

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

**ROSANNE LIPP JOÃO HEIDRICH**

**REDES DE ATORES E (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL NA REGIÃO**  
**METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE:**  
**CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**ROSANNE LIPP JOÃO HEIDRICH**

**REDES DE ATORES E (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE:  
CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Dra. Heleniza Ávila Campos

PORTO ALEGRE

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Heidrich, Rosanne Lipp João

H465 Rede de atores e (des)articulação institucional na região metropolitana de Porto Alegre: contribuições ao debate sobre a governança interfederativa / Rosanne Lipp João Heidrich -- 2022.

192 f.; il.

Orientadora: Dra. Heleniza Ávila Campos

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2022.

1. Planejamento urbano regional 2. Governança interfederativa 3. Análise de Redes Sociais 4. Rede urbana 5. Neoinstitucionalismo 6. Porto Alegre, Região Metropolitana de (RS) I. Campos, Heleniza Ávila (Orient.) II. Título.

CDD 711.4098165

ROSANNE LIPP JOÃO HEIDRICH

**REDES DE ATORES E (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE:  
CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Porto Alegre, 1º de fevereiro de 2022.

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Latussa Bianca Laranja Monteiro**  
Examinadora Externa do Instituto Jones dos Santos Neves / ES

---

**Prof. Dr. Lizandro Lui**  
Examinador Externo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas / DF

---

**Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Luciana Inês Gomes Miron**  
Examinadora Interna – PROPUR/UFRGS

---

**Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Heleniza Ávila Campos**  
Orientadora e Presidente da Banca – PROPUR/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores, servidores e colegas do PROPUR; especialmente à Professora Dra. Heleniza Campos, pelos ensinamentos e pela oportunidade de crescimento oferecidos por meio da pesquisa sobre o urbano-regional.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição que me proporcionou a formação profissional, desde a graduação ao doutorado, e onde iniciei a trajetória como profissional docente.

Aos que me incentivaram para a realização do curso, especialmente ao colega Arquiteto – Dr. Claudio Ugalde – e ao geógrafo Dr. Antonio Cargnin pelo incentivo em realizar o doutorado e a participar dos Seminários Nacionais de Governança Metropolitana, realizados – entre 2015 e 2019 – no IPEA e em outras entidades.

Aos pesquisadores do IPEA, entre os quais o Marco Costa, a Bárbara Margutti, o Lizandro Lui e a Sara Rabello, pela troca de conhecimento e incentivo para a publicação do relatório das relações interfederativas na RMPA.

Ao Carlo, à Daniela, ao Tiago Paixão e ao Natan pelo apoio operacional e pela colaboração em diferentes momentos da minha pesquisa. À Dra. Leticia Barbosa, pelo apoio na elaboração das análises ARS.

À Carla e Lilian do Observatório das Metrôpoles de Maringá/PR pelo apoio e troca de informações.

Agradeço a compreensão dos amigos e familiares pela minha ausência em função dos estudos, especialmente ao Roberto e à Cristiane.

Por fim, mas não em menor importância, aos membros das bancas, desde a minha seleção até a apresentação da tese e, a todos os que contribuíram com esta pesquisa respondendo aos questionários e fornecendo informações.

A característica essencial do tempo é a de que sempre contém algo novo. [...] Essa propriedade essencial do tempo leva a várias decorrências. Uma é a de que sempre existe futuro. Outra, é que o futuro é sempre novo, e forma-se dentro de um processo de desenvolvimento. [...] se apresenta como categoria das possibilidades. [...] Por isso podemos encarar o futuro com otimismo

*Frank Svensson, Arquitetura, Criação e Necessidade, 1991.*

## RESUMO

A publicação do Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015, trouxe avanços enquanto política pública voltada ao contexto metropolitano, contudo, no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS (RMPA), verifica-se a necessidade da superação de alguns obstáculos para a sua implementação e efetivação. Desse modo, a pesquisa procurou verificar as relações entre municípios e entre estes e entidades representantes da sociedade organizada na região, a fim de identificar as redes institucionais existentes e os múltiplos territórios político-institucionais estabelecidos. Inferindo-se, assim, os processos que permeiam suas configurações, e a propensão de seus arranjos para apoiar a estruturação da governança metropolitana. Buscou-se, ainda, reconhecer a importância que atores individuais - gestores e técnicos municipais e, integrantes de instituições associativas representantes da sociedade na RMPA - atribuem ao estabelecimento de um processo de planejamento integrado metropolitano. Com tais objetivos utilizou-se a teoria-metodologia da Análise de Redes Sociais (ARS), apoiada em vertentes teóricas do Neoinstitucionalismo, realizando análises de diferentes redes institucionais estabelecidas na região. Um questionário semiestruturado foi aplicado a 191 atores, com uma taxa de retorno de 31%. Verificou-se que a constituição de territórios fruto do associativismo, dado pela articulação dos atores municipais, sobrepõe-se à região metropolitana. Entretanto, há o reconhecimento da importância do planejamento integrado entre estado e municípios na região. Isso indica a possibilidade do desenvolvimento de um processo de (re)territorialização metropolitana, para o qual a instituição da governança metropolitana seria o ponto de partida, a fim de direcionar seu planejamento e gestão. Conclui-se que tal processo depende do desenvolvimento de uma cultura metropolitana, a partir de uma visão integrada da RMPA. E, para tanto, serão decisivas a participação e a coordenação efetiva do Estado, enquanto direcionador e fomentador de perspectivas para a região.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana. Governança. Processo Socioespacial. Planejamento. Funções públicas de interesse comum. Atores. Redes. Neoinstitucionalismo. Região metropolitana de Porto Alegre/RS.

## ABSTRACT

The publication of the Metropolis Statute, Law 13.089/2015, brought advances as a public policy aimed at the metropolitan context, however, in the case of the Metropolitan Region of Porto Alegre/RS (RMPA), there is a need to overcome some obstacles for its implementation and effectiveness. In this way, the research sought to verify the relationships between municipalities and between them and entities representing the organized society in the region, to identify the existing institutional networks and the multiple political-institutional territories established. Thus, inferring the processes that permeate its configurations and the propensity for the arrangements to support the structuring of the metropolitan governance. It was also sought to recognize the importance that individual actors - municipal managers and technicians and members of associative institutions representing society in the RMPA - attribute to the establishment of an integrated metropolitan planning process. With these objectives, the theory-methodology of Social Network Analysis (SNA) was used, supported by theoretical aspects of Neo-institutionalism, carrying out analyzes of different institutional networks established in the region. A semi-structured questionnaire was applied to about 191 actors, whose return rate was 31%. The results showed that the constitution of territories due to associativism, given by the articulation of municipal actors, overlaps with the metropolitan region. Nevertheless, there is recognition of the importance of integrated planning between the State and municipalities in the region. This indicates the possibility of developing a process of metropolitan (re)territorialization, for which the institution of metropolitan governance would be the starting point, to direct its planning and management. However, this process still depends on the development of a metropolitan culture, based on an integrated vision of the RMPA. For this to be achieved, the participation and effective coordination of the State will be decisive as a driver and promoter of perspectives for the region.

**Keywords:** Metropolitan region. Governance. Social-spatial process. Planning. Public Functions of Common Interest. Actors. Networks. Neo-institutionalism. Metropolitan Region of Porto Alegre/RS

## RESUMEN

La publicación del Estatuto de la Metrópolis, Ley 13.089/2015, trajo avances como política pública dirigida al contexto metropolitano, sin embargo, en el caso de la Región Metropolitana de Porto Alegre/RS (RMPA), existe la necesidad de superar algunos obstáculos para su implementación y efectividad. De esta forma, la investigación buscó verificar las relaciones entre los municipios y entre estos y las entidades representativas de la sociedad organizada en la región, con el fin de identificar las redes institucionales existentes y los múltiples territorios político-institucionales establecidos. Infiriendo, así, los procesos que permean sus configuraciones, y la propensión de sus arreglos a apoyar la estructuración de la gobernanza metropolitana. También se buscó reconocer la importancia que los actores individuales – gestores y técnicos municipales y miembros de instituciones asociativas representativas de la sociedad en la RMPA – atribuyen al establecimiento de un proceso integrado de planificación metropolitana. Con tales objetivos, se utilizó la teoría-metodología del Análisis de Redes Sociales (ARS), sustentada en aspectos teóricos del Neoinstitucionalismo, realizando análisis de diferentes redes institucionales establecidas en la región. Se aplicó un cuestionario semiestructurado a 191 actores, con una tasa de retorno del 31%. Se encontró que la constitución de territorios como resultado del asociativismo, dado por la articulación de actores municipales, se superpone con la región metropolitana. Sin embargo, se reconoce la importancia de la planificación integrada entre el estado y los municipios de la región. Esto indica la posibilidad de desarrollar un proceso de (re)territorialización metropolitana, del cual la institución de la gobernanza metropolitana sería el punto de partida, para orientar su planificación y gestión. Se concluye que este proceso depende del desarrollo de una cultura metropolitana, a partir de una visión integrada de la RMPA. Y, para ello, será decisiva la participación y coordinación efectiva del Estado, como motor y promotor de perspectivas para la región.

**Palabras clave:** Región Metropolitana. Gobernación. Proceso socioespacial. Planificación. Funciones públicas de interés común. Actores. Redes Neoinstitucionalismo. Región Metropolitana de Porto Alegre/RS.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estágio de institucionalização do processo metropolitano nas RMs de 1975.....	44
Quadro 2 – Mudança institucional: pressupostos do Neoinstitucionalismo centrado na política.	66
Quadro 3 – Características estruturais das Redes, Propriedades e Significado.....	79
Quadro 4 – Processo da Pesquisa Múltiplos Meios.....	82
Quadro 5 – Detalhamento das Pesquisas da Tese, Objetivos e Meios.....	83
Quadro 6 – Elementos de Análise da Pesquisa.....	84
Quadro 7 – IDESE Total e Indicadores que compõem os Blocos Educação, Saúde, Renda.....	95
Quadro 8 – Municípios RMPA, Leis Orgânicas e instrumentos de integração, cooperação e participação.....	109
Quadro 9 – Sistemas integrados nos Municípios da RMPA para o Abastecimento de Água...	117
Quadro 10 – Comitês de Bacias Hidrográficas presentes na RMPA.....	144
Quadro 11 – Caracterização das Bacias Hidrográficas na RMPA.....	145
Quadro 12 – Informação dos respondentes quanto à participação em “outras” Entidades ou Conselhos.....	155
Quadro 13 – Sistematização das justificativas da importância de o município pertencer à RMPA.....	158
Quadro 14 – Contribuições dos respondentes quanto às FPICs Prioritárias.....	161
Quadro 15– Informação de Planos e Projetos Integrados e Municípios Envolvidos.....	162
Quadro 16 – Observações dos respondentes sobre a implementação de um Fundo Metropolitano.....	167
Quadro 17 – Outras Entidades indicadas pelos respondentes para participarem da Governança Interfederativa.....	168
Quadro 18 – Outras políticas públicas consideradas prioritárias pelos respondentes.....	169

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Análise sistêmica: interação dos componentes que influenciam a organização do espaço metropolitano.....	27
Figura 2– Os Processos de formulação de Políticas Públicas e de formulação do PDUI.....	50
Figura 3 – Composição da Governança Interfederativa Metropolitana.....	55
Figura 4 – O Planejamento e e Ciclos de Gestão.....	61
Figura 5 – Grafos da ARS e a análise do poder dos atores.....	78
Figura 6 – Elementos do processo da elaboração do grafo.....	89
Figura 7 – A RMPA e os municípios que dela participam.....	91
Figura 8 – IDESE Total dos municípios da RMPA – 2013 e 2018.....	96
Figura 9 – IDESE Renda dos Municípios da RMPA em 2013 e 2018.....	101
Figura 10 – Mapa do RS com a Regionalização inicial em 21 COREDEs.....	103
Figura 11 – Municípios e Nível de Integração à Metropolização na RMPA – 2012.....	108
Figura 12 – A Rede de Interações Topológicas entre os Atores - Municípios na RMPA.....	110
Figura 13 – As Redes de Políticas Públicas na RMPA.....	121
Figura 14 – Territórios-zona das Associações de Municípios na RMPA.....	124
Figura 15 – Território-rede das Associações de Municípios.....	128
Figura 16 – Território-zona dos Consórcios na RMPA.....	130
Figura 17 –Território-rede dos Atores Consorciados.....	134
Figura 18 – COREDEs e seus Territórios-zona na RMPA.....	136
Figura 19 – Território-rede dos COREDEs.....	142
Figura 20 – Territórios-zona dos Comitês de Bacias Hidrográficas na RMPA .....	143
Figura 21 – Territórios-rede dos Comitês de Bacias Hidrográficas.....	146
Figura 22 – A Rede potencial dos Atores na RMPA.....	149
Figura 23 – A Rede dos Atores respondentes do questionário.....	156
Figura 24 – A Rede das FPICs de Interesse na RMPA, segundo os respondentes.....	171

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Municípios em RMs no Brasil -1973 a 2019.....	41
Gráfico 2 – Número de RMs, RIDEs e AUs nos estados.....	41
Gráfico 3 – PIB dos Municípios da RMPA 2018.....	93
Gráfico 4 – PIB per capita e salário médio (em SM) dos Municípios da RMPA.....	93
Gráfico 5 – Receitas, Transferências e Despesas dos Municípios da RMPA – 2019.....	94
Gráfico 6 – IDESE blocos, Saúde, Educação e Renda Municípios da RMPA 2018.....	97
Gráfico 7 – Cobertura de abastecimento de água e coleta de esgoto RMPA.....	116
Gráfico 8 – Percentual de Participação dos Atores - Municípios na Pesquisa.....	153
Gráfico 9 – Tempo de Residência dos Respondentes na RMPA.....	154
Gráfico 10 – Atuação dos Respondentes.....	155
Gráfico 11 – Participação dos respondentes no desenvolvimento de Políticas Públicas.....	155
Gráfico 12 – Importância atribuída à integração do Município na RMPA.....	157
Gráfico 13 – Atores com participação na elaboração ou execução de plano municipal, regional ou estadual.....	159
Gráfico 14 – Proporção de atores com atuação em planos inter-relacionados a outros plano...160	
Gráfico 15 – Priorização entre as FPICs na RMPA segundo os atores.....	161
Gráfico 16 – Conhecimento relativo à realização de Planos, Projetos Integrados.....	162
Gráfico 17 – Participação de Órgão Estadual na Elaboração de Planos, Projetos Integrados....	163
Gráfico 18 – Conhecimento da atuação prévia do Conselho Deliberativo Metropolitano.....	164
Gráfico 19 – Conhecimento das Diretrizes da Lei 13.089/2015.....	164
Gráfico 20 – Participação ou conhecimento quanto à instituição da Governança Interfederativa na RMPA.....	165
Gráfico 21 – Motivos que dificultam a instituição da Governança Interfederativa na RMPA.166	
Gráfico 22 – Importância do processo de planejamento interfederativo.....	166
Gráfico 23 – Criação e gestão pelos municípios de Fundo de Investimentos para a RMPA....	167
Gráfico 24 – Indicação de Representantes da Sociedade Organizada para a Governança Interfederativa.....	168
Gráfico 25 – Priorização das políticas de atuação da Governança Interfederativa na RMPA...169	
Gráfico 26 – Contribuição de uma Governança Interfederativa para o alcance do ODS 11.....	170

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População e Nº de Municípios Regiões Metropolitanas instituídas pela União - 1975 e 2020.....	43
Tabela 2 – Taxa de retorno da pesquisa.....	86
Tabela 3 – Publicações no Brasil sobre RMs.....	87
Tabela 4 – Taxa de Crescimento da População na RMPA período 1991 a 2020.....	92
Tabela 5 – Produto Interno Bruto - PIB e PIB per capita RMPA x RS - 2010 – 2018.....	92
Tabela 6 – IDESE Médio, do IDESE Total e Blocos Educação, Renda e Saúde, da RMPA e do RS – 2018.....	95
Tabela 7 – 10 Municípios de Maior e Menor Idese Saúde na RMPA – 2018.....	98
Tabela 8 – IDESE Bloco EDUCAÇÃO dos Municípios da RMPA.....	99
Tabela 9 – Dez Municípios de Maior e Menor Idese Renda na RMPA – 2018.....	99
Tabela 10 – RMPA - Municípios Com Menor e Maior Taxa de Analfabetismo – 2010.....	100
Tabela 11 – Municípios com maior Grau de Centralidade de Entrada.....	111
Tabela 12 – RMPA Tipos de Sistemas de Abastecimento de Água e População 2018.....	117
Tabela 13 – Municípios, Grau e Centralidade e PIB.....	148
Tabela 13 – Contribuição Dos Conjuntos De Atores Para A Pesquisa.....	153
Tabela 14 – Grau de Centralidade atribuídos às FPICs pelos respondentes do <i>Survey</i> .....	172

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ACC	Associação Com. e Ind. De Cachoeirinha
ACI	Assoc. Comercial, Industrial e de Serviços de Montenegro/Pareci Novo
ACI NH CB EV	Assoc. Com. Ind. e de Serv. de N. Hamburgo, Campo Bom e E. Velha
ACIAL	Assoc. Com. Ind. e Serv. De Alvorada
ACIGRA	Assoc. Com. Ind. e de Serv. De Gravataí
ACIGUA	Assoc. Com. Ind. e Serv. De Guaíba
ACIS	Assoc. Com. Ind. e de Serv. de Sapucaia Do Sul
ACIS CAÍ	Associação do Comércio, Ind. e Serviços de São Sebastião do Caí
ACISA	Assoc. Comercial, Ind. e de Serviços de Sapiranga, Araricá e N. Hartz
ACISA	Assoc. do Com. Ind. Serv. e Agropec. Nova Santa Rita
ACISA	Assoc. do Com. Ind. Serv. de Rolante e Riozinho
ACISAP	Assoc. Com. Ind. e de Serv. de Santo Antônio Da Patrulha
ACISAR	Associação Comercial e Industrial de Arroio dos Ratos
ACISE	Assoc. Com. Ind. e Serv. De Esteio
ACIST	Assoc. Com. Ind. Serv. e Tec. De São Leopoldo
ACIVI	Associação Comercial Industrial e de Serviços De Viamão
ACPA	Assoc. Comercial. De Porto Alegre
AGERGS	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do R.G.S.
AGESAN	Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento
ALERGS	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
AMPARA	Associação Municípios Vale do Paranhana
AMVARC	Associação Municípios Vale do Rio Caí
AMVARS	Associação Municípios do Vale Rio dos Sinos
ASMURC	Associação Municípios da Região Carbonífera
ATM	Assoc. dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros
AUs	Aglomerados Urbanos
CBHs	Comitês de Bacia hidrográficas
CDM	Conselho Deliberativo Metropolitano
CETM	Conselho Estadual Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros
CF88	Constituição Federal de 1988
COMITESINOS	Comitê da Bacia do rio dos Sinos
CMM	Conselho Metropolitano de Municípios
CONESAN	Conselho Estadual de Saneamento
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento

CRH-RS	Conselho de Recursos Hídricos do RS
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EM	Estatuto da Metr�pole
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circula�o
FAMURS	Federa�o Dos Municípios do Rio Grande do Sul
FEE	Funda�o de Economia e Estatística
FIPE	Funda�o instituto de Pesquisas Econ�micas
FNEM	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FPICs	Fun�es Públicas de Interesse Comum
GRANPAL	Assoc. Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre
GGM	Gabinete de Governança Metropolitano
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisas Econ�micas Aplicadas
LO	Lei Orgânica
METROPLAN	Funda�o de Planejamento Metropolitano e Regional
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MUNIC	Pesquisa de Informa�es Básicas dos Municípios
ONU	Organiza�o das Na�es Unidas
PAC	Programa de Acelera�o do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDM	Plano de Desenvolvimento Metropolitano
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
Pr�-Sinos	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia H. do Rio dos Sinos
RCCs	Resíduos da Constru�o Civil
RF	Região Funcional
RIGs	Rela�es Intergovernamentais
RM	Região Metropolitana
RM's	Regiões Metropolitanas
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SETM	Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros
SEPLAN	Secretaria de Planejamento Mobilidade e Desenvolvimento Regional
SPGG	Secretaria de Planejamento Governança e Gestão
SMIM	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
TCFA	Taxa de Controle de Fiscaliza�o Ambiental
UF's	Unidades da Federa�o

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>25</b>
2.1 TEORIAS E CONCEITOS PARA A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL	25
2.2 DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA	31
<b>2.2.1 Breve Histórico da Instituição das Regiões Metropolitanas do Brasil .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 O Pós CF/88 e a Política Metropolitana .....</b>	<b>37</b>
<b>2.2.3 Contexto Atual do Processo Institucional Metropolitano .....</b>	<b>40</b>
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA	46
<b>2.3.1 A Dimensão Política e a Compatibilização das Agendas dos Níveis de Governo .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.2 A Governança Pública e a Governança Interfederativa Metropolitana .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.3 Ciclos de Planejamento e Gestão: temporalidade e fragmentação .....</b>	<b>59</b>
<b>2.3.4 Planejamento Público e Regionalização .....</b>	<b>62</b>
2.4 TEORIAS PARA O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES	64
<b>2.4.1 O Neoinstitucionalismo .....</b>	<b>65</b>
<b>2.4.2 Abordagem de Redes Sociais.....</b>	<b>71</b>
<b>2.4.2.1 Redes: Caracterização e Propriedades</b>	76
<b>3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>81</b>
3.1 DELINEAMENTO DO MÉTODO	81
3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	82
<b>3.2.1 Detalhe do Processo da Realização da Pesquisa .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2.2 Estudo de Caso na RMPA .....</b>	<b>84</b>
<b>3.2.2.1 Pesquisa <i>Survey</i>.....</b>	<b>85</b>
<b>3.2.2.2 Análise Quali-quantitativa Descritiva .....</b>	<b>86</b>
<b>3.2.2.3 Análise De Redes .....</b>	<b>88</b>
3.3 ANÁLISE DOS DADOS	89
<b>4 A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....</b>	<b>91</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA RMPA	92
<b>4.1.2 O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico na RMPA.....</b>	<b>95</b>
4.2 A RMPA NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO RS	102
<b>4.2.1 Histórico dos Avanços e Retrocessos para Gestão Plena da RMPA.....</b>	<b>105</b>
4.3 A DINÂMICA DA METROPOLIZAÇÃO NA RMPA	107
<b>4.3.1 Explorando a Rede De Atores-Municípios da RMPA .....</b>	<b>110</b>

