindo de dados e informações empíricas, analisar os aspectos jurídicos e institucionais que determinaram a configuração e caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre, avaliando os instrumentos de gestão aplicados e as possibilidades de alternativas ao modelo existente. tendo como fonte dados e referências bibliográficas a respeito do planejamento, organização regional e gestão regional; das

³ Conforme o Censo Demográfico 2000 do IBGE, a população total da RMPA é de 3.716.192 habitantes.

normas que tratam das Regiões Metropolitanas em geral e, em especial, da região metropolitana de Porto Alegre.

Este trabalho está estruturado em capítulos. Inicia-se com uma análise histórica do processo de institucionalização das regiões metropolitanas no país, à partir do modelo imposto pelas Constituições de 1967 e 1969, até o previsto na atual Constituição Federal, de onde depreende-se considerações sobre os aspectos jurídico-normativos, e, após as implicações deste modelo normativo na esfera político-institucional e na gestão pública. Segue com a explicitação teórica dos princípios e fundamentos da gestão pública que podem ser aplicados a gestão metropolitana. Após, procura acrescentar novos elementos para a discussão da gestão regional, reportando a algumas experiências internacionais e das novas experiências no país.

Um capítulo específico trata da questão institucional metropolitana no Estado do Rio Grande do Sul, contendo a análise da legislação constitucional e infra-constitucional sobre a organização regional, que configurou o sistema institucional administrativo da Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA. Outro trata do arranjo institucional da região e da estrutura de planejamento e gestão e as instâncias de discussão e deliberação, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e o Orçamento Participativo Estadual.

E finalmente, este trabalho busca avaliar o desempenho da entidade metropolitana – a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN, órgão gestor da política metropolitana, analisando algumas das atividades desenvolvidas pela entidade, como o Sistema da Transporte Metropolitano e o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas.

2. OBJETIVOS

Partindo do pressuposto de que a estrutura político-administrativa das entidades públicas responsáveis pela gestão das regiões metropolitanas brasileiras demonstraram, no decorrer do tempo, não terem desencadeado um processo articulado e eficiente de gestão, que deveria prever a participação ampla dos agentes metropolitanos, este trabalho busca verificar esta premissa, tomando os pressupostos da gestão da Região Metropolitana de Porto Alegre como estudo de caso, através da análise de alguns programas do órgão metropolitano de planejamento.

É também objetivo deste trabalho, verificar, a partir do estoque dos arranjos institucionais existentes e das experiências internacionais e nacionais de gestão regional metropolitana, quais seriam o(s) modelo(s) mais adequados de planejamento e gestão regional e melhor adaptáveis a nossa realidade, do ponto de vista da eficiência e da democratização do sistema, como parâmetro de comparação com as políticas atualmente realizadas pela entidade metropolitana.

Deste modo, procurar-se-á reconhecer entre os modelos de gestão aplicados, qual o tipo de planejamento e gestão governamental executados no contexto relativo aos níveis de decisão administrativa, acrescentando-se elementos para discutir as competências e as funções do Estado na estrutura de gestão regional, tanto em relação aos programas e projetos de gestão, e sua normatização jurídica, quanto com a exequibilidade destes instrumentos normativos.

Para tanto, procura-se identificar e caracterizar os níveis de decisão político-administrativa (nível de decisão política regional) e os de gestão administrativa (instrumentos de planejamento e gestão) que atuam na cena metropolitana, com o objetivo de configurar a estrutura institucional existente, apresentando, finalmente sugestões para o aprimoramento do ordenamento jurídico e o aperfeiçoamento da estrutura de gestão metropolitana.

3. A REALIDADE METROPOLITANA E A DIMENSÃO METROPOLITANA:

Inicialmente, para a melhor compreensão dos objetivos deste trabalho, é necessário diferenciar as expressões *planejamento* e *gestão*, já que muitas vezes são tratados como semelhantes. No Brasil, desde a segunda metade da década de 1980, vem se intensificando o uso de expressões como gestão urbana, gestão ambiental, gestão regional, entre outras, sendo o termo gestão tratado como sucedâneo do termo planejamento. Conforme MACHADO em SOUZA (2002: 45-46). A “crise do planejamento” (urbano e regional) levou ao descrédito ao termo, sendo muitas vezes substituída pela expressão gestão, uma vez que o termo gestão, traz para alguns observadores, a conotação de um controle mais democrático, com base em acordos e consensos, em contraposição a planejamento, que teria a conotação de mais tecnocrático.

Planejamento e gestão são termos diversos por possuírem referenciais temporais distintos e por se referirem a diferentes tipos de atividades. *Planejar* remete ao futuro ou, na definição de SOUZA (2002: 46), “tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios”. *Gestão*, refere-se ao presente, assim, gerir significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista necessidades imediatas”. Ou seja, o planejamento é a preparação para a gestão futura, normalmente relacionado aos “planos”, ou em outras palavras, a gestão é a efetivação das condições de planejamento, sendo distintos e complementares.

Esta distinção é fundamental para definir o marco deste trabalho, uma vez que ao discutir a gestão metropolitana, com o estudo das ações concretas da administração pública no espaço regional metropolitano, entendidas como ação direta ou por delegação do Estado, não exclui-se o planejamento, como base da gestão.

Do mesmo modo, para a melhor alcance da significação deste trabalho, é necessário reportarmos a algumas definições sobre o que significa a expressão “região metropolitana”. CASTELLS (1979: 29) define região metropolitana como aquela “cuja área espacial caracteriza-se especialmente pela concentração de todo o tipo de atividades, de produção, de intercâmbio e de gestão”. GRAU (1983: 10) conceitua as regiões metropolitanas, em sentido amplo, como sendo “o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando em razão disto uma mesma comunidade sócio econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas”.

Hodiernamente o termo metrópole qualifica grandes aglomerações urbanas, com pelo menos um milhão de habitantes e capazes de se relacionar economicamente com inúmeras outras cidades, sendo em essência multifuncional. VILLAÇA (1998: 21) prefere o termo *área metropolitana* em vez de regiões, pois se constituem como um tipo muito particular de cidade, que inclui vários municípios, em que os moradores se relacionam enquanto consumidores ou pela força de trabalho.

De acordo com SCHOUMAKER (1998), a discussão sobre as metrópoles ganha novo destaque após meados da década de 80, quando emergem distintas funções metropolitanas, quais sejam, aquelas que se relacionam muito mais aos serviços voltados ao crescimento empresarial do que aquelas voltadas a população. Concentram parte crescente das riquezas, do poder econômico, dos capitais e das atividades estratégicas. Igualmente concentram as categorias sociais mais abastadas e os

empregos mais qualificados. Por outro lado, concentram as maiores desigualdades e problemas sociais.

Do ponto de vista jurídico, segundo ALVES (1998), a realidade metropolitana se caracteriza não só pelo seu reconhecimento no mundo do direito mas também com a abordagem normativa dos fatos, entende que a questão metropolitana se afigura dentro da necessidade de integrar funções públicas de interesse comum entre os entes federados (União, Estados e Municípios), ou seja, o termo região metropolitana pressupõe pluralidade institucional que exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução dessas funções públicas de interesse comum.

O reconhecimento jurídico veio com a constitucionalização da questão metropolitana. Para SAULE JÚNIOR (1997: 86) a constitucionalização foi uma necessidade que se impôs em razão da realidade urbana e metropolitana, que não podem mais ser compreendida como uma questão local, mas sim como uma questão nacional, pelos efeitos que ocasiona nos aspectos econômicos e sociais para a maioria da população brasileira que vive nas cidades, tornando-se relevante para o enfrentamento dos problemas regionais como a concretização do valor federativo da cooperação entre a União, os Estados e Municípios. A dimensão do fenômeno urbano em ritmo crescente nas últimas décadas, passa a ser traduzido a nível jurídico, pelas normas constitucionais responsáveis pela atuação do Poder Público e da sociedade.

No ordenamento jurídico de quase todos os países, coincidem o estabelecimento de três grandes níveis de planejamento, nacional, regional e local. Esta é uma das grandes indagações em relação ao planejamento regional no país, em que a dimensão política-administrativa supra-local não está prevista na ordenação do estado brasileiro. Os planos, enquanto atos administrativos positivos do Estado, poderão ser vinculantes, declaradores e geradores de direitos ou serão propostas/orientações da ação política. O planejamento regional, quando direcionado a determinada área não coincidentes a uma região política (*regionalplanning* ou *regionalplannung*), em geral dificulta a efetivação de planos vinculantes, o que para GARCIA-BELLIDO (2001: 13-21) se constitui em referencial para a existência de um direito administrativo formalizado

e sistematizando, de onde se vão originar os conteúdos e legitimidade dos planos urbanísticos. Ao contrário do planejamento local, em que os planos são vinculantes, o planejamento regional no país carece de rigidez, certeza e segurança jurídica, o que, passadas três décadas da definição legal do sistema, ainda constitui um desafio político-administrativo a ser superado.

Assim, a “dimensão metropolitana” incentivou a instituição de um estatuto específico, uma possível corrente de pensamento voltada especificamente para a discussão das questões metropolitanas e que incluem aspectos sociais, econômicos, jurídicos, culturais, entre outros, não sendo mais possível a limitação ao campo do planejamento urbanístico ou a outro qualquer, sendo essencialmente multidisciplinar. As ações para a implementação de políticas regionais, e tem sua realização passível de adequação a muitos campos, não ficando restrito ao campo jurídico ou a outro qualquer. Assim, embora tendo como base o marco jurídico que orienta o conteúdo constitucional e administrativo que se situa o planejamento e gestão regional, este trabalho situa-se em uma dimensão ampla, que transita por diversos campo, como forma de acrescentar elementos motivadores para a ampla discussão da questão metropolitana

4. A EXPERIÊNCIA METROPOLITANA BRASILEIRA

4.1 – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES NO PAÍS:

A questão metropolitana aparece explicitada pela primeira vez no texto da Constituição Federal de 1967 e mantém-se com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Entretanto, desde o início dos anos 60, diversos grupos técnicos nos Estados vinham discutindo o fenômeno da metropolização, buscando um tratamento mais específico. Com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, em razão do crescente êxodo rural nas décadas de 1950 e 1960, o processo de urbanização consolidara, em torno das principais cidades do país, regiões urbanas com relacionamentos políticos-administrativos e problemas comuns (AZEVEDO E GUIA, 2000).

No Rio Grande do Sul, a Região Metropolitana de Porto Alegre foi delimitada em 1968 pelo Governo do Estado, adotando três critérios para definição: a continuidade dos espaços urbanizados, medido através de fotografias aéreas, os fluxos de transporte, especialmente de transportes de passageiros e as funções exercidas pelos centros urbanos periféricos à capital do Estado. Assim, além da capital Porto Alegre, a Região Metropolitana de Porto Alegre era formada pelos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

Conforme dados da Fundação Metropolitana de Planejamento - Metroplan, de 1970 a 1973, os prefeitos dos municípios da área de abrangência da região metropolitana, conscientes da incapacidade de resolver individualmente os problemas regionais, criaram em 14 de abril de 1970, o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e instituíram o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), como executor técnico das diretrizes e políticas daquele Conselho, ao qual foi atribuída, entre outras atividades, a elaboração do Plano Diretor Metropolitano. Como intervenientes estavam o Governo do Estado, através da Secretaria de Obras Públicas e o Governo Federal, através do SUDESUL, órgão do Ministério do Interior. Em outros estados, outros grupos foram instituídos, dos quais podemos citar o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), o Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMT) do Rio de Janeiro, a Companhia do Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) na Bahia, e pelo Governo do Estado de Minas Gerais elaborado um estudo preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Vários arranjos passaram a surgir no início da década de 1970, assim, os governos estaduais começaram a criar suas estruturas administrativas de acordo com as particularidades de cada região e tendo como centro as capitais do Estado.

4.2 - AS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS DE 1967 E 1969: O MODELO CENTRALIZADOR:

A regulação federal da questão metropolitana só ocorreu com a Constituição militar de 1967. Após promulgada, previu o sistema que é a base da atual estrutura de gestão metropolitana. A regulação ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Complementar n.º 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

De início, pode-se dizer que a modelo de institucionalização feriu o sistema constitucional brasileiro que optou pelo federalismo clássico ou de equilíbrio. O federalismo clássico, conforme BONAVIDES (1996), é conhecido como o sistema que proporciona a equidade de autonomia entre as unidades territoriais. Constitui-se em um Estado soberano, formado de uma pluralidade de Estados, no qual o poder emana dos estados membros ligados numa unidade estatal

No federalismo clássico, os governadores e os deputados dos Estados são eleitos, governam e legislam com autonomia, respeitada a ordenação federal, que traça constitucionalmente as linhas da repartição de competências entre a União, Estados e Municípios. Depois de relacionar as competências privativas da União, a Constituição Federal admite, para os Estados, a competência concorrente, que pode ser supletiva ou complementar.

Em outras palavras, no contexto de nosso federalismo, é da natureza da autonomia reservada aos Estados a autogestão, isto é, administrar-se, o que certamente inclui o gerenciamento do seu desenvolvimento econômico e social. O planejamento estadual é da essência do governo estadual, tanto quanto o planejamento municipal é da essência do governo municipal.

Assim sendo, quando se tratar de instituir regiões que abranjam partes de diferentes Estados para promover o desenvolvimento regional, a competência é da União. Pela mesma razão, quando se tratar de instituir regiões por agrupamento de municípios de um mesmo Estado, a competência é, necessariamente, do Estado ao qual pertençam os municípios a serem agrupados.

Não obstante a isso, a Constituição Federal de 1967, que adotava este sistema de repartição de competências, ao tratar da ordem econômica e social, dispôs, no artigo 157, parágrafo 10, que “*A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de interesse comum*”. Este dispositivo, atribui à União a gestão do

desenvolvimento nacional, no que está certo, e, no que está errado, subtrai dos estados membros uma competência original, que a mesma Constituição, ao tratar da repartição de competências, lhes atribuíra.

O que passou a ocorrer, a partir de 1964, com os militares no poder, foi uma inclinação para reduzir a autonomia reservada aos estados e aos municípios. De sorte que, no rumo da Constituição Federal de 1967, a de 1969 manteve o dispositivo no artigo 164, ainda no capítulo do desenvolvimento econômico e social, como segue: “A União, mediante Lei Complementar, poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios e, que, independentemente de vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”. Neste contexto, a 08 de junho de 1973, editou-se a Lei Complementar Federal n.º 14, alterada pela de n.º 27, de 3 de novembro de 1975, instituindo as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, posteriormente a Lei Complementar n.º 20/74 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

É indispensável acrescentar que as Constituições Federais de 1967 e 1969 deslocaram para a União a competência de criar regiões por agrupamento de municípios de um mesmo Estado, não porque estivessem especificamente preocupadas com os desenvolvimentos regionais, e sim porque estavam interessadas em fortalecer a unidade do controle policial da nação. Do ponto-de-vista da vontade legislativa, o deslocamento da competência não passava de uma estratégia para garantir e consolidar o poder militar:

“Essas áreas, atraídas para a esfera de influência direta do poder central, tornam o governo federal detentor de poderoso instrumento, que, sob a determinação do centralismo autoritário, garante as condições para que nelas se opere, com segurança, a expansão do sistema.” (PANIZZI, 1977).

Conforme ARAÚJO FILHO (1996), a própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico

assumido pelo governo militar e não a dinâmica da cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento. Para o autor, a edição da Lei Complementar n.º 14 teve como objetivo principal

“submeter os conteúdos sócio-econômicos do espaço metropolitano às diretrizes centralizadoras emanadas do Estado autoritário com o objetivo de controlar a dinâmica social das áreas mais ativas do país e adequá-las ao padrão de desenvolvimento assumido pelo regime autoritário.” ARAÚJO FILHO (1996: 66)

A inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas criadas naquele momento demonstrou, desde então, os sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção:

“Resulta desse processo o fato de que as nove regiões metropolitanas tinham como sede as capitais de seus respectivos estados, prevalecendo interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana.” (MOURA e FIRKOWSKI, 1999: 105)

Na avaliação de FRANCISCONI e SOUZA (1976: 150) atribuiu-se, no processo, maior importância às funções político-regionais do que aos aspectos qualitativos intrametropolitanos. Por falta de uma análise mais acurada, foram implantadas em capitais estaduais independentes destas apresentarem característica de região metropolitana. Por outro lado outras regiões com características metropolitanas, mas que não eram capitais, não tiveram esse reconhecimento, como por exemplo, a região de Campinas-Valinhos apresentava uma problemática de inter-relações regionais mais complexa que a Região Metropolitana de Belém na época ou o caso de Londrina e Maringá no Paraná que possuíam um relacionamento mais intenso que Curitiba com algumas cidades de sua região.

A idealização das Regiões Metropolitanas brasileiras foi baseada nas definições, bem como nas estratégias de ordenamento territorial ocorridas particularmente nos Estados Unidos e na França. Nesses países, desde os anos 50, foram

criadas entidades metropolitanas com objetivo de organizar informações estatísticas (Estados Unidos) ou promover a ordenação territorial (França). Para MOURA e FIRKOWSKI (1999: 106) a criação no país das regiões metropolitanas não foi um fato isolado das experiências internacionais, mas, ao contrário de outras, a prevalência do caráter político não garantiu a superação do conflito existente entre a institucionalidade e a especialidade – em essência – ele próprio motivador da criação da nova unidade regional – que pelo contrário, parece ter agravado a distância entre ambos.

Cumprir ressaltar que este modelo de instituição estava passando por cima da autonomia reservada pelas próprias constituições de 1967 e 1969 não só aos Estados, como também aos municípios, de cujos consentimentos nem de longe se cogitava no processo de instituição das regiões.

Na discussão prévia da Constituição de 1967, o jurista Hely Lopes Meirelles foi encarregado de preparar o “Anteprojeto de Lei Complementar” para a definição do estatuto legal das regiões a serem criadas. Pelo projeto haveria a promulgação de uma lei complementar para cada Região Metropolitana (SERFHAU, 1967: 43-48). No seu entendimento, tanto a União quanto os Estados poderiam estabelecer regiões metropolitanas,

“constituídas por Municípios que integrem a mesma comunidade sócio-econômica, cujas obras e serviços de interesse regional serão planejadas e realizados em conjunto, por uma administração unificada, de caráter intermunicipal” (MEIRELLES, 1967, in AZEVEDO, 1976).

A possibilidade dos Estados ou dos municípios participarem do estabelecimento de suas regiões metropolitanas acabou sendo descartada no texto da Constituição que estava por ser imposta.

4.3. A LEI COMPLEMENTAR N.º 14/73

Regulamentando o que tratava o artigo 157, parágrafo 10, da Constituição Federal de 1967 e mantido no artigo 164 da Constituição Federal de 1969, que dispunha que a União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de interesses comuns, foi editada, em 08 de junho de 1973, a Lei Complementar Federal n.º 14, posteriormente alterada pela Lei Complementar n.º 27, de 3 de novembro de 1975, instituindo as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e posteriormente pela Lei Complementar n.º 20/74 que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A estruturação das entidades metropolitanas, na forma da lei, deveria se dar através da constituição do sistema de dois Conselhos: um deliberativo, composto por cinco membros, nomeados pelo governador do Estado, um deles indicado pelo prefeito da capital e outro por indicação dos municípios integrantes da região; outro, consultivo, composto pelos representantes dos municípios e presidido pelo presidente do conselho deliberativo. O sistema fechou qualquer outra possibilidade de organização político-administrativa, e garantiu ampla maioria de participação dos executivos estaduais, limitando a participação dos municípios e comunidades. O Conselho Deliberativo deveria ser presidido pelo governador, com a maioria dos seus membros indicados por este. Ao Conselho Consultivo, em que todos os municípios poderiam participar, era atribuída apenas uma função simbólica, limitada a apresentação de “sugestões”. No dizer de SILVA (2002: 645) dois órgãos de fraca estrutura e ineficiência comprovada.

As competências do Conselho Deliberativo seriam a de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado, a programação dos serviços comuns, a execução dos programas e projetos de interesse da região que deveriam ser executados pela entidade estadual, diretamente ou através de convênios.

As características de centralidade, generalidade e simetria presentes na Lei Complementar 14/73, podem ser exemplificadas pelas partes referentes aos serviços comuns: Como aos Municípios não foi dada a autonomia para definir quais serviços seriam considerados comuns, a conceituação legal acabou por impô-los unilateralmente aos municípios, independente de suas especificidades sócio-espaciais, econômicas ou culturais. A lei também não decompôs os serviços em suas diversas etapas específicas, prevalecendo a intenção de submeter a mesma instâncias decisória - no caso, o órgão de gestão metropolitana - todas as etapas de um mesmo serviço, não restando qualquer etapa que pudesse ser considerada de peculiar interesse dos municípios.

Para AZEVEDO (1976: 62), apesar das incongruências, entretanto a lei contemplou duas questões importantes: A primeira, foi a introdução do ordenamento do uso do solo como preocupação, a ser regulamentado pelos mecanismos legais de planejamento. A outra foi a formulação do conceito de **interesse metropolitano**, expressando o reconhecimento da necessidade de uma ação conjunta na realização dos serviços que escapassem ao interesse local.

Sobre a referência na lei ao que seriam as “funções públicas de interesse comum”, ALVES (1998) divide a expressão em dois conceitos que resumidamente poderiam ser apresentados assim: o de “*função pública*” entendido como a execução dos serviços públicos, a normatização, o estabelecimento de políticas públicas e do controle da execução e de “*interesse comum*” como sendo o vínculo das ações ou das atividades de entes político-administrativos agrupados territorialmente para o exercício destas funções públicas. É possível afirmar que a edição da lei acabou por impor, embora não tivesse esta intenção, a existência de um nível administrativo regional na estrutura de organização do estado brasileiro, com fundamento no interesse regional.

4.4. O MODELO DE GESTÃO

Sobre a estruturação das entidades metropolitanas e seu suporte político-institucional, AZEVEDO (1976: 62) discorre sobre as contradições organizacionais e políticas do Estado brasileiro, presentes nas diversas esferas administrativas em que se instituíram as entidades metropolitanas no Brasil. A reforma administrativa de 1967 (Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967) estimulou a proliferação de empresas estatais. Neste contexto, também as peculiaridades administrativas locais, acabaram por exercer influência sobre o formato político institucional assumido por cada uma das entidades metropolitanas. Instituídas as entidades administrativas, o Governo Federal tratou de fornecer a base institucional de apoio. Em primeiro lugar criou a Comissão Nacional de Política Urbana em 1974, com o objetivo de acompanhar e apoiar a implantação das administrações metropolitanas, propor diretrizes de política de desenvolvimento urbano e avaliar o desempenho da nova experiência. Em segundo lugar, criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU (Lei 6.256, de 22/10/75) com o objetivo de dotar o Conselho Nacional de Políticas Urbanas, anteriormente criado, de condições de intervir nas Regiões Metropolitanas.

Como visto, a Lei Complementar n.º 14/73 estabeleceu que a sistema de gestão metropolitana deve ser atribuída a dois conselhos: um deliberativo e a um consultivo, que deveriam contar com apoio técnico de entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, responsável pelas políticas de desenvolvimento regional. Entretanto, para FERNANDES JUNIOR (1984), não são previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação destes Conselhos.

Do ponto de vista do modelo de gestão, para ROLNIK e SOMEKH (2000), as estruturas criadas eram completamente pré-fixadas e hierárquicas, sendo fortemente baseadas nos executivos estaduais, garantindo para estes ampla maioria nas decisões, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas.

O modelo de estruturação era completado pelos fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano, sobretudo os projetos nas áreas de saneamento, habitação e transporte.

4.5. O PLANEJAMENTO E O PLANO METROPOLITANO

A Lei Complementar n.º 14/73 inclui, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social das regiões metropolitana. A inserção do planejamento integrado como serviço comum trouxe uma consequência importante: o de considerar o planejamento como atribuição comum aos entes metropolitanos, não apenas do Estado.

A competência para a elaboração do plano metropolitano, com base nos pressupostos indicados na lei passa a ser da entidade metropolitana. A discussão que surge é em relação a natureza jurídica do plano metropolitano. Para SILVA (1981: 201), no sistema brasileiro, o princípio é de que os planos sejam aprovados por lei, em que seu conteúdo se integra a natureza da lei. Ocorre que as regiões metropolitanas não assumiram as características de entidade governamental com capacidade normativa autônoma, portanto carece de legitimidade para a aprovação de planos.

Como anota ALVES (1998), a Lei Complementar piora a situação, pois não faz nenhuma referência especial quanto a aprovação do plano metropolitano, ficando, a primeira vista com a possibilidade de ser aprovado por Decreto do Governador ou pela Assembléia Legislativa do Estado. Embora não exista nenhuma norma que outorgue tal competência ao executivo estadual, este é que a acaba editando.

No mesmo sentido, para Paulo B. de Araújo Lima, em SILVA (1981:202) o regime da Lei Complementar não conferiu poder político ou administrativo para realizar o plano metropolitano ou para impor a sua realização: “a atribuição de planejar os serviços comuns não é propriamente uma competência de direito público, pois lhe falta poder cogente para impor os resultados de seus planos e projetos”.

Assim, deparamo-nos com o problema da legitimidade e legalidade da aprovação do plano metropolitano, que deve ser seguido pelo integrantes da região metropolitana. Para SILVA (1981: 203) sua aprovação por lei estadual carece de legitimidade para que possa ser aceito pelos municípios. Os órgãos previstos na Lei Complementar – Conselho Consultivo e Deliberativo – não possuem representatividade popular, nem municipal, para aceitação de suas decisões. O único meio que poderia lhe dar força cogente seria a aprovação do plano pela totalidade das Câmaras Municipais da região, o que é politicamente inviável ou pelo menos muito difícil de ser viabilizado.

Na prática poucos dos planos metropolitanos foram aprovados, os planos diretores municipais acabaram suplantando a intenção dos planos regionais, quando aprovados, decorreram de projetos de lei de autoria dos governos estaduais.

4.6. A QUESTÃO DOS RECURSOS

Os recursos se constituíram fator importante na execução da política urbana e na atuação das entidades metropolitanas. Entre 1967 e 1974, os recursos destinados às políticas governamentais eram em sua maioria recursos vinculados ao orçamento com destinação específica. A partir de 1974, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que tinha como objetivo principal alocar recursos em infra-estrutura econômica, o Governo Federal passou a utilizar-se de critérios bastante flexíveis na distribuição das verbas da União. As metas governamentais passaram a ser geridas a partir de projetos e programas específicos, priorizados de acordo com o jogo das pressões e alianças políticas.⁴

É inegável que a existência do FNDU contribuiu para impulsionar as atividades desenvolvidas pelas entidades metropolitanas e os municípios sob sua órbita.

⁴ O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano dividia-se em duas subcontas: as destinadas ao desenvolvimento dos transportes urbanos, gerida pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, e a destinada aos “Outros Programas de Desenvolvimento Urbano”.

A partir de 1979, com o Decreto-lei 1754, de 31 de dezembro de 1979, foi determinado que os repasses do tesouro destinados ao Fundo de Desenvolvimento - a qual o FNDU era vinculado, seriam transferidos por etapas. Esse mesmo Decreto determinou que o fundo seria extinto em 1983 e os recursos que lhes seriam destinados passariam a integrar a lei orçamentária. Para STEINBERGER (1986: 64-65) isto “significou uma ceifada na possibilidade de administrar recursos de uma forma mais integrada. Isto porque uma das primeiras resoluções do CNDU aprovada poucos meses antes da criação deste Decreto-Lei, continha uma proposta de diretrizes para a programação do CNDU.”

O que se buscava era adequar os recursos do FNDU dentro de uma proposta objetiva de política urbana, que impedisse o seu desvio sob a flexibilidade de alocação de recursos que a administração de políticas por fundo propicia. Entre estes objetivos estava o de priorizar programas vinculados a política nacional de desenvolvimento urbano.

A maior contradição desse período, segundo ARAÚJO FILHO (1996: 66-67), é que ao mesmo tempo em que o Governo se mobilizava para a montagem de toda a organização institucional e legal do sistema de planejamento urbano, a opção de gerir políticas urbanas, a partir de programas sem diretrizes claras e definidas, significava flexibilizar os critérios de alocação de recursos, satisfazendo demandas clientelistas, com a conseqüente desorganização do próprio planejamento que pretendia implantar. Além das demandas oriundas dos grupos políticos, com suas requisições particulares, a gestão por programas ainda sofria as pressões das poderosas estruturas setoriais que atuavam nas áreas metropolitanas e que em razão da fragmentação administrativa do país encontravam espaço de autonomia para agir.

Neste contexto, é possível concluir que a motivação predominante para a participação dos municípios nas Regiões Metropolitanas, neste período, reside no fato da lei complementar garantir preferência na obtenção de recursos estaduais e federais aos municípios integrantes, desde que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns. Assim, a partir de 1975, os órgãos metropolitanos passaram a possuir maior prestígio, uma vez que assumem a função de intermediadores de recursos

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

do governo federal às agências estaduais e aos municípios, por outro lado passou a ocorrer também uma maior intervenção dos órgãos metropolitanos nas políticas municipais, afetando, de forma indireta, o princípio da autonomia dos municípios.

Para ARAUJO FILHO (1996: 97) a extinção do FNDU foi “o canto do cisne nas já difíceis possibilidades de se estabelecer uma política urbana de caráter nacional.” Isto é demonstrado pelo fato do período de maior atuação das entidades metropolitanas foi entre 1974 e o início da década de 1980. À partir deste período a disputa pela alocação de recursos para os projetos de âmbito metropolitano se tornou mais difícil.

5. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MODELO NORMATIVO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO

O nosso sistema constitucional atual combina o modelo de repartição horizontal de competências - em que cada ente federado (União, Estado e Município) tem autonomia para legislar e autogovernar, desde que não conflitem entre si - com o modelo de federalismo de cooperação, onde prevalece o sistema de cooperação entre os entes federados. A Constituição Federal adotou uma distribuição de competências que não tolera espaços vazios de responsabilidade, de forma que não se pode deixar de atribuir a nenhum dos níveis de governo a responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo.

O texto constitucional, no Título da Organização do Estado, divide as competências em *administrativas* (art. 21), que são indelegáveis da União; as *privativas da União* (art. 22), as quais competem a União legislar, porém admitem delegação por lei complementar autorizadora; as *Comuns da União, Estados e Municípios* (art. 23); as *Concorrentes* (art. 24), em que mais de um ente pode legislar e a *Concorrente Suplementar* (art. 24, parágrafos 2º, 3º e 4º e art. 30, II) que prevê a regra na qual a União não legislando podem o Estado ou o Município fazê-lo.

De acordo com o artigo 24, parágrafo 1º, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. O Estado

de acordo com o parágrafo 3º deste artigo, poderá exercer a *competência legislativa plena* para atender as suas peculiaridades com a inexistência de lei federal sobre normas gerais.

No mesmo sentido, o artigo 25, parágrafo 1º, diz que são reservados aos Estados as competências que não lhe sejam vedados pela Constituição. Assim, quando esta responsabilidade não for imputável diretamente a União ou ao Município, ela será remetida ao Estado federado, detentor neste caso, da *competência residual* ou *remanescente*. O artigo 21, IX da carta de 1988 prevê que compete a União elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, aquilo que diz respeito ao interesse nacional é da competência da União e pela competência residual os planos regionais estaduais são da competência do Estado.

Os Estados, além da competência concorrente para legislar sobre o direito urbanístico e da competência residual, tem a atribuição constitucional, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

O artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal, dispõe o seguinte:

“Art. 25...

(...)

§ 3º *Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.*

Depreende-se do mandamento constitucional as características do modelo jurídico-institucional do sistema das Regiões Metropolitanas brasileiras. De certo afirmar-se tratar poder discricionário dos Estados, a faculdade de instituir as figuras regionais previstas constitucionalmente, constituídos por municípios limítrofes, com o objetivo de integrar as políticas e o planejamento das função que sejam de interesse comum, o que deverá ser feito através de lei complementar estadual.

Para ALVES (1998) a atual Constituição Federal, com o disposto no artigo 25, parágrafo 3º, inaugura uma nova e significativa dimensão de nosso federalismo de integração. As figuras regionais constituídas pelas Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões passam a ter um estatuto jurídico-constitucional profundamente diferenciado dos modelos tradicionais. O referido dispositivo impõe uma determinação normativa, em que se recorta uma nova modalidade de atribuição de poderes administrativos, que requer uma tomada de posição diferenciada frente ao nosso federalismo de caráter cooperativo e orgânico. Segundo o autor, no âmbito destas figuras regionais, postula-se a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão regional, por força da própria Constituição Federal.

“Onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum. Isto deverá repercutir profundamente na forma de planejamento, programação, execução e controle de funções estatais e de serviços públicos e de serviços urbanos de caráter urbano regional, em nosso sistema federativo.” (ALVES, 1998)

Efetivamente, surge com a ordenação constitucional a exigência da cooperação entre os entes federados. Cooperação esta entendida, por força do ordenamento constitucional, como obrigação, em razão do princípio da supremacia do interesse público, uma vez que, na nossa estrutura institucional brasileira prevalece o

princípio da predominância de interesse⁵, o que gera, não raras vezes, conflitos de competências em razão do interesse predominante.

Desse modo, vigora no Brasil um quadro de competências constitucionais menos rígido, em que a interpretação sistêmica da Constituição Federal deve levar em conta os objetivos de integração dos interesses públicos nacionais, prevalecendo as competências comuns e concorrentes em relação as exclusivas.

Nesta direção, conforme SAULE JÚNIOR (1997: 80), o **princípio da cooperação** surge como o preceito norteador dos sistemas e mecanismos que promovam a integração entre os componentes da federação para a realização de tarefas de interesse comum. Ou seja, não há como se pensar na questão da gestão regional sem o reconhecimento da necessidade de cooperação entre os entes federados quando houver o interesse público prevalente.

5.1. O POSICIONAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL

O tratamento da questão metropolitana na Constituição Federal de 1988 no capítulo específico da “Organização do Estado” deslocando-o do capítulo da “Ordem Econômica” da Constituição anterior, pode suscitar a discussão sobre a criação de uma nova figura político-administrativa regional - um quarto nível de poder - desvinculado dos atuais entes federados.

O preceito constitucional não tem a intenção de autorizar a criação de um novo ente político-administrativo, entre o Estado e o município, com poder de legislar sobre matéria regional. Para ALVES (1998) trata-se de autoridade pública regional que deve ter caráter administrativo e não político, caracterizada a função administrativa como sendo aquela voltada a realização das ações públicas de interesse comum, possuindo,

⁵ No mesmo sentido José Afonso da Silva e Nelson Saule Júnior entre outros doutrinadores defendem a princípio da prevalência do interesse público como um dos fundamentos da estrutura institucional urbanística.

assim, a autoridade pública regional, na falta de disposição constitucional neste sentido, o caráter administrativo e não político. O fato das figuras regionais estarem inseridas no Capítulo da Organização do Estado, não confere por si só personalidade jurídica própria aos entes regionais.

No mesmo sentido, SAULE JUNIOR (1997: 80) refere que o principal problema destas unidades regionais para o desempenho de suas funções é a de ter apenas capacidade administrativa, não tendo capacidade política, normativa e financeira própria. O disposto na Constituição Federal, inserido no Título da Organização do Estado e no capítulo referente aos Estados Federados, deixa uma lacuna sobre a legitimidade das decisões dos organismos regionais. Não havendo disposição no sentido da competência legislativa para editar normas de caráter regional, por falta de definição, esta fica sob responsabilidade do Estado, através do legislativo estadual.

5.2. A COMPETÊNCIA DO ESTADO EM MATÉRIA REGIONAL

O disposto no parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal, se constitui em exceção a regra do ‘caput’ do artigo e da competência reservada pelo seu parágrafo primeiro. A Constituição Federal de 1988 repassou para os Estados a competência de instituírem as figuras regionais, sem que esta regra precisasse ser necessária.

Para BISOL (1997) o legislador constituinte ao se preocupar em devolver aos Estados-membros parte das competências que as Constituições de 1967 e 1969 lhes haviam subtraído, acabou em relação às figuras regionais, fazendo de forma defeituosa:

“...o legislador constituinte preocupou-se em fazê-lo, mas o fez mediocrementemente: Ao invés de simplesmente excluir o dispositivo para restaurar a plenitude da regra geral do sistema de repartição de

competências, com o que devolveria aos Estados-membros a atribuição de instituir agrupamentos regionais de seus municípios, a Constituição Federal de 1988 enveredou por um caminho atécnico, dando nova e má redação ao dispositivo”.

O dispositivo constitucional assim figura como regra especial na sua relação com a regra geral: “Agora ambos, tanto a regra especial, como a regra geral, dizem a mesma coisa, isto é, a primeira não excetua nem especializa absolutamente nada da segunda.” (BISOL, 1997). Em outras palavras, no nível constitucional federal é criada uma permissão desnecessária face a autonomia estadual⁶.

Isto posto, resta afirmar e reconhecer a responsabilidade dos Estados na formação da organização regional e na formulação da política metropolitana, respeitando as características e condicionantes específicos de cada região, conforme a delegação prevista na Constituição Federal. Assim, no contexto da organização do Estado brasileiro, os Estados federados tem competência legislativa de definir, alterar e instituir unidades regionais previstas, bem como o seu modelo de gestão.

Quanto a outros arranjos voluntários, por falta de outra disposição, são de livre constituição, tanto pelo Estado, pela competência de organização administrativa do território, quanto dos municípios que desejarem, não necessitando da previsão ou autorização constitucional.

Para MOREIRA NETO (2001: Cap. III - item 12) as novas modalidades de coordenação voluntária, se acrescem positivamente a distinção doutrinária entre as leis federais nacionais e as leis federais de aplicação restrita à União, apontam tendências equívocas, que ainda caracterizam um modelo vacilante de federalismo brasileiro, da qual decorre o seguinte quadro sobre a integração administrativa no federalismo brasileiro:

⁶ Nas conclusões do Relatório da Comissão de Revisão e Consolidação das Leis Estaduais da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1997) é sugerido por BISOL, no nível nacional, que se providencie, no Congresso Nacional, um projeto de emenda constitucional que retire da Constituição Federal de 1988 o parágrafo 3º do artigo 25, ou o substitua por texto no qual se defina a competência da União para formação de regiões por agrupamento de municípios pertencentes a mais de um estado-membro, o que devolveria aos

QUADRO 1: Instrumentos de integração administrativa no federalismo brasileiro

INSTRUMENTOS COERCITIVOS	INSTRUMENTOS VOLUNTÁRIOS
Desenvolvimento Regional (Art. 21, IX) Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Art. 25, § 3º)	Pactos de Cooperação: Consórcios, Convênios, Acordo de Programa, (incluídos os contratos de gestão). (EC 19/98)

5.3. A COMPULSORIEDADE DA RELAÇÃO REGIONAL

A realização das funções públicas de interesse comum, em nível regional, consigna o difícil problema da conjugação das atividades em diversos níveis. Para ALVES (1998), o problema decorre do princípio da legalidade das funções públicas, pois estas não prescindem necessariamente de lei para regulá-las.

O previsto no artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal, refere-se a forma de realizar, mediante lei complementar, o agrupamento **compulsório** de municípios. A autorização constitucional quebra com a regra do sistema jurídico brasileiro, em que é vedado ao Estado instituir obrigação aos municípios, em função do princípio da autonomia⁷. No entender de ALVES (1998) inaugura-se novas relações intergovernamentais obrigatórias, em face da necessidade de realização das funções públicas de interesse comum⁸.

Estados, por força da regra geral de repartição de competências, a iniciativa para a formação de regiões sócio-econômicas por agrupamento de seus próprios municípios, independentemente de Lei Complementar.

⁷ Vide Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente por decisão unânime Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF - ADI 826 - TP - Rel. Min. Sydney Sanches - DJU 12.03.1999) declarando inconstitucional norma constitucional estadual que estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º). Desse modo, violando o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da CF e 11 do ADCT.

⁸ O autor já havia feito interpretação semelhante, em razão do artigo 164 da Constituição Federal de 1969, cuja substância é a mesma do artigo 25 § 3º, da atual Constituição. Vide *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*, Alaor Caffé Alves, Bushatki, São Paulo, 1981, p. 163.

Entretanto, autores entendem que o vínculo regional não pode ser criado de forma arbitrária pelo Estado, a não que se houver uma **situação objetiva** que justifique a necessidade da realização das funções públicas de interesse comum. Não havendo tal circunstância, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pode se constituir em ato ilegal, por falta de motivação. Ocorrendo isto, poderá a ação do Estado ser interpretada como ingerência ilegal na autonomia municipal.

Esta situação objetiva pode ser entendida como a ocorrência a de uma espécie de “**fato gerador**” da relação regional baseada no interesse comum. Em sentido amplo, poderia ser uma necessidade pública indispensável ou essencial de âmbito regional, uma função pública de interesse comum, que necessitasse para a sua realização da conjugação de esforços de dois ou mais municípios e/ou o Estado e que pela sua importância ou relevância tem a obrigação de ser realizada. A identificação desta necessidade seria o primeiro passo para a ocorrência da relação regional.

Como ente federado não pode se eximir de realizar tarefa constitucionalmente atribuída e como as questões de caráter regional são, via de regra, ligadas a problemas fundamentais, como por exemplo, transporte, lixo, meio ambiente, etc., uma vez instituída determinada região pelo Estado, pelo reconhecimento desta necessidade, não pode o município se negar a participar deste arranjo.

Como visto, existindo a real e efetiva necessidade da realização de funções públicas de caráter comum, o Estado pode, na opinião de ALVES (1988) instituir determinada região sem que os municípios envolvidos possam alegar a impertinência do vínculo regional. Nesta situação, legalmente reconhecida, os municípios em razão de sua autonomia, podem negar-se a participar da gestão regional, mas terão de suportar as intervenções para a realização das funções ou serviços regionais.

Uma vez criada a região metropolitana, ou na expressão do autor, “município metropolitano”, o município integrante não fica obrigado a participar ativamente do processo de decisão das políticas, entretanto o importante é considerar que o município, na execução das funções públicas de interesse comum, neste caso, fica

adstrito a tolerar a execução em seu território, não podendo a realização sofrer solução de continuidade, sob pena de prejudicar outros municípios limítrofes. Desta forma, não é permitido ao município opor obstáculo a realização de ação de interesse público legitimamente reconhecida, prevalecendo novamente o princípio do interesse público em que o interesse local está compreendido no interesse regional.

5.4. A PREVALÊNCIA RELATIVA DO INTERESSE MUNICIPAL SOBRE O INTERESSE METROPOLITANO

Embora não haja uma previsão expressa para o município legislar sobre direito urbanístico, a competência do município é preponderante em relação a competência da União e dos Estados e decorre do estabelecido no artigo 30 e nas normas do capítulo da política urbana da Constituição Federal, que definem, em seu artigo 182, o município como o espaço político institucional para a realização das normas dirigentes da política urbana, consignando o poder de auto-regulação organizacional e autogoverno, ou seja, de autonomia.

O município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual quando couber. Assim, na dimensão política, o chamado “poder local” dispõe de autonomia para formular e executar as políticas necessárias para assegurar o direito à cidade. Entretanto, a preponderância do município não significa diminuir, e muito menos isentar, a responsabilidade da União e do Estado, não só pela competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico como também pelas obrigações comuns a estes.

Desta forma, no caso da relação regional, identificado o interesse comum regional, a preponderância deste interesse municipal pode ser relativizada. A competência, por força do princípio da cooperação, para a realização das chamadas funções públicas de interesse comum, é tanto da municipalidade, quanto do Estado a que pertença a região, devendo as mesmas serem integradas.

Em relação ao conflito na aplicação de política regional que contraria interesse municipal deve-se verificar qual dos interesses públicos prevalece no caso concreto deve preponderar.

5.5. A AUTONOMIA MUNICIPAL E O INTERESSE METROPOLITANO

A federação brasileira acrescentou ao esquema tradicional bipartite a peculiaridade da introdução do município como entidade federadas, possuindo, igualmente autonomia, conforme o artigo 18, *caput*, da Constituição Federal. Ao município é reservado uma série de competências enumeradas (arts. 23 e 30, II a IX) e não expressas, compreendidas estas numa fórmula ampla – o atendimento ao interesse local (art. 30, I), entendido como o *peculiar e predominante* interesse local. Uma particularidade está no auto-governo desses interesses locais, o que lhe confere autonomia jurídica relativa.

No âmbito da questão metropolitana, conforme ALVES (1998), o conceito de autonomia dos entes político-administrativos deve ser ampliado em sua complexidade, o que requer uma diferenciação na distribuição de competências e na aplicação do princípio da autonomia local, em razão da necessidade de se encontrar a forma institucional adequada para a eficácia e eficiência das atividades de interesse comum, em função da necessária legitimidade das decisões.

O exercício das competências comuns e concorrente suplementar, no sistema da Constituição Federal, possibilita entender que o interesse local e o regional metropolitano devem estar coordenados ou integrados, na medida em que exprimem funções públicas de interesse comum, devendo o município também participar de sua administração e regulação legislativa, o que pela Constituição anterior era proibido. Assim, o município tanto tem capacidade para editar e executar normas de política

regional, desde que não conflitem com o interesse público regional, quanto suplementá-las ou neutralizá-las quando desconformes com as necessidades regionais.

5.6. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA OS ÓRGÃOS REGIONAIS E A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO METROPOLITANA

Somente as normas jurídicas de caráter regional que podem ser impositivas aos municípios, mesmo em relação às funções públicas de interesse comum, são as oriundas de lei (complementar) aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, podendo o município suplementá-las, conforme autorização constitucional estadual. Do mesmo modo, é possível ao Estado outorgar, mediante previsão constitucional, a iniciativa legislativa aos organismos regionais, para impor normas de interesse político regional, nos limites previstos legalmente.

Defende ALVES (1998) que **a legitimidade desse procedimento compreende a ampla participação dos municípios nos organismos regionais**, e conseqüente participação na elaboração legislativa. Sustenta que o Estado, ao criar as figuras regionais, não poderá gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum, posto que ofenderia expressamente o texto constitucional. A titularidade do exercício destas funções são da entidade pública administrativa onde “representantes do Estado e dos Municípios envolvidos deverão, de forma paritária, participar das funções normativas, diretivas e administrativas correspondentes.”

No mesmo sentido, para LOMAR (2001), o fato do Estado federado legislar e atuar sobre o território do município para satisfazer os interesses coletivos, não autoriza que se dispense a participação municipal na gestão metropolitana, muito pelo contrário, a participação se torna indispensável.

5.7. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal estabelece no mesmo âmbito de igualdade, responsabilidades constitucionais às entidades federativas, o que segundo CANOTILHO in SAULE JÚNIOR (1997:96), implica como correlato da liberdade de atuação na obrigatoriedade da observância de certos deveres jurídicos constitucionais e da prossecução de certas tarefas, sendo os entes públicos responsáveis pelas sanções jurídicas (penais, disciplinares, civis) ou político jurídicas (censura, destituição, exoneração) no caso do cumprimento ou cumprimento julgado defeituoso dos deveres ou das tarefas de que estão incumbidos os órgãos e os agentes constitucionais. Ou seja, o desrespeito ou o descumprimento das tarefas constitucionalmente referidas, como por exemplo, o planejamento integrado do desenvolvimento econômico ou questões como saneamento básico, ações integradas de saúde, educação, moradia, etc., que trata-se de obrigações a serem realizadas mediante a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar da sociedade, propicia a atuação dos cidadãos e grupos sociais que se sentirem atingidos em seus direitos pela ação ou omissão do Poder Público, com a possibilidade de aplicação dos remédios constitucionais como o mandato de segurança, a ação popular, a ação civil pública e a ação de inconstitucionalidade por omissão.

Estas considerações são importantes de serem referidas em relação ao planejamento e a gestão das regiões metropolitanas, pois se constituem em referencial necessários para a efetivação de ações relevantes para o desenvolvimento econômico e social do país, deixando de ser simples objetivo de ação governamental, para se constituir em obrigação jurídica dos administradores públicos, normativa constante também no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que refere em alguns de seus dispositivos, a responsabilidade do administrador público por lesão a ordem urbanística (arts. 52 e 54).

5.8. A QUESTÃO METROPOLITANA NAS CONSTITUIÇÕES E NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Do ponto de vista jurídico e institucional, o processo de criação das regiões metropolitanas nos Estados, arrastado pelos embaraços criados pelas Constituições Federais, fizeram com que as Constituições Estaduais em geral tratassem do assunto com as mesmas ambigüidades⁹.

Deste modo, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1970, colocou a regra de competência no Capítulo da Ordem Econômica e Social, dispondo no seu artigo 172:

“Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1970.

(...)

Art. 172 O Estado, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões geoeconômicas constituídas por municípios que integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesse comum”.

Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, a regra geral ficou contida no artigo 161: *“Observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal, o Estado organizará a ordem econômica e social...”, e “...planejará seu desenvolvimento econômico”*. Por sua vez, a nova Constituição dedicou um capítulo de três artigos ao tema, encaixada na tripartição conceitual inventada pela Constituição Federal de 1969 (Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião).

⁹ AZEVEDO e GUIA (2001: 536-544) apresenta informações bastante detalhadas sobre a normatização das Regiões Metropolitanas nas Constituições Estaduais.

Repetindo o disposto na Constituição Federal, o artigo 16 da Constituição Estadual de 1989, agora revogado, assim dispunha:

“CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, de 1989 (...)

Art. 16 O Estado poderá instituir, mediante Lei Complementar, região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.” (REVOGADO)

Observa-se que a expressão região metropolitana está no singular, o que significa que o legislador gaúcho entendeu por metrópole só a região da capital do Estado, preceito que não estava nas constituições federais. Assim, para BISOL (1997) no momento em que o constituinte gaúcho passou para o singular a expressão ‘regiões metropolitanas’, usada pelo constituinte federal, ele incorreu, em primeiro lugar, no equívoco de pensar que o constituinte federal concebera o conceito de metrópole como sinônimo de capital, e, em segundo, passou a entender que a planejamento metropolitano se referiria só para a Região Metropolitana de Porto Alegre, o que importou em tratamento diferenciado em relação a outras regiões não consideradas metropolitanas, o que agride o princípio da isonomia previsto no artigo 19, inciso III, da Constituição Federal de 1988, ou seja, tanto do ponto de vista da constitucionalidade como do ponto de vista da generalidade da lei e ainda do desenvolvimento econômico e social, para não falar da unidade do ordenamento jurídico estadual, o disposto deveria se destinar não só ao suporte de uma região e sim ao de todas com características metropolitanas.

