

# GOVERNANÇA METROPOLITANA FRENTE AOS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

UMA REFLEXÃO A PARTIR DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RS)

HELENIZA ÁVILA CAMPOS

*Professora do Departamento Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES

*Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

PEDRO XAVIER DE ARAÚJO

*Mestrando do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

A questão metropolitana ainda ocupa um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento no Brasil, a despeito da histórica relevância demográfica e econômica de nossas metrópoles. Metrópoles e regiões metropolitanas, no contexto brasileiro, concentram grande parte da população, das forças econômicas e os mais prementes problemas sociais e urbano-ambientais. No entanto, alguns dos principais conflitos e dilemas no âmbito metropolitano não têm recebido a atenção necessária para o debate e sua solução por parte dos agentes políticos e econômicos. Esta negligência não é recente, e podemos situar o esvaziamento deste debate no pós-1988, quando a nova Constituição brasileira delegou aos Estados da federação o poder de delimitar e legislar sobre a questão metropolitana. Com este “rebaixamento” da questão metropolitana à esfera estadual perderam-se os referenciais nacionais e o debate sobre o planejamento e a gestão das metrópoles, por sua vez, perdeu força.

Diante desta situação, a recente promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), cuja tramitação no Congresso Nacional tardou cerca de uma década, representa um marco importante na retomada do debate metropolitano no Brasil.

18

No Rio Grande do Sul, o debate tem seu início considerando a atual configuração oficial dos tipos de aglomerações existentes. O Estado conta com duas regiões metropolitanas formalmente instituídas: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPPA) e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG). As características de ambas, o seu histórico e o contexto no qual foram estabelecidas são bastante diferentes, conforme será apresentado neste capítulo. A análise comparada dessas características e contextos é bastante ilustrativa do quadro – histórico e atual – das regiões metropolitanas no Brasil. Assim, a realidade das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul, a exemplo de outras no Brasil, encontra uma importante oportunidade de revisão de conceitos e reenquadramento de seu papel na rede urbana brasileira através da criação do Estatuto da Metrópole.

Dentro de seus escopos políticos e econômicos, bem como de suas configurações territoriais, destacam-se como problemas recorrentes: o difícil diálogo entre os municípios integrantes das regiões; a alta concentração populacional; as desigualdades sociais e econômicas; a baixa qualidade dos serviços e da infraestrutura, entre outras. Já na relação que essas regiões estabelecem com o meio que lhe é exterior, no cenário brasileiro verifica-se o aumento da quantidade de regiões metropolitanas, cujos critérios parecem voltar-se cada vez mais para acordos políticos e possibilidade de acesso a recursos financeiros, ao mesmo tempo em que se verifica o crescente sucateamento das instituições gestoras das unidades me-

tropolitanas. Estas, entre tantas outras, são algumas questões que revelam o difícil processo de desenvolvimento desses espaços desde sua criação, através da Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973.

No contexto de reflexão sobre os objetos de interesse do Estatuto da Metrópole, este capítulo tem por objetivo apresentar algumas discussões sobre o tema da governança metropolitana, aplicado ao atual momento em que a sociedade se mobiliza para discutir a regulação e regulamentação destas instâncias no país.

O capítulo se organiza em seis itens: no primeiro a governança é discutida, tentando situá-la na dimensão metropolitana; no segundo item é apresentado o processo de transformação do conceito de região metropolitana ao longo do tempo; no terceiro, discute-se o processo de constituição das regiões metropolitanas no Brasil, segundo diferentes contextos políticos e econômicos desde os anos 1970; no quarto item apresentam-se algumas das principais diferenças entre as constituições das duas regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul; por fim, apresenta-se um breve quadro de desafios atuais referentes à implementação do Estatuto da Metrópole, conforme se estabelece na lei.

## APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Inicia-se a discussão aqui proposta apoiando-se nas leituras sobre governança metropolitana que tem norteado o debate recente sobre o tema, levando-se em conta, principalmente, que o conceito de governança está diretamente vinculado à ideia de Estado e às formas de poder nele representadas. Por Estado aqui se entende o ente administrativo, de caráter permanente, em um dado território, composto por um conjunto de instituições públicas que tem na sua população – ou em parte dela – a referência fundamental para sua regulação.

Dentro do Estado, a dimensão do governo diz respeito à instituição de caráter público e temporário, que compõe, representa e administra o Estado, sendo integrado por grupos de pessoas que podem apresentar diferentes interesses e perspectivas de participação nos processos decisórios sobre seu território.

Por fim, a governança tem sido historicamente compreendida como as formas de ação governamental, segundo suas representações mais significativas. Governo e governança estão diretamente associados e as definições de governança têm se transformado ao longo do tempo, abrindo-se para possibilidades mais alternativas à mera ação política dos governos. Trata-se não apenas das represen-

tações político-institucionais, mas da presença e atuação de outras entidades da sociedade em processos decisórios ou meramente consultivos. Essa abertura conceitual ganha, na perspectiva do Estado democrático de direito, diferentes níveis de interação entre os atores políticos, vertical ou horizontalmente, ou seja, entre as instâncias de poder do próprio Estado nas esferas federal, estadual e municipal, bem como entre as entidades que participam da construção do território em suas diferentes dimensões: econômicas, sociais, políticas.

Dentro da ideia de governança, destaca-se sua perspectiva colaborativa como a mais desafiante, ao mesmo tempo em que viabilizadora de projetos, sobretudo numa escala regional ou metropolitana. Klink (2009) diferencia os arranjos institucionais tradicionais (ferramentas, mecanismos e arranjos capitaneados por setores institucionais vinculados ao aparato de Estado) dos arranjos funcionais (organizados por setores da sociedade civil organizada que se voltam a temas específicos de interesse comum, em geral de forma voluntária). Tais mecanismos se complementam e podem auxiliar na articulação de diferentes esferas de poder público, inclusive de acordo com demandas específicas da região em que se inserem.

Os arranjos colaborativos podem ser fortes ou fracos, intermunicipais ou regionais, setoriais ou territoriais, financeiramente autônomos ou dependentes da ação estatal, ou seja, de acordo com a ênfase na dimensão territorial de suas políticas e estratégias, bem como com a aproximação entre os recortes administrativamente definidos e os funcionalmente reconhecidos. Essas relações são componentes importantes para avaliações de políticas metropolitanas e seus efeitos socioespaciais. Os arranjos constituem-se em iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Esses espaços de participação convergem para as tendências mais recentes de inclusão de diferentes atores na gestão da região metropolitana. De fato, a governança metropolitana envolve novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território, vertical e horizontalmente. Verticalmente, deve estabelecer linhas de conexão entre municípios da região metropolitana, governos de Estado e a União. Horizontalmente, espera-se diálogos mais profícuos entre os municípios, no sentido de viabilizar projetos comuns e entendimento sobre diretrizes para as funções públicas de interesse comum, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Metrópole.