4.4 QUADRO DO DESENVOLVIMENTO DAS FPICs NA RMPA	112
<b>4.4.1 FPIC Mobilidade e Transporte</b> .....	<b>112</b>
<b>4.4.2 FPIC Recursos Hídricos e Saneamento</b> .....	<b>114</b>
<b>4.4.3 Considerações sobre o desenvolvimento das FPICs</b> .....	<b>119</b>
<b>5 ATORES, REDES E TERRITÓRIOS NA RMPA</b> .....	<b>122</b>
5.1 O TERRITÓRIO E AS REDES DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS	123
<b>5.1.1 Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL)</b> .....	<b>125</b>
<b>5.1.2 Associação dos Municípios do Vale Do Rio Dos Sinos (AMVARS)</b> .....	<b>126</b>
<b>5.1.3 Municípios em Associações Municipais Sem Integração com a RMPA</b> .....	<b>126</b>
<b>5.1.4 Resultados da ARS no Território - Rede de Associações de Municípios</b> .....	<b>127</b>
5.2 O TERRITÓRIO E A REDE DE ATORES CONSORCIADOS	129
<b>5.2.1 O Consórcio Metropolitano Granpal – CM-GRANPAL</b> .....	<b>129</b>
<b>5.2.2 Consórcio Pró-Sinos</b> .....	<b>131</b>
<b>5.2.3 Consórcio Público da Assoc. dos Munic.Vale Do R. Dos Sinos CP SINOS</b> .....	<b>132</b>
<b>5.2.4 Consórcio Intermunicipal do Vale Do Caí (CIS-CAÍ)</b> .....	<b>132</b>
<b>5.2.5 Resultados da ARS no Território - Rede de Atores Consorciados</b> .....	<b>133</b>
5.3 O TERRITÓRIO E AS REDES DOS COREDEs NA RMPA	135
<b>5.3.1 COREDEs Exclusivamente Metropolitanos</b> .....	<b>138</b>
<b>5.3.2 COREDEs Integrados Por Municípios Não Metropolitanos</b> .....	<b>139</b>
<b>5.3.3 Considerações Sobre os COREDES</b> .....	<b>140</b>
<b>5.3.4 Análise de redes sociais dada pela articulação dos atores nos COREDEs</b> .....	<b>141</b>
5.4 O TERRITÓRIO E A REDE DOS CBHs NA RMPA	143
<b>5.4.1 Análise de redes sociais dada pela articulação dos atores nos CBHs</b> .....	<b>146</b>
5.5 ARS DA REDE INTEGRADA DE ATORES NA RMPA	147
5.6 A ARS E O POTENCIAL DAS REDES PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA.....	150
<b>6 SURVEY: OS ATORES E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO PLENA NA RMPA</b> .....	<b>151</b>
6.1 QUALIFICAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA	152
<b>6.1.1 A Rede de Atores do Survey</b> .....	<b>156</b>
6.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	157
<b>6.1.2 Análise da Rede constituída tendo por interesse as FPICs</b> .....	<b>170</b>
<b>6.1.3 Considerações sobre as respostas obtidas no Survey</b> .....	<b>172</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>174</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>178</b>
<b>ANEXO A      A REDE de ATORES .....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXO B      População, PIB e PIB per capita dos Municípios da RMPA (2018) .....</b>	<b>191</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As questões relativas à gestão metropolitana permanecem como um debate necessário e urgente, dada a importância econômica, social e política das regiões metropolitanas para a sociedade que dela participa. Passados meio século desde a instituição pela União das primeiras oito regiões metropolitanas (RMs) no país, por meio da Lei Federal Nº 14 em 1973, verifica-se a sua multiplicação, bem como a expansão do número de municípios incluídos nestas regiões, em decorrência do processo de descentralização de poder conferido aos entes subnacionais pela Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988). A alteração no federalismo brasileiro, propiciada pela CF/88, e a consequente autonomia atribuída aos estados para a criação de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões, resultou na criação de 85 regiões, que concentram 55% da população brasileira (IBGE, 2020), entre as quais, 80 são regiões metropolitanas, instituídas por meio de leis complementares, que agregam 1.312 municípios, em 25 estados da federação.

No modelo federativo adotado pela CF/88, ainda que o vínculo entre as unidades seja indissolúvel, de acordo com o princípio de descentralização de poder político, União, Estados e Municípios têm, simultaneamente, igual autonomia, não existindo relação de subordinação entre os entes<sup>1</sup>. Porém, no processo de descentralização de poder, diante da extensa relação de atribuições definidas para a União, aos Estados-membros coube uma menor participação, sendo-lhes reservadas competências que não foram enumeradas nem para a União, nem para os Municípios, conforme dispõe o artigo 25 § 1º da Constituição de 1988. Sua atuação exclusiva foi restrita à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e à criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, além das matérias administrativas relativas à estruturação de seus órgãos e servidores, e à exploração de gás canalizado.

Ainda que a CF/88 tenha reservado aos estados a competência para criação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, ao mesmo tempo, ao elevar os municípios à condição de entes federados autônomos, produziu uma nova relação no federalismo do país, desacoplando as esferas estadual e municipal (CUNHA; COSTA; BARREIRA, 2017). Assim, partir de 1988, os municípios, além do poder de auto-organização, assumiram a execução das políticas públicas, passando a dispor de recursos próprios, pela nova competência para a arrecadação de impostos<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup>São, ainda, características do modelo federativo, o poder de auto-organização, que possibilita às unidades a elaboração da sua própria legislação fundamental - Constituições dos Estados e Leis Orgânicas nos municípios e Distrito Federal; o autogoverno, que permite a cada membro da federação a escolha de seus próprios representantes; e a autoadministração, cada unidade tem a capacidade de exercer suas atividades quanto às funções legislativas, tributárias e administrativas.

<sup>2</sup> São impostos da competência municipal definidos pela CF 88: IPTU, ISS, ITBI.

e pela repartição das receitas tributárias por meio da criação dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE).

A partir de então, apenas as situações que visassem ao interesse comum justificariam a redução da autonomia entre os entes federados. Portanto, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum<sup>3</sup> (FPICs) passaram a constituir o fundamento, tal como expresso no Art. 25 § 3º da Carta Constitucional, que atribui aos Estados o poder da criação de regiões metropolitanas, por meio da integração de municípios limítrofes em unidades regionais de planejamento e gestão, a serem instituídas por leis complementares às Constituições Estaduais.

As diretrizes da política metropolitana foram instituídas pela União somente 28 anos após a autonomia conferida pela CF/88 aos Estados para a criação das regiões metropolitanas. Apenas em 2015, por meio da publicação da Lei 13.089 - Estatuto da Metrópole (EM), foram estabelecidas as normas para o planejamento integrado e instrumentos de governança interfederativa, a serem observadas pelos entes subnacionais – estados e municípios, com relação à organização, planejamento e execução das FPICs, em regiões metropolitanas.

Nesse lapso temporal, marcado pela ausência de um arcabouço legal e de indefinição quanto à estrutura institucional metropolitana, a falta de diretrizes para uma política pública metropolitana teria levado à exclusão do tema metropolitano na agenda pública (INCT, 2010). Ao mesmo tempo, nesse período, foram sendo instituídas as regiões metropolitanas pelos Estados, criando um possível descompasso entre o número de regiões instituídas nas últimas décadas no país e o desenvolvimento de arranjos institucionais aptos a promoverem a governança interfederativa.

Ainda, no novo modelo federativo instituído, a atribuição definida aos entes municipais para a execução das políticas setoriais, somada à autonomia que lhes foi conferida pela Carta Constitucional, não propiciaram a integração entre os municípios, e – simultaneamente – entre estes e os estados, para o planejamento e gestão das FPICs, que seria o objetivo de criação dessas regiões. Tal situação teria contribuído para o fracionamento do espaço metropolitano em territórios políticos, resultado de um “localismo” do voto que levou ao esvaziamento no processo de organização e constituição de governanças para as regiões metropolitanas (MAZZALI; NIERO, 2012; SOUZA, 2007).

Pesquisas realizadas, desde 2012 até os dias atuais, informam que, apesar da ampliação

---

<sup>3</sup>Conforme Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Art. 2º II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.

do número de RM's nos estados, as nove regiões metropolitanas mais antigas, à exceção da região metropolitana do Rio de Janeiro, não possuem políticas de planejamento e gestão legalmente aprovadas e de fato implementadas (COSTA; TSUKUMO, 2013; COSTA *et al.*, 2018). Da mesma forma, estudos realizados sobre as governanças em regiões metropolitanas indicam que, ou estas não permaneceram atuantes ao longo do tempo, ou nem sempre cumpriram efetivamente o seu papel (COSTA; TSUKUMO 2013).

Embora arranjos federativos envolvendo estado, municípios e atores representantes da sociedade local, sejam componentes fundamentais para compreender e encaminhar soluções às necessidades políticas, econômicas e sociais nas RMs, de acordo com Rossbach *et al.* (2018) os temas que trouxeram à cena a necessidade de planejamento integrado metropolitano, foram os relacionados à mobilidade e às questões ambientais<sup>4</sup>. Estes expuseram a complexidade do federalismo tripartite brasileiro, em que ainda predomina a ausência de articulação para o encaminhamento das questões inerentes aos espaços metropolitanos, e a falta de consenso quanto à necessidade de coordenação e integração entre os entes federados nas regiões metropolitanas (ROSSBACH *et al.*, 2018, p. 11).

Ainda que a expansão do número de regiões metropolitanas, ou a ampliação do número de municípios integrados às RMs já existentes, tenha se dado por meio de um processo político, observa-se uma contradição, pois na sequência, esse mesmo movimento, nem sempre articulou a consolidação de uma estrutura de governança interfederativa capaz de institucionalizar a gestão e o planejamento dessas regiões. Verificando-se, ao contrário, a fragilização e, mesmo, o sucateamento de instâncias de gestão metropolitana.

Assim, o problema que motiva este estudo diz respeito ao fato de que, passados seis anos do estabelecimento das diretrizes pela União por meio do Estatuto da Metrópole (EM), pela instituição da Lei Federal nº 13.089/2015, nem sempre se verifica a continuidade entre o movimento político realizado para criação ou expansão das regiões metropolitanas e a posterior implementação de um processo de instituição de governanças interfederativas, com efetiva atuação quanto ao planejamento e gestão integrada das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Marques (2006) expõe a necessidade de avançar no estudo das políticas públicas, visto que, apesar de terem sido objeto de análise desde os anos 80, pouco se conhece dos seus efeitos e resultados a partir da dinâmica interna de estruturas sociais que as formularam e

---

<sup>4</sup> Os autores citam a ausência de articulação entre os entes federados para o enfrentamento dos desastres naturais recorrentes (ROSSBACH *et al.*, 2018, p. 11).

implementaram. Entre outras possibilidades para a solução desse problema, segundo esse autor, estaria a análise e compreensão do ambiente político institucional, ou tecido institucional, conformado pelos diferentes atores sociais, em que se inserem as políticas públicas. Aponta que os estudos de análise de redes deveriam ser utilizados na pesquisa das estruturas relacionais constituídas por redes entre atores que “emolduram a dinâmica política” e influenciam a implementação das políticas públicas.

Desse modo, considerando a importância da implementação das diretrizes da política pública metropolitana, instituída pelo Estatuto da Metrópole, para que as RMs se constituam, de fato, em unidades de planejamento integrado das FPICs. E, tendo como alvo a região metropolitana de Porto Alegre, a questão geral desta tese é: como se articulam as redes de atores institucionais – municípios e entidades representantes da sociedade organizada – que participam da configuração da RMPA, e qual seu potencial para contribuir para uma governança metropolitana?

No âmbito do interesse desta pesquisa, os municípios metropolitanos e as entidades representantes da sociedade organizada, na RMPA, serão considerados como atores, enquanto as associações entre os atores produzem redes que conformam distintos territórios na região, as quais se organizam segundo seus interesses político-institucionais.

Para compreender a realidade metropolitana no país recorreremos à pesquisa bibliográfica e, dados de fontes secundárias, a fim de conhecer o panorama nacional, dado pela instituição das RMs nas diferentes UF's, e a uma pesquisa de fontes primárias realizada para analisar o caso da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no estado do Rio Grande do Sul.

À contradição antes apontada, que envolve a expansão da região metropolitana sem que ocorra na sequência um processo de planejamento e gestão, se pressupõe a possibilidade da coexistência dos processos de “metropolização institucional” e de “fragmentação metropolitana” (COSTA *et al.*, 2018).

O desenvolvimento da “metropolização institucional” se refere às situações em que – após a aprovação de leis complementares para criação de regiões metropolitanas – não ocorreria a estruturação de um arranjo para a gestão metropolitana ou a implementação dos elementos definidos pelas diretrizes da política metropolitana, com vistas ao planejamento das FPIC's.

Por sua vez, a “fragmentação metropolitana” decorreria do contexto histórico, dado pela autonomia conferida aos municípios pela CF/88, e a posterior ênfase no desenvolvimento de políticas públicas intraurbanas, mesmo em municípios metropolitanos, o que não contribuiu para a formação de uma cultura de articulação em nível metropolitano que direcionasse ao

desenvolvimento de uma visão sistêmica no tratamento integrado das políticas públicas e no enfrentamento dos problemas em nível regional.

No caso específico da RMPA, se pressupõe que:

- A fragmentação metropolitana seria não só decorrente da autonomia municipal dada pelo processo de descentralização federativa, como do modelo de gestão do planejamento regional adotado pelo estado, em que a vinculação dos municípios metropolitanos em outras associações, com distintos enfoques de cunho regional, que não a região metropolitana à qual se integram, produziria o esvaziamento da identidade da região metropolitana como unidade de planejamento e gestão regional.

- O desinteresse dos municípios metropolitanos na implementação das diretrizes do Estatuto da Metrópole seria fruto de seu desconhecimento quanto ao papel que lhes cabe assumir no processo político metropolitano e das possibilidades propiciadas por esse instituto legal para a definição da política local metropolitana.

Tal como ocorreu em relação às outras oito RMs instituídas oficialmente pela Lei Complementar Nº 14 de 1973, a RMPA – até a promulgação da CF 88 – manteve uma estrutura de gestão integrada por representantes indicados pelo governo federal. Ao final da década de 1980, o movimento de redemocratização em curso no país, legitimado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, levou à expansão de seu território pela ampliação do número de municípios que a ela se agregaram por meio da aprovação de leis complementares estaduais. Contudo, em termos da sua gestão, na RMPA, não se verificou a consolidação de uma governança metropolitana, embora tenha sido instituída anteriormente<sup>5</sup> à publicação do Estatuto da Metrópole (EM), sendo visível que não foram até o momento implementadas – na região – as diretrizes estabelecidas por essa lei.

Assim – não obstante a ocorrência de um processo político de tema metropolitano, por meio do qual se deu a contínua agregação de municípios, que passaram de 14 para 34 municípios desde a criação da RMPA em 1973 – não houve uma contínua atuação dos entes metropolitanos, estado e municípios, na consolidação institucional de uma governança interfederativa na RMPA, tendo por objetivos o planejamento das FPICs e o alcance da condição de gestão plena.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar a configuração político-institucional em que se encontra a RMPA, visando compreender a interação entre os atores, municípios e instituições representantes da sociedade organizada, os quais, de diferentes

---

<sup>54</sup> Gabinete de Governança Metropolitana (GGM) criado pela Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.

maneiras, participam do processo de metropolização da região, discutindo por meio da teoria-metodologia da análise de redes sociais, as características das formas de sua articulação, a partir da proposição de que indivíduos, ou atores, agem inseridos em uma rede de relações sociais complexas (CALMON; COSTA, 2013, p. 1). Especificamente, buscou-se entender a dinâmica sócio-espacial na RMPA e caracterizar o objeto de estudo; a importância que os atores atribuem à gestão metropolitana e ao processo de institucionalização do planejamento metropolitano.

A pesquisa possui abordagem interdisciplinar, com influência das áreas da Geografia, Sociologia, Políticas Públicas e Administração Pública. A investigação se orienta pelo método hipotético-dedutivo e, classifica-se como uma pesquisa quali-quantitativa de natureza e objetivos exploratório-descritivos.

O estudo de caso foi a estratégia utilizada para a pesquisa primária exploratória, apoiado na teoria-metodologia da Análise de Redes Sociais (ARS) para o reconhecimento das redes institucionais presentes na região e caracterização das propriedades que advém das suas articulações. A aplicação da ARS objetivou identificar as propriedades das estruturas institucionais formais, resultantes da interação entre as categorias de análise, municípios e entidades da sociedade organizada – os atores – em suas associações por meio de conselhos regionais, consórcios municipais e comitês de bacias hidrográficas, a fim de identificar seu potencial para apoiar o desenvolvimento do processo institucional metropolitano.

A utilização das teorias de ARS e neoinstitucionalismo levam a uma questão que é subjacente à pesquisa, a qual diz respeito à verificação do aporte teórico dessas teorias para a compreensão das características do contexto político institucional que interferem na implementação da política metropolitana na RMPA.

Para maior aproximação com os representantes dos atores e obtenção de respostas às questões, utilizou-se um *survey*, por meio eletrônico, dada a dificuldade de aproximação pessoal, decorrente da pandemia do COVID-19<sup>6</sup>. O estudo tem a RMPA como unidade de análise, enquanto as categorias de análise, são os municípios e entidades da sociedade

---

<sup>6</sup> A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 30 de janeiro de 2020 que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada como uma pandemia. A vacinação para proteger a população contra o vírus ocorreu apenas em 2021, visto que as vacinas foram produzidas durante o ano de 2020. Portanto, desde março de 2020 até o final de 2021, a recomendação da OMS foi que a população minimizasse ao máximo os contatos pessoais, e se mantivesse reclusa em casa, o que causou grave repercussão na economia, além dos custos sociais e do impacto sobre os serviços de saúde em todos os países. No Brasil até o final de março de 2022 houve mais de 660 mil óbitos pela doença. Até esta data o número total de infectados, no país, somava aproximadamente 30 milhões de pessoas, sendo que 96% desse total haviam se recuperado. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/informes-diarios-covid-19>

organizada presentes na região metropolitana, que correspondem, respectivamente, às instâncias executiva e colegiada deliberativa definidas pelo EM<sup>7</sup> para integrar a governança interfederativa.

O *survey*, com 15 questões semiestruturadas, com uma taxa de retorno de 31%, foi aplicado a 191 representantes das categorias de análise – municípios e entidades da sociedade organizada da região – os atores metropolitanos, teve por objetivo obter respostas às questões específicas da pesquisa: identificar o conhecimento e interesse dos atores a respeito da implementação das diretrizes do EM, de modo a constituírem uma governança interfederativa, como unidade de planejamento para o alcance da gestão plena<sup>8</sup> na RMPA, como será detalhado no capítulo específico sobre o método da pesquisa.

A estrutura do documento da tese se organiza em cinco capítulos além desta introdução e das considerações finais. No segundo capítulo, são abordadas as teorias que dão fundamentação à investigação, as quais compreendem conceitos da geografia, sociologia, políticas públicas, planejamento e gestão pública. São analisadas as teorias e seus conceitos-chave para fundamentar as análises posteriores da situação concreta.

No terceiro capítulo, abordam-se o método e o detalhamento dos procedimentos metodológicos a serem implementados na pesquisa do estudo de caso, que envolve os processos de institucionalização da RMPA. No quarto capítulo se caracteriza a região de estudo, a região metropolitana de Porto Alegre, sob diferentes aspectos, desde a sua caracterização socioespacial, os aspectos relevantes de seu contexto histórico, sua inserção no âmbito do planejamento institucional do estado. No quinto capítulo se caracterizam os atores institucionais consolidados na RMPA e se processam as análises por meio da metodologia da Análise de Redes Sociais (ARS) para conhecer as propriedades inerentes as suas estruturas associativas. No sexto capítulo se expõem e se analisam os resultados da pesquisa *survey* realizada junto aos representantes das categorias da pesquisa, os municípios e, as entidades representantes da sociedade organizada.

---

<sup>7</sup> Lei 13.089/2015, Art. 8º, integram a governança interfederativa: instâncias executiva, representantes do poder executivo dos municípios e do estado; e instância colegiada deliberativa: representantes da sociedade organizada.

<sup>8</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se:

[...] III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; (BRASIL, 2015).

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Este capítulo expõe o referencial teórico utilizado como arcabouço para a descrição e compreensão do conteúdo do estudo.

### 2.1 TEORIAS E CONCEITOS PARA A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL

Diferentes teorias têm possibilitado aprofundar a investigação da complexidade dos processos envolvidos na realidade urbano-regional, permitindo análises por meio de enfoques, tais como o geográfico, sociológico ou sistêmico, entre outros. Na geografia, ao analisar o conceito de espaço, Souza (2021) expõe os distintos significados dos conceitos “Socioespacial” e “Socio-espacial” explicando que o espaço social não corresponderia, apenas, à apropriação, produção e transformação da superfície terrestre pela sociedade, que constitui o processo socioespacial, mas que, para se compreender e elucidar o espaço é preciso considerar as relações sociais que nele se articulam,

[...] É preciso interessar-se pela sociedade concreta em que relações sociais e espaço são inseparáveis, mesmo que não se confundam. É aqui que entra em cena o Socio-espacial, no qual o sócio, longe de apenas qualificar o espacial, é para além de uma redução do adjetivo “social”, um indicativo de que se está falando, direta e plenamente, também de relações sociais. (SOUZA, 2021 p. 16).

Villaça (1997) também reconhece que há uma inter-relação profunda entre espaço e formação social; da mesma forma, distingue duas vertentes opostas na compreensão dessa relação, enquanto uma entende que as transformações das estruturas sociais provocam transformações no espaço, a outra considera que o espaço provoca transformações no social.

De fato, há distintas abordagens na análise da inter-relação entre espaço e sociedade. Desde os tradicionais estudos da Sociologia Urbana produzidos nas primeiras décadas do séc. XX, que explicaram as modificações do espaço urbano pelas transformações da estrutura social, decorrente de alterações econômicas, até as análises que identificam o espaço como central à reprodução ou à transformação das forças sociais.

Santos (1978) e Gottdiener (1993) – entre outros estudiosos – analisaram a relação dialética entre espaço urbano e sociedade, enquanto Soja (1985) realizaria uma teorização da espacialidade, a partir da interpretação materialista, reconhecendo que “A produção do espaço e a história podem ser descritas como meio e resultado das ações e relacionamentos sociais. Esta

dualidade de estruturação espaço-temporal conecta estruturas espaciais e sociais [...]” (SOJA, 1985, p. 94).

De acordo com Souza (2021), o conceito de espaço pode ser explicado a partir de duas naturezas distintas: enquanto ‘espaço geográfico’ é entendido como superfície organizada pela ação humana e, enquanto ‘espaço criado pelas relações estabelecidas pela sociedade concreta’, comporta tanto a materialidade transformada pela sociedade até os espaços simbólicos e as projeções espaciais de poder.

Esse autor alerta que em decorrência de uma visão cartesiana do espaço, conceitos tais como, o ‘político’, o ‘cultural’ e o ‘econômico’, teriam sido frequentemente analisados em separado, resultando em uma interpretação errônea da realidade, o que teria levado à dissociação, entre outras, da dimensão política, sendo necessária à sua reintegração. Afirma ainda, que tal como a sociedade é una e indivisível, há necessidade da análise integrada dos vários aspectos das relações sociais, entre os quais, a dimensão política se encontra em primeiro plano (SOUZA, 2021, p. 100).