Por sua vez, o parágrafo primeiro, revogado pela Emenda Constitucional 28/2001, preservou o princípio da autonomia municipal ao tomar o cuidado de reservar aos municípios o direito de decidir a respeito de sua participação na região, medida saudável para o federalismo:

Art. 16 (...)

“Parágrafo 1º. A participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de aprovação por sua câmara municipal.” (REVOGADO)

O artigo 17, também revogado, previu a formação de órgãos deliberativos com a participação dos prefeitos e presidentes das câmaras dos municípios agrupados, um avanço legislativo louvável:

“Art. 17 – A região metropolitana, as aglomerações urbanas e as microrregiões disporão de órgão de caráter deliberativo, com atribuições fixadas em lei complementar, composto pelos Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios que a integrarem.” (REVOGADO)

O artigo 18 facultou a criação de órgãos ou entidades de apoio técnico, detalhe para os qual, segundo BISOL (1997), não tinham motivação para integrar uma Constituição, pois tratam de matéria típica de lei, no máximo de lei complementar, a respeito do que, aliás, o dispositivo contém uma referência.

Do mesmo modo, o constituinte gaúcho, embora não necessitasse, inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um artigo e um parágrafo único com a seguinte redação:

*ATO DAS DISPOSIÇÕES
CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (...)*

“Art. 2º - Fica mantida a Região Metropolitana de Porto Alegre, composta dos Municípios de Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom,

Canoas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão e Triunfo.

Parágrafo único - As alterações que se fizerem necessárias na composição da Região Metropolitana serão estabelecidas por lei complementar.”

O dispositivo repete a composição anteriormente prevista e reafirma a necessidade de lei complementar para as alterações na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Em 20 de dezembro de 1991 é editada a Lei Complementar Estadual n.º 9.479, que trata da organização regional do Estado, revogada agora integralmente pela Emenda Constitucional 28/01. O artigo 1º refere o que se entendia por regionalização. O artigo 2º, explica o conceito de “serviços ou funções públicas de interesse comum”, conceito que está no parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal de 1988. O artigo terceiro da norma assim dispunha:

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

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

II - Aglomeração Urbana - é o agrupamento de municípios limítrofes que apresentam tendência à complementaridade das funções urbanas e população urbana

mínima de 300.000 habitantes (1980), exigindo planejamento integrado e recomendando ação coordenada dos entes públicos;

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

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

(REVOGADO)

Para BISOL (1997) o artigo 3º ao tratar de explicar e delimitar os conceitos de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, se meteu desnecessariamente numa aporia, atirando-se numa missão que não lhe competia, posto que são conceitos da Constituição Federal, insuscetíveis de explicações ou interpretações legais pelo legislador ordinário.

5.8.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N.º 28 E A LEI COMPLEMENTAR 11.740/02.

Decorrente de um trabalho de uma subcomissão na Assembléia Legislativa do Estado sobre a organização regional do Estado, proposta pelo Deputado Bernardo de Souza, é aprovado projeto de Emenda Constitucional (EC 28/01) e de projeto de lei que regulamenta a Constituição do Estado quanto a organização do Estado e revoga a lei complementar n.º 9.479/91 (Lei Complementar 11.740/02).

Conforme o texto da Emenda aprovada, os artigos 16 e 17 da Constituição do Estado, passam a ter nova redação.

O novo artigo 16 da Constituição do Estado, em seu parágrafo segundo, passou a figurar com a seguinte redação:

Art. 16 – (...)

§ 2º - Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições fixadas em lei complementar.

O disposto no parágrafo segundo, do artigo 16, submete a lei complementar as atribuições dos órgãos de caráter deliberativo de cada figura regional, sem definir as atribuições destes. Por um lado, a redação remete a cada agrupamento regional a responsabilidade pela composição e atribuições de seus organismos regionais, retirando a interferência do Estado nesta formulação, por outro lado, não acrescenta elementos que garantam a participação das representações municipais, o que, via de regra, estava garantido com o artigo 17 revogado.

Ao prever que cada região metropolitana disporá de órgão de caráter técnico, corrige a deficiência do texto constitucional anterior que insistia no termo Região Metropolitana no singular, o que restringia a existência de outras regiões de mesmo caráter.

O parágrafo terceiro do artigo propõe que serão destinados obrigatoriamente os recursos necessários e específicos no orçamento do Estado e dos municípios, entretanto, nem a Emenda nem a lei descreve de que ordem e em qual proporção estes recursos devem ser destinados. Como já visto, o Estado não tem competência para criar obrigação para os municípios, a não ser através de previsão Constitucional Federal, assim carece de constitucionalidade este dispositivo¹⁰.

¹⁰ V. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal, declarando inconstitucional a redação do artigo 216 § 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo, que previa consulta prévia às populações para a instituição de Região Metropolitana. (STF-ADI 796 – TP – Rel. Min. Néri da Silveira – DJU 17.12.1999)

O artigo 18 da Constituição do Estado, este não revogado, mantém a disposição de que podem ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas de interesse comum. Como a Emenda Constitucional modifica os artigos 16 e 17 e o artigo 18 não foi revogado, temos uma situação de duplicidade no texto constitucional: Ou o artigo 16, parágrafo segundo e o artigo 18 da Constituição do Estado querem dizer a mesma coisa ou o legislador terá que distinguir o que significa a expressão *órgão* em cada um dos dispositivos. Na atual redação, a Constituição do Estado possui dois dispositivos dizendo a mesma coisa, sem que um prevaleça sobre o outro.

A Lei Complementar 11.740/02 por sua vez regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, e revoga a Lei Complementar 9.479/91. O artigo 3º e seu parágrafo único, definem critérios gerais de ordenação do território, ao referir que poderá integrar a RMPA o município que tiver cumulativamente elementos comuns físicos-territoriais, sociais, econômicos, político, administrativos e culturais. Os demais artigos tentam definir quais seriam estes critérios, sem maior aprofundamento técnico, o que, na forma da emenda constitucional aprovada, parece ser competência da lei complementar específica de cada região. Os artigos 7º e 9º impõem a obrigação ao Estado definir as especificações de cada região, inserindo inclusive uma avaliação de gestão, o que certamente fere o princípio da autonomia municipal.

5.9. INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

5.9.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL N.º 19/98

A Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, entre outros dispositivos, dispõe sobre a cooperação institucionalizada e voluntária entre os entes federados e acrescentou a autorização para cooperarem voluntariamente por meio da celebração de consórcios públicos e convênios para a gestão associada de serviços

públicos e a possibilidade da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens para a execução dos serviços transferidos, o que se constitui em importante instrumento para incentivar a cooperação entre União, Estados e municípios, incluindo a possibilidade da efetivação de consórcios regionais e convênios de colaboração entre municípios.

Na prática, o disposto na Emenda Constitucional serviu de estímulo para a efetivação da experiência dos consórcios regionais e dos convênios entre municípios, o que tem ocorrido freqüentemente no país. Vislumbra-se uma tendência, partindo do interesse econômico, de organização voluntária de municípios, em geral com o objetivo de incentivar o crescimento econômico e a resolução em conjunto de alguns problemas regionais.

5.9.2. A GESTÃO METROPOLITANA NO ESTATUTO DA CIDADE

A União, de acordo com o artigo 21, XIX, da Constituição Federal, tem competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes de desenvolvimento urbano, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. Assim, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o chamado “Estatuto da Cidade” é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e Municípios.

Na mesma linha da Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, que traçam diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade,

em seu artigo 4º, coloca o planejamento metropolitano, junto do planejamento nacional de ordenação do território e do planejamento municipal, como instrumentos de execução da política urbana. O artigo 4º, inciso II, refere especificamente sobre o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade determina que os Estados federados cumpram a diretriz geral de gestão democrática da cidade mediante a criação de órgãos colegiados estaduais de política urbana, além de conferências, debates, audiências e consultas públicas. O artigo 45 dispõe expressamente que os organismos gestores das regiões metropolitanas incluirão obrigatoriamente a participação da população e de associações representativas da sociedade, como segue:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Esta é uma das maiores inovações legislativas em relação ao planejamento regional e os seus organismos gestores, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao contemplar o Estatuto da Cidade a questão da gestão regional, com base nos princípios da participação e da gestão democrática, imputa uma obrigação, determinada em razão da previsão constitucional da existência da lei federal de diretrizes de planejamento urbano, criando na estrutura de planejamento regional do país a necessidade de adequar as estruturas existentes às diretrizes da lei, especialmente os princípios da participação e da gestão democrática da cidade.

A previsão legal induz a obrigação aos administradores públicos de proceder imediatamente com os ajustes necessários na estrutura das entidades metropolitanas. As alterações podem se dar mediante a criação de conselhos, comissões, comitês e, especialmente, na forma do artigo 43, de audiências públicas nas tomadas de decisões, garantindo a mais ampla participação da sociedade.

Neste sentido, reafirma-se a necessidade da participação dos municípios e das comunidades nos órgãos gestores, não mais como construção doutrinária, mas como obrigação decorrente da lei. As implicações jurídicas contidas no Estatuto da Cidade reforçam a importância do planejamento metropolitano e afirmam as diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano. Deste modo, dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade, a gestão das regiões metropolitanas devem contemplar um sistema que garanta a participação dos entes metropolitanos e a ampla participação dos sociedade sob pena de ilegalidade e ilegitimidade das decisões tomadas.

Da mesma forma que o município em face da lei do plano diretor, conforme LOMAR (2002: 22), os Estados estão impedidos, pelo Estatuto da Cidade, de realizar obras, investimentos e ações governamentais nas áreas metropolitanas sem fundamento no planejamento metropolitano, representado pelos planos metropolitanos. Reafirma-se aqui a questão da necessidade do plano metropolitano embora sem definir claramente qual o ente responsável pela elaboração do mesmo.

O plano metropolitano, para o autor, não possui a mesma força jurídica que a Constituição Federal atribuiu ao plano diretor. Entende que o Município dispõe de melhores instrumentos jurídicos para a execução da política urbana, incluindo o poder de determinar as exigências fundamentais da ordenação da cidade. Entretanto, isto não exclui o fato de que as diretrizes intermunicipais de política urbana devam ser de cumprimento obrigatório. Assim, sendo o plano metropolitano elaborado com a participação dos municípios e das populações envolvidas, sem contrariar as exigências fundamentais do plano diretor, deve ser cumprido pelo poder público municipal.

As implicações jurídicas contidas no Estatuto da Cidade reforçam a importância do planejamento metropolitano e as diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano. Deste modo, dentro das diretrizes do Estatuto, a gestão das regiões metropolitanas devem contar **obrigatoriamente** (*grifo nosso*) com a ampla participação da população, tendo como base os princípios da gestão democrática da cidade e da participação cidadã.

6. NOVOS ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO DA QUESTÃO INSTITUCIONAL METROPOLITANA

Algumas considerações sobre as implicações políticas e sociais do processo normativo de instituição das Regiões Metropolitanas podem ser feitos: Ao aumentar consideravelmente a autonomia dos Estados e, especialmente, dos municípios, esperava-se que o novo ordenamento constitucional corrigisse alguns dos problemas presentes nas constituições anteriores relativos a organização regional do Estado brasileiro, o que acabou não ocorrendo. Optou-se pela manutenção do sistema com as estruturas previstas na Constituição de 1967 e na Lei Complementar 14, ficando ainda ancorados na tripartição conceitual do modelo constitucional anterior (Região Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões). Para MOURA e FIRKOWSKI (2000: 107), com a falta de projetos estaduais de regionalização e de critérios claros que definissem as novas categorias espaciais a serem instituídas, em função da autonomia estadual para promover a regionalização, inevitavelmente, acabou produzindo distorções no âmbito de hierarquização destas categorias.

Embora tenha ocorrido o surgimento de algumas iniciativas no sentido de acrescentar novos modelos de gestão, é possível constatar nas legislações estaduais que o processo de institucionalização de unidades regionais, baseado na repartição acima, quase sempre metropolitana, demonstram o desconhecimento dos fenômenos urbano-metropolitanos o que, de certo modo, inibiu o surgimento de outros modelos estruturais diferenciados.

Também, o fortalecimento do papel dos municípios, conforme AZEVEDO e GUIA (1999: 1-2), terminou por levar os legisladores a subestimarem a atribuição dos Estados no enfrentamento dos problemas metropolitanos. Soma-se a isto o desinteresse generalizado por parte, tanto dos Estados, responsáveis pela organização e planejamento regional, e especialmente das municipalidades, pela prevalência da resolução das questões locais.

Neste contexto, alguns autores apontam soluções para o enfrentamento da questão metropolitana através da reinstitucionalização de alguma espécie de governo metropolitano, o que levaria necessariamente a discussão sobre a estrutura federalista do Estado brasileiro e se sobre se a proposta de integração governamental na dimensão regional se constituiria em uma diminuição do poder local.

6.1 GOVERNO METROPOLITANO E FEDERALISMO:

Constitui-se em consenso, que o previsto na Constituição Federal de 1969 e no sua Lei Complementar regulamentadora não favoreceu um desenvolvimento adequado da problemática metropolitana, o que veio a se repetir com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que propicia que autores como SILVA (1981) e, mais recentemente, FONTES (1996) defendam que a solução adequada do problema metropolitano seria a reinstitucionalização, no nível constitucional, da estrutura de organização do Estado brasileiro, para dar condições de se criar uma esfera de governo metropolitano.

Conclusões neste sentido foram firmadas pela Comissão de Organização Administrativas das Áreas Metropolitanas do V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, realizado em Santiago do Chile, em 1969. Algumas conclusões aprovadas são transcritas abaixo¹¹:

¹¹ Documento intitulado “*Proyecto de acuerdo sobre organizacion administrativa de las areas metropolitanas*” in SILVA (1981: 205-207).

(.....)

1. *Reconhecida a realidade das áreas metropolitana e a extensão e gravidade dos problemas, é imprescindível dar um tratamento administrativo próprio, que assegure a eficácia na gestão e na integração ou participação das populações afetadas.*

2. *Não parece possível oferecer uma fórmula única para resolver o problema administrativo nas áreas metropolitanas em razão dos distintos marcos constitucionais, graus de desenvolvimento, magnitude e singularidade das áreas metropolitanas e as características humanas dos distintos países.*

3. *O objetivo final para resolver os problemas das Áreas Metropolitanas é o de chegar a um governo ou administração metropolitana, como entidade territorial com natureza de administração local autônoma, que deve adequar-se aos seguintes critérios:*

a) *Não deve constituir-se absorvendo as entidades municipais de primeiro nível, mas coexistir com estas, como um segundo nível de governo e administração.*

b) (.....).

c) *Deve constituir-se positivamente como uma esfera político-administrativa de segundo nível, com o caráter de um ente local autônomo e, portanto, com uma pluralidade de encargos. Se originaria sobre base diretamente representativa (sufrágio universal direto) da população da área, sem prejuízo de que possa reservar-se uma participação das representações dos municípios integrantes para facilitar uma coordenação das atividades. Por seu caráter de entidade local de segundo nível, substituiria as atuais entidades locais de segundo grau, mediante os ajustes de delimitação territorial pertinentes. Considera-se aconselhável manter um contato constante entre o corpo eleitoral e a autoridade metropolitana, estimulando fórmulas como as de participação de organizações comunitárias.*

d) *A distribuição de encargos entre a autoridade metropolitana e os municípios não pode ser resolvida com um modelo rígido, porém deverá adequar-se ao critério fundamental de atribuição dos municípios daquelas tarefas de caráter mais pessoal e direto e dos serviços cuja gestão possa ser mais eficazmente realizada na escala territorial municipal, reservado a autoridade metropolitana os serviços mais gerais e impessoais cuja eficácia e economicidade devam ser realizadas no nível metropolitano.*

e) Os poderes da autoridade metropolitana não devem ser desvirtuados como efetivos poderes autônomos, sendo garantidos a não-tutela aos poderes centrais e pelo provimento dos recursos financeiros próprios.

O item “c” refere-se a substituição da entidade local de segundo grau dentro da área metropolitana. Entretanto, faz-se expressa ressalva aos países federados, sob o fundamento que não poderiam ser criados Estados-membros novos no ‘locus’ de cada região metropolitana, mas sim, é possível uma instância administrativa de governo metropolitano autônomo.

Para FONTES (2000: 127), a formulação de projetos político-territoriais, que contemplem e incorporem as expectativas sociais da região e mobilizem grupos em torno de um projeto de desenvolvimento regional, podem surgir a partir dos atuantes no contexto regional, que detenham legitimidade política e sejam representantes dos interesses locais/regionais. Neste sentido, os poderes legislativos estaduais e municipais tendem a ocupar um lugar privilegiado no contexto das forças políticas da região.

Assim, para a autora, a promoção de um projeto regional, e sua consolidação, podem ser pensados através de um parlamento metropolitano¹², que venha a contribuir para a gestão do espaço metropolitano, com o objetivo de criar uma instância capaz de aglutinar diferentes segmentos sociais e políticos, ao mesmo tempo em que se colocaria como interlocutor entre as esferas governamentais, assumindo a perspectiva da região em seu conjunto¹³.

Neste sentido, defende-se um modelo em que a composição deste parlamento pode ser definida a partir de um número máximo de representantes das

¹² Conforme FONTES (2000: 128) esta proposta foi originalmente apresentado no estudo denominado “*Subsídios para o Desenvolvimento Institucional e a Gestão do Espaço Metropolitano do Rio de Janeiro*”, desenvolvido pelo IBAM por FONTES, LOPES e ALMEIDA, para o IPLANRIO, em 1995.

¹³ Temos como exemplo no país, a criação da Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte, formada por 53 membros, sendo 20 prefeitos, 31 vereadores e dois representantes do governo do Estado.

Câmaras de Vereadores dos municípios, levando em consideração tanto o número de eleitores municipais quanto as respectivas composições partidárias.

Para ROLNIK e SOMEKH (2000: 89) o modelo tecnocrático de planejamento e da estrutura de gestão metropolitana dos anos 70 só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Para as autoras, deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, e, neste sentido, defendem também a existência de um parlamento metropolitano para as articulação dos níveis político partidário e territorial.

Sobre estes posicionamentos, alguns questionamentos são necessários, especialmente em relação a viabilidade da instituição destas estruturas: Como estes arranjos deveriam, a princípio, serem voluntários, a realização destes consórcios legislativos enfrentariam resistências, pela próprio desconhecimento e desinteresse, especialmente das administrações municipais, nas questões regionais. Ao se optar pela obrigatoriedade de realização destes arranjos, estariam sendo suscitadas dúvidas em relação a legitimidade da proposição. O Estado federado tem legitimidade para propor a organização do seu território, entretanto carece de legitimidade para interferir na atuação legislativa dos municípios, em razão do princípio federativo e também do princípio da autonomia dos poderes. O Poder Legislativo Estadual teria legitimidade apenas para propor, não impor, este tipo de arranjo, que só seria possível através do acordo entre todos os executivos e legislativos e, estruturado após rodadas de consultas às populações envolvidas, o que na prática seria um acordo voluntário aprovado, pela dimensão estadual, nas Assembléias Legislativas dos Estados.

Cumprir lembrar o entendimento de ALVES (1998) de que a autoridade regional metropolitana tem caráter administrativo e não político. A criação de mais um nível político formal de decisão regional seria de difícil implementação e na prática poderia não trazer os resultados esperados, uma vez que os arranjos formais e suas estruturas administrativas tendem historicamente a se configurar ineficientes. Ocorrem

hoje soluções institucionais mais eficientes e menos formais, como os comitês de gerenciamento, os fóruns, os conselhos. Estes arranjos setoriais por não estarem vinculados diretamente a estruturas estatais e por estarem bastante próximos das realidades locais podem se configurar em instâncias deliberativas regionais com cada vez maior poder político de decisão.

6.2 INTEGRAÇÃO E RECENTRALIZAÇÃO

A tendência atual de proposições de modelos de planejamento e gestão que buscam a integração entre municípios, Estado e comunidades pode ser entendido por alguns como uma tendência a rescentralização ou uma diminuição do poder local. No entendimento de ROLNIK e SOMEKH (2000: 89) isto não representa um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. O que nos parece, ao contrário, é que a tendência para a resolução de problemas de forma integrada e global, deve ser entendido como aperfeiçoamento das estruturas do Estado brasileiro, da democracia, dos sistemas de participação o que inclui, logicamente, as estruturas locais.

A tendência do planejamento regional atual no sentido de buscar modelos que contemplem a ampla participação dos setores envolvidos para a tomada de decisões de caráter regional, tem se constituído em instâncias de valorização das instituições democráticas, pelos benefícios que podem ser alcançados. Assim, um projeto de integração deve ser considerado como forma de fortalecimento das esferas locais de decisões, e não o contrário, desde que se criem condições para que as comunidades e suas representações possam decidir o opinar nos planos e projetos regionais.

Conforme MELLO (2002), caberia aos Estados neste contexto, por estarem mais próximos das realidades regionais, “o reconhecimento e a definição legal da existência das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas e esta incumbência deve se traduzir em atitudes político-administrativas que articulem e coordenem políticas setoriais, no âmbito do Estado, que historicamente tendem a ser estanques, fruto das especializações técnicas e especialmente, das delimitações dos espaços políticos de

trajetórias pessoais ou de grupos (...) ou setor de ação pública e, na promoção de ações de interesse comum a municípios, ao Estado e a União, viabilizando-se através de medidas no campo institucional, administrativas e financeiras”.

Este é um dos maiores desafios da cena metropolitana – a integração. A relativização do conceito da autonomia municipal deve ser considerado, já que a autonomia, no dizer de ALVES, está diretamente relacionada com o campo de competência do Município: “A questão metropolitana, que compreende um cidade regional com muitos governos autônomos (os municípios metropolitanos, Estado e União), deverá ser tratada dentro de uma relação institucional orgânica onde os interesses regionais e locais se cruzam e se inter-relacionam de modo complementar ou integrado, de sorte que o interesse local pressupõe o regional, tanto quanto este inclui o local.”

Assim, qualquer modelo institucional proposto exige prioritariamente o equacionamento das condições de participação dos municípios metropolitanos nas decisões e na estrutura dos órgãos regionais. Esta disposição passou a se constituir em obrigação legal, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, que em seu artigo 45 prevê que os organismos gestores devem obrigatoriamente incluir a participação dos municípios e da sociedade nas suas decisões.

Desta forma, para a efetivação das ações positivas imediatas no âmbito do planejamento regional é exigida a conjunção das instâncias administrativas, sendo os atos suscetíveis aos pactos consensuais entre as pessoas, tanto físicas, como jurídicas.

A opção pela cooperação e pela integração presente no nosso sistema constitucional é o caminho para a superação do dilema jurídico-institucional relativo a gestão metropolitana e vai se demonstrar necessário para a efetivação do planejamento regional no país.

6.3. POSICIONAMENTO DO GOVERNO FEDERAL FRENTE A QUESTÃO METROPOLITANA

Documento elaborado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República no Primeiro Encontro das Metrôpoles Brasileiras, ocorrido em 2001, defende que a correta compreensão do alcance, das virtualidades e dos limites da forma pela qual foi organizada no Brasil a atuação de cada um dos entes federados é fundamental para repensar o arcabouço institucional de planejamento e gestão metropolitana no Brasil. O documento avalia que a estrutura institucional brasileira é complexa e encontra-se perpassada pelos mais diversos conteúdos associados a atribuições executivas e legislativas.

Neste documento, José Villela Lomar defende que as questões jurídico-institucionais relativas ao planejamento e a gestão metropolitana não possuem finalidades autóctones, ou seja, suas finalidades não podem ser dissociadas dos fins de interesse público a serem alcançados. Não existem, portanto, fins jurídicos institucionais dotados de valor intrínseco, desvinculado do respectivo conteúdo. Assim, a eficácia dos instrumentos depende fundamentalmente do respectivo manejo político administrativo para o qual não existem regras apriorísticas. Para o autor, reduzir a problemática institucional da gestão metropolitana ao que expressa a Constituição a respeito das competências administrativas e ao problema da autonomia municipal é insuficiente para a formulação de diretrizes institucionais viáveis.

Esta mesma posição já fora defendida por ALVES (1998), ao entender que por força do próprio princípio constitucional, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, na qual o interesse público deve prevalecer sobre o arranjo institucional, permite, por não haver essa proibição, que novas formas de gestão institucional possam ser propostas, embora devam respeitar formalmente a repartição de competências previstas constitucionalmente.

O interesse do governo federal na questão se revelou tardia e de resultados práticos ainda incipientes. Embora o fato de existir uma Secretaria Especial para tratar do desenvolvimento urbano revele interesse nas questões do planejamento urbano, as questões do planejamento urbano regional não ganharam a devida importância, pelo menos é o que se percebe em relação as iniciativas legislativas e a falta de um planejamento estratégico para o desenvolvimento das regiões como um todo.

Espera-se do governo eleito em 2002, com a criação do Ministério das Cidades, uma especial atenção com as questões regionais metropolitanas. Neste sentido, a implementação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10, definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, e a realização dos Congressos das Cidades, se constituem em instâncias de democratização da decisão sobre as políticas das cidades e também das regiões.

7. A ADEQUAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA ÀS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DO ESTADO BRASILEIRO.

Para melhor compreender a questão da gestão institucional no país como um todo, e a gestão regional especificamente, é necessário reportarmos a algumas características do Estado brasileiro. Para MOREIRA NETO (2001: 183-184) as dificuldades na governabilidade que se apresentam hoje no país, são conseqüências da defasagem do aparelho estatal, que tem raízes estruturais e da falta de mudanças que há décadas deveriam ter sido implementadas. Na opinião do autor, no final da década de 1980, no momento em que outros países procuram se desvencilhar dos seus aparelhos estatais centralizadores, burocratizados, ineficientes e dispendiosos, o Brasil enveredava, guiados pelos constituintes de 1988, na contramão deste processo, apresentando em relação as estruturas do Estado brasileiro a reafirmação da *demagogia*, do *populismo*, do *corporativismo*, do *paternalismo* e do *assistencialismo*. O resultado da tentativa de “Constituição Dirigente”¹⁴ à partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, acabou por reforçar em muitas áreas a estrutura administrativa do Estado autocrático, que paradoxalmente se pretendia modificar. A realidade política, econômica e social do país foi revelando sua inadequação para organizar eficientemente o Estado para enfrentar, tantos os antigos problemas, quanto os novos e complexos problemas atuais, como a globalização, o dilema público/privado, a competitividade e a necessidade de democratização da gestão, com a exigência da participação dos cidadãos nos negócios do Estado.

¹⁴ V. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, Rever ou romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo, in *Revistas dos Tribunais*, ano 4, n. 15 abril/junho de 1996, p. 7 e ss.

O novo modelo constitucional reforçou os princípios estruturantes do Estado brasileiro – o da República, o da Federação, o do Estado Democrático de Direito e todos os seus subprincípios implícitos e explícitos (segurança jurídica, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, o do devido processo legal, o da razoabilidade e o da ampla defesa) – aliada ao preceito da proporcionalidade, o que faz com que, modernamente, as bases constitucionais do direito administrativo restem alargadas e tornam a Administração Pública “aberta à fiscalização e ao controle dos particulares”.¹⁵ Para além disso, surgem novos princípios *políticos*, como o da **subsidiariedade** e o da **participação política**, *jurídicos*, como o da **transparência**¹⁶ e o da **consensualidade**, e *técnicos-administrativos*, como o da **autonomia** e da **profissionalização**.¹⁷

Além destes princípios, para MOREIRA NETO (2001: 185) na reversão do quadro burocrático-centralizador do Estado brasileiro, entre as novas tendências institucionais vislumbram-se os princípios da **despolitização**¹⁸, da **pluralidade de interesses**¹⁹, e da **delegação social**, que estão vinculados entre si.²⁰

¹⁵ V. COUTO E SILVA, Almiro. *Os Indivíduos e o Estado na Realização de Tarefas Públicas*. Porto Alegre, 1997. Informação por correio eletrônico: <http://www.ufrgs.br/mestredir/>, p. 26.

¹⁶ A **transparência administrativa** constitui uma mutação fundamental no direito da administração pública, cujo princípio se impõe como um dos princípios gerais do direito, ao inverso da tradição do segredo administrativo, quer seja fundada na herança napoleônica ou sobre o princípio da responsabilidade ministerial. O princípio ou dever de transparência comporta outras modalidades, como o direito de participar no procedimento de decisão em certos domínios, a obrigação da administração em publicar as informações pertinentes, a obrigação de motivar os atos administrativos individuais e o direito de acesso aos bancos de dados. A transparência da ação administrativa é medida nos procedimentos e na motivação dos atos administrativos.

¹⁷ V. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pp. 18 a 22.

¹⁸ Cf. MOREIRA NETO (2001: 185) o princípio da **despolitização** pode ser entendido como a **eliminação do conteúdo político desnecessário** de decisões relativas a interesses públicos que podem ser tomados com vantagem por entes técnicos ou comunitários. No caso dos entes técnicos, afasta-se a interferência inútil da política partidária e da burocracia, No caso dos entes comunitários e não estatais, a estes efeitos se acresce o incremento da legitimidade das decisões. A despolitização acaba atuando, por fim, como um instrumento para a contenção e controle do poder estatal. O que é importante ressaltar em relação ao princípio da despolitização é a **prevalência das decisões técnicas quando apresentam vantagem em relação aos critérios políticos**. A identificação deste princípio é fundamental para o melhor funcionamento das entidades e decorre deste ou estão vinculados e este os outros princípios que regem a administração pública, principalmente os da eficiência, impessoalidade e moralidade.

¹⁹ O princípio da **pluralidade dos interesses** é resultado da identificação das categorias metaindividuais, interesses coletivos e interesses difusos, que se combinam de vários modos com as categorias tradicionais, dos interesses públicos e privados, tanto no campo da gestão como da proteção dos interesses públicos.

²⁰ Além destes, cumpre referir o **princípio da eficiência administrativa**, incorporado pela Emenda Constitucional 19/98, no nosso sistema jurídico-administrativo. Para SILVA (2002: 651-652), não se trata de um conceito jurídico, mas econômico, vinculado a racionalidade (melhor emprego dos recursos e meios, pelo menor custo possível).

Pela importância e atualidade para o modelo de gestão pública que se pretenda implantar, se faz necessário explicitar alguns destes novos princípios, especialmente os princípios da participação popular, de subsidiariedade e da gestão democrática da cidade.

7.1. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O princípio democrático da Constituição brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, e acolhe os postulados da democracia representativa e participativa. A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na auto-determinação política e concebe a formação de vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos.

Em razão da alteração do perfil dos Estados contemporâneos - mudança do Estado liberal burguês em Estado Social ou Estado Democrático de Direito -, surgiram novas formas de participação popular nas atividades públicas, seja por via de prestação jurisdicional (através das ações constitucionais) ou de participação direta no processo de elaboração das decisões administrativas. O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, está diretamente referido à legitimidade das instituições democráticas, de modo que a participação nas decisões administrativas tende a aproximar o administrado de todas as discussões e decisões em que seus interesses estejam diretamente envolvidos.

Em que pese o sistema representativo ser o elemento nuclear do conceito de democracia – expressão do princípio da maioria – a Constituição Federal do Brasil, através de seu artigo 1º (“*todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição*”), acabou por estabelecer a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que estas não se excluem ou concorrem, mas se complementam. Conforme TONOLLIER (1999) através da participação, constitui-se uma esfera pública, não estatal, a cujo espaço se podem remeter os interesses particulares para a cena política, “onde eles

serão necessariamente confrontados com outros interesses particulares e também com interesses de sentido universal”, de modo que é a tensão permanente entre o privado e o estatal em direção ao público que permitirá o exame e a confrontação permanente das decisões e a relegitimação das instituições democráticas.

Na Constituição Federal Brasileira, são vários os exemplos da expressão “democracia participativa”: o art. 10º (*..é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*), o art. 14º, I a III (*previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular*), o art. 29º, XII e XIII (*cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*), o art. 61, § 2º (*a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles*), entre outros, não menos importantes, como o art. 31, § 3º (*as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei*), o art. 49, XV (*autorizar referendo e convocar plebiscito*), o art. 198, III (*participação da comunidade nos serviços de saúde*) e, finalmente, o art. 204, II (*participação da população, por meio de organizações representativas, na formação das políticas e no controle das ações em todos os níveis na área de assistência social*). O “princípio participativo”, como anota SILVA (1996: 141-142), aponta para a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo, e suas manifestações, no Brasil, combinam instituições de participação direta, com instituições de participação indireta.

No âmbito administrativo, a participação está ligada à identificação do interesse geral de modo compartilhado com a população, à diminuição da discricionariedade, a “atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos” (MEDAUAR, 1992: 214), e ao incremento de práticas consensuais. O artigo 37º, § 3º, da

Constituição Federal, prevê que o legislador infraconstitucional deve disciplinar “*as formas de participação do usuário na administração direta e indireta*”, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19. Também nesse caso, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, asseguram haver formas de participação direta, como o “direito a ser ouvido” em processos judiciais e administrativos – direito de defesa e de contraditório - e o direito a ser consultado – *enquete* - , conforme disposto no art. 58º da Constituição Federal (*possibilidade de realização de audiências públicas*) bem como formas participação indireta, tais como a participação popular em órgãos de consulta (v.g. o Conselho da República, previsto no art. 89º da CF), a participação popular em órgãos de decisão (Conselho Federal de Educação; Conselho Tutelar, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, etc.) e a participação por via do Poder Judiciário, com o reconhecimento dos direitos coletivos que passam a figurar, conforme DI PIETRO (1993: 133-138), no rol de direitos fundamentais e a conseqüente legitimidade processual de grupos sociais organizados para a defesa dos interesses de seus associados.

7.2. O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

Conforme MOREIRA NETO (1997: 184) a subsidiariedade é um conceito em alta, originado na prática Suíça, exaltado na Encíclica Quadragésimo Anno, publicada em 15 de maio de 1931, na qual o Papa Pio XI ofereceu um enunciado, apontado como inspirador da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha e aplicado explicitamente pelo Tratado de Maastricht, o documento maior da União Européia. O núcleo deste princípio consiste em reconhecer a **prioridade de atuação dos corpos sociais sobre os corpos políticos no atendimento dos interesses gerais**, só repassando a atuação a estes depois que a sociedade, em seus diversos níveis de organização, demandar sua atuação subsidiária.

Este princípio é a base do princípio da **delegação social** como forma de devolver a sociedade organizada as atividades que, não obstante de serem de definido interesse público, não necessitem de tratamento burocrático nem exijam ordinariamente o

emprego do aparelho coercitivo estatal, numa atuação subsidiária onde não necessita atuação direta.

O princípio de subsidiariedade é uma relação entre níveis de concentração de poder e níveis de interesses a serem satisfeitos, de modo que cabe aos indivíduos, **primariamente**, decidir e atuar para satisfazer, com seus próprios meios, tudo que o que se refira aos respectivos interesses individuais. Da mesma forma, nas organizações políticas, e especialmente na Organização do Estado, as demandas que puderem ser atendidas pela organização política local (Municípios, Condado, Comunas, etc.) determinarão as respectivas competências político-administrativas e assim sucessivamente: as que não puderem ser satisfeitas por meio de decisões locais devem passar para a organização política regional (Estados, Províncias, etc.) e, finalmente, as demandas que ultrapassem as possibilidades regionais são cometidas às organizações políticas nacionais (União, Estados Federados, etc.), por sua generalidade ou peculiaridade. O princípio da subsidiariedade se concretiza, por um lado, com a repartição de competências constitucionais entre os entes estatais e, por outro, com a descentralização, que envolve tanto a atividade imperativa quanto a atividade consensual do Estado. Fala-se, assim, em cooperação, no âmbito interno, e em colaboração, no âmbito externo.

7.2.1 SUBSIDIARIEDADE E FEDERALISMO

Para BARACHO (1997: 1-19) a relação do princípio com a autonomia política e administrativa levam às investigações em torno do federalismo, bem como ao nível de governo a que ele se refere, seja inferior ou superior. O federalismo e a subsidiariedade permitem discutir sobre a liberdade de atuação e suas conseqüências, partindo das características do federalismo: autonomia constitucionalmente qualificada, descentralização, repartição de poderes e pluralidade de governo. No quadro institucional brasileiro, em que o governo local tem assumido grandes projeções, a efetivação do princípio se constitui em instrumento para promover ações que devem, pelo menos mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida.

Para o autor, a administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária de sociedade, pode melhorar as entidades federativas, especialmente os municípios e partir deste nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, assim, deverá ser estímulo a liberdade, à criatividade, às iniciativas impulsionando o crescimento e melhorias sociais uma vez que as burocracias centrais em geral opõem-se as medidas descentralizadoras.

Oswald von Nell-Breuning, citado pelo autor, vincula politicamente o princípio de subsidiariedade com o conceito de federalismo. Entende que a estrutura da ordem governamental reflete os elementos constitutivos do princípio, estabelecendo genuína auto-administração das unidades (no nosso caso, a autonomia municipal), correlacionadas com formas institucionais superiores. Tomando por base as implicações concretas, o federalismo pode ser considerado a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado. Esta construção leva ao entendimento que o federalismo, de fato, é a aplicação do princípio da subsidiariedade.

O dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio de subsidiariedade, leva a correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar o crescimento dos diversos entes com preservação das potencialidades individuais.

Decorre da interpretação do princípio a idéia de *supletividade*, que absorve simultaneamente dois significados: *complementariedade* e *suplementariedade*. A suplementariedade é o que se acrescenta a complementariedade que ocorre em certos órgãos. Ocorrendo a existência de vários entes, alguns podem ser subsidiários em relação a outros.

Para BARACHO (1997: 30) o princípio da subsidiariedade explica e muitas vezes justifica a política de descentralização. A compreensão do princípio permite, em uma organização complexa, dispor de competência e poderes. Para os governantes, aceita-lo, é admitir que as autoridades devem dispor de certos poderes. Através de sua

aplicação, todas as competências que não são imperativamente detidas pelo Estado, devem ser transferidas às coletividades, se estas tiverem a possibilidade de exercê-las.

Vladimiro Lamsdorf-Galagne, também citado em BARACHO (1997: 37), definindo o que entende por princípio de subsidiariedade, procura resumi-lo na seguinte fórmula:

“que a autoridade só faça o que é preciso para o bem comum, mas aquilo que os particulares não podem, não sabem ou não querem fazer por si mesmos. A necessidade da intervenção da autoridade se estabelece, pois, eventualmente, e cessa rapidamente assim que os particulares voltem a manifestar capacidade para resolver o problema sem ajuda alheia”.

Conclui-se, assim, que há duas dimensões da aplicação do princípio. A relativa a *descentralização política*, ou seja, relacionada com a estrutura político administrativa do Estado, conferindo aplicação dos conceitos de eficiência e efetividade da prestação das atribuições estatais, garantindo prevalência ao poder que possa realizar mais adequadamente a função e a relativa a *descentralização administrativa*, relacionada esta com a possibilidade de delegar a sociedade a realização das tarefas que esta pode realizar de maneira mais eficiente. As duas dimensões não se excluem e ambas podem ser aplicadas. No caso brasileiro, há tanto a necessidade da descentralização política, redefinindo as atribuições dos entes federados, como no âmbito de cada um destes, redefinir algumas das atividades próprias, incluindo indissociavelmente a participação popular.

Neste sentido, quando examinamos os mais diversos planos - nacionais, estaduais, municipais – tanto os econômicos e sociais quanto os de organização do território e urbanísticos, estamos diante da possibilidade de aplicação do princípio de subsidiariedade, pois podemos questionar a natureza do plano, objetivos, limites e tempo de execução, seja ele em nível geral ou particular, bem como se há a participação da sociedade. Para exemplificar, em Portugal surgiu a figura jurídica da associação da administração com os proprietários em matéria urbanística, tendo como uma das

finalidades essenciais realizar uma justa avaliação dos benefícios e encargos decorrentes da execução do plano urbanístico entre os proprietários dos terrenos, garantindo, assim, a igualdade de tratamento entre os proprietários abrangidos por um mesmo plano urbanístico²¹.

O processo de elaboração, acompanhamento, controle e execução das disposições dos planos é conciliável, desta forma, com o princípio de subsidiariedade quando, em razão da natureza dos atos que envolve (atos de natureza política, econômica, administrativa, jurídica), o planejamento esteja acompanhado de flexibilidade, **não sendo imperativo, mas apenas indicativo**. Em relação especificamente aos planos de ordenação do território, é possível admitir que são nulos de pleno direito e passível de ação de inconstitucionalidade qualquer plano de ordenação do território, seja ele nacional, seja estadual, mesmo aprovado pelo poder legislativo, se não for resultado de um amplo debate com a possibilidade de participação de todas as pessoas, físicas e jurídicas, interessadas. A abertura do processo de definição de qualquer plano regional não pode ser excluir a possibilidade de qualquer cidadão participar.

Um outro aspecto importante da aplicação do princípio de subsidiariedade é em relação ao controle do poder estatal, se constituindo o princípio em garantia contra a arbitrariedade, podendo, em alguns casos, suprimi-la, uma vez que a autoridade administrativa e judiciária deve ter sempre a possibilidade de tomar a melhor opção, pelo que deve ser justificada e que esta seja socialmente aceitável, ou seja, ocorre sempre a prevalência do interesse coletivo.

A tentativa de aplicação do princípio de subsidiariedade em relação a gestão pública reflete uma evolução na administração pública brasileira, tendencialmente centralizadora e burocratizada. A aplicação, em casos concretos, pode realmente trazer benefícios importantes especialmente para as comunidades.

²¹ V. CONDESSU, Fernando dos Reis. “Direito do Urbanismo - Noções Fundamentais” (1999), e CORREIA, Fernando Alves., “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade” (1989: 625).

7.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Como visto, a tendência da administração pública em não submeter os seus atos ao consentimento do cidadão vem sendo gradativamente, por força do aperfeiçoamento do Estado democrático, substituídas por novos modelos de gestão em que o papel do cidadão passa de mero espectador para colaborador ativo, co-gestor, prestador e fiscalizador.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem havido no país uma tendência a proliferação dos sistemas de gestão democrática, mediante a criação de conselhos, comissões, comitês, etc. A Constituição Federal estabeleceu expressamente sistemas de gestão democráticos em vários campos da administração pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (art. 206, VI) e a gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade, em especial, trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI).

Segundo MEDAUAR (2002: 21) a gestão democrática leva o governante a ouvir a população, a conhecer suas aspirações, para que as decisões não sejam imperiais e retratem necessidades coletivas. Há tempos, nos países Europeus, já vem se adotando mecanismos de ouvida da população, especialmente em matéria urbanística e ambiental.

A edição do Estatuto da Cidade ao fixar esta diretriz no seu artigo 2º, II, indicando a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos, ordena que as políticas de administração das cidades e das regiões tenham que se adequar a sistemas democráticos de gestão.

São muitas as formas de gestão democrática possíveis: Entre as formas mais largamente usadas no país destacam-se o sistema dos Conselhos e das Audiências e Consultas Públicas:

7.3.1 O SISTEMA DOS CONSELHOS

Segundo ampla doutrina, a forma de organização administrativa mais adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado, com representantes da sociedade e do poder público. Na classificação dos círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas de Eduardo Garcia Enterria e Tomás Ramon-Fernandez, descritos por MOREIRA NETO (1997: 183), os conselhos fazem parte do ciclo de atuação orgânica, no qual ocorre a inserção dos cidadãos, enquanto tais, em órgãos formalizados de entidades administrativas.

O sistema de conselhos vem a muito tempo sendo praticado. Os Conselhos Populares, bastante ativos na década de 1980, tiveram sua origem ligada ao chamados “movimento de moradores”. Nesta época, em razão do processo de redemocratização do país e estimulados pelos partidos do campo democrático, as associações de bairros passaram a exercer crescente influência sobre as decisões tanto dos legislativos, como dos executivos.

Com o aperfeiçoamento dos sistemas democráticos e a diminuição da influência dos antigos conselhos, especialmente as instituições não-governamentais e os órgãos de financiamento, estimularam o surgimento de novos sistemas que aprofundassem o controle público sobre as ações e o sobre os gastos dos governos. Os novos conselhos propostos, diferentemente dos antigos modelos, passaram a contemplar a participação direta dos envolvidos nas decisões dos governos, tendo maior caráter deliberativo e não apenas consultivo.

Neste sentido, entre outras leis aprovadas nos últimos anos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), o Estatuto da Cidade, no inciso I do artigo 43, prevê que os órgãos colegiados de política urbana, nacional, estadual e municipal, devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10, é definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República.

7.3.2. AS AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

O sistema das audiências e consultas públicas para a tomada de decisão de interesses coletivos é uma das formas de ampliar a possibilidade de participação dos cidadãos. Define MOREIRA NETO (1992: 129) a audiência pública como “um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”. Usada há muito como forma de discussão no processo legislativo, especialmente em relação a discussão das propostas orçamentárias, resta alargada a seu campo de aplicação, se constituindo, em muitos casos, diretriz fundamental da administração pública e, em alguns, obrigação decorrente de lei. No caso das experiências de orçamento participativo, ocorrem rodadas de discussões e audiências públicas, que definem as diretrizes e prioridades para obras e serviços. As Audiências e Consultas Públicas, também na forma do artigo 43 do Estatuto da Cidade, devem ser promovidos pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade e tem como fundamento o princípios da publicidade e da participação. Podem ser solicitados pelos cidadãos e associações representativas.

Uma questão importante a se ressaltar é sobre os efeitos da audiência pública no processo legislativo, como um procedimento obrigatório ou facultativo para a edição de leis e demais atos normativos. Se tomarmos por base o princípio do poder público atuar de forma ampla em todas as funções de defesa do Estado e da pessoa

humana, as audiências públicas se tornam obrigatórias, sobre qualquer matéria no campo das políticas públicas e dos direitos fundamentais relevantes, e sua não realização pode vir a se constituir como vício no processo legislativo, sendo condição para validade da edição de leis e demais atos normativos. Em Porto Alegre, a lei orgânica municipal considera obrigatório a sua realização, à partir de provocação da sociedade civil. Conforme o artigo 103, as entidades com âmbito municipal ou com mais de 3.000 associados, poderão requerer a realização de audiência para esclarecimento sobre projetos, obras e outras matérias relativas a administração e ao legislativo municipal. O poder executivo ou legislativo fica obrigado a realizar a audiência no prazo de 30 dias, a contar do requerimento.

Outro aspecto importante é saber se os efeitos da audiência são vinculantes para a administração pública. A audiência tem duas funções: primeira, de prestar esclarecimentos, informações sobre a matéria objeto de deliberação, segunda, de possibilitar aos cidadãos manifestarem-se ou apresentarem propostas a administração. Gustavo Henrique Justino de Oliveira²², ao tratar da vinculação ou não dos resultados da audiência pública, ressalta que uma vez constatado que os institutos participativos tem lugar, notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população em sede de audiência pública é um elemento na limitação da liberdade de atuação da Administração. Ainda que não vinculante, as exposições dos interessados devem ser minuciosamente considerados pelo órgão de decisão, podendo inclusive constituir-se na opinião do autor na “motivação expressa de sua decisão”.

Para o autor, para que o resultado da audiência seja vinculante cabe a lei que disciplina o processo administrativo determinar esta vinculação do órgão administrativo responsável. Por exemplo, no município de São Paulo, nos termos do artigo 159 da Lei Orgânica, a realização de audiência pública é vinculante para a aprovação dos projetos ambientais ou na infra-estrutura urbana, antes da decisão final. As inovações legislativas, acompanhando as fundamentos constitucionais modernos da administração pública, devem incluir a participação como obrigação nos casos em que os

²² V. Gustavo Henrique Justino de Oliveira: *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*, Revista de Direito Administrativo Brasileiro, Rio de Janeiro, 209: 153-167, jul/set, 1997, p. 163.

interesses da coletividade, pela complexidade e abrangência, demandam ampla discussão. A diminuição da discricionariedade, como fundamento jurídico, exige em muitos casos a discussão e a deliberação pelos envolvidos, ressalvados os casos que, pela economia, abrangência ou por critérios técnicos seja justificadamente dispensada a participação.

7.4. ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO: AS POLÍTICAS DE PARCERIA.

O novo modelo do Estado Democrático de Direito previsto constitucionalmente, conforme TÁCITO (1998: 4), deve: “estimular a harmonia entre a atividade estatal e a ação privada, valorizando os entes de cooperação e fortalecendo o desenvolvimento da comunidade, mediante os instrumentos de garantia e proteção de direitos coletivos e difusos”. Por isso, a Administração Pública contemporânea se utiliza, cada vez mais, de formas negociais de relacionamento com os administrados, isto é, de contratos e de convênios.

Para MEDAUAR (1998: 61-63), *descentralização* significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam em nome próprio, atividades que, em princípio, tem as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais. Assim, implica, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa. No Brasil, entre os órgãos que integram a administração direta, existem vínculos de hierarquia característicos da descentralização, como entre as entidades centrais e as autarquias, fundações e sociedades de economia mista e fundações não ocorrendo juridicamente vínculo de hierarquia, mas de tutela.

Neste sentido, MOREIRA NETO (1997: 185), defende que a utilização da descentralização social por meio de entidades acrescenta vantagens peculiares ao aproveitamento mais intenso da sinergia social no trato de problemas complexos. Da

mesma forma que no modelo institucional das audiências públicas e dos antigos colegiados mistos, os novos modelos de gestão podem se beneficiar, não só da proximidade social com os segmentos da sociedade diretamente interessados, como na riqueza das soluções próprias da interação participativa, mas sobretudo, fica afastado o inconveniente das decisões unilaterais, tendencialmente autocráticas, para torná-las pluralistas e transparentes e por isso mesmo, menos conflituosas e mais estáveis.