Ao mesmo tempo, há problemas comuns aos municípios que integram regiões metropolitanas no Brasil, cujo tratamento poderia trazer benefícios econômicos em escala com uma gestão concertada. Desde 2005, com a criação da lei nº11.107/2005, que dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos, as

possibilidades de articulação entre entidades públicas parecem apontar para uma maior flexibilidade na governança colaborativa como estratégia de alcance de diversos tipos de agentes no processo de discussão e participação da gestão pública. O Relatório do Observatório das Metrópoles (2009, p. 15) sobre Arranjos Institucionais para gestão metropolitana afirma que a chamada Lei de Consórcios Públicos

não apenas oferece o conforto jurídico para as operações, mas sua regulamentação, através do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dispõe que as transferências voluntárias dos órgãos entidades federais se destinarão preferencialmente a estados, ao Distrito Federal e a municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

A governança, portanto, demonstra os desafios da necessária reflexão sobre a intensidade e diversidade de formas de participação no âmbito do Estado, não como substitutivo, mas como tentativa de reduzir algumas limitações e deficiências da ação exclusivamente estatal. Em aglomerações urbanas, especialmente em regiões metropolitanas, uma governança com fóruns mais coletivos e estruturas mais transparentes, quando parte de estratégias mais amplas, é um suporte muito importante na orientação de políticas públicas. Para avançar nessa ideia, importa compreender os diferentes significados que a região metropolitana tem adquirido ao longo do tempo.

## AS TRANSFORMAÇÕES CONCEITUAIS DE REGIÃO METROPOLITANA

A região metropolitana aparece em sua origem como espaço funcional fortemente associado à fase de industrialização na primeira metade do século XX. Naquele momento, a expansão dos espaços urbanos tinha por princípio o desenvolvimento econômico viabilizador da expansão do capital internacional, tendo como suporte as políticas nacionais de desenvolvimento.

Importa considerar que o conceito de região metropolitana tem sua origem no intenso crescimento de região composta de aglomerações de cidades conurbadas – ou em processo de conurbação – em relação a uma metrópole. Por metrópole entende-se o “organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (RIBEIRO, 2009, p. 3). Constitui-se em uma cidade estrategicamente localizada, com forte concentração de atividades de gestão, comércio e serviços, sendo um importante centro de oferta de postos de trabalho em seu contexto regional metropolitano.

“Metrópole”, “área metropolitana” e “região metropolitana” são conceitos elaborados por diferentes campos dos estudos urbanos (Geografia, Urbanismo, Sociologia, Economia). A princípio dos anos 1970, Manuel Castells (1971) já apontava para a necessidade de as definições conceituais de áreas metropolitanas atentarem-se para as mudanças qualitativas destas formas espaciais com relação às grandes cidades. Igualmente, ele propunha uma distinção mais precisa entre a metrópole (a “cidade-mãe” propriamente dita), a conurbação (o extravasamento da metrópole sobre outras áreas urbanas) e a megalópole ou região urbana (o conjunto de atividades interpenetradas e difundidas no espaço com independência dos núcleos iniciais). Para Castells (1971, p. 89), uma região metropolitana seria uma “área espacial” [sic] na qual teriam lugar todo tipo de atividades básicas de produção, consumo e intercâmbio, sendo que algumas destas atividades estariam concentradas geograficamente em um ou vários pontos da “região” (por exemplo, as funções administrativas, os serviços superiores, a grande indústria moderna) e outras mais dispersas pelo conjunto urbano (o comércio, os serviços banais e, sobretudo, a habitação). Evidentemente este conceito ainda estava demarcado pelo modo fordista de produção, bem como orientado por um modelo espacial centro-periferia e monocêntrico de região metropolitana.

A reestruturação da economia capitalista empreendida a partir da década de 1980 atingiu fortemente as economias metropolitanas baseadas nos grandes complexos industriais fordistas. Com isso, passamos para uma nova fase, da metrópole moderna industrial para a metrópole dos serviços ou “informacional”, com a economia metropolitana mais dependente do setor terciário, tanto inferior como superior, bem como das novas atividades informacionais requeridas pela economia da acumulação flexível e globalizada.

Uma segunda reestruturação - dialeticamente relacionada com a primeira - é a urbano-regional que alterou os padrões de produção espacial, e especialmente os padrões de concentração e dispersão urbana, conformando concentrações urbanas mais complexas e extensas. Nesta direção, o sentido de região metropolitana concentrada, densa e contínua está sendo rediscutido em prol de abordagens que lançam o olhar para uma aglomeração multifacetada que combina desigualmente padrões e formas concentradas e estendidas de ocupação urbana e econômica. Este novo padrão insere localidades urbanas dispersas, em um mesmo conjunto territorial de trabalho, emprego e serviços. Assim, o próprio Manuel Castells, recentemente, reconceituou a região metropolitana:

A região metropolitana não é só uma forma espacial de dimensão sem precedentes no que se refere à concentração da população e das atividades. Trata-se de uma forma nova porque - em uma mesma unidade espacial - inclui áreas urbanizadas, terras agrícolas, espaços abertos e zonas residenciais muito densas [...]. É uma metrópole com muitos centros que não corresponde à separação tradicional entre cidades centrais e subúrbios. Existem núcleos

de diferentes dimensões e importância funcional distribuídos ao longo de uma vasta extensão de território que seguem as linhas de transporte. (CASTELLS, 2013, p. 3).

Essa nova leitura acompanha as grandes mudanças no padrão de produção e consumo da sociedade, marcadamente centradas no meio técnico-científico-informacional que se anunciam na segunda metade do século XX. As novas tecnologias da informação e meios de comunicação e o crescimento do papel dos serviços urbanos na organização da rede urbana redefiniram as estratégias de ocupação do tecido metropolitano e as relações funcionais entre os municípios integrantes da região com seus centros metropolitanos de referência. De fato, no século XXI a ideia de região metropolitana aproxima-se mais da fase pós-industrial da sociedade capitalista, submetida a novas demandas urbanas geradas por padrões de comportamento característicos da sociedade contemporânea: grandes fluxos de mercadorias, alta capacidade de uso de tecnologias de informação e comunicação, ampliação do setor de serviços, aumento de atividades informacionais nas cidades e ampliação generalizada da mobilidade das pessoas.

No Brasil, o conceito de região metropolitana fundamenta-se na perspectiva político-administrativa da organização do território, com base nos limites municipais. A ideia de região metropolitana é definida na Constituição Federal (1988) em seu § 3º, artigo 25, Título III, que, assim como as aglomerações urbanas e as microrregiões, são “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Com base na Constituição Federal (1988), o IBGE (2015) aponta que as regiões metropolitanas devem ser definidas por legislação estadual e constituídas, por agrupamentos de municípios limítrofes, contendo uma metrópole como polo concentrador, com objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A sua criação, portanto, objetiva a realização de políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos, englobando todos os municípios da Região Metropolitana.

Segundo Magalhães (2008), as regiões metropolitanas atualmente revelam a intensificação do processo de urbanização de seus entornos, cujas lógicas se integram ao aumento dos fluxos (pessoas, mercadorias, insumos e informações) do núcleo metropolitano para seu entorno, e vice-versa. De fato, essas regiões passam a ser quase sempre marcadas internamente pela existência não apenas de um centro metropolitano, mas de uma rede de novos espaços potencialmente atrativos de investimentos – o que pode ser compreendido como formas específicas de centralidades metropolitanas – que se complexifica na medida em que as cadeias produtivas também se tornam complexas e menos suscetíveis a relações lineares de hierarquia.