Da mesma forma, para Raffestin (1980):

O espaço tem duas faces: uma é o plano da expressão, constituída por superfícies, distâncias e propriedades, e a outra é o plano do conteúdo, constituído pelas superfícies, pelas distâncias e propriedades reorganizadas, que têm seu significado dado pelos atores sociais. Dessa forma, em estreita relação com o espaço real, há um "espaço abstrato" simbólico, ligado à ação das organizações. É, de certa forma, o espaço relacional "inventado" pelos homens e cuja permanência se inscreve em escalas de tempo diferentes do "espaço real" dado. (RAFFESTIN, 1980, p. 48).

Estas novas perspectivas permitiram superar a falta de uma compreensão integrada da realidade e expandir o conhecimento. Desde as últimas décadas do século passado, tanto o desenvolvimento tecnológico, quanto a globalização contemporânea, foram transformações que levaram a ciência a superar a ênfase científica – caracterizada pela busca do conhecimento a partir da pesquisa especializada de cada aspecto – e adotar um enfoque sistêmico, o qual visa o alcance da compreensão do todo a partir da análise da interação entre as unidades que o compõe.

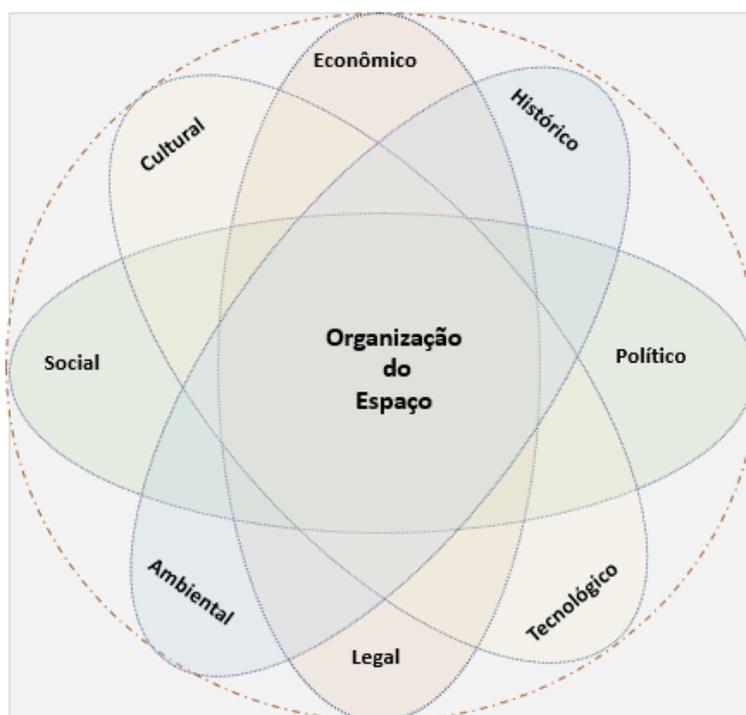
A fim de apreender o conjunto do contexto regional metropolitano é possível considerá-lo como um sistema complexo<sup>9</sup>, visto que seus elementos constitutivos não só interagem mutuamente como também estão sujeitos à ação de forças externas. O estudo desse contexto

---

<sup>9</sup>A teoria geral dos sistemas ficou popularizada após o fim da Segunda Grande Guerra, (1950), a partir dos trabalhos de Ludwig von Bertalanffy (1968). Esse autor verificou que muitos princípios e conclusões de algumas ciências, podiam ser visualizados como sistemas. (sejam físicos, químicos, sociais etc.). Os conceitos da teoria dos sistemas foram introduzidos na análise organizacional, a partir do pressuposto básico de que a organização é um sistema aberto (NOVO 2012).

requer uma análise integrada da realidade Socio-espacial, segundo uma abordagem sistêmica que considera os múltiplos aspectos que a integram, o que constitui um desafio se buscarmos analisar a interação dos distintos atores e seus respectivos interesses sobre o espaço regional metropolitano.

Figura 1 – Análise sistêmica: interação dos componentes que influenciam a organização do espaço metropolitano.



Fonte: adaptado pela autora de Alves e Silveira (2008).

Para buscar a compreensão dos aspectos inerentes à complexidade regional metropolitana, faz-se necessário adotar uma abordagem sistêmica que considera a interação entre os atores e os territórios que a integram, inseridos em um arcabouço institucional em que incidem, com maior ênfase, os componentes políticos, sociais, legais, culturais, históricos, econômicos e ambientais.

Segundo Haesbaert (2004), seria necessário ultrapassar a visão tradicional, em que o território e o próprio espaço estariam associados à homogeneidade, ao imobilismo de um espaço estável, o território-zona, de fronteiras bem delimitadas e identidades fixas, pois a única perspectiva para construir uma sociedade mais igualitária, seria pelo reconhecimento da multiplicidade dos territórios. Assim, a importância estratégica do reconhecimento da multiterritorialidade e de territórios-rede, se relaciona ao fato de concentrarem a dinâmica transformadora da sociedade no espaço (HAESBAERT, 2004).

Para Souza (2021) seriam as projeções de poder sobre o espaço que fariam surgir “territórios”, subconjuntos do espaço. O território é [...] “projeção espacial de uma relação de poder, [...] é, no fundo, em si mesmo, uma relação social. Mais especificamente uma relação social diretamente espacializada.” (SOUZA, 2021, p. 35). Argumenta que o “espaço social” tem sido representado, na Sociologia, por meio de uma “teia de relações ou de posições relativas em uma estrutura social”, mantendo ou não “vinculação direta com o espaço geográfico preciso e delimitado” (SOUZA, 2021, p. 22). Reconhece, ainda a importância em ampliar e flexibilizar o uso do conceito de ‘território’ para permitir a análise de movimentos sociais e organizações, ao afirmar que “O espaço social é multifacetado, e é sensato aceitar que o território nada mais é que uma de suas facetas.”(SOUZA, 2021, p. 35).

Raffestin (1980) – por sua vez – demonstra que o território é o produto dos atores sociais,

[...] São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um "processo" do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável [...] (RAFFESTIN, 1980, p. 8).

Para esse autor, os territórios se caracterizariam pelo estabelecimento de relações de poder entre atores, considerando tanto o poder político quanto o socioeconômico espacialmente definidos. Ao explicar o território visto por meio das relações entre atores que estabelecem redes, Raffestin (1980) afirma que,

[...] todo ator se vê e se representa como um centro. O ponto é, de certa forma, a expressão de todo ego, individual ou coletivo. Locais de poderes, mas também locais de referência, cuja posição se determina de uma forma absoluta ou de uma forma relativa. [...] Os pontos simbolizam a posição dos atores. [...] atores não se opõem; agem e, em consequência, procuram manter relações, assegurar funções, se influenciar, se controlar, se interditar, se permitir, se distanciar ou se aproximar e, assim, criar redes entre eles. Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível.[...]. Toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes. (RAFFESTIN, 1980, p. 156-157).

Acrescenta, ainda, que os elementos constitutivos das relações são “os atores, a política dos atores ou o conjunto de suas intenções, isto é, suas finalidades - a estratégia deles para chegar a seus fins” (RAFFESTIN, 1980, p. 38). Segundo, Herbert de Souza (1991) o ator social é aquele que representa um papel na sociedade, o que não se limita somente ao indivíduo, ou grupo social, instituições também podem ser atores sociais. Para Rosière (2007) o “ator” no seu significado geopolítico é,

[...] toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações (ou se for o caso, suas reivindicações) e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios. O ator age sobre o território em interação permanente com outros atores. A interação significa tanto a coordenação quanto a confrontação. (ROSIÈRE, 2007, p. 283).

De acordo com Rua (2009) a literatura diferencia basicamente dois tipos de atores: governamentais e não governamentais. Por sua vez Subra (2016) explica que estes se incluíam em três diferentes grupos de atores atuando na cena política: a) atores coletivos com personalidade jurídica (Estado, entes subnacionais, empresas, associações), os quais detém competências jurídicas, peso financeiro e político; b) atores coletivos sem personalidade jurídica (grupos informais, coletividades, intersindicais) que possuem peso político, comunicação e apoio da opinião pública; c) atores individuais (eleitos, dirigentes de empresas, de sindicatos, ou de associações) que possuem poder, redes, competências pessoais e liderança. (SUBRA, 2016, p. 17<sup>10</sup>).

O federalismo cooperativo e solidário entre os entes federados – instituído pela CF/88 – atribuiu autonomia política e administrativa aos municípios, consta no Art. 1º, que a república é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”<sup>11</sup>(BRASIL, 1988). Portanto, são as unidades subnacionais, que no seu conjunto, compõem o ente federado União, e não o contrário. Isso justifica que na nova ordem federativa os municípios e estados passem a ser reconhecidos como atores político-institucionais.

Abrucio e Couto (1996), ao analisarem as alterações decorrentes do processo de descentralização dado pela CF/88, ressaltaram a necessidade de os municípios assumirem um novo papel como atores na cena política do país, não só para a execução das políticas públicas, mas também envolvendo novos padrões de relacionamento.

Castells e Borja (1996) afirmaram o protagonismo das cidades na vida política, econômica social, cultural e nos meios de comunicação referindo que, no interior do processo de globalização, as cidades tornaram-se atores sociais complexos e de múltiplas dimensões,

“As cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém, obviamente, incluem-no. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre, instituições políticas e sociedade civil. Esta articulação se realiza através da ação coletiva e conjunta, que pode responder a formas e objetivos diversos [...]” (CASTELLS e BORJA, 1996, p.152,153)

<sup>10</sup> Tradução da autora.

<sup>11</sup> Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Moura (1998) analisa que, no Brasil, o movimento de redefinição do papel e atuação dos Governos Locais para um maior protagonismo, se daria em duas direções: enquanto expressão do empreendedorismo urbano, no qual cita os casos de Curitiba e do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, ou enquanto desenvolvimento de práticas de gestão local, com ênfase no alargamento da democracia, e da cidadania, em termos políticos e econômicos.

Ao analisar as relações entre a geopolítica e a gestão local na França, Subra (2016) verifica que os entes subnacionais se transformaram em atores políticos importantes na solução de conflitos locais e regionais, notadamente após a década de 60 do século passado, quando as questões relacionadas à organização do território deixaram de envolver apenas questões técnicas e passaram a incorporar diferentes conflitos de caráter político.

Balhim (2018) ao discorrer sobre a Nova Agenda Urbana (NAU)<sup>12</sup> cita que, dado o contexto de enorme complexidade, para o qual o Estado-nação não tem respostas, as oportunidades para a transformação se dão “a partir das cidades, do lugar de vida”. Essa transformação impõem um novo papel geopolítico às cidades: a diplomacia das cidades. (BALBIM, 2018, p. 19-21)

Por sua vez Prado (2018), Agopyan (2018), Junqueira (2014), e Marcovitch e Dallari (2014), descreveram a instituição de processos paradiplomáticos pelos entes subnacionais no Brasil, analisando que os municípios passaram à condição de atores políticos e estabeleceram redes de cooperação entre cidades em nível internacional<sup>13</sup>, condição que antes era reservada aos Estados nacionais, no âmbito de questões geopolíticas e diplomáticas.

Portanto, ao se considerar a ‘sociedade concreta’ como uma teia de relações sociais, ancorada a uma teia de relações entre “atores” em “territórios” se justifica o interesse na análise das redes sociais (ARS) constituídas pela interação entre os atores, sejam os municípios e as entidades representantes da sociedade organizada em uma região, os quais se articulam – entre

---

<sup>12</sup> A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68º encontro plenário para a sua 71ª sessão em 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

<sup>13</sup> São exemplos de redes de cidades:

- a) Rede Mercocidades, inclui 364 cidades membro, seis destas são da RMPA, em dez países da América do Sul envolvendo 120 milhões de habitantes. Disponível In: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>.
- b) Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), rede global de cidades e governos locais, regionais e metropolitanos e suas associações, reunindo 240.000 cidades e regiões metropolitanas e mais de 175 associações de governos locais e regionais presentes em 140 países. In: <https://www.uclg.org/es/>

si e, em distintas associações – participando de redes e conformando territórios político-institucionais.

Desse modo o estudo Socio-espacial incluiria a análise, em uma região metropolitana, das propriedades decorrentes da articulação entre municípios, e entre estes e entidades representantes da sociedade organizada. Por sua vez, a região metropolitana passa a ser entendida como uma projeção de processos sociais, descrita – independentemente de sua dimensão espacial – tal como propôs Castells (1975), ao analisar o urbano como uma expressão da estrutura social, formada pelos sistemas político, ideológico e econômico.

Com esse interesse, a seguir são revisados os conceitos inerentes à institucionalização do processo político metropolitano, entre os quais, a descentralização adotada no modelo de federalismo instituído pela CF/88, suas implicações para o processo metropolitano, as etapas do processo de constituição das políticas públicas, os atores políticos, a governança e – especificamente – a legislação que define a governança interfederativa metropolitana. Ainda, a teoria-metodologia da Análise de Redes Sociais (ARS), apoiada pelas teorias do Neoinstitucionalismo, serão utilizadas na pesquisa realizada em fontes primárias.

## 2.2 DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA

### 2.2.1 Breve Histórico da Instituição das Regiões Metropolitanas do Brasil

O fenômeno da metropolização no país teve início a partir da década de 1950, pela concentração da população e das atividades socioeconômicas; localizando-se – sobretudo – nas capitais estaduais e cidades vizinhas. No final da década de 1960, durante os governos militares, foi iniciado o processo de institucionalização das regiões metropolitanas. À época o governo federal visava à organização dos serviços públicos comuns a serem prestados à população, sobretudo nas regiões mais adensadas do país, sendo detalhadas em lei as Funções Públicas de Interesse Comum que deveriam ser objeto do planejamento nessas regiões.

Conceitualmente, no Brasil, a criação de unidades territoriais definidas como Regiões Metropolitanas se deu mediante lei complementar, de acordo com a definição dada pelo artigo 164, da Constituição Federal de 1967,

A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. (BRASIL, 1967).

Incluído no Título “Da Ordem Econômica e Social”, na CF de 1967, o Artigo 164 deixa evidente que a instituição das primeiras regiões metropolitanas, pelo governo federal, tinha entre outras preocupações a organização dos serviços comuns, uma vez que estudos do IBGE<sup>14</sup>, publicados em 1972, informam a ampliação do processo de urbanização, consequência do rápido aumento da população nas cidades. A formalização das primeiras regiões metropolitanas ocorreu por meio da Lei Complementar Nº 14 em 1973. Este instrumento legal criou as primeiras oito regiões no país; entre essas a Região Metropolitana de Porto Alegre, e definiu – à época – quais os municípios integrados a cada região.

À época, a lei incluía entre as competências da governança, em seu artigo 3º, a promoção da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para as regiões metropolitanas, também a coordenação e a execução de programas e projetos de interesse da região que visassem à unificação dos serviços comuns.

O ano de 1973 – o mesmo da instituição das regiões metropolitanas no país – coincidiu com o final de um ciclo de crescimento econômico financiado pelos investimentos internacionais e pelo petróleo barato. A nova conjuntura internacional fragilizava o governo militar ao abalar o crescimento econômico do país, deteriorando as condições de vida da população, o que deu início ao programa de distensão política, que ocorreu gradualmente.

Além da busca de ganhos de escala na implantação dos serviços públicos comuns necessários aos municípios, a instituição legal das regiões metropolitanas se relacionava à constatação de que as cidades detinham apreciável concentração de recursos e infraestrutura básica e eram capazes de proporcionar externalidades econômicas positivas pela atração de novos investimentos no país (IBGE, 1972).

De acordo com o Artigo 5º da LC 14/1973, lei de criação das oito primeiras regiões metropolitanas no país, eram identificados como “serviços” de interesse comum aos municípios integrantes de uma RM:

- I – Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II – Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III – Uso do solo metropolitano;
- IV – Transportes e sistema viário,
- V – Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI – Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

---

<sup>14</sup> Publicado em 1972 *Divisão do Brasil e Regiões Funcionais* foi o precursor da série de estudos “Redes de Influência das Cidades” do IBGE que até os nossos dias orienta os estudos de planejamento regional e urbano no Brasil. Trata-se de uma revisão do estudo apresentado em 1967: “Esboço Preliminar da Divisão do Brasil em Regiões Polarizadas” por este Instituto.

VII – Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal. (BRASIL, 1973).

Os incisos de I a VII – relacionados no Artigo 5º – embora fossem denominados “serviços de interesse comum”, correspondem – na Geografia – aos temas que fazem parte do Ordenamento do Território (OT). De acordo com Bielza de Ory (2008), esses serviços orientam o planejamento das relações econômicas e sociais que se dão no território, o controle do uso do solo e das questões relacionadas à preservação do meio ambiente: extrapolavam o simples significado de serviços comuns em direção a uma política territorial que objetivava o ordenamento do território de modo mais amplo.

Segundo esse autor, a concepção do Ordenamento do Território para o planejamento regional foi desenvolvida pela Escola Francesa; sobretudo no último quarto do século XX, época que – no Brasil – coincide com a criação das RMs. Pela vigência do Centralismo<sup>15</sup> (período entre 1964-1985), porém, pouca importância foi dada pelo governo federal à organização de uma gestão metropolitana integrada pelos municípios, mesmo porque a “autonomia” municipal era relativa à época dos governos militares.

À época do Centralismo, a gestão metropolitana – centrada nos representantes da União nos Estados – excluía os representantes municipais da instância deliberativa, restava-lhes cumprir seu papel enquanto instância consultiva. Até a Constituição de 1988, as RM’s não gozavam de gestão plena, e muito menor era a participação dos municípios.

O arranjo institucional para a gestão das Regiões Metropolitanas, previsto pela Lei Complementar 14, concentrava nos níveis federal e estadual as definições para as RMs. Este arranjo incluía um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, tinha como instrumento um fundo de investimentos para dar suporte financeiro à elaboração de planos e projetos, elementos criados por meio de lei estadual. O Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), além de seu presidente, contaria com mais cinco membros, entre estes apenas dois seriam indicados pelos municípios. As competências do Conselho Deliberativo definidas pela LC 14/1973 incluía:

I – Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns.

---

<sup>15</sup> O “Centralismo” é caracterizado pela centralização política, e a concentração exclusiva de poder no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo; no Brasil, o termo é adotado em referência ao período dos governos militares. Desse modo, “o centro político, em tese, toma decisões que submetem a todos os cidadãos nacionais e não encontra limitações decorrentes da atribuição de funções próprias a outras unidades de poder.” (SOARES, 2018).

II – Coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns. (BRASIL, 1973).

Quanto ao Conselho Consultivo Metropolitano (CCM), este seria integrado por um representante de cada município da RM, sendo sua direção também do presidente do Conselho Deliberativo. Suas competências – no entanto – eram mínimas com relação às diretrizes de gestão das RMs:

I – Opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana.

II – Sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. (BRASIL, 1973).

O arranjo institucional e as competências atribuídas ao Conselho Deliberativo, marcas do centralismo federal definindo a gestão das regiões metropolitanas àquele período, produziram desde o início o distanciamento dos municípios da gestão e do planejamento metropolitano.

Com efeito, pelo fato de a instituição das RMs ter ocorrido à época da vigência do Centralismo, pouca importância foi dada pelo governo federal à organização de uma gestão metropolitana integrada pelos municípios, mesmo porque a “autonomia” municipal, ainda que definida constitucionalmente, era relativa à época dos governos militares.

A partir da década de 80, a crise do modelo centralizador dos governos militares, aliada à maior complexidade da gestão das políticas públicas e à “força política” do conceito de descentralização, conformaram um movimento de fortalecimento da autonomia municipal ante as demais unidades da Federação (MAZZALI; NIERO, 2012). Após 1985, os governos liberais que sucederam a ditadura militar, ignoraram a política urbana e metropolitana (MARICATO, 2011). De modo que a Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme o Artigo 25, § 3º, repassou aos estados a competência para a criação das regiões metropolitanas, atribuindo à esfera estadual a sua gestão.

Com o advento da CF/88, os municípios foram elevados à condição de entes federados autônomos, mesmo aqueles já incluídos em regiões metropolitanas, inaugurando um novo ciclo em que prevalece o municipalismo. Se acentuou o distanciamento das unidades subnacionais do processo político metropolitano, o que leva muitas vezes a ignorarem o encaminhamento de problemas comuns enfrentados por regiões metropolitanas, sobretudo em áreas conurbadas.

Analisando diferentes regiões metropolitanas no país, Garçon (2009) assinala que os municípios que as compõem diferem substancialmente entre si, seja em aspectos econômicos, seja em aspectos sociais, quanto ao grau de urbanização, resultando em regiões bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização. Uma análise a respeito de diferentes tipologias ou modelos de regiões metropolitanas realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2015) verifica que em algumas regiões já ocorre a superação do modelo centro-periferia, enquanto em outras RM's prevalece a polarização de um município núcleo.

Na substituição desse modelo pelo federalismo, nas décadas de 1980 e 1990, embora já houvesse a instituição legal das regiões metropolitanas, não foi vislumbrada a possibilidade da criação de uma esfera de governo interfederativa, que assumisse a responsabilidade pela gestão dessas regiões (MARTINS, 1992). O reconhecimento dos municípios como entes federados, diminuiu – simultaneamente – a legitimidade dos estados para coordenar as ações metropolitanas, passando a nova autonomia municipal a se opor ao desenvolvimento das questões metropolitanas. (SOUZA, 2004; AZEVEDO; GUIA, 2004), o que contribuiu para não se constituir no país uma cultura de política e gestão metropolitana.

Em termos da política urbana após a CF/88, houve avanços com a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 (BRASIL, 2001). Apesar dessa lei – no seu Artigo 4º – referir o planejamento metropolitano como um de seus instrumentos orientadores, em função da inexistência de um processo de planejamento efetivo nas RMs, consubstanciado por meio de um plano, essa orientação formal não surtiu efeito.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, verificou-se uma ampliação do leque de políticas públicas destinadas a orientar e disciplinar o planejamento urbano visando soluções em nível intramunicipal, reafirmando a autonomia municipal e ampliando o distanciamento de um planejamento metropolitano integrado entre os municípios de uma mesma região metropolitana.

Das políticas urbanas decorre uma multiplicidade de planos em diferentes temas setoriais – entre outros – os planos municipais de habitação, de saneamento, de mobilidade. Portanto, a própria cidade é analisada sob diferentes enfoques, de onde decorre uma fragmentação entre os planos municipais. Fragmentação que se aprofundaria em nível metropolitano, uma vez que “Planos de âmbito municipal – tal como o Plano Diretor Municipal – não são instrumentos capazes de abranger propostas nos campos do saneamento, meio ambiente ou de transportes que sejam da alçada regional” (VILLAÇA, 2005, p. 8).