Para o autor, a descentralização social traz consigo as vantagens reconhecidas da participação cidadã, gênero da qual é espécie, contribuindo para a legitimidade corrente e finalística do emprego do poder estatal. Cita Augustín Gordillo, apoiando-se em administrativistas como Zampetti e Sanches Morón, que estabelece uma sinonímia entre democracia e participação e nos adverte que “todas as sociedades desenvolvidas tem mais sistemas participativos de diferentes tipos, que as subdesenvolvidas”²³. Refere que os estudos de ciência política na atualidade apontam para duas dimensões importantes da participação dos cidadãos nas atividades legislativas, administrativas e judiciárias: o desenvolvimento da responsabilidade e da *responsividade*, esta última como uma projeção de influência, uma resposta do indivíduo, como uma dimensão ético-pragmática da ação política que complementa a primeira, que em conjunto trazem a possibilidade de conciliar a expressão da vontade democrática com a racionalidade da ação política. Cumpre lembrar o ensinamento de Laswell (1943), citado pelo autor, de que a democracia não tem o seu trunfo automático garantido nas sociedades humanas, mas exige aplicação da inteligência e da vontade para realizá-la. Nas palavras do autor, a inércia política e a supressão da vontade participativa entre a sociedade e os governos, permite aos demagogos, aos oportunistas, aos corruptos o poder de decisão o que reduz a vigilância sobre o emprego do poder público, e, o que é pior, cria um círculo vicioso que desprepara as futuras gerações para exercerem a democracia.

Esta tendência a *descentralização funcional privatizadora*²⁴ tem se apresentado com potencialidade de desenvolver novos instrumentos de ação pública não

²³ Cf. AUGUSTINS GORDILLO, *Participation in Latin America*, Village Press, New York, (1982: 1-5).

²⁴ Conceito presente no *Tratado de Derecho Administrativo*, de Fernando Garrido Falla, obra referênciada em *Direito Administrativo* citada por MOREIRA NETO (1987:175).

estatal, valendo-se da moderna doutrina dos *corpos intermédios*, entendidas em sentido amplo como sendo todas as sociedades estatais e não estatais, que desempenham como objeto de ação social, interna e externa, as atividades do Estado, com vantagens sobre a tradicional atividade burocraticamente centralizada. MOREIRA NETO (1997: 197) cita o administrativista francês Guy Braibiani, que sintetiza em duas as vantagens: a participação dos interessados e a leveza da gestão e destaca também uma tríade particularmente importante: a vantagem política, a técnica e a fiscal. A **vantagem política** reside na abertura da participação ao administrado, propiciando um clima de colaboração propiciando a eficiência e a legitimidade das decisões. A **vantagem técnica** está na despolitização de inúmeras decisões que em vez de serem tomados por políticos ou burocratas em geral descomprometidos pessoalmente pelos resultados, passam a serem negociados pelos grupos interessados. A **vantagem fiscal** está no fato de que esses entes de cooperação podem ser criados sem gerar novos ônus para o Estado, sem a necessidade de novas dotação orçamentária para criá-los e mantê-los.

O exame da personalidade jurídica dos entes de colaboração a serem eventualmente criados envolve as categorias da existência e da eficácia. Para produzir os devidos efeitos no mundo jurídico é preciso que se suceda o reconhecimento constitutivo pelo Poder Público, entendido como responsabilidade do Estado, que lhe transmitirá a delegação e procederá a fiscalização dos seus atos.

Discute-se o enquadramento destes novos ajustes na figura contratual tal como se discutiu quanto ao contrato administrativo. Defende MEDAUAR (1998: 248) que o regime jurídico dessas novas figuras é essencialmente público, embora diferentes ao regime aplicado aos contratos administrativos tradicionais.

Assim, no âmbito interno da administração pública, desenvolve-se o conceito de **cooperação**, através das formas clássicas dos **consórcios** e **convênios** e de formas novas, como os **contratos de gestão** (acordos para a realização de programas específicos de administração pública: acordos de programa). Já no âmbito externo, fala-se em **colaboração**, através da gestão em **parceria** e da **gestão admitida** (reconhecimento). Vamos tratar de algum destes instrumentos.

7.4.1 AS POLÍTICAS DE PARCERIA:

Segundo o sistema delineado na Constituição Brasileira, o Estado deve estimular, ajudar, criar condições para que os vários interesses, representados por entidades, busquem seus próprios objetivos. No caso do serviço público, prevalecem os procedimentos e princípios próprios do regime publicístico. No caso das atividades sociais e das atividades econômicas exercidas subsidiariamente, o Estado deve fomentar formas mais flexíveis de atuação, possível pela aplicação predominante das normas de direito privado. Desta forma, tem ocorrido o crescimento das técnicas de fomento e dos inúmeros instrumentos de parceria do setor público com o setor privado.

A palavra **parceria** vem sendo empregada no direito brasileiro para designar conforme Moreira Neto in DI PIETRO, (1999: 31). “uma forma sui generis de sociedade, em que não se dá nem a composição de um capital social, nem a instituição de uma nova pessoa, mas apenas de uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados.” Ou seja dar novo nome a chamada colaboração econômica entre o setor público e o setor privado, hipótese em que entidades não estatais participam de atividades estatais de índole econômica, com o objetivo de lucro.

Para DI PIETRO (1999: 31-32), parceria designa “todas as formas de sociedade quem sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores públicos e privado, para a consecução de fins de interesse público.” A colaboração entre a iniciativa privada e o poder público se dá nos âmbitos social e econômico para a satisfação de interesses públicos, ainda que os particulares objetivem o lucro.” A natureza econômica da atividade, todavia, não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é o lucro, pois a parceria pode se dar com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em área essencialmente social e não econômica.

Desta forma, a parceria pode servir tanto como delegação da execução de serviço público como meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de contrato de gestão ou convênio, como forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da administração e também como instrumento de desburocratização e de eficiência administrativa.

7.4.2 OS CONTRATOS DE GESTÃO

O contrato de gestão, conforme DI PIETRO (1999: 282), tem sido utilizado como forma de ajuste entre a Administração Pública Direta e entidades da administração indireta ou de entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado. O objetivo é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público, por tempo determinado e sujeito a controle de resultado para a verificação do cumprimento das metas. Temos como exemplo, os contratos celebrados com a Companhia Vale do Rio Doce, antes da privatização e com a PETROBRÁS.

A Emenda Constitucional n.º 19, introduziu o parágrafo 8º no artigo 37 da Constituição estabelecendo a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para órgão ou entidade. Apesar de não mencionar o termo “contrato de gestão” refere-se a este, com a peculiaridade de poder ser celebrado não apenas com órgãos da administração indireta, mas também com órgãos da própria administração direta. O contrato ainda é mencionado nos Decretos 2.487 e 2.488 ambos de 02 de fevereiro de 1998, que prevêm a possibilidade de autarquias e fundações receberem a qualificação de agências executivas desde que celebrem contrato com o Ministério supervisor.

7.4.3 OS CONVÊNIOS E OS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS

A possibilidade da realização de convênios entre os entes federados para a gestão de serviços públicos previsto na Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, se constitui em importante instrumento para incentivar a cooperação voluntária entre União, Estados e municípios, incluindo a possibilidade da efetivação de consórcios regionais e convênios de colaboração entre municípios.

Os *convênios*, para GASPARINI (1997: 279) são ajustes entre pessoas públicas ou entre pessoas públicas e particulares para a realização de interesse comuns. São, então, ajustes administrativos celebrados por pessoas públicas de qualquer espécie ou realizado por estas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos comuns dos convenientes. Conforme SAULE JUNIOR (1997: 80) os convênios estabelecem um conjunto integrado de ações e medidas e define a responsabilidade de cada um dos entes federados na execução de políticas, programas e planos.

No convênio tem-se partícipes (não vinculados contratualmente) que têm por objetivo interesses comuns, e não partes, como no contrato. O art. 23 da Constituição Federal, aliás, quando elenca as competências comuns da União, Estado, Distrito Federal e Municípios prescreve, no parágrafo único, que lei complementar fixará as normas para a cooperação destas entidades tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacionais, sendo o permissivo para a adoção de mecanismos de cooperação. O convênio também é indicado na alínea “b” do §1º do art. 10 do Decreto Lei Federal 200/67, em caso de descentralização de atividades públicas, e é pacífica a sua utilização por qualquer das entidades das diversas esferas de governo.

O Convênio pode ter por objeto qualquer coisa (obra, serviço, atividade, uso de certo bem), desde que encarne um interesse público. Pode ocorrer que o objeto além de encarnar um interesse público, também sintetize um interesse particular, como é o caso em que um dos partícipes seja pessoa privada. O que importa é que o vínculo, o pacto se dê entre pessoas, sendo uma delas, necessariamente, pública. Daí, os

convenientes devem ter interesses iguais, comuns, o que significa que devem cooperar não de modo idêntico: o comum é que cooperem de forma diversificada. O convênio não adquire personalidade jurídica e, por isso, sua execução fica sob a responsabilidade dos partícipes ou de uma comissão executiva, que atuará nos termos e condições do convênio, mas sempre em nome dos partícipes. Formaliza-se por termo e discute-se se sua celebração deve ser previamente autorizada por lei. De acordo com o disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/93, as disposições da lei de licitações aplicam-se, no que couber, ao convênios celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, de modo que sempre que um convênio interessar a mais de um administrado, este deve ser escolhido em processo licitatório ou similar, para assegurar a igualdade dos administrados perante a Administração Pública, ainda que a lei fale em dispensabilidade. Para a escolha de partícipes públicos, a licitação é dispensada.

A dificuldade de fixar diferenças entre contrato e convênio, segundo MEDAUAR (1998: 250) pode levar a concluir que são figuras da mesma natureza, pertencente a mesma categoria, a contratual. Outra controvérsia em relação a matéria diz respeito a necessidade ou não de autorização legislativa para cada convênio ou consórcio. O STF em algumas decisões, considerou inconstitucional a exigência de autorização legislativa para celebração de cada convênio²⁵. A posição da autora é no sentido de que é desnecessária da apreciação caso a caso, mesmo porque os Tribunais de Contas realizam este controle. Em relação a exigência ou não de processo licitatório, a autora considera que a desobrigação depende da especificidade do objeto e da finalidade. No entanto, se o resultado e a finalidade deverá ser alcançados por muitos, deverá ser realizada a licitação como forma de garantir a legalidade e evitar desvios.

Entre outros dispositivos da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, há previsão sobre a cooperação institucionalizada e voluntária entre os entes federados e acrescentou a autorização para os entes federados cooperarem voluntariamente por meio da celebração de *consórcios públicos e convênios para a gestão associada de serviços públicos* e a possibilidade da transferência total ou parcial

²⁵ cf. RDA 140, 1980, p. 63-69

de encargos, serviços, pessoal e bens para a execução dos serviços transferidos, para incentivar a cooperação voluntária entre União, Estados e municípios.

Conforme DI PIETRO (1999: 288) *consórcio administrativo* é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns. O consórcio administrativo não adquire personalidade jurídica. A autora cita Hely Lopes Meirelles (1996: 361) e no mesmo sentido, Diógenes Gasparini (1995:281) que entendem que, como os consórcios não assumem personalidade jurídica, não tendo, portanto, capacidade para assumir direitos e obrigações em nome próprio é conveniente a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre os seus interesses.

Os consórcios administrativos para MEDAUAR (1998: 248) são acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível para a realização de objetivos de interesse comum. Temos como exemplo de aplicação, em escala regional, os consórcios de municípios.

7.4.3.1 OS CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS

O consórcio de municípios é uma forma associativa que pode ser constituído mediante a congregação de vários municípios para exercer atividades ou serviços de interesse comum, específicos, devendo ser aprovado por lei dos Municípios que dele participem (SAULE JUNIOR, 1997: 80). No mesmo sentido, a constituição de entidade inter-municipal ou inter-regional, tendo a natureza de autarquias, é também um mecanismo de cooperação que pode ser utilizado para o desempenho de políticas de competência comum. Temos vários exemplos no país entre eles o consórcio formado pelos municípios da região da Grande ABC em São Paulo, que será tratado em ítem específico.

7.4.4 AS AGÊNCIAS

O vocábulo agência, para DI PIETRO (1999: 385) é um dos modismos introduzidos no direito administrativo brasileiro em decorrência do movimento da globalização, importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo e abrange qualquer autoridade do governo sujeito ou não ao controle de outra entidade pública ou privada, com exceção do congresso e dos tribunais, conforme consta na *Administrative Procedure Act*. O sistema norte americano comporta vários tipos de agências, entre elas, as agências *reguladoras* e as não reguladoras, conforme tenham ou não poderes normativos, delegados pelo Congresso, para emitir normas que afetassem os direitos, as liberdades ou as atividades econômicas dos cidadãos, também, as *agências executivas* e as *agências independentes*. Neste modelo, as agências exercem funções *quase-legislativas*, pois tem competência para editar normas, e *quase-judiciais* porque podem resolver conflitos. O sistema vem servindo de modelo para o que vem sendo chamado de “agencificação” em razão da proliferação do modelo de agências pelo mundo.

A maior independência em relação ao poder executivo e a sua função regulatória são as maiores vantagens das agências. Para a autora é curioso que venham servir de modelo, justamente no momento em que perdem parte do prestígio e confiança que desfrutavam no país de origem. No caso do Brasil, existem no Brasil muitas entidades, principalmente autárquicas, que exercem função reguladora e tem independência com o poder executivo, como os exemplos da Universidades Públicas e a Ordem dos Advogados do Brasil. Para a autora, algumas das agências que estão sendo criadas nada mais são do que “autarquias de regime especial” como outras já existentes.

Assim, no âmbito do nosso sistema jurídico-administrativo, **Agência executiva** é a qualificação dada a autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se ache vinculada, para a eficiência e redução de custos da administração. A **agência reguladora**, compreende qualquer órgão da administração direta ou entidade da administração indireta com função de regular as

matérias próprias, é o caso, por exemplo, da Agência Nacional de Petróleo - ANP, Agência Nacional de Telefonia - ANATEL entre outras.

7.5. A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS - A IDÉIA DE CONCERTAÇÃO SOCIAL

As modificações decorrentes do aperfeiçoamento das instituições e do fortalecimento do princípio democrático tem permitido a adoção da negociação ou da utilização de soluções consensuais para problemas administrativos, substituindo as clássicas soluções unilaterais ou discricionárias. Desenvolve-se, por conseguinte, os conceitos de **administração negociada, ‘concertada’ ou ‘pactuada’**, na qual, conforme COUTO E SILVA²⁶ “(...) o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo.” É o sistema que os franceses chamam de *‘concertação’* e a doutrina anglo-americana de *‘soft administration’*.

As novas dimensões do modelo de Estado Democrático de Direito, deve então, conforme TÁCITO (1998:4), estimular a harmonia entre a atividade estatal e a ação privada, valorizando os entes de cooperação e fortalecendo o desenvolvimento da comunidade mediante os instrumentos de garantia e proteção de direitos coletivos e difusos”. Tais transformações refletem a relativização da dicotomia ‘público’/‘privado’, que acabou por redesenhar as relações dos privados entre si e destes com os entes públicos. Advém daí o fato de a Administração Pública contemporânea se utilizar, cada vez mais, de formas negociais de relacionamento com os administrados.

A idéia de se reunir consensos prévios para as grandes questões nacionais está sendo implementado pelo governo federal com a instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão com status de ministério e ligado

²⁶ V. COUTO E SILVA. Almiro. *Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas*. Informação por correio eletrônico: www.mestredir.ufrgs.br.

diretamente ao gabinete da presidência da república. A intenção do Conselho é reunir uma centena de representantes da sociedade que devem discutir temas de impacto econômico e social, das quais as teses de consenso, deveriam ser levadas a Presidência da República como sugestão para a implementação de políticas públicas. Em tese, o sistema dos conselhos de concertação se constituem em uma esfera evoluída de discussão e que podem ser implementados em vários níveis. Entretanto, por se tratar de um sistema ainda novo em nosso país, os efeitos práticos destas instâncias ainda estão por ser confirmados.

Para GOYTRE (2001: 130-133) tratando da concertação de atuações urbanas, pela complexidade de seus conteúdos e estratégias, que incluem uma atuação que abrangem uma série de políticas complementares e incluem medidas de infraestrutura, ambientais, sociais e econômicas, supõe a necessidade de coordenar diferentes agentes setoriais, o que exige o procedimento de mecanismos de acordo, tanto na concepção, como na execução das atuações. Para o autor, o acordo facilita o cofinanciamento de diferentes municipalidades e o financiamento via setor privado. Para desenvolver uma política de atuações concertadas capazes de colaborar com a gestão com vistas ao desenvolvimento sustentável é necessário que os governos disponham de um procedimento de identificação, definição e instrumentação que evitem atos discricionais e aleatórios.

8. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM GESTÃO METROPOLITANA

A experiência internacional em gestão metropolitana tem assumido diversas formas, pois são inúmeros os fatores que interferem na estruturação dos modelos. Em relação aos modelos institucionais existentes, até meados da década de 80 eram mais de 250 o número de regiões metropolitanas no mundo, com população superior a um milhão de habitantes. MELLO (1996: 20) lista dois modelos institucionais básicos das Regiões Metropolitanas: as soluções estruturais formais e as menos formais. Outra classificação distingue as soluções compulsórias das voluntárias.

Para o autor, no caso de grande multiplicidade de jurisdições sobre uma determinada região, as soluções compulsórias tem se tornado inadequadas pois esbarram num leque muito grande de competências, só sendo viáveis as iniciativas que contém com a adesão voluntária das diversas esferas de Governo. Também, refere que somente uma pequena parcela das regiões são dotadas de soluções tipicamente metropolitanas. Na maioria dessas, as soluções adotadas visam intervir em questões específicas. Assim, as soluções ditas metropolitanas muitas vezes se restringem ao âmbito do planejamento dos serviços e ao controle dos investimentos regionais, cabendo a algum governo local ou outras entidades governamentais a execução efetiva dos serviços de interesse metropolitano.

Frido Wagner²⁷ sistematizou em quatorze as formas institucionais de gestão metropolitana, a partir da realidade institucional da experiência internacional. Enzo Balboni, por sua vez, agrega esses modelos em quatro formas básicas, a saber: a) organizações resultantes de acordo voluntário entre agências governamentais autônomas; b) àquelas que dão ênfase aos aspectos funcionais, através de agências especiais; c) aquelas com duas esferas de governo; d) àquelas que conformam um governo, através de fusão ou amalgamação de autoridades locais.

Dentre os modelos de gestão metropolitana relacionadas por MELLO (1996: 20-41) selecionamos algumas das experiências internacionais com maior significação e acrescentamos outras também relevantes:

8.1. HOLANDA:

A Holanda vem tentando estruturar formas eficazes de administração metropolitana, mas as resistências criadas pelos Governos locais vem retardando este processo. Em parte, essas resistências advém das tentativas do Governo Central em impor soluções compulsórias aos municípios. Dentro do princípio de montagem de esquemas de coordenação e consulta para a solução de problemas comuns foi criada a Agenda de Consulta, em 1974, visando a participação dos Ministérios nas discussões dos problemas das grandes cidades, agregava também a participação dos prefeitos das quatro maiores cidades do país e um representante da associação dos municípios.

Por outro lado, foi criada em 1971 a Organização Informal de Consulta da Área Conurbada de Amsterdã, agregando 24 municípios. O organismo é integrado por representantes dos municípios da Região que se reúnem para discussão de caráter geral, é presidido pelo Prefeito de Amsterdã. As decisões tomadas não são obrigatórias para os municípios, o que limita o papel da entidade.

²⁷ Trabalho sobre formas de gestão metropolitana, apresentadas por Frido Wagner ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, em Berlim, 1983.

Outra experiência holandesa de caráter voluntário é o da Região Metropolitana de Haia, criada em 1973, constituído basicamente por um conselho de 49 membros eleitos pela Câmaras dos seis municípios, um Comitê Executivo e Comissões Especiais presididas pelos membros do Comitê Executivo. Às comissões cabem propor medidas ao Comitê Executivo no sentido de aprofundar o exame dos temas antes de serem apreciados pelos Conselhos. Também existem comissões secundárias compostas por membros de cada prefeitura específica. A manutenção do órgão provém da contribuição dos municípios da área (3/4) e do governo central. A entidade tinha inicialmente poderes de coordenação e competência legislativa nos assuntos de planejamento urbano, trânsito, transportes, habitação, desenvolvimento econômico, proteção ambiental, saúde pública, esportes e recreação. A partir de contestação judicial em 1982, a entidade perdeu sua capacidade de impor normas de conduta administrativa, passando os municípios a assumir as funções, o que, somado a complexidade do processo decisório e do consenso, contribuíram para o fracasso do modelo.

A mais bem sucedida solução institucional até meados da década de 80, foi o Conselho do Estuário do Reno, em parte porque resultou de um longo processo de construção de consenso. Integrado pelo município de Roterdã e outros 16 municípios, com uma população total de mais de um milhão de habitantes. Formada por uma Câmara de 81 membros eleitos pelo voto direto para um mandato de quatro anos. Formada por um Comitê Executivo, presidido por um nome indicado pela Coroa mas sem direito a voto, que exercia as funções de planejamento físico e habitação, saúde ambiental, planejamento e coordenação da educação, assuntos econômicos, recreação, trânsito e transportes, etc...

Uma das razões do êxito do Conselho do Estuário do Reno era o fato que suas atribuições eram flexíveis e podiam ser estendidas com o apoio dos municípios e do Governo da Província, soma-se, no nosso ponto de vista, ao aspecto democrático da indicação dos membros. Todas as três experiências holandesas foram extintas. A principal razão foi a dificuldade de relacionamento entre a cidade principal e as demais municipalidades.

8.2. DINAMARCA

Na Dinamarca existe o Conselho da Grande Copenhagem, criada em 1973 por Lei nacional, à partir do consenso quanto a sua estrutura, escolha dos dirigentes e suporte financeiro. É integrado por uma Câmara de 37 membros indicados pelos partidos políticos dos Condados e Municípios integrantes de acordo com a representação de cada um deles na Câmara de Vereadores da Região. **Diferentemente do modelo brasileiro, o Poder Legislativo é que serve de referência para a composição da administração metropolitana.** O Conselho atua através das comissões de finanças e planejamento, planejamento hospitalar, proteção ambiental, transporte e trânsito. O presidente da câmara, eleito entre seus membros, exerce as funções de presidente na Comissão Permanente de Planejamento e Finanças, o que lhe assegura posição de centralidade política dentro do Conselho.

As funções iniciais do Conselho foram ampliadas abrangendo funções como os de planejamento de água, esgotos e limpeza pública, coordenação dos transportes públicos, apoios aos serviços de bombeiros e incentivo as iniciativas culturais de importância regional. Para a execução dos serviços existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano com recursos dos Governos locais (33%) e do Governo Central (16%), o restante é proveniente das receitas dos transportes públicos.

8.3. ALEMANHA

O Estado alemão é composto por cinco níveis principais de Governo, o que dificulta a adoção de soluções institucionais eficazes para a questão metropolitana. No país existe a União da região de Frankfurt, criada por lei estadual em 1973, abrangendo 43 municípios, três condados e parte de mais três condados vizinhos. A estrutura administrativa é composta de três órgãos: um conselho de 105 membros eleitos pelo voto direto proporcional; uma câmara de municípios, integrada por cada um dos municípios cujo principal papel é aprovar o Plano de Uso do Solo, e o Comitê Executivo,

dirigido pelo Diretor da união e do qual faz parte o Diretor de Planejamento do mesmo Comitê.

As principais funções da entidade são coordenar e promover o desenvolvimento ordenado da região, como o planejamento do uso do solo, da “paisagem” e dos transportes. A disposição final do lixo e a racionalização dos sistemas de abastecimento de água tem sido áreas problemáticas, assim como o desenvolvimento econômico, o planejamento de trânsito e o planejamento regional abrangente.

8.4. FRANÇA:

A organização administrativa-territorial da França apresenta um modelo híbrido. Constitucionalmente as circunscrições territoriais são os Municípios, o Departamento e os Territórios de Ultramar. Entretanto, a lei faculta a criação de novas circunscrições como as Regiões de Planejamento, as Associações Intermunicipais Unifuncionais e a Comunidade Urbana. Essas soluções tem sido adotada para a resolução de problemas urbanos que extrapolam o âmbito do Município ou do Departamento. Até o final da década de 1970 já haviam sido criadas mais de 1.000 associações intermunicipais multifuncionais e também oito comunidades urbanas em todo o país.

Os principais problemas que afetam as associações intermunicipais são as dificuldades de relacionamento com os Municípios em matéria financeira, a fragmentação institucional e a ausência de suporte profissional adequado. Também, o Governo Miterrand deflagrou um processo de descentralização do poder em direção aos departamentos e municípios, modificando também as atribuições das regiões de planejamento.

Na França, merece destaque a Região da Ilha de França, onde está situada Paris, abrangendo sete Departamentos e 1.279 Municípios, com uma população de mais de 10 milhões de habitantes. A estrutura governamental da entidade metropolitana era composta pelos seguintes órgãos: Um Conselho Regional, integrado

por 164 membros escolhidos pela Assembléia Nacional, pelas Assembléias dos Departamentos e pelas Câmaras Municipais da Região; Um presidente eleito pelo Conselho Regional entre os seus membros integrantes; Um gabinete composto por oito vice presidentes e dois secretários eleitos pelo Conselho, cujo presidente é o mesmo presidente do Conselho, encarregado de submeter propostas a um órgão do governo central: o Comitê Econômico e Social e um Diretor Geral de Administração que supervisiona as Diretorias de Desenvolvimento Econômico e Social, Assuntos Financeiros e Administração e Contabilidade. O suporte financeiro da entidade provém de contribuições do Governo Central (22%), impostos (26%), empréstimos (20,8%), inversões financeiras e outros.

Conta o Conselho com suporte técnico e assessoria, através do Instituto de Planejamento Regional, a Agência para Áreas Verdes, a Agência Técnica Regional de Terras e o Comitê Regional de Turismo e Recreação. Talvez esse suporte técnico tenha sido a razão para as realizações da entidade, como por exemplo: o desenvolvimento de sete centros urbanos nos subúrbios de Paris; construção de cinco cidades novas onde foram alocados 477.000 habitantes; construção de centena de milhares de habitações (só em 1982 foram construídas 120.000); programa de desenvolvimento econômico e de criação de empregos; construção de estradas e a preparação da Exposição Universal de 1989, todas essas realizações contaram com a participação dos municípios e dos departamentos.

Apesar das realizações, alguns planos foram prejudicados pelas dificuldades de relacionamento entre as diversas esferas de governo na Região e pela baixa qualificação técnica de muitos funcionários municipais.

8.5. ESPANHA

A estrutura básica da organização territorial-administrativa da Espanha é composta pelas Províncias e os Municípios. Após o fim da ditadura franquista foram criadas regiões autônomas nas províncias portadoras de fortes especificações lingüísticas,

culturais, econômicas e sociais, com competências e poderes próprios assegurados na Constituição. O controle nacional sobre as regiões autônomas é efetivado pelo judiciário e através de algumas funções delegadas pelo Executivo Nacional. Na Espanha existem mais de 8.500 municípios com funções bastante amplas. Desde que não invadam a esfera de competência do Governo Central, os Municípios podem realizar tudo aquilo que seus recursos lhe permitam.

O exemplo de arranjo regional mais importante no país é o da Corporação Metropolitana de Barcelona. Criada a partir dos problemas resultantes do acelerado crescimento da região desde a década de 1950, especialmente pela necessidade de regulação dos serviços públicos comuns. É integrada por 27 municípios, com cerca de dois milhões de habitantes. A estrutura básica é composta pelo Conselho Metropolitano, integrado por dez representantes do Conselho Municipal de Barcelona; dois representantes de cada um dos municípios com população acima de 100 mil habitantes. Quatro representantes dos municípios com população inferior a 100 mil habitantes e seis representantes do Governo da Província de Barcelona e por uma Comissão Permanente, nomeada pelo Conselho e integrada pelo Presidente da Corporação, oito conselheiros, um Diretor-Executivo, os Diretores dos Departamentos de Serviço, o Secretário Geral e o auditor.

São três os tipos de poderes exercidos pela corporação: os inerentes, que abrangem todo o processo de desenvolvimento urbano: os delegados, pelos quais a entidade funciona como coordenadora de todas as atividades do governo central, com o direito de ser informada sobre todos os planos elaborados pelos diversos Ministérios; o de intervenção, que lhe permite dar assistência técnica aos Municípios e agir naqueles casos em que estes deixam de cumprir suas responsabilidades ou se excedam no desempenho das mesmas.

As atribuições abrangem as seguintes áreas: planejamento geral; planejamento físico e coordenação de transportes; disposição final do lixo; operação e tratamento de esgotos; meio ambiente; abastecimento de água, parques e outros serviços.

A entidade desempenha suas funções através de empresas públicas, sociedades de economia e concessões ao setor privado, sendo facultado aos municípios participar delas.

Mais recentemente, surge Projeto [22@bcn](#)S.A de transformação urbanística do Povoado de Non – Plobenon, na cidade de Barcelona, que embora se tratar de um programa de recuperação urbana, acrescenta elementos de gestão bastante inovadores. O Plano Urbanístico é baseado em critérios de sustentabilidade, controle da contaminação acústica, estabilidade energética e previsões relativas a mobilidade, energia, comunicações, ciclo de águas e resíduos.

As principais atividades são relacionadas com as novas tecnologias da informação e comunicação, investigação, desenho, edição, cultura, atividades multimídia e base de dados e, os usos relacionados com projetos relativos a habitação, indústria não poluente, escritórios, comércio, hotéis, residências, etc...

Para o gerenciamento do programa, foi criada uma nova empresa, a [22@bcn](#), sociedade anônima, sendo que o Plano Especial de Infra-estrutura do [22@bcn](#) terá a disposição um total de 26.500 milhões de pesetas.

A [22@bcn](#) é uma sociedade privada municipal, um órgão do ‘Ayuntamiento de Barcelona’ para a gestão de serviços e atividades municipais. Se constituiu, em 10/11/2000, como uma sociedade mercantil de capital integralmente municipal, no cumprimento do acordo do Pleno do Conselho Municipal de 21/07/2000 e de acordo com o artigo 45 da Carta de Barcelona.

O alcance e as características das propostas urbanísticas contidas na modificação do plano geral metropolitano e a complexidade inerente ao processo levaram o ‘ayuntamiento’ a procurar a melhor maneira de desenvolver este projeto, sob as premissas de impulsionar a transformação do setor conforme a vontade municipal e assegurar nos processos de transformação os princípios da eficácia e eficiência da gestão pública. O instrumento constituído para contribuir com estes objetivos foi o da sociedade

privada municipal, órgão com personalidade jurídica própria, que aglutina instrumentos e competências adequadas para gerenciar o processo de transformação do distrito.

Os objetivos da sociedade são o de desenvolvimento e execução de todas as atuações urbanísticas referidas nas áreas industriais da cidade com a qualificação 22@ e vinculadas; o planejamento, promoção, desenho, construção e gestão de infraestrutura, serviços urbanos, equipamentos e espaços públicos; a promoção racional e internacional das áreas industriais referidas, assim como o impulso para a criação de empresas e atividades vinculadas a tecnologias da informação e comunicação.

As competências para alcançar estes objetivos são a iniciativa na aprovação dos instrumentos de ordenação; iniciativa na redação, tramitação e aprovação de instrumentos de gestão pública e representação do ‘*ayuntamiento*’; plano de infraestruturas (projetos, financiamento, execução e gestão); a gestão patrimonial do solo municipal e a colaboração com a autoridade urbanística em licenças e disciplina urbana, entre outros.

8.6. CANADÁ

A Federação canadense é estruturada com uma base de autonomia bastante ampla das unidades federadas em relação ao governo central. Sob esse perfil foi estruturada a Região Metropolitana de Toronto. Iniciou-se o processo com a anexação voluntária de municípios vizinhos a cidade de Toronto com vistas a prestação e a coordenação de atividades e serviços comuns e concomitante deflagrada uma campanha para a criação de uma administração metropolitana. Criado em 1953, o Município Metropolitano de Toronto, integrado por 16 municípios, posteriormente reduzidos, pelo processo de anexação, a seis. O Governo Metropolitano é integrado por 44 membros, 20 indicados *ex-officio*: os Prefeitos, os Contadores e os Vereadores indicados pelos municípios, os demais integrantes são escolhidos pelas Câmaras Municipais e o seu presidente é eleito entre os membros do Conselho.

Integra o Conselho um Comitê Executivo que coordena seis departamentos administrativos e seis comitês permanentes encarregados de áreas específicas: planejamento e desenvolvimento econômico; bem-estar e serviços sociais; habitação; parques; recreação e bens imóveis; transporte metropolitano; água e esgoto e disposição final de lixo. A peculiaridade do Governo Metropolitano de Toronto é que ele também coordena atividades de nível local, sob encargo dos diversos órgãos destinados a gerirem assuntos específicos. Além dos departamentos encarregados dos setores específicos, existem os órgãos intergovernamentais que dirigem esses departamentos, como a junta escolar metropolitana, a junta metropolitana de comissários de polícia e a junta de proteção ambiental.

As avaliações em geral tem sido positivas muito embora a estrutura tem sido objeto de algumas críticas, tais como a opacidade e complexidade do sistema governamental frente ao cidadão; a proliferação de órgãos autônomos frente ao sistema de representação política e ao fato dos membros do Conselho serem eleitos indiretamente.

8.7. ESTADOS UNIDOS

Os sistemas institucionais norte-americanos são de grande diversidade, em razão da autonomia dos Estados-membros organizarem-se. Ocorrem soluções *formais unitárias*, como a de Baton Rouge, Louisiana, em que a cidade assume a função de quatro cidades vizinhas em conjunto com as mesmas e de Nashville e Davidson que se uniram para gestão de serviços públicos comuns; *formais federativas*, como a Miami-Dade County, Flórida, que uma emenda constitucional definiu competências a serem assumidas pelas cidades; *cooperativas formais*, como o da Filadélfia, que envolve 238 governos locais ou o de Los Angeles onde existem contratos para a prestação de serviços; *cooperativas informais*, como o Conselho Metropolitano do Governo de Washington, a associação dos governos da Região da Bacia de São Francisco, o Conselho Regional de Nova Iorque, entre outros caracterizados pela voluntariedade dos vínculos.

8.8 COLÔMBIA

A Organização das Regiões Metropolitanas na Colômbia só veio a ser regulamentada em 1978, quando a Presidência da República definiu os critérios de organização e funcionamento das áreas metropolitanas.

Os órgãos metropolitanos são a Junta Metropolitana e o Governo Metropolitano. A Junta é integrada pelo Prefeito do município principal (que é também o seu presidente); um representante de uma das Câmaras dos demais municípios; um representante da Câmara do Município principal, eleito pela maioria dos votos da casa; um Prefeito de um dos municípios, que não o principal e um representante do próprio governador do Departamento (ou mais de um se a área metropolitana tiver mais de cinco municípios). O mandato coincide com o mandato parlamentar a que foram eleitos. O prefeito metropolitano é o prefeito do município principal.

A competência das entidades metropolitanas refere-se a planejamento metropolitano, com quase todos os conteúdos implícitos como a definição e regulamentação dos serviços de caráter metropolitano; estabelecimento de normas para cobrança da contribuição de melhoria e estabelecimento de leis para a política fiscal a ser assumida pelos Municípios. Os Decretos emitidos tem caráter obrigatório para os municípios integrantes.

8.9. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE GESTÃO METROPOLITANA

A análise das experiências administrativas internacionais listadas acima possibilitam algumas conclusões. No que se refere especificamente ao processo de institucionalização da gestão metropolitana, Alan Norton²⁸ citado por MELLO (1996: 42-

²⁸ V. NORTON, Alan. *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies*, trabalho publicado em 1986.

44) sistematizou, em 1986, algumas dessas conclusões, das quais relacionamos as seguintes:

a) Tem sido geralmente aceito (Europa Ocidental e no Canadá) que é possível definir geograficamente sistemas metropolitanos constituídos por comunidades independentes com problemas comuns, bem como possuir governo próprio nestas áreas.

b) Tem sido também geralmente aceito que as regiões precisam de administração própria, que disponha de meios para atender as necessidades em geral. Soma-se a este aspecto a capacidade de tomar decisões técnicas e administrativas independentes e a capacidade financeira para implementá-las, diretamente ou através de concessão de serviços públicos. O autor salienta que a autonomia para a tomada de decisões da entidade metropolitana é um ponto importantíssimo para o sucesso das iniciativas.

c) Ocorre o reconhecimento da existência de dois níveis de decisão: local e metropolitano.

d) A possibilidade de aplicação do **princípio da descentralização da responsabilidade decisória para o nível mais próximo de tomada das decisões**. O autor entende que o nível que possa implementar com maior eficiência e eficácia as funções deve prevalecer, sendo fundamental para a aplicação deste princípio o relacionamento e o bom fluxo de troca de informação entre os governos respectivos. Para tanto, as entidades metropolitanas devem possuir meios eficazes de assegurar a implementação de suas decisões, respeitados os direitos das entidades de nível inferior, pois há funções mesmo de controle que podem ser satisfatoriamente implementados no nível abaixo do metropolitano, bem como há serviços e atividades de desenvolvimento em que o nível metropolitano é o mais adequado. Assim, o autor defende que além do planejamento estratégico, aquilo que melhor se situar na competência metropolitana requer determinação frente aos outros níveis do sistema nacional, **“em razão do princípio segundo o qual a autoridade e a responsabilidade devem permanecer no nível mais próximo ao que possa realiza-las mais satisfatoriamente.”**

e) Importante ressaltar que deve-se esperar que as entidades metropolitanas tomem decisões estratégicas para as respectivas regiões em íntima associação com os municípios que a compõem, e em certos casos, com os municípios vizinhos e com outros órgãos. Neste sentido, “**é importante distinguir a responsabilidade pelo processo decisório da responsabilidade pela implementação dos programas**”, podendo esta ficar a cargo de outras entidades, públicas ou privadas. Ou seja, a responsabilidade pelo processo decisório deve ser sempre estatal, enquanto a implementação pode se dar diretamente pelo estado ou por delegação.

f) As associações exclusivamente voluntárias não apresentam exemplos êxitos. Está clara a necessidade de formatação legal, definição de competências e obrigatoriedade do desempenho das funções.

g) A necessidade do estudo aprofundado das questões metropolitanas, com permanente atualização e adaptação e de uma certa dose de determinação política, tem contribuído para a estabilidade das entidades metropolitanas.

Das experiências relatadas, reconhece-se virtudes e problemas.

Na experiência holandesa, uma das razões do êxito do Conselho do Estuário do Reno era o fato que suas atribuições eram flexíveis e podiam ser estendidas com o apoio dos municípios e do Governo da Província, soma-se, no nosso ponto de vista, ao aspecto democrático da indicação dos membros. Entretanto acabou extinta em razão da dificuldade de relacionamento entre a cidade centrais e as menores.

No caso dinamarquês, tendo o Poder Legislativo como referência para a administração metropolitana, assegurou-se a competência normativa da administração, ampliando-se em muito do Conselho Metropolitano, passando a abranger funções de importância regional. Outra virtude do modelo é a existência de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano com previsão de recursos divididos entre os governos

locais (33%) e do Governo Central (16%), e das receitas da fiscalização do sistema de transportes públicos.

Na Alemanha, há a previsão dos níveis de governos regionais, estruturados também através de Conselho, com representantes eleitos diretamente, câmaras de municípios e de diretorias técnicas. No caso francês, os principais problemas que afetam as associações intermunicipais, e as regiões de planejamento, são relativos as dificuldades de relacionamento com os Municípios em matéria financeira, a fragmentação institucional e a ausência de suporte profissional adequado.

No Canadá o sistema de governo regional tem apresentado resultados positivos, embora se trate de um sistema governamental complexo com a proliferação de órgãos autônomos (agencificação) frente ao sistema de representação política e ao fato dos membros do Conselho serem eleitos indiretamente.

Em relação a experiência colombiana, algumas virtudes do sistema merecem ser destacados, especialmente em relação a clara definição de competência das entidades metropolitanas (planejamento, regulação, fiscalização e normatização) Outro aspecto e a estrutura composta de ampla representação e compulsoriedade das normas para os municípios integrantes.

As conclusões dos autores listados neste capítulo apontam para a necessidade de serem contemplados alguns aspectos básicos no processo de institucionalização da gestão das Regiões Metropolitanas, entre as quais listamos as seguintes:

a) a necessidade de continuidade e de constante desenvolvimento da base técnica e informativa;

b) o imperativo da lógica da descentralização das decisões de Governo;

c) a necessidade de articulação entre os níveis locais e metropolitano de decisão;

d) a necessidade de um mínimo de compromisso formalizado nas associações intermunicipais;

e) a clareza quanto ao que a entidade pode assumir de forma eficiente;

f) o apoio governamental.

Neste mesmo sentido Peter Self²⁹, citado em MELLO (1996: 44:48), apresentou, ainda em 1980, algumas conclusões em relação a administração das Regiões Metropolitanas nos países industrializados, entre estas, merece destaque pela atualidade e importância, resumidamente, as seguintes:

a) a necessidade de um foco comum de ação das organizações;

b) criação de um órgão de eleição direta para tratar dos assuntos metropolitanos, de preferência com eleição coincidente entre os diversos níveis de governo. Esse órgão deve cobrir ampla área e empreender o processo de planejamento estratégico, ou seja, o autor defende a necessidade de haver um “*governo metropolitano*” eleito diretamente;

c) necessidade de um segundo nível de governo local eletivo, que deve receber apoio especializado do governo metropolitano;

d) a participação popular como auxiliar dos representantes eleitos;

²⁹ Estas conclusões de Peter Self foram apresentadas na Conferência Internacional de Planejamento e Administração das Regiões Metropolitanas, realizada em Nagóia, Japão, 1980.

e) para funcionar satisfatoriamente, o esquema metropolitano necessita do forte e constante apoio do Governo Central ou, no nosso caso, dos Governos Estaduais;

f) contar com um sistema de arbitragem eficiente para resolver questões de competência funcional;

g) a exigência de haver relações cooperativas com os governos locais;

h) os governos metropolitanos devem ter poderes para a implementação de planos regionais;

i) a criação de institutos independentes de treinamento e pesquisas para promover a cooperação entre os governos;

j) esclarecer o papel do governo metropolitano frente as atribuições e competências dos governos estaduais e municipais, propondo a reorganização das atribuições destes governos.

Em relação aos aspectos referentes às vinculações do contexto político-institucional com a problemática das formas de gestão do espaço metropolitano as conclusões de NORTON e de SELF possibilitam algumas a formulação de alguns consensos:

a) constitui-se como regra nas experiências metropolitanas a dificuldade política para a criação de Governos Metropolitanos, o que ocorre tanto em países unitários como de regime federativo. Também, ocorre resistências dos governos locais à entrega de parte de seus poderes a um governo ou entidade metropolitana.

b) predominam no mundo as soluções institucionais unifuncionais, em que a entidade metropolitana cuida apenas de uma função específica, como o planejamento ou a prestação de determinado serviço público.

c) demonstra-se indispensável a vontade política firme por parte dos governos interessados para a adoção de soluções formais, mais ou menos abrangentes, quanto as atribuições da entidade metropolitana. Especialmente nos países democráticos onde o processo de institucionalização é geralmente demorado, pela necessidade de negociar o consenso da sociedade.

Por seu turno, Alan Norton enfatiza a necessidade de existência de um governo metropolitano formal, com prevalência sobre outras formas de gestão, afirmando o papel institucional da esfera metropolitana como tarefa estatal. Em relação a responsabilidade decisória, esta deve ser sempre estatal, enquanto a implementação pode se dar diretamente pelo Estado ou por delegação. A forma de constituição e efetivação de um modelo que contemple os interesses locais e regionais e seja eficiente e democrático é que se revela um desafio. Outros aspectos, não menos importantes, como a autonomia para a tomada de decisões da entidade metropolitana e a aplicação dos princípios da descentralização, da responsabilidade decisória e da despolitização, como forma de conseguir eficiência na gestão e ainda a necessária integração, refletem a importância e a atualidade destas conclusões.

Neste mesmo sentido, Peter Self defende a necessidade de existência de uma forma de “*governo metropolitano*” eleito diretamente. Este é um dos pontos controversos em estruturas federalistas como a do nosso país, pela dificuldade de aplicação, em razão da autonomia dos governos e da impossibilidade de criação de um níveis de poder não previstos constitucionalmente. Como alternativa, sugere, outrossim, a criação de um órgão de eleição direta para tratar dos assuntos metropolitanos, de preferência com eleição coincidente entre os diversos níveis de governo. Esse órgão deveria ter competência ampla para tratar dos assuntos de caráter regional e empreender o processo de planejamento estratégico.

9. A QUESTÃO REGIONAL E O NOVO REGIONALISMO

Com o avanço dos consensos em torno do “localismo” e do “poder local” reascendeu-se nos últimos anos a discussão sobre a questão regional, surgindo elementos para a configuração de um “novo regionalismo”. Com a mundialização dos mercados e o processo de globalização econômica e cultural, a importância das regiões e dos blocos regionais ganharam novos contornos, se constituindo em doutrina a defesa das economias regionais e a possibilidade de competitividade destas na economia global.

Neste contexto, surge o conceito atual de “cidades-regiões”, ou as chamadas *citistates*, como sendo aquelas áreas metropolitanas com aproximadamente um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com a sua identidade política e econômica. Acompanhando esta tendência, vários autores tem tratado a questão regional, destacando a necessidade da existência da autoridade regional e de um modelo de governo em que a maioria dos atores possam participar, a chamada “governança metropolitana”, como modelo para a gestão regional.

Neste cenário de avanço das economias globais, modelos político-sociais acabam surgindo como referencial para o desenvolvimento das regiões e para a solução dos problemas de uma gama de problemas metropolitanos, entre eles estão as seguintes tendências ou orientações políticas e administrativas, como alternativas para políticas governamentais:

9.1 A VIA GLOBALISTA E A VIA CALIFORNIANA

Na esteira de discussão sobre o novo regionalismo aparecem dois importantes modelos, a chamada “via globalista” e a “via californiana”. De acordo com BORJA e CASTELLS (1997) in KLINK (2001: 35), o modelo globalista é baseado na competitividade urbana, em que a cidade poderia desenvolver várias ações e incentivar a instalação de atividades de valor agregado através da implementação de parques tecnológicos, zonas logísticas, centros de convenções, etc..., dentro do que se convencionou chamar de “*city marketing*”. Para os autores, o termo “*governance*”, nesta dimensão é entendido como a exequibilidade das políticas de competitividade e qualidade de vida perante o conjunto de forças e atores na cidade e região e criado por um conjunto de fatores:

a) A inclusão social através de programas sociais integrados como mecanismo compensatório para os efeitos negativos da inserção na sociedade global.

b) A construção de parcerias público-privadas a partir de um sentimento de crise generalizada, que por sua vez estimula a elaboração e a implementação de estratégias consensual de revitalização.

c) Flexibilização da divisões de tarefas dentro do federalismo. Ou seja, os atores locais deveriam estar preparados para assumir novas responsabilidades dentro do pacto federativo e do marco institucional.

d) A implantação dos planos e dos grandes projetos estratégicos. Para os autores a visibilidade dos planos tem um impacto positivo maior sobre a governabilidade do que o arcabouço institucional.

A crítica que desde já pode ser feita e, como bem anota KLINK (2000, 38), é que o modelo tem como meta final a competitividade urbana, o que para HARVEY (1994), é típico do planejamento pós-moderno, com todos os problemas inerentes, como a concentração econômica, empobrecimento, periferização, etc... Assim, a inclusão social se tornou um meio e não um fim do sistema. Para SOUZA (2002: 144), usando como referência ao que o autor chama de *New Urbanism*, este tipo de modelo de planejamento, não deixa em última análise de ser conservador, por não apresentar elementos de

superação dos modelos tradicionais e pelo nível de comprometimento com os interesses empresariais.

Do mesmo modo, para HARVEY, o conceito da sociedade de fluxos de Castells, implica que as imagens assumem uma importância maior do que o próprio conteúdo das atividades implementadas. Assim, o planejamento não tem sido mais a base geral que norteia ações e projetos específicos, muitas vezes dissociados da realidade. Ao contrário, sabe-se hoje que é a partir das experiências êxitosas e das ações concretas que pode se avançar na elaboração de planos gerais e na construção de um consenso a respeito do conteúdo desses planos.

Temos também a chamada “via californiana” do desenvolvimento regional, defendida por Michel Storper, e que configura-se, conforme KLINK (2000: 41), um exemplo típico de um raciocínio heterodoxo que mistura elementos da teoria do conhecimento, da teoria sociológica, da teoria econômica Schumpeteriana e da geografia econômica. Para Storper, a coordenação das atividades econômicas envolve complexas relações interpessoais, baseadas em normas, regras e convenções explícitas e implícitas, o que chama de “mundos de produção regional”.³⁰ A partir da distinção entre os diversos mundos de produção (industrial – homogêneo; flexível; marshalliano e; intelectual) se destaca as diferenças fundamentais em matéria de competitividade e interdependência nas economias regionais.

Uma implicação importante deste sistema é que, em função da diversificação de padrões vigentes no mercado, indústrias e regiões podem desenvolver a capacidade de ganhar sobre-lucros (temporários). Estes sobre-lucros schumpeterianos, por sua vez, proporcionam incentivos para a elaboração, aplicação e adaptação contínua de um conhecimento novo a respeito de produtos e processos. Na medida em que os atores conseguem criar um ambiente propício a inovação e ao dinamismo, a região torna-se

³⁰ O termo “*mundo de produção*” é uma tradução literal do conceito “*worlds of production*” usada por Michel Storper in KLINK (2000: 41)

competitiva e relativamente independente - “regiões em processos contínuos de aprendizagem”³¹.

Uma outra aplicação do modelo se refere ao inter-relacionamento de atores e empresas dentro da mesma cadeia produtiva. Enquanto no mundo industrial o sistema de relações é basicamente hierarquizado, o modelo Marschalliano possibilita uma rede densa de troca de informações e iniciativas de cooperação, estimulando um sistema de trocas, especialização e complementação, muitas vezes baseados em elementos culturais e históricos enraizados no território. Além disso, as redes de cooperação proporcionam um grau de competitividade maior, implicando a necessidade de maior aproximação entre as empresas e conseqüentemente, um maior potencial de desenvolvimento da região.