A produção do território metropolitano resulta, assim, muito pouco da ação dos agentes locais e regionais, em seus sistemas horizontalizados de articulação

na estruturação do espaço, mas encontra-se fortemente conectada aos interesses de investimentos de redes de capital transnacional. Assim, esses espaços manifestam-se como produto do período de acumulação flexível e das novas tecnologias de informação que se transformaram em formas de reprodução do capital.

As condições institucionais de gestão metropolitana, atreladas aos contextos econômicos e políticos, são componentes indispensáveis para entender o funcionamento e as possíveis formas de estruturação das regiões metropolitanas na contemporaneidade. Neste sentido, a seguir, descreve-se brevemente o processo de desenvolvimento das regiões metropolitanas no Brasil, dos anos 1970 até a atualidade.

## AS TRANSFORMAÇÕES DAS RMS NO BRASIL

O Brasil é um país urbano e metropolitano. De acordo com o IBGE (2010), cerca de 85% dos mais de 205 milhões de brasileiros residem em áreas urbanas. Mesmo que nossa definição de área urbana seja meramente político-administrativa (sedes municipais e distritais) e que algumas análises apontem para uma população rural maior que a recenseada, é indiscutível a presença do “urbano” em quase todo o território nacional. Além do mais, nos últimos trinta anos, verificamos a transição de modelo econômico de desenvolvimento do país, com fortes repercussões nas metrópoles e regiões metropolitanas. Até o final dos anos 1970 predominava um modelo nacional-desenvolvimentista que privilegiava as regiões metropolitanas como espaços da produção industrial de base e de bens de consumo duráveis. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, tivemos a reestruturação econômica e política do país com a adoção de um padrão neoliberal de desenvolvimento, com a abertura da economia às importações e a diminuição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional. Este período impactou forte e negativamente nas metrópoles, com a retirada da indústria de sua base econômica e social.

O Brasil é um país urbano e metropolitano. De acordo com o IBGE (2010), cerca de 85% dos mais de 205 milhões de brasileiros residem em áreas urbanas. Mesmo que nossa definição de área urbana seja meramente político-administrativa (sedes municipais e distritais) e que algumas análises apontem para uma população rural maior que a recenseada, é indiscutível a presença do “urbano” em quase todo o território nacional. Além do mais, nos últimos trinta anos, verificamos a transição de modelo econômico de desenvolvimento do país, com fortes repercussões nas metrópoles e regiões metropolitanas. Até o

final dos anos 1970 predominava um modelo nacional-desenvolvimentista que privilegiava as regiões metropolitanas como espaços da produção industrial de base e de bens de consumo duráveis. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, tivemos a reestruturação econômica e política do país com a adoção de um padrão neoliberal de desenvolvimento, com a abertura da economia às importações e a diminuição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional. Este período impactou forte e negativamente nas metrópoles, com a retirada da indústria de sua base econômica e social.

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

Os Estados federados, no entanto, passam a se tornar dependentes de decisões em outras instâncias: de um lado, do Governo Federal que estabelece as leis nacionais e, de outro lado, dos municípios fortalecidos pelos termos da Lei, que passam a ter por atribuição principal a gestão do território. À escala metropolitana, resta, portanto, implementar planos e projetos já existentes, num contexto de crise econômica internacional, em que os recursos tornam-se escassos e investimentos raros para fins de estruturação metropolitana.

Trata-se de um período caracterizado por uma perspectiva de gestão mais neoliberal, implicando no enfraquecimento da atuação do Estado. Observam-se poucos avanços do ponto de vista do planejamento metropolitano, sendo dada grande ênfase a conceitos voltados à gestão dos espaços, entendida aqui como conjunto de ações voltado à implementação e monitoramento dos processos de planejamento, numa relação complementar, conforme aponta Marcelo Lopes de Souza (2002). De qualquer forma, do ponto de vista do planejamento metropolitano dos anos 1990, e à luz dos novos preceitos da Constituição Federal de 1988, essas ações são tratadas cada vez mais de forma fragmentada e desarticulada da visão de conjunto proposta inicialmente pelo período anterior.

O terceiro momento tem como marco a instituição do Estatuto da Cidade (Lei federal nº10.257/2001), que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, mais especificamente os artigos 182 e 183. Aqui se reafirma o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sempre apoiado a partir da aprovação por lei municipal. O plano diretor passa a ser considerado como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor deve tratar de todo o território do município, e não apenas os espaços urbanos.

Tendo como referência o Estatuto da Cidade, o ano de 2006 foi o prazo para que todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aqueles com população superior a 20 mil habitantes elaborassem seus planos diretores. Essa experiência revelou as fragilidades técnicas das municipalidades, além de reforçar o processo de individualização dos municípios que tendem a observar suas realidades e interesses específicos, sem perspectivas de cooperação com municípios próximos.

Do ponto de vista metropolitano, fragmentam-se as ações e criam-se leituras competitivas sobre o território, através, inclusive, das alterações de normatizações e parâmetros urbanísticos no âmbito dos municípios, como forma de atrair investimentos do capital industrial, imobiliário e de serviços, repercutindo no adensamento, sobretudo, das áreas periféricas. Isso, associado às cada vez mais frágeis instituições de gestão metropolitana, acaba por gerar uma multiplicidade de decisões e ações autônomas dos municípios no tecido das RMs, algumas vezes à revelia da autorização dos órgãos de gestão metropolitana.

O quarto e último momento diz respeito à instituição do Estatuto da Metrópole, que altera a Lei Federal nº 10.257/ 2001 e estabelece: diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) em RMs e AUs instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos; e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole abre possibilidades de reflexão sobre o resultado da experiência metropolitana no Brasil. Garson (2009) lembra alguns problemas que são recorrentes na realidade das RMs brasileiras: transporte, deficiência de saneamento básico, agravamento dos desequilíbrios sociais e econômicos, intenso crescimento das RMs existentes, multiplicação de números de RMs, entre outros aspectos.

As expectativas voltam-se para os possíveis debates que devem ocorrer no âmbito dos Estados para definir estratégias, critérios de criação e o papel das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas na organização dos territórios estaduais. Aspectos como a gestão dos arranjos institucionais, sejam novos ou já instituídos, além de procedimentos para avaliação de políticas metropolitanas, são também esperados como resultantes da aplicação deste Estatuto. Para tanto, é necessário reconhecer a diversidade de situações que hoje existe nos Estados brasileiros. As duas experiências de criação de regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul expressam um claro exemplo das diferenças políticas e institucionais que separam as regiões metropolitanas criadas nos anos 1970 e dos processos mais recentes. É o que será apresentado a seguir.

## AS DISTINTAS EXPERIÊNCIAS DA RMPA E DA RMSG NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul é um dos poucos Estados brasileiros (juntamente com São Paulo) que define em seu ordenamento territorial regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sendo que, até 2014, ao contrário da maioria das unidades da federação, o Estado albergava apenas uma região metropolitana e três aglomerações urbanas.