Ainda que os planos de âmbito municipal não tenham competência para estabelecerem propostas em nível regional, a sua implementação poderá – ao contrário – produzir reflexos não previstos para o espaço metropolitano. De modo que as diretrizes aos planos setoriais municipais deveriam ser fornecidas pelo planejamento integrado metropolitano, o que de fato, na maioria das vezes, não ocorre, visto a desarticulação entre as instâncias municipal e regional, que foi acentuada pela ênfase, atribuída pela União, ao desenvolvimento das políticas públicas e planos setoriais em nível municipal, ainda que os municípios integrassem regiões metropolitanas.

Desse modo é possível afirmar que não houve preocupação com o desenvolvimento de um processo de planejamento integrado metropolitano, sobretudo desde que a CF/88 definiu a autonomia dos entes municipais, em detrimento da criação de uma esfera de governo metropolitana ou regional. Ainda, como observaram Campos, Soares e Araújo (2016), com o “rebaixamento” das questões metropolitanas à esfera estadual, houve uma perda dos referenciais nacionais e um esvaziamento na condução de um processo de planejamento dessas regiões,

[...] 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. (CAMPOS; SOARES; ARAÚJO, 2016, p. 18).

De acordo com a análise do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2016) há registros da “desarticulação de políticas (ou não-políticas) públicas urbanas, gerando desperdícios de recursos no encaminhamento de soluções para os assentamentos, a infraestrutura e os meios de vida em geral dos cidadãos.” (IBAM, 2016, p. 74). Segundo esse órgão constitui um importante desafio considerar a articulação federativa e territorial das políticas públicas, inclusive setoriais.

Do ponto de vista da implementação efetiva das políticas públicas setoriais, essa articulação federativa e territorial implica [...] também considerar o potencial de arranjos cooperativos intergovernamentais capazes de garantir complementaridades, sinergias e otimização de recursos técnicos e financeiros da União, dos estados e dos municípios. (IBAM, 2016, p. 76).

Apenas em 2015, reconhecendo a importância que as regiões metropolitanas (RM's) representam para o país, o governo federal sancionou a Lei 13.089 – Estatuto da Metrópole – com o objetivo de orientar estados e municípios metropolitanos para atuar de modo articulado no

planejamento estratégico e na gestão integrada das funções públicas de interesse comum, visando o desenvolvimento das regiões metropolitanas (BRASIL, 2015).

Diante dessas questões a governança interfederativa metropolitana assume papel central entre os elementos que condicionam o alcance da gestão plena em regiões metropolitanas. Sua implementação e atuação é – ainda – fundamental na elaboração e execução dos instrumentos para o desenvolvimento da região, entre esses o “plano de desenvolvimento urbano integrado” (PDUI) que deve orientar o futuro da RM.

Cunha, Costa e Barreira (2017) lembram que – além da complexidade do sistema federativo, em que o município é dotado de autonomia política, administrativa e fiscal – estão entre os principais desafios para o desenvolvimento de governanças interfederativas no país: a escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, a assimetria de capacidades estatais entre os entes federados, muitas vezes constituindo fragilidades fiscais para o atendimento de suas obrigações, além da recente e frágil participação da sociedade nos processos de planejamento. Tais aspectos se somam à complexidade dos temas metropolitanos e vêm permeando – ao longo do tempo – o desenvolvimento integrado de políticas públicas orientadas ao espaço.

### **2.2.2 O Pós CF/88 e a Política Metropolitana**

A instituição do novo modelo federativo após a CF/88 não se tratou apenas de um processo de transferência de atribuições e competências que ocorreu no âmbito do Estado, entre os três níveis de governo e entre as suas organizações. A descentralização, como um processo de transferência de poder, determinou a redistribuição das decisões na implementação das políticas públicas e na gestão dos serviços públicos. Ela também expôs as fragilidades das unidades subnacionais para assumirem seu papel, visto que nem sempre houve um preparo gerencial entre os atores municipais para lidar com os avanços tecnológicos e científicos, e para superar problemas de dimensões sociais, ambientais e culturais.

Desse modo, a descentralização seria uma oportunidade de criação de redes de relações entre os diversos atores federados envolvidos em territórios e regiões, para o trabalho integrado sem perderem sua autonomia. Entre os efeitos perversos após a CF/88, Melo (1996) aponta a fragmentação institucional provocada pelo neomunicipalismo<sup>16</sup> – ou neolocalismo – cujas

---

<sup>16</sup> Para Melo (1996), o neomunicipalismo brasileiro – ou o neolocalismo – tratou-se do processo de descentralização, defendido à época da CF/88, sob bases ideológicas distintas: como princípio democrático – dentro de uma agenda democrática histórica – e, como princípio de engenharia administrativa – em uma agenda neoliberal (MELO, 1996, p. 63, 65).

repercussões predatórias sobre a cidadania social, como a disputa entre localidades por investimentos industriais, deslegitimam as prioridades sociais, em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias. Além disso, as dificuldades de coordenação federativa no país foram potencializadas pelo rápido incremento no número de unidades subnacionais .

Dagnino (2004) verifica uma confluência distinta de dois processos: por um lado, a expansão da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, por meio da criação de espaços públicos como os conselhos de políticas públicas; por outro, o encolhimento do papel do Estado como garantidor de direitos, e a transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil.

Após a CF/88 verificou-se – nas regiões metropolitanas – uma desarticulação institucional, além da ampliação dos problemas decorrentes da desigualdade da sociedade brasileira que se refletiram nas metrópoles, produzindo, por sua vez, um espaço fragmentado (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000; RIBEIRO, 2004, 2015; MARICATO, 2011).

[...] no espaço, profundamente desigual em termos de moradia, renda, oferta de serviços e de infraestrutura urbana, amenidades e segurança ambiental e acesso a equipamentos de consumo coletivo e cultural [...] o que produz, um território urbanizado de modo fragmentado, com grandes problemas de adequação ambiental e pouco articulado do ponto de vista de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante. (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000, p. 80).

O Brasil possui um modelo específico de federalismo, com três níveis de governo – União, Estados e Municípios - que define a cooperação entre os entes federados. Na interpretação jurídica, o modelo federalista brasileiro, desde 1988, implica uma relação de coordenação e interdependência entre os entes, numa lógica de descentralização a partir da gestão local.

Entretanto, Souza (2007) aponta que no Brasil, as três esferas de governo têm – simultaneamente – relativo grau de autonomia, grande interdependência política e tributária, mas escassos mecanismos de cooperação. As Relações Intergovernamentais (RIGs) estabelecidas entre as esferas de governo necessitariam ser amplificadas pela inclusão do debate para as definições relativas ao planejamento das RMs.

A gestão metropolitana, para Souza (2007), criaria novas fontes de tensões nas RIGs, especialmente em países federativos, como o Brasil, onde o poder é compartilhado dentro do mesmo espaço territorial pelas três esferas; mais ainda, pela inclusão de novos atores no processo decisório, os quais possuem lógicas e agendas diferenciadas e até mesmo contraditórias. Segundo essa autora, nas RMs somam-se às três esferas de governo, os

representantes do setor privado, as empresas prestadoras de serviços públicos. Essas deveriam se orientar pelas definições dos conselhos de políticas públicas, para as respectivas políticas públicas, além de outros representantes da sociedade civil, tais como associações não governamentais, os quais participariam das instâncias da governança interfederativa.

Ribeiro (2004) indica a relação entre a “fragmentação institucional e o desinteresse político”, o “volume dos problemas e a inexistência de ações coletivas”, e conclui que as metrópoles brasileiras seriam “órfãs de interesse político”, o que levaria a um quadro de “ingovernabilidade” (RIBEIRO, 2004, p. 23). Esse quadro expõe a necessidade do fortalecimento da capacidade técnica dos governos para direcionarem o desenvolvimento dessas regiões.

Estamos, assim, diante de uma situação descrita por muitos como de ingovernabilidade das metrópoles brasileiras, em razão: a) do tamanho e complexidade dos problemas que se avolumaram, b) do quadro de fragmentação institucional e desinteresse político e c) da inexistência de valores que impulsionam ações coletivas. (RIBEIRO, 2004, p. 23).

Para Maricato (2011), a fragmentação metropolitana ocorreria em termos políticos, sociais e espaciais. Enquanto para Lencioni (2010) se apresenta em suas dimensões, geográfica, social e política. Portanto, a ausência da gestão do espaço metropolitano acentuaria as diferenças ampliando a fragmentação socioespacial, refletindo-se nas condições de vida da população metropolitana. (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ 2000, LACERDA, 2011).

A exclusão dos temas metropolitanos da agenda pública contribuiria para a “falta de integração entre as ações de cada município que compõem as metrópoles”, o que levaria inclusive à “orientação urbanística de um município prejudicar os demais” (MARICATO, 2011, p. 10). Quanto ao planejamento em nível metropolitano – ainda que, no passado, tivesse se reduzido à apresentação, por alguns governos estaduais, de planos metropolitanos setoriais os quais raramente teriam sido implementados – após a alteração do modelo federativo pela CF/88,

[...] o processo de metropolização institucional se aprofundou, em resposta, inclusive, a estímulos originários do próprio governo federal, mas os arranjos de gestão, os instrumentos e os recursos para promoção do desenvolvimento metropolitano não se consolidaram e pouco avançaram, salvo em alguns casos. A análise dos processos em curso em alguns dos principais espaços metropolitanos do país mostra uma realidade pouco auspiciosa, na qual os destaques positivos, [...], convivem com uma realidade marcada por omissões e conflitos... (COSTA *et al.*, 2018, p. 20).

Dependeria da gestão e do planejamento metropolitano integrado o provimento de serviços metropolitanos com dimensões “[...] capazes de garantir um alto nível de agregação, de integração das suas diversas partes, em um único tecido, o que contribuiria para maior equidade social, econômica, política e espacial da coletividade.” (LACERDA, 2011, p. 40). Entre os

serviços em uma região metropolitana que exigem tratamento integrado estão a “Macrodrenagem, coleta e distribuição de água tratada, transporte de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo.” (MARICATO, 2011, p. 10).

As características particulares do federalismo brasileiro – após CF/88 – condicionaram a capacidade de coordenação governamental de políticas e a própria cooperação entre os entes federados para a sua execução, o que produziu reflexos no caso do desenvolvimento da política metropolitana.

[...] a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do executivo federal. [...] Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda [...] (ARRETCHE, 2004).

Em decorrência da autonomia atribuída aos municípios por conta da política de descentralização preconizada pela CF/88, Mazzali e Niero (2012) constataram a fragilidade criada para o desenvolvimento e a aplicação das políticas públicas. Como contraponto, indicaram a necessidade do “fortalecimento do princípio da ‘soberania compartilhada’, que fundamenta o pacto federativo” (MAZZALI; NIERO, 2012, p. 34). Princípio que consideram essencial para o alcance da compatibilização entre a autonomia e a interdependência dos governos locais em uma região metropolitana.

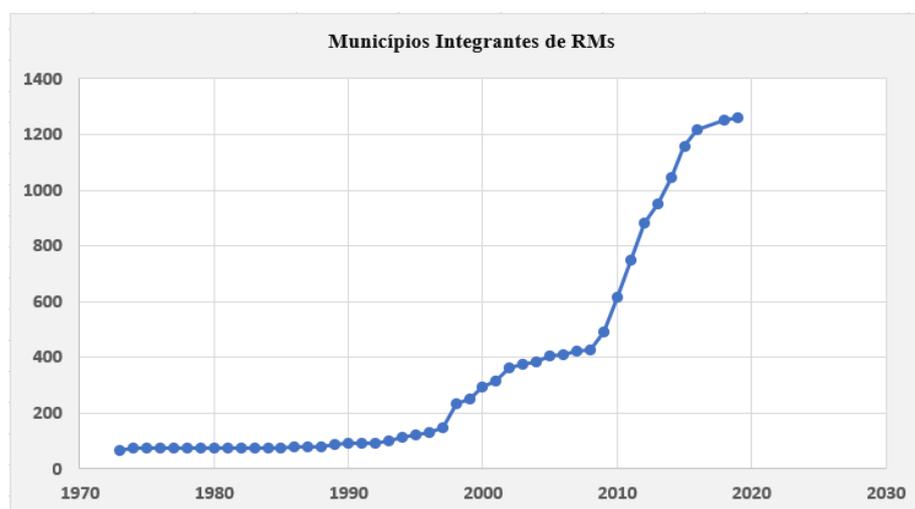
### **2.2.3 Contexto Atual do Processo Institucional Metropolitano**

Desde que foi conferida autonomia aos Estados para a instituição de regiões metropolitanas, foi crescente o número de RMs, Aglomerações Urbanas e RIDEs criadas nos estados. Atualmente – no país – existem 80 regiões instituídas legalmente em 25 estados, as quais incluem ao todo 1386 municípios (IBGE, 2020). Desse total, 95% – 1312 municípios, no ano de 2020 – encontravam-se em regiões metropolitanas devido à crescente instituição dessas regiões ou transformação de Aglomerados Urbanos em RMs, sobretudo na última década.

Nas regiões metropolitanas mais recentes, criadas após a CF/88, encontra-se o maior número de municípios. Tais regiões foram criadas sob o novo modelo federativo, no qual os entes subnacionais – desde o início – detêm igual autonomia. Essa ampliação do número de municípios pertencentes às regiões metropolitanas poderia estar demonstrando o interesse destes na integração regional e, talvez, seu interesse em direção a uma futura soberania compartilhada nas regiões metropolitanas, cuja necessidade foi indicada por Mazzali e Niero (2012). No Gráfico 1,

é possível observar o incremento do número de municípios que integram regiões metropolitanas brasileiras, desde a década de 1990, sobretudo a partir dos últimos anos:

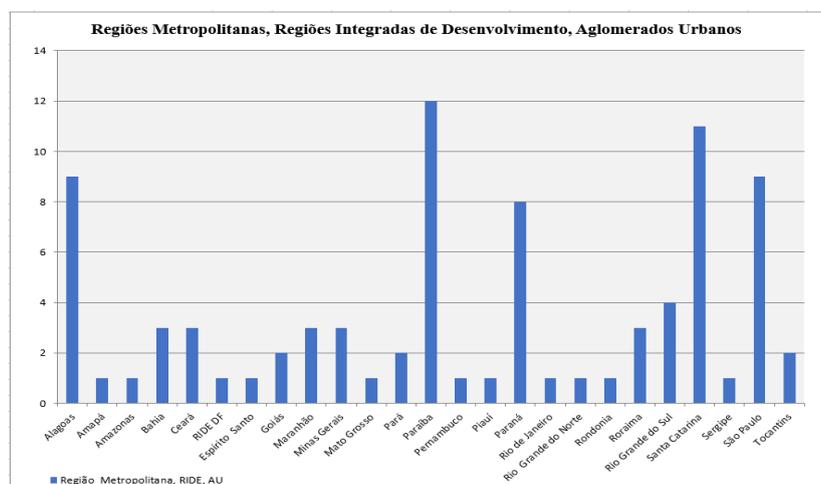
Gráfico 1 – Ampliação do Número de Municípios em Regiões Metropolitanas no Brasil –1973 a 2019



Fonte: IBGE (2020). Organizado pela autora.

Apesar do crescente número de municípios integrados às RMs, RIDEs e AUs, em termos político-institucionais as regiões metropolitanas têm dificuldades em se constituírem atores coletivos, aptos a produzirem as políticas adequadas para orientar seu futuro, tal como apontado por Lefèvre (2009). No contexto nacional, observa-se a evolução desigual do processo de criação e institucionalização de RMs, Aglomerados Urbanos (AUs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) nos estados, tal como apresenta o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Número de RMs, RIDEs e AUs nos estados



Fonte: IBGE (2020). Organizado pela autora.

De acordo com o Gráfico 2, verifica-se que em 24 dos 26 estados do país foram criadas RMs, AUs ou RIDEs. Ainda que nem todas estas regiões mantenham situações características de conurbação. Observa-se que o estado da Paraíba, seguido por Santa Catarina, São Paulo, Alagoas e Paraná são os que detêm maior número dessas regiões. O estado de São Paulo passou a contar, em 2021, com nove RMs, devido à alteração, por meio de lei complementar estadual, de seus aglomerados urbanos à condição de regiões metropolitanas.

Em dois estados da região Sul do país – Paraná e Santa Catarina – é também notável a instituição de regiões metropolitanas. O estado do Paraná instituiu sete regiões metropolitanas, entre 2012 e 2013, que, somadas à região metropolitana de Curitiba, totalizam oito RMs. Entre essas, quatro possuem suas próprias agências de desenvolvimento, enquanto as outras detêm suas coordenadorias na Coordenação Metropolitana de Curitiba (COMEC). No Paraná, as propostas para a criação dessas novas RMs ressaltaram os benefícios políticos e administrativos que as regiões metropolitanas agregam aos municípios que as compõem,

No estado de Santa Catarina, problemas relacionados à litoralização, com o respectivo esvaziamento de regiões e a falta de serviços públicos motivaram o processo de instituição das RMs. Processo que, após a CF/88, se deu por meio de uma série de parâmetros estabelecidos na Constituição Estadual de 1989. A atual configuração de onze RMs nesse estado tem o intuito de combater a litoralização, ainda que, desde 1992, fossem destinados recursos às Associações de Prefeitos para a formulação de planos regionais, e criadas, a partir de 2003, Secretarias Regionais de Desenvolvimento (SDRs), as quais passaram a se denominar, a partir de 2015, Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). De modo que Moraes, Guarda e Zacchi (2018) citam que,

A diversidade catarinense mostrou-se propícia a arranjos institucionais descentralizados, e fez do estado um laboratório de gestão colaborativa, planejamento e desenvolvimento de regiões a partir de instituições regionais como as Associações Municipais, os Fóruns de Desenvolvimento Regional, as Secretarias de Desenvolvimento Regional, e os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018. p. 47).

Diante da expansão do número de RMs, em vários estados, faz-se interessante verificar o estágio de implementação das diretrizes do EM nessas regiões. Contudo, esse processo guarda maior importância entre as RMs criadas pela União na década de 1970, as quais, pela anterior alteração do modelo federativo – função da CF/88 – já haviam se submetido à mudança institucional, na qual os municípios passaram a ser entes federados autônomos, o que fortaleceu o movimento municipalista em detrimento do desenvolvimento de uma cultura metropolitana.

As primeiras nove regiões metropolitanas tiveram uma trajetória histórica semelhante. A Tabela 1 apresenta estas regiões instituídas pelo Governo federal, o número de seus municípios e a respectiva população em dois períodos, à época da sua criação e no ano de 2020. Se observa que no conjunto destas regiões, o número de municípios que as integram é, atualmente, cerca de 50% maior que o número inicial, enquanto a população duplicou desde sua criação.

Tabela 1 – População e Nº de Municípios Regiões Metropolitanas instituídas pela União - 1975 e 2020<sup>17</sup>

Região Metropolitana	Sigla	1975		2020	
		Nº de municípios	População	Nº de municípios	População
São Paulo	RMSP	37	10.041.133	39	21.734.682
Rio de Janeiro	RMRJ	14	8.328.784	22	12.763.459
Recife	RMC	9	2.154.435	15	4.079.575
Belo Horizonte	RMBH	14	2.022.846	34+16	5.961.895
<b>Porto Alegre</b>	<b>RMPA</b>	<b>14</b>	<b>1.836.179</b>	<b>34</b>	<b>4.340.733</b>
Curitiba	RMC	14	1.013.279	29	3.654.960
Salvador	RMS	8	1.401.228	13	3.929.209
Fortaleza	RMF	5	1.317.496	19	4.106.245
Belém	RMB	2	800.482	7	2.510.274
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>117</b>	<b>28.915.862</b>	<b>178</b>	<b>63.081.032</b>

Fonte: IBGE – Centro Brasileiro de Estudos Demográficos 1975. IBGE (2020). Organizado pela autora.

De acordo com o levantamento realizado para verificar a implementação das definições legais do EM nessas regiões, verificou-se que – atualmente – apenas a região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) detém a condição institucional de gestão plena. Para assumir essa condição, além da criação da RM por meio de lei complementar estadual, devem ser satisfeitas as seguintes condições que constituem instrumentos importantes para viabilizar a gestão dessas regiões:

- Instituição da governança interfederativa.
- Sanção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) mediante lei complementar estadual.
- Definição do órgão, ou agência, para o apoio executivo à região.
- Constituição de um fundo metropolitano.

<sup>17</sup>Número da população estimado pelo IBGE em 1975(BRASIL. IBGE, 1975) e em 2021 (IBGE, 2020).

Com relação à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como se observa no Quadro 1, entre as nove regiões mais antigas, as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo já dispõem de seu PDUI, embora apenas na RMRJ este já esteja aprovado por meio de lei complementar estadual. A região metropolitana de Belo Horizonte, cujo plano foi elaborado entre 2009 e 2011, está atualmente encaminhando a sua revisão para posterior aprovação legislativa. Outras quatro regiões metropolitanas – RM Recife, RM Curitiba, RM Fortaleza e RM Salvador – estão procedendo à elaboração de seus planos, e apenas a RM Porto Alegre e a RM Belém não mantêm processo de elaboração do PDUI.

Quadro 1 – Estágio de institucionalização do Processo metropolitano nas RMs da década de 1970

Região Metropolitana	Entidades Metropolitanas	Pós Estatuto da Metrôpole	Gestão Plena		
	1973 -1988	Entidades Metropolitanas	Governança Interfederativa	PDUI	FUNDO
São Paulo	EMPLASA	EMPLASA (extinta 2021) Secretária de Desenvolvimento Regional	CDRMSP <sup>1</sup>	Concluído	FUMEFI FDRMSP
Rio de Janeiro	FUNDREM (1973- 1989)	Instituto Rio Metrôpole - IRM	CDRMRJ	Concluído	FDRM
Recife	FIDEM	AGÊNCIA CONDEPE - FIDEM	CONDERM	Em Elaboração <sup>2</sup>	FUNDERM
Belo Horizonte	PLAMBEL (1973- 1996)	Agência Metropolitana da RMBH	CDRMBH	Em Revisão <sup>3</sup>	FDM
Porto Alegre	METROPLAN	METROPLAN (extinta 2021) Secretaria de Desenvolv. Urbano e Metropolitano	CDM-GGM (Inativa)	-	-
Curitiba	COMEC	COMEC	CD RMC	Em Elaboração	-
Salvador	CONDER (1973- 1999)	Secretaria Desenvolvimento Urbano - SEDUR	EMRMS	Em Elaboração <sup>4</sup>	-
Fortaleza	AUMEF (1975-1992)	Secretaria Estadual das Cidades	CDM	Em Elaboração	FDM
Belém	SEP- (1975) CODEURB CODEM (1970)	Secretaria Integr. Reg. Desenv Urb. Metropolitano Secretaria de Obras Públicas NGTM			

Fonte: elaborado pela autora.