Um dos grandes dilemas do modelo é a de como transformar teorias em estratégias concretas de competitividade regional, apoiadas num sistema de governança regional. Storper apresenta três categorias de recomendações: a) estimular as parcerias privadas-privadas e incentivar a criação de redes de cooperação entre empresas, fornecedores e matrizes; b) criar mecanismos micro-econômicos como investimentos seletivos ou parcerias público-privado para empresas que tenham receio ou falem condições para se adequarem ao sistema; c) por último, a importância da construção da confiança, através da conversação entre os atores, o que serve para reduzir barreiras e diminuir custos na implementação das redes de cooperação.

É interessante referir neste modelo é a contraposição a vertente globalista, que, grosso modo, analisa a política regional como instrumento de inserção no mundo globalizado, com um modelo imposto de fora para dentro, característica da via neoliberal. A visão regionalista avança um pouco na busca de soluções para a elaboração de políticas públicas à partir das particularidades do próprio ambiente local. Outras questões estão subjacentes a discussão: o relativo esgotamento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento; a necessidade de impulsionar a eficiência e a

³¹ Do termo original “*dynamic learning regions*”.

competitividade com as implicações da globalização, da mudança nos fluxos de informação, mercadorias, mão-de-obra e capital e; a necessidade de sistemas locais baseadas em relações mais cooperativadas.

A aplicabilidade e a eficiência da aplicação dos pressupostos do novo regionalismo, em países em desenvolvimento como o Brasil, em que as soluções para o enfrentamento das questões sociais enfrentam a carência de recursos e a fragilidade do modelo institucional, acabam sempre dificultando a aplicação de modelos apriorísticos. Entretanto, alguns elementos podem e devem ser tentados, especialmente o estímulo às parcerias público-privadas, as soluções cooperativadas e a busca da integração com universidades e organizações não-governamentais, que podem se constituir em soluções eficientes para estimular o desenvolvimento social.

9.2. GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA REGIONAL

A necessidade de um novo modelo de governabilidade no país está relacionado a idéia da *ingovernabilidade*, identificado por MELLO (1995) in RIBEIRO (1998: 110) como a incompatibilidade entre a multiplicação das demandas sociais e a capacidade de resposta do aparelho de governo, e que teve como marco no país o final do governo Sarney e a crise da nova república e persiste até hoje. Para o autor, o diagnóstico da ingovernabilidade se fez acompanhar na América Latina, e especialmente no Brasil, por um forte discurso conservador sobre a crise, pautado no diagnóstico a partir da ótica do equilíbrio e não da mudança, com tendência para o ajuste da economia aos determinantes da globalização. Conforme orientação das instituições unilaterais de financiamento e desenvolvimento como o FMI e o Banco Mundial, o conceito de ajuste estrutural passa a ser um elemento central das políticas econômicas, entendido como a forma como as economias nacionais devem adaptar-se as condições da economia mundial.

Assim, do diagnóstico da ingovernabilidade surge o termo *governança* (do francês '*gouvernance*') ao invés de administração ou de governo. O termo

governança compartilha várias definições, segundo CALAME e TALMANT (2001: 21-25), é a capacidade das sociedades humanas se dotarem de sistemas de representações, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário. Esta capacidade de consciência (movimento voluntário), de organização (as instituições, os corpos sociais), de conceitualização (os sistemas de representação) de adaptação a novas situações é uma característica das sociedades humanas, mas o que não significa substituir integralmente a ação estatal, mas aperfeiçoá-la ou adapta-la a uma realidade mais complexa em que interagem diversos autores. Para os autores, embora o liberalismo global tenha triunfado nos últimos anos, não se pode negar completamente a importância das políticas públicas e a eficácia do setor público para o desenvolvimento econômico, em sentido estrito, neste sentido, Relatórios do Banco Mundial, demonstram, como no caso japonês, a importância decisiva do Estado nos sucessos econômicos de suas empresas. Por isso, as instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial, lastrearam o conceito de “boa governança”, ao se verificar que sem boas estruturas públicas, o próprio desenvolvimento econômico e social é impossível.

Para MELLO (1995:30) in RIBEIRO (1998: 112) o conceito de governança se distingue do de governabilidade, que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político: “Enquanto a governabilidade se refere a condições de exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso desta autoridade. Nessa perspectiva (...) se coloca um conjunto de questões relativas ao formato institucional dos processos decisórios, as definições do *mix* público/privado nas políticas, a questão da participação e descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global de programas.”

A possibilidade da governança regional está exposto em vários textos, como em PACHECO (1995: 204-205), que afirma que as grandes cidades necessitam de algum tipo de estrutura regional. PIERCE, JOHNSON & HALL in PACHECO (1993) defendem a necessidade de uma autoridade regional para funcionar como interlocutor junto aos governos municipais, estadual e federal, defendendo os interesses metropolitanos. Entendem, entretanto, que este problema é apenas parcialmente

governamental, pois consideram que existem outros agentes cuja participação é indispensável como os grupos empresariais, as organizações não-governamentais, universidades, fundações, etc... Trabalhando conjuntamente com os governos, esses atores tornam-se estrutura da governança da região. Os autores propõem não um mero governo metropolitano, mas um sistema de governança regional que deve ser desenvolvido através de um processo de consultas junto a um amplo espectro de agentes sociais, envolvendo desde líderes comunitários até líderes empresariais.

Neste sentido, em relação a gestão do espaço regional no país, e, em especial das Regiões Metropolitanas, autores como ASCHER in PACHECO (1995: 209) defendem o estabelecimento de uma nova forma de governo metropolitano, na direção da “governança regional”, ou seja, um sistema de governo que articule e associe instituições políticas, atores sociais e organizações privadas, nos processos de elaboração e de viabilização das escolhas coletivas capazes de provocar uma adesão ativa dos cidadãos.

Neste sentido vale referir o trabalho de FERNANDES (1996: 94-95) que identifica o que seja um bom sistema de governança no nível metropolitano, e que este deve necessariamente ter as mesmas características e qualidades básicas de qualquer outro nível governamental: *responsabilidade, transparência, eficiência e responsabilidade*, como segue:

- a) *Responsabilidade* tem a ver com a responsabilidade ascendente no nível local, até os níveis mais altos do Governo, e a responsabilidade do Governo local em direção a seus eleitores;
- b) *Transparência* se relaciona com a informação e sua divulgação, a fim de permitir que o maior número de pessoas participem do processo de tomada de decisões;
- c) *Eficiência* tem a ver com a utilização e administração de recursos – humanos, tecnológicos, naturais e financeiros – para o processo de desenvolvimento metropolitano; A eficiência, como já visto, está relacionada com a capacidade de resolver as demandas e com a imparcialidade.

- d) *Previsibilidade*, se relaciona com a possibilidade dos cidadãos saberem de antemão as regras de regulação social e econômica.

Para a autora, estas qualidades dependem de iniciativas governamentais, sendo a responsabilidade e a eficiência qualidades características dos governos e a transparência e previsibilidade, podem se relacionar tanto aos governos como aos protagonistas não-governamentais.

Para melhor verificação do sistema, propõe identificar as principais lideranças metropolitanas como sendo as seguintes: *governamentais*: governo central, intermediário (no Brasil, os Estados) e local – autoridades, assessores ou técnicos, cuja liderança provém do exercício de seus poderes ou funções; *político ou partidário*: representantes eleitos ou nomeados por partidos políticos; *setor empresarial ou privado* e a *comunidade*, o que inclui todos os indivíduos que exercem sua liderança através de movimentos populares, associações, organizações, ONGs, etc. Entretanto, incluiria-se a este sistema também as comunidades não organizadas ou em processo de organização.

A articulação entre as lideranças da cena metropolitana poderá identificar a existência de um sistema de governança da região e a eficiência deste tipo de sistema.

Referindo novamente Peirce, Johnson & Hall (1993) in PACHECO (1995: 203-205), os autores tecem importantes considerações sobre os sistemas de gestão que vem sendo implantados: Defendem a necessidade da autoridade governamental trabalhando conjuntamente com as chamadas lideranças metropolitanas e que por um processo cumulativo de participação nas decisões, criariam-se uma cultura de discussão e deliberação conjunta das questões, em fóruns específicos. Atentam para a necessidade da participação de grandes grupos empresariais, organizações não-lucrativas, universidades e fundações.

Os autores criticam as soluções institucionais clássicas, como os *Councils of governments* (COGS) norte-americanos, pois contemplam apenas a

representação de municípios e da administração estadual, o que contribui para a seu imobilismo e ineficácia. Face a ineficácia dos COGS, outra prática tradicional recorre à multiplicação dos *special districts*, agências instituídas especificamente para solucionar problemas setoriais (trânsito, transporte, abastecimento de água, resíduos sólidos) muito distantes do ideal de governança pois não se envolvem política e culturalmente com a região onde atuam, raramente envolvem os cidadãos e normalmente são vinculadas a direcionamentos técnicos ou interesses específicos. Estas agências costumam gerir grandes somas de recursos, e pautam-se pela lógica setorial e muitas vezes corporativa.

Por outro lado, também posicionam-se criticamente em relação aos acordos voluntários entre cidades, por não apresentarem solidez, caracterizando-os como caminhos parciais e bastante formais. O sistema de governança, baseado em um amplo processo de consulta, possibilitará construir um ambiente de confiança que certamente traria resultado mais satisfatórios. Para PACHECO (1995: 206) em relação as metrópoles brasileiras, há o desafio de enfrentar o processo de regionalização que deve ser entendido como uma consolidação de parcerias e cooperação para potencializar esforços e recursos, sugerindo algumas soluções estratégicas para consolidar um processo de governança: identificar, em articulação com todos os setores sociais, a vocação econômica, e trabalhar positivamente a questão da identidade regional; optar pela cooperação entre cidades, em vez da competição, e articular políticas públicas; relacionar as questões de desenvolvimento econômico com questões ligadas a qualidade de vida (p. ex: recuperação de áreas centrais, áreas de risco, áreas degradadas, atenção a pobreza, etc.) incentivando o pluralismo, o controle ambiental, cultura e lazer (Pierce, et alli, 1993); buscar a melhoria da qualidade dos serviços e produtividade do setor público; desenvolver políticas de formação e reciclagem de mão de obra, entre outros, o que dada a ambição desta agenda, parece impossível de ser respondida exclusivamente pelo setor público.

Assim, defende-se um arranjo institucional flexível e evolutivo, não havendo, entretanto uma oposição a idéia de uma esfera regional formalizada, desde que esta seja entendida além de apenas uma instância de governo.

Uma lacuna de alguns dos autores que defendem os sistemas de governança, é o de prever a existência de estruturas formadas por *lideranças metropolitanas* (o que, em geral, inclui somente as comunidades organizadas) e que acabam por excluir uma grande parte e as vezes a maioria dos cidadãos, especialmente em situações de pobreza ou de miséria, em que a organização comunitária é incipiente. A tentativa de representação através de lideranças é sempre válida, mas nem sempre será ampla. A tentativa de fazer valer sistemas de representação que inclua o maior número de cidadão deve ser buscado, e os sistemas de governança propostos, não podem excluir possibilidade de ampla participação, o que poderia levar a sua deslegitimação.

Os sistemas baseados em sistemas de governança representam notadamente avanços indiscutíveis com possibilidade de resultados para as comunidades como um todo, entretanto, ao propor sistemas institucionais que não prevêm a possibilidade das lideranças decidirem sobre a sua estrutura ou sobre os modos de participação das decisões, contribuem para o distanciamento das estruturas de gestão das reais necessidades dos cidadãos. Vale lembrar o ensinamento de ROBIROSA in NEIRA (1997: 54):

“ A problemática metropolitana é a consequência da interação turbulenta e descontrolada dos atores sociais com maiores bases de poder e estratégias de poder mais eficazes nos diversos cenários de atuação. O objetivo de incrementar a governabilidade em todos os cenários – que se complementam e interagem – depende da construção de uma sociedade civil capaz de incorporar mais equidade aos processos de gestão e de controle que modelam desde o Estado até o mercado. E isso implica a capacidade dos atores envolvidos em cada cenário de desenvolver estratégias de poder que os constituam interlocutores válidos para os que nele exercem maior poder modelador. Somente nesta posição é que poderão negociar efetivamente e defesa de seus interesses. Sem isso, a participação é uma ficção ou, no máximo, uma concessão dos mais poderosos, que durará enquanto não se contrapuser a seus interesses.”

Sobre a falta de preocupação com a questão metropolitana nas discussões da macropolítica nacional, AZEVEDO e GUIA (2000b:527-528) defendem que “há atualmente um virtual consenso de que sociedades complexas como a brasileira,

o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas e para a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e a implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal.”

Para AZEVEDO e MELO (1997), a questão metropolitana em um quadro dos padrões de decisão na área de política urbana, em que procura combinar grau de complexidade técnica e centralidade da questão, objeto de decisão para atores relevantes em um determinado contexto histórico, identifica a arena possível da questão metropolitana com as seguintes características:

- a) “desideologização” do processo de reforma;
- b) centralidade do papel dos especialistas na elaboração e conformação das propostas;
- c) maiores possibilidades de convencimento dos parlamentares, através de argumentos de natureza técnica;
- d) necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes;
- e) importância do papel de “empreendedores políticos”, como forma de romper a inércia e manutenção dos sistemas atuais.

Para os autores, a gestão das regiões metropolitanas se enquadram em uma arena caracterizada por **baixa centralidade política e grande complexidade técnica**. Estas duas variáveis fornecem um quadro necessário, mas não suficiente para análise do padrão de relacionamento decisório no nível metropolitano, existindo ainda outros elementos que acabam por dificultar a atração de outros atores relevantes para participar do processo de elaboração de propostas e da gestão metropolitana.

Estas dificuldades, mesmo que os grupos organizados da sociedade tomassem consciência dos benefícios da questão institucional, ainda assim, o quadro permaneceria de baixa prioridade para as lideranças políticas, porquê, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam o usufruto de benefícios imediatos, mas apenas a possibilidade de vantagens futuras. Por outro lado, os governos estaduais e

dos municípios metropolitanos, embora alguns reconheçam formalmente a importância da questão, tendem a ver a questão metropolitana como, na expressão dos autores, um “jogo de soma zero”, em que um sistema de governança regional poderia significar uma diminuição de poder e sem resultados financeiros.

Para a reversão deste quadro é necessário que a política logre legitimidade em face dos atores políticos relevantes. Nas palavras de Milton Santos citado por AZEVEDO e GUIA (2000b: 547) a dimensão da governança supera o “marco operacional para incorporar questões relativas a padrões (...) de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através do sistema econômico. Assim, na complexidade da dimensão do Estado brasileiro, em um período de crise fiscal e social, de diminuição dos investimentos públicos, os atuais problemas sócio-econômicos das regiões metropolitanas, podem muitos serem resolvidos se for **acrescentada a discussão a variável política**, em que a articulação e a colaboração entre os níveis de governo e a sociedade seja premissa básica da governança, em um sistema de gestão amplo, democrático e mais eficiente. Um sistema amplo de governança, poderia entre outras vantagens, possibilitar a afirmação da gestão democrática e participativa, compartilhada não só com as lideranças metropolitanas, mas que assevere ao máximo a possibilidade de participação dos cidadãos, como defende NEIRA (1997: 58):

“A democracia participativa é uma condição indispensável para o estabelecimento de uma nova forma de gestão metropolitana. Esta condição implica mudanças na superestrutura sócio-econômica e social do país e também nas políticas locais e sua aplicação prática. Governar a metrópole já não pode ser uma prática autoritária, não só em razão da democratização da sociedade, mas também por razões de eficiência...”

Na perspectiva da governança metropolitana vislumbra-se, assim, dois cenários de integração: a integração entre os níveis de governo e a integração entre as lideranças metropolitanas, duas situações necessárias e complementares: a adequação dos sistemas governamentais a modelos descentralizados e democráticos de deliberação das representações legislativas e governamentais e a integração com sistemas flexíveis e

abertos de gestão que incorporem o maior número possíveis de representação da sociedade civil.

9.3 O PLANEJAMENTO E GESTÃO REGIONAL AUTOMICISTA: UM ROMPIMENTO NECESSÁRIO?

As novas correntes do planejamento urbano³², que surgiram nas últimas décadas, especialmente àquelas surgidas a partir dos anos 1980, na opinião de SOUZA (2002: 172), misturam perspectivas “mercadofilas” ou “empresarialistas”, com o objetivo de tornar as cidades, e no caso, as regiões, mais competitivas, tendo como referência o “neo-liberalismo”, e o “*new urbanism*” e, as que tem como idéia central a compatibilização e o crescimento da cidade com a preservação de valores “comunitários” e da “escala humana”, a chamada corrente do “liberalismo de esquerda”. A diferença substancial em relação ao planejamento físico-territorial clássico e de algumas destas correntes é a preocupação, embora com discurso vago, com o “social”, ainda mantendo a ênfase na competição econômica. Estas correntes em geral tem características de pouca

³² Em relação as correntes de gestão e planejamento urbano, SOUZA (2002: 208-213), apresenta a seguinte **tipologia de planejamento**: a) planejamento físico-territorial clássico; b) planejamento sistêmico; c) planejamento *mercadológico, estratégico ou empresarialista*; d) planejamento colaborativo/comunicativo; e) “*new urbanism*”; f) desenvolvimento sustentável e o planejamento ecológico; g) *rawlsiano*; h) planejamento e gestão social-reformistas; i) planejamento e gestão automicista. Em relação ao que o autor chama de “perspectivas mercadofilas”, para facilitar o reconhecimento e sem querer aprofundar a discussão se os termos seriam ou não sinônimos, podemos definir este tipo como planejamento como “mercadológico”, ou, como é mais comumente chamado, de “estratégico”, pois se enquadra em estratégia consolidada de planejamento no país, vinculada ao *Leitmotiv*, ou seja, o atendimento de demandas dos capitalistas, com o objetivo de privilegiar o setor empresarial, muito em voga quanto do início da crise do planejamento desenvolvimentista clássico e do Estado intervencionista, em que se procurou romper com o espírito hegemônico dos anos 1970. Também pode considerado uma versão modernizada das perspectivas de planejamento “empresarial” ou “empresarialista”. O planejamento do tipo “comunicativo/colaborativo”, merece alguns comentários: O termo usado pelo autor, decorre das reflexões de Jurgên Habermas, que defende, dentro do contexto do agir comunicativo, serem possíveis acordos voluntários em nome da cooperação, o que acaba por identificar o termo com o discurso da defesa do Estado de bem-estar social, vinculado ao ideário social-democrata. Na verdade, a idéia de consenso entre grupos sociais distintos neste modelo é bastante ambígua, uma vez que não defende abertamente a participação popular nem a modernização capitalista, se constituindo na defesa de uma espécie de “liberalismo de esquerda”, de difícil identificação, uma vez que o discurso de inclusão social e as práticas de gestão são geralmente desconexas. Temos assim, em relação ao planejamento urbano no país um modelo heterogêneo que transita entre o planejamento físico-territorial clássico e o empresarialista (temos a experiência dos novos planos diretores do Rio de Janeiro, como exemplo negativo). Em algumas poucas experiências encontram-se traços do planejamento ecológico (Curitiba) e de tendências social reformistas e automicistas (Orçamentos Participativos e programas como o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro).

abertura para com a participação popular e não apresentam soluções e resultados que garantam inclusão social, distribuição de renda e combate as desigualdades.

Com a evolução destas tendências, surgiram nos últimos anos novas tendências de planejamento como o “comunicativo/colaborativo”, que busca o consenso entre grupos sociais distintos, com teoricamente grande abertura para com a participação popular, mas com tendência na prática ao esvaziamento; e o “rawlsiano”, que tem como motivação a justiça social - uma espécie de Estado de bem estar aprimorado - com variante social-democrata, mas com o sistema de participação ainda limitada a pseudo-participação, e incipientes e ainda não aplicada a nossa realidade.

Em contraposição aos modelos até então existentes, temos o surgimento dos modelos de planejamento e gestão urbanos “**social-reformistas**” e os “**automicistas**”. A primeira corrente tem como idéia central a justiça social, e como referencial uma espécie de “socialismo democrático” que transita para uma forma de social democracia mais ou menos participativa, compatível com estratégias de mercado. A corrente automicista tem como escopo a idéia da autonomia individual e coletiva, sendo que muitas decisões dependem da própria sociedade organizada, desta forma, a legitimidade do planejamento e da gestão está atrelado à participação dos envolvidos nos processos decisórios. São elementos fortes destas duas correntes os conceitos de “parceria”, “delegação de poder” e, especialmente em relação a corrente automicista, a “autogestão”.

Estas tendências apontam para a possibilidade de grande interdisciplinariedade, com grande grau de abertura para os processos de participação popular, e estimuladores de uma socialização teoricamente capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis.

A idéia de autonomia, tem como principal fonte de inspiração a obra do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis, e que pode, na opinião de SOUZA (2002: 169), ser apresentada como alternativa viável, dentro da crítica do planejamento e gestão urbanas no Brasil. Na sua obra, *A instituição imaginária da sociedade*, (1975) Castoriadis

via as democracias representativas ocidentais como “oligarquias liberais”, com uma minoria de dirigentes e uma maioria de cidadãos dirigidos e a alienação política destes últimos nos regimes democráticos modernos levaria a uma banalização e o enfraquecimento do própria democracia.

Para SOUZA (2002: 184), a grande diferença entre o planejamento com viés *automicista* e as outras correntes de planejamento é que, ao contrário delas, não se trata de endossar a instância de poder do Estado, separada e acima dos cidadãos. Em uma sociedade autônoma, assim como a gestão urbana será um dos aspectos da *autogestão* da sociedade, o planejamento será um “*autoplanejamento*” radicalmente democrático e flexível. Assim, expressões como planejamento “de baixo para cima” perdem o sentido pois não depende de condescendência com algum instância superior de poder.

A dificuldade de operacionalização de um projeto de autonomia, é um dos grandes questionamentos que os críticos do modelo fazem. Um caminho defendido pelo autor é considerar a existência de diferentes graus de autonomia³³, assim, é possível combinar avanços menores num horizonte radical como condição para eficácia da ação. Este sistema permitiria avaliar avanços e retrocessos pelo que representam em ganho ou perda de autonomia “em sentido fraco” (referente a instituições específicas, a conquista ou perda de determinados direitos, etc.) sem que se perca o horizonte da autonomia “em sentido forte” (referente ao projeto de uma sociedade basicamente autônoma).

Na perspectivas do pensamento automicista, temos as experiências dos orçamentos participativos como fundamento para o rompimento com os sistemas tradicionais representação, uma vez que os orçamentos públicos se constituíram em peças tecnocráticas e de separação estrutural entre dirigentes e dirigidos. O orçamento participativo vai além do controle parlamentar, estabelecendo um controle direto e efetivo das finanças públicas pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia política e pedagogicamente do processo. Muito mais do que os orçamentos

³³ Embora emitindo várias opiniões no estilo “tudo ou nada”, Castoriadis em alguns momentos valorizou conquistas táticas mais modestas como a do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Vide SOUZA (2002: 188).

convencionais, os orçamentos participativos, na opinião do autor, devem ser entendidos como objeto interdisciplinar (ou transdisciplinar) por envolver aspectos que vão de estratégias para promover a participação do maior número de cidadãos a uma preocupação com a dimensão espacial do processo orçamentário.

Embora no campo político-filosófico, a corrente de pensamento do tipo automicista serviu para a discussão sobre a possibilidade da ampla participação popular nas decisões do Estado, a efetivação de sistemas que prevêm a participação popular, dependem de uma serie de fatores políticos, sociais e culturais. Entretanto, tentativas de gestão do tipo participativo tem logrado êxito, se constituindo assim em instrumentos viáveis do ponto de vista da democratização, da eficiência e da transparência do poder público.

Em última análise, o planejamento do tipo autônomo, surge como alternativa a todos os outros modelos, pois possui um referencial político-filosófico comprometido com a superação da heteronomia instituída. É uma proposta válida pelos avanços no sentido da transparência da gestão e o que é mais importante, pela tomada de consciência dos cidadãos como protagonistas e não como espectadores das decisões que afetam a sua vida e da sua comunidade. Sob o ângulo automicista, no dizer de SOUZA (2002: 321) os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciada e monitorada pelos cidadãos. Estas são contribuições que podem ser deixadas pelo pensamento automicista: a possibilidade de legitimação da gestão pública e o controle na execução. Instrumentos e planos, no dizer do autor, mesmo quando respaldados por lei, são a princípio apenas *recursos*, que só se converterão em riqueza ou patrimônio (que surge quando houver condições econômicas, tecnológicas, etc.. para extrair e utilizar efetivamente estes recursos), quando houver condições de implantação eficaz destes mesmos instrumentos e planos. Assim, pode-se pensar em construir-se no tempo um sistema de planejamento e gestão que consistiria num patrimônio público, que ao ser incorporado na vida dos cidadão, não seria mais passível de retrocesso, garantindo a sua legitimidade e permanência.

10. AS NOVAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO REGIONAL NO PAÍS: INOVAÇÕES NO CONTEXTO METROPOLITANO.

Alguns arranjos supra-locais tem se configurado nos últimos anos em inovações importantes na esfera metropolitana, como alternativa ao sistema dos Conselhos e a estruturação das entidades metropolitanas fundacionais³⁴, como os convênios, os consórcios intermunicipais, fóruns de secretários e prefeitos, frentes de prefeitos³⁵, comitês de bacias hidrográficas, redes de municípios, entre outros. Exceto os comitês de gerenciamento de bacias, os consórcios e os convênios, em que desenha-se uma tentativa de espaço intergovernamental de gestão tripartite (estado, municípios e sociedade civil), os outros tratam-se de sistemas de cooperação entre governos de um mesmo nível. Alguns destes novos mecanismos adotados na gestão dos problemas regionais serão especificados neste capítulo:

10.1. OS CONSÓRCIOS METROPOLITANOS

Conforme já referido neste trabalho, os consórcios de municípios são uma forma associativa que pode ser constituído mediante a congregação de vários municípios para exercer atividades ou serviços de interesse comum, específicos, devendo ser aprovado por lei dos Municípios que dele participem (SAULE JUNIOR, 1997: 80).

³⁴ Boa parte das entidades metropolitanas criadas assumiram a configuração de Fundação. Conforme MEIRELLES (1990:319) o poder público pode criar, por lei, fundação com personalidade de direito público – fundação pública – uma espécie de autarquia; mas também pode determinar a criação de entidade com personalidade de direito privado – fundação privada, como é o caso da METROPLAN.

No mesmo sentido, é possível a constituição de entidade intermunicipal ou inter-regional, tendo a natureza de autarquia, como mecanismo de cooperação que pode ser utilizado para o desempenho de políticas de competência comum. Temos como exemplo, entre outros³⁶, o consórcio formado pelos municípios da região da Grande ABC em São Paulo.

10.1.1. O CONSÓRCIO DA REGIÃO DO GRANDE ABC

O Consórcio do Grande ABC, foi constituído em 1990, reunindo sete municípios localizados no Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, que somam um total de 2,1 milhões de habitantes (Censo 1991). Cumpre ressaltar alguns aspectos históricos que resultaram na formação do consórcio. Após as eleições municipais de 1988, assumem em três cidades importantes da região: São Bernardo do Campo, Santo André e Diadema, prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores, o que facilitou a articulação regional. Em dezembro de 1990 foi criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduatei e Billings, com o objetivo de viabilizar a gestão ambiental, o gerenciamento dos destinos sólidos até o desenvolvimento local.

Em dezembro de 1991 é instituído o “Fórum Permanente de Discussões de Santo André”, instituído a partir da iniciativa do então prefeito de Santo André, Celso Daniel, com o objetivo de discutir problemas comuns dos municípios e composto por representantes da indústria, comércio, sindicatos, lideranças locais e da administração municipal. O Consórcio perde força no período de 1993 a 1996 especialmente pela falta de priorização dada pelos novos prefeitos a questão regional. Ao mesmo tempo ocorreu o chamado “Fórum da Cidadania da Grande ABC”, composto de instituições da sociedade civil. A partir de 1994 o Fórum da Cidadania passa a manifestar como nova instância de representatividade da Região. A partir de sua criação, o número de organizações que faz

³⁵ Para PACHECO (1995: 208), as frentes de prefeitos e os fóruns setoriais de secretários não afetam diretamente a gestão regional. No entanto tem se mostrado como espaço privilegiado de troca de experiências e na formação de consensos em políticas inovadoras.

³⁶ Apenas como referência, temos entre outros o Pacto de Cooperação no Estado de Ceará, instituído em 1994; o Consórcio Municipal de Produção e Abastecimento no Maranhão; o Consórcio Quiriri – Programa Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos nos municípios de São Bento do Sul, Rio Negrinho e Campo Alegre no planalto catarinense.

parte da instituição cresce para mais de 100 em 1999. A princípio, o Fórum pode também discutir uma gama ampla de assuntos temáticos, no entanto, no sentido de racionalizar e objetivar seus esforços, vem enfocando o escopo dos seus assuntos temáticos, especialmente os temas de desenvolvimento econômico e urbano de corte regional e eliminando os sócios que efetivamente não participam efetivamente da instituição.

Para PACHECO (1995: 209) vínculos culturais e históricos tecem a região de pré-condições importantes para a construção de uma identidade regional positiva. O contexto de crise e de reestruturação econômica da região parece haver favorecido a aproximação dos interlocutores regionais. A eleição de três prefeitos do Partido dos Trabalhadores para a gestão 1989-92, em cidades importantes da região, foi favorável a articulação de forças a nível regional.

O Governo do Estado de São Paulo lança ainda em 1996 uma proposta de criação de uma Câmara para a região do Grande ABC. De acordo com a proposta, a Câmara teria uma gestão tripartite composta pelos representantes dos Governos Estadual, municipal e da sociedade. Com a posse dos novos prefeitos em 1997, estes revitalizaram o Consórcio Intermunicipal. Em seguida, o representante da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado, os sete prefeitos e a coordenação do “Fórum da Cidadania” elaboram consensualmente o estatuto da chamada “Câmara da Região do Grande ABC, que é criada oficialmente em 12 de março de 1997.

A Câmara Regional é estruturada em três instâncias: Os **grupos temáticos**, em que os representantes dos membros discutem e formulam propostas para as dimensões físico-territorial, sócio-econômica e administrativa dos problemas regionais que são encaminhadas nas reuniões periódicas para a **Coordenação Executiva**, composta de 25 membros que são indicados pelo **Conselho Deliberativo**, uma espécie de assembléia geral do organismo. Quando aprovada as propostas, elas são colocadas como termos de referência para acordos regionais a serem assinados pelo Conselho.

Dois meses após a sua criação, a Câmara organiza um Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sócio-Econômico, com exposição de vários casos

internacionais sobre a gestão de reestruturação local, que resulta na elaboração da “Carta da Câmara Regional do Grande ABC” em que afirma-se que apesar da relevância das experiências internacionais, a região terá que procurar o seu próprio caminho de desenvolvimento, negando, em várias passagens³⁷ o modelo de competitividade baseada na redução de custos salariais e tributários, ao invés disto, reflete uma preocupação concreta com uma estrutura econômica baseada em níveis de produtividade e renda maiores e com a capitalização e modernização do setor de serviços. Ressalta a importância do surgimento de um modelo mais cooperativo de coordenação das atividades no âmbito da Câmara Regional.

Alguns resultados são apresentados após um segundo seminário, que ocorre em julho de 1997, como uma lista de 31 propostas que serão trabalhadas para ser convertidas em acordos regionais, destes 9 são convertidos em acordos, como por exemplo, a padronização das alíquotas de ISS e a implementação coordenada de Leis municipais de Incentivos Industriais, a criação de uma Agência de Desenvolvimento Econômico Regional, implementação de reservatórios de água e na área social plano de ação regional para amenizar a situação das crianças através da alocação de 1% do imposto de renda para o Programa Criança Prioridade 1, e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos na região.

Desta forma, é criada em outubro de 1998, a Agência Regional de Desenvolvimento Econômico, organização não governamental com o objetivo principal de elaborar e implementar ações voltadas para a economia regional. Apesar de ser um ano eleitoral, a Câmara não se desmobiliza e consegue viabilizar uma nova série de 12 acordos entre eles a criação de pólos tecnológicos, fortalecimento de cadeias produtivas e temas de saúde, transporte público e área social.

Uma nova fase de planejamento estratégico, iniciou-se em 1999, com a formação de uma “força tarefa” regional, composto por representantes do primeiro

³⁷ Os itens ‘a’ e ‘b’ da referida carta propõe uma comparação entre os modelos desenvolvimentistas de Detroit, nos Estados Unidos, e das montadoras de veículos na região da grande ABC, conforme. KLINCK (2000: 245 – 246).

escalão das prefeituras, empresas, sindicatos, imprensa e sociedade civil que começam a discutir e elaborar o documento básico do cenário desejado de futuro para a região. No que se refere ao capítulo econômico, busca compatibilizar a manutenção da identidade industrial, mantendo as principais cadeias industriais, com a construção de um perfil baseado num setor terciário bastante capitalizado. Para KLINCK (Ib. id.: 253) o Cenário aborda duas problemáticas que estavam ausentes do debate regional, i. e., a questão do desenvolvimento urbano e o tema da comunidade cívica³⁸.

A atuação efetiva do consórcio está ligada tanto as transformações nas relações intergovernamentais como na política local. Enquanto os órgãos de gestão são constituídos para um fim determinado, o Consórcio do ABC se propôs atuar em um leque grande de questões, do gerenciamento ambiental ao desenvolvimento regional, sempre aberto a novas iniciativas. No mesmo sentido, para PACHECO (1995: 209) parte da riqueza da experiência vem também da inovação da agenda de atuação: enquanto os consórcios no Brasil vem se constituído para fins únicos, o Consórcio do Grande ABC se propôs a atuar em um leque grande de questões: do gerenciamento ambiental ao desenvolvimento regional.

A gestão compreende, assim, o relacionamento em vários âmbitos – administração estadual e municipal, meio acadêmico, instituições internacionais e sociedade. Assim, muitas das fragilidades do sistema são compensadas pela inovação na agenda regional que garante a participação de boa parte dos atores regionais. Segundo KLINCK (2001: 262) embora a experiência apresenta um certo descompasso entre o modelo teórico que originou e as limitações do contexto histórico, macro-institucional e espacial brasileiro, marcado pela desigualdade social e pela tendência de fragmentação do seu espaço e economia e a falta de um projeto nacional de desenvolvimento, a experiência demonstrou as vantagens deste modelo híbrido, com traços das versões Californiana e Catalã, que prega o vigor do terciário capitalizado e a criação de novas centralidades (envolvendo questões de conectividade, patriotismo e identidade urbana

³⁸ Conforme PUTNAM (1996), o tema da comunidade cívica, aborda o papel da democratização local através da participação da comunidade civil baseadas no grau de confiança e cooperação entre os atores da comunidade.

regional, entre outros) e seu sistema de governança que enfatiza as vantagens de flexibilidade institucional refletidas, por exemplo, no planejamento de grupos temáticos e acordos regionais, o que proporciona maior legitimidade as decisões.

Embora as fragilidades apresentadas como a descontinuidade na implementação de projetos, baixa capacidade de resolução de problemas, ambiguidades jurídico-administrativas, dificuldades de articulação com legislativos municipais e com a sociedade, para PACHECO (1995: 210) entende que estes problemas são compensados pela inovação nas agendas locais e estadual, além de consolidar uma agenda regional, e acrescento, o reconhecimento desta agenda regional. Para a autora, o Consórcio da Grande ABC é hoje uma referência importante para a discussão da regionalização, especialmente na tentativa de interferência de uma determinada região em seu processo de desenvolvimento, o que torna a experiência, somado a adesão social que recebeu, uma grande potencialidade a ser explorada por outras regiões.

10.2. OS COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIAS

Os chamado comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas tem se constituído em interessantes modelo para a gestão regional no país, uma vez que prevê a inclusão em sua estrutura de uma número grande de participantes da sociedade, não apenas dos representantes dos governos, mas de entidades representativas, universidades, comunidades, etc., tendo como base territorial de gestão as bacias hidrográficas.

Várias iniciativas no país tem se demonstrado êxitosas, podemos citar, entre outras³⁹ o Comitê da Bacia do Alto Tietê, que partiu de uma legislação estadual avançada (Lei Estadual 7.663/91), que propõe a gestão descentralizada, integrada e participativa dos recursos hídricos e adota o princípio da gestão tripartite (estados, municípios e sociedade civil). A metodologia adotada para a instalação do comitê privilegiou a interação dos diversos interlocutores: Um primeiro diagnóstico foi realizado

³⁹ No Estado de São Paulo, estavam previstos a instalação, além do Comitê da Bacia do Alto Tietê, a do Rio Piracicaba que foi instalado em setembro de 1993.

buscando identificar o histórico institucional, os programas em andamento, o relacionamento dos municípios com os órgãos estaduais, etc. Em razão da enorme complexidade institucional da região decidiu-se dar continuidade aos contatos entre os estados e municípios e lideranças da sociedade, para a discussão de propostas, o que conforme PACHECO (1995: 211) houve imensa resistências, não só do órgão encarregado pelos recursos hídricos, mas também dos setores considerados progressistas (como os ligados ao meio ambiente). Os argumentos eram no sentido de que seria impossível trabalhar em um comitê tão numeroso, e por outro lado, o receio de uma sub-representação estadual face aos municípios. Vencidas estes entraves iniciais, em que foi negociada uma maior participação de representantes estaduais, adotou-se a proposta de aglutinação por contiguidade geográfica – em sub-bacias, o que tem servido de referência para os outros comitês.

No nosso Estado podemos referir os programas institucionais como o Sistema Integrado de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e o Pró-Guaíba, como agente fomentador do desenvolvimento ambiental que tem na Região Hidrográfica, sua unidade de planejamento e gestão. Pela priorização de ações com resultados que melhorem a qualidade de vida das populações, pelo caráter de inter-institucional e multi-espacialidade do programa, tem se constituído numa proposta de transição do modelo de desenvolvimento vigente, para um modelo ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo, sendo melhor detalhado, neste trabalho, o sistema integrado estadual de gerenciamento de bacias e o programa integrado de recuperação de áreas degradadas no Estado.

10.3 AS CÂMARAS TEMÁTICAS

A Região Metropolitana de São Paulo apresenta, em função da Lei Complementar Estadual n.º 760, de 01.08.94, as diretrizes da sua gestão metropolitana, com alterações na estrutura anterior baseada no sistema da constituição de 1969. A Lei, entre outras alterações, prevê que a criação de novas unidades regionais passe a ser processada através de decisões conjuntas do Estado e dos municípios interessados e; a

criação, entre outros, de um Conselho de Desenvolvimento Regional, de caráter normativo e deliberativo, composto por representantes do Estado e de cada município integrante, assegurada a participação paritária.

No sentido de adaptar a gestão regional metropolitana ao que determina a Lei Complementar Estadual, lei complementar “reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo, e autoriza o executivo a criar o respectivo Conselho de Desenvolvimento, a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Grande São Paulo.”

Nestas mesmas regras, foi criada no Estado, a Região Metropolitana da Baixada Santista, através da Lei Complementar Estadual n.º 815, de 20 de julho de 1996, como resultado da vontade dos municípios interessados. Nessa nova unidade regional, foi proposto a criação de câmaras temáticas, como órgãos do Conselho de Desenvolvimento. São constituídas por deliberação do Conselho para examinar e apresentar manifestações ou estudos de caráter técnico sobre um programa, projeto ou atividade específica. A rápida implementação das Câmaras Temáticas na Baixada Santista foi facilitada, em parte, pelo tamanho relativo da região, composta por nove municípios e contado com a participação de todos os interessados – municípios, câmaras e entidades - no processo de criação.

Uma das vantagens da instituição das câmaras temáticas é que permitem a participação paritária dos envolvidos e tem nessa legitimidade, a justificativa para sua aceitação e funcionamento. Assim, a experiência paulista revela bons resultados, especialmente em relação a Câmara Temática de Transportes da Região Santista. Por se dedicar a uma área de atuação e, ao contrário das estruturas administrativas estatais, inclui a gestão paritária dos envolvidos no sistema. O funcionamento de Câmaras Setoriais, neste sentido, será sempre um avanço nas estruturas tradicionais, mesmo em relação aos conselhos e outros órgãos deliberativos.

10.4. AS EMPRESAS DE PLANEJAMENTO

O Estado de São Paulo, através do Decreto Estadual N.º 10.951, de 13 de dezembro de 1977, reorganizou a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, e dispôs sobre o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana. Nesta norma é criada a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos responsável pela execução da política do Governo do Estado para a Região Metropolitana da Grande São Paulo; a organização, coordenação e operação do Sistema de Planejamento e Administração da Região, compreendendo entre outros: a realização do planejamento integrado e a proposição de normas para o seu cumprimento e controle; a elaboração, execução e fiscalização de programas e projetos dos serviços comuns de interesse metropolitano, harmonizando-os com as diretrizes dos planos de desenvolvimento nacional e estadual; a unificação, sempre que possível, dos serviços comuns de interesse metropolitano; a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano; o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitanos, o seu cumprimento e controle; a implantação, execução e fiscalização da política e das normas do uso do solo de competência estadual na área metropolitana, bem como a proposição e aplicação das respectivas normas de planejamento, ordenação e controle; a promoção do Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos da Região Metropolitana da Grande São Paulo; entre outros.

A Estrutura Básica da Secretaria compreende: Administração Centralizada; a) Gabinete do Secretário; b) Secretaria do Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo e do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo; c) Assessoria Técnica; como Entidade Descentralizada, a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.-EMPLASA, agora rebatizada como Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano.

O modelo paulista prevê a existência de dois Conselhos: o CONSULTI e o CODEGRAN. O CODEGRAN é o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo que abrange toda a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Existente a 25 anos, a única empresa de planejamento regional do Estado de São Paulo, hoje vinculada a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, tem se dedicado mais especificamente a elaboração de planos, projetos e estudos de planejamento regional, no controle e gerenciamento dos dados estatísticos e nas funções de consultoria e assistência técnica, especialmente aos municípios. Dentre os projetos prioritários estão a revisão das diretrizes metropolitanas do plano de diretrizes metropolitanas, a cada 12 anos, e outras como a da organização do atlas ambiental e dos planos urbanísticos metropolitanos. Constitui-se assim em típica empresa de planejamento e assessoramento técnico, não lhe sendo atribuída funções executivas ou de gerenciamento.

Outra empresa de planejamento regional metropolitano atuante é a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, empresa de economia mista, responsável pela elaboração e gestão dos programas de desenvolvimento do Estado, se dedicando a elaboração dos planos metropolitano e assessorando municípios.

O principal diferencial das empresas de planejamento, em relação as fundações e autarquias públicas, é que possuem maior autonomia funcional e financeira, além de ter definidas mais especificamente as suas funções.

10.5. AS AGÊNCIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Na esteira do processo de agencificação da administração pública brasileira, vislumbra-se o surgimento de agências para o desenvolvimento das atividades regionais. Neste contexto, as agências regionais de desenvolvimento são uma nova modalidade de entidade voluntária e que congrega as funções executivas e reguladoras que contempla os interesses dos municípios.

No caso dos sistemas de gestão de recursos hídricos no país, estão legalmente previstas a constituição de agências com competência para a cobrança de

tributos, gerenciamento e regulação das atividades, algumas delas já estão em atividade ligadas aos comitês de gerenciamento de bacia, especialmente no Estado de São Paulo.

Não são muitos os exemplos de agências regionais de desenvolvimento. Temos a instituição da Agência Metropolitana de Desenvolvimento da Baixada Santista – AGEM, autarquia vinculada ao Conselho de Desenvolvimento e a Câmara Temática da Região da Baixada Santista. Mais recentemente, foi criada em 30 de agosto de 2003, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, vinculada a Secretaria de Transportes Metropolitanos, com atribuição de elaboração de planos, programas e projetos de interesse comum da região.

11. A QUESTÃO METROPOLITANA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: A FORMATAÇÃO INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Seguindo as disposições expressas nas Constituições Federais e Estaduais, foi criada pela Lei Complementar Federal 14/73 a Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA, e depois, por lei estadual, as Aglomerações Urbanas do Nordeste e de Pelotas. A Região Metropolitana de Porto Alegre, mantida pelo artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989, acabou alterada por uma série de projetos de lei que acrescentaram municípios a Região, outros crescimento foram decorrentes do processo de desmembramento de municípios.

Ancorados nos dispositivos legais, foram aprovadas pela Assembléia Legislativa do Estado, as seguintes Leis Complementares que alteraram significativamente a composição da Região Metropolitana:

- a) Lei Complementar 10.234, de 27 de julho de 1994, que inclui o município de Charqueadas;
- b) Lei Complementar 11.201, de 30 de julho de 1998, que inclui o município de Araricá;
- c) Lei Complementar 11.198, de 23 de julho de 1998, que inclui o município de Nova Santa Rita, na Região Metropolitana de Porto Alegre;
- d) Lei Complementar 11.307, de 14 de janeiro de 1999, que inclui o Município de Montenegro;

e) Lei Complementar 11.318, de 26 de março de 1999, que inclui o Município de Taquara;

f) Lei Complementar 11.340, de 21 de junho de 1999, que inclui o Município de São Jerônimo;

g) Lei Complementar 11.530, de 21 de setembro de 1999, que inclui o Município de Santo Antônio da Patrulha;

h) Lei Complementar 11.645 de 28 de junho de 2001 que inclui o Município de Capela de Santana.

Outros projetos de lei visando a inclusão de municípios, tramitaram na Assembléia Legislativa do Estado, que constituiu uma subcomissão especial para tratar do tema.

Com os processos de desmembramentos municipais e inclusão de novos municípios, conforme UGALDE (2002), a Região Metropolitana de Porto Alegre estava, ao final de 2001, configurada com trinta e um municípios.

QUADRO 2 – Municípios integrantes da Região Metropolitana, data de inclusão e base legal

Data	Município e Legislação relativa a inclusão
14/06/1973	Lei Complementar Federal nº 14 Municípios integrantes: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.
01/01/1989	Emancipações dos municípios de Eldorado do Sul; Glorinha e Nova Hartz.
03/10/1989	A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul incluiu além dos municípios desmembrados em 01/01/1989 os municípios de Dois Irmãos, Ivoti, Parobé, Portão e Triunfo.
01/01/1993	Diminuição do território da RMPA tendo em vista as emancipações dos municípios de Picada Café, Lindolfo Collor e Presidente Lucena, desmembrados de Ivoti; Morro Reuter, desmembrado de Dois Irmãos; Sertão Santana e Mariana Pimentel, desmembrados de Guaíba; e Nova Santa Rita, desmembrado de Canoas.
27/07/1994	Inclusão do Município de Charqueadas (Lei Complementar 10.234).
01/01/1997	Diminuição do território com a emancipação do município de Araricá
23/07/1998	Inclusão do Município de Nova Santa Rita (Lei Complementar 11.198)
30/07/1998	Inclusão do Município de Araricá (Lei Complementar 11.201)
14/01/1999	Inclusão do Município de Montenegro (Lei Complementar 11.307)

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

26/03/1999	Inclusão do Município de Taquara (Lei Complementar 11.318)
21/06/1999	Inclusão do Município de São Jerônimo (Lei Complementar 11.340)
21/09/1999	Inclusão do Município de Santo Antônio da Patrulha (Lei Complementar 11.530)
01/11/2000	Inclusão do Município de Arroio dos Ratos (Lei Complementar 11.539)
28/06/2001	Inclusão do Município de Capela de Santana (Lei Complementar 11.645)

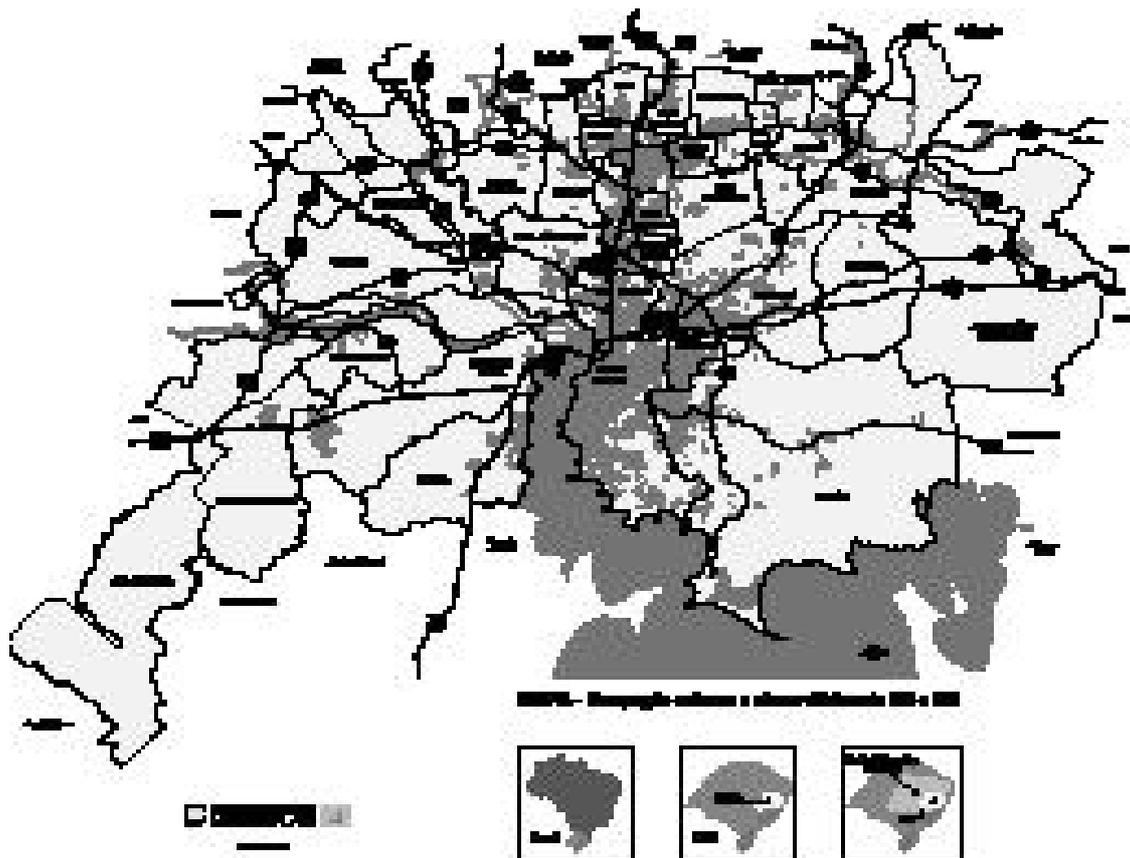
O processo continuado de inclusão de municípios na RMPA demonstra a necessidade da definição de critérios técnicos quanto a legalidade, constitucionalidade e conveniência administrativa destas anexações. O veto total ao projeto de Lei Complementar n.º 117/99, que inclui o Município de Arroio dos Ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre, publicado no Diário Oficial do Estado, em 18 de setembro de 2000, traz em sua justificativa uma análise técnica acurada por parte do órgão metropolitano sobre o assunto:

“A Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA, hoje com 28 municípios, está bastante descaracterizada pelas inclusões sucessivas de municípios ocorridas à partir da promulgação da Constituição Estadual de 1989. A autorização para a incorporação de novos territórios à RMPA através de lei complementares, sem os competentes e indispensáveis estudos técnicos de viabilidade, deflagrou um processo de alteração freqüente de seus limites, que não atende aos critérios essenciais de continuidade dos espaços urbanos e de intensa vinculação sócio-econômica. Este processo tem acarretado conseqüências negativas para a gestão dos problemas efetivamente metropolitanos, visto que as medidas ou políticas adequadas a esta região metropolitana acabam sendo inadequadas para o conjunto dos municípios acrescidos por força legal e sem estudos técnicos prévios.