Neste sentido, a Constituição Estadual do RS, promulgada em 1989, inovou ao incluir em seu Capítulo III a questão “Da Região Metropolitana, das aglomerações urbanas e das microrregiões” (note-se que “região Metropolitana” está no singular). No seu Artigo 16 a Constituição considerou que

O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (Constituição Estadual, 1989, Artigo 16)

A primeira aglomeração urbana instituída foi a “Aglomeração Urbana Pelotas-Capão do Leão”, já em 1990, sendo esta ampliada para “Aglomeração Urbana do Sul” em 2002<sup>1</sup>. Posteriormente foram instituídas a Aglomeração Urbana do Nordeste (em 1994, transformada em “Região Metropolitana da Serra Gaúcha” em 2014) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (2004)<sup>2</sup>. Atualmente, segundo o Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (2013), com atualização em 2015, existem duas regiões metropolitanas e duas aglomerações urbanas institucionalizadas:

- i) a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), instituída em 1973 e composta por 34 municípios, com grande concentração urbana e demográfica;
- ii) a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), criada mais recentemente, em 2014 e configurada por 13 municípios, com forte densificação urbana e econômica entre Caxias do Sul e Bento Gonçalves. Estas regiões metropolitanas seguem um eixo contínuo – a BR 116 – que constitui o componente de integração das regiões de maior concentração industrial e de serviços do Estado.
- iii) a Aglomeração Urbana do Sul (AUSul), formada por cinco municípios,

(1) Projeto de Lei Complementar nº 9184/1990 e Projeto de Lei Complementar 271/2002.

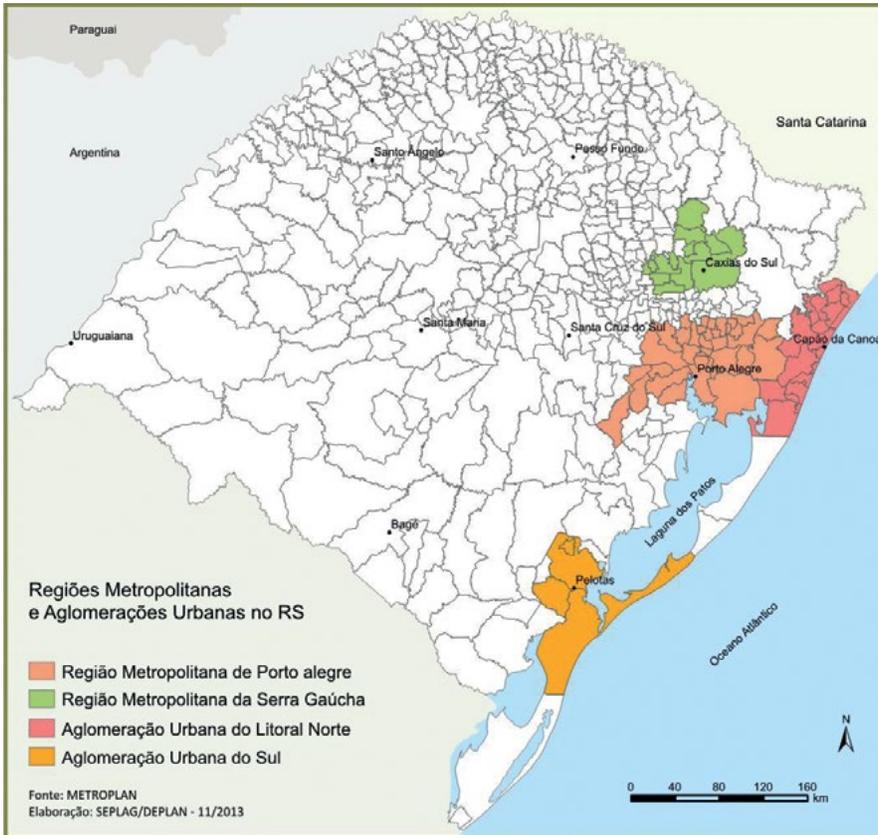
(2) A Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINOR) foi instituída pela Lei Complementar nº 12.100.

polarizados por Pelotas e Rio Grande, enquanto centros de grande importância econômica e histórica situados nas proximidades da fronteira com o Uruguai;

iv) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINORT), com 20 municípios, acompanhando a ocupação urbana contínua entre Tramandaí e Torres, com alta densificação sazonal no verão na sua faixa litorânea.

A Figura 1 apresenta um mapa com as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas existentes no Rio Grande do Sul.

Figura 1: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS.



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2013).

A seguir, discute-se a constituição e o desenvolvimento das duas realidades metropolitanas no contexto gaúcho, como base para uma reflexão sobre os distintos momentos de criação que as separam e suas consequências para a sua gestão.

## REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A RMPA foi instituída pelo Governo Federal em 1973, através da Lei Complementar nº 14, que estabeleceu as primeiras oito regiões metropolitanas do Brasil. A lei respeitou a delimitação proposta em um estudo que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul havia elaborado em 1968. A região era formada inicialmente por 14 municípios<sup>3</sup>, que tinham problemas comuns entre si e com Porto Alegre, e que deveriam ser abordados em conjunto. O estudo apresentava um esforço de conceituação da *área metropolitana*, entendendo-a como uma “área de concentrações generalizadas no plano físico e econômico e das decisões e comando no plano social” (DPRU, 1968. p. 10). O documento reunia diversas evidências do fenômeno metropolitano, caracterizando a Área Metropolitana de Porto Alegre como “polo de concentração generalizada de população, de capitais, fluxos comerciais, serviços e indústrias” (DPRU, 1968. p. 14). Para a delimitação, o estudo utilizou três critérios:

- i) a continuidade dos espaços “urbanizados”, medidos através de fotografias aéreas (escala aproximada de 1:50.000);
- ii) os fluxos de transportes, fundamentalmente de passageiros; e
- iii) as funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço urbano de Porto Alegre

A instituição da área metropolitana se deu, portanto, durante o governo militar. As regiões metropolitanas receberam muita atenção desse governo, e sua formalização foi estratégica para o seu projeto de desenvolvimento e central em suas políticas urbanas. O governo militar tratava as metrópoles como “o principal agente dinâmico do processo de desenvolvimento”, “o centro de comando da sociedade”, e o “foco de inovações que condicionam tanto o progresso econômico e tecnológico como as mudanças sociais que o acompanham” (SERFHAU, 1971, p. 22). Foi um período marcado pela centralização política, autoritarismo e pelo planejamento tecnocrata, calcado em uma visão restrita de desenvolvimento, bastante concentrada no desenvolvimento *econômico* com base na industrialização.

Apesar dessas características, o governo militar “formou alguns dos mais importantes organismos de planejamento metropolitano” (MARICATO, 2011), alguns dos quais resistem até hoje. No caso da RMPA, antes mesmo de sua instituição formal, foram criados, em 1970, o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), e o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), por iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O conselho era formado pelos mesmos municípios que formariam a RM, além de representantes dos governos estadual e federal. A criação desses órgãos propiciou condições para o desenvolvimento de um planejamento em escala metropolitana. Assim, o Plano

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

de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) foi elaborado entre setembro de 1971 e março de 1973, havendo sido apresentado poucos meses antes da instituição da Região RMPA pela Lei complementar nº 14. O GERM daria origem à Fundação de Planejamento Metropolitano (METROPLAN) criada em 1975<sup>4</sup>.