Ainda que a RM Belém não tenha o seu plano integrado aprovado, entretanto, é notável não só o número de órgãos e instituições que – ao longo do tempo – mantiveram, ou mantêm ações relacionadas às necessidades dessa região metropolitana como também a recente atuação de um Parlamento Metropolitano, o qual, criado em nível da Assembleia Legislativa estadual, se propõe a ser partícipe do processo,

No campo de iniciativas modeladas em esferas que não as do governo do estado, o Parlamento Metropolitano sinaliza a inserção da temática metropolitana de forma mais estruturada e orgânica dentro do campo Legislativo, atores que historicamente atuaram pleiteando inserções de municípios na RM de Belém via projetos de lei. Sem embasamento técnico via estudos, esses atores se propõem a ser partícipes do planejamento do território, com o diferencial de diálogo entre casas parlamentares dos municípios da RM de Belém. (PINHEIRO; PONTE, 2021, p. 178).

Por outro lado, considerando o conjunto atual das 80 regiões metropolitanas criadas pelos estados após a CF/88, de acordo com dados do IBGE (2018), apenas dezenove RMs possuem população maior que um milhão de habitantes. Observa-se, portanto, uma visível ausência de critérios na institucionalização dessas regiões, pois muitas não possuem as características que justificariam sua criação, ou seja, no seu conjunto não somam uma população numerosa e não possuem áreas conurbadas.

No entanto sua criação, ao conceder um novo status às regiões, busca valorizar a atuação de uma governança local com vistas ao desenvolvimento regional. Ainda, como é o caso das RMs criadas no estado de Santa Catarina, esse novo status teria por objetivo a valorização do protagonismo regional e o fortalecimento dos laços da população com o território, de modo a impedir o esvaziamento de regiões, o que se dá em decorrência de diferentes fatores, entre os quais pelo fenômeno da litoralização constatado naquele estado.

Apesar do maior número de RMs terem sido criadas após a CF/88, algumas já encaminharam a elaboração de seu plano de desenvolvimento integrado. Embora nem sempre o plano elaborado venha a ser aprovado pelo legislativo estadual, como analisa Yoshimoto (2021) para o caso da RM de Goiânia. Nessa RM o plano foi desenvolvido pela universidade, sem a participação dos gestores municipais e do legislativo estadual. O que demonstra não só a dificuldade da incorporação do conteúdo técnico do plano pelo contexto político, o legislativo estadual e os gestores municipais, como expõe que a “participação” é um valor a ser perseguido para a elaboração do PDUI.

Por sua vez é notável a institucionalização do processo de elaboração do PDUI na região metropolitana da Grande Vitória, cuja Lei foi aprovada em 2017, por meio da atuação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) que integra o sistema gestor metropolitano - instituído em 2005 – o qual tomou como premissa a participação social no processo de elaboração do plano,

[...] A existência prévia de um sistema gestor da RM da Grande Vitória exerceu papel preponderante [...] além de possibilitar acordar temas prioritários de elaboração diretamente com os municípios, estado e sociedade, na forma do Comdevit. (MONTEIRO; LOUZADA, 2021, p. 355-356).

Nessa RM, além da identificação da FPICs e da complexidade que envolveu o Macrozoneamento, a estrutura institucional de governança do COMDEVIT assumiu, entre os principais desafios a serem considerados no plano,

[...] a proposição de ações integradas no território da RM da Grande Vitória, já que o planejamento urbano municipal raramente considera questões de ordem metropolitana. [...] Outro desafio, que foi colocado como prioridade do plano, é atuar para a diminuição das desigualdades socioterritoriais nessa região, por meio de ações com foco nas áreas mais necessitadas, com o objetivo de equalizar as oportunidades e a qualidade ambiental em todos os municípios. (MONTEIRO; LOUZADA, 2021, p. 358-359).

Segundo relatam Monteiro e Louzada (2021), durante o processo de elaboração do PDUI, “foi necessário um esforço de entendimento do que é o interesse da metrópole, de como ações isoladas impactam os municípios vizinhos, dos conflitos existentes no território e nos PDMs<sup>18</sup> e de como agir no território de maneira integrada” (MONTEIRO; LOUZADA, 2021, p. 358).

As situações distintas na aprovação do plano da RM da Grande Vitória e de Goiânia expõem a importância do desenvolvimento de uma cultura metropolitana, na qual valores como a participação e a cooperação devem ser perseguidos, a fim de alcançar consensos entre os atores que participam dessas regiões, em prol do planejamento integrado metropolitano. Pois, embora a instituição, pela União, do arcabouço legal – por meio do EM – para o fortalecimento das RMs enquanto instâncias político-institucionais, entre outras questões que retardariam, ou impediriam, o alcance da gestão plena metropolitana estaria a oposição – simultânea – que tanto os estados, como os municípios, teriam ao fortalecimento dessas regiões como novos atores no espaço político (LEFÈVRE, 2009; VALE, 2016). O que confirmaria que “as metrópoles têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade” (LEFRÈVE, 2009, p. 300).

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA

### 2.3.1 A Dimensão Política e a Compatibilização das Agendas dos Níveis de Governo

Muitas são as definições de políticas públicas, mas para o interesse desta pesquisa adotaremos, de acordo com Aguillar (2012), que “as políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações, realizadas por atores governamentais ou por eles em associação com atores sociais (econômicos, civis), orientadas a realizar objetivos valiosos para a sociedade ou resolver problemas cujas soluções são de interesse público” (AGUILLAR, 2012, p. 29). Para que a política pública expresse o resultado da interação governo-sociedade, diferentes atores devem participar no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

---

<sup>18</sup> Planos Diretores Municipais (PDMs)

Ainda, na formulação ou definição para a implementação de políticas públicas, é preciso considerar que “[...] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.” (SOUZA, 2006, p. 24), da mesma forma os objetivos dos planos, projetos e programas não podem ser examinados independentemente das relações entre as diferentes forças sociais afetadas, tal como afirmam Zioni *et al.* (2007).

Para Souza (2006), “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2006, p. 25). Em termos dos objetivos a política pública visa a alteração de uma dada realidade ou uma mudança social. Desse modo pode ser entendida como as decisões e atividades dos governos, que implementadas influenciam a vida dos cidadãos.

De acordo com Lima; Steffen; D’Ascenzi (2018) em função das modificações nas relações entre Estado e sociedade e do surgimento de novas formas organizacionais, que incorporam uma diversidade maior de atores e inserções institucionais, tem sido crescente a participação de outros segmentos - que não o governo - na formulação das políticas públicas. Tais transformações no campo não eximiriam as instituições governamentais de formularem e implementarem as políticas públicas, embora tornem mais complexa a atividade de governar.

Os quatro elementos para o estudo das políticas públicas (*policy analysis*) seriam: “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas.” (SOUZA, 2006, p. 40).

Sob o enfoque das políticas públicas a dimensão institucional ‘*polity*’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, enquanto a dimensão material ‘*policy*’ refere-se aos conteúdos dos programas e das decisões políticas, por sua vez a compatibilização dos interesses de diferentes atores se situa na dimensão denominada “*politics*”, pois se relaciona a processos políticos, “frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões na distribuição dos recursos .” (FREY, 2000, p. 216-217).

Estudiosos do processo político e de políticas, Calmon (2015), Marques (2013), Souza (2004) e Frey (2000) – entre outros – convergem quanto a considerarem a política como resultado de uma série de decisões inter-relacionadas: resultantes de uma teia de decisões, as quais implementam valores. Estes autores indicam como elementos importantes a considerar no processo político, entre outros:

- A participação dos atores envolvidos.

- O poder que esses atores possuem e que uso fazem dele.
- As decisões e ações, tanto quanto não-decisões e não-ações.

Marques (2013) refere que “as políticas públicas são produzidas por conexões entre diversos atores, dentro de ambientes institucionais e atravessando fronteiras organizacionais, mas que análises detalhadas dos ambientes em que a política ocorre são relativamente raras no Brasil.” Argumenta que o conceito de governança poderia ajudar a preencher essa lacuna. (MARQUES, 2013, p.8).

Ao discutir a abordagem da “*policy analysis*” enquanto a vertente que pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, Frey (2000) argumenta – à crítica que os estudos sobre políticas públicas, no Brasil, carecem de um embasamento teórico, pressuposto para que a pesquisa venha a alcançar um grau maior de generalização dos resultados – que “Na verdade, a falta de teorização é uma crítica comumente direcionada à “*policy analysis*”. Porém, a falta de teoria é explicável, se levarmos em consideração o interesse de conhecimento próprio da “*policy analysis*”, que é, a saber, a empiria e a prática política.” (FREY, 2000, p. 215 - 216) Diante disso defende a tese de que é preciso uma adaptação do conjunto dos instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

A partir dessa discussão verifica-se que a análise da recepção do EM no campo político compreenderia, além do estudo da política em si, a análise das instituições que se circunscrevem no ambiente em que tal política deve ser incorporada, bem como o modo como essa política é recebida. Entre os tipos de políticas públicas, as suas características, configuração ou arranjo institucional, e as diretrizes estabelecidas pelo EM, verifica-se que este se inscreve na tipologia de políticas públicas “constitutivas ou estruturadoras”. Tais políticas se destinam a regular “processos políticos contínuos” como as relações intergovernamentais, ou a participação da sociedade e – ainda – a própria elaboração e implementação de políticas públicas. São estas as políticas que “estabelecem as regras do jogo, portanto, as normas e procedimentos sob as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas.” (RUA, 2009)

Em termos do arranjo institucional as políticas constitutivas, ou estruturantes, teriam na “Rede” o seu arranjo institucional. Em se tratando da política metropolitana, se identifica a articulação de uma rede de atores como indispensável para a constituição da governança interfederativa e para o processo político metropolitano. Calmon (2015) e Frey (2000) apontam a existência de redes de políticas públicas, que se criam pelas “interações das diferentes

instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo, como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada *policy*.” (FREY, 2000).

Entre outros autores, Lotta (2019), Lima (2018) e Souza (2003), apontam que “as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa por diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação” (LOTTA, 2019, p. 12). Foi por meio da Abordagem Sistêmica, que se reconheceu a existência de um ciclo de políticas públicas, compreendendo a absorção dos *inputs*, a formulação da política, a geração de resultados (*outputs*) e as respostas do ambiente (*feedback*). Assim, a aplicação da “Teoria dos Sistemas” à análise do processo político<sup>19</sup>, de acordo com Rua (2009), definiu as políticas públicas (*policies*) como o produto (*output*) da operação do sistema político (*politics*) no processamento de *inputs*.

Mas, a realidade do processo que configura as etapas do ciclo de políticas públicas nem sempre é linear. Entre outras situações está aquela em que as políticas carecem de avaliação, mesmo entre as que têm seu prazo de revisão definido em lei, esse por vezes é vencido. Da mesma forma, de acordo com Rua (2009), nem todas as demandas da sociedade entram na agenda governamental – dado que o sistema político opera de modo seletivo, processando somente as questões que não ameaçam os interesses dominantes na sociedade – o que, entre os teóricos, levou ao reconhecimento de uma etapa ou fase pré-decisional, dando origem ao estágio entendido como a “formação da agenda” – etapa que a partir de meados da década de 1980 passou a ser analisada consistentemente.

Entre os elementos envolvidos no processo de formulação de políticas públicas – de acordo com Capella (2018) os principais são a “definição da agenda” e a “definição de alternativas”. Segundo essa autora as “definições são determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos.” (CAPELLA, 2018, p. 9).

Compreender por que envolver certos temas e atores assume maior importância quando se trata de uma política constitutiva de âmbito nacional, como o EM, a ser incorporada na agenda das demais esferas de governo, estados e municípios metropolitanos, sobretudo tendo em vista a autonomia adquirida pelos atores a se envolverem no processo em nível local.

No caso de uma política estruturante, como o Estatuto da Metrópole, a definição da agenda envolve elencar os elementos importantes para orientar os atores locais em torno de questões ou problemas – a realidade dada em cada RM – deixando espaço para a definição de

---

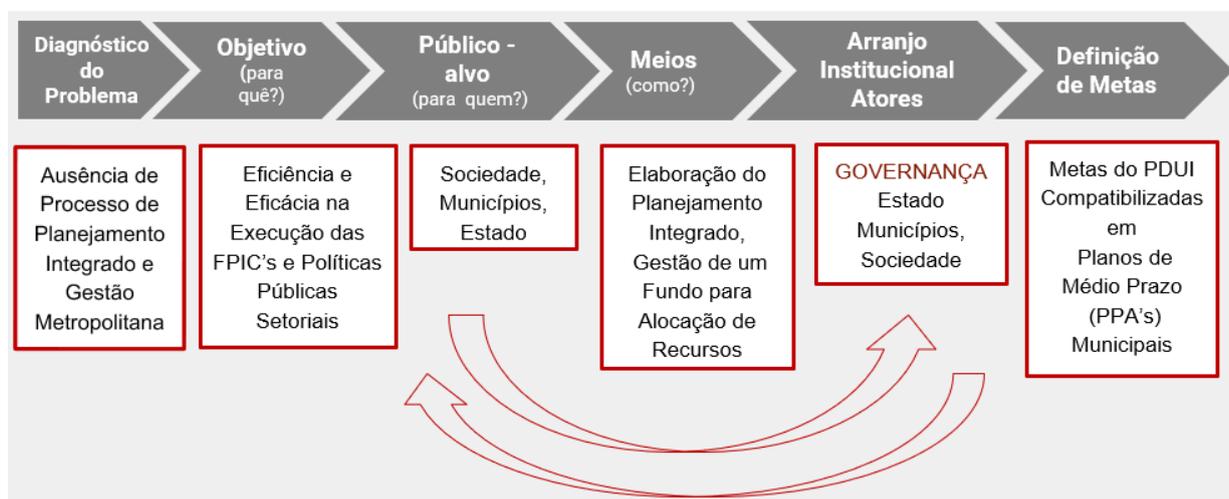
<sup>19</sup> Em 1953, David Easton recomendou, pela primeira vez, a aplicação da “Teoria dos Sistemas” à análise do processo político, o que se consolidou em 1965 quando da publicação de sua obra.

alternativas. Pois de acordo com Capella (2018), a definição de alternativas se refere à exploração e desenho de um plano possível para a ação, por isso seria importante que as diretrizes estabelecidas pela política constitutiva comportassem uma amplitude capaz de possibilitar sua incorporação nas realidades dadas em diferentes contextos metropolitanos. Visto que a partir das suas definições se daria o estabelecimento de planos, que resultam da interação entre estado, municípios e representantes da sociedade organizada, ou seja, a rede de atores nas distintas realidades regionais metropolitanas.

Entretanto, observa-se que o EM ao atribuir ao produto da política metropolitana a denominação de “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)”, desconsiderou a possibilidade de que essa denominação reduziria, ou limitaria a inclusão da política metropolitana na agenda das políticas públicas das distintas realidades regionais metropolitanas existentes, visto que os municípios, ainda que metropolitanos, na sua maioria são dotados tanto de áreas urbanas e rurais, além disso percebe-se uma ausência de visão sistêmica sobre o espaço metropolitano de parte dos formuladores do EM.

A interrelação entre os elementos a serem considerados na formulação de políticas públicas e sua relação com o processo de elaboração do PDUI nas RMs é apresentada na Figura 2.

Figura 2 – Os Processos de formulação de Políticas Públicas e de formulação do PDUI



Fonte: IPEA (2018). Adaptado pela autora.

Como premissa, diante destas considerações, adota-se o termo “política” tanto para se referir ao processo de tomada de decisão, quanto aos instrumentos, ou produtos resultantes desse processo. Como instrumentos comuns, resultantes da tomada de decisão face às políticas públicas estão os planos, programas e ações.

Tanto quanto na formulação de outras políticas, a etapa inicial do processo de formulação da política metropolitana incluiria realizar o diagnóstico dos problemas, identificar os objetivos e metas para superá-los, e os meios possíveis para seu alcance, estabelecendo a visão de futuro para a região. A elaboração de políticas públicas, nessa fase

[...] assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório. (CAPELLA, 2018, p. 9).

Ainda, no processo de formulação e desenvolvimento das etapas das políticas públicas, envolvendo a participação de redes de atores, a cooperação, a competição e o conflito são fatores relacionais importantes a serem observados. A cooperação é identificada por Malmegrin (2010), como sendo o envolvimento dos atores em um propósito unificador ou objetivo comum nas relações que são estabelecidas de modo voluntário entre os participantes da rede. Por outro lado, a competição, diz respeito não somente à manutenção da independência por cada ator, mas também à existência de vários líderes buscando espaços de poder cada vez maiores para legitimar suas posições na rede. Enquanto Rua e Romanini (2013) entendem que “[...] a cooperação e a competição são dinâmicas interacionais agregadoras, o conflito desagrega e pode levar à ruptura dos laços de coexistência coletiva.” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 5).

Ao definir uma rede de atores Migueletto (2001) também inclui a cooperação e a coordenação como dinâmicas relacionais de importância para o alcance das ações,

A rede é um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação. (MIGUELETTTO, 2001, p. 48).

Em um contexto no qual o Estado assumiria o papel de coordenador, das ações da sociedade para a formulação e implementação das políticas públicas, “os valores cruciais são a coesão social, política e administrativa, a participação da sociedade, o engajamento cívico” (STORINO, 2003, p. 10). Tais valores dizem respeito à existência de um “capital social” intrínseco e indispensável à criação do processo de formulação e implementação da política pública. Entre as definições de capital social está aquela que “[...] enfatiza os ambientes político

e social que moldam a estrutura social e permitem o desenvolvimento de normas [...]” (STORINO, 2003, p. 10).

Putnam (2006) atribui como importante para a “formação de capital social” a organização de pessoas geograficamente próximas em comunidades, com um sistema de relações cooperativas e com o reconhecimento de obrigações recíprocas. A respeito do conceito de capital social esse autor refere que,

Uma característica específica do capital social - confiança, normas e cadeias de relações sociais - é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. ‘Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam’. Assim como todos os bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados. (PUTNAM, 2006, p. 180).

Para Storino (2003), “a configuração do capital social de uma nação pode ser traçada da seguinte maneira: quando as unidades federativas adotam um modelo cooperativo [...] cria-se um senso de unidade, de objetivos comuns ou, ao menos, compartilhados [...]” (STORINO, 2003, p. 71); além disso, acrescenta que a constituição de “capital social” na formulação da política pública se dá por meio da participação indispensável da sociedade organizada, pela participação de “redes e organizações” as quais se relacionam à política em questão (STORINO, 2003, p. 12).

Acerca da participação dos atores da sociedade civil e atores políticos nos processos de desenvolvimento de políticas, Houtzager, Lavalle e Acharya (2004), ao analisarem o fenômeno da participação institucional a partir do campo exclusivo das organizações civis, buscaram responder à pergunta: o que leva atores coletivos à participação? Com tal objetivo avaliaram um conjunto de pressupostos considerados como condicionantes centrais para a participação institucional: a) recursos (orçamento) ou riqueza dos atores coletivos/organizações; b) vínculos a arranjos institucionais clássicos (partidos políticos, Estado); c) forma e objetivos das organizações; trajetória histórica destas; e) o desenho institucional dos arranjos participativos. Como resultado verificaram que, os pressupostos relacionados a recursos e trajetória histórica não apresentaram influência significativa para a participação. Entretanto, a forma de organização (se são associações de base, articuladoras, ONGs, entidades assistenciais, outros); os vínculos a arranjos institucionais, notadamente com partidos políticos e com o Estado (através de convênios e recursos); e o desenho institucional – critérios, composição, regras de participação, procedimentos de tomada de decisão, localização geográfica e temporal – constituem-se como variáveis com significativa influência na participação.

### 2.3.2 A Governança Pública e a Governança Interfederativa Metropolitana

A formulação, implementação e o acompanhamento das políticas públicas, incluindo a participação da sociedade, tem se constituído em uma tendência que acompanhou as mudanças em âmbito global<sup>20</sup> ocorridas nas primeiras décadas desse século. Esse processo buscou produzir um novo padrão de relações entre Estado e sociedade civil, onde se ampliou o interesse e a preocupação pela “[...] coordenação entre os atores públicos e privados, a gestão das redes de governança, incluindo as instâncias consultivas, como os Conselhos de Políticas Públicas e os novos arranjos institucionais para a prestação de serviços [...]” (STORINO, 2003, p. 10).

De acordo com Marques (2013) o termo ‘governança’ surgiu na década de 1990 para designar um processo específico de formulação de políticas envolvendo agências estatais e atores privados, associado à reforma do Estado. Com base em diagnósticos de ‘falhas do Estado’ visou a redução do papel do Estado em direção a uma nova gestão pública, que possibilitaria melhores políticas com menor atuação do governo.

Entretanto, o conceito de ‘governança’ é polissêmico, vem sendo objeto de pesquisa de muitos autores relacionados a diferentes temas, sendo possível encontrar, conforme o enfoque do estudo, diferenças quanto a sua definição. A esse respeito Marques (2013) afirma que, na América Latina, a governança assumiu significados confusos e cacofônicos, em função da incorporação acrítica do conceito, utilizado com diferentes significados. Cita que teria sido considerada como: uma ‘estrutura’, incluindo regras e instituições; ‘processos’ tais como formas de produzir políticas; uma espécie de ‘mecanismo’ para atingir fins específicos (forjar cooperação, reduzir custos); e ainda, reconhecida como uma ‘estratégia’.

Da mesma forma para Levy (2004) e Peters (2013), o conceito de governança contém diferentes significados, conforme a vertente em que se insere no âmbito da literatura política. De um lado estão aqueles que identificam a adoção, pelo Estado, do modelo de administração pública gerencial, para dividir com a sociedade civil as atribuições de controle que caberiam ao governo, ampliando a descentralização da gestão pública e do espaço público não-estatal – processo inserido na esteira de uma ideologia neoliberal que considera ideal o Estado mínimo – o qual teria apenas por obrigação garantir o direito de propriedade (BOLZAN, 2010). Enquanto outros assumiriam uma posição mais neutra, em que a ênfase na governança refletiria

---

<sup>20</sup>Na passagem do estado mínimo (*lean state*) para o novo modelo a ênfase mudaria de um Estado visto como um negócio, orientado ao “consumidor-cidadão”, com foco na eficiência, e por resultados, [...] para um Estado “ativador” da sociedade (no sentido da “cidadania ativa”) (SANTOS, 2003).

a preocupação do Estado na “capacidade de seus sistemas políticos para agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos” (PETERS, 2013, p. 28).

De acordo com Peters (2013), a governança seria entendida pelo processo funcional, independente do sistema político, e analisada quanto ao desempenho das suas quatro funções fundamentais, as quais seriam: “o estabelecimento de metas, a coordenação das metas, a implementação, avaliação, reações e comentários” (PETERS, 2013, p. 29).

Levy (2004) aponta que outras vertentes teóricas consideram que a governança apoia a compreensão de como se criam os comportamentos favoráveis à construção de coalizões e à implementação das políticas públicas, contribuindo à formação de “redes de governança”, e ao fortalecimento de “regiões” enquanto “atores políticos”, apoiando a criação das relações intergovernamentais no Brasil. Esse autor aborda os princípios da governança afirmando que “[...] nenhum governo consegue agir isoladamente de outros governos, de empresários, dos movimentos populares, das organizações não-governamentais, da sociedade civil.” (LEVY, 2004, p. 3).