Deste modo, não é conveniente para o planejamento metropolitano que a abrangência da RMPA seja estendida pela aplicação exclusiva do critério de relacionamento entre municípios limítrofes da região, pois a consequência é a deterioração progressiva da identidade regional, tanto na Região Metropolitana quanto nas regiões vizinhas.”

Percebe-se que os critérios para apresentação de projetos que incluem municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre, são, na sua grande maioria, o da posição limítrofe destes. Outros, apresentam justificativas pouco razoáveis, o que acaba por acarretar, como referido no parecer acima, uma deterioração da identidade regional em função do aumento da área da região, e, mais do que isto, acaba criando uma série de dificuldades na implementação das políticas metropolitanas, uma vez que a extensão territorial, em realidades bastante distintas, obriga um tratamento diferenciado dentro da mesma região.

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE



MAPA 1: Configuração atual da Região Metropolitana de Porto Alegre

É possível verificar, na Região Metropolitana de Porto Alegre, que a tendência a agregação de novos municípios, através do processo legislativo (votação na Assembléia Legislativa do Estado e aprovação pelo Governador do Estado), não representa efetivamente vantagens políticas ou econômicas para as comunidades, uma vez que os fundos ou as fontes de financiamento específicos para regiões metropolitanas desapareceram, e nem os projetos de planejamento regional acrescentam motivações importantes, ficando o procedimento muitas vezes relacionado muito mais ao 'status' de fazer parte de uma região metropolitana.

Conforme SILVA (2002:124-126), a maior parte das justificativas constantes nos Projetos de Lei que propõem a inclusão de municípios na RMPA, algumas com redações idênticas, são relativas a proximidade da capital (78%) (algumas queixando-se de que são mais próximos da capital que outros que já fazem parte), importância econômica do município para o Estado (10%), para permitir a participação em projetos de desenvolvimento integrado (30%), a vontade dos cidadãos, entre outras. A justificativa mais utilizada, assim, é a da proximidade territorial, o que por si só não caracteriza o vínculo metropolitano. Para a autora, nas justificativas apresentadas, percebe-se a carência de argumentos que tenham relação com questões metropolitanas.

Também, informa que os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa de 1990 a 2000 foram **todos favoráveis** a inclusão de municípios, sendo que nenhum dos projetos legislativos referente a inclusão de municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre, passou por qualquer avaliação técnica. A METROPLAN, por seu lado, emitiu parecer técnico sobre 14 projetos de lei de inclusão no período de 1990 a 2000, **todos contrários**, exceção feita aos novos municípios emancipados de municípios já integrantes. Nas conclusões, o órgão metropolitano se preocupou com os aspectos funcionais (vínculos existentes, número de passageiros, etc.), físico-territorial (tendência de continuidade urbana), institucional, demográficos, com a gestão e com a identidade dos municípios, o que nem de longe chegou a ser considerado pelos nobres parlamentares para aprovar a inclusão. Dos

projetos aprovados, cinco foram objeto de veto total por parte do Governador do Estado (um no Governo Pedro Simon, os outros no de Olívio Dutra).

Seguindo a tendência de apresentar projetos de leis sobre a matéria regional sem a devida justificativa técnica, o Governo do Estado propôs, e a Assembléia Legislativa aprovou a Lei Estadual n.º 10.356, de 10 de janeiro de 1995, que criou no Gabinete do Governador, a Secretaria Especial da Região Metropolitana, destinada à supervisão, coordenação e assessoramento de programas e serviços, bem como execução de obras, o que para BISOL (1997):

“configurou uma gritante preferência da assim chamada região metropolitana diante das outras, como se o processo de regionalização fosse pensado exclusivamente a favor de um grupo de municípios. Sem dúvida, se de direito compete ao Estado criar semelhante Secretaria, teria de ser uma secretaria para todas às regiões, e não para aquela que, por alguma razão, que pode ser meramente eleitoral, mais interessasse ao governo. É claro que, na execução, se atenda preferencialmente o que for mais problemático e envolva maior número de beneficiários, mas em tese, e portanto, na instituição legal de seus órgãos e na elaboração de suas leis, o Estado tem que ser igual para todos os seus municípios. A constitucionalidade da aludida secretaria, nos limites em que foi criada, é duvidosa.”

Com a mudança no Governo do Estado, a Secretaria foi extinta em 1999, entretanto a fragmentação das ações do Estado continuou no novo governo, uma vez que as várias secretarias e órgãos do estado não promoveram um sistema articulado de decisão e planejamento não havendo integração, em regra, entre as ações de planejamento e execução das políticas públicas.

11.1. A INSTITUIÇÃO DA METROPLAN

Adequando-se a obrigação contida na lei complementar federal, o legislador gaúcho criou uma Fundação de direito público, denominada Fundação

Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, com o objetivo de auxiliar na resolução dos problemas comuns da região e dar suporte à execução das tarefas do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. A criação da Fundação foi autorizada pela Lei Estadual 6.748, de 29 de outubro de 1974 e pelo Decreto 23.856, de 08 de maio de 1975.

Antes disso, a Região Metropolitana de Porto Alegre fora idealizada, pelo idos de 1966, por técnicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que apresentaram um estudo que propunha soluções urbanísticas no nível metropolitano. Em 1967 foi proposta a delimitação da Região Metropolitana por técnicos do Governo do Estado, considerando os critérios de continuidade dos espaços urbanos; função de cada centro urbano em relação aos outros e ocorrência de movimentos de massa. Neste sentido, houvera sido criado, em 1970, o Conselho Metropolitano de Municípios – CMM, com caráter deliberativo, à partir de uma preocupação comum aos 14 municípios que compunham a aglomeração.

O Conselho Metropolitano de Municípios, inicialmente apenas uma entidade de associação de interesses, da qual participavam e tinham direito a voto os representantes de cada um dos municípios, bem com os dos governo federal e estadual. A busca conjunta de soluções determinou a assinatura de um acordo que estabeleceu as bases para a criação do Grupo Executivo da Região Metropolitana - GERM, órgão técnico encarregado de implementar as decisões do CMM, ao qual estava subordinado e que se constituiu no núcleo inicial da METROPLAN. Neste contexto, a aprovação da Lei Complementar Federal 14/73 na época foi recebida com certa reserva em Porto Alegre:

“O principal ponto de desacordo dizia respeito ao papel atribuído ao governo estadual na organização do espaço metropolitano, limitando assim a participação e a responsabilidade dos municípios.” (PANIZZI, 1984)

Esta exclusão se revelou mais tarde como uma das motivações para a ineficiência e fragmentação do sistema. Assim, a entidade metropolitana, em razão da

legislação federal, foi reestruturada de maneira a funcionar sobre a forma de uma fundação, vinculada ao governo estadual, estrutura que persiste até hoje.

11.1.1. OS CONSELHOS DELIBERATIVO E CONSULTIVO

Em cumprimento a Lei Complementar 14/73, que em suas diretrizes previu a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo das Regiões Metropolitanas, foi aprovada a Lei Estadual 6.656, que instituiu o sistema administrativo metropolitano. O Conselho Deliberativo foi regulamentado pelo Decreto 23.070/74, integrado por cinco membros indicados pelo governador, um pelo prefeito da capital e outro por indicação dos demais municípios, sendo as funções de presidente e de secretário-geral desempenhadas pelo Governador do Estado e pelo Secretário da Coordenação e Planejamento, respectivamente. É da competência do Conselho Deliberativo promover o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMPA e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região, estabelecidos pela referida Lei Complementar. O Conselho Consultivo, regulamentado pelo mesmo decreto, deveria ser composto por um representante de cada município metropolitano, sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo, tendo as funções opinativa e consultiva. Assim, o Conselho Deliberativo deveria ser o órgão de decisão político da região metropolitana, uma espécie de instância de poder regional, capaz de decidir sobre as políticas metropolitanas, enquanto a entidade administrativa, seria o órgão de implementação destas políticas.

Como visto, a principal característica da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras foi a centralização, o que foi reforçado com a edição da Lei Complementar n.º 27, que modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas, concedendo a presidência aos governadores dos Estados e a maioria dos cargos indicados por este. Desde logo, identifica-se a prevalência do Estado em relação ao município quanto ao poder de decisão do órgão, restando apenas função “opinativa” aos municípios, o que resultou na crescente insatisfação destes que passaram com o tempo a criar a suas próprias associações regionais.

Com a edição da Constituição Estadual de 1989, o constituinte tentou restabelecer, em seu artigo 17, hoje revogado, o órgão de caráter deliberativo, composto este sim pelos prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, entretanto, embora a previsão constitucional, não houve qualquer movimento para a sua efetivação, nem por parte dos governos estaduais nem dos municípios, acabando por ser revogado o dispositivo pela fadada Emenda 28, sem maiores discussões. Hoje, o Conselho Deliberativo da RMPA só existe “*pró forma*” não ocorrendo qualquer reunião ou deliberação. A única “atividade” do Conselho Deliberativo tem sido a de homologar a indicação do superintendente e da direção superior da Metroplan. Quanto ao Conselho Consultivo não se tem notícia de alguma reunião nos últimos anos, chegando-se a conclusão que o mesmo foi extinto. Configura-se assim um vazio político-institucional, uma vez que o antigo Conselho Deliberativo é inoperante e as outras instâncias previstas não foram efetivadas. Também, percebe-se uma diferença de tratamento em relação a outras regiões, já que para aglomeração urbana de Pelotas e Capão do Leão fora apresentado um projeto de regulamentação do seu Conselho Deliberativo.

11.1.2 AS COMPETÊNCIAS DA METROPLAN

A Lei Complementar Federal 14/73 listou quais seriam as competências dos órgãos metropolitanos, sendo estas:

- o planejamento integrado do desenvolvimento econômico;
- saneamento básico e serviços de limpeza pública;
- uso do solo metropolitano;
- transporte e sistema viário;
- produção e distribuição de gás canalizado;
- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, entre outros.

Esta listagem é exaustiva, servindo como referência para as atividades iniciais das entidades. Não é necessário referir que a atuação das entidades metropolitanas

se tornaram muito mais amplas, e com o tempo outras atividades acabaram por redesenhar as atribuições dos órgãos metropolitanos.

No decorrer dos anos, a METROPLAN, acabou configurada como entidade de apoio e planejamento regional, órgão de assessoramento técnico, vinculada diretamente ao Governo do Estado, e não ao seu Conselho Deliberativo, pelo esvaziamento da instância. O que estava legalmente previsto é a atribuição do Conselho Deliberativo, como responsável pela determinação das políticas de gestão metropolitana, sendo a METROPLAN órgão responsável pelo assessoramento técnico.

A redação dos artigos 17 e 18 da Constituição do Estado, alterados em 2001, propunham, salvo melhor juízo, uma distinção entre as competências do Conselho Deliberativo, que deveria ser composto necessariamente pelos prefeitos e presidentes das câmaras e da entidade de caráter técnico para o planejamento e execução das funções regionais do Estado, como segue:

O artigo 18 da Constituição do Estado, prevê que podem ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas de interesse comum. Assim, na falta de outro órgão específico, permanece a METROPLAN como entidade responsável pelo planejamento e execução das políticas regionais, tanto na região metropolitana, quanto nas duas aglomerações urbanas.

Criada para dar suporte à Região Metropolitana de Porto Alegre, a METROPLAN tem reforçado sua posição como órgão consultivo e elaborador das políticas regionais do Estado, corrigindo em parte a sua competência legislativa original, especialmente pela falta de órgãos técnicos nas outras regiões.

Com a edição da Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998, que institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - SETM, cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiro passou a ser atribuição da METROPLAN, entre outras, a fiscalização e o gerenciamento do transporte

de passageiros nas regiões metropolitanas do Estado e entre municípios pertencentes a aglomerações urbanas.

O Decreto n.º 39.271, de 09 de fevereiro de 1999, alterou o estatuto da entidade, atualizando as funções e incluindo novas competências ao órgão, tornando-se, além das competências originais, responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano do Estado e reafirma a função de gestor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiro. Entre as alterações, estão disposições relativas ao assessoramento técnico aos COREDES, inclusive quanto a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento; a gerência dos recursos hídricos; auxílio na elaboração de planos diretores; execução das tarefas de planejamento atribuídas através de convênios e contratos e a gestão do sistema estadual de transportes de passageiros, entre outros.

11.1.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NO PERFIL ADMINISTRATIVO

A METROPLAN teve muitas das suas atribuições ampliadas, passando a fazer parte de sua competência também a gestão das aglomerações urbanas do Estado. A partir de 1995, passou a assumir a promoção, elaboração e coordenação do planejamento do desenvolvimento regional do Estado, o que significou, conforme BORBA e CUNHA (2002), maiores encargos para o órgão metropolitano, gerando novas necessidades quanto a equipamentos e capacitação, o que, via de regra, não vem ocorrendo nos últimos anos, sem aumento de investimentos ou contratação de funcionários.

As alterações recentes no Estatuto da entidade, promovidas pelo Decreto 39.271/99, acresceu novas atividades àquelas anteriormente previstas, ampliando o leque de atribuições. Conforme dados do Relatório de gestão 1999-2002, os programas prioritários, dentre as prioridades de ação da Fundação estão:

I – Implantação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano;

- II – Implantação de Sistema Metropolitano de Macrodrenagem;
- III – Apoio técnico aos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV – Ações de manejo de resíduos sólidos;
- V – Sustentação de Diretrizes de Qualificação no Uso e Ocupação do Solo;
- VI – Programa Integrado para Recuperação de Áreas Degradadas;
- VII – Programa de Complementação da Malha Rodoviária Metropolitana.

Dentre estas funções, algumas merecem destaque, como os programas integrados de recuperação de áreas degradadas, o apoio aos comitês de gerenciamento de bacias e, especialmente, da implantação do sistema de transporte coletivo metropolitano, ao acrescentar novos desafios para o sistema de gestão regional.

Outros programas importantes também estão sendo executados pela Metroplan como o Plano Diretor de Resíduos Sólidos – PDRS, para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos, integrante do Projeto do Pró-Guaíba, o Projeto PRORENDA Urbano, que trabalha junto a comunidades carentes em parceria com a GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica e o Assessoramento em Programas e Projetos de Cooperação Técnica, que compreende a pesquisa, seleção, estudo e acompanhamento de fontes de recursos privados e públicos, objetivando prestar assessoramento as atividades e programas prioritários da entidade.

Além destes, reafirmou-se os programas de assessoramento técnico a entidades e aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, inclusive quanto a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento; aos municípios, com auxílio na elaboração de planos diretores; execução das tarefas de planejamento atribuídas através de convênios e contratos, entre outros, reforçando assim a função de assessoramento técnico da entidade.

É possível identificar na tentativa de mudança do perfil administrativo da entidade, assumindo novos projetos com características de planejamento estratégico,

embora ainda em pequena escala. Por outro lado, assumiu uma série de funções executivas, de grande alcance social, como os sistemas de transporte, drenagem urbana, resíduos sólidos e de recuperação de áreas degradadas, com a reafirmação de importantes competências da entidade.

11.1.4 DEMAIS PROGRAMAS E FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DA METROPLAN

11.1.4.1 O CONTROLE DO PARCELAMENTO DO SOLO

A METROPLAN, dentre as funções legalmente estabelecidas no seu Decreto Regulamentador, tem acompanhado a expansão urbana da RMPA e o processo formal de parcelamento do solo nos municípios da região, quer pela análise dos projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios. Conforme UGALDE (2002: 12) entre 1977 e 2000 o órgão emitiu pareceres em 2.800 processos de parcelamento do solo, se constituindo em função administrativa do órgão. As informações encontram-se armazenadas em bancos de dados e os perímetros das áreas analisadas referenciados em base cartográfica.

A Lei Federal 6.766/79 remete a autoridade metropolitana a competência e a anuência prévia à aprovação municipal dos projetos de parcelamento de solo nos municípios das regiões metropolitanas. A Lei Estadual 10.116/94 prevê a instituição de um sistema permanente de planejamento municipal e da aprovação do plano diretor. Sem aprofundar o estudo dos instrumentos jurídicos de parcelamento do solo cumpre ressaltar a atribuição legal da Metroplan na aprovação dos projetos, Conforme UGALDE (2002: 20) a legislação urbanística dos municípios integrantes da RMPA, de uma forma geral, são semelhantes, entretanto, pela falta de condições as municipalidades acabam por adaptar leis existentes o que dificulta a aplicação das normas gerais. O estudo desenvolvido pela METROPLAN, em 1991, denominado “Evolução dos perímetros urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre – 1970 a 1990” citado pelo

autor, conclui que diversos municípios alteram suas áreas urbanas, com frequência elevada, independentemente de um plano de zoneamento ou diretrizes de ocupação.

Na realidade, o processo de parcelamento do solo nas Regiões Metropolitanas é sujeito a várias etapas. Para exemplificar, dependendo de sua localização e peculiaridade, um projeto pode ser submetido ao exame da METROPLAN, FEPAN, DNER, DRH, CORSAN, CEEE, DAER ou DNER, IBAMA, INCRA, além dos órgãos da administração municipal. De posse de todos os projetos aprovados o empreendedor procede o registro imobiliário do parcelamento o que em geral demora meses para acontecer, sendo freqüentes as reclamações, o que pode acarretar, por outro lado, a inviabilização de projetos. A anuência prévia não raras vezes é a última fase do processo, quando o empreendedor vai registrar o empreendimento e fica sabendo da obrigação. Para o autor, a inexistência de um plano metropolitano de desenvolvimento, elaborado com a participação dos municípios, dificulta a construção de sistema um integrado, o que iria facilitar em muito o processo.

Conclui o autor, que apesar de algumas iniciativas importantes, o trabalho integrado dos diversos órgãos da administração pública que atuam RMPA ainda não foi efetivamente desencadeado, e urgente em vista da complexidade da análise dos projetos em função da pressão para ocupação das áreas e empreendimentos. A falta de um planejamento global articulado entre as esferas político-administrativas e os demais intervenientes no processo de parcelamento, uso e ocupação do solo, tem fragmentado as ações com resultados pouco expressivos do ponto de vista regional.

11.1.4.2 EMISSÃO DE PARECERES E ESTUDOS TÉCNICOS

A Metroplan tem emitido ao longo de sua história uma gama pareceres técnicos sobre projetos e ações de caráter regional, se constituindo em atividade administrativa própria da Fundação, algumas vezes instada a se manifestar especialmente pelo Governo do Estado ou prefeituras, em outras por iniciativa própria.

Mais recentemente, em 1999, foi criado um grupo de trabalho que elaborou um estudo chamado “Considerações sobre conceitos e delimitações da Região Metropolitana de Porto Alegre” que estabelece critérios para subsidiar os pareceres sobre a inclusão de municípios na RMPA. No período em que se manifestou sobre o assunto adotou basicamente os mesmos critérios técnicos que vinham sendo usados em outros pareceres desde o início da década de 1990. Sem querer discorrer sobre os critérios, percebe-se o esforço dos técnicos em orientar e a preocupação com as conseqüências do aumento descoordenado da área considerada metropolitana.

Outra atividade tem sido o auxílio na elaboração de planos diretores de municípios da região metropolitana, consta nos relatórios da entidade ações nos municípios de Montenegro e Taquara e também estudos para os municípios do litoral Norte do Estado.

11.1.4.3 O PROJETO PRORENDA URBANO RS

Trata-se de um projeto de cooperação técnica e administrativa entre o Governo da Alemanha e Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria da Coordenação e Planejamento, tendo a METROPLAN como órgão executor do trabalho. O projeto faz parte do Programa Nacional PRORENDA, cujo principal objetivo é o combate a pobreza. A sociedade alemã – GTZ, está encarregada de prestar assessoria e apoio financeiro para os projetos.

O projeto se desenvolveu em diversas fases. A fase piloto começou em março de 1990, e se desenvolveu em cinco áreas com problemas de sub-habitação na RMPA. A partir de 1997, o projeto ampliou sua atuação para outros municípios, em bairros com sub-habitações de Pelotas, Caxias do Sul, Alvorada, Viamão e Rio Pardo em que foram multiplicadas as metodologias de planejamento participativo e organização comunitária.

Em 2000, as três tipologias do PRORENDA – urbano, rural e microempresa – foram unificados no Projeto PRORENDA RS. Nas áreas urbanas, a METROPLAN assimilou a metodologia do projeto no programa de recuperação de áreas degradadas.

11.2. O PLANEJAMENTO E O PLANO METROPOLITANO

O primeiro “Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM”, começou a se elaborar em 1971 pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM e apreciado em conjunto, em 1973, pelo Ministério do Interior, Governo do Estado e Prefeituras, surgiu em decorrência da necessidade do planejamento global das regiões metropolitanas brasileiras. Concluído em 1973, não chegou a ser implementado, servindo de base para propostas posteriores.

Relatório do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, datado de janeiro de 2000, informa que, em 1995, a Metroplan iniciou um processo para atualizar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano e propor o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, de modo a contemplar as necessidades prementes de orientação quanto a ocupação do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre. Entretanto, até o momento, a referida atualização não foi implementada.

A carência de um plano metropolitano para a RMPA, tanto para a ordenação territorial, quanto para orientação de seu crescimento econômico e social, se faz notar, quando da análise dos programas e dos projetos, tanto do órgão gestor, como dos órgãos e secretarias de estado, quanto das prefeituras. Excetuando a anuência prévia para autorização de loteamentos, feito pela Metroplan, a grande maioria dos projetos do Estado e das prefeituras não se vinculam, ocorrendo muitas ações desconexas. A efetivação do plano de desenvolvimento integrado possibilitaria a economia e a melhor regulamentação, tanto da ocupação do solo, como em relação a orientação do crescimento econômico e social. Assim, faz-se premente o início de um processo de discussão e de

elaboração do plano metropolitano, atividade prevista como competência do órgão metropolitano.

11.3. A QUESTÃO DOS RECURSOS

Uma questão importante a ser discutida é a da sustentabilidade dos projetos do órgão gestor. O parágrafo 2º do artigo 16 da Constituição Estadual prevê a destinação obrigatória de recursos financeiros no orçamento estadual e nos municípios que as integram. Neste sentido, a Lei n.º 6.652, de 12 de dezembro de 1973, alterada pela lei n.º 6.776, de 27 de novembro de 1974, institui o Fundo de Investimentos Urbanos – FUNDURBANO/RS com a finalidade de constituir-se em base financeira para o custeio das despesas de funcionamento dos Conselhos da RMPA; dar suporte a elaboração de planos e a execução dos projetos da região metropolitana; dar suporte financeiro a elaboração de planos e projetos para os centros urbanos e pequenas comunidades rurais⁴⁰, entre outros. O Decreto n.º 23.532, de 03 de dezembro de 1974 aprova o regimento interno do Fundo, administrado por um Conselho Diretor, composto por cinco membros, sendo dois membros indicados pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e os demais pelo Governo do Estado.⁴¹

Ocorre que até hoje o chamado FUNDURBANO não foi devidamente implementado. Discute-se a oportunidade de implementação do fundo como suporte para os projetos capitaneados pela METROPLAN, uma vez que a legislação autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais no orçamento do Estado. Ou seja, há a previsão orçamentária, através de projeto/atividade específico, podendo se constituir em importante fonte de financiamento.

⁴⁰ Ítem acrescido pela lei n.º 11.138, de 27 de abril de 1998.

12. O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E O DILEMA DA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA.

Do mesmo modo que na gestão das regiões metropolitanas brasileiras e das experiências internacionais, persiste na Região Metropolitana de Porto Alegre vários problemas comuns, como a falta de definição clara das competências da União, Estados e Municípios no planejamento e execução das políticas regionais; as dificuldades de articulação entre os níveis de governo; a pouca articulação com a sociedade, entre outros. Além disto, no caso gaúcho, temos um quadro político-institucional complexo, com a sobreposição de níveis de decisão política e administrativa regionais. No processo de Organização Regional do Estado, temos a ocorrência de várias instâncias de decisão política e administrativa: o Estado, através da METROPLAN, entidade metropolitana, no âmbito da região metropolitana de Porto Alegre e das aglomerações urbanas; os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – os COREDES; os municípios, através das próprias prefeituras ou através das Associações de Municípios; e mais recentemente, os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, através dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e outros programas como o de recuperação de áreas degradadas. Convivem com estas instâncias experiências de gestão orçamentária de caráter regional, como os sistemas de consulta popular, o orçamento participativo estadual e mais recentemente o chamado processo de consulta popular.

⁴¹ Modificado pela lei 9.438 de 27 de novembro de 1991.

Cumpre destacar que muito embora as diferenças entre as atribuições e as características específicas de cada entidade, no quadro institucional da região metropolitana de Porto Alegre, ocorrem sobreposições e também vazios nos níveis de decisão. Assim, temos os COREDES como órgãos de promoção das políticas regionais, compulsórios e constituídos formalmente à partir de lei estadual; as Associações de Municípios, como órgãos de representação dos municípios e o Governo do Estado, através do órgão técnico-administrativo – a METROPLAN. Estas estruturas muitas vezes se confundem em suas atribuições e responsabilidades no sistema, ao que acrescenta-se as experiências de regionalização e democratização do orçamento, como o orçamento participativo, fórum regional, consulta popular, que decidem sobre os investimentos públicos, com influência sobre as políticas metropolitanas.

Ao inserir-se na pauta do planejamento e gestão regional novas práticas de gestão, como os comitês de gerenciamento e os programas integrados, que apresentam inovações importantes quanto a estrutura de gestão e a execução das atividades, através da articulação entre os níveis de governo, a gestão compartilhada e a flexibilidade do planejamento, aprofunda-se a necessidade de integração destas instâncias.

Para o melhor entendimento do processo de tomada de decisão no nível metropolitano é necessário referir alguns destes institutos de caráter regional, como segue:

12.1 AS INSTÂNCIAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

12.1.1 OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Os Conselhos Regionais foram instituídos pela Lei Estadual n.º 10.238/91, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, e regulamentados pelo Decreto 35.744/94.

Conforme BORBA e CUNHA (2002:111-112) eram considerados um dos projetos prioritários do governo Alceu Collares (1991-1994) e faziam parte de um projeto de descentralização administrativa do Estado. Tem como objetivo promover o desenvolvimento regional, a integração dos recursos e ações do governo estadual, a melhoria da qualidade de vida, distribuição da riqueza produzida, estímulo à permanência do homem na região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento deveriam ser compostos, na forma da lei, pelos prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representante de universidades e organizações de expressão regional. Os Conselhos se estruturam pela Assembléia Geral Regional, o Conselho de Representantes e as Comissões Setoriais. A Assembléia Geral é o órgão máximo de deliberação do Conselho em que participam os delegados eleitos por segmento social em seus fóruns municipais. O Conselho de Representantes é eleito pela Assembléia Geral. As comissões setoriais são formadas pelos técnicos cuja formação corresponda a área e por representantes de órgãos municipais e estadual. Competeria, assim, aos Conselhos a indicação de prioridades de investimento das regiões nos planos plurianuais e orçamentos anuais. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento se constituem, desta forma, em fóruns para a discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem o desenvolvimento regional, constituindo-se em instância política de decisão de prioridades orçamentárias.

A definição das diretrizes globais compete ao Conselho Estadual de Desenvolvimento – CED, integrado pelos presidentes dos COREDES e também por entidades empresariais e de trabalhadores, tendo como presidente o Governador do Estado.

Na formatação legislativa original, a cada COREDE estava destinada a determinação das prioridades nos investimentos relativos a uma parcela do Orçamento Estadual. Em 1995, foi abolido o sistema de quotas e as propostas apresentadas pelos Conselhos seriam posteriormente analisados por técnicos do Estado, este sistema funcionou até 1998 com a edição da lei sobre a consulta popular.

Com a implantação do Orçamento Participativo Estadual, aos COREDES passaram a constituir-se também em instância de regionalização do orçamento do Estado. No sistema proposto a estruturação do OP manteve como base territorial as 22 regiões de abrangência dos COREDES e no Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP-RS), formado por 204 conselheiros, dos quais 160 são escolhidos entre os delegados e 44 são indicados pelos COREDES, que em reunião com o Governo do Estado, deveriam deliberar sobre o plano de investimentos e serviços e participam da elaboração da proposta orçamentária, a ser encaminhada a Assembléia Legislativa.

Em relação a Região Metropolitana de Porto Alegre, a constituição dos COREDES não respeitou a configuração da RMPA, fazendo parte da área metropolitana municípios pertencentes aos Conselhos do Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Central, Paranhana - Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo e Litoral, conforme pode ser verificado no QUADRO 3.

Ocorreu na RMPA uma situação bastante peculiar: Conforme informações colhidas junto a ex-diretor da Secretaria de Planejamento do Estado em 1995, Pedro Bandeira, com a implantação dos Conselhos em 1991, houve um impasse no nível intergovernamental na definição do conselho metropolitano, uma vez que já havia a constituição legal do Conselho da Região Metropolitana. Aproveitando este impasse, lideranças políticas da Região do Vale do Rio dos Sinos, especialmente o prefeito da cidade de Novo Hamburgo, passando por cima de qualquer análise técnica ou de consulta do órgão gestor, propôs e o Governador do Estado (Antônio Britto), acabou por decretar a existência do COREDE do Vale do Rio dos Sinos.

Rompida a possibilidade de haver um único Conselho para a Região Metropolitana, os prefeitos dos municípios restantes, capitaneados pela Capital do Estado acabaram por criar o Conselho do Delta do Jacuí, sem o aval do Governo do Estado, por achar que se tratava de algum arranjo proposto para beneficiar prefeituras administradas

pela Frente Popular. Desfeito mais este equívoco, e para apaziguar os ânimos, assumiu a primeira presidência do COREDE a reitora da UFRGS, Wrana Panizzi.

Assim, os dois principais COREDES metropolitanos acabaram por funcionar paralelamente, cada qual discutindo questões destas regiões sem conexão entre as duas instâncias. Em geral, foram presididos pelos reitores das Universidades (Unisinos e UFRGS), não havendo maiores questionamentos quanto a necessidade de integração, sendo que eventuais questões poderiam ser resolvidos no Fórum dos COREDEs, mesmo porquê o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana nunca chegou a ser efetivado. Para o professor Pedro Bandeira, os COREDEs metropolitanos mais cedo ou mais tarde, vão ter que trabalhar integradamente em algumas questões. Na sua opinião, estas estruturas devem reunir esforços para que políticas integradas se implementem pois entende que os COREDEs efetuam um bom trabalho de “*advocacy*”, ou seja, forçam a inclusão de determinados temas na agenda de discussão dos governos, pela sua capacidade de mobilização e de articulação das lideranças locais. Sugere, outrossim, a convergência do trabalho dos dois COREDEs, o que poderia ser início de um processo de fusão, considerando cada um deles como sub-regiões de um único Conselho Metropolitano.

Em relação a algumas das atribuições da METROPLAN, as competências dos COREDES em muito se assemelham. Podemos destacar, entre estas, a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região e a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento.

A falta de efetivação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, na forma do artigo 17 da Constituição Estadual, hoje revogado, acabou por configurar esta sobreposição de atribuições. A resolução deste impasse institucional poderia ser resolvido pelas seguintes opções: a) pela reconfiguração territorial, de forma que fique determinado o Conselho Metropolitano como sendo aquele que abrange os Conselhos do Delta do Jacuí e do Vale do Rio dos Sinos, como unidades de planejamento, unidas ou não, ou, b) pelo reconhecimento de dois níveis institucionais no espaço metropolitano – o Conselho Deliberativo da RMPA e os demais Conselhos de

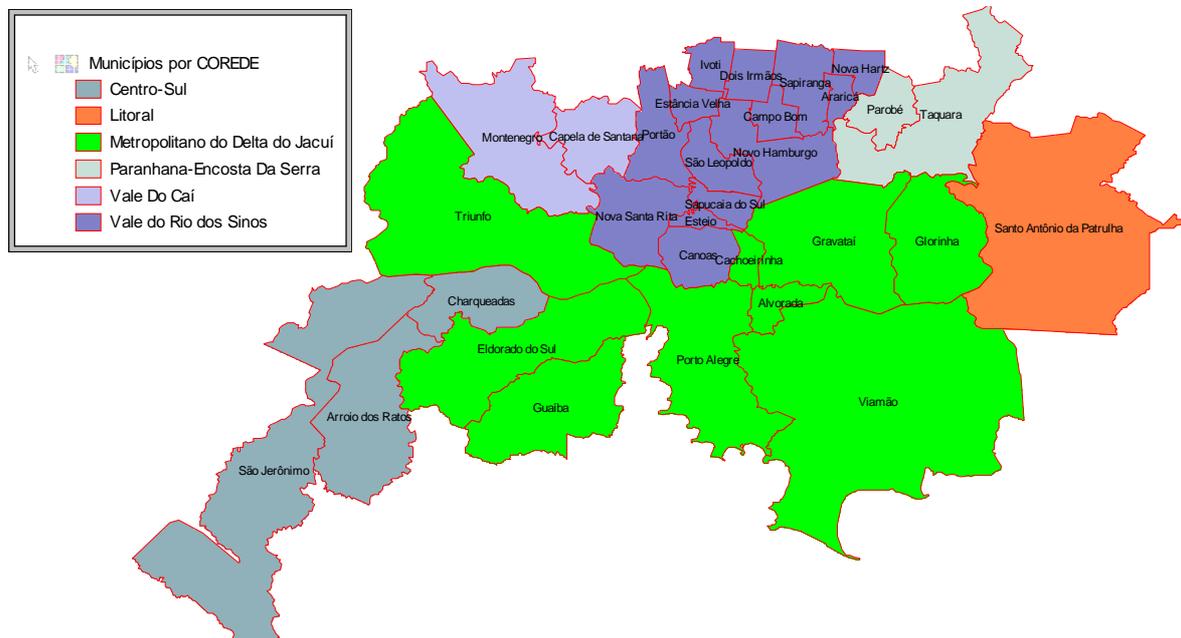
Desenvolvimento, devendo neste caso haver algum canal de articulação entre estas instâncias.

QUADRO 3: Município da RMPA por COREDE

Metropolitano/Delta do Jacuí	Vale do Rio dos Sinos	Centro-Sul	Vale do Caí	Paranhana/Encosta da Serra	Litoral
Alvorada	Araricá	Arroio dos Ratos	Capela de Santana	Parobé	Sto. A. Patrulha
Cachoeirinha	Campo Bom	Charqueadas	Montenegro	Taquara	
Eldorado do Sul	Canoas	São Jerônimo			
Glorinha	Dois Irmãos				
Gravataí	Estância Velha				
Guaíba	Esteio				
Porto Alegre	Ivoti				
Triunfo	Nova Hartz				
Viamão	Nova Santa Rita				
	Novo Hamburgo				
	Portão				
	São Leopoldo				
	Sapiranga				
	Sapucaia do Sul				

Fonte: METROPLAN

MAPA 2: COREDES constantes na Região Metropolitana de Porto Alegre



12.1.2 AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

12.1.2.1 A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA GRANDE PORTO ALEGRE

A Associação de Municípios da Grande Porto Alegre congrega os municípios periféricos a capital e é composta pelos seguintes municípios: Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Glorinha, Viamão, Alvorada, Esteio, Canoas, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul. Composta por uma diretoria e assessoria técnica, com mandato de um ano, tendo como presidente, no mandato 2000-2001, o prefeito de Porto Alegre, vice-presidente, a prefeita de Esteio, secretária a prefeita de Alvorada, e tesoureiro o prefeito de Canoas, a entidade tem reuniões mensais regulares.

A Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre foi fundada em 12 de julho de 1985, constituída como sociedade civil, formada inicialmente pelos municípios que compunham a Região Metropolitana de Porto Alegre e integrante da Federação de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul – FAMURS. Os objetivos previstos no estatuto da associação são o de promover o desenvolvimento integrado, evitar a superposição de ações entre os municípios envolvidos e entre entidades, manter intercâmbio de serviços, coordenar projetos e convênios, entre outras ações. Conta com a seguinte estrutura: Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva, Conselho Consultivo, Conselho Fiscal e Comissões Consultivas. O Conselho Deliberativo, órgão de decisão formado por representantes dos municípios, reúne-se mensalmente e suas decisões são tomadas por maioria absoluta dos presentes, respeitado o quorum mínimo de 50 % dos membros.

As discussões realizadas nos encontros dos anos de 2002, conforme informações prestadas pelo assessor especial de assuntos metropolitanos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e secretário do órgão, versaram sobre os critérios de redistribuição do ICMS; sobre a questão do arranjo institucional metropolitano, da qual

foi montada uma comissão para discussão do assunto, mas que não apresentou resultados, e, da implementação do Projeto Integrado de Assistência Social. Esta última atividade se refere a montagem de uma estrutura de atendimento integrado na região metropolitana, com o objetivo de descentralizar as ações de assistência social, concentradas na cidade de Porto Alegre.

Ressalta o assessor que os municípios são os executores das ações, não havendo incompatibilidade em relação às ações regionais, uma vez que as decisões são tomadas com consenso prévio. Informa que uma reivindicação dos integrantes é em relação às ações de âmbito nacional, em que não há instância de discussão prévia com os municípios, como o caso da implementação da linha 2 do Metrô. A mobilização tem sido a estratégia política para pressionar os governos (federais e estaduais) a ouvir os executivos municipais. Em relação à questão do arranjo institucional nota-se uma preocupação da entidade em buscar novas formas de gerenciamento das atividades regionais

12.1.2.2 OUTRAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Na divisão regional adotada pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, temos uma estrutura político-institucional diferente da configuração da Região Metropolitana de Porto Alegre e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Na área da metropolitana encontram-se municípios pertencentes na grande maioria à Associação da Grande Porto Alegre e do Vale do Rio dos Sinos, mas também de municípios das associações da Região Carbonífera, do Vale do Rio Caí e do Litoral Norte, conforme quadro abaixo:

QUADRO 4: Associações de municípios na área da RMPA

Grande Porto Alegre - Granpal	Vale do Rio dos Sinos – Amvrs	Região Carbonífera - Asmurc	Vale do Rio Caí – Amvarc	Litoral Norte - Amlinorte
Alvorada	Campo Bom	Charqueadas	Capela de Santana	Santo Antônio da Patrulha
Cachoeirinha	Dois Irmãos	Eldorado do Sul	Montenegro	
Canoas	Estância Velha	São Jerônimo	Portão	
Esteio	Ivoti	Triunfo		
Glorinha	Nova Hartz	Arroio dos Ratos		
Gravataí	Novo Hamburgo	Guaíba		
Nova Santa Rita	Parobé			
Porto Alegre	São Leopoldo			
Sapucaia do Sul	Sapiranga			
Viamão	Taquara			
	Araricá			

Fonte: FAMURS

O MAPA 3, demonstra graficamente a divisão política e territorial da área metropolitana em relação às Associações de Municípios.

12.2 INSTÂNCIAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

12.2.1 O SISTEMA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS E OS COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas são novos modelos de gestão de caráter regional, que usa as bacias hidrográficas como unidade básica de planejamento e gestão, prevê na sua estrutura a participação da sociedade e com o gerenciamento, coordenação e suporte técnico de órgão de direito público específico. Estes programas apresentam inovações importantes quanto a estrutura de gestão e a execução das atividades, através da articulação entre os níveis de governo, a gestão compartilhada e a flexibilidade do planejamento.

Os Comitês tem se constituído em interessantes modelos de gestão de projetos regionais no país, uma vez que possibilita a inclusão em sua estrutura de um número grande de representações, como entidades, associações, universidades, etc., e não apenas dos representantes dos governos. Pela priorização de ações com resultados que melhorem a qualidade de vida das populações, pelo caráter de inter-institucional e multi-espacialidade dos programas, estes tem se constituído numa proposta de transição do modelo de desenvolvimento vigente, para um modelo ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo.

A Constituição Federal definiu as águas como bens públicos reconhecendo a relevância estratégica da água, o que tem levado diversos governos a desenvolverem os seus sistemas de gestão de recursos hídricos em modelos que abrigam entidades gerenciais organizadas em torno da bacia hidrográfica como unidade ideal de planejamento, gestão e intervenção. No âmbito da União foi aprovada a Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e a Lei 9.984, cria a Agência Nacional de Águas. No Estado, a

Constituição Estadual de 1989 em seu artigo 171 e a Lei 10.350/94 estabeleceram o sistema de gestão de águas, expressa em quatro grandes princípios.

- 1) gestão através de um Sistema Estadual de Recursos Hídricos e não através de um órgão específico e centralizado;
- 2) Adoção da bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e execução;
- 3) Estabelecimento da outorga e tarifação dos recursos hídricos;
- 4) Reversão para a respectiva bacia de arrecadação, da receita, devendo os recursos financeiros ser aplicados na própria gestão das águas da bacia.

O Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SERH) vem sendo implementado em 24 bacias hidrográficas, através da criação de comitês de gerenciamento e da gradativa implementação dos instrumentos de planejamento (planos de bacia e plano estadual) e gestão (outorga, tarifação, custeio) conforme previsão legislativa.

Com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA e da transferência da presidência do Conselho de Recursos Hídricos e do Fundo de Investimentos em Recursos Hídrico – FRH para esta secretaria em função, das leis 11.362/99 e 11.560/00 respectivamente, houve uma reorganização da gestão estadual dos recursos hídricos, transferidos para a SEMA departamentos e programas, como o Pró-Guaíba e Mar de Dentro.

A Lei Estadual 10.350/94 que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição Estadual, define a política estadual de recursos hídricos, as diretrizes específicas como a descentralização das ações por regiões e bacias hidrográficas, a participação comunitária, apoio técnico, integração do gerenciamento, articulação e a competência financeira.

O Conselho de Recursos Hídricos, conforme os artigos sétimo e seguintes da Lei, é a instância deliberativa superior do sistema, presidido pelo Secretário

do Meio Ambiente, e composto pelos secretários de Estado com atividades relacionadas a gestão, três representantes dos Comitês e um representante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do sistema de gestão nacional. Compete ao Conselho propor alterações na política estadual, aprovar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado e demais deliberações, sendo assistido por uma secretaria executiva e pelo Departamento de Recursos Hídricos da SEMA.

A estratégia para implementação do sistema de gestão resultou na ampliação da representação dos comitês no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, conforme Lei Estadual 11.685/01 e a criação da sua Câmara Técnica. Neste sentido, foram aprovados Resoluções que tratam dos critérios para aplicação dos recursos do FRH, normatização da formação de comitês, da eleição dos componentes dos comitês, da divisão das bacias hidrográficas e, inclusive, o processo de discussão do modelo das agências de região hidrográficas (Resolução 06/01).

No processo de formação dos comitês precedem reuniões com lideranças locais, universidades, entidades, e outras representações, após são realizadas reuniões e audiências públicas para constituir a composição básica e as características dos comitês. O Estado, após este processo, cria por Decreto o comitê e convoca para eleição por aviso público em 30 dias. O processo está regulamentado pelas Resoluções CRH 06/01 e 08/01 e mais superficialmente pelo Decreto Estadual 37.034/96 que determina, além de outras diretrizes sobre a estruturação dos comitês, em seu artigo 4º que o número de membros e a composição das representações de cada comitê deverão refletir as características regionais.

Cumprido ressaltar em se tratando de instrumentos de gestão, as diretrizes postas na Resolução CRH 06/01 que abre o processo de discussão para a criação das Agências de Região Hidrográficas (ARH) que devem ser instituídas por lei para prestar apoio técnico ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos, devendo conter atribuições de assessoramento técnico aos comitês e na elaboração das proposições relativos ao Plano Estadual de Recursos Hídricos e das no Plano das Bacias Hidrográficas, subsidiar os

comitês com estudos técnicos, econômicos e financeiros, arrecadar e aplicar os valores correspondente a cobrança pelo uso da água, entre outros.

A Resolução CRH 09/01 detalha o processo de instalação dos Comitês de Gerenciamento de Bacias, desde a etapa inicial de mobilização até o início dos trabalhos. Trata-se de um documento interessante do ponto de vista de organização institucional pois prevê uma série de tarefas como a existência dos seminários de mobilização, levantamento dos usos preponderantes da água, das plenárias públicas para a composição dos comitês, cadastramento das entidades, eleição das entidades, instalação e eleição da diretoria, etc. O processo de eleição dos membros dos comitês de gerenciamento é detalhado na Resolução CRH 02/02.

Para financiar a elaboração dos planos, programas, projetos e a execução de serviços e obras de interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos é criado pela Lei Estadual 8.850/89 o Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos - FRH, alterado pela Lei 11.560/00, que passa a ficar vinculado a Secretaria do Meio Ambiente. O FRH deveria ser constituído dos recursos provenientes de dotação orçamentária específica, resultado operacional próprio, operações de crédito, convênios e contratos, da outorga do uso das águas, do produto das multas, indenizações, etc. Os recursos devem se destinar a investimentos em obras, equipamentos, participação societárias, e ao financiamento de estudos, pesquisas e levantamentos, a elaboração de programas ambientais entre outros.

Em relação a área da Região Metropolitana de Porto Alegre temos instalados os comitês Sinos, Gravataí, Caí e Lago Guaíba, além do Baixo Jacuí, Taquari/Antas e Litoral Médio de que fazem parte alguns municípios metropolitanos. Como a abrangência físico-territorial do comitês está determinada em razão da bacia hidrográfica dos rios, encontramos unidades territoriais de gestão amplas, como o caso do Comitê Sinos, que abrange o território de vários municípios e alcançando várias regiões de planejamento, sendo que vários municípios pertencem a mais de uma bacia hidrográfica.

A METROPLAN não integra diretamente o sistema. No processo de instalação de alguns comitês a fundação foi convidada a participar do planejamento e estruturação dos mesmos, como por exemplo, no Comitê Sinos, em que a Unisinos convidou a Metroplan a auxiliar o processo de organização. No comitê Gravataí, a Metroplan acabou ficando responsável pela Secretaria Executiva, através de convênio celebrado, com atribuição de elaborar o plano da bacia, entre outros projetos.

O processo de formação dos comitês tiveram características bastante particulares: No caso do Comitê Sinos, foram feitos inicialmente estudos setoriais e depois seminários, onde foi sugerida a criação dos comitês de gerenciamento, que acabou sendo criado por Decreto do Governador. Paralelamente, na Bacia do Rio Gravataí, a origem da discussão sobre a necessidade de um órgão de gerenciamento surgiu dos movimentos ambientalistas preocupados com o impacto causado pelo canal irrigação do DNOS, criado em razão dos interesses dos arroseiros e que causou grande impacto nos banhados, movimento a que foi agregado prefeituras da região, especialmente a de Gravataí, vindo a ser configurado como comitê por Decreto governamental, em 1999.

Os comitês são órgãos deliberativos, de caráter político, em que as ações são transferidas para o Estado em suas secretarias ou vinculados. O suporte e assessoramento técnico deveriam ser feitos pelas Agências que seriam criadas especificamente em cada Bacia Hidrográfica. Na falta das agências em alguns casos a Metroplan tem assumido esta atribuição, em outros casos, departamentos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

Conforme depoimentos colhidos junto a técnicos da METROPLAN, a integração deste sistema com as outras estruturas regionais tende a aprofundar-se com o decorrer do tempo e depende muito do reconhecimento deste instrumento de gestão. Em alguns casos, como o do Comitê Gravataí, em que representante técnico da prefeitura municipal de Gravataí assumiu a presidência do Comitê, tem ocorrido uma maior preocupação com a integração com órgãos como a FAMURS e os COREDES. Em relação ao Governo do Estado, não existem internamente ainda uma visão de integração,

ou seja, as ações que incidem nos programas de bacias de várias secretarias em geral não se comunicam.

Assim, via de regra não há uma maior integração de políticas, sendo que este espaço, na opinião dos técnicos, pode ser construído por parte dos próprios Comitês, pois não há como se esperar, pela tradição político institucional de estado, movimentos neste sentido das estruturas tradicionais de planejamento e gestão. A falta da elaboração dos planos de gerenciamento das bacias, ajudam a complicar esta situação. Acrescento que a inexistência de um plano metropolitano, que poderia agregar as disposições do planos de bacia, acaba por prejudicar a possibilidade de integração.

12.3 ASPECTOS DA REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: OS INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

12.3.1 A CONSULTA POPULAR

Em 1998 foi instituído pelo Governo do Estado, através da Lei 11.179, a chamada “Consulta Popular”, alterando a metodologia de consulta aos COREDEs que vigorava até então. Pelo modelo, institui-se um sistema de consulta anual direta a população, visando a destinação de recursos disponíveis para investimentos. Caberia, então, aos COREDES, a realização de audiências públicas nos municípios que resultariam na elaboração de listas contendo de dez a vinte prioridades, das quais deveriam ser escolhidos por voto cinco prioridades. Estavam previstos critérios que levavam em conta a população e o PIB per capita regional. Este sistema foi realizado apenas no ano de 1999, com o comparecimento elevado de eleitores, superando o índice de 6% em muitas regiões.