No que diz respeito à organização territorial, a RMPA caracterizava-se pela presença de um centro urbano dominante – a metrópole de Porto Alegre – que concentrava as atividades, os empregos e os fluxos. Dentre os demais municípios que formavam a RM, muitos tinham a característica de “cidade dormitório”, altamente dependentes da capital. O sistema viário e de transportes metropolitano era estruturado na forma de vias radiais ligando o centro de Porto Alegre às cidades vizinhas, atravessando os demais bairros da capital. Apesar disto, o estudo de delimitação da RM já identificou que havia uma “grande unidade” ou “um conjunto demográfico secundário”, centrado nos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, que exercia influência sobre “uma área que correspondia aos municípios de Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga” (DPRU, 1968. p. 23-24). Entre as primeiras ações planejadas e promovidas pelos órgãos de planejamento - e uma das poucas finalmente executadas – destacava-se a ligação ferroviária entre esses dois polos, através da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB).

Algumas dessas características territoriais permanecem até hoje. A metrópole de Porto Alegre segue sendo dominante e ainda concentra grande parte das atividades e serviços atrativos. Inclusive, segue havendo uma convergência dos sistemas viários e de transportes radialmente em direção ao centro da capital. Em paralelo, o centro formado por São Leopoldo e Novo Hamburgo, ao norte da RMPA, mantém-se como polo secundário e exerce forte influência e atração com relação aos municípios próximos. Também permanecem algumas desigualdades e contrastes que já se anunciavam na década de 1970. Alguns municípios, como Alvorada e Viamão, em que pese formarem parte da RM desde a sua instituição e serem limítrofes à capital, não conseguiram se desenvolver econômica e socialmente. Conforme dados da FEE (2013), em 2013 esses municípios ocupavam, respectivamente, o 496º e o 490º posto no ranking do PIB *per capita* dos municípios do RS (o Estado possui 497 municípios). Entre os habitantes de Alvorada e Viamão, mais de 50% dos trabalhadores realizam as suas atividades fora do seu município de residência, segundo o censo demográfico do IBGE de 2010.

Por outro lado, o contexto institucional se transformou bastante desde 1973 nas diferentes esferas de poder. Se as regiões metropolitanas foram centrais durante a ditadura militar, ao longo da década de 1980, com a abertura democrática, essas passaram para um segundo plano. O ambiente da constituinte foi bastante marcado pelo ideal de descentralização e da autonomia municipal, que acabou

---

(4) Lei complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013.

consagrado no texto constitucional. O município passa a ser considerado o território ideal para a política, considerando que a proximidade entre cidadãos e gestores levaria à uma democracia mais eficaz e ao melhor controle dos gestores por parte da população. Neste novo cenário, não havia espaço para a discussão sobre as regiões metropolitanas. Como conclui Maricato (2011, p. 16), “a pesada herança centralizadora que impactava negativamente o debate fez com que não se desse maior atenção às metrópoles no texto constitucional e nem no Estatuto da Cidade”.

A constituição relegou aos Estados o papel de instituir as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mas esvaziou o seu sentido, uma vez que o município tinha atribuição e autonomia para planejar e gerir as políticas territoriais. Os órgãos de planejamento metropolitano que não foram extintos tiveram suas atribuições fortemente diminuídas. A constituição reforçou a noção de as regiões deveriam ser estabelecidas para a execução das “funções públicas de interesse comum”, ou seja, somente aquelas funções que não podem ser resolvidas dentro do âmbito municipal. Sai de cena qualquer abordagem estratégica das RMs dentro de um planejamento nacional ou regional orientado ao desenvolvimento, seja ele econômico ou social.

No âmbito do RS, a METROPLAN permaneceu em funcionamento, mas suas atribuições foram revistas. O órgão passou a receber incumbências “não metropolitanas”, como prestar apoio técnico na área de planejamento a qualquer município do Estado. Não foram poucas as ameaças de extinção, e não houve renovação do quadro funcional – que se encontra seriamente debilitado e restrito – através de novos concursos públicos.

## REGIÃO METROPOLITANA DA SERRA GAÚCHA

Paradoxalmente, em paralelo a esse contexto de esvaziamento político da escala metropolitana, observou-se uma incrível proliferação de unidades urbanas instituídas pelos Estados. Entre 1988 e 2015, o número de unidades no país passou das 9 originais para 78 unidades formalizadas (RODRIGUES, 2015). Criar regiões metropolitanas através de leis estaduais, sem critérios técnicos nem motivações territoriais, passou a ser um *hobby* entre deputados, que assim se legitimavam como defensores, no legislativo, de conjuntos de municípios. Criaram-se aberrações, como no Estado de Santa Catarina, que foi totalmente dividido em regiões metropolitanas, sem deixar de fora nenhum município.

Foi nesse contexto que uma lei estadual no RS transformou a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), em Região Metropolitana da Serra Gaúcha<sup>5</sup>. Quando, em 1988 a Constituição nacional relegou a instituição das RMs e AUs para os Esta-

---

(5) Lei complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013.

dos, o RS contava ainda com uma única RM estabelecida – a RMPA. A Constituição estadual, de 1989, adaptou para o RS o texto nacional, definindo que o Estado poderia instituir, mediante lei complementar, “região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões” (Art. 16).

Em 1992, o Governo do Estado, através da Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, desenvolveu um estudo sobre as aglomerações urbanas do RS. O estudo teve como objetivos identificar e caracterizar as aglomerações urbanas existentes e definir as funções públicas de interesse comum em cada caso. Fruto desse estudo, em 1994, foi criada a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), pela Lei Complementar nº 10.335, de 28 de dezembro. Era formada por dez municípios: Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Teresa e São Marcos. A lei previa a criação de um Conselho Deliberativo para a AUNE, “composto pelos Prefeitos e pelos Presidentes de Câmaras de Vereadores dos Municípios que a integram” (art. 2º), a quem caberia a definição das funções públicas de interesse comum da região, bem como o seu planejamento, execução e controle, entre outras competências. Ainda segundo a lei, esse Conselho disporia de um “órgão de apoio técnico de âmbito regional, integrado por representantes da Administração Estadual e das Prefeituras Municipais da Região” (art. 3º). Esta estrutura foi formada e desenvolveu atividades relacionadas com o planejamento regional.

Em 2013, um deputado da região apresentou um projeto de lei complementar para transformar a AUNE na Região Metropolitana da Serra Gaúcha. A justificativa do projeto mencionava que “A realidade dessa região [...] nos obriga a procurar novas soluções e a aparelhar as instâncias de planejamento e gestão” e sugeria que “a criação de uma Região Metropolitana vai ao encontro dessa busca de soluções” (PLC 21/2013). Argumentava ainda que “diversas questões políticas, sociais, de uso e ocupação do solo ou estruturais de uma maneira em geral, possuem melhores condições de ser enfrentadas pela união de diversos municípios e do Estado” do que “se forem enfrentadas apenas por um município”. O documento alegava que haviam vantagens na transformação da Aglomeração em Região Metropolitana:

De forma principal, isto condiciona os municípios a dialogar entre si e, principalmente, com a população residente, para a busca de soluções comuns e para a construção do planejamento regional. Além disso, temos visto em regiões que optaram por este caminho, melhorias no Transporte Coletivo, no acesso à educação e a geração de emprego. (PLC 21/2013).