Tal significado de governança tem origem no conceito de Stoker (1998) e está relacionado à “diluição das fronteiras entre setores públicos e privados”, e à criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta desde fora; é resultado da interação de um grande número de atores, influenciando-se reciprocamente.

Para Stoker (1998), “Governar, do ponto de vista da governança é sempre um processo interativo porque nenhum ator, público ou privado dispõe dos conhecimentos e recursos necessários para resolver sozinho os problemas”. A seguir são apresentadas três, entre as cinco proposições desenvolvidas por Stoker para caracterizar a governança, as quais, ao nosso ver, melhor se aplicam ao planejamento metropolitano no Brasil:

- “A governança implica na participação de um conjunto de instituições e atores que não pertencem à mesma esfera de governo;
- A governança traduz uma interdependência entre os poderes das instituições associadas à ação coletiva;
- A governança implica na participação de redes de atores autônomos (STOKER, 1998, p.18).

Marques (2013) verifica que o conceito de governança se adapta às políticas públicas que apresentam forte interdependência, tais como as políticas envolvendo questões metropolitanas e a gestão dos recursos hídricos, as quais também envolvem ênfases variadas de participação

social. Para esse autor, a produção de análises empíricas está à frente como uma agenda de pesquisa voltada para mapear os padrões de governança local existentes e fazer uma ponte analítica entre a política e a política pública” (MARQUES, 2013, p. 9) Esse autor, ao analisar os atores políticos mais relevantes presentes nas políticas urbanas brasileiras, realiza uma discussão sobre a governança das políticas relativas à produção do ambiente construído.

Em nível federal, foi criado o Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Segundo esse instrumento legal, o conceito de Governança é multidimensional, utilizado de formas diferentes, dependendo do aspecto em análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. Em seu Artigo 2º, estabelece o que se entende por governança pública em nível da administração pública federal:

Art. 2º I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2017).

Tais características apoiam a compreensão da composição da Governança Interfederativa Metropolitana, conforme as definições apresentadas nas leis 13.089/2015 e 13.683/2018 que tratam das diretrizes da política metropolitana. As definições de governança que constam nestas leis não são idênticas, assim procurou-se representar a interação desses conceitos por meio da representação da Figura 3.

Figura 3 – Composição da Governança Interfederativa Metropolitana



Fonte: Brasil (2015, 2018). Organizado pela autora.

De modo que é possível governança interfederativa compõe um sistema complexo, onde seus pressupostos básicos decorrem de uma política pública – a política metropolitana – cujas diretrizes foram estabelecidas pelo Estatuto da Metr pole, Lei 13.089/2015, Artigo 2º, (BRASIL,

2015) para a institucionalização do processo político – que envolve o planejamento e a gestão metropolitana – com a finalidade do alcance da gestão plena nessas regiões:

Art. 2o Para os efeitos desta Lei consideram-se:

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; (BRASIL, 2015).

Segundo as diretrizes instituídas pelo Estatuto da Metr pole, citadas em seu Art. 2o, o alcance da condi o de gestão plena de RM's depende não apenas da aprova o de Leis Complementares estaduais, informando os municípios que a integram e os limites da região, mas, ainda, da defini o de sua estrutura de Governança Interfederativa, das Fun es Públicas de Interesse Comum (FPIC's) e a aprova o legal de Plano de Desenvolvimento Urbano integrado (PDUI). Neste mesmo Artigo, encontram-se as defini es básicas relacionadas às FPICs:

II – fun o pública de interesse comum: política pública ou a o nela inserida cuja realiza o por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. (BRASIL, 2015).

Sob o prisma legal, a atua o da governança interfederativa metropolitana foi conceituada como o: “compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum.” (BRASIL/2015).

Em 2018, revisão posterior do EM por meio da Lei Federal 13.683/2018 (BRASIL, 2018), o Capítulo II, Artigo 3o, que trata da institui o das Regiões Metropolitanas e Aglomera es Urbanas, amplia as atribui es da governança interfederativa, passando a constar na lei a seguinte defini o:

X – Governança interfederativa das fun es públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum, mediante a execu o de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estrutura o financeira, de implanta o, de opera o e de gestão. (BRASIL/2018).

Observa-se que, para o desenvolvimento de uma governança de políticas públicas, faz-se importante a territorializa o dessas políticas, o que, segundo Ferreira e Seixas (2017) tornou-se “o paradigma a ser seguido, tendo como ponto de partida a necessidade de conhecer e explorar completamente o crescimento potencial de um território e de desenhar institui es

e investimentos que não estão de momento disponíveis, mas que são produzidos por um processo deliberativo e participativo que envolva os atores locais e externos”. Apontam, ainda, que “A efetividade e a eficácia das políticas públicas territoriais centrada nas pessoas são funções da linguagem (códigos) e da participação (participação)”. (FERREIRA, F; SEIXAS, P. C., 2017, p. 489 e 491) .

Dada a importância da governança interfederativa para o desenvolvimento do processo político metropolitano, a sua estrutura básica, definida no Artigo 8º do Estatuto da Metrópole, contempla a participação de representantes dos municípios na “instância executiva” e de representantes da sociedade organizada em uma “instância colegiada deliberativa”.

- I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – Organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015).

Os integrantes da instância executiva são os atores responsáveis pela instituição da governança interfederativa metropolitana, que devem promover – de modo integrado – o processo político de planejamento e gestão da região metropolitana. Os princípios a serem respeitados pela governança interfederativa – explicitados no Artigo 6º, do EM – Lei 13.089/2015 – demonstram a necessidade de compatibilizar a autonomia dos entes federados para o alcance da prevalência do interesse comum sobre o local,

- Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:
- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
  - II – compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
  - III – autonomia dos entes da Federação;
  - IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
  - V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
  - VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
  - VII – busca do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2015).

Conforme o Inciso V, estão entre os princípios da governança interfederativa os instrumentos da gestão democrática da cidade, explicitados no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o que amplia a importância dos conselhos de políticas urbanas e a participação de representantes da sociedade organizada na governança interfederativa,

[...] os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal [...] No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa [...] 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 [...] (BRASIL, 2001).

Estão – ainda – incluídos entre os princípios da governança interfederativa, no Artigo 6º do Estatuto da Metrópole: a “autonomia municipal” e a “prevalência do interesse comum sobre o individual” (BRASIL, 2015). Tais princípios – que advêm das competências atribuídas aos entes federativos pela Carta Constitucional – simultaneamente, estariam revelando uma dicotomia entre os interesses em nível das escalas municipal e regional-metropolitana.

Assim, a compatibilização das agendas entre os entes subnacionais constitui um desafio à definição do processo político metropolitano, visto que a autonomia adquirida pelos municípios, desde a CF/88, não veio ao encontro de uma cultura colaborativa entre os entes municipais, e entre estes e os estados, que propiciasse a prevalência do interesse comum sobre o local. Essa questão constitui um desafio à sustentabilidade dessas regiões, pois, para abordar e resolver problemas sociais e econômicos e encaminhar políticas públicas, como os transportes, o saneamento ou a moradia, entre outras, é incontestável a pertinência da escala metropolitana.

Apenas com a adoção da escala metropolitana para o tratamento de temas que extrapolam os limites municipais será possível buscar a sustentabilidade de cidades e regiões, uma vez que esta depende da interação de qualidade entre a conservação do ambiente natural, os elementos do ambiente construído e a sociedade, tal como citam o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação,

Cidade sustentável é aquela em que os elementos do ambiente natural (água, solo, atmosfera e biodiversidade – fauna e flora), os elementos do ambiente construído (edificações e infraestruturas construídas em exercício de funções produtivas) e os elementos humanos (homens e mulheres) interagem em simbiose em meios urbanos buscando-se a projeção qualitativa e duradoura de cada elemento no tempo. (IBAM; MCTI, 2016, p. 19).

Ainda, o alcance do desenvolvimento incluyente e sustentável, de acordo com Sachs (2004), depende de cinco pilares, o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político:

- Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como "recipientes" para a disposição de resíduos);
- Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- Econômico, sendo a viabilidade econômica a condição sine qua non para que as coisas aconteçam; e

- Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença. (SACHS, 2004, p. 15).

Por certo o alcance da sustentabilidade regional impõe o compartilhamento de responsabilidades na busca da compatibilização de interesses entre os diferentes atores que atuam no espaço regional, estado, municípios e entidades representantes da sociedade organizada. Desse modo a análise da teia de relações existentes entre as redes de atores nos territórios constituídos pelos municípios, entes autônomos, e entidades representantes da sociedade organizada, com atuação na região metropolitana, poderia informar acerca da constituição do processo de estruturação de uma governança metropolitana. A realização dessa análise requer uma abordagem interdisciplinar a fim de compreender o interesse de tais atores para com o desenvolvimento do processo político - institucional metropolitano.

### **2.3.3 Ciclos de Planejamento e Gestão: temporalidade e fragmentação**

Fatores de origem histórica e cultural, forma de governo e organização política influenciam a ação e a gestão pública. No Brasil é recente a formação de um campo de conhecimento teórico específico para a gestão pública, inicialmente os conteúdos foram extraídos das teorias da “Administração Geral” (DAGNINO, 2009, p 54), embora as funções e papel da administração pública sejam diversos daqueles da administração empresarial.

Modelos universalmente válidos da administração empresarial, ainda que tenham evoluído ao longo dos últimos cem anos a partir da contribuição das ciências sociais e psicologia,<sup>21</sup> não seriam os mesmos a serem empregados na administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 62). A dissociação entre administração pública e o contexto político, como aponta Farah (2011), decorreu da utilização de princípios gerais válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela pública ou privada. Este “esvaziamento” da dimensão pública constituiu um aprofundamento da separação entre gestão pública e a política.

No âmbito público, o planejamento deve preceder a ação governamental. Os planos de longo prazo definem a visão de futuro de modo sistêmico, indicando as ações estruturantes e estruturais a serem realizadas para o alcance de uma situação desejada. O planejamento de longo prazo, ou os estudos tendenciais, orientam as ações e providências a serem estabelecidas com

---

<sup>21</sup> São marcos da evolução das Teorias da Administração: 1900 – Administração Científica, ênfase do geral para a análise do particular; 1950 – Teoria de Sistemas, foco na relação entre elementos e entre os conjuntos (abordagem Sociotécnica), até a Teoria das Contingências (1970), ênfase é a competitividade, até as Novas Abordagens da Teoria da Informação-Caos (1990), cujo foco é o empreendedor.

vistas à mudança das condições do presente, para modelar a realidade futura, proporcionando um cenário mais favorável que o atual (SANCHES, 2004).

A elaboração e aprovação de planos de longo prazo deve incluir a participação social, por meio da atuação de Conselhos de Políticas Públicas, os quais funcionam a partir da representação de segmentos da sociedade organizada. Tais segmentos têm interesse direto nos temas das respectivas políticas públicas. A elaboração e aprovação do planejamento deve levar em consideração, entre outros, os seguintes aspectos<sup>22</sup>:

- A) A temporalidade dos ciclos de planejamento.
- B) A territorialização/regionalização do planejamento.

Uma vez aprovadas as políticas públicas, o plano de longo prazo passa a orientar a elaboração dos planos de médio prazo a cada ciclo de gestão político-administrativa. Na CF/88, o tema do planejamento governamental é abordado por meio da definição das matérias objeto de competência da União, a respeito das quais cabe ao Congresso Nacional dispor:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, [...], dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

...

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

...

IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

Os constituintes buscaram criar um instrumento que explicitasse as intenções de gasto do governo, conferindo coerência às ações ao longo do tempo e organizando consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. Fica clara a preocupação de criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas (GARCIA, 2012, p. 432).

Concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais, o plano plurianual (PPA) se configura como um plano de médio prazo, com duração de quatro anos, ao qual se submetem os instrumentos anuais do orçamento, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Diz o texto constitucional, em seus artigos 165, 166 e 167:

[...] Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso

---

<sup>22</sup> Webinário Rumos do Planejamento Governamental, IPEA - CEPAL (2021) - <https://www.youtube.com/watch?v=ISr3arGH9Uc>

Nacional [...]. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade [...] (BRASIL, 1988).

Os instrumentos legais de planejamento governamental, o PPA, a LDO e LOA, são elaborados pelo poder executivo e aprovados pelo legislativo, nas três esferas de governo. O PPA é elaborado durante o primeiro ano de um mandato de governo passando a ser executado por quatro anos, o último ano de sua execução se dá no primeiro ano de um novo governo. Anualmente sua execução é viabilizada por meio da LDO, que organiza metas, prioridades e limites de despesa para o exercício financeiro anual da administração pública, enquanto a LOA organiza a programação das receitas e despesas do orçamento anual. Tais instrumentos de planejamento governamental contemplam ciclos que correspondem aos planos de médio e curto prazo.

Figura 4 – O Planejamento e Ciclos de Gestão



Fonte: Malmegrin (2010), adaptado pelo autor.

Os ciclos de gestão no âmbito público supõem a atuação de vários atores, em distintas posições, quer na realização das instâncias de planejamento quer na execução das ações (COSTA, 2004, p. 19). Apesar de constituir um processo contínuo, impõem aos atores, gestores ou instituições, o desenvolvimento da capacidade de adaptação a situações imprevistas na execução das diferentes políticas. Essas resultam na fragmentação da continuidade da implementação de diretrizes pré-estabelecidas para as políticas públicas, redirecionando, ou mesmo eliminando, o alcance das metas no longo prazo. A alteração de diretrizes e a descontinuidade das ações já implementadas advém não apenas em função das mudanças na realidade, mas resultam – ainda – das distintas ênfases políticas que se implantam na gestão pública a cada troca de governo.

O conjunto de procedimentos práticos e teóricos para construir viabilidade a um plano, e garantir o alcance de seus objetivos com a máxima eficácia é o que se define como “estratégia” (DE TONI, 2003). A “estratégia” estaria implícita tanto nos estudos de longo prazo – que

permitem vislumbrar o desenvolvimento futuro por meio de análises tendênciais sobre as possibilidades presentes – dando suporte ao desenvolvimento de programas de médio prazo – quanto às ações estratégicas – realizadas no curto prazo – para o alcance de metas em médio prazo.

Em uma região metropolitana, estariam – por exemplo – entre os planos de longo prazo que comportam ações estruturantes, aqueles que se orientam para organizar o ordenamento territorial, incluindo o macrozoneamento com a definição das áreas objeto de preservação ambiental e de expansão da urbanização. Dentre outras ações estruturais no médio prazo, estaria a abertura de vias e a implantação de infraestrutura de saneamento.

### **2.3.4 Planejamento Público e Regionalização**

O planejamento e a implementação das políticas públicas, seja por meio de planos seja por meio de programas e ações que deles decorrem, requer um conhecimento do conteúdo e dinâmica socioespacial das distintas regiões; sua elaboração se dá sob a ótica do diagnóstico da realidade a fim de identificar as necessidades regionais. Trata-se de um processo que requer a coordenação e cooperação entre os atores, mas – enquanto processo técnico-político – sofre a influência das forças, regionais ou centrais, que permeiam governos e instituições, as quais também se organizam a fim de atingirem seus próprios objetivos.

Uma questão preliminar ao planejamento regional diz respeito ao processo de identificação das regiões no espaço geográfico. Desenvolveram-se estudos em nível nacional que remontam ao início do século passado, os quais – além de comportarem um enfoque científico – nem sempre afastaram aspectos de caráter político-institucional, como a preocupação quanto à centralização/descentralização e a manutenção do pacto federativo, além de serem imbuídos da ideologia dominante em cada período. As propostas de divisão regional do país realizadas pelo IBGE, até a vigente, elaborada em 2017, têm suas principais características assim sintetizadas (IBGE, 2017, p. 15-19):

- a) 1942: estudos realizados sobre as zonas fisiográficas e definição dos territórios para a vigilância das fronteiras, com vistas a manter a integridade do país.
- b) 1968: análise para a “Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas 1968” elaborada em um contexto político-institucional “pautado pela distensão política e estruturação do planejamento público, então explicitamente a serviço de um projeto de desenvolvimento econômico” (IBGE, 2017 p.15), realizada com forte vinculação

ideológica, associada ao “Plano de Metas” considerava as diferenças e desigualdades regionais, visando sua atenuação, com vistas à unificação do mercado para a construção/manutenção do “Poder Nacional”.

c) 1989: exame da composição de regiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. As nove primeiras regiões metropolitanas instituídas pela União na década de 1970, eram cada uma – simultaneamente – incluídas entre as mesorregiões nos respectivos estados. A Divisão Regional do Brasil por Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, elaborada a partir de 1987, foi aprovada em um seminário em 22 de novembro de 1988, e instituída mediante a Resolução PR-51 de 31 de julho de 1989 (IBGE, 1990).

d) 2017: Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, regionalização em que o IBGE procurou incorporar as mudanças ocorridas no Brasil nas últimas três décadas, captando o resultado do processo socioespacial de fragmentação/articulação do território brasileiro, no qual a região é definida pela dinâmica dos processos de onde resultam os elementos concretos: a rede urbana, a classificação hierárquica dos centros urbanos, os fluxos de gestão, entre outros, os quais seriam capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas. Essa delimitação das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias consiste em proposta de regionalização que leva em consideração os conceitos de território-zona e território-rede:

Sobre o território-rede, sua premissa é a centralidade medida a partir do controle que as cidades exercem por suas funções de alcance intra e inter-regionais. [...] se a lógica zonal capta um sentido de organização e de uso contínuo do território, a lógica em rede valoriza a interação nela presente. Enquanto as divisões regionais baseadas em áreas definem os espaços de continuidade, as divisões regionais baseadas em redes mostram polarizações estruturadas por funções e fluxos. [...], se a lógica zonal capta um sentido de organização e de uso contínuo do território, a lógica em rede valoriza a interação nela presente. (IBGE, 2017).

A divisão regional, de acordo com Mesquita (1984), pode se orientar segundo dois princípios: a polarização, de onde resultam as regiões polarizadas; e, a homogeneidade, que envolve fatores de natureza física, que resulta na identificação de regiões homogêneas. Por meio do princípio da polarização se originou o estudo de Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007-2018), que identificou as metrópoles e as capitais regionais e o seu alcance espacial, o que permitiu – simultaneamente – estabelecer a hierarquia da rede urbana brasileira por meio da identificação dos equipamentos nos centros urbanos. Os equipamentos urbanos constituem fator de atração da população, provocando diferentes externalidades, e exigindo, como argumenta Klink (2009), uma ação coordenada,

É particularmente nas regiões metropolitanas que encontramos uma densidade grande de externalidades espaciais e bens públicos. As questões relacionadas ao uso e ocupação do solo e o desenvolvimento de cadeias produtivas competitivas, por exemplo, representam temas cujo limite geográfico extrapola e transborda os limites administrativos de cada cidade. [...] À medida que cresce a frequência de externalidades espaciais e a presença potencial de bens públicos, podemos inferir o aumento da demanda por uma ação coordenada que não pode ser equacionada pelos mecanismos de mercado. (KLINK, 2009. p. 218).

Embora essas constatações estejam há muito consolidadas, os processos de cooperação e cooperação – entre as unidades subnacionais – nas regiões metropolitanas ainda carecem de fortalecimento para a busca de soluções integradas nessas regiões.

## 2.4 TEORIAS PARA O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES

Tendo em vista a alteração das relações federativas dada pela CF/88 e a posterior instituição do conceito de governança pelo Estatuto da Metrópole, percebe-se a importância da análise da institucionalidade metropolitana ou do processo de institucionalização das regiões metropolitanas, por meio das vertentes da teoria neoinstitucional. Tais vertentes buscam, entre outros aspectos, estabelecer a relação entre instituições e seus efeitos políticos.

Por sua vez a Análise das Redes Sociais (ARS) tem sido vista como uma possibilidade de estudo da institucionalização de governanças políticas, constituídas por processos de modo não hierárquico, por envolverem instâncias de participação de atores governamentais e não governamentais. Tanto a ARS como o Neoinstitucionalismo são teorias que se mostram adequadas para a análise das instituições metropolitanas, tendo em vista sua necessária adequação às diretrizes estabelecidas pelo EM.

De acordo com Mizruchi (2006), o estudo das instituições – a teoria institucional – seria ampliado pelo poder analítico da teoria-metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), que – por sua vez – oferece um conjunto de noções para descrever a estruturação de processos que dizem respeito à interação entre as complexas estruturas da sociedade.

A partir da ideia de que fenômenos coletivos são mais bem descritos pelas relações que constituem (VENTURINI; MUNK; JACOMY, 2018), a ARS permitiria tornar mais concretos e rigorosos os conceitos da teoria institucional; e, simultaneamente, exigiria uma perspectiva institucional para explicar completamente as relações em um fenômeno coletivo organizacional (MIZRUCHI, 2006, p. 82).

### 2.4.1 O Neoinstitucionalismo

O neoinstitucionalismo não se configura como uma corrente teórica unificada, mas de enfoque multidisciplinar. Nesse contexto, autores como Marques, (1997), Levi (1991), Romano (2007) e Nascimento (2009) ressaltam a importância das instituições para o entendimento dos processos políticos e sociais. Romano (2007) demonstra que as instituições governamentais têm sido um foco central da Ciência Política, visto que as políticas públicas são determinadas, implementadas e executadas por instituições. Assim, o neoinstitucionalismo retoma as instituições como elemento central na análise dos processos políticos e sociais.

Romagnoli (2020) acrescenta que o neoinstitucionalismo prioriza a compreensão das instituições políticas como moldadoras das ações dos atores que as compõem. Portanto as instituições teriam origem nos acordos entre os atores, ou, ainda, as instituições seriam as regras do jogo, enquanto os atores (no sentido geopolítico) seriam os jogadores.

Nascimento (2009) analisa, a partir dos estudos de Powell e DiMaggio (1991), que os resultados sociais seriam tanto o produto das condutas individuais, como o reflexo de determinadas estruturas. De modo que,

a perspectiva neo-institucionalista tenta demonstrar a necessidade de combinar a agência (a capacidade dos indivíduos de transformar a alterar a estrutura) e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais (aqui, naturalmente, incluem-se, além das dimensões estritamente sociais, a política e a economia). (NASCIMENTO, 2009, p. 98)

Sob o enfoque da ciência política as instituições delimitam a ação, definindo o que é ou não possível diante da política. Assim, favorecem a ação coletiva ao reduzirem as incertezas relativas às decisões e aos próprios resultados. Portanto, seria central compreender a influência das instituições e suas regras para o comportamento dos atores que delas participam.