Em 2003, com a posse do novo Governo do Estado, em razão das mudanças de orientação com a derrota do projeto da frente popular, que tem o orçamento

participativo como princípio programático, o processo foi revisto. As novas propostas para a discussão do orçamento reforçam a tendência de fortalecer os COREDES, como instância de decisão das prioridades. Neste sentido, o Governo do Estado propôs e aprovou o projeto semelhante o da “Consulta Popular”, um sistema que contempla a participação dos Conselhos Regionais e Municipais, com elementos do Orçamento Participativo.

12.3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL

O orçamento participativo, a mais conhecida experiência de participação direta da população na gestão dos recursos públicos, tem na experiência da cidade de Porto Alegre sua maior referência⁴². Foi implantado a nível estadual em 1999, no primeiro ano do Governo da Frente Popular. Com a implementação do Orçamento Participativo no nível estadual, o “*locus*” da discussão se voltou para a questão da participação direta da população na destinação dos recursos para investimentos no Orçamento Público do Estado.

A sua estruturação mantém como base as 22 regiões de abrangência dos COREDES e em muito se assemelha a experiência de Porto Alegre, possuindo para acompanhar o processo um Gabinete de Relações Comunitárias (GRC-OP), organizado em 22 Coordenadorias Regionais, que trabalham com as comunidades e articulados com o Gabinete de Orçamento e Finanças do Estado (GOF-OP), responsável pela elaboração

⁴² Conforme BORBA E CUNHA (2002), as primeiras experiências de Orçamento Participativo ocorreram nas cidades de Lajes (SC) e Pelotas (RS). A capital pioneira na implantação do sistema de consulta da população das prioridades do orçamento público foi a cidade de Porto Alegre, na primeira administração do Partido dos Trabalhadores, em 1989, e continuado pelas administrações petistas sucessivas. Tem basicamente como objetivo promover a participação direta da população na elaboração do orçamento municipal, possibilitando a indicação de prioridades para os investimentos. A estrutura do OP municipal é composta por órgãos do Executivo Municipal como o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, e de instâncias próprias como as Assembleias Regionais, Plenárias Temáticas, o Conselho Superior do OP, este o órgão de decisão, e o Fórum de Delegados, colegiado de caráter consultivo. Operacionalizado através de Assembleias Regionais abertas que agrupam-se em regiões de planejamento, conforme as regiões do Plano Diretor. Instituídas, à partir de 1994, Plenárias Temáticas, que realizavam-se as reuniões em duas rodadas anuais, hoje reduzidas para uma única rodada. Conforme dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cerca de 45 mil pessoas

do Orçamento Público. As comunidades durante o ano discutem o Orçamento do Estado, estabelecendo os serviços, obras e programas de competência estadual priorizados nos municípios, região e na temática de desenvolvimento. O processo ocorre em quatro etapas: Assembleias Municipais, Plenárias Regionais, Assembleias Temáticas e Plenária Temática Estadual.

As Plenárias Regionais e as Assembleias Temáticas são abertas a participação de toda a população dos municípios que integram a região. São apresentadas nestas reuniões diagnósticos e diretrizes para as votações posteriores e são escolhidos por voto direto três programas prioritários. O número de delegados eleitos é proporcional ao de participantes da assembleia, numa proporção de um delegado para cada 20 pessoas presentes. Após, são propostas pela população e votadas nas Assembleias Públicas Municipais as prioridades municipais, as prioridades temáticas e eleitos os delegados regionais respeitando a mesma proporção.

Segue o processo com a realização das Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados, que ocorrem em duas etapas e contam com a participação de representantes do Governo do Estado. Nestas plenárias são avaliadas e sistematizadas as prioridades e eleitos os representantes no Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP-RS). O Conselho, formado por 204 conselheiros, dos quais 160 são escolhidos entre os delegados e 44 são indicados pelos COREDES, em reunião com o Governo do Estado, deliberam sobre o plano de investimentos e serviços e participam da elaboração da proposta orçamentária a ser encaminhada a Assembleia Legislativa.

A exemplo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a experiência regional sofreu insistente ataque das oposições, especialmente do legislativo, sob o argumento da sua não previsão legal. O assunto é complexo e envolve outro nível de discussão quanto a necessidade ou não da previsão por lei das ações do Estado, interessa, entretanto, referir que a experiência afirma a possibilidade de efetivar-se instrumentos,

participaram do OP em 2000. Maiores informações sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser encontradas em FEDOZZI (1997 e 2000).

estáveis ou não, de democracia direta, demonstrando-se válida a experiência no âmbito regional.

O aprofundamento do estudo do orçamento participativo como forma efetiva de democracia direta e como complemento a democracia representativa tem merecido destaque como uma das formas mais avançadas de gestão pública implementada no país. A experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e de outras prefeituras no Estado e do país, bem como a sua recomendação tanto pelo governo federal, como pelas instituições internacionais, que opinam pela sua implementação e pelo aperfeiçoamento dos seus mecanismos, apontam no sentido da sua manutenção e aperfeiçoamento.

Ao tratar dos recursos para programas regionais, para as obras e serviços de caráter regional, o sistema de gerenciamento e decisão não deixava claro a atribuição dos órgãos técnicos metropolitanos, entretanto, entendendo-se estes como parte da estrutura de planejamento do Estado, os programas relacionados com a gestão metropolitana ou com o plano metropolitano, ao fazer parte necessariamente das discussões sobre o Orçamento do Estado, também devem ser objetos de consulta da população envolvida, podendo o Orçamento Participativo se configurar em instância de legitimação das ações do Estado.

12.3.3 O FÓRUM DEMOCRÁTICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Em contraposição ao Orçamento Participativo Estadual, a Assembléia Legislativa do Estado, em 1999, instituiu por resolução, o chamado Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, através de convênio com os COREDEs, Federação de Municípios - FAMURS e União de Vereadores – UVERGS, com o argumento que seria atribuição do poder legislativo dispor sobre matéria referente ao orçamento estadual. Compete ao “Fórum” discutir as mesmas matérias previstas para a discussão do Orçamento Participativo pelos COREDEs, sendo as proposições levantadas e

apresentadas quando da apresentação da proposta orçamentária. Trata-se de mais um nível de discussão das propostas para o desenvolvimento estadual, cujos efeitos, em razão da sobreposição de atribuições e da discussão da competência em relação orçamento participativo, estariam mais relacionados com a reafirmação de espaço político do que a razões de ordem técnica, entretanto, acabou se constituindo como complementaridade ao processo de discussão do orçamento e em instância de ampliação da discussão prévia do orçamento no nível do poder legislativo.

12.3.4. O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com o argumento de legalizar o processo de participação popular até então executado via orçamento participativo, o novo governo do Estado fez aprovar a lei 11.920, de 11 de junho de 2003, alterando a lei da consulta popular. A lei foi regulamentada pelo Decreto 42.293/03. As diretrizes do sistema prevêm a valorização dos COREDES e das lideranças municipais. Na estruturação do processo é competência dos COREDES e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES e de outras entidades representativas, a organização das Assembléias Municipais abertas para a discussão das prioridades orçamentárias que devem posteriormente serem remetidas para as assembléias regionais, respeitada a organização territorial dos COREDES. Uma vez definidas estas prioridades regionais, estas são submetidas a votação direta, em data específica.

A diferença substancial em relação ao orçamento participativo, além do aspecto legal, é o de que as decisões naquele eram tomadas nas assembléias e nas plenárias, o que implicaria na mobilização social, e nesta é no voto direto, conforme definição das Assembléias Municipais. Como não é objetivo deste trabalho aprofundar o estudo sobre os modelos de participação fica difícil definir qual dos modelos é mais democrático, entretanto percebe-se que o comprometimento dos indivíduos é maior no modelo do orçamento participativo, porque podem participar mais efetivamente de todo o processo, o que importa inclusive a melhor fiscalização e transparência, o que o novo modelo distancia ao levar a decisão para o sufrágio universal. Dentre as virtudes do PPP

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

estão o reforço da importância dos COREDES e a possibilidade do maior número de pessoas participar do processo de votação. O importante é salientar a possibilidade de participação direta nas decisões de nível regional e que tanto o modelo do orçamento participativo e nem o do processo de consulta popular necessitam de aperfeiçoamento constante.

13. METODOLOGIA APLICADA

O Estudo de Caso proposto baseia-se na verificação e na avaliação dos seguintes itens:

- a) verificação da estrutura político-administrativa e legislativa básica do órgão gestor;
- b) análise dos programas e projetos executados pela entidade metropolitana;
- c) verificação do grau de articulação entre os níveis de governo e a sociedade;
- d) verificação da existência de projetos e/ou programas que incluam a gestão compartilhada e a participação da sociedade, em um sistema de boa governança regional.

A verificação da **estrutura político-administrativa e legislativa** do órgão gestor, deverá ser feita através da pesquisa da base legal do sistema (leis, decretos, regulamentos), em que procura-se reconhecer o esboço regulamentar institucional básico, capaz de possibilitar a identificação dos objetivos do planejamento, dos programas e projetos e também a efetivação dos instrumentos normativos.

Em relação a **análise dos programas e projetos executados pela entidade metropolitana**, serão avaliados os seguintes instrumentos de gestão metropolitana, de competência do órgão gestor:

- a) O Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos – STM;

- b) Programas Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas do Estado - PRAD.

A intenção, ao analisar estas experiências, é identificar através das características próprias destas atividades, um esboço do modelo de planejamento efetivada pelo órgão gestor, apontando características relevantes destes projetos de interesse coletivo e tecendo considerações pertinentes.

Os programas foram escolhidos – STM e PRAD – não só pela sua dimensão política ou econômica mas porquê simbolizam/representam duas formas de implementação de modelos de gestão metropolitana presentes na estrutura do planejamento regional no país, quais sejam:

- a) modelo de instrumentação de base legal/normativa – STM;
- b) modelo de práticas de articulação não compulsórios – PRAD.

No caso do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano, procurar-se-á fazer um levantamento da base legislativa, o que inclui leis, decretos, regulamentos, portarias, além das atas das reuniões do Conselho de Tráfego Metropolitano e demais decisões da Diretoria de Transportes Metropolitanos, verificação das modificações ocorridas na estrutura do sistema e a execução das atividades previstas;

No caso dos Programas de Recuperação das Áreas Degradadas do Estado procurar-se-á fazer um levantamento da estrutura organizacional e metodológica do sistema e buscar demais informações sobre as atividades desenvolvidas.

Proceder-se-á então com a identificação do **perfil de planejamento**⁴³ executado nos programas analisados, identificando o quanto as decisões tomadas na gestão tem como componente a **visão de planejamento** e qual a tipologia deste; qual o **grau de articulação entre os níveis de governo e a sociedade**; qual o **grau de abertura**

⁴³ Em relação a **tipologia de planejamento**, sugerimos usar a classificação defendida por SOUZA (2002: 208-213), das quais alguns modelos já foram anteriormente referidos neste trabalho.

para com a participação popular e se os programas podem ser considerados modelos de **boa governança** metropolitana. Esta identificação pode servir de parâmetro para a análise destes e também dos demais instrumentos aplicáveis a gestão de regiões metropolitanas, como forma de validação ou relativização dos modelos.

Para a verificação do **grau de articulação** entre os níveis de governo e a sociedade propomos uma classificação simples do tipo: *alto ou bom grau de articulação*, quando uma boa parte dos agentes (governamentais ou não) ou lideranças metropolitanas participam em instâncias de tomada de decisão e interagem em estruturas que se comunicam; *médio grau de articulação*, quando alguns poucos agentes interagem, e/ou ocorrem iniciativas ou movimentos no sentido de ampliar os canais de articulação, ou seja, existe um ambiente favorável para a articulação e *pequeno grau de articulação* quando não se encontram elementos ou iniciativas neste sentido ou quando a estrutura político-administrativa inibe iniciativas de articulação.

Além disto, cumpre referir que a questão metropolitana em um quadro os padrões de decisão na área de política urbana, conforme AZEVEDO e MELO (1997) se enquadra em uma arena caracterizada por baixa centralidade (baixo interesse) política e grande complexidade técnica, assim é possível identificar como sendo um sistema **de boa articulação política** o que possui as seguintes características:

- a) “desideologização” do processo;
- b) centralidade do papel dos especialistas na elaboração e conformação das propostas;
- c) maiores possibilidades de convencimento dos parlamentares, através de argumentos de natureza técnica;
- d) necessidade de “burocracias insuladas” fortes, com legitimidade técnica, e capazes de influenciar atores políticos relevantes;
- e) participação de “empreendedores políticos” (grupos com força de pressão política), capazes de romper a inércia e a manutenção de sistemas ineficientes.

Em relação a verificação do **grau de abertura para com a participação popular** optou-se por usar a escala de avaliação proposta por SOUZA (2002:207) e inspirada na clássica “escada da participação popular” de Sherry Arnstein, com categorias que vão da *manipulação* ao *controle cidadão*. A classificação proposta compreende as seguintes categorias, em linha evolutiva:

- a) *Coerção*: situações em que não existe sequer democracia representativa, típico dos regimes de exceção;
- b) *Manipulação*: situações em que as populações é induzida (p. ex.: através da propaganda) a aceitar uma intervenção e em que não há intenção de diálogo;
- c) *Informação*: Neste caso, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas;
- d) *Consulta*: Em que a própria população é consultada sobre as intervenções. A consulta, entretanto, não garante o compromisso de que as opiniões serão incorporadas;
- e) *Cooptação*: Se refere a cooptação tanto de indivíduos como de segmentos ativos, que são convidados a participar de postos da administração;
- f) *Parceria*: situação não meramente consultiva ou cooptativa, em que Estado e sociedade colaboram em um ambiente de diálogo e razoável transparência;
- g) *Delegação de poder*: vai além da parceria, situação em que o Estado abdica de atribuições em favor da sociedade.
- h) *Autogestão*: situação sem a presença de instância de poder acima da sociedade.

Para SOUZA (ib. id.), as categorias, “a” e “b”, são situações de *não-participação*, as categorias “c”, “d” e “e”, são situações de *pseudo-participação* e as categoria “f”, “g” e, obviamente, “h”, correspondem a modos de planejamento e gestão fortemente democráticos ou seja, de *participação autêntica*. A “parceria” e a “delegação de poder” consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. A “autogestão” é uma situação, na opinião do autor, mais complexa, praticável apenas em

casos periféricos e específicos, pois necessitaria uma transformação profunda da sociedade, entretanto alguns traços desta categoria podem ser identificados em alguns instrumentos de gestão aplicados. A avaliação da autogestão pode ser feita através de uma classificação da autonomia, considerando autonomia “em sentido fraco” a referente a instituições específicas, a conquista ou perda de determinados direitos, etc. sem que se perca o horizonte da autonomia e “em sentido forte”, referente ao projeto de uma sociedade basicamente autônoma.

Para a verificação da existência de projetos e/ou programas que incluam **a gestão compartilhada e a participação da sociedade, em um sistema de governança regional**, apoiamo-nos no trabalho FERNANDES (1996: 94-95) que apresenta características e qualidades básicas de um bom sistema de governança no nível metropolitano, ou seja, deverá ser verificado nos programas analisados se apresentam os seguintes atributos:

- a) *Responsabilidade dos governos*: integração e relacionamento entre os níveis de governos e destes com os eleitores.
- b) *Transparência* avaliando a informação e a divulgação do processo de tomada de decisões;
- c) *Eficiência* verificar a utilização e administração de recursos – humanos, tecnológicos, naturais e financeiros – para o processo de desenvolvimento metropolitano, ou seja, a capacidade de resolver as demandas e a imparcialidade.
- d) *Previsibilidade*, se relaciona com a possibilidade dos cidadãos saberem de antemão as regras de regulação social e econômica.

Com relação ao modelo de eficiência, reportamo-nos a qualificação incorporada pela ordenação urbanística em relação aos planos, vinculantes ou não, de GARCIA-BELLIDO (1996: 23-24), aplicando-os em relação aos programas, temos a seguinte classificação:

- a) *Modelo de eficácia*: entendido como a apropriação e a responsabilidade pela realização das tarefas definidas por lei ou

definidas pactuadamente. No dizer do autor é a criticada e velha “loteria virtual do planejamento” em que a eficácia está relacionada com o lucro retirado das intervenções e distribuído para determinados agentes;

- b) *Modelo de equilíbrio ou igualdade*, no qual os benefícios são, mais ou menos, “repartidos eqüitativamente” por todos a quem a lei e/ou o plano adjudicarem.

Optamos, assim, por definir o modelo de equilíbrio ou de igualdade como sendo o parâmetro para a eficiência, vinculado não só a racionalidade econômica, mas também ao benefício social.

Quanto a política de gestão descentralizada proposta pelos modelos, entende-se como sendo esta toda a atividade - estatal e não estatal - desempenhada como objeto de ação social, interna e externa, as atividades do Estado, com vantagens sobre a tradicional atividade estatal burocrática e centralizada. Desta forma, busca-se verificar, os efeitos das considerações do administrativista francês Guy Braibani., citado por MOREIRA NETO (1997), em relação as vantagens do processo de descentralização:

- a) A *vantagem política* que reside na abertura da participação ao administrado, propiciando um clima de colaboração e eficiência.
- b) A *vantagem técnica* que está na despolíticação das decisões que em vez de serem tomados por políticos ou burocratas, passam a serem negociados pelos grupos interessados.
- c) A *vantagem fiscal* está na desvinculação das entidades intermediárias mantidas sem a necessidade de dotação orçamentária do Estado.

Assim, resumidamente, podemos identificar que um bom sistema de governança metropolitana, aplicável ao caso concreto, deverá conter os seguintes elementos:

- a) gestão descentralizada;

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

- b) integração;
- c) gestão participativa;
- d) gestão tripartite (estados, municípios e sociedade civil);
- e) interação dos diversos interlocutores.

Esta é, basicamente, a caracterização de um modelo proposto de boa gestão regional, o que servirá como referência para avaliar-se criticamente os programas de gestão metropolitana aplicados.

14. ESTUDO DE CASO: A GESTÃO REGIONAL METROPOLITANA ATRAVÉS DA ANÁLISE DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DA METROPLAN

Para o presente estudo de caso, procurou-se dentro da estrutura de planejamento e gestão da METROPLAN, identificar alguns programas que tivessem repercussão e importância administrativa, tanto pela abrangência territorial, econômica e repercussão social, quanto pelas características do modo de gestão. Foram selecionados os programas de gerenciamento do sistema integrado de transportes metropolitanos e o programa de recuperação de áreas degradadas do estado.

Os programas escolhidos representam dois modelos distintos de gestão administrativa metropolitana na presentes na estrutura do planejamento regional no país. O programa de gerenciamento do Sistema Integrado de Transportes Metropolitanos – STM, é um modelo de instrumentação de base normativa formal, que apresenta significativa relevância econômica e social e sua adequação ao espaço metropolitano no decorrer dos anos serve de referencial para a gestão administrativa metropolitana. A escolha do Programa de Recuperação de Áreas Degradadas no Estado - PRAD., relacionado a modelos de práticas de articulação de base pouco formal, menos relacionado a amplitude econômica ou territorial, mas que apresenta elementos e padrões de gestão diferenciadores dos modelos tradicionalmente executados.

14.1. O GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS

Tendo como pressuposto que a gestão dos sistemas de transportes metropolitanos é uma atividade que se destaca, em razão do histórico legislativo e regulatório e por inserir, em seu contexto, a continuada atividade de regulação estatal, em razão do indiscutível interesse comum, este trabalho inicia-se pela análise desta experiência.

A opção pela análise do sistema de transporte metropolitano ocorreu não apenas por ser uma atividade que sobrepõe-se em relação a outras atividades administrativas, não só no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, mas também por se constituir no passar dos anos em atividade fundamental para a manutenção de algumas das entidades metropolitanas brasileiras, que, em muitos casos, sobreviveram ou tiveram mantido suas estruturas em razão da gerenciameto das atividades de transportes públicos de passageiros.

Da crise econômica e institucional das décadas de 1980 e 1990, pode-se afirmar, que os programas de gestão de transportes metropolitanos foram das poucas atividades estatais de âmbito regional que mantiveram-se e que acabam auxiliando para a reinstitucionalização e a manutenção de algumas entidades. Esta realidade conferiu uma gama de experiências e de realizações dos governos estaduais articulados com programas do governo federal. No caso gaúcho, temos um longo período de estagnação do planejamento metropolitano, mas em relação ao setor de transportes tivemos a implementação de projetos como a Via do Trabalhador e a implantação do Trensurb, obras de grande impacto econômico e social, em que boa parte da gerência e do planejamento ficou a cargo da entidade metropolitana.

Muito embora alguns dos projetos relacionados ao gerenciamento do sistema de transporte coletivo metropolitano representem o modelo tecnocrático e

centralizador de planejamento de qual tiveram origem, servem como importante referência, especialmente por manterem pesados investimentos em infra-estrutura em décadas de crise de investimentos públicos. A efetivação da proposta governamental de criação de um sistema integrado de transporte metropolitano, como um dos programas prioritários da entidade metropolitana, acrescenta a entidade uma série de responsabilidades e atribuições relevantes.

14.1.1. A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE TRANSPORTES METROPOLITANOS

A METROPLAN, criada para dar suporte à Região Metropolitana de Porto Alegre, assume nos últimos anos, as funções de órgão consultivo e elaborador das políticas regionais do Estado. Neste sentido, a Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998, institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM e cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros. Passa a ser também atribuição da METROPLAN, entre outras, a fiscalização e o gerenciamento do transporte de passageiros nas regiões metropolitanas do Estado e entre municípios pertencentes a aglomerações urbanas.

O Decreto n.º 39.271, de 09 de fevereiro de 1999 que alterou o estatuto da entidade, reafirma a função do órgão como gestor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiro. Entre as alterações, estão as relativas ao assessoramento técnico e a gestão do sistema estadual de transportes de passageiros, entre outras.

14.1.2 ANTECEDENTES

Conforme dados do Relatório PLAMET – Plano Diretor de Transportes Urbanos da RMPA - Geipot/Metroplan, elaborado em 1976, o ponto de partida para a

elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre – PLAMET, foi o Convênio de Intenção e Compromisso, estabelecido em 21 de maio de 1973, entre o Grupo Executivo para Integração de Políticas de Transporte – GEIPOT e o Conselho Metropolitano de Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – CMM/RMPA. Os trabalhos que tiveram seu início em agosto de 1973, surgiram em decorrência do planejamento global do Plano de Desenvolvimento Metropolitano - PDM, elaborado pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM e apreciado em conjunto em 28 de abril de 1973 pelo Ministério do Interior, Governo do Estado e Prefeituras.

Em 1974 foi celebrado, à partir do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, um Consórcio entre a Metroplan e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte, que aproveitou um conjunto de projetos decorrentes de outros convênios celebrados entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministério dos Transportes. Suas conclusões foram reunidas em 3 diretrizes de ação: propostas de curto prazo (a serem realizadas até o ano de 1980), de médio prazo (até 1985) e longo prazo (além de 1985).

Entre as propostas de curto prazo, procurou enfatizar-se os setores mais problemáticos na época, especialmente o eixo da BR 116, onde estavam concentrados os maiores contingentes populacionais da Região Metropolitana, área prevista para a implantação do transporte ferroviário de passageiros na Região Metropolitana - Trensurb.

As recomendações a médio prazo seguiam a diretriz de implantação do TRENSURB e incluíram os demais eixos metropolitanos e linhas alimentadoras. As diretrizes de longo prazo deveriam incluir regras para o planejamento de transportes pelas municipalidades e a configuração de rede viária básica regional. Na área institucional apresenta-se proposta de legislação e regulamentação do sistema de transportes urbanos da região.

A execução das diretrizes do plano foram as principais realizações das décadas de 1970 a 1980. Neste período foi implantado o Trensurb e o projeto de

integração das linhas. Na competência estadual a grande realização foi a implementação da Avenida do Trabalhador, ligando a capital a vários municípios periféricos, ademais, até meados da década de 1990, não foram realizadas ações de grande impacto.

Diagnóstico elaborado, em 1993, pelo Fórum Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, que contava com a participação da Secretaria da Coordenação e Planejamento, METROPLAN e da Associação de Municípios da Grande Porto Alegre, ressaltou-se a necessidade da integração das linhas de ônibus metropolitano e com o TRENURB, em razão do esgotamento de alguns sistemas de transportes como os do Corredor da Avenida Assis Brasil entre outros sistemas metropolitanos.

Consultoria (conforme proposta do Edital de Tomada de Preços 05/97), encomendada pelo Governo do Estado, em 1997, para o desenvolvimento de rede viária de passageiros metropolitanos, propõe uma estrutura configurada da seguinte forma:

A área de abrangência do referido estudo deveria compreender os seguintes eixos:

- a) Eixo Porto Alegre-Cachoeirinha-Gravataí, em um total de 20,9 Kms.
- b) Eixo Porto Alegre – Alvorada, total de 10,3 Kms.

O custo estimado final ficou em R\$ 48.894.580,00 e que deveria incluir, também, a construção de corredores com faixa exclusiva para ônibus e estações de passageiros, malha viária de apoio e sinalização.

Este relatório serviu de base para a implementação do sistema atual e do Programa Linha Rápida, que na sua configuração acrescentou novos eixos e detalhou melhor as ações.

14.1.3 BASE LEGISLATIVA

A base legal do sistema de transporte metropolitano tem como antecedentes a Lei 3.080, de 28/12/1956, que aprovou o primeiro regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros, sendo alterada pelas leis 4.480/63 e 6.404/72. A lei, de caráter genérico, define o que seja transporte intermunicipal e estabelece regras para o sistema.

A regulação específica do sistema de transporte metropolitano entretanto efetivamente só ocorreu com a edição da Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998, que institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM e criou o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM.

Conforme o texto da Lei n.º 11.127, o Sistema foi instituído com a finalidade de definir e executar a política de transporte coletivo de regiões metropolitanas do Estado do Rio Grande do Sul, instituídas em consonância com o artigo 16 da Constituição Estadual. É considerado assim o transporte coletivo de passageiros realizado nas regiões metropolitanas como serviço público essencial e será explorado, diretamente ou por delegação. Define como ‘metropolitano’, o transporte coletivo de passageiros executado entre dois, ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas do Estado. Este dispositivo merece um comentário, pois considera acertadamente a possibilidade da existência da realidade metropolitana além dos limites formais da RMPA e, inclui em seu inciso II as linhas entre municípios pertencentes a aglomerações urbanas.

Integram o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM, os seguintes órgãos e entidades:

I - a Secretaria da Coordenação e Planejamento - SCP;

II - a Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN, como órgão de planejamento, de coordenação, de fiscalização e de gestão;

III - o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM, como órgão deliberativo e normativo; e

IV - as empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros nas regiões metropolitanas.

Ao sistema compete, por intermédio da atuação de seus integrantes, planejar, organizar, conceder, gerenciar, fiscalizar, impor sanções administrativas e prestar os serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros, bem como normatizar o sistema viário de interesse metropolitano. Assim, especificamente, é de competência dos integrantes do sistema, a estrutura operacional, que compreende o conjunto de atividades e meios, a administração, a regulamentação, o controle e a fiscalização direta dos serviços de transportes nas conexões intermodais e intramodais e na infra-estrutura viária e de circulação; o controle complementar de circulação, composta de dispositivos e equipamentos de controle e sinalização de tráfego, entre outras.

Desde logo, temos assim uma série de atribuições: de *planejamento e organização* (normatizar); de *regulação* (concessão, normatização); de *gerenciamento*; de *fiscalização*; de *polícia* (impor sanções administrativas) e de *execução* dos serviços.

Na estruturação administrativa do sistema, a Secretaria da Coordenação e Planejamento - SCP, por intermédio de seu titular, atuará como poder concedente dos serviços. A METROPLAN, por sua vez, deverá atuar como órgão de **planejamento, coordenação, fiscalização e gestão** do sistema instituído, e compete privativamente a entidade, na forma da lei:

I - propor as concessões, permissões e autorizações de uso do transporte metropolitano coletivo de passageiros, a serem firmadas pelo Estado;

II - planejar, regulamentar, controlar e fiscalizar a operação do serviço de transporte metropolitano coletivo de passageiros e das linhas de integração;

III - definir e detalhar, operacionalmente, a rede das modalidades de transporte integrante do sistema metropolitano;

IV - controlar o desempenho das modalidades de transporte metropolitano, garantindo que as políticas e diretrizes sejam compatíveis com as políticas gerais de desenvolvimento da Região Metropolitana;

V - planejar, coordenar e administrar a operação dos terminais e dos pátios de estacionamento das modalidades de transporte metropolitano;

VI - articular e integrar a operação do transporte metropolitano coletivo rodoviário de passageiros com as demais modalidades de transporte;

VII - propor e executar a política tarifária dos serviços de transporte metropolitano e das linhas de integração, elaborando os respectivos estudos e cálculos tarifários, submetendo-os ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM, , aplicando as tarifas homologadas pelo mesmo e aprovadas pelo Poder Executivo Estadual;

VIII - aplicar multas e outras penalidades regulamentares, decorrentes de infrações relativas à prestação de serviços de transporte metropolitano;

(...)

X - promover estudos de viabilidade e definir prioridades técnicas, econômicas e financeiras dos projetos de interesse comum, relativos ao transporte coletivo e ao sistema viário metropolitanos;

XI - estabelecer e garantir o funcionamento de instrumentos e canais de informação aos usuários;

XII - propor a celebração, pelo Estado, de convênios e acordos com instituições públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, inclusive firmando os instrumentos, quando cabível;

XIII - celebrar, quando couber, contratos de empréstimos e de financiamento, além de propor desapropriações e servidões administrativas necessárias para a administração dos serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros;

XIV - encaminhar consultas e propostas ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM; e

XV - demais atribuições previstas em regulamento.

A numeração das atribuições é exaustiva e inclui uma série de atribuições importantes para definir o caráter do sistema.

A lei procurou definir os recursos financeiros para custear o sistema das seguintes origens: provenientes de dotações consignadas no Orçamento Anual do Estado; do produto das multas; do pagamento efetuado por concessionários ou permissionários pela delegação dos serviços; de aluguéis de bens patrimoniais alocados; da prestação de serviços a entidades públicas e privadas; da venda ou da alienação de bens patrimoniais; de operações de crédito; auxílios e das subvenções de órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, bem como de convênios ou acordos firmados; de fundos ou programas especiais; entre outras fontes.

A Lei N.º 11.283, de 23 de dezembro de 1998, dispõe sobre as diretrizes para a instituição do Sistema Estadual de Transporte Público Intermunicipal de Passageiros e acrescenta o conceito dos mercados do transporte intermunicipal de passageiros, que subdividir-se-ão em estadual; inter-regionais; regionais e locais, estranhamente não usa a classificação metropolitana, o que entretanto, não chega a interferir nas diretrizes da lei que criou o sistema.

O Regulamento do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros é aprovado pelo Decreto N.º 39.185, de 28 de dezembro de 1998, que define os serviços do transporte metropolitano coletivo de passageiros, como os de características urbanas, realizado no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, considerado serviço público essencial e que será explorado diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização. Considera-se, assim, serviço metropolitano o transporte coletivo de passageiros, com características urbanas, executado entre dois ou mais municípios de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Constituem serviços de transporte metropolitano, ainda as linhas intermunicipais que operam mercados e as pertencentes a aglomerações urbanas; as linhas de integração tanto modal como intermodal, originárias de linhas metropolitanas

ou variantes destas, com função intermunicipal e os serviços ou rotas intermunicipais, contratados por entidades públicas ou privadas, para transporte de seus empregados, servidores ou alunos.

O planejamento dos serviços será fundamentado no permanente acompanhamento, por parte da METROPLAN, dos serviços existentes, bem como das condições de desenvolvimento das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, de maneira a permitir a identificação das deficiências ocorrentes e o mapeamento da evolução da demanda por transportes na Região. A METROPLAN poderá assim definir, para efeito de planejamento e criação de serviços de transportes públicos nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, um zoneamento destinado a facilitar a administração do sistema, simplificar a questão tarifária, estimular a concorrência para fins de qualificação dos serviços e evitar a concorrência danosa.

A oportunidade e conveniência da criação e extinção de novos serviços serão avaliadas pela METROPLAN, submetido à consideração do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano - CETM.

Em relação aos contratos de concessão ou permissão, a concessionária, se obrigará a cumprir os termos estipulados no contrato de prestação de serviços; executar o serviço de modo satisfatório e de acordo com as determinações do Poder Concedente; cumprir horários e itinerários, entre outras obrigações.

Em relação a política tarifária, o Decreto define que serão calculadas pela METROPLAN de forma a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a boa execução dos serviços, sendo o modelo de remuneração dos serviços da empresas operadoras proposto e executado pela METROPLAN, de conformidade com normas e instruções complementares, submetendo-o à aprovação do CETM.

Os artigos 68 e seguintes do Decreto reafirmam a função da METROPLAN, como órgão de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do sistema instituído, competindo a METROPLAN, além do disposto na lei de criação do

sistema, aplicar as penalidade correspondentes às infrações previstas no regulamento, como, por exemplo: afastamento, multas, advertência por escrito; retirada de circulação do veículo, temporária ou definitivamente; intervenção; entre outros.

14.1.4 O CONSELHO ESTADUAL DE TRANSPORTES METROPOLITANOS

A Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998, instituiu também o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM, considerado órgão deliberativo e normativo do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros. Compete ao Conselho, na forma da lei:

I - apreciar e deliberar sobre políticas e diretrizes aplicáveis ao sistema, especialmente as concernentes à estrutura tarifária;

II - opinar e deliberar sobre os planos, programas e projetos de alocação de recursos financeiros, no âmbito do Sistema e formas de sua operacionalização;

III - opinar e deliberar sobre os estudos e cálculos elaborados para a fixação de tarifas do sistema;

IV - compatibilizar as diretrizes, resoluções e normas gerais relativas ao transporte coletivo de passageiros com aquelas emanadas dos órgãos deliberativos das Regiões Metropolitanas;

V - examinar e aprovar as normas que regem o Sistema, inclusive aquelas necessárias à complementação ou interpretação de seus regulamentos;

VI - examinar e aprovar propostas para a criação, alteração e extinção de serviços ou linhas;

VII - apreciar e julgar, em última instância, os recursos administrativos interpostos em razão de infração às normas ou de aplicação de penalidades previstas para o transporte metropolitano coletivo de passageiros;

VIII - opinar, emitir parecer e propor medidas sobre os requisitos de qualificação e exigências que devem constar nos editais de licitação pública e nos contratos relativos à exploração dos serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros;

IX - opinar, emitir parecer e propor medidas acauteladoras que assegurem adequado desempenho dos serviços concedidos ou permitidos, como: intervenções, cassações de permissões e retomada dos serviços, entre outros;

X - opinar, emitir parecer e propor medidas e providências a respeito de multas e de outras penalidades; e

XI - opinar e deliberar sobre questões referentes ao transporte metropolitano coletivo de passageiros submetidas ao seu exame e deliberação.

O Conselho é constituído por nove membros efetivos e respectivos suplentes, com a seguinte representação: Cinco são representantes do Poder Executivo, sendo um indicado pelo titular da Secretaria Especial da Região Metropolitana, hoje extinta, indicada agora um representante da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, e um indicado pelo titular da Secretaria da Coordenação e Planejamento, que será seu Presidente; o Diretor-Superintendente da METROPLAN; um representante da entidade sindical que congrega as empresas de transportes coletivos metropolitanos; um representante da entidade sindical representativa dos trabalhadores em transporte coletivo, no Estado e um representante indicado pelas entidades comunitárias das Regiões Metropolitanas, com duração dos mandatos dos conselheiros e respectivos suplentes, de dois anos, permitida uma recondução. Em geral o conselheiro titular é o secretário da pasta. O Conselho se reúne na média duas vezes por mês.

Das reuniões ordinárias e extraordinárias são extraídas as Resoluções do Conselho (VIDE ANEXO 1) em que observa-se uma predominância nas questões referentes a alteração de rotas e de tarifas, ou seja, de regulamentação e administração interna e externa, ocorrem também deliberações típicas de fiscalização (parcelamento de débito) e regulação (normas e instituição de percentual sobre a delegação). A partir do exercício de 2000, entretanto, a maior demanda do Conselho são os pedidos de alteração de rotas, instituição de linhas, autorização de linhas, etc...

Além das resoluções, temos e edição de uma série de ordens de serviço, que, via de regra, regulamentam as deliberações contidas nas resoluções (como por exemplo: disciplinamento da gratuidade, licenças, características da frota, rotinas de

fiscalização, etc...), ou seja, disciplina ou detalha tecnicamente as decisões tomadas. Em verdade, as ordens de serviço são bastante efetivas na organização do sistema, pois impõem uma série de regras aos integrantes.

14.1.5 SITUAÇÃO ATUAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE TRANSPORTES

Como já referido, ao assumir as atribuições de planejamento e gerenciamento do Sistema Estadual de Transportes, abrangendo além da Região Metropolitana de Porto Alegre, as aglomerações urbanas do Estado, até então sob a responsabilidade do Departamento Autônomo de Estrada de Rodagem - DAER, conforme previsão da Lei Estadual 11.127, de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto Estadual 39.185, de dezembro de 1998, a METROPLAN assumiu grande parte da gestão do sistema de transporte do Estado.

O sistema previu em sua justificativa a implementação de um novo modelo de gestão para ao transporte coletivo metropolitano de passageiros, com a consolidação de uma rede de transporte pública integrada e a qualificação das relações entre o órgão gestor, comunidade e empresas prestadoras de serviço. Assim, na macroestrutura organizacional da Fundação, consta a Diretoria de Transportes Metropolitanos, como diretoria vinculada a Superintendência do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre. A responsabilidade pelo processo de concessão dos serviços e pela presidência do Conselho Estadual de Transportes Metropolitanos – CETM, ficou a cargo da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado.

Consiste como objetivo superior do programa, consolidar a gestão regional na Região Metropolitana de Porto Alegre e das aglomerações urbanas do Estado. Como objetivo geral, promover o desenvolvimento urbano com a participação da sociedade. O objetivo então seria o de universalizar, qualificar e integrar o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano.

Conforme dados constantes no Relatório da Metroplan (2002), o programa inclui uma série de atividades para a melhoria do sistema de transportes de passageiros na grande Porto Alegre, entre estes o Programa de Pavimentação e infraestrutura de vias e o chamado **Projeto “Linha Rápida”**, que consiste no projeto de renovação do sistema de transporte coletivo dos ônibus no corredores Norte e Nordeste da Região Metropolitana de Porto Alegre, incluindo os programas de renovação e ampliação da frota, de qualificação dos abrigos e terminais metropolitanos, linhas integradas, padronização visual da frota, entre outros. Implantado e desenvolvido pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado e pela Metroplan, o programa tem financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS, com contrapartida do Governo do Estado e participação das prefeituras e empresas concessionárias.

Conforme PEIXOTO e SILVA (2002: 226-254) o “Projeto Linha Rápida” tem como objetivos específicos, entre outros: priorizar o transporte coletivo através de faixas exclusivas para ônibus; possibilitar a integração física e tarifária entre sistemas urbanos e metropolitanos; modernizar e racionalizar a frota de ônibus; reduzir o tempo das viagens; reduzir os congestionamentos e poluição e oferecer maior segurança e conforto aos usuários.

É importante ressaltar que o projeto mantém vinculação com os projetos de transporte em implantação pela Prefeitura de Porto Alegre como o do corredor Norte-Nordeste, havendo o desenvolvimento de várias atividades comuns, como obras, desapropriações e integração tarifária, e também com o de outras prefeituras metropolitanas.

Sobre as matrizes de planejamento e prioridades de ação, em que a Matriz de Implantação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano está inserida, foi previsto no Relatório da METROPLAN 1999-2002 (páginas 61 a 68), como prazo para implantação do Sistema, o período de janeiro de 2001 a dezembro de 2002.

Em termos metodológicos, a Metroplan optou pela seguinte setorização do sistema integrado:

- a) infra-estrutura: envolvendo terminais, abrigos, sistema viário e sinalização;
- b) operação: incluindo aspectos relacionados a frota, controle e fiscalização de serviços;
- c) planejamento: incluindo a legislação, bancos de dados, reorganização do sistema, modelo tarifário, programas e projetos de racionalização;
- d) órgão gestor: relacionados aos recursos humanos e estrutura de trabalho;
- e) usuários: relacionado as demandas das comunidades.

Conforme dados do mesmo relatório, em 1999, foi realizada a transição de jurisdição do DAER para a Metroplan, e iniciou-se o processo de implantação da política tarifária, do planejamento e do controle e fiscalização da operação, através de convênio firmado com 15 prefeituras da Grande Porto Alegre, que cedeu fiscais para equipe de fiscalização, e de implantação da regulamentação dos serviços de fretamento privado executados pelas empresas concessionárias, pressionárias e autorizadas.

No ano de 2000, o relatório informa que, como resultado das ações de reengenharia, o número de passageiros transportados aumentou de 470 mil para 530 mil/dia. Também, determinado novo padrão visual da frota, incorporados 300 novos veículos. Determinou-se a contratação de 300 novos profissionais. Neste mesmo ano, iniciou-se novas rotinas de fiscalização operacional, foram implantadas três Transversais Metropolitanas (TM2, TM3 e TM4) com média de 20 mil passageiros/dia e promovidas modificações na metodologia de cálculo tarifário. Iniciou-se a implementação de Atendimento e Apoio a Comunidade – SACC com 2.057 ligações.

Neste mesmo ano, foi dado início no processo de implantação do Projeto Linha Rápida, conjuntamente com a Secretaria de Coordenação e Planejamento, com as atividades direcionadas nos corredores das Avenidas. Sertório, Assis Brasil, Baltazar de Oliveira Garcia, Flores da Cunha, Getúlio Vargas e Anápio Gomes. Neste

período foram contratadas as primeiras obras do projeto: as do Terminal Mauá e da Ponte sobre o Rio Gravataí.

No exercício de 2001, a estrutura passa a obedecer a setorização preconizada durante o desenvolvimento do planejamento estratégico, com melhor detalhamento, como segue:

a) **infra-estrutura:** Iniciou-se a construção do Terminal Metropolitano Mauá, no centro de Porto Alegre, (atendendo as linhas de Cachoeirinha e Gravataí do Projeto Linha Rápida); realização de melhorias nos terminais Conceição e Rui Barbosa, também em Porto Alegre; Implantação de abrigos padronizados, o início das obras de ampliação da ponte sobre o Rio Gravataí entre Porto Alegre e Cachoeirinha, recuperação da Ponte do Nazário e a pavimentação de trecho da avenida Montenegro em Viamão.

Disponibilizados recursos na ordem de R\$ 2,750 milhões, sendo 2,7 milhões para 6 municípios do Delta do Jacuí e 50 mil para 2 municípios do Vale dos Sinos.

Quanto a origem dos recursos, tratam-se de recursos orçamentários do Tesouro do Estado, sem informação sobre outras fontes de recurso.

b) quanto a **operação do sistema** foram realizadas ações de fiscalização, monitoramento e controle (vistoriados 2.237 veículos e notificados 1.201), renovação de 291 ônibus, sendo 2 adaptados por pessoas portadoras de deficiência. O relatório informado que a idade média da frota fora reduzida para 6,37 anos e 23 veículos equipados com portas nas duas laterais; Efetivou-se a implantação do Consórcio das empresas Sogal/Montenegro para atendimento do município de Nova Santa Rita e da integração de Porto Alegre e da Universidade Luterana Brasileira – Ulbra, de Canoas, também, realizada a reorganização de linhas metropolitanas na área central de Porto Alegre e a inclusão de mais uma empresa no sistema com o acréscimo do município de Arroio dos Ratos na RMPA.

c) quanto ao **planejamento**, início-se estudos sobre a implantação de tarifa única, para a implantação da linha transversal TM5, o desenvolvimento do projeto operacional do linha rápida, a reformulação da base dados do Sistema, a elaboração de edital para implantação de transporte hidroviário entre Porto Alegre e Guaíba, formação de grupo de trabalho para implantação de sistema de bilhetagem automática e o início da formatação de um Plano de Contas Padrão para o Sistema.

d) em relação ao **órgão gestor** foi implantado um escritório regional na cidade de Caxias do Sul, e a aquisição de 5 veículos e 20 computadores;

e) quanto as **relações com a comunidade**, foi implantado serviço de atendimento 0800 e realizadas 72 reuniões com a comunidade.

No exercício de 2002, foram concluídas e inauguradas as obras de pavimentação da Av. Montenegro, em Viamão e a Ponte do Nazario, entre os municípios de Cachoeirinha, Canoas e Esteio. Implantados 70 novos abrigos e incorporados 190 veículos a frota metropolitana. Implantada a Transversal Metropolitana 5, percorrendo os municípios de Guaíba, Eldorado do Sul, Porto Alegre e Alvorada. Deu-se início do processo de integração com o Trensurb previsto no acordo tarifário, concluída a formatação do Plano de Contas Padrão, realizadas uma série de obras do Projeto Linha Rápida e formado grupo de trabalho para análise da Linha 2 do Metrô de Passageiros – composto pela METROPLAN-TRENSURB-SCP-SMT.

O projeto de transporte, denominado de Projeto Operacional, está sendo realizado pela METROPLAN, a partir de um estudo de viabilidade para a operação do modais ônibus e trem, realizado em 1995. O trabalho contratado em outubro de 2000, tem prevê a apresentação do projeto final com detalhamentos das alternativas, incluindo rede de transportes, estudo dos pontos de integração, modelos de cálculos tarifários, normas e regulamentos contratuais.

Segundo PEIXOTO e SILVA (2002: 243-244), este Projeto Operacional encontrava-se praticamente concluído em setembro de 2002 e, a partir daí se procederia com a discussão externa do projeto. Para as autoras, as dificuldades para a implementação tem sido grandes, como por exemplo a necessidade de redimensionamento junto ao BNDS do custo das intervenções, sendo proposta a implementação em duas etapas, a primeira, do trecho da Av. Baltazar de Oliveira Garcia, em Porto Alegre, e a Av. Presidente Getúlio Vargas, em Alvorada, a ser feito com recursos e prazos contratados pelo Banco; e uma segunda etapa, do trecho Porto Alegre – Cachoeirinha – Gravataí, a ser executada posteriormente, com recursos a serem definidos. As dificuldades entretanto não impediram a implementação de boa parte do projeto.

No relatório 1999-2001 é possível verificar a implementação das ações que envolvem diretamente os municípios envolvidos, assim, em relação aos principais projetos da Implantação do Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos, temos a seguinte situação por município da RMPA em novembro de 2001.

- a) Convênio para fiscalização do transporte coletivo: em funcionamento dos convênios como os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Porto Alegre, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão, Charqueadas e Nova Santa Rita.
- b) Implantação das Transversais Metropolitanas: abrangência dos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Dois Irmãos, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Araricá e Taquara.
- c) Projeto Linha Rápida: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Viamão.
- d) Programa de qualificação de terminais e abrigos: Alvorada, Cachoeirinha, Guaíba, Porto Alegre e Eldorado do Sul.
- e) Pavimentação de vias: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo,

São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Charqueadas e Nova Santa Rita.

A situação permite reconhecer a abrangência do sistema, uma vez que compreende quase todos os municípios da região metropolitana de Porto Alegre, inclusive os mais periféricos. As ações são basicamente de infra-estrutura viária, como a pavimentação de vias, qualificação de terminais e abrigos. A implantação das transversais metropolitanas abrangem uma área considerável, de Gravataí ao Vale dos Sinos. Também, percebe-se a efetivação da integração, especialmente com a renovação tanto visual da frota e qualificação dos ônibus, o que pode ser sentido nos últimos anos. Em relação aos convênios para a fiscalização, efetiva-se um processo de integração entre os municípios e o órgão regional.

Conforme SILVA (2002: 160), em relação às solicitações encaminhadas à Metroplan relativas ao sistema de transporte coletivo, conforme dados da Coordenação de Planejamento Operacional da DTM, no período de 14/09/1999 a 09/04/2002, a maioria se refere a alteração de linhas (146) e horários (131), um número menor se refere a solicitações de linhas novas (64), alteração de tarifas (30) e outras solicitações (70).

A solicitações guardam relação com as decisões e Resoluções do CTM, na qual a maioria trata de alteração de horários/linhas (11), regulamentação e diretrizes (11) e homologação de tarifas (8) e outros assuntos (2).

O Modelo institucional do projeto linha rápida apresenta, conforme PEIXOTO e SILVA (ib. id.: 239-240), complexidade, pois atuam diferentes sistemas de transporte, com regulação, modalidade, regime concessional, tarifas, prazos e formas de delegação distintos, o que pode ser visualizado no quadro abaixo:

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Competência	União	Estado	Município
Gestão	Trensurb	Metroplan	SMTs
Modalidade	Trem	Ônibus	Ônibus
Forma de Delegação	Empresa Pública	Concessão	Permissão
Prazo	Indeterminado	20 anos	Variável

Conforme Peixoto e Silva (2002: 240)

As proposições para adoção do modelo institucional do projeto são baseados nos seguintes cenários de integração:

- a) Formação de sistema de gerenciamento por bacia de transportes metropolitanas, com a integração de ônibus e trem, usando o conceito de consórcios operacionais e tarifários;
- b) Integração das bacias metropolitanas com as linhas urbanas de Porto Alegre, em um sistema de co-gestão entre município, Estado e empresas;
- c) Integração das bacias com as linhas urbanas dos demais municípios metropolitanos;
- d) Integração dos sistemas dos três cenários iniciais, através da consolidação de uma estrutura política e administrativa, com definições das atribuições e competências, bem como a forma de co-gestão;

O modelo de gestão e controle prevê a incorporação da estrutura da Diretoria de Transportes Metropolitanos, o aumento do número de técnicos, de mecanismos de controle (relatórios de desempenho, parâmetros, indicadores) e a implantação de sistemas de qualidade e de informações.

14.1.6 AVALIAÇÃO DO GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA:

1) Identificação da tipologia de planejamento:

Trata-se da aplicação, na setorização de transporte, do modelo de planejamento físico-territorial clássico, com tendência ao empresarismo (à partir da alteração da estrutura de gerenciamento e da criação do sistema integrado). A proposta, no caso do Projeto Linha Rápida, de prever a formação de um sistema de gerenciamento por bacia de transporte, apropria-se de novos modelos de gestão territorial, baseado nos sistemas de gerenciamento de bacias hidrográficas, neste caso, com alguns traços do planejamento regulatório ou do sistêmico (planejamento de transporte em cenários futuros de integração através da aplicação de modelos).