É notável na argumentação do PLC que as vantagens apresentadas dizem respeito às possibilidades do planejamento regional e da “busca de soluções comuns”. Isto já era possível, no entanto, no âmbito da Aglomeração Urbana instituída desde 1994. O novo *status* de região metropolitana não traz nenhuma vantagem neste sentido. A METROPLAN foi convidada a emitir um parecer técnico

sobre o PLC, e os comentários foram gerados nessa direção. Alegou-se que o simples fato de converter uma aglomeração em região metropolitana não tornava mais provável o acesso a recursos federais, e que os objetivos almejados já eram viáveis dentro do âmbito da AUNE. O estudo comparou dados e dinâmicas da AUNE com as 12 ou 15 regiões metropolitanas brasileiras reconhecidas por importantes estudos técnicos, demonstrando como as realidades eram diferentes, principalmente no que diz respeito à população global, densidade e aos movimentos pendulares.

Apesar do parecer contrário, em agosto de 2013 foi aprovada a Lei Complementar nº 14.293, criando a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG). Além dos 10 municípios que formavam a AUNE, passaram a integrar a RMSG os municípios de Antônio Prado, Ipê e Pinto Bandeira. Apesar da publicação da lei complementar estadual, a RMSG não pode se considerar formalmente instituída, uma vez que o art. 17 da Constituição Estadual prevê que “as leis complementares [...] só terão efeitos após a edição da lei municipal que aprove a inclusão do Município na entidade criada”, o que ainda não aconteceu no caso da RMSG. Além disso, a lei é incompleta, pois não apresenta em seu texto informações exigidas na Constituição Estadual, tais como:

- i) as funções públicas que serão objeto de gestão comum;
- ii) a forma de gerenciamento coletivo das funções públicas;
- iii) os recursos necessários para o atendimento de seus objetivos; e
- iv) os critérios de avaliação e a forma de revisão dos objetivos da instituição. Esses itens são considerados obrigatórios para as leis que instituem região metropolitana no RS, conforme prevê o art. 7º da Lei Complementar nº 11.740, de 2002.

A lei de criação da RMSG também “esqueceu” de revogar a lei que criava a AUNE, de modo que ambas unidades as urbanas se sobrepõem. Como aponta Rodrigues (2015, p. 23), cria-se “uma situação que, claramente, pode gerar insegurança jurídica no tratamento da questão urbana-regional”.

À parte dos conflitos legais, do ponto de vista das dinâmicas territoriais, a RMSG é a segunda maior concentração populacional do Rio Grande do Sul, ficando atrás apenas da RMPA. Com área total de 3.558,731 km<sup>2</sup>, totaliza uma população de 716.421 habitantes (IBGE, 2015). Apresenta como polo a cidade de Caxias do Sul, com 474.853 habitantes, maior centro urbano da região, configurando-se como polo comercial e de serviços. Bento Gonçalves funciona como um polo secundário. É também o segundo município mais populoso, com 113.287 habitantes (IBGE, 2015). No entanto, as cidades que formam a RMSG – salvo algumas exceções – são mais homogêneas no que diz respeito às condições de desenvolvimento, emprego e renda. Não há uma dependência tão grande do polo como se nota na RMPA. Essa característica revela-se também na estrutura territorial e viária da região, mais ramificada e não tão “radiocêntrica” como no caso da RMPA.

A RMSG é uma “das mais dinâmicas aglomerações industriais do Brasil. Polo da indústria metal mecânica, concentra quase 10% do PIB do Estado e cerca de 15% do PIB industrial. Caxias do Sul é o 34º PIB municipal brasileiro (19º PIB Industrial) e o 5º PIB da Região Sul (IBGE, 2010)” (SOARES, 2013, p. 26). No que diz respeito à sua estrutura urbana:

[...] já se configura uma forte tendência à conurbação entre Caxias do Sul e Farroupilha. Por outra parte, verifica-se a formação de uma mancha urbana única entre Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa. A “espinha dorsal”, o eixo urbano-industrial estruturador desse espaço urbano, conecta Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves que concentram mais de 80% do PIB da aglomeração. Essa aglomeração apresenta forte tendência à formação de um eixo urbano-industrial com a RMPA uma vez que Caxias do Sul situa-se a 90 km de Novo Hamburgo (polo econômico do norte da RMPA) e a 130 Km da capital. (SOARES, 2013, p. 26).

A proximidade entre os municípios e o seu porte pequeno favorece a uma intensa dinâmica de fluxos entre eles. É bastante normal que alguém more, estude e trabalhe em três municípios diferentes. A maioria dos municípios da região possuem PIB per capita acima da média estadual. Apesar disso o estudo realizado pela METROPLAN para análise da transformação da AUNE em RMSG (METROPLAN, 2013) demonstrou que o índice de movimentos pendulares da região era bastante mais baixo do que a média da RMPA. Com base em dados do Censo de 2010 do IBGE, verificou-se que somente 7,27% do total das pessoas que frequentam trabalho e/ou escola na região o fazem fora do município de residência. A média da RMPA é de 19,67%, que equivale ao índice nos municípios que mais “exportam” estudantes e trabalhadores da RMSG – Carlos Barbosa e Garibaldi, respectivamente 20,63% e 19,22%. Na RMPA os municípios com maiores índices de movimentos pendulares chegam a 44,5% (Alvorada) e 42,11% (Viamão).

O estudo apontava também que alguns dos municípios da então AUNE têm população muito pequena; taxas de urbanização muito baixas (abaixo de 30%); densidades demográficas igualmente baixas e características marcadamente rurais. O estudo concluía que não era razoável, do ponto de vista técnico e considerando os objetivos colocados na própria justificativa do PLC, converter a aglomeração em RM.

A criação da RMSG se insere, portanto, no contexto de um período onde nota-se “a banalização do conceito de região metropolitana” (SOARES, 2013, p. 22), no nível institucional. Nesse período, “perderam-se os referenciais nacionais e a categoria foi utilizada sem base teórica ou técnica”. Tornar-se ou integrar região metropolitana passou a ser considerado uma vantagem na disputa por recursos estaduais e federais. O Estado do Rio Grande do Sul foi mais conservador em um primeiro momento, instituindo aglomerações urbanas baseadas em estudos técnicos e considerando as características e dinâmicas territoriais. A RMSG fugiu à regra e

criou um precedente. Mas a RMPA não passou incólume no processo: o número de municípios que integram a região passou dos 14 originais – que se mantiveram até 1989 – à 35 em 2015. Os municípios que foram integrados mais recentemente o fizeram muito mais por força de pressões políticas do que por estarem inseridos nas dinâmicas metropolitanas do ponto de vista territorial.