Contudo Levi (1991) argumenta que a definição das regras não seria suficiente para definir em que consiste uma instituição. Para essa autora, tanto a formalização das regras como a hierarquização de pessoal distinguiriam as instituições entre si, de modo que suas análises se voltam para as instituições formais, entre estas o Estado, as quais

[...] são constituídas por uma série de regras relativamente formais e estáveis, responsáveis pela alocação de recursos de poder, restrição das escolhas dos membros da equipe e de clientes, dos cidadãos, ou dos dependentes da instituição, e possuem mecanismos internos de implementação. Regras explícitas e publicizadas e uma hierarquização de pessoal distinguem instituições formais de outros arranjos organizacionais e de normas [...]. Entender o que são instituições significa entender que estas representam delegações de poder de um grupo de atores para no mínimo um outro

indivíduo, de modo a que os principais conflitos potencialmente presentes entre atores estratégicos sejam resolvidos. (LEVI, 1991, p. 82).

A partir dessa ótica, as instituições seriam facilitadoras e reguladoras dos recursos de poder. Portanto, “Uma definição de instituições que ignora este fato deixa de apreender algo que é específico às instituições, a saber: que os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder.” (LEVI, 1991, p. 83).

O modelo neoinstitucionalista, em reação ao institucionalismo,<sup>23</sup> inicialmente concentrou sua atenção e seu foco analítico no Estado, na medida em “que passa a explicar a natureza das políticas governamentais” (ROCHA, 2005, p. 3). Assim, o poder político dos grupos de interesse e das classes dependeria das estruturas e capacidades do Estado, as quais são historicamente condicionadas, ou seja, os instrumentos de políticas estatais se sujeitam à história de cada nação.

Em um segundo momento, o escopo de análise do neoinstitucionalismo é centrado na política. O estudo das políticas sociais, do neoinstitucionalismo centrado na política, permite estabelecer um roteiro de análise, com quatro dimensões<sup>24</sup>, sintetizadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Mudança institucional: pressupostos do Neoinstitucionalismo centrado na política.

<b>Autonomia dos funcionários estatais x Interesses Sociais</b>	Frequentemente os funcionários estatais buscariam compatibilizar seus interesses, trabalhando no sentido de implementar políticas que atendam às suas idéias, às necessidades de suas carreiras e organizações. A capacidade que teriam de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam.
<b>Instituições Políticas X Identidades Sociais</b>	Estruturas institucionais e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. As características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas.
<b>Capacidade de Atingir Metas Políticas</b>	A capacidade de atingir metas políticas não dependeria apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros.
<b>Dimensões do Efeito <i>Feedback</i> das Políticas</b>	As políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior em duas dimensões, transformam a capacidade do Estado, mudando as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendem sua continuação e expansão.

Fonte: Rocha, 2005, adaptado pela autora.

<sup>23</sup> O institucionalismo, sob a influência das correntes do pluralismo e marxismo, considera que a ação do Estado seria uma resposta aos estímulos vindos da sociedade. (ROCHA, 2005, p. 14).

<sup>24</sup> Os estudos de Skocpol (1995) propuseram uma reorientação teórica em relação às abordagens precedentes e tentaram organizar as bases da análise neoinstitucionalista no desenvolvimento institucional dos Estados Unidos. Suas análises na perspectiva neoinstitucionalista distinguem duas fases: *state-centered* (análise centradas no Estado), e *polity-centered analysis* (análise centrada nas políticas públicas). Esta autora identifica quatro dimensões expostas por Rocha (2005) as quais norteariam os processos de mudança institucional (ROCHA, 2005, p. 13-16).

Considerando a política como fator explicativo, é necessário analisar o contexto de diferentes instituições, pois estas circunscrevem o jogo político e influenciam o comportamento dos atores. Souza (2006) salienta que,

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis. (SOUZA, 2006, p. 39).

Para os neoinstitucionalistas tanto as visões que consideram instituições enquanto reflexo de forças sociais ou, entendidas como instrumentos neutros, “ignoram o fato de que instituições, elas mesmas, podem afetar os resultados políticos, ou seja, instituições possuem vida própria” (NASCIMENTO, 2009, p.103). Assim, para o neoinstitucionalismo as instituições moldam a ação.

De modo que, para uma análise política mais bem conduzida, o foco analítico deveria se dar a partir das instituições. Assim, três novas questões a respeito do papel das instituições foram identificadas, as quais, de acordo com a vertente em que se inserem os estudos, têm diferentes respostas. São estas:

Quais são os mecanismos com os quais as instituições moldam a ação humana? Qual o verdadeiro peso das instituições sobre os agentes? Qual a posição que um analista deve resguardar para as instituições no estudo dos processos políticos, ou, em outras palavras, o peso das instituições recai somente sobre as estratégias dos atores ou também sobre suas preferências? (NASCIMENTO, 2009, p. 104)

Romagnoli (2020) ao analisar recentemente a utilização dos modelos do neoinstitucionalismo no Brasil, constata “uma acentuada concentração de estudos voltados para a estabilidade e uma escassez de trabalhos que abordam as mudanças institucionais”. Segundo esse autor, [...] “Associada a essa questão, possuímos atualmente modelos, ainda pouco explorados no contexto brasileiro, de análise de políticas públicas que dialogam diretamente com a literatura”.(ROMAGNOLI, 2020, p. 2) . Da mesma forma, Nascimento (2009) verifica que o novo institucionalismo explica antes a continuidade do que a mudança institucional, porque sua lógica analítica foca mais sobre a reprodução institucional do que sobre a sua transformação.

No contexto da reprodução institucional, DiMaggio e Powell (2005) questionaram o que levaria as instituições a se tornarem similares. Seus estudos identificaram tipos de processos de mudança institucional que levariam ao isomorfismo institucional. Entre os tipos de isomorfismo

denominaram de isomorfismo mimético ao processo de imitação, ou cópia, de estruturas institucionais já existentes, como resultado da reprodução do modelo de outra instituição mais antiga que serve de base para uma nova instituição. Essa reprodução advém da incerteza em relação à resposta da sociedade a novas estruturas, tanto para a implantação de um novo serviço quanto política pública.

Entre outros autores, Hall e Taylor (2003) concentraram seus estudos sobre a política. Buscaram o desenvolvimento de métodos de análise sobre as instituições e atores políticos visando responder – analiticamente – duas questões: (1) como construir a relação entre instituição e o comportamento dos atores (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). Seus estudos criaram vertentes que direcionam a três métodos de análise das instituições e dos atores políticos, a seguir identificados:

- a) ***Institucionalismo histórico:*** Interpreta as instituições como reflexo da trajetória percorrida pelos atores em cada contexto local, gerando um determinado tipo de desenvolvimento histórico associado aos processos políticos e às relações entre atores que estão articuladas a circunstâncias sociais, políticas e econômicas. As forças ativas são modificadas pelas propriedades de cada contexto, local, propriedades essas herdadas do passado (*path dependency*). Essa vertente procura elucidar a manutenção, e adaptação das instituições. A questão distintiva desta perspectiva está na tentativa de agregar à análise uma dimensão temporal, interpretando como o passado incide sobre o presente e o futuro, sem perder de vista que indivíduos são dotados de escolhas.
- b) ***Institucionalismo da escolha racional:*** É ancorado no conceito instrumental de racionalidade: a adaptação ótima dos meios aos fins exercida por agentes racionais buscando maximizar seus interesses. Esta vertente apresenta um conceito mais restrito de instituições, em que estas se limitam apenas às regras formais, ou “regras do jogo”, que regulam o comportamento e a interação dos atores. Característica distintiva: sua preocupação com o poder, ou seja, a capacidade de uma pessoa ou grupo de controlar as ações de outros. As instituições cumprem um papel determinante nesta área – elas tornam as coisas mais fáceis para uns e mais difíceis para outros. As instituições interessam pelas funções que cumprem e pelas vantagens que elas propiciam aos atores. Essa abordagem é ideal para explicar a permanência das instituições, visto que sua durabilidade depende das próprias vantagens que elas oferecem.
- c) ***Institucionalismo sociológico:*** Se origina na teoria das organizações, parte do princípio de que as formas e práticas institucionais não são constituídas com o objetivo de ter

eficácia, mas por sua institucionalização, que se dá a partir das práticas culturais, ou pela rotina das organizações modernas (tais como os partidos políticos, os sindicatos e os órgãos governamentais). O conceito de instituição é mais abrangente, inclui também o sistema de valores, crenças, e modelos morais que guiam a ação e permitem o compartilhamento de entendimentos entre os atores. Assim, a constituição das instituições seria conformada por um sistema de regras socialmente construído e reproduzido rotineiramente.

Vertentes mais recentes do neoinstitucionalismo, reconhecem o *institucionalismo das redes*. Nessa vertente a mudança institucional é compreendida como parte da relação entre os atores e o contexto em que estes estão inseridos. Tal como afirma Castro (2013), a análise das redes de políticas públicas envolve questões institucionais e assim se relaciona intimamente com o neoinstitucionalismo. Para essa análise são aplicados os conceitos provenientes da governança ao estudo do institucionalismo, portanto, em estudos que tratam do institucionalismo de redes, as redes devem ser compreendidas como recursos e restrições entre os pressupostos a serem considerados.

Ainda, o enfoque das redes é um aspecto inerente à governança e à participação de atores diversos na formulação e implementação de políticas públicas. Porém, “o institucionalismo de redes ainda não foi tratado e sua explicação virá a seguir” (CASTRO, 2013, p. 9). Com efeito, esse é um campo a ser desenvolvido. A fim de evoluir na concepção do institucionalismo de redes, essa autora adverte que seja rompido o isolamento entre as várias vertentes a fim de possibilitar o avanço nos estudos do institucionalismo das redes de forma ampla e interligada.

De acordo com Fleury (2005) todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham um entendimento comum no qual elas são vistas,

“como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.” (FLEURY, 2005, p.78)

A rede, e sua gestão, equivale a um modelo de governança que envolve diversos atores, públicos e privados no desenho e implementação de políticas públicas. De acordo com Romano (2007) e Marques (2000), uma definição para o termo ‘rede’ implica reconhecer que as redes restringem e moldam a racionalidade e apoiam a construção de identidades, mas são ao mesmo tempo conformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais.

Fleury (2015) cita que a análise de redes é uma ferramenta útil para explicar a união de atores interdependentes, ou ainda, a interação entre os atores. No que diz respeito à gestão intergovernamental essa autora demonstra que o termo é visto de três formas, as quais mantêm relação com a governança interfederativa metropolitana:

- Um modelo de junção das disciplinas política e administração;
- Um modelo estratégico de gestão de políticas; e
- Um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global.

Desse modo verifica-se a convergência entre os conceitos de rede e governança no estabelecimento de políticas públicas sobretudo em nível local, tal como estabelece o EM ao indicar a institucionalização e atuação da governança para a definição do plano de desenvolvimento integrado metropolitano.

Nascimento (2009) também expõem como denominador comum da perspectiva neoinstitucional os seguintes pontos:

“ a) agentes individuais e os grupos perseguem seus projetos em um contexto coletivamente constrangido (*constraints*); b) Estas restrições tomam de instituições, padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, e condutas socialmente prescritas, os quais são criados e recriados continuamente; c) Tais restrições são em algum aspecto vantajosas para os indivíduos e grupos para a persecução de seus projetos particulares; d) Os mesmos fatores contextuais que constroem as ações dos indivíduos e dos grupos também moldam seus motivos, desejos, preferências.” (NASCIMENTO, 2009, p. 98)

A análise da atuação do arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a partir de uma abordagem neoinstitucionalista, realizada por Vale (2019), identifica que a promoção da cooperação e a governança metropolitana estão diretamente ligadas às capacidades institucionais. Sendo necessário, ainda, o desenvolvimento das capacidades de coordenação para o alcance de uma governança metropolitana plena.

Em um estudo dos legislativos municipais no Brasil, segundo as teorias do neoinstitucionalismo, Valle (2017) verifica a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, e ainda, constata que o papel do Legislativo em âmbito municipal se propõe mais a um assistencialismo, do que à criação de leis, o que leva esse autor a concluir que muito pouco se conhece acerca da atuação do legislativo municipal.

Tais estudos, ainda escassos no Brasil, revelam que análises das instituições, segundo as vertentes do neoinstitucionalismo, informam os limites das capacidades institucionais existentes. Como informa Frey (2000) são as interações das diferentes instituições que definem a rede política (*policy network*) que apoia a gênese e a implementação de uma determinada política (*policy*).

“Para a análise de políticas públicas, as *policy networks* [...] são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. [...] instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual[...] individuais ou sociais. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por”(FREY, 2000, p. 222, 231)

Tendo em vista esse contexto, a busca de conceitos e definições das vertentes do neoinstitucionalismo tem por objetivo propiciar a identificação das características nas redes institucionais a serem analisadas nesta pesquisa.

#### **2.4.2 Abordagem de Redes Sociais**

A abordagem do estudo de Redes – nas últimas décadas – inclui um conjunto de teorias que objetiva não só entender a dinâmica social, mas também as relações no âmbito político e administrativo ou organizacional, tendo sido incorporada nas análises de redes de políticas públicas, sociologia, no estudo das organizações e, na administração pública, entre outras áreas do conhecimento. Esta abordagem vem sendo adotada por cientistas sociais de diferentes orientações teóricas, para estudos de caráter relacional na organização da vida social.

As redes podem ser de diferentes naturezas, materiais e imateriais. Redes materiais são aquelas que se espacializam no espaço geográfico, enquanto as redes imateriais compreendem as redes sociais e políticas, que podem ser vistas tanto como mediadoras ou produtoras de espaços (LENCIONI, 2010). As relações entre as cidades podem comportar redes de naturezas diferentes, as quais passam a conformar novos território institucionais. De acordo com Monteiro (2016),

Objetos de estudos de caráter interdisciplinar utilizam-se da análise de redes sociais para delimitar suas contribuições científicas. Nesse sentido, análise de rede de movimentos sociais, de políticas públicas, de informações, de organizações, de grupos econômicos, sociais e políticos, de desenvolvimento econômico, de países, de cidades, tem permitido a compreensão da complexidade do espaço social em que estamos inseridos (MONTEIRO, 2016, p. 88).

Marques (2000) argumenta que o estudo de análise de políticas públicas, tal como o desenvolvimento das políticas do Estado em um determinado setor, envolve a interação de uma rede de políticas (*policy network*) entre atores públicos e privados, os quais, a partir de suas

posições, intercambiam recursos num ambiente caracterizado tanto em termos institucionais como pelos padrões de relações preexistentes. Essas análises têm como enfoque central os campos de política pública delimitados por um conjunto de organizações formais que, se reconhecendo mutuamente – em termos da relevância e orientação comum no que diz respeito a formular, defender e selecionar ações. (MARQUES, 2000 p. 37-38).

Um novo olhar sobre a questão da produção e reprodução da pobreza urbana no contexto das cidades contemporâneas foi apresentado por Marques (2007), a partir do pressuposto de que as condições de vida e as perspectivas de futuro entre duas pessoas com a mesma renda poderão ser distintas – dependendo do grau de isolamento social, acesso a serviços públicos, à informação e aos contatos com outros grupos sociais diferentes do seu – a pesquisa teve por objetivo investigar de que forma as redes de relacionamento de indivíduos em situação de pobreza e os tipos de redes sociais que as pessoas possuem poderiam influenciar ou não na condição de pobreza.

Romano (2007) reconhece que as redes de política pública se constituem numa resposta – principalmente em termos metodológicos – para analisar a ação pública, e também as interações entre os diferentes agentes do Estado e os grupos de interesse.

Na abordagem de redes, de acordo com Calmon e Costa (2013), é possível identificar duas vertentes, a primeira seria fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, onde o conceito de redes é utilizado para compreender as relações sociais nas organizações, ou entre organizações – com seu ambiente externo; a segunda vertente tem caráter multidisciplinar, onde o estudo de redes na organização da vida social, “percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos.” (CALMON; COSTA, 2013. p. 3). Por se tratar de teoria multidisciplinar, tem influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, que são campos de conhecimento importantes para a gestão e o planejamento, entre os quais o metropolitano. Essa teoria afirma a interdependência entre os atores,

Atores são interdependentes porque não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pela política pública [...] os recursos para implementar as ações preconizadas estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo. (CALMON; COSTA, 2013).

Tal afirmação é semelhante à definição de Stoker (1998) sobre a característica de governança, no âmbito da administração pública: “[...] governança é sempre um processo interativo porque nenhum ator, público ou privado dispõe dos conhecimentos e recursos

necessários para resolver sozinho os problemas.” (STOKER, 1998, p. 22). Esse autor argumenta que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores, o que explica a natureza social e política dessas atividades.

De acordo com Romano (2007) o modelo de redes, construído a partir de laços institucionais, mas também por relações interpessoais, pode vir a desempenhar um papel importante na explicação da dinâmicas entre interesses privados e públicos, nos processos de formulação e implementação de políticas públicas no contexto do Brasil. Assim, através das redes de política pública, se poderiam construir leituras específicas sobre as continuidades e descontinuidades de componentes democráticos e não democráticos na governança do Brasil contemporâneo.

Lopes e Baldi (2009) ao usarem redes como uma perspectiva de análise verificaram que esta permite,

[...] a compreensão, do processo de formação de uma rede, seu desenvolvimento e os resultados que poderá produzir. Além disso, pode indicar as limitações, em termos de resultados, que uma rede poderá produzir para determinados atores em função da posição que eles ocupam na rede, pela arquitetura da rede ou pela natureza do conteúdo trocado na mesma. Além da compreensão de relações entre organizações que resultam em uma rede como estrutura de governança, a teoria de redes permite compreender relações entre atores coletivos e individuais em um espaço amplo de atuação, mapeando seus movimentos, suas ações, o poder que cada ator exerce e os efeitos que produzem sobre os demais e sobre o território onde acontecem as relações em rede. (LOPES; BALDI, 2009, p. 1009).

No âmbito da Sociologia, Bruno Latour (2012) se refere à teoria do ator-rede<sup>25</sup> (TAR) como a busca por um tipo de conexão entre “coisas” que não são ainda identificadas como sociais. Conforme suas palavras, “Este é o motivo pelo qual definirei o social, não como um domínio especial, uma esfera exclusiva ou um objeto particular, mas apenas como um movimento peculiar de reassociação e reagregação.” (LATOUR, 2012, p. 25).

Latour (2012) argumenta que a busca das ligações entre os elementos – humanos ou não humanos – é importante na identificação de associações, e que essa busca deveria ser a ação mais importante da sociologia, uma vez que “A sociologia do social funciona bem quando se trata daquilo que já foi agregado, mas nem tanto quando a problema é reunir novamente os participantes naquilo que não é – ainda - um tipo de esfera social.” (LATOUR, 2012, p. 31).

---

<sup>25</sup> A Teoria Ator-Rede (ANT), também conhecida como Sociologia da Translação, é uma vertente contestatória da Sociologia tradicional, que desconsidera o conceito de sociedade, abordando o social como coletivo de humanos e não-humanos dotados de agência, associados em redes. Os precursores da teoria ator-rede foram Bruno Latour, Michel Callon e John Law (ANDRADE, 2004; PORTUGAL, 2007)

Por sua vez, Venturini, Munk e Mathieu (2018) analisam que, “De acordo com a TAR, a ação coletiva não envolve apenas indivíduos [...], mas também agenciamentos coletivos (laboratórios e instituições acadêmicas) [...]” (VENTURINI; MUNK; MATHIEU, 2018, p. 13). De modo que se verifica a possibilidade de utilizar essa teoria para reconhecer as estruturas das redes conformadas por organizações regionais, pelos atores-municípios e pelos atores-representantes da sociedade organizada, analisando por meio de suas propriedades estruturais o seu potencial para apoiar o desenvolvimento da governança metropolitana.

A teoria do Ator-rede (LATOUR, 2012) busca analisar redes ainda não constituídas, considerando a possibilidade de sua conformação – somada à teoria de ARS (STOKER, 1998, CALMON; COSTA 2013) – permite, por meio da construção de grafos, avaliar a interação de atores (neste caso as instituições), para investigar por meio da sua interação a conformação de redes, onde a interdependência é fundamental. Assim, essas teorias oferecem diferentes ênfases para apoiar a pesquisa, desde a análise das redes a serem constituídas pelos atores políticos-institucionais em organizações regionais com distintos interesses e objetivos até as redes que se articulariam tendo por alvo o planejamento das FPICs em uma região metropolitana.

Analisar a existência de uma rede não é uma tarefa trivial. Conceitualmente, se identificam três tipos de redes: econômicas, sociais<sup>26</sup> e políticas (MALAGOLLI; PAULILLO, 2012). A diferença entre estes tipos de redes depende de fatores que influenciam as ações dos atores e que caracterizam o contexto. As redes são influenciadas por fatores como a restrição imposta pelas regras e normas, a representação e distribuição dos interesses dos atores e a distribuição dos recursos de poder. De acordo com Navarro Yáñez (1999), Paulillo *et al* (2002) e Malagolli e Paulillo (2012) uma rede política geraria uma estrutura de governança a partir da composição de três elementos: a) interesses; b) oportunidades de ação; c) recursos de poder.

De acordo com Calmon e Costa (2013), além da compreensão de relações que resultariam de uma rede como estrutura de governança, a teoria de redes permite compreender relações entre atores coletivos e individuais em um espaço amplo de atuação, mapeando o poder que cada ator exerce e os efeitos que produzem sobre os demais e sobre o território onde acontecem as relações em rede. Uma rede não é algo dado; mas em constante construção. Cabe lembrar que – nessa perspectiva – o ambiente é formado por um conjunto de relações que se

---

<sup>26</sup> Entre as redes sociais estão as redes de mídia que se organizam por meio de aplicativos na internet, tais como, *facebook*, Instagram e outros. No Brasil diferentes instituições mantêm um portal em que os pesquisadores colaboram para divulgar análises de redes e o desenvolvimento de *softwares* para a produzir ARS. Disponível em: [http://wiki.nosdigitais.teia.org.br/ARS#Caracteriza.C3.A7.C3.A3o\\_topol.C3.B3gica\\_das\\_redes\\_de\\_intera.C3.A7.C3.A3o](http://wiki.nosdigitais.teia.org.br/ARS#Caracteriza.C3.A7.C3.A3o_topol.C3.B3gica_das_redes_de_intera.C3.A7.C3.A3o). Acesso jun./2021.

constituem em uma rede de trocas, o que não significa ausência de conflitos ou de disputas de poder.

Moura (1998) verifica que a abordagem de redes, para a expressão dos novos arranjos inter organizacionais, indica o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados. Ao analisar dois processos de renovação da gestão local – Planejamento Estratégico de Cidade (PEC) para Barcelona, e o Cidade Constituinte (CC) em Porto Alegre – definiu as variáveis para orientar a investigação, quais sejam: abrangência da rede, que indica a pluralidade dos atores envolvidos; grau de centralidade, ou seja, a incidência do Governo no processo e a participação relativa das organizações/atores da sociedade civil; funções, remete aos papéis desempenhados pela rede; a natureza dos vínculos, a presença de relações de cooperação, os conflitos, a negociação e troca; e publicidade, que indica o grau de visibilidade pública da rede.