2) Identificação da estrutura político-administrativa e adequação legislativa:

A lei que regulou o sistema (Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998) prevê em suas diretrizes, a incorporação como objetivo geral a promoção do desenvolvimento urbano com a participação da sociedade, com a proposta de universalizar, qualificar e integrar o sistema. Entretanto, na prática deixa de contemplar instâncias que poderiam garantir maior participação das representações da sociedade, não conseguindo romper com o modelo de gestão comumente executado em relação a setorização de transporte. Neste ponto, há um distanciamento das diretrizes da lei do que está sendo efetivamente realizado. Quanto a qualificação e integração, o sistema apresenta alguns resultados importantes, dando início a um processo de integração e com melhorias na qualidade dos serviços do modal ônibus (aumento de linhas, da frota, diminuição da idade média dos veículos, etc.).

A estrutura operacional, da qual integram a Secretaria da Coordenação e Planejamento - SCP; a Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN, o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM; e as empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros nas regiões metropolitanas, configura um sistema de gestão múltiplo, definida a METROPLAN como órgão de planejamento e gestão, competindo a esta, através da Diretoria de Transporte Metropolitano, planejar e organizar o sistema, mas também assumindo as funções de gerenciamento, fiscalização e responsável pela proposição das concessões, permissões e autorizações de uso do transporte. A aprovação das concessões, a normatização e a imposição de sanções administrativas, são atividades mais específicas do CETM, como órgão deliberativo e normativo. A estrutura operacional efetivamente está concentrada nestes dois órgãos, a METROPLAN e o CETM, participando as empresas, na estrutura administrativa do CETM e convidadas a participar quando da elaboração dos programas (Linha Rápida). As prefeituras também participam quando convidadas (como no caso do Linha Rápida), as comunidades tem sua participação limitada a uma vaga no CETM.

Muito embora, a estruturação administrativa do sistema, esteja concentrada entre a METROPLAN e o CETM, mesmo assim, o sistema atual é seguramente mais interessante do ponto de vista de gestão do que os modelos anteriores, extremamente centralizados no Governo do Estado. Com a instituição do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano, mesmo majoritariamente constituído por representantes do Poder Executivo, este contempla a participação de representação da entidade sindical que congrega as empresas de transportes coletivos metropolitanos; um representante da entidade sindical representativa dos trabalhadores em transporte coletivo, no Estado e um representante indicado pelas entidades comunitárias das Regiões Metropolitanas. Como se trata de órgão tem caráter deliberativo, trata-se de um avanço considerável. Porém, a participação tanto dos municípios, quanto das comunidades envolvidas poderia ser maior no próprio Conselho e também se dar em outras instâncias permanentes, como em fóruns, conselhos comunitários, etc...

3) Na verificação do **grau de articulação** entre os níveis de governo e com a sociedade, usando a classificação de AZEVEDO e MELO (1997), é possível identificar como sendo um sistema com um bom grau de articulação política, por possuir as seguintes características:

a) Quanto a “desideologização” do processo: verifica-se uma prevalência nos critérios técnicos de formatação das políticas. A “ideologização” das decisões, que poderia ser verificado mais efetivamente no governo da Frente Popular (1999-2002), quando da discussão e efetivação da proposta de um sistema integrado de transportes metropolitanas, acabaram por reforçar critérios técnicos já anteriormente detectados, como a necessidade de formatação de um sistema com as propostas de universalização, qualificação e integração.

b) Os técnicos da METROPLAN tiveram importante participação na elaboração e conformação das propostas de elaboração do sistema.

c) A legitimidade técnica do órgão de planejamento foi capaz de influenciar atores políticos relevantes, o que garantiu a aprovação legislativa do sistema e o início da sua execução;

d) Percebe-se nos últimos anos, especialmente após a alteração legislativa, uma maior co-responsabilidade, o que se verificou em visível melhoria na qualidade dos serviços e na relação entre governo e empresários.

4) Quanto a **integração** percebem-se movimentos positivos no sentido de um bom cenário de integração, em razão da reestruturação legislativa. A vinculação do sistema com os projetos de transportes das prefeituras, especialmente com as prefeituras de Porto Alegre, Cachoeirinha, Alvorada, Viamão e Gravataí, como, por exemplo na implantação do corredor Norte-Nordeste, e o desenvolvimento de várias atividades comuns, especialmente em ações de infra-estrutura viária, como a pavimentação de vias, qualificação de terminais e abrigos, a implantação das transversais metropolitanas,

renovação visual da frota e qualificação dos ônibus, os convênios para a fiscalização entre municípios, desapropriações e integração tarifária, o que demonstra um bom grau de integração entre os executivos estaduais e municipais na proposta de um sistema de gestão integrado.

Por se tratar de um sistema complexo e que abrange quase a totalidade dos municípios da região metropolitana, percebe-se um bom grau de articulação, uma vez que em geral não houveram maiores conflitos de competência e atribuições, com um bom relacionamento do órgão gestor com as municipalidades e empresas concessionárias.

5) na verificação do **grau de abertura para com a participação popular**, usando-se a escala de avaliação proposta por SOUZA (2002:207) e inspirada na clássica “escada da participação popular” de Sherry Arnstein (1969), temos presentes as seguintes situações:

a) Informação: Via de regra, o Estado se preocupou em disponibilizar as informações sobre as intervenções planejadas e sobre as realizações.

b) Sistemas de Consulta: Não foi possível verificar a existência de um sistema amplo de consulta aos envolvidos no sistema. As instâncias de consulta previstos se dão através da participação de entidades representativas no CETM e de algumas discussões e reuniões prévias (72 reuniões com a comunidade). O relacionamento com as comunidades se deu também a instalação de serviço de atendimento 0800. Assim se caracteriza pela existência de um sistema de consulta um tanto limitado.

c) Parceria: As alterações legislativas acabaram por incentivar uma maior colaboração entre o Estado e empreendedores, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, o que contribuiu para a melhoria da qualidade dos serviços.

Assim, quanto ao grau de participação temos ainda um sistema limitado a *pseudo-participação*, mas com algumas iniciativas no sentido da participação autêntica,

(consulta às comunidades e o estímulo as parcerias público-privadas, que se procurou estabelecer na gerência compartilhada do sistema). De qualquer modo, estas iniciativas poderiam ser aprofundadas, garantindo-se a existência de canais mais efetivos de participação, especialmente das comunidades envolvidas.

6) Na verificação da existência de projetos e/ou programas que incluam **a gestão compartilhada e a participação da sociedade, em um sistema de governança regional**, com base trabalho FERNANDES (1996: 94-95) temos a seguinte situação:

a) quanto a *responsabilidade dos governos*: via de regra, buscou-se nos últimos anos aprofundar o relacionamento entre os níveis de governos, entretanto, a falta de instâncias de decisão governamental conjunta é uma carência do sistema como um todo, exceção feita em alguns projetos como no relacionamento da prefeitura de Porto Alegre – Governo do Estado, no projeto Linha Rápida;

b) quanto a *transparência* buscou-se informar e divulgar o sistema. O controle das atividades através do sistema do conselho e da proposta de monitoramento de desempenho operacional (Projeto Linha Rápida) conferem transparência a boa parte das atividades do sistema;

c) quanto a *eficiência* pode-se dizer o sistema proposto, possibilitou uma maior eficiência nos últimos anos, pois conseguiu administrar suficientemente bem os recursos disponíveis, especialmente pela carência de recursos tanto humanos, como tecnológicos, naturais e especialmente financeiros. Trata-se de um sistema equitativo em que os benefícios da integração são divididos tanto pelos usuários como pelos responsáveis pelo setor.

b) quanto a *previsibilidade*, houve limitada previsibilidade, pois a ausência de outras instâncias de discussão prévia e controle, acabou reduzindo a possibilidade dos cidadãos saberem de antemão as regras de regulação, o que, via de

regra não aconteceu em relação as empresas integrantes do sistema, que participaram mais efetivamente da sua estruturação.

Na avaliação específica dos demais elementos temos o seguinte quadro:

a) quanto a *gestão descentralizada*: trata-se de um sistema no nível governamental ainda bastante centralizado no nível Estadual. No nível administrativo, previu-se com a possibilidade de descentralização das decisões, através do CETM e da participação dos integrantes do sistema na elaboração das diretrizes e na gestão;

b) quanto a *integração*: conforme verificado no item 4 trata-se de um sistema com um bom grau de articulação;

c) Quanto a gestão participativa: como verificado no item 5 um sistema limitado a pseudo-participação;

d) Quanto a gestão *tripartite* (estados, municípios e sociedade civil): como já referido a gestão é ainda bastante centralizada no nível estadual;

e) Quanto a *interação dos diversos interlocutores*: o sistema tem possibilitado a uma maior interação especialmente com os empresários de transporte e governos.

Trata-se, assim, de um bom sistema de governança regional, pois possui atributos como responsabilidade governamental, transparência, eficiência e articulação e integração, como pontos positivos. O reparo que pode ser feito é que a gestão ainda está bastante centralizado no nível Estadual, e com participação da sociedade um tanto limitada.

14.1.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha da análise do sistema de transporte metropolitano ocorreu não somente por ser uma atividade que sobrepõe-se, não só no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, mas porquê se constituiu em atividade fundamental para a manutenção de algumas das entidades metropolitanas, que, em muitos casos, sobreviveram em razão da gestão dos sistemas de transportes, como os casos da PLAMBEL, em Belo Horizonte e da EMPLASA, em São Paulo, ainda hoje vinculada a Secretaria dos Transportes. Do vazio institucional das décadas de 1980 e 1990, pode-se afirmar, que os programas de gestão de transporte acabam se constituindo como os responsáveis para a manutenção e a reinstitucionalização de muitas das entidades metropolitanas.

Em relação ao modelo institucional de gestão, pela complexidade do mesmo e a dificuldade na proposição de um sistema adequado, uma vez que as competências, as modalidades, a forma de delegação e modelo tarifário são divididas entre União, Estado e municípios de forma diferenciada, a integração entre os governos é fundamental para a eficiência de um sistema de transporte no nível metropolitano. Assim, um bom sistema de integração, que contemple instâncias de deliberação com a participação dos entes federados e da sociedade, pode evitar que variável política venha a complicar a efetivação de políticas integradas.

Conforme já referido neste trabalho, a busca da integração deixa de ser apenas uma determinação de caráter administrativo para se constituir em obrigação política, em função dos princípios da cooperação e da eficiência. Deste modo, nenhuma esfera de poder poderá se furtar da tarefa de se integrar em um sistema mais racional e econômico, uma vez que prevalece o interesse, ou no caso, o direito coletivo por um melhor sistema de transporte. Definido um sistema integrado comprovadamente mais eficiente e com gestão compartilhada, nem União, nem Estado, nem município metropolitano pode obstar ou dificultar a sua implementação. As divergências em relação às competências na implementação e na gestão podem e devem existir, entretanto não

podem obstar o prosseguimento dos projetos. Estas considerações são importantes para a constituição de um sistema da magnitude do sistema de transporte metropolitano.

No programa em análise, alguns avanços puderam se notar no sentido da descentralização e democratização do sistema: A implementação do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano, com a sua estrutura representativa, foi um avanço nesta direção. O sistema como um todo e o Projeto Linha Rápida especificamente buscam a integração física e tarifária entre sistemas urbanos e metropolitanos da RMPA e aglomerações urbanas, o que implicou necessariamente na constituição de canais de relacionamento entre os poderes públicos municipais e estaduais.

O que poderia se propor, neste quadro, é o aperfeiçoamento do sistema de gestão, com a constituição de instâncias deliberativas que incluía representações da União, dos municípios, como também da entidades representativas e da comunidade, como órgão de decisão política compartilhada, em que se buscassem a constituição de consensos sobre a política metropolitana de transporte, o que como já referido iria acrescentar legitimidade e maior estabilidade política (segurança jurídica).

Esta configuração deveria determinar também a clara separação entre as instâncias políticas de decisão e as competências do órgão técnico-administrativo de planejamento e gestão, o que contribuiria para a legitimação (política) e a eficiência (administrativa) do sistema.

Assim, o sentido deste exame está delimitado pelo reconhecimento da necessidade da constituição de um sistema de transporte integrado como de interesse comum. Este reconhecimento se constituiu, via de regra, através da concordância (tácita) dos municípios, o que resultou na cessão da capacidade decisória dos municípios em razão do interesse comum metropolitano. Há neste quadro um reconhecimento da realidade metropolitana. O Estado, por sua vez, também reconheceu a peculiaridade do problema metropolitano, repassando para a METROPLAN a antiga competência do DAER de regular o transporte intermunicipal no âmbito da RMPA e AUN.

Quanto ao reconhecimento da população, embora efetivamente não há grande participação na implementação e controle, o reconhecimento tem se dado pela qualificação do serviço, identificado como atividade do nível estadual, gerenciado pelo órgão metropolitano.

Reforça-se o papel da entidade metropolitana como órgão de gestão e planejamento das políticas regionais do Estado. Embora se trate de um programa complexo em que interagem várias instâncias e interesses, a definição da competência do órgão no sistema e as ações no sentido de implementar o processo, demonstram a capacidade técnica e a força política de viabilizar soluções para os problemas comuns.

Quanto a participação, resta saber, em relação ao sistema integrado de transporte, se há ou não prevalência dos critérios técnicos e de gestão participativa. O fato de se constituir, pelo que se pode concluir, em um programa limitado a uma pseudo-participação na verdade não ofusca outras características importantes, como a articulação e a integração, estas sim mais importantes na definição técnica das políticas do setor. No caso específico dos sistemas de transportes, em que deveria haver a prevalência dos critérios técnicos sobre os políticos é fundamental para a eficiência do sistema, a importância da participação na gestão fica um pouco reduzida. Entretanto, é importante a definição de instâncias de discussão pública, quando da elaboração dos projetos e na no processo constante de gestão baseada na transparência, ou seja, a possível diminuição de importância da participação popular em relação aos critérios técnico-administrativos não deve excluir as instâncias de participação, pelo contrário, deve estimulá-las.

Percebe-se a falta de outras instâncias deliberativas com a participação de integrantes dos governos estaduais e municipais, empresas concessionárias e das comunidades – uma espécie de fórum de discussão e acompanhamento, mais permanente.

Outra preocupação é relativa a garantia de continuidade do sistema integrado em razão de uma certa fragilidade político-institucional. Não se trata de problema normativo uma vez que a estruturação legal do sistema é uma garantia, o que se depreende é que a incorporação de outros agentes governamentais e da sociedade através

de uma participação mais efetiva iriam limitar a discricionariedade administrativa já que as disposições legislativas podem ser alteradas, dependendo da vontade política governamental. Destarte, há que se pensar em um modelo de gestão prevalentemente técnico e com a possibilidade de gerenciamento maior das diretrizes do sistema e dos recursos financeiros pelos agentes metropolitanos. Esta é uma discussão pertinente e que envolve não só a METROPLAN, mas como todos os implicados no processo de integração.

14.2 O PROGRAMA INTEGRADO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

O Programa Integrado para Recuperação de Áreas Degradadas do Estado - PRAD, surgiu a partir de 1999, da necessidade de se viabilizar ações para promover a qualidade de vida nas comunidades de baixa renda e baixa qualificação profissional e que vivem em áreas caracterizada pelo acúmulo de lixo, poluição de mananciais, inundações, habitações irregulares, etc., na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Os programas integrados, espécie de convênios setoriais, tem como objetivo central a recuperação urbana e ambiental de áreas degradadas e promover o desenvolvimento social e econômico de comunidades carentes da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecendo um processo de planejamento regional, numa concepção integrada, estratégica e participativa, racionalizando e otimizando aplicação de recursos técnicos e financeiros, concentrando esforços para maiores efeitos multiplicadores.

Em relação às áreas temáticas, seis sub-programas foram inicialmente estabelecidos: Urbanização e Habitação; Drenagem; Resíduos Sólidos; Sistema Viário e Transporte Coletivo; Educação Ambiental; Geração de Trabalho e Renda. Selecionados inicialmente bacias ou sub-bacias hidrograficas que apresentam áreas críticas em termos de degradação urbana, ambiental, social e econômicas, o que abrange uma população aproximada de 400.000 habitantes, residentes em três sub-bacias hidrográficas, dos arroios **Feijó, Sapucaia e Pampa**, em uma área de 227,45 m², abrangendo áreas parciais de onze municípios da RMPA.

A área da sub-bacia do Arroio Feijó abrange as cidades de Viamão, Porto Alegre e Alegre, numa população total de 189.000 habitantes; a área da sub-bacia do Arroio Pampa, abrange as cidades de Dois Irmãos, Novo Hamburgo e Campo Bom,

com população em torno de 80.000 habitantes; a área do Arroio Sapucaia abrange as cidades de Canoas, Esteio, Cachoeirinha, Gravataí e Novo Hamburgo, com população de 142.000 habitantes (dados populacionais de 1996). O primeiro Fórum a se instalar foi o da sub-bacia do Arroio Sapucaia, instalado em 24 de outubro de 2000.

A METROPLAN é o órgão responsável pela gestão do programa, tendo a seu cargo a coordenação geral das atividades, o suporte técnico e administrativo, sendo a instituição com o maior número de recursos no programa, originados à partir de demandas do Orçamento Participativo. O programa é integrado por vários órgãos e instituições, dos governos estaduais e municipais, entidades privadas, estabelecimentos de ensino e organizações da sociedade civil.

A estrutura de gestão é formada por um **Conselho Estadual, Fóruns Regionais** para cada uma das regiões, contando com comissões para os sub-programas, assim como da constituição de **Núcleos Comunitários de Desenvolvimento – NCDs**. Para a implantação do programa estão previstos três níveis distintos de intervenção: 1) Nível Decisório, constituído por um Conselho Diretor Estadual, formado por Secretários Estaduais, Presidentes de Companhias Estaduais e Autarquias, prefeitos dos municípios integrantes e do Diretor-Superintendente da METROPLAN. 2) Nível Gerencial, constituído por uma Secretaria Executiva do Programa, coordenada pela METROPLAN e assessorada por um Conselho Consultivo, formado por representantes técnicos das instituições e entidades envolvidas. 3) Nível Executivo, constituído por Unidades Executoras implantadas nas entidades responsáveis pela execução das ações, ou seja Secretarias de Estado, Companhias Estaduais ou Autarquias, prefeituras e a METROPLAN.

Os Núcleos Comunitários de Desenvolvimento – NCDs - reúnem as entidades associativas civis, religiosas e comunitárias, estabelecimentos de ensino e creches existentes e atuantes na área de abrangência da sub-bacia, cuja diretoria é constituída de integrantes indicados por cada uma dessas entidades. Os Núcleos tem caráter deliberativo para ações locais, e se constitui no espaço de discussão e mobilização

dos moradores. A estrutura prevê um presidente, um vice-presidente, dois tesoureiros e dois secretários.

O Fórum Regional é composto pela seguinte representação:

- a) Federais: Petrobras – REFAP (1) e a Caixa Econômica Federal (1). Total (2);
- b) Estaduais: METROPLAN (1), Secretarias da Habitação (1), SEDAI (1), SCP (1), SEMA (1), STASC (1), CORSAN (1). Total (7);
- c) Municipais: Prefeituras de Canoas (2), Esteio (2), Sapucaia do Sul (2), Novo Hamburgo (1), Cachoeirinha (1), Gravataí (1). Total (9);
- d) Iniciativa privada: Associação de Indústria e Comércio (1);
- e) Organizações não governamentais (3);
- f) Universidades: UFRGS (1), Unisinos (1), Ulbra (1), PUC (1). Total (4);
- g) Representantes da comunidade: Comitês - NCDs (7 ou 8);

São atribuições do Fórum, elaborar o regimento interno, o plano estratégico de desenvolvimento regional, articulação com o plano de Bacia, mobilização comunitária, eleger as prioridades regionais, formular diretrizes, colaborar na busca de fontes de financiamento, entre outros.

A Estrutura do Fórum prevê uma Plenária, com função deliberativa em relação as propostas regionais, e definidora da estrutura e composição da Secretaria Executiva e as Comissões Temáticas. A Secretaria Executiva tem função de apoio administrativo e monitoramento do processo. Além da secretaria executiva, existe a figura do coordenador, escolhido entre as instituições do Fórum. Por exemplo, no caso da sub-bacia do Rio Sapucaia, a coordenação é da REFAP e dos outros é a METROPLAN. As Comissões Temáticas tem as funções de assessoramento técnico por sub-programa: Urbanização e habitação, drenagem, resíduos sólidos, sistema viário e transporte coletivo, educação ambiental e geração de trabalho e renda. Das comissões temáticas poderão participar especialistas ou entidades que não fazem parte do fórum, mas tenham interesse em participar.

O programa tem previsão de ser executado em duas fases, a primeira de cinco anos, no âmbito da RMPA, nas sub-bacias referidas e outras que poderão ser incorporadas. Na segunda fase poderão ser incorporadas sub-bacias das aglomerações urbanas do Nordeste e de Pelotas.

Para a elaboração e implementação do programa foram estabelecidos como princípios a participação cidadã, o caráter regional, a integração e a sustentabilidade. O programa integrado tem como premissas importantes a articulação entre os níveis de governo, a gestão compartilhada, a *factibilidade*, entendida como o planejamento exequível e a flexibilidade do planejamento. Nas etapas de desenvolvimento dos programas se constituem pressupostos o apoio político do Estado, prefeituras e parceiros; a metodologia de trabalho que torne o processo de planejamento e de implantação curto e ágil para garantir a dinâmica e motivação dos envolvidos; divisão das responsabilidades e tarefas e a previsão da existência de recursos financeiros.

Entre os componentes do programa integrado, a organização comunitária é condição básica para a implementação dos projetos. Para a efetivar a participação das comunidades foram traçados objetivos como o fomento as estruturas locais para monitoramento das ações, atrair os empresários locais na gestão de ações específicas, através de parcerias, introduzir a prática de oficinas regulares, entre outros. As ações traçadas são a de organizar as comunidades através do fortalecimento dos movimentos sociais, mapeamento dos grupos de trabalho comunitário autônomo, levantar o interesse das universidades em participar e, também a realização de oficinas. São previstos passos para participação: 1) reunir os moradores interessados; 2) organizar e participar junto a Núcleo Comunitário de Desenvolvimento, definindo as ações; 3) divulgar aos moradores o programa integrado para atrair mais moradores; 4) acompanhar as reuniões do Orçamento Participativo. As etapas de operacionalização prevêm primeiramente um diagnóstico com identificação das áreas críticas, divulgação do programa as comunidades envolvidas, articulação e envolvimento das administrações e organizações e constituição das estruturas de gestão; a segunda etapa é a de planejamento com a elaboração de um plano estratégico participativo, definição das alternativas para

implementação e captação de recursos; a terceira etapa é a etapa de implantação com a elaboração dos projetos executivos, o estabelecimento dos cronogramas físico-financeiros das ações, o início da execução das ações e obras e o monitoramento e acompanhamento do processo.

A operacionalização financeira previu a execução com base na experiência dos governos e órgãos executores, especialmente na relação com instituições de crédito internacionais, sendo abertas contas bancárias em nome do Programa, o que não foi ainda efetivado. A Secretaria da Coordenação e Planejamento é a responsável pela captação dos recursos externos, aproveitando as experiências na execução dos programas PIMES e Pró-Guaíba – Módulo I.

A operacionalização gerencial é de responsabilidade da Secretaria Executiva, vinculada diretamente a Superintendência da METROPLAN e sob a supervisão do Conselho Diretor Estadual. A Caixa Econômica Federal tem sido o agente financeiro dos programas.

Conforme informações da coordenação-geral do Programa junto a METROPLAN, os Fóruns Feijó e Sapucaia se reúnem uma vez por mês (na METROPLAN e na REFAP, respectivamente). Estes fóruns elaboraram plano de trabalho, sendo as reuniões determinadas em função deste plano, entretanto, algumas atividades extras são levadas pelas comunidades, como por exemplo, a realização de cursos de formação e capacitação. As comunidades tem participado intensamente das reuniões e das ações. A intenção das coordenações é trabalhar muito a organização comunitária.

Entre as principais ações dos fóruns estão a promoção de mais de 100 cursos de capacitação com as comunidades, uma série de projetos de geração de trabalho e renda, cursos de educação ambiental, de formação de lideranças, e de cooperativismo. Estes cursos, patrocinados pela REFAP, tem atraído um enorme número de interessados em todos os núcleos, sendo necessário muitas vezes a realização de várias turmas. As universidades, especialmente a Unisinos, a Ulbra e a Unilasalle, tem participado

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

ativamente, na formulação da pesquisa sócio-econômica e diagnóstico das áreas críticas. A prefeitura de Esteio desenvolve um interessante programa de formação de fiscais ambientais, preparados pela Metroplan, para trabalhar nas áreas da sub-bacia do Sapucaia.

Apenas para exemplificar os tipos e os resultados de algumas atividades desenvolvidas, o QUADRO 5, demonstra as atividades dos agentes ambientais do sub-programa de educação ambiental do Fórum da sub-bacia do Arroio Sapucaia:

QUADRO 5: Principais atividades do programa de agentes ambientais - Sub-bacia Sapucaia

Itens	Atividades	Parceiros	Resultados
GRAVATAI Saneamento básico	Palestras	Secretarias municipais, Associações	Pesquisa junto as comunidades para informações sobre resultados.
Casas próximas a arroio Cheias	Palestras Construção de projeto	Pró-Guaíba, ONGs, DMLUPoA, Corsan, Metroplan	Diminuição resíduos Nova mata ciliar
SAPUCAIA DO SUL Legislação ambiental	Cursos de formação	ONGs, promotoria pública, comunidade, sociedade civil.	Conhecimento, fiscalização
Educação ambiental	Cursos de capacitação, atividades escolares	Escolas, ONGs, Associações comunitárias, órgãos públicos	Melhoria da qualidade de vida, geração de trabalho e renda.
Arroio mais limpo	Coletores, placas, campanhas	Associações, ONGs, empresários, população local.	Melhoria das condições de saúde e bem-estar geral.
Ocupações ribeirinhas	Limpeza, replântio de árvores	Moradores, poder público, ONGs.	Melhoria das condições de saúde e bem-estar geral.
Falta de coleta seletiva	Organização de cooperativa de catadores	Moradores, empresas, igrejas, empresários	Proteção das nascentes, trabalho e renda
CANOAS Preservação e alimentação	Oficinas, palestras para conscientização da preservação e melhorar costumes alimentares	Associações de bairros, comunidade, escolas, etc.	Conscientização e multiplicação.
Ocupação irregular das margens	Regularização fundiária	Associações, poder público	Recuperação das margens a longo prazo.
Inexistência de integração política	Parcerias entre as secretarias municipais	Cursos, palestras e fóruns	Coessão política
ESTEIO Recuperação da mata	Replântio de mudas, cursos.	SMMA, Comitê Sinos, associações, REFAP,	Monitores ecológicos, multiplicadores

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

ciliar		CORSAN, BÜNGE.	
Erosão das margens	Controle	NCDs	Recuperação
Cheias	Educação ambiental	Monitores, secretarias	Normalização
Exploração inadequada	Cursos para agentes ambientais	Fórum regional	Recuperação

Os resultados destas atividades ainda são sensíveis, mas de impacto crescente, em razão do processo de tomada de consciência das comunidades das questões ambientais, o que deve concorrer em um processo multiplicador das atividades, especialmente quanto do controle da degradação ambiental.

Em relação as obras demandadas pelos Fóruns, estão sendo executadas no momento, pelo Governo do Estado e prefeituras, obras orçadas em 2001, especialmente de pavimentação, drenagem e saneamento. Algumas áreas de risco, em Viamão e Alvoradas estão sendo relocadas, através de programas das prefeituras.

Percebe-se a pouca participação das prefeituras nas reuniões das sub-bacias e do programa como um todo, o que pode ser verificado no ANEXO 2. Poucas prefeituras tem participado ativamente das reuniões, ressalva feita a Gravataí, Cachoeirinha e Sapucaia, nas reuniões do Fórum da Sub-bacia do Arroio Sapucaia. Entretanto, as ações, o acompanhamento e fiscalização das obras, não tem sofrido problemas de continuidade nos municípios.

É possível identificar a falta de reconhecimento (político) dos programas por parte da maioria dos governos municipais e também das estruturas do Estado. A maior participação nas reuniões como as do Fórum da Sub-bacia do Arroio Sapucaia tem sido dos representantes das Universidades e das ONGs e dos NCDs e não dos representantes governamentais. Isto não chega a surpreender, pois como visto neste trabalho, o reconhecimento de programas de âmbito regional tem sempre sido dificultado tanto pelo desconhecimento geral, quanto pelo receio da perda de espaço ou poder ou pelo demorado retorno financeiro e político.

Conforme depoimentos colhidos junto à técnicos da METROPLAN, a participação das comunidades nos programas tem sido cada vez efetivo, o que pode ser verificado no ANEXO 2. Em programas como o do Arroio Feijó, a participação da comunidade nas reuniões tem sido maior do que o das instituições. No Fórum Sapucaia, as instituições tem tido uma participação mais efetiva, mas a tomada de consciência das comunidades tem trazido um número cada vez maior de moradores as reuniões, ocorrendo uma maior apropriação dos instrumentos e das instâncias de reivindicação.

14.2.1 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA INTEGRADO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADAS ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA:

1) Identificação da tipologia de planejamento:

Trata-se da aplicação do modelo de desenvolvimento urbano sustentável e do planejamento ecológico (preocupação ambiental e com a pobreza), não restrito ao planejamento físico-territorial clássico, a que se somam elementos do planejamento e gestão urbanos automicista.

2) Identificação da estrutura político-administrativa e adequação legislativa:

Como característica do planejamento e gestão mais informal no Programa não identifica-se uma preocupação central com a regulamentação legislativa. O objetivo de apropriação positiva da alçada decisória pelas próprias comunidades, deixa em segundo plano o aspecto legislativo. De todo modo, trata-se de um programa previsto na organização administrativa da METROPLAN.

A estrutura de gestão administrativa é formada pelo Conselho Estadual, pelos Fóruns Regionais para cada uma das regiões, pelas comissões para os sub-

programas, e pelos Núcleos Comunitários de Desenvolvimento, configura uma estruturação flexível e aberta, que busca tornar o planejamento executável e tem como premissas a articulação entre os níveis de governo, a gestão compartilhada e estabelecidos como princípios a participação cidadã, o caráter regional, a integração e a sustentabilidade.

O programa prevê o apoio político do Estado, prefeituras e parceiros; em uma metodologia de trabalho que torne o processo de planejamento e de implantação facilitado através da co-gestão e da previsão orçamentária. Prevê três níveis distintos de intervenção: *Decisório*, (Conselho Diretor Estadual, formado por Secretários Estaduais, Presidentes de Companhias Estaduais e Autarquias, prefeitos dos municípios integrantes e do Diretor-Superintendente da METROPLAN); *Gerencial*, constituído pela Secretaria Executiva do Programa, coordenada pela METROPLAN e assessorada por um Conselho Consultivo, formado por representantes técnicos das instituições e entidades envolvidas e, *Executivo*, constituído por unidades executoras (Secretarias de Estado, Companhias Estaduais ou Autarquias, prefeituras e a METROPLAN) numa formatação de gestão democrática que estimula a co-responsabilidade e a parceria.

Por outra ponta, estimula a criação dos Núcleos Comunitários de Desenvolvimento, instâncias de caráter deliberativo para as decisões locais e espaço de discussão e mobilização dos moradores, que reúne as entidades associativas da existentes e atuantes na área da sub-bacia,.

O Programa contempla a possibilidade de uma série de representações: empresas públicas federais, bancos, secretarias de estado, prefeituras, da iniciativa privada, associações, organizações não governamentais, universidades e representantes da comunidade.

Entre os componentes do programa destaca-se a organização comunitária como condição básica para a implementação dos projetos. Para a efetivar a participação das comunidades foram traçados objetivos como o fomento as estruturas locais para monitoramento das ações, atrair os empresários locais na gestão de ações

específicas, através de parcerias, introduzir a prática de oficinas regulares, entre outros. As ações traçadas são a de organizar as comunidades através do fortalecimento dos movimentos sociais, mapeamento dos grupos de trabalho comunitário autônomo, levantar o interesse das universidades em participar e, também a realização de oficinas.

Reafirma-se, assim, o papel do Estado, através da entidade de planejamento, como estimulador das potencialidades locais – do *empoderamento* destas comunidades. A legitimidade da estrutura político-administrativa está relacionada a participação dos envolvidos nos processos decisórios, através de “parcerias”, “delegação de poder” e “autogestão”.

3) Na verificação do grau de articulação entre os níveis de governo e com a sociedade, usando a mesma classificação usadas para o Sistema Integrado de Transportes Metropolitanos, temos a seguinte configuração:

a) Quanto a “desideologização” do processo: Neste caso fica difícil não identificar um certo conteúdo “ideológico” no programa, uma vez que este incorpora um referencial político-filosófico novo, fundamentado na superação do planejamento até então executado e na perspectiva de estimular a participação popular, característica própria do discurso da esquerda. Entretanto, salvo se usado para fins políticos, trata-se de uma ideologização técnica positiva, de referencial político pragmático em que o objetivo final de valorizar a descentralização administrativa e a participação popular sobrepõe-se a questões ideológicas contida nestes conceitos, hoje mais relacionada a critérios técnicos.

b) A experiência acumulada dos técnicos da METROPLAN, especialmente em outros programas de mesma natureza, como o PRORENDA Urbano, e as parcerias de cooperação anteriormente firmadas, foram fundamentais na estruturação e formatação do programa. Ou seja, o referencial técnico do órgão foi fundamental para a efetivação.

c) A legitimidade técnica do órgão de planejamento tem sido capaz não só de influenciar atores políticos relevantes, como criar condições para a

implementação de um novo paradigma de planejamento, estimulando também as comunidades a participarem do processo. A limitação fica por conta do próprio desinteresse de certos atores no processo, o que não diminui a legitimidade técnica do entidade metropolitana;

d) O programa conta com a participação de “empreendedores políticos” (grupos com força de pressão política), capazes de influenciar os sistemas existentes, e também com a participação de uma gama variada de representações sociais.

Assim, quanto a integração, identifica-se uma estrutura com *alto grau de integração e de articulação política*, formada pois muitos dos agentes e lideranças metropolitanas, que participam em instâncias de tomada de decisão e que interagem em estruturas formais e informais, propiciando um ambiente de estímulo a integração e articulação política.

4) na verificação do grau de abertura para com a participação popular, em relação ao programa, temos presentes os seguintes elementos principais:

a) *Informação*: Os executores do programa tem procurado, da maneira do possível, disponibilizar informações sobre as intervenções planejadas;

b) *Consulta*: O sistema de Consulta está presente em instâncias como os Conselhos, os Núcleos e as instâncias executoras;

c) *Parceria*: Característica inerente do programa é o de estimular a realização de parcerias tanto entre instâncias públicas quanto estimular o relacionamento público-privadas em um sistema de colaboração, diálogo e transparência;

d) *Delegação de poder*: Os governos, em várias atividades do programa, abdicam de atribuições em favor da sociedade, transferindo para instituições (como as Universidades e empresas) o gerenciamento de muitas destas (co-gestão), com resultados bastante satisfatórios;

e) *Autogestão*: algumas das atividades realizadas acabam por caracterizar um sistema de autogestão, o que ocorre especialmente em relação aos Núcleos de Desenvolvimento e os projetos desenvolvidos junto as comunidades.

Estamos diante de uma estrutura de planejamento e gestão de *participação autêntica*, pois as características de “*parceria*” e de “*delegação de poder*” identificadas consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. Temos em relação a “*autogestão*” uma situação de autonomia ainda “em sentido fraco” mas que, ainda assim, pode servir de base para um projeto de uma gestão bastante autônoma.

5) Na verificação da inclusão no programa da **gestão compartilhada e a participação da sociedade, em um sistema de governança regional**, temos a seguinte situação:

a) quanto a *responsabilidade dos governos*: o programa se preocupa em aprofundar o relacionamento entre os níveis de governos através das instâncias decisórias e gerenciais buscando que os vários níveis governamentais participam conjuntamente.

b) quanto a *transparência* buscou-se sempre informar e divulgar o sistema, o movimento no sentido de trazer as comunidades para participar do processo permitiu além da informação, o maior controle público sobre as ações, o que confere transparência ao programa;

c) quanto a *eficiência* pode-se dizer o modelo de gestão executado produz resultados ainda apenas satisfatórios, mas com possibilidades crescentes, em função do maior número de atores e participantes envolvidos. Também, o estímulo a parceria em um sistema de co-gestão se constituiu em alternativa financeira, em razão dos poucos recursos governamentais (humanos, tecnológicos e financeiros) que podem ser postos a disposição. Trata-se de um modelo de equilíbrio, em que os benefícios podem ser amplamente divididos por todos os integrantes, especialmente as comunidades;

d) quanto a *previsibilidade*, a existência das instâncias de discussão prévia e do acompanhamento das ações contribui para um ambiente de transparência e confiança;

Na avaliação específica dos demais elementos temos o seguinte quadro:

a) quanto a *gestão descentralizada*: trata-se de um sistema bastante descentralizado, tanto no nível decisório, quanto no nível gerencial. A estrutura de gestão administrativa é formada por instâncias que prevêm a participação do Estado, prefeituras e parceiros;

b) quanto a *integração*: conforme já verificado, trata-se de um sistema com um bom grau de articulação política, e que pode ser ampliado;

c) Quanto a *gestão participativa*: o programa é um bom exemplo de participação autêntica, com alto grau de abertura para com a participação popular.

d) Quanto a *gestão tripartite* (estados, municípios e sociedade civil): a gestão do programa prevê a gestão tripartite e a integração, o que é muitas vezes dificultado por fatores externos.

e) Quanto a *interação dos diversos interlocutores*: o programa tem estimulado uma maior interação entre os governos e a sociedade civil;

Trata-se, assim, de uma boa iniciativa de governança regional, pois possui características claras de gestão descentralizada, integração, participação popular, responsabilidade governamental, transparência, eficiência e articulação e integração.

14.2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA:

É importante referir que o Programa avaliado, por estar assentado claramente em princípios como o da participação cidadã, a integração e a sustentabilidade, acrescenta elementos novos e estimuladores para uma gestão regional democrática. O programa tem premissas importantes como a articulação entre os níveis de governo, a gestão compartilhada, o planejamento executável e a flexibilidade do planejamento.

Ao possibilitar estruturalmente a ampla participação comunitária nas instâncias de decisão, confere um caráter descentralizado e democrático a gestão, o que se torna fundamental para a legitimidade e efetividade das decisões institucionais. A operacionalização do programa prevê acertadamente a ação articulada entre as suas instâncias com os órgãos executores, como órgão e Secretarias do Estado e dos municípios, constituindo-se, assim, em instância de planejamento que transfere a execução para a instância que melhor tiver a possibilidade de realizar a ação – ou seja, propõe a aplicação, *vis-a-vis*, do princípio jurídico e político de subsidiariedade.

Mister ressaltar dois dos conceitos fundamentais que se aplicam ao programa: o da **parceria** e o da **participação comunitária**. Assim, o Estado, através da parceria com agentes privados, acaba fomentando formas mais flexíveis de atuação, em um ambiente favorável para que os interesses comuns, tanto governamentais como das comunidades, sejam alcançados.

Do mesmo modo, ao estabelecer a organização comunitária como condição básica para a implementação dos projetos, insere no planejamento e na gestão os principais interessados, o que contribui para o controle dos recursos e, pressiona positivamente os governos a executarem os projetos demandados.

Neste contexto, a parceria com empresas (públicas e privadas), como por exemplo, a realizada com a PETROBRAS-REFAP, tem se constituído em uma experiência com bons resultados, uma vez que a empresa tem assumido voluntariamente

uma série de atribuições, como a de coordenação-geral do Fórum Sapucaia, auxiliando na execução e no financiamento dos projetos, com benefícios tanto para a empresa (motivada pela preocupação crescente com questões sociais e ambientais) quanto para os órgão executores (melhor estrutura para organização das atividades).

Interessante também ressaltar é a intenção de buscar-se o aprofundamento da integração entre os órgãos executores e o controle gerencial público. Definindo-se a METROPLAN como o órgão gerenciador das atividades, estamos diante de uma política de descentralização administrativa mas com controle governamental (embora residual), com vinculação do órgão metropolitano com os co-executores, sejam os órgãos estaduais (Secretarias de Estado, especificamente as de Coordenação e Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Obras Públicas e Saneamento, Trabalho, Desenvolvimento e Assuntos Internacionais e de Meio Ambiente; de Empresas Públicas como a Companhia Estadual de Águas e Saneamento - CORSAN e Fundações, como Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEPAM, entre outros) e/ou municipais (secretarias e/ou departamento das prefeituras).

O sistema, desta forma, procura assegurar a democratização e da descentralização da gestão, elementos de uma *boa governança metropolitana*, com atuação de um grande número das atores na gestão. Em relação das atribuições conferidas a METROPLAN, como órgão gestor, parece-nos acertada a decisão, que embora as dificuldades técnicas (recursos humanos e financeiros), possui corpo técnico qualificado e com capacidade de gerenciar eficazmente o programa, bem como a atribuição da Secretaria da Coordenação e Planejamento como responsável pela captação e o gerenciamento de recursos externos, em razão da experiência com contratos internacionais e das atribuições próprias da Secretaria.

Reafirma-se, assim, o papel do Estado no sistema, não somente como gestor, mas também como estimulador das potencialidades locais – do *empoderamento* das comunidades envolvidas. A estrutura político-administrativa é legitimada assim pela participação dos envolvidos nos processos decisórios, através das políticas de “parcerias”, de “delegação de poder” e algumas experiências típicas de “autogestão”.

Acertada também é a intenção de que as ações de caráter institucional baseiam-se na participação da população beneficiada. Conforme HAMESTER (2002: 87) “as intervenções dos setores público, privado e não-governamental serão direcionadas de forma a possibilitar o relacionamento participativo com a comunidade, base de uma política metropolitana de combate a pobreza urbana e de recuperação de áreas degradadas.” Para o autor este relacionamento exige adaptações institucionais, mudanças de atitudes e fortalecimento de capacidades de gestão, neste sentido, é condição fundamental a qualificação e treinamento de pessoal das instituições e também das lideranças de organizações comunitárias, bem como o aporte de recursos para gastos operacionais.

Neste tipo de experiência é possível identificar uma mudança na postura das comunidades, todas muito carentes, em um processo contínuo de tomada de consciência. Muitas dos projetos são discutidos nas comunidades, que em não poucas vezes, acabam encontrando as melhores soluções para os seus problemas.

O processo de tomada de consciência das comunidades envolvidas acabam por pressionar o poder público para efetivar as ações necessárias, do mesmo modo, teoricamente, o acompanhamento mais *próximo* dos moradores ajuda a garantir o fiscalização das obras. Em verdade, a proximidade e a vivência dos problemas se constituem em valioso capital comunitário capaz de conferir economicidade e controle sobre a aplicação do dinheiro público.

Na implementação dos programas tem se notado a efetivação de muitas das intenções, como a melhor articulação entre os níveis de governo, a gestão descentralizada, integrada e participativa. A metodologia adotada para a instalação dos Comitês privilegiou uma maior interação dos diversos interlocutores.

Entretanto, outras considerações podem ser feitas em relação ao Programa:

Em um exame mais criterioso, percebe-se um certo distanciamento das intenções e da dimensão prática do processo. Assim tem ocorrido práticas correspondentes as intenções, mas em escalas que são ainda pouco representativas. Por outro lado, o aspecto voluntarioso dos técnicos e dos parceiros envolvidos não escondem o desinteresse geral dos governos estadual e municipais. Como não representam um retorno político imediato, acabam por confirmar uma premissa importante quanto as ações de escala regional – o desinteresse político nas questões regionais, o que em uma arena com complexidade técnica e desinteresse político, pode dificultar a manutenção e continuidade do Programa.

Outra consideração é quanto a possibilidade de politização do processo em razão da prevalência de discussões pontuais, sem propostas substantivas de visão de planejamento. A tendência a supressão de critérios técnicos em instâncias informais podem estimular o “uso político” da proximidade com as comunidades, o que transformaria este programa, com características de delegação de poder e de autogestão em situações de manipulação ou cooptação.

Assim, a carência quanto a maior integração técnica, pelas dificuldades operacionais dos órgãos gestores, pode abrir uma lacuna perigosa inclusive para a manutenção destes programas. Desta forma, a prevalência de critérios técnicos baseados em diretrizes planejadas, poderiam suprir em parte estas dificuldades (em outras palavras, se trata de um território para os técnicos em conjunto com as comunidades, e não para os políticos). Ademais, é fundamental o estímulo a instância de controle e do contínuo processo de reconhecimento pelos envolvidos de que se trata de programa permanente de Estado, e não de programa de determinado governo.

Do ponto de vista jurídico e institucional, percebe-se ainda uma certa fragilidade da estrutura político-administrativa. Embora a tendência dos arranjos menos formais em delegar aos envolvidos a garantia da existência e manutenção do programa, a experiência em políticas regionais e setoriais, tem demonstrado que os arranjos pouco formais tem encontrado dificuldade de manutenção, pois acabam submetidos a vontade política dos governos. Assim, a previsão da existência legal do programa, não apenas

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

como prioridade, se constitui em uma garantia jurídica da sua continuidade, a exemplo dos sistemas de recursos hídricos. Não se defende um formalismo normativo interno, mas a necessária previsibilidade e reconhecimento legislativo.

Concluindo, trata-se de um programa de referência para a gestão regional, com potencialidade para o desenvolvimento econômico e social, através da utilização de instrumentos eficazes e legítimos de ação pública.

15. CONCLUSÕES

Preliminarmente, afirmamos que o modelo institucional que criou as Regiões Metropolitanas brasileiras expressava o contexto político de sua criação. Assim, o disposto nas Constituições Federais de 1967 e 1969 e, depois, na edição da Lei Complementar n.º 14/73, não buscava apenas a organização espacial econômica do país, mas tinha como objetivo principal subordinar o espaço metropolitano às diretrizes centralizadoras do Estado autoritário, com o objetivo de controlar o desenvolvimento das áreas mais importantes do país e adequá-las ao padrão assumido pelo regime militar.

O caráter simétrico e padronizador do modelo não permitiu o surgimento de unidades administrativas nas regiões metropolitanas à partir de suas especificidades regionais. A União no interesse de controlar o território e direcionar seu desenvolvimento através de estruturas de planejamento tecnocrático, concentrou os canais institucionais de representação. Os Estados, por sua vez, na esteira da lei federal, instituíram organismos técnicos fortemente vinculados aos Executivos Estaduais, alijando as representações municipais e a sociedade das decisões. O clássico modelo de planejamento tecnocrático e o vínculo direto das instituições metropolitanas com os chefes do Poder Executivo dos Estados, sem outras instâncias de decisão coletivas, acabou por incentivar a prática de políticas clientelistas e assistencialistas.

Neste quadro, as distorções produzidas pelo ordenamento legislativo que instituiu as Regiões Metropolitanas no país, trouxeram inúmeras conseqüências desastrosas, como o atrelamento das decisões a vontade dos executivos estaduais e a obrigatoriedade dos municípios aceitarem a intervenção do modo de planejamento

imposto, sem respeito as realidades locais e com profundo distanciamento das reais necessidades metropolitanas.

Entre as poucas vantagens do modelo de gestão proposto pela Lei Complementar 14/73 estão na introdução do ordenamento do uso do solo, a ser regulamentado pelos mecanismos legais de planejamento e a formulação do conceito de interesse metropolitano, expressando o reconhecimento da necessidade de uma ação conjunta na realização dos serviços que perpassassem ao interesse local. A inserção do planejamento integrado como serviço comum trouxe uma consequência importante que é considerar o planejamento como atribuição comum aos entes metropolitanos, não apenas do Estado.

O conjunto das contradições do modelo propiciou que, à partir da década de 1980, a crise financeira e o processo de redemocratização trouxessem a discussão de muitos dos problemas institucionais e a inadequabilidade política dos sistemas de planejamento metropolitano. A extinção ou a diminuição da importância da maioria das entidades metropolitanas no período pré-Constituição de 1988, está relacionada, não só com a diminuição dos recursos, mas também com a ineficiência das antigas formas de gestão.

Ao contrário do que se esperava, a nova ordem constitucional democrática, via de regra, não estimulou o fortalecimento da estrutura de planejamento regional e metropolitano no país. Com a transferência de amplos poderes para o município e o fortalecimento das esferas de poder local, a questão do planejamento regional foi sendo deixada de lado. Os órgãos metropolitanos atrelados aos executivos estaduais continuaram, em maior ou menor grau, dependentes das conveniências políticas de cada governo. Neste contexto, algumas entidades metropolitanas, se mantiveram em razão dos recursos e da estrutura que já dispunham, do controle das informações estratégicas e principalmente do gerenciamento dos sistemas de transportes, outras foram extintas ou perderam a sua importância.

É possível concluir que muitos dos problemas do modelo institucional adotado no país com a Constituição Federal de 1967, repetem-se na orientação da Constituição Federal de 1988. As disposições no texto constitucional e as inovações legislativas não acrescentaram elementos suficientemente fortes para alterar significativamente a estrutura de planejamento regional metropolitano no país. Exceção (tardia) da previsão no Estatuto da Cidade de participação obrigatória e significativa participação da população e de representações da comunidade nos órgãos gestores metropolitanos.

Neste contexto, algumas conclusões sobre a **estruturação jurídica e administrativa regional metropolitana no país**, podem ser afirmadas:

1. O disposto na Constituição Federal de 1988 em relação as figuras regionais, constitui uma determinação normativa, que prevê uma modalidade de atribuição de poderes administrativos especial dentro da estrutura do Estado Brasileiro, baseado nos princípios da cooperação e da coordenação intergovernamental, para a ação pública de interesse comum.

2. O preceito constitucional não refere-se a criação de um novo ente político-administrativo, entre o Estado e o município, com poder de legislar sobre matéria regional. Trata-se de **autoridade pública regional de caráter administrativo**, que não possui autonomia política, territorial, normativa e financeira.