Observa-se, portanto, no último período, um aumento do número de regiões e de municípios metropolitanos, simultâneo a um enfraquecimento institucional e de gestão nesses territórios. Como resposta a essa situação, foi publicado, em janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole. O novo diploma resgata a escala metropolitana para o âmbito da governança e do planejamento. Se não se propõe a “revisar” toda a situação de confusão gerada com a institucionalização de tantas regiões, o Estatuto pretende organizar e regular o tema a partir de sua aprovação. Aparecem, com o Estatuto, conceituações legais para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros; critérios para a delimitação dessas regiões e – principalmente – obrigações para os seus gestores, que até agora procuravam apenas acessar supostas vantagens sem se preocupar com a gestão dos problemas desses territórios. Espera-se que a partir do Estatuto inaugure-se uma nova fase no planejamento e na gestão das unidades territoriais urbanas no Brasil.

## DESAFIOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS

35

Com base nas discussões anteriores, busca-se neste capítulo destacar alguns dos principais desafios que se apresentam no processo de reflexão sobre as realidades metropolitanas no Brasil.

Inicialmente, cabe salientar a diversidade de unidades territoriais institucionalizadas com o caráter metropolitano ou inframetropolitano no Brasil. Assim, estudo do Observatório das MetrÓpoles publicado em 2015 apontava o país com 71 regiões metropolitanas, três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e quatro aglomerações urbanas (AUs), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, que, por sua vez, estavam compostas por 1.308 municípios (23,48% dos municípios do país), os quais concentravam mais de 112 milhões de habitantes, ou mais de 54% da população nacional (RODRIGUES, 2015). Destas, 25 ultrapassavam um milhão de habitantes, enquanto 33 possuíam menos de 500 mil habitantes, sendo que sete não alcançavam os 100 mil habitantes. Somente essa diversidade de situações institucionais e populacional já se configura como um fator instigante para a discussão da gestão metropolitana em nosso país.

Um primeiro desafio diz respeito ao redimensionamento da relação entre a realidade contemporânea das regiões metropolitanas e o perfil técnico e político das institucionalidades que as administra. A necessária análise e entendimento do processo de metropolização nas três últimas décadas esbarra na fragilização das instituições que, de forma direta ou indireta, atuam sobre as regiões metropolitanas. Esse quadro institucional aparece em permanente conflito com interesses municipais. Segundo Moura (2014, p. 6),

[...] os aglomerados urbanos, que são a expressão do processo de metropolização brasileiro e do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não guardam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais, tanto por parte da União quanto dos Estados.

Essas discrepâncias de interesses políticos e técnicos apontam, por um lado, para a necessidade de recomposição do quadro técnico com adequada qualificação metodológica, ajustando-se às demandas e contemporâneas dos espaços metropolitanos, ou seja, o papel das ações verticalizadas do capital internacional no espaço metropolitano; as dificuldades de diálogo entre as diferentes instâncias públicas que atuam ou intervêm nessas regiões; a necessidade de otimização de recursos utilizados por municípios e pelas entidades de gestão metropolitana.

De outro lado, é importante considerar as formas de interação entre as dimensões técnicas e políticas da gestão metropolitana, capazes de discutir o conceito de autonomia municipal frente às demandas metropolitanas. Neste sentido, o reconhecimento de demandas integradas em serviços e infraestrutura (FPIC), bem como o necessário controle de uso e ocupação de áreas limítrofes municipais dentro de regiões metropolitanas, são estratégias de médio e longo prazo que precisam ser enfrentadas, superando a atual dicotomia entre interesses políticos e necessidades socioespaciais dessas realidades.

Um caminho importante é garantir que o corpo técnico das RMs e das AUs tenha espaços efetivos nos processos participativos dentro de instâncias de decisão sobre planejamento, gestão e investimentos nos espaços metropolitanos. A ausência de reconhecimento da escala metropolitana na deliberação sobre esses aspectos precisa ser superada para que haja avanços.

Outro desafio importante é a construção de espaços institucionais capazes de coordenar novos arranjos colaborativos, sobretudo no âmbito intermunicipal em regiões metropolitanas, orientadas por diretrizes claras de planejamento e por concepções mais atuais de governança colaborativa, com apoio em propostas de cooperação e compartilhamento de responsabilidades. Garson (2009) ressalta que a ação coordenada em territórios metropolitanos padece das dificuldades do sistema federativo brasileiro, destacando-se a inexistência de instâncias de cooperação que permitam reduzir as desigualdades regionais.

O incentivo e direcionamento de ações dentro desses princípios, considerando objetivos e interesses comuns entre os atores envolvidos, tende a representar vantagens decisórias, com ganhos para recortes regionais, e não apenas para interesses isolados. Neste sentido, há contribuições na literatura sobre experiências nacionais e internacionais recentes que podem apontar para algumas alternativas (DRUMMOND, 2013; KLINK, 2009).

Ainda, a difícil tarefa de reinterpretar as espacialidades metropolitanas esbarra atualmente no espaço do planejamento, em seu sentido de análise territorial, avaliação e proposição de alternativas, articulado de forma mais clara aos processos de avaliação e gestão das RMs. Um olhar mais atento pode permitir identificar e evidenciar as diferenças socioespaciais e políticas existentes internamente às RMs como, por exemplo, a coexistência entre espaços conurbados e grandes vazios urbanos, ruralidades e espaços de exceção em periferias municipais, revelando conflitos com grandes adensamentos urbanos de áreas habitacionais recentes. Ao ampliar o foco, é importante também entender quais as interlocuções existentes entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto estadual.

Esses e outros desafios parecem encontrar um espaço nas instituições brasileiras que pensam e fazem o planejamento e gestão metropolitanos. Não há respostas prontas, nem totalmente replicáveis, hajam vistas as diferenças regionais no contexto brasileiro. A expectativa é de que esse diálogo aponte para perspectivas mais promissoras sobre a realidade das regiões metropolitanas no país.

## DESAFIOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS

Com base nas discussões anteriores, busca-se neste capítulo destacar alguns dos principais desafios que se apresentam no processo de reflexão sobre as realidades metropolitanas no Brasil.

Inicialmente, cabe salientar a diversidade de unidades territoriais institucionalizadas com o caráter metropolitano ou inframetropolitano no Brasil. Assim, estudo do Observatório das Metrôpoles publicado em 2015 apontava o país com 71 regiões metropolitanas, três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e quatro aglomerações urbanas (AUs), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, que, por sua vez, estavam compostas por 1.308 municípios (23,48% dos municípios do país), os quais concentravam mais de 112 milhões de habitantes, ou mais de 54% da população nacional (RODRIGUES, 2015). Destas, 25 ultrapassavam um milhão de habitantes, enquanto 33 possuíam menos

de 500 mil habitantes, sendo que sete não alcançavam os 100 mil habitantes. Somente essa diversidade de situações institucionais e populacional já se configura como um fator instigante para a discussão da gestão metropolitana em nosso país.

Um primeiro desafio diz respeito ao redimensionamento da relação entre a realidade contemporânea das regiões metropolitanas e o perfil técnico e político das institucionalidades que as administra. A necessária análise e entendimento do processo de metropolização nas três últimas décadas esbarra na fragilização das instituições que, de forma direta ou indireta, atuam sobre as regiões metropolitanas. Esse quadro institucional aparece em permanente conflito com interesses municipais. Segundo Moura (2014, p. 6),

[...] os aglomerados urbanos, que são a expressão do processo de metropolização brasileiro e do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não guardam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais, tanto por parte da União quanto dos Estados.

Essas discrepâncias de interesses políticos e técnicos apontam, por um lado, para a necessidade de recomposição do quadro técnico com adequada qualificação metodológica, ajustando-se às demandas e contemporâneas dos espaços metropolitanos, ou seja, o papel das ações verticalizadas do capital internacional no espaço metropolitano; as dificuldades de diálogo entre as diferentes instâncias públicas que atuam ou intervêm nessas regiões; a necessidade de otimização de recursos utilizados por municípios e pelas entidades de gestão metropolitana.

De outro lado, é importante considerar as formas de interação entre as dimensões técnicas e políticas da gestão metropolitana, capazes de discutir o conceito de autonomia municipal frente às demandas metropolitanas. Neste sentido, o reconhecimento de demandas integradas em serviços e infraestrutura (FPIC), bem como o necessário controle de uso e ocupação de áreas limítrofes municipais dentro de regiões metropolitanas, são estratégias de médio e longo prazo que precisam ser enfrentadas, superando a atual dicotomia entre interesses políticos e necessidades socioespaciais dessas realidades.

Um caminho importante é garantir que o corpo técnico das RMs e das AUs tenha espaços efetivos nos processos participativos dentro de instâncias de decisão sobre planejamento, gestão e investimentos nos espaços metropolitanos. A ausência de reconhecimento da escala metropolitana na deliberação sobre esses aspectos precisa ser superada para que haja avanços.

Outro desafio importante é a construção de espaços institucionais capazes de coordenar novos arranjos colaborativos, sobretudo no âmbito intermunicipal em regiões metropolitanas, orientadas por diretrizes claras de planejamento e por concepções mais atuais de governança colaborativa, com apoio em propostas de

cooperação e compartilhamento de responsabilidades. Garson (2009) ressalta que a ação coordenada em territórios metropolitanos padece das dificuldades do sistema federativo brasileiro, destacando-se a inexistência de instâncias de cooperação que permitam reduzir as desigualdades regionais.

O incentivo e direcionamento de ações dentro desses princípios, considerando objetivos e interesses comuns entre os atores envolvidos, tende a representar vantagens decisórias, com ganhos para recortes regionais, e não apenas para interesses isolados. Neste sentido, há contribuições na literatura sobre experiências nacionais e internacionais recentes que podem apontar para algumas alternativas (DRUMMOND, 2013; KLINK, 2009).

Ainda, a difícil tarefa de reinterpretar as espacialidades metropolitanas esbarra atualmente no espaço do planejamento, em seu sentido de análise territorial, avaliação e proposição de alternativas, articulado de forma mais clara aos processos de avaliação e gestão das RMs. Um olhar mais atento pode permitir identificar e evidenciar as diferenças socioespaciais e políticas existentes internamente às RMs como, por exemplo, a coexistência entre espaços conurbados e grandes vazios urbanos, ruralidades e espaços de exceção em periferias municipais, revelando conflitos com grandes adensamentos urbanos de áreas habitacionais recentes. Ao ampliar o foco, é importante também entender quais as interlocuções existentes entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto estadual.

Esses e outros desafios parecem encontrar um espaço nas instituições brasileiras que pensam e fazem o planejamento e gestão metropolitanos. Não há respostas prontas, nem totalmente replicáveis, hajam vistas as diferenças regionais no contexto brasileiro. A expectativa é de que esse diálogo aponte para perspectivas mais promissoras sobre a realidade das regiões metropolitanas no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, discutiu-se os principais desafios no atual momento de debate sobre planejamento e gestão das regiões metropolitanas no país, promovida pela criação do Estatuto da Metrópole.

Destacam-se, como primeiras considerações, que o entendimento de região metropolitana mudou significativamente ao longo do tempo, de um espaço estratégico para expansão do desenvolvimento industrial às novas relações entre capital internacional e territorial, no contexto presente de flexibilidade na produção e consumo.

Na realidade brasileira destacam-se quatro marcos institucionais que definem diferentes contextos de atuação do planejamento e da gestão em contextos metropolitanos. No atual momento, a partir da criação do Estatuto da Metrópole, o texto ressalta oportunidades de redefinição institucional para recuperação do papel do Estado como mediador de interesses e demandas no âmbito metropolitano, agora numa perspectiva de integração interfederativa e viabilização de arranjos colaborativos consistentes com o momento contemporâneo.

Por fim, apresenta-se um quadro de desafios que merecem ser considerados sobre o papel dos atores, renovação dos quadros técnicos e retomada da dimensão territorial no planejamento. As possibilidades no campo do planejamento e dos investimentos em espaços metropolitanos são tão grandes quanto os diferentes tratamentos existentes nas realidades estaduais brasileiras. Além disso, a própria gestão da Lei de Estatuto da Metrópole deve ser considerada como ponto de pauta, haja vista a experiência da aplicação do Estatuto da Cidade, sem uma avaliação devida. Enfim, há que se esperar novos cenários metropolitanos para os próximos anos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar n° 14**, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: 1973. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 22/06/2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso 22/06/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n° 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

CASTELLS, M. **Problemas de investigación en Sociología Urbana**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1971.

\_\_\_\_\_. La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. **Ñ - Revista de Cultura**. Buenos Aires: El Clarín, 28 de junio de 2013.

DPRU (Departamento de Planejamento Regional e Urbano). **Delimitação da Área Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul, 1968.

DRUMMOND, M. V. D. (org.) **Pensar metropolitano**: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita dos municípios do Rio Grande do Sul, 2013**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>> Acesso em 06/08/2016.:

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas** - por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico. 2010.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez, 2009.

MAGALHÃES, F. N. C. **Transformações socioespaciais na cidade-região em formação**: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano. PPGG/UFMG, 2008.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v.25, n.71. São Paulo, 2011.

METROPLAN, Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. **Análise da possibilidade de transformação da Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE, em Região Metropolitana de Caxias do Sul**. METROPLAN: 2013.

MOURA, R. et. al (orgs.) **Integração dos Municípios Brasileiros à Dinâmica de Metropolização**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. CNPq – INSTITUTOS DO MILÊNIO, outubro de 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Aglomerções Urbanas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, 1992.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 23.856**, de 08 de maio de 1975. Institui a Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN, abre crédito especial e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1975.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, de 03 de outubro de 1989. Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>> Acesso em 22/06/2016.:

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 10.335**, de 28 de dezembro de 1994. Institui a Aglomeração Urbana do Nordeste e dispõe sobre a gestão regional e o órgão de apoio técnico. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 11.740**, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado [...] e revoga a Lei complementar 9.479 de 1991. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 14.293**, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 2013.

RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

RODRIGUES, J. M. (coord.). **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil**: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. INCT Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: IPPUR, 2015.

SERFHAU. **Organização administrativa das áreas metropolitanas**. Ministério do Interior. Brasília: 1971.

SOARES, P. R. Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana? O debate no Rio Grande do Sul. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais e-metropolis**, nº 15, ano 4. Rio de Janeiro: Observatório das metrôpoles, 2013.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.