Muito se discute a possibilidade da implementação de um nível político de decisão governamental no âmbito regional e/ou metropolitano, dentro da estrutura do Estado brasileiro, o que é uma alternativa politicamente inviável ou pelo menos muito difícil de ser efetivada, em razão dos interesses que a questão comporta. Qualquer solução neste sentido, entretanto, requer necessariamente a opção pelo *consenso* na direção de um sistema de gestão compartilhado que contemple a participação do maior número de atores metropolitanos, o que só poderia ser efetivado através i) da redefinição das atribuições das entidades metropolitanas, conferindo a estas poder normativo ou ii) da constituição de consórcio de legislativos, para a edição de normas comuns.

3. É atribuição dos Estados federados, na forma da ordenação constitucional, a articulação e a coordenação das políticas institucionais, administrativas e financeiras, relativas a organização de seu território administrativo. Sendo, assim, é **responsabilidade dos Estados a formatação da organização regional e a formulação da política de gestão metropolitana**, o que deve necessariamente incluir a ampla participação das representações municipais e da sociedade.

4. A autorização do artigo 25 § 3º da Constituição Federal, faculta aos Estados o direito de instituir seus agrupamentos regionais, quando houver a necessidade da realização das funções comuns, sem que os municípios envolvidos possam alegar a impertinência do vínculo regional, como exceção ao princípio da autonomia municipal. Entretanto, esta vinculação regional não pode ser criada de forma arbitrária, sem que haja uma situação objetiva que justifique a necessidade de realização das funções públicas de interesse comum.

5. Os organismos gestores regionais, por força no disposto no artigo 45 do Estatuto da Cidade, **devem incluir obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas da comunidade.**

Para a construção da gestão democrática metropolitana é necessário existir uma política metropolitana integrada e coordenada, de nível nacional, estadual e municipal, em um modelo de gestão horizontal e não hierarquizado e que deve obrigatoriamente incluir a sociedade em suas representações, o que irá permitir o maior controle social e eficácia administrativa.

Assim, concordamos com ROLNIK e SOMEKH (2000: 89) que defendem o aproveitamento da experiência acumulada dos órgãos e entidades gestoras metropolitanas, adequando-as a nova realidade jurídico-institucional do país, como, e também, apropriar-se das boas experiências dos arranjos institucionais existentes, como os consórcios municipais e os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas.

Embora as propostas no sentido do aproveitamento e valorização das estruturas de planejamento atuais possam ser entendidos como uma tendência de recentralização do poder da União ou dos Estados, ou uma diminuição do poder local, estas não representam um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local.

É possível identificar que os maiores obstáculos à institucionalização da gestão das áreas metropolitanas são de ordem política, especialmente pelas resistências das esferas locais, devido ao receio da perda de poder frente as demais instâncias governamentais. O receio da perda de funções dentro de uma determinada área apresenta-se como elemento suficientemente forte para inviabilizar ou protelar sobremaneira a decisão de se instituir uma entidade encarregada de gerir áreas importantes do ponto de vista econômico e político. Soma-se o desinteresse político pelos problemas que extravasam os limites dos municípios.

Como alternativa para a valorização sucessiva das instâncias regionais propõe-se **a redefinição das estruturas de planejamento, para que contemplem a ampla participação** na tomada de decisões de caráter regional. Cumpre aos Estados estimular este processo garantidor da representação das autoridades municipais e das comunidades nas suas estruturas de planejamento e gestão.

Quanto ao **modelo de planejamento e gestão**, em economias de escala global e com o relativo esvaziamento do papel do Estado, devemos reconhecer a possibilidade de cada região buscar o seu próprio caminho de desenvolvimento. As soluções para a elaboração de políticas públicas devem respeitar as particularidades do ambiente local, buscando a superação de modelos prontos e acabados de planejamento, especialmente daqueles tem como meta final a competitividade ou o empresarialismo. É consenso entre vários autores que não há um modelo único de gestão metropolitana e talvez o melhor sistema será aquele que, observando os parâmetros fixados no ordenamento constitucional, possibilite a obtenção de consenso político e social em torno dele e permita a eficácia da ação governamental.

Como visto, a gestão de regiões metropolitanas apresentam problemas que referem-se tanto a questões político-institucionais relacionadas aos níveis de decisão quanto do reconhecimento da esfera regional metropolitana. Deste modo, num quadro de complexidade técnica e baixo interesse político, em que está colocada a questão metropolitana no nível nacional, se torna necessário a implementação de uma série de ações para a resolução destes problemas:

1. O aproveitamento das estruturas de planejamento e gestão existentes e a adequação destas as boas experiências disponíveis, de modo a permitir a maior integração governamental e a ampla participação social;
2. O tencionamento dos governos estaduais para que assumam suas responsabilidades pela organização administrativa regional;
3. A afirmação dos princípios da gestão democrática e da participação popular;
4. O estímulo às políticas de parceria e de co-gestão administrativa;
5. A diminuição da influência das decisões políticas dos governos nos órgãos gestores, através do reforço do papel dos técnicos e da profissionalização das entidades;
6. O incentivo a articulação intergovernamental em todos os níveis;
7. A superação do modelo de planejamento físico-territorial clássico e do empreendedorismo, por modelos mais descentralizados e democráticos de gestão;

8. O reconhecimento das especificidades de cada região de planejamento, substituindo a imposição de regras apriorísticas ou funcionalistas de delimitação e caracterização das regiões;

9. A definição clara das competências dos integrantes do sistema e obrigatoriedade do desempenho das funções;

10. A previsão financeira às entidades metropolitanas, com a definição das fontes de financiamento e de recursos;

Em relação **a Região Metropolitana de Porto Alegre**, estamos diante de um quadro político-institucional complexo, com a sobreposição de níveis de decisão política e administrativa: a METROPLAN, entidade metropolitana de planejamento, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – os COREDES; os Municípios, através das próprias prefeituras ou das Associações de Municípios.

Cumprir destacar que, muito embora as diferenças entre as atribuições e as características específicas de cada entidade, temos os COREDES, os municípios e suas Associações, e a METROPLAN dividindo um espaço político administrativo, com pouca interação e integração, com atribuições e responsabilidades que se confundem no sistema e que apresenta, resumidamente, as **seguintes características**:

1. Problemas de adequação jurídica, no nível constitucional e infra-constitucional:

Estes problemas referem-se a base constitucional, a produção legislativa ordinária e especialmente quanto as alterações promovidas na Constituição Estadual com a promulgação da Emenda Constitucional 28/01 e da Lei Complementar 11.740/02, que alteram e regulamentam os artigos 16, 17 da Constituição do Estado.

Quanto as várias leis complementares aprovadas na Assembléia Legislativa do Estado sobre o assunto, a grande maioria destas tratando da inclusão de

municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre, nota-se o profundo desconhecimento do legislador no assunto, apresento erros de interpretação e justificação nos projetos.

Na contramão dos princípios que devem nortear a gestão regional metropolitana, a Emenda Constitucional aprovada representa um retrocesso inaceitável, especialmente em relação a participação dos municípios, representados pelos prefeitos e câmaras municipais, garantia até então presente no texto do artigo 17 da Constituição Estadual, alterado pela Emenda. Neste sentido, vale destacar, a importância, como referência nacional, dos dispositivos revogados, como observa AZEVEDO (2000, p. 544):

“(...) Assim como em alguns outros Estados, na Constituição do Rio Grande do Sul é exigida a aprovação da Câmara de Vereadores para que os municípios possam a vir a integrar a região metropolitana. É também atribuído ao Estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e a gestão da região (art. 16). Como em outras poucas constituições, avança ao declarar que regiões metropolitanas disporão de órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, com funções a serem definidos em lei complementar (art. 17). Radicalizando, restringe o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais exclusivamente no âmbito dos municípios. E possibilita a instituição de órgão de apoio técnico para planejar e executar as funções públicas de interesse comum.”

Também, o novo texto não dispõe sobre a participação dos municípios e da sociedade nos órgãos de decisão, diretriz prevista no artigo 45 do Estatuto das Cidades.

O parágrafo terceiro do artigo 16 dispõe que serão destinados obrigatoriamente recursos financeiros necessários e específicos do orçamento do Estado e dos municípios, dispositivo passível de declaração de inconstitucionalidade, uma vez que não há competência constitucional estadual para a criação de obrigação a municípios não prevista na Constituição Federal.

O artigo 18, não revogado, mantém a disposição de que podem ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas de interesse comum. Como a Emenda Constitucional modifica os artigos 16 e 17 e o artigo 18 não foi revogado, temos uma situação de duplicidade no texto constitucional: Ou o artigo 16, parágrafo segundo e o artigo 18 da Constituição do Estado querem dizer a mesma coisa ou o legislador terá que distinguir o que significa a expressão *órgão* em cada um dos dispositivos.

Pode considerar-se que a nova Lei Complementar aprovada revoga acertadamente a Lei Complementar 9.479/91, entretanto, inova timidamente nas questões regionais e persiste em outros tropeços legislativos, como na imposição de uma obrigação passível de ser declarada inconstitucional ao inserir uma avaliação de gestão, o que fere o princípio da autonomia municipal e do direito aos municípios organizarem seguindo as suas próprias necessidades e princípios. Ademais, a lei complementar também não acrescenta elementos para a gestão democrática e para a participação dos cidadãos na gestão metropolitana.

Tanto a Emenda quanto a Lei Complementar insistem na desnecessária autorização ao Estado de criar figuras regionais, repetindo o disposto na Constituição Federal, o que não chega a se configurar em uma ilegalidade ou inconstitucionalidade, entretanto, o legislador gaúcho poderia ter avançado nesta questão, suprimindo a expressão “poderia” e acrescentando a possibilidade dos municípios soberanamente decidirem sobre a conveniência ou não de realizarem seus arranjos regionais. Uma novidade é a inclusão da possibilidade da formação de redes de municípios, o que vale como estímulo, mas também desnecessária em função da autonomia municipal para se agregarem em rede, consórcios, etc.

Também, e grave, é que tanto a Emenda Constitucional quanto a lei não deixam claro as atribuições do órgão metropolitano existente, criando um conflito de competências na estrutura existente, carecendo agora a entidade metropolitana, no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, de legitimidade em muitas das suas ações. Ao

propor que cada região disporá de órgão regional de caráter deliberativo, questiona-se o fato da METROPLAN ter a obrigação de adequar-se a esta disposição. Assim, questiona-se como fica a competência da METROPLAN em relação a organização do planejamento regional em outras regiões do Estado e na gestão das aglomerações urbanas.

2. Ausência de instância deliberativa de decisão política:

A METROPLAN, configurada como órgão de planejamento regional, teve a estrutura da qual se originou em 1970 - o Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM, órgão técnico vinculado ao Conselho Metropolitano de Municípios, alterada em razão da imposição legislativa, vindo a se constituir em Fundação pública, vinculada ao Executivo Estadual, em 1975. A ineficiente estruturação através do sistema de Conselhos, um Deliberativo e um Consultivo, não garantiu a efetiva participação dos municípios e da sociedade na gestão, o que, a princípio, já contrariou o princípio federativo, ao limitar a participação de ente federado em processo da qual está implicado. Com o decorrer do tempo houve o esvaziamento do Conselho Deliberativo e a extinção do Consultivo.

Se faz necessário assim, a implementação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, que poderia se dar na forma anteriormente prevista na Constituição do Estado, com a participação dos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais, acrescentando as representações comunitárias.

3. A baixa integração entre os níveis governamentais:

O problema se refere tanto no relacionamento entre União, Estado e municípios, quanto no âmbito interno, com a fragmentação das ações de secretarias e demais órgãos de Estado.

4. A **inexistência de um sistema articulado de decisão e planejamento** no nível regional e a **sobreposição de instâncias político-administrativas**:

Na Região Metropolitana de Porto Alegre, do ponto de vista político-institucional, identifica-se como metropolitana a área que abrange, usando a classificação dos COREDES, a região dos COREDES do Delta do Jacuí e do Vale do Rio dos Sinos, e usando a classificação das Associações de Municípios, a correspondente a das Associações da Grande Porto Alegre e Vale do Rio dos Sinos, que inclui municípios pertencentes a outros COREDES como o Central, Paranhana - Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo e Litoral.

A instituição tardia dos Conselhos do Vale do Rio do Sinos e Metropolitano/Delta do Jacuí, em razão da previsão da existência do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, acabou por fragmentar ainda mais o nível de decisão metropolitano. Os dois principais COREDES metropolitanos acabaram por funcionar paralelamente, cada qual discutindo questões das respectivas regiões, que, embora muito próximas do ponto de vista econômico e social, encontram-se sem conexão entre as instâncias decisórias.

Em relação a algumas das atribuições da METROPLAN, as competências dos COREDES em muito se assemelham. Podemos destacar, entre estas, a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região e a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento.

Algumas soluções são apresentadas para a resolução deste impasse institucional:

a) reconfiguração administrativa da RMPA, de forma a determinar a estruturação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, como sendo aquele que abrange os Conselhos do Delta do Jacuí e do Vale do Rio dos Sinos, como unidades de planejamento, unidas em um único Conselho ou em dois sub-conselhos;

A justificativa desta proposta de reconfiguração se dá pela similitude política, institucional e territorial, entendida como a Região Metropolitana típica a que abrange os COREDES Metropolitano/Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos. Assim, tanto do ponto de físico-espacial e político-administrativo poderia propor-se um novo modelo organizacional de planejamento e gestão integrada, o que também compreenderia os municípios metropolitanos integrantes dos demais Conselhos, o que facilitaria a implementação de políticas integradas, bem como a gestão administrativa e orçamentária da região. Nesta situação, a entidade metropolitana atual atuaria como responsável pelo planejamento e gestão regional desta Região e estaria respaldada pelo consenso possível em instâncias já consolidadas como os COREDES.

Assim, os COREDES, com as funções de indicação de prioridades de investimento das regiões nos planos plurianuais e orçamentos anuais e como fórum para a discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem o desenvolvimento regional, poderia servir de base para a reorganização administrativa do Conselho da Região Metropolitana de Porto Alegre. Considerado-se hipoteticamente os dois Conselhos como integrantes do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, agregados a representação dos municípios atualmente integrantes da RMPA, do governo do Estado, e das associações de municípios e de vereadores, teríamos um desenho político institucional praticamente completo, o que acrescentaria vantagens políticas e orçamentárias, também, a questão normativa e legislativa poderia ser resolvida através da integração entre os legislativos municipais.

Esta solução substituiria a atual estrutura do Conselho de Deliberativo da Região Metropolitana, por uma nova estrutura ampla de decisão, responsável também pela definição das diretrizes da METROPLAN, o que, *grosso modo*, poderiam resolver uma boa parte dos conflitos de competência em matéria regional e legitimariam a proposição de políticas e planos regionais.

b) pelo reconhecimento de dois níveis institucionais no espaço metropolitano – o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e os demais

COREDEs, devendo neste caso prever-se a existência de canais de articulação entre estas instâncias.

4. Do ponto de vista da **gestão orçamentária**, a experiência do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre forçou a implementação de institutos semelhantes no nível estadual. A primeira iniciativa foi o da Consulta Popular, que acenou com a possibilidade da consulta prévia do orçamento do Estado por parte da população. Após, a implementação do Orçamento Participativo Regional aprofundou esta possibilidade de participação direta nas decisões orçamentárias. Embora estes instrumentos não tratem diretamente da gestão regional, as discussões sobre as prioridades de investimentos orçamentários afetam o planejamento regional. Desta forma, o reconhecimento das ações de nível metropolitano deveria ser considerado nas prioridades financeiras do Estado.

Outra questão é quanto ao financiamento dos projetos do órgão gestor. A ausência da regulamentação de fundos, como o FUNDURBANO, certamente dificulta a implementação de ações que poderiam ser executadas e do financiamento do projetos da própria METROPLAN.

4. A **inexistência do plano de desenvolvimento metropolitano** o que se faz necessário, tanto para a melhor ordenação territorial, quanto para orientação do crescimento econômico e social da RMPA.

5. Quanto ao **modelo de planejamento e gestão executado** pelo órgão gestor metropolitano, temos a ocorrência de **modelos de base legal/formal de planejamento** e de **novos modelos menos formais**:

A mudança de perfil administrativo da METROPLAN, com o acúmulo de importantes atribuições nos últimos anos, se revelou em programas como o de gestão do Sistema Integrado de Transportes Metropolitanos e o de Recuperação de Áreas Degradadas do Estado.

Quanto ao Sistema Integrado de Transportes Metropolitanos, embora os avanços promovidos, trata-se ainda de um sistema de gerenciamento bastante centralizado no nível estadual. Percebe-se que a gestão de transportes, como um todo, necessitaria de uma estrutura técnica maior (como na fiscalização) e de mais recursos financeiros, em razão da alta complexidade e das demandas do sistemas, entretanto, em termos gerais, estas dificuldades não chegam a comprometer a eficiência do sistema. O estímulo as políticas de parcerias e co-gestão administrativa, especialmente com as empresas de transporte, poderiam ser alternativas neste sentido.

Avalia-se o Sistema Integrado de Transportes Metropolitanos, como um programa com características importantes, como a articulação e a integração, relevantes na definição de políticas em um setor abrangente como o de transportes coletivos.

Quanto ao Programa de Recuperação de Áreas Degradadas, desde logo é importante referir que este programa acrescenta elementos inovadores para a gestão regional, especialmente por estar assentado em princípios políticos e administrativos como da participação cidadã, da integração, da sustentabilidade, da gestão compartilhada e da eficiência administrativa, através de um modelo de planejamento executável e flexível. Ao prever a ampla participação dos envolvidos, legitima muitas das decisões institucionais.

Dois conceitos fundamentais que se aplicam ao programa merecem destaque: o da *parceria* e o da *participação comunitária*. A parceria com agentes privados, com apoio financeiro e de estrutura (um problema comum dos governos) aos projetos, acrescentam vantagens econômicas e sociais. Na execução do programa, o apoio a organização comunitária, aproxima as comunidades dos projetos e esta estruturação administrativa tem propiciado a realização de muitas das intenções previstas.

Entretanto, uma ressalva que pode ser feita é em relação ao distanciamento das intenções e da dimensão prática do processo. Assim, tem ocorrido práticas correspondentes as intenções, mas em escalas que são ainda pouco representativas. O aspecto voluntarioso e informal do programa, não esconde o pouco

interesse governamental, o que não chega a surpreender, pois é típico o desinteresse dos governos em questões regionais, como também as que tem dimensão comunitária, por não representarem vantagens políticas imediatas.

Outro aspecto é quanto a fragilidade jurídica desta estrutura, o que poderia ser resolvido com o estabelecimento de algumas disposições normativas de garantia. Feitas estas ressalvas, é possível reconhecer as virtudes das intenções do programa e o que pode se constituir em embrião de outros projetos importantes e interessantes, que se caracterizam em exemplos de boa governança regional.

Desta forma, espera-se dos governos estadual e municipais, quanto das lideranças metropolitanas, o estímulo e o apoio para a ampliação e continuidade deste programa especificamente, que já tem servido de referência para a gestão regional e como exemplo de potencialidade para o desenvolvimento de novos instrumentos de ação pública, com as vantagens políticas, sociais, administrativas e econômicas da descentralização, conforme já relacionado neste trabalho. A vantagem política e social se localiza na abertura da participação comunitária, propiciando um clima de colaboração, a eficiência e a legitimidade das decisões. A vantagem administrativa está na descentralização e na despolitização de inúmeras decisões que, em vez de serem tomados por políticos ou burocratas, passam a serem negociados pelos grupos interessados. A vantagem econômica está relacionada ao baixo custo para o Estado em razão da colaboração público-privada, da diminuição dos desperdícios e do controle público da execução.

Na análise dos dois programas estudados é possível reconhecer as virtudes da base normativa dos modelos de gestão administrativa formal, como na gestão do sistema de transportes e os avanços dos últimos anos no sentido da melhoria da qualidade do sistema. Entretanto, algumas características dos modelos menos formais, que estimulam maior proximidade e controle social, tanto do planejamento como da execução, podem ser incorporados a estes programas. Assim, uma sugestão que fica é a de procurar-se a constante adequação dos modelos normativos mais rígidos de elementos dos modelos mais informais.

Por outro lado, iniciativas como o PRORENDA Urbano e o de Recuperação de Áreas Degradadas, que tem em sua matriz elementos de eficiência, de descentralização e de participação popular muito bem definidas, devem buscar o maior reconhecimento e apoio governamental, bem como acrescentar elementos normativos que garantam a segurança de sua continuidade.

Conclui-se no sentido de reafirmar a importância das entidades metropolitanas no planejamento e na gestão do espaço metropolitano e regional do país, esperando deste modo, especialmente do Governo do Estado, o apoio necessário para a manutenção e aperfeiçoamento da atual estrutura de gestão dada sua importância para o desenvolvimento regional e pela adequação de novos instrumentos de ação pública, com a vantagens que o planejamento integrado, democrático e participativo pode oferecer.

Nestes tempos de redefinição do papel do Estado, em que muitas vezes confundem-se termos como modernização e descentralização com substituição de estruturas, entendemos como mais proveitoso a adequação e melhoria constante dos serviços do que a substituição das estruturas existentes. Apesar de todas as dificuldades historicamente enfrentadas quanto aos recursos técnicos e financeiros, a entidade metropolitana gaúcha, mais do que manter-se, conseguiu aperfeiçoar constantemente sua estrutura gestão, estimulando a existência de novos e provocadores modos de gerir o espaço metropolitano.

Dentro dos objetivos deste trabalho, conclui-se que os programas analisados demonstram adequação política e técnica aos princípios que devem reger a administração pública no corolário da ordem constitucional democrática. A atuação subsidiária, através da descentralização; o estímulo a participação popular, diretamente ou através de instâncias como os conselhos e a gestão democrática foram percebidos, em menor ou maior escala, nos programas estudados. Outros princípios podem e devem ser estimulados, como o da despolitização, com a constante valorização e prevalência das decisões técnicas, a maior autonomia administrativa e financeira dos programas e a constante profissionalização dos técnicos envolvidos.

Como proposições para o **aperfeiçoar a atual estrutura de gestão metropolitana**, são apresentadas as seguintes sugestões:

a) O reforço da atual estrutura jurídica e administrativa da METROPLAN, como entidade de planejamento vinculada ao Governo do Estado, mantendo a estrutura de Fundação, entretanto dotada de maior independência funcional, administrativa e financeira;

b) O aperfeiçoamento sucessivo da capacidade de gestão de experiências como as de gestão do sistema de transportes metropolitano (Raiz Formal), incorporando-se políticas de parceria e co-gestão administrativa, o que contribuiria para a maior eficiência do sistema;

c) O reconhecimento e fortalecimento político de modelos como os Comitês de Gerenciamento de Bacia e o Programas e o de Recuperação de Áreas Degradadas, soluções que se enquadram no conceito de boa governança regional;

d) Iniciar-se estudos para a redefinição das competências da entidade, com o reforço da atividades típicas de órgão de planejamento regional, concentrando esforços em atividades relativas ao planejamento metropolitano, como a elaboração e revisão do plano diretor metropolitano; elaboração das diretrizes regionais; o monitoramento de dados estatísticos, entre outros.

Do ponto de vista de um **aprimoramento planejado do ordenamento jurídico**, seria o caso de sugerirmos como **proposição suplementar**, providenciar, um amplo e exaustivo estudo sobre a organização regional do Estado, por iniciativa do órgão metropolitano, para posteriormente remeter-se para a Assembléia Legislativa projeto de lei e emenda constitucional sobre o assunto, de modo a ser efetivamente abrangente, ao ponto de, expressamente, propor nova redação do texto constitucional estadual e da lei complementar regulamentadora e, que contemple os princípios orientadores da gestão

democrática em um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas.

Em resumo, este trabalho gostaria de deixar algumas sugestões no sentido de melhorar e adequar a gestão metropolitana na RMPA, aos princípios que devem reger a administração pública: i) a necessidade de definição das instâncias político-deliberativas previstas legalmente, com a reinstitucionalização do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; ii) o acréscimo de novas funções administrativas à entidade metropolitana; iii) a efetivação de fundos de financiamento; iv) a elaboração do plano de desenvolvimento metropolitano, v) rediscutir a legislação constitucional e infraconstitucional sobre a organização regional do Estado. Quanto a gestão administrativa, conclui-se pelo reforço e ampliação dos programas de raiz formal e o reconhecimento e fortalecimento sucessivo dos modelos informais.

16. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaor Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo. Setembro de 1998. Informação por correio eletrônico disponível em www.pge.sp.gov.br.

BARCELONA. Projeto de transformação urbanística do Poblenon - 22@bcn. Informação disponível em <http://www.bcnsa.es>.

BISOL, José Paulo. Parecer jurídico constante no Relatório Final do Grupo de Trabalho de Revisão e Consolidação das Leis Estaduais. Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande Sul. 1997.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar n.º 14, de 08 de junho de 1973*, estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar n.º 20, de 01 de julho de 1974*, Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar n.º 27, de 08 de novembro de 1975*. Altera a redação do artigo 2º da Lei Complementar n.º 14, de 08 de junho de 1973.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de Concessão e Permissão de prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal e dá outras providências.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n.º 9.074, de 07 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998*. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização de prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informações sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidade disponíveis em <http://www.stf.gov.br>.

CARACTERIZAÇÃO e Tendências da Rede Urbana no Brasil. IPEA; IBGE; UNICAMP; IPARDES. 2 v. Brasília. 2000.

COUTO E SILVA, Almiro. *Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas*. Informação por correio eletrônico: www.mestredir.ufrgs.br.

ESTATUTO DA CIDADE, *Guia para implementação para municípios e cidadãos*. Ed. Instituto Polis - Congresso Nacional, Brasília, 2001.

FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Relatório - Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre* – Plamet. Geipot/Metroplan. Porto Alegre. 1976. 3v.

FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Relatório Edital de Tomada de Preços 05/97*. METROPLAN. 1997.

FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Relatório de Atividades da Metroplan 1995-1998*. METROPLAN. 1999.

FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Relatório - Análise do Projeto de Lei Complementar 117/99 que inclui o município de arroio dos ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre*. METROPLAN. 2000.

FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Relatório de Atividades da Metroplan 1999-2002*. Metroplan. 2002.

MELLO, Oberon da Silva. *O Significado político-institucional da estadualização da instituição de Regiões Metropolitanas*. Documento interno da METROPLAN. Porto Alegre, 2002.

PANIZZI, Wrana Maria. *A Estrutura Metropolitana, seu apoio institucional*. Dissertação de Mestrado. PROPUR, UFRGS, 1977.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n.º 23.856, de 08 de maio de 1975*, institui a Fundação Metropolitana de Planejamento - Metroplan, abre crédito especial de Cr\$ 500.000,00 e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n.º 23.871, de 23 de maio de 1975*, aprova o estatuto da Fundação Metropolitana de Planejamento - Metroplan e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n.º 36.006, de 02 de junho de 1995*, altera o Decreto n.º 24.392, de 03 de fevereiro de 1976, alterado pelo Decreto n.º 31.152, de 10 de maio de 1983.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 36.055, de 04 de julho de 1995*, regulamenta o artigo 7 da Lei 10.350, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 36.587, de 09 de abril de 1996*, altera o Decreto 23.070, de 17 de abril de 1974.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 39.185, de 28 de dezembro de 1998*, aprova o regulamento do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de passageiros e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 39.271, de 09 de fevereiro de 1999*, aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 40.041, de 03 de abril de 2000*, altera o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto 40.505, de 08 de dezembro de 2000*, altera o Decreto 36.055, de 04 de julho de 1995, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 3.080, de 28 de dezembro de 1956*, aprova o regulamento do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974*, autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan, abre crédito especial e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989*.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar n.º 9.184, de 26 de dezembro de 1990*, institui aglomeração urbana de Pelotas.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar n.º 9.479, de 20 de dezembro de 1991*, que dispõe sobre a organização regional do Estado, regulamenta o artigo 16 da Constituição do Estado e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 10.086, de 24 de janeiro de 1990*, dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar 10.234, de 27 de julho de 1994*, inclui o município de Charqueadas na Região Metropolitana do Estado.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar 10.335, de 28 de dezembro de 1994*, inclui a Aglomeração Urbana do Nordeste e dispõe sobre a gestão regional e o órgão de apoio técnico.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 10.350, de 30 de dezembro de 1994*, institui o sistema estadual de recursos hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 10.356, de 10 de janeiro de 1995*, dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar n.º 10.816, de 17 de julho de 1996*, fixa as atribuições do Conselho Deliberativo da Aglomeração Urbana de Pelotas, instituída pela Lei Complementar 9.184, de 26 de Dezembro de 1990, e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 10.943, de 07 de abril de 1997*, altera os artigos 3º e 8º da Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995, dispõe sobre a Secretaria Especial da Região Metropolitana e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998*. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM. Cria o Conselho Estadual de Transportes Metropolitano Coletivo de Passageiros – CETM e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 11.283, de 23 de dezembro de 1998*, dispõe sobre as diretrizes para a instituição do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Emenda Constitucional n.º 28/2001*.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei Complementar n.º 11.740, de 2002*, regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Lei n.º 11.469, de 27 de abril de 2000*, introduz modificação na Lei 6748, de 29 de outubro de 1974 e na Lei 9.436, de 27 de novembro de 1991.

SÃO PAULO. Decreto Estadual n.º 10.951, de 13 de dezembro de 1997, reorganiza a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana e dá outras providências.

SÃO PAULO. SPTRAN. *As Câmaras Temáticas e a gestão das regiões metropolitanas*. Informação disponível em <http://www.sptrans.com.br/camara.htm>.

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

SILVA, Margareth Vasata Machi. *Processo de Inclusão de Municípios em Regiões Metropolitanas. A Experiência da Região Metropolitana de Porto Alegre.* Dissertação de Mestrado. PROPUR. UFRGS. Porto Alegre. 2002.

TONOLLIER, Odir Alberto Pinheiro. *A Gestão e o Controle Compartilhado.* In: Democracia Representativa e Democracia Participativa. Texto da comunicação apresentada no *Seminário Internacional sobre Democracia Participativa.* Porto Alegre, 1999. Informação por correio eletrônico: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>.

UGALDE, Cláudio Mainieri de. *O parcelamento do solo na região metropolitana de Porto Alegre; Efeito das decisões na configuração do espaço urbano regional.* Dissertação de Mestrado. PROPUR-UFRGS. Porto Alegre. 2002.

17. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*, São Paulo, Ed. Bushatki, 1981.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Instituição e Administração das Regiões Metropolitanas*. Revista de Administração Municipal 129. São Paulo. Mar/abr. 1975.

AZEVEDO, _____. *A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico*. In *O desafio metropolitano*. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. São Paulo. EMPLASA, 1976.

AZEVEDO, Sérgio de. *Políticas públicas e governança em Belo Horizonte*. Cadernos Metrôpole – n. 3. Belo Horizonte, CEURB, UFMG, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de e GUIA, Virgínia R. dos Mares. *Governança Metropolitana e Reforma do Estado: O caso de Belo Horizonte*. Caderno de Textos, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n. 2. 2000a.

AZEVEDO, _____ e GUIA, _____. *Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana* in RIBEIRO (org.). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000b.

BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

BONAVIDES, Paulo, “*Curso de Direito Constitucional*”. 6º edição. São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

BORBA, Scheila Villanova e CUNHA, Carla Giane Souza. *Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre*. São Paulo, Cadernos Metr pole, n. 77, 1º semestre 2002.

BORJA, Jordi. FORN, Manuel de. *Política de Europa y de los Estados para las ciudades*. Mimeo, Espaço e Debates. Madri. Espanha. 1992.

CALAME, Pierre e TALMANT, André. *A questão do Estado no cora o do futuro: o mecano da governança*. Petrópolis, Ed. Vozes, 2001.

CASTELLS, Manuel. *La Cuestion Urbana*. Ed. Siglo XXI. Madri, Espanha, 1979.

CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. *As cidades como Atores Políticos*. São Paulo, Novos Estudos CEBRAP, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Direito Constitucional*”, 6º edi o. Coimbra, Portugal. Livraria Almedina, 1996.

CANOTILHO, _____. *Rever ou romper com a Constitui o Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo*, in *Revistas dos Tribunais*, ano 4, n. 15. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, abril/junho de 1996.

CONDESSU, Fernando dos Reis. *Direito do Urbanismo - No es Fundamentais*. Quid Juris Sociedade Editora Ltda. Lisboa. Portugal. 1999.

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coleção Teres, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação Popular na Administração Pública*. Revista Trimestral de Direito Público. N.º 1/1993. São Paulo, Malheiros, 1993.

DI PIETRO, _____. *Direito Administrativo*, 11ª edição, São Paulo, Atlas, 1999.

FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain. *Governo Municipal na América Latina*. Porto Alegre, Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, _____. *O Poder da aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial. 2000.

FERNANDES, Marlene e FERNANDES, Almir (colaborador). *Governança Metropolitana: Conflitos e Liderança*. In *Gestão Metropolitana: Experiências e novas perspectivas*. Organizado por Elizabeth Dezauzant Cardoso e Vitor Zulmar Zweibel. Rio de Janeiro, IBAH, 1996.

FERNANDES JUNIOR, Edésio. *O Ordenamento jurídico institucional das regiões metropolitanas brasileiras*. Ed. Plamlel. Belo Horizonte. 1984.

FONTES, Angela M. M. *Recentralização e Descentralização: Onde Fica o Espaço Metropolitano*. In *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Organizado por Elizabeth Dezauzant Cardoso e Victor Zulmar Zveibil. Rio de Janeiro, IBAN, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo. Ed. Saraiva, 1995.

GARCIA-BELLIDO, Javier. *Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeus e americanos*. In ABRAMO, Pedro (Org.) *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, Rio de Janeiro, IPPUR – UFRJ, 2001.

GRAU, Eros Roberto, *Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico*, São Paulo, Bushatski, 1974.

GRAU, _____, *Direito Urbano: Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.

GORDILLO, Augustin. *Participation in Latin America*, New York, Ed. Village Press, 1982.

GOYTRE, Felix Arias. *Concertações e Operações Urbanas: A experiência espanhola*. In ABRAMO, Pedro (Org.) *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2001.

HAMESTER, Paulo Rudolfo. *Programa Integrado para Recuperação de Áreas Degradadas – Região Metropolitana de Porto Alegre e Aglomerações Urbanas do Estado do Rio Grande do Sul: Síntese da Carta Consulta a Cofix*, in *Horizonte Metropolitano; a gestão territorial urbana na região metropolitana de Porto Alegre*/ Ricardo Rabeno (org.). Porto Alegre, METROPLAN, 2002.

HOTZ, Eduardo Fontes. *A organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988*. Revista São Paulo em Perspectiva, 14(4) 2000.

KLINK, Jeron Johan. *O Novo Regionalismo. O Caso da região do grande ABC*. Tese de Doutorado. FAU-USP. 2000.

KLINK, _____. *A cidade-região, regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Giuseppe Cocco (org.). Rio de Janeiro. Ed. DP&A. 2001.

LOMAR. José Villela. *A Constituição brasileira e a gestão metropolitana*. Anais do Primeiro Encontro das Metrôpoles Brasileiras. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Presidência da República. Brasília, SEDUR, Novembro de 2001.

LOMAR _____. *Aspectos Institucionais das gestão pública nas regiões metropolitanas brasileiras*. Revista dos Transportes Públicos n.º 95. 2º Trimestre de 2002. São Paulo, Associação Nacional do Transporte Público, 2002.

LOPES, Alberto. *Contribuição para a Agenda Metropolitana no Brasil*, In *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Organizado por Elizabeth Dezauzant Cardoso e Victor Zulmar Zveibil. Rio de Janeiro, IBAN. 1996.

MARTINS, Luís Gustavo Vieira. *Desigualdades Sociais e Iniquidade Fiscais: A Fiscalidade local como dimensão da “periferização” metropolitana*. Anais do VIII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Pesquisadores em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR. Rio de Janeiro, ANPUR/IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MEDAUAR. _____. *Direito Administrativo Moderno*. 2ª edição. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais. 1998.

MEDAUAR, _____ (org.). *Comentários ao Estatuto da Cidade*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais 2002.

MELLO, Diogo Lordello de. *A Experiência Internacional em Gestão Metropolitana*. In *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Organizado por Elizabeth Dezauzant Cardoso e Victor Zulmar Zveibil. Rio de Janeiro, IBAN, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial – fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, _____ *in*: *Administração Pública Não-estatal e Descentralização Social. Estudos em Homenagem ao Prof. Caio Tácito*. Rio de Janeiro, Renovar, 1997.

MOREIRA NETO, _____. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, _____. *Curso de Direito Administrativo – Parte Introdutória e Parte Geral*. Rio de Janeiro, Forense, 2001.

MOURA, Rosa e FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de. *Metrópoles e Regiões Metropolitanas: O que isso tem em comum?* Cadernos da Associação Nacional dos Pesquisadores em Planejamento Urbano e Regional, São Paulo, ANPUR, 2000.

MOURA, Rosa e KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. *Espacialidades e Institucionalidades: Uma leitura do arranjo sócio espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do Sul do Brasil*. XXIV Encontro anual da ANPOCS, Curitiba, IPARDES, 2000.

MOURA, Rosa. *Lacuna Institucional da Metropolização: Considerações sobre a Região Sul*. Curitiba, IPARDES, 2001.

- NEGREIROS, Rovená. *Gestão Metropolitana: um desafio que se renova*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 100, p. 81-92. Curitiba, IPARDES, jan/jun 2001.
- NEIRA, Eduardo Alva. *Metrópolis (In)Sustentáveis*. Rio de Janeiro, Relumê Dumará, 1997.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de: *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo Brasileiro - RDA 209. Rio de Janeiro, Revista dos Tribunais, jul/set, 1997.
- PACHECO, Regina Silvia. *Iniciativa econômica local: A experiência do ABC*. In *Parceria público-privado*. São Paulo, Summus, 1993.
- PACHECO, _____. *Gestão Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate*. In *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Organizadoras Lícia Valladares e Magda Prates Coelho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- PANIZZI, _____. *Análise Institucional: A gestão do ambiente urbano na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Em *Interrelações Ambientais: Porto Alegre e o Rio Guaíba*. Projeto MAB 11/UNESCO - PROPUR/UFRGS. Porto Alegre, UFRGS, 1984.
- PEIXOTO, Nívea Maria Oppermann e SILVA, Margarth Vasata Macchi. *Projeto Linha Rápida*, in *Horizonte Metropolitano; a gestão territorial urbana na região metropolitana de Porto Alegre*. Ricardo Rabeno (org.). Porto Alegre, METROPLAN, 2002.
- PIERCE, Neal. R., JOHNSON, Curtis W. Hall, STUART, John. *Citistates: How urban America can prosper in a competitive world*. Washington, Seven Locks Press, 1993.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Relações Sociedade-Estado: Elementos do paradigma administrativo*. Cadernos IPPUR, Vol XII, N. 2, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Ago/Dez 1998.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia. *Governar as metrópoles. Dilemas da recentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, 14(4). São Paulo, 2000.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

SILVA, _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

SOUZA, _____. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 2002.

STEINBERGER, Marília. *Revisão das práticas urbanas e metropolitanas correntes no Brasil*. In: BRASILEIRO, Ana Maria et. Al. *Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador - dimensão nacional*. Rio de Janeiro: IBAN/CPU, 1986.

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

TÁCITO, Caio. *Perspectivas do Direito Administrativo no Próximo Milênio*. Revista de Direito Administrativo, n.º 212, abr./jun. 1998. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998.

TÁCITO, _____. *Bases Constitucionais do Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo n.º 166, out./dez. 1986. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986.

ULTRAMARI, Clóvis e MOURA, Rosa. *Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática*. Curitiba, IPARDES, 1994.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

ANEXO I:

ÍNDICE DE ATAS E RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE TRANSITO METROPOLITANO

Ata	Decisão	Resolução
ATA N.º 01/99	Posse dos conselheiros. Aprova o plano de Instalação do SETM.	-
ATA N.º 02/99	Aprova o plano operacional de fiscalização do SETM.	-
ATA N.º 03/99	Aprova o regimento interno do CETM.	-
ATA N.º 04/99	Aprova a regulamentação do art 77, § 1º do decreto 39.185/98.	Resolução 001/99 CETM
ATA N.º 05/99	Aprova alteração de itinerário. Alvorada – Porto Alegre. SOUL.	-
ATA N.º 06/99	Declinou competência em pedido de alteração de serviço à P. M. de Viamão.	-
ATA N.º 07/99	Comunicação da decisão da sessão anterior.	-
ATA N.º 08/99	Assuntos gerais. Sem deliberação.	-
ATA N.º 09/99	Debate sobre segurança no Transporte Coletivo Metropolitano	-
ATA N.º 10/99	Aprova Regimento Interno da CTJRM do CETM. Aprova resolução sobre procedimentos de recolhimento das multas do SETM.	Resolução 003/99 CETM
ATA N.º 11/99	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	-
ATA N.º 12/99	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	-
ATA N.º 13/99	Aprova inclusão de horário na linha nº 79, Caxias do Sul. SÃO MARCOS.	-
ATA N.º 14/99	Apresenta sugestão de regulamentação do art. 68 do Decreto 39.185/98.	-
ATA N.º 15/99	Aprova proposta de regulamentação do art. 68 do decreto 39.185/98.	Resolução 004/99 CETM
ATA N.º 16/99	Aprova retificação na Resolução 004/99 do CETM. Aprova forma de reajuste a Linha Porto Alegre – Jary. PETRÓPOLIS.	Resolução 005/99 CETM
ATA N.º 17/99	Aprova instituição do percentual de 1% a título de pagamento pela delegação dos serviços públicos de transporte. Homologa tarifas propostas pela Metroplan.	Resolução 006/99 CETM
ATA N.º 18/00	Institui a Linha Transversal Metropolitana II, como	Resolução 008/00

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

	variante da linha principal do Trabalhador.	CETM Resolução 009/00 CETM
ATA N.º 19/00	Decide promover um seminário “ <i>O Poder Público frente ao transporte irregular de pessoas</i> ”.	-
ATA N.º 20/00	Institui a Linha Transversal Metropolitana III, como variante de linha principal L400. São Leopoldo – Porto Alegre. Consórcio.	-
ATA N.º 21/00	Homologa tarifa proposta pela Metroplan.	Resolução 010/00 CETM
ATA N.º 22/00	Concede autorização de implantação do transporte hidroviário a Empresa Riomar. Linha Guaíba – Porto Alegre.	Resolução 011/00 CETM
ATA N.º 23/00	Institui a Linha Transversal Metropolitana Norte, como variante da linha R 721. Linha transversal Metropolitana 4, como variante da linha R.080. Aprova operação coordenada dos serviços de transporte coletivo metropolitano, instituído com a visualização externa de Transversal Metropolitana 4 Norte. TM 4 Norte	Resolução 012/00 CETM
ATA N.º 24/01	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	-
ATA N.º 25/01	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	-
ATA N.º 26/01	Aprova tarifa proposta pela Metroplan.	Resolução 013/01 CETM Resolução 014/01 CETM
ATA N.º 27/01	Aprova parcelamento de débito para Expresso Vitória. Contribuição de 1% do SETM. Aprova alteração de itinerário da linha L162. Linha Pedra Branca – Guaíba. GUAÍBA.	
ATA N.º 28/01	Aprova norma para expedição de autorização de licença para fretamento. Aprova alteração de características operacionais na linha RS122 Caxias do Sul – Farroupilha. Semelhante. OZELAME.	
ATA N.º 29/01	Cria variatne operativa na linha R221. São Leopoldo – Esteio. REAL.	
ATA N.º 30/01	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	Resolução 015/01 CETM
ATA N.º 31/01	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 32/01	Aprova parcelamento de débito para Real Rodovias. Contribuição de 1% do SETM. Cria variante da linha Rincão do Cascalho/Novo Hamburgo. MONTENEGRO. Cria variante da linha L501C. Autoriza a empresa T. C. Itapuã, a reduzir tarifa.	

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

	Autoriza empresa Caxiense a integrar tarifas em duas linhas. C171 e C719.	
ATA N.º 33/01	Aprova inclusão de horário na linha T198, circular.	
ATA N.º 34/01	Autoriza inclusão de horário na linha N820. Porto Alegre – Sapiranga. CITRAL. Cria variante da linha C603. Prazo experimental 90 dias. Bento Gonçalves – Garibaldi. KELLYTUR.	Resolução 016/01 CETM
ATA N.º 35/00	Aprova alteração de horário na linha SN11. Porto Alegre – Canoas. VICASA. Aprova alteração de horário na linha C115F, Caxias – Parada Cristal. SÃO MARCOS. Aprova alteração de tabela horária da linha L121C. Porto Alegre – Santa Rita. RIO GUAÍBA. Aprova alteração de itinerário, horário e cria variantes nas linhas da empresa Central. Aprova alteração da tabela horária da linha L121A. Porto Alegre – Santa Rita. RIO GUAÍBA. Cria variante da linha L151. Porto Alegre – Praia Florida. RIO GUAÍBA. Aprova alteração de horário na linha C171. Caxias – Flores da Cunha. CAXIENSE. Aprova alteração de horário na linha C170. Caxias – Flores da Cunha. CAXIENSE. Autoriza ampliar ponto de embarque dos serviços semi-direto e seletivo. VIAMÃO. Autoriza a suspensão dos serviços nas linhas de integração com o trem – T135 e T136. CANOENSE. Altera horário e itinerário nas linhas de integração – T133 e T134.	
ATA N.º 36/00	Autoriza parcelamento de débitos a empresa Vitória. Multas. Autoriza alteração da tabela horária da linha R860. Guaíba – Eldorado do Sul. RIO GUAÍBA. Cria variante a linha L429, Viamão – Porto Alegre. VIAMÃO. Autoriza a criação de linhas de integração com o Trem. REAL. Autoriza alteração de tabela horária da linha N196. Porto Alegre – Canoas. CANOENSE. Cria variante a linha W621. Porto Alegre – Gravataí. Autoriza aumento de passagens. 40% sobre modalidade comum e reduzir o número de secções tarifárias. CITRAL.	
ATA N.º 37/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 38/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

ATA N.º 39/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 40/00	Homologa majoração de tarifas na RMPA Homologa majoração tarifas na AUN Homologa majoração tarifas na AUPCL	Resolução 017/02 Resolução 018/02 Resolução 019/02
ATA N.º 41/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 42/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 43/00	Homologa majoração de tarifas na RMPA Homologa majoração tarifas na AUN Homologa majoração tarifas na AUPCL	Resolução 020/02 Resolução 021/02 Resolução 022/02
ATA N.º 44/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 45/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 46/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 47/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação	
ATA N.º 48/00	Gratuidade dos serviços por pessoas portadoras de deficiência e demais disposições	Resolução 023/02
ATA N.º 49/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 50/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 51/00	Dispõe sobre os procedimentos para alteração de horários	Resolução 024/02
ATA N.º 52/00	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para o estabelecimento de serviços complementares.	Resolução 025/02 Resolução 026/02
ATA N.º 53/00	Homologa majoração de tarifas na RMPA Homologa majoração tarifas na AUN Homologa majoração tarifas na AUPCL	Resolução 027/02 Resolução 028/02 Resolução 029/02
ATA N.º 54/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 55/00	Assuntos Gerais. Sem deliberação.	
ATA N.º 56/00	Institui percentual de 2,17% sobre a Receita Bruta das linhas.	Resolução 030/02

Fonte: Departamento de Transportes Metropolitanos - DTM: Atas das Sessões do Conselho Estadual de Transportes Metropolitanos de Passageiros e publicações das resoluções no Diário Oficial do Estado.

ANEXO II

RESUMO DAS ATAS DE REUNIÕES DO FÓRUM REGIONAL DA SUB-BACIA DO ARROIO SAPUCAIA NO PERÍODO DE 06/05/2003 A 05/08/2003

Ata	Data	Participantes	Assuntos	Deliberações
30	06/05/2003	REFAP PM Gravataí PM Cachoeirinha NCD Sapucaia do Sul UNILASSALE UNISSINOS	Curso de agentes ambientais Aula pública Construção de Banco de Dados para disponibilizar os trabalhos e pesquisas realizados Projeto de Alfabetização na Costa do Morro e Bela Vista Consulta Pública Formação de uma APA, Estadual ou Federal, Projeto da PM de Sapucaia para a pavimentação das estradas Ramires e Hortências,	Solicitada cópia de estudo de impacto ambiental
31	09/06/2003	REFAP CEA NCE Sapucaia EMATER UNISSINOS PM Cachoeirinha FARGS ULBRA	Curso de agentes Ambientais aulas públicas abraço no Morro Sapucaia. Agenda Ambiental Inauguração do Laboratório de Educação Ambiental (sala 110 METROPLAN) Problemas aterro Santa Tecla	Visita a aterros Contato com a UNILASALLE para solicitar pesquisa, e as informações serão colocadas no Banco de Dados a ser criado pelo Fórum.
32	01/07/2003	CEA (ONG); NCD Sapucaia; EMATER; UNISINOS; FARRGS; PM Gravataí; NCD Parceiros do Amanhã/ Esteio ULBRA	Novos parceiros Relatório de Atividades Desenvolvidas pela Central Autogestionária junto as Comunidades da Sub-Bacia da Incubadora de Esteio. Depósito de poluentes da GERDAU Impugnação de obra de estrada Idéia de uma cartilha informativa do Programa Integrado para Recuperação de Áreas Degradadas (PI), Curso de Agentes Ambientais.	
33	05/08/2003	NCD Sapucaia;	Apresentação de projetos concluídos	

O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

		<p>EMATER; CEA; UNISINOS; FARRGS; PM Gravataí; NCD Parceiros do Amanhã/Esteio UNILASALLE,</p>	<p>como o Galpão de Reciclagem no Guajuviras, a Usina de Reciclagem de Esteio e a pesquisa sócio-econômica realizada pela UNILASALLE, a questão de Trabalho e Renda, e a preparação de material didático de Educação Ambiental.</p> <p>Projeto da Central de Cooperativas Autogestionária, Incubadora de Esteio - dos trabalhos iniciais à consolidação dos empreendimentos.</p> <p>Criação de um parque em Viamão para a preservação dos diferentes tipos de ambientes.</p> <p>Reunião da Comissão de Habitação feita na METROPLAN, com a presença de parceiros dos Fóruns Sapucaia e Feijó para discutir a participação do PI no Programa de Subsídio Habitacional da CAIXA (PSH), que visa o financiamento de habitações para famílias que vivem em áreas de risco.</p>	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--