Ao considerar a ‘abordagem de redes’ como uma forma de governança das políticas públicas, Calmon e Costa (2013), Malagolli e Paulillo (2012), destacam, entre outros elementos possíveis na análise da rede, sua estrutura, por meio da qual se poderia avaliar, entre outras propriedades, a densidade da rede, que diz da sua coesão. Ainda, segundo Malagolli; Paulillo (2012) as características estruturais das redes informam acerca da sua institucionalização: as redes fechadas tenderiam a serem mais institucionalizadas.

Cunha, Frey e Jacob (2013) elaboram estudo sobre os fluxos das migrações na região intrametropolitana de Campinas, segundo dados dos censos de 1991 e 2000, a partir da ARS, os dados são analisados a partir de duas particulares ferramentas: a) da densidade da rede; e b) da centralidade de seus atores/vértices/municípios. Por fim, os mesmos dados são interpretados, mesmo de uma forma apenas visual/intuitiva, a partir de outro ferramental característico das ARS: os sociogramas.

Buscando identificar as diferenças conceituais entre as teorias de ARS e TAR, para verificar como exatamente os grafos da ARS teriam sintonia com as redes ator-rede da TAR, Venturini, Munk e Mathieu (2018) concluíram que, apesar de “as redes ator-rede permitirem e até mesmo prescreverem a presença de elementos híbridos<sup>27</sup> na mesma rede, os nós de um grafo tendem a ser do mesmo tipo [...]. Tanto para a TAR quanto para a ARS, as associações (e dissociações) são tudo o que importa. Os nós aos quais elas estão atadas, e as redes que as contêm são de pouca importância: a essência das associações é definida por suas conexões –

---

<sup>27</sup> Na TAR os nós de uma mesma rede podem ser elementos híbridos, ou seja, conjuntos de diferentes elementos são considerados como nós, além da associação entre humanos e não humanos em uma mesma rede.

tire as conexões e as associações irão desaparecer.” Os autores concluem, que “[...] A maneira mais fácil de entender porque as redes não se assemelham aos fenômenos coletivos e, ainda sim, podem representá-los, é considerar a expressão mais literal de tal representação: o desenho das redes sociais [...]” (VENTURINI; MUNK; MATHIEU, 2018, p. 13-18).

Estabelecendo relação entre os princípios da governança interfederativa, elencados no Estatuto da Metrópole, verifica-se de interesse a análise da estrutura das redes que conformam as instituições na região. As teorias de ARS e TAR apoiam a investigação quanto às características das estruturas das redes de atores – municípios e associações de representantes da sociedade organizada. Permitem visualizar as relações entre os atores envolvidos, bem como as posições que ocupam nas respectivas redes – os territórios político-institucionais de que participam.

De acordo com a arquitetura da rede, as limitações da atuação de atores na rede, ou da ação da própria rede, também podem ser evidenciadas. A ARS permite a representação das redes por meio de grafos – os quais na sociologia foram denominados de sociogramas<sup>28</sup> – cujo fundamento reside na Teoria Matemática dos Grafos e na Sociometria<sup>29</sup>. Nestes é possível visualizar a configuração da rede e as propriedades conformadas pelas relações entre os atores.

#### **2.4.2.1 Redes: Caracterização e Propriedades**

A perspectiva da rede social enfatiza múltiplos níveis de análise. As diferenças entre os atores são atribuídas às restrições e oportunidades que advém de como eles estão inseridos nas redes, enquanto a estrutura e o comportamento das redes são fundamentados pelas interações locais entre os atores. (Hanneman e Riddle, 2005)

Os elementos que compõem a estrutura das Redes são:

- Ator: representado pelo nó, ponto ou vértice.
- Relação/interação entre os atores: representada pelo laço ou aresta.
- Grafo: corresponde a representação gráfica de todos os atores e suas ligações.

As ligações podem ser direcionadas ou não – direcionadas (simétricas). Os grafos, na sociologia, receberam a denominação de sociogramas.

---

<sup>28</sup> Jacob Moreno (1937) foi um dos pioneiros da abordagem analítica de redes sociais. Os sociogramas para a análise da estrutura social foram criados por ele.

<sup>29</sup> O desenvolvimento de métodos quantitativos para mensurar o valor de variáveis sociais e para medição do grau de relacionamento entre os indivíduos de uma rede, são algumas das questões pertinentes à área denominada Sociometria. Na análise das redes sociais, tanto a Teoria dos Grafos quanto a Sociometria, são a base matemática que auxiliam na compreensão dos problemas relevantes. (FERREIRA, 2014, p. 20).

Hanneman e Riddle (2005) apresentam os fundamentos das abordagens formais para a análise de redes sociais, com base nos estudos de Freeman (1979)<sup>30</sup> para obtenção das redes a partir da utilização de softwares:

- **Conexão:**

As redes são definidas por seus atores e as conexões entre eles, a descrição de redes – examinando essas propriedades muito simples – foca primeiro na rede como um todo: se verifica o número de atores, o número de conexões que são possíveis e o número de conexões que estão realmente presentes. As diferenças no tamanho das redes e como os atores estão conectados informam que pequenos grupos diferem de grandes grupos de muitas maneiras importantes – o tamanho da população é uma das variáveis mais críticas em todas as análises sociológicas. Diferenças em quão conectados os atores de uma população estão podem ser um indicador chave da "coesão", "solidariedade", "densidade moral" e "complexidade" (HANNEMAN E RIDDLE, 2005)

- **Densidade**

A densidade de uma rede é simplesmente a proporção de todas as ligações possíveis que estão realmente presentes. A densidade é definida como a soma dos laços dividido pelo número de laços possíveis (ou seja, a razão de toda a força dos laços que está realmente presente para o número de laços possíveis). Essa propriedade da rede pode fornecer insights sobre fenômenos como a velocidade com que a informação se difunde entre os nós e até que ponto os atores têm altos níveis de capital social e/ou restrição social.

- **Acessibilidade**

A acessibilidade nos diz se dois atores estão conectados ou não por meio de caminhos diretos ou indiretos de qualquer comprimento. Um ator é "alcançável" por outro se existir qualquer conjunto de conexões pelas quais possamos rastrear desde a origem até o ator de destino, independentemente de quantos outros estejam entre eles. Se as relações são assimétricas ou direcionadas, é possível que o ator A possa alcançar o ator B, mas que o ator B não possa alcançar o ator A. Com dados simétricos ou não direcionados cada par de atores é ou não alcançável um ao outro. Se alguns atores em uma rede não podem alcançar outros, existe

---

<sup>30</sup> Freeman, Borgatti e Everett são os autores do pacote de software UCINET para análise de redes.

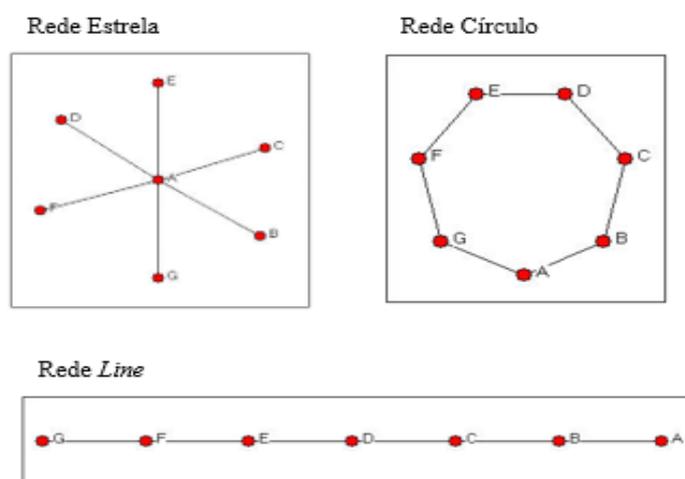
o potencial de uma divisão da rede. Ou pode indicar que a população que estamos estudando é realmente composta por mais de uma subpopulação.

### • Centralidade

A análise do conceito de “centralidade”, uma das principais abordagens da ARS para estudar o poder, é uma propriedade fundamental das estruturas sociais. De acordo com Hanneman e Riddle (2005), o poder nas redes sociais pode ser visto como uma micro propriedade (descreve as relações entre os atores) ou como uma macro propriedade (aquela que descreve toda a população).

De acordo como o ator está posicionado na rede, terá mais restrições ou mais oportunidades de trocas relacionais. O consenso é de que atores mais bem posicionados tem mais poder “Ter uma posição favorecida significa que um ator pode extrair melhores barganhas nas trocas, ter maior influência e que o ator será um foco de deferência e atenção daqueles em posições menos favorecidas.” (HANNEMAN; RIDDLE, 2005). São apresentados três grafos simples que contribuem para estudar o ‘poder’ em uma ARS e as propriedades de um ator – A – nessas redes:

Figura 5 – Grafos da ARS e a análise do poder dos atores



Fonte: Hanneman e Riddle (2005).

As análises de Hanneman e Riddle (2005) consideram a posição do ator A para identificar o poder desse ator em cada estrutura de rede:

Na rede estrela, o ator A tem mais oportunidades e alternativas do que outros atores. Se o ator D decidir não fornecer um recurso a A, A terá vários outros lugares para obtê-lo;

entretanto, se D decidir não trocar com A, então D não será capaz de trocar. Quanto mais laços um ator tem, mais poder ele (pode) ter. Na rede estrela, o ator A tem grau seis, todos os outros atores têm grau um. Essa lógica fundamenta as medidas de centralidade e poder com base no grau do ator [...] considera a rede de círculos em termos de grau. Cada ator tem exatamente o mesmo número de parceiros comerciais alternativos (ou grau), portanto, todas as posições são igualmente favorecidas ou desfavorecidas. [...] Na rede online, as coisas são um pouco mais complicadas. Os atores no final da linha (A e G) estão em desvantagem estrutural [...] (HANNEMAN; RIDDLE, 2005).

Entre outras propriedades que caracterizam as relações em uma rede, o Quadro 3 sumariza aquelas relacionadas à estrutura das redes e à posição que os atores podem ocupar nas redes, uma vez que estas definições da análise de redes sociais são suficientes para a compreensão da configuração das redes institucionais da pesquisa.

Quadro 3 – Características estruturais das Redes, Propriedades e Significado

Características Estruturais	
Propriedades	Significado
Tamanho	O número de atores participando da rede.
Densidade	O número dos links, laços, ou interações atuais na rede comparado ao número de links possíveis, expressa a coesão ou conectividade da rede.
<i>Clustering</i>	O número de regiões densas na rede.
Centralidade de Grau	O ator que tem mais laços com outros atores pode ter sua posição favorecida.
Estrela	O ator que tem o maior número de nomeações.
<i>Betweenness</i>	O ator que está entre dois atores
Proximidade	A proximidade que o ator tem em relação aos demais na rede.
Ponte ( <i>Bridge</i> )	Um ator que é membro de múltiplos clusters na rede.
<i>Gatekeeper</i>	Uma estrela que também liga a unidade social a domínios externos.
Isolado	Um ator sem par na rede.

Fonte: adaptado pela autora de Hanneman e Riddle (2005).

### ● A Força dos Laços Fracos

Em 1974, Granovetter escreveu o artigo intitulado *The Strength of Weak Ties*, rompendo com a sociologia tradicional ao propor a análise do padrão de conexão existente entre os indivíduos (grau de coesão das redes, fluxo de recursos entre os atores, como bens, capital, afeição, informação). Para o sociólogo, apenas faria sentido aprofundar os critérios da sociologia depois de conhecido o grau de coesão social desses grupos. Sua tese à época foi de

que os indivíduos tomam decisões mais consistentes quanto mais fortes são os vínculos em suas redes.

Em artigo posterior *The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited* (1983), Granovetter revê alguns dos conceitos de 1974, observando que os chamados “Laços Fracos” são fundamentais para a disseminação da inovação, por serem redes constituídas de atores com experiências e formações diversas. Nas redes de “Laços Fortes” há uma identidade comum, as dinâmicas geradas nessas interações não se estendem além dos clusters, por isso, nas referidas redes se dão as referências para a tomada de decisão; pois nelas as relações têm alto nível de credibilidade e influência.

Indivíduos que compartilham “Laços Fortes” geralmente participam de um mesmo círculo social, ao passo que os indivíduos com os quais temos relações de “Laços Fracos” são importantes porque nos conectam com vários outros grupos, rompendo a configuração de “ilhas isoladas” dos clusters e assumindo a configuração de rede social. As relações de “Laços Fracos” funcionam como *bridges* desses *clusters*. Quanto menos relações de “Laços Fracos” existirem numa sociedade estruturada em *clusters* (“Laços Fortes”), menos *bridges* e menos inovação. Por fim, constata que as redes e atores com poucos “Laços Fracos” são privados de informações de partes mais distantes de seu próprio sistema social. (GRANOVETTER, 1983)

### 3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A tese ora apresentada se situa no campo das Ciências Sociais Aplicadas, enquadra-se na área de Planejamento Urbano e Regional, na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – (PROPUR), e mantém abordagem multidisciplinar, com influência das áreas de políticas públicas, administração pública, sociologia e geografia. Esse capítulo apresenta o método, detalha os procedimentos metodológicos e a análise dos dados.

#### 3.1 DELINEAMENTO DO MÉTODO

Na pesquisa proposta, o objeto de estudo está relacionado aos acontecimentos e processos de institucionalização da governança interfederativa e de planejamento metropolitano. Quanto à abordagem trata-se de pesquisa quali-quantitativa, com ênfase qualitativa, e de natureza aplicada, pois busca o conhecimento com o objetivo de contribuir com uma situação prática (CUPANI, 2009), esta que envolve a institucionalização da governança interfederativa e implementação do processo metropolitano. A investigação se classifica como uma pesquisa de natureza básica com objetivos exploratórios e descritivos.

Enquanto pesquisa exploratória, visa maior aproximação com o problema que diz respeito à institucionalização da política metropolitana. Procura se aproximar do objeto pesquisado por meio de um estudo de caso envolvendo o processo de institucionalização da região metropolitana de Porto Alegre, tendo em vista o retrocesso na implementação de instrumentos legais previamente criados para a sua institucionalização.

De acordo com Yin (2006), “os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e, quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.” (YIN, 2006, p. 19).

Por meio de estudo de caso realizado na região metropolitana de Porto Alegre, procurou-se responder às seguintes questões: 1) Como se articulam as redes de atores político – institucionais na RMPA com vistas à apoiar conformação da governança metropolitana e, qual a importância que atribuem à implementação das diretrizes instituídas pela política metropolitana para o alcance da gestão plena da região? 2) Por que não se dá o processo político metropolitano

na RMPA, mesmo tendo sido aprovada a lei 13.854/2011 de criação de um Conselho Deliberativo metropolitano (CDM) e Gabinete de Governança Metropolitano (GGM)?

O estudo de caso tem como característica a investigação de situações individuais, de onde decorre a dificuldade em se generalizar seus resultados, Yin (2006) propõem que o método de generalização seja a "generalização analítica". Segundo ele, uma teoria previamente desenvolvida seria utilizada para orientar a investigação servindo de modelo com o qual se deve comparar os resultados empíricos do estudo de caso de modo a generalizar as teorias. Com esse objetivo, tal como proposto por Yin (2006), procurou-se apoiar as análises nas vertentes teóricas do neoinstitucionalismo e na metodologia da ARS.

### 3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento da pesquisa exploratória foi elaborado durante seu percurso, pela adaptação da ideia inicial, de ênfase qualitativa e descritiva, em direção à ênfase quali-quantitativa e descritiva, envolvendo múltiplos meios<sup>31</sup>, compreendendo etapas e fases apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Processo da Pesquisa Múltiplos Meios

ETAPAS	FASES
<b>Definição da Investigação</b>	Problematização Revisão literatura Formulação da questão e objetivos
<b>Detalhamento Conceitual Metodológico</b>	Revisão literatura Identificação das Teorias Definição da metodologia múltiplos meios
<b>Estudo de Caso</b>	Análise histórica Coleta e organização de dados secundários quantitativos Análise de resultados
	Identificação da amostra: participantes do <i>survey</i> Coleta de dados da amostra: endereços de emails Definição e Realização de teste instrumento de coleta Coleta de dados : envio do questionário
	Definição Atores (pontos) e Interações (laços) Aplicação software Gephi Análise das métricas Análise das estruturas das redes
	Análise subsidiada pela teoria do Neoinstitucionalismo e teoria de ARS
	Resposta às questões da pesquisa Verificação da hipótese Generalização das teorias Apresentação das limitações da pesquisa Sugestão para futuras pesquisas

Fonte: organizado pela autora.

<sup>31</sup> PARANHOS, R.; et al.(2016) em uma introdução aos métodos mistos explicam a importância de técnicas quantitativas e qualitativas e as principais recomendações na sua utilização.

### 3.2.1 Detalhe do Processo da Realização da Pesquisa

O Quadro 5 apresenta o detalhamento dos procedimentos metodológicos realizados no Estudo de Caso, envolvidos na pesquisa e coleta de dados secundários e primários:

Quadro 5 – Procedimentos metodológicos do Estudo de Caso

ESTUDO DE CASO		
Técnica	Objetivos	Meios
<b>Revisão da literatura</b>	Identificar o problema da pesquisa e unidades de análise; Analisar conceitos-chave e teorias para a análise do processo pesquisado.	Teorias-chave: Políticas Públicas, Neoinstitucionalismo, Governança, Análise de Redes Sociais Processo Socio-espacial
<b>Pesquisa documental</b>	Identificação dos atores para o <i>Survey</i> ; Identificação da articulação dos atores para a ARS; Coleta de dados para a análise quantitativa do processo institucional metropolitano no Brasil; Coleta de dados para a caracterização socioespacial da unidade de análise (RMPA) Análise qualitativa da legislação municipal e estadual referente à RMPA	Dados secundários <i>sites</i> oficiais: IBGE, IPEA, FNEM, etc; Ufs: Agências/Órgãos metropolitanos; RMPA: Órgãos estaduais e prefeituras; Conselhos e Comitês Representantes da Sociedade Organizada
<b><i>Survei</i></b>	Objetivo: analisar como os atores entendem o processo político metropolitano e sua propensão a participarem da sua institucionalização	Questionário semi-estruturado em formulário eletrônico, <i>google form</i>
<b>Análise de Redes Sociais (ARS)</b>	Objetivo: análise das configurações institucionais, aplicação de correntes do neoinstitucionalismo, verificar a possibilidade da conformação de uma rede de governança metropolitana.	Aplicação da metodologia ARS: análise das redes de atores na RMPA.

Fonte: organizado pela autora.

As etapas de realização da pesquisa foram:

- 1- Revisão da literatura na etapa inicial de definição do problema, questões e hipótese da pesquisa.
- 2- Pesquisa da literatura tipo *snowball* para selecionar as teorias que fundamentaram as análises e permitiram generalizar a hipótese, de acordo com a proposição de Yin (2006).
- 3- Pesquisa documental
  - a) Análises quantitativas: coleta de dados em sites oficiais.

- b) Pesquisa da legislação – entre outras fontes – para caracterizar o processo contemporâneo de institucionalização da política metropolitana no país;
- 4- Tanto o *survey* como a ARS por constituírem meios de investigação complementares não exigiram estabelecer uma ordem em etapas sequenciais na sua elaboração.
- 5- Análise dos resultados com base nas teorias selecionadas para apoiar a pesquisa.
- 6- Conclusões, considerações e sugestões de aprimoramento em outras pesquisas.

### 3.2.2 Estudo de Caso na RMPA

O Quadro 6 apresenta os elementos da análise da pesquisa, fonte de dados primários:

Quadro 6 – Elementos de Análise da Pesquisa

Unidade de Análise	Região Metropolitana de Porto Alegre		<i>Survey</i>	TAR
Categorias de Análise	<b>Instância executiva</b>	Atores políticos-institucionais representantes dos municípios	Atores-Indivíduos	Atores- Municípios
	<b>Instância Colegiada Deliberativa</b>	Atores políticos-institucionais representantes da sociedade civil	Atores-Indivíduos	Atores- Instituições

Fonte: Estatuto da Metrópole. Lei 13.089/2015. Elaborado pela autora.

- **Unidade de Análise:** a região metropolitana de Porto Alegre com seus 34 municípios.
- **Categorias de Análise:**
  - Instância executiva: Representantes do poder executivo dos 34 municípios da RMPA, com atuação em órgãos municipais cuja ênfase é relacionada aos seguintes temas: planejamento ou desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade e transportes e meio-ambiente.
  - Instância colegiada deliberativa: Instância constituída por atores políticos-institucionais que participam de associações representantes da sociedade organizada localizadas na RMPA. Para fins da pesquisa considerou-se a participação dos seguintes representantes da sociedade organizada: Comitês das Bacias Hidrográficas (CBHs); Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs); Associações Comerciais, Industriais e de Serviços (ACIS); União de Associações de Moradores e Representantes de Conselhos Municipais de Políticas Públicas Municipais.

Os representantes dos municípios – titulares dos órgãos municipais cujas políticas públicas têm relação com o tema da pesquisa, e os membros da sociedade organizada, acima citados, foram identificados como os atores a participarem da pesquisa por meio do *survey*. O *e-mail* com o *link* do formulário eletrônico do questionário foi endereçado a esses atores. A mensagem informou a possibilidade de o questionário ser repassado a outros integrantes do mesmo órgão, ou da mesma instituição.

### 3.2.2.1 Pesquisa *Survey*

A investigação junto aos atores, para a definição da amostra incluiu uma pesquisa de nomes e endereços de *e-mail*, dos atores identificados como representantes das categorias de análise das instâncias executiva e deliberativa, nos sites das prefeituras e dos Conselhos, Comitês e Associações. Foram, ainda, obtidos em *sites*, redes sociais, (*facebook*), em notícias pela imprensa, contato telefônico ou envio de mensagens por *WhatsApp* para as próprias entidades. Sempre que necessário na busca dos nomes dos atores de interesse da pesquisa se recorreu à metodologia tipo *snowball*, dado que essa amostragem, de acordo com Vinuto (2014), pode ser útil para pesquisar grupos difíceis de serem acessados ou estudados.

A pesquisa por meio de *survey* – questionário semiestruturado, foi organizada utilizando o formulário eletrônico *Google Form*. O formulário do questionário inclui uma apresentação, que precede às questões, com informações – ainda que sucintas – sobre a Lei 13.089 – Estatuto da Metrópole, seus objetivos e principais diretrizes, de modo a orientar os respondentes sobre o tema da pesquisa, permitindo um melhor entendimento das questões e o significado do questionário antes de formularem as respostas.

Antes de ser enviado aos respondentes, o questionário foi testado junto a dois destinatários aleatórios, que não possuíam conhecimento do conteúdo da Lei, para avaliar seu entendimento quanto ao conteúdo das questões e à assertividade dessas em relação às respostas pretendidas. No período entre 04 de maio e 23 de junho/2021 os questionários foram enviados por *email*, ou por *WhatsApp*<sup>32</sup> aos atores – chave, enquanto o formulário eletrônico ficou apto a receber as respostas entre 04 de maio e 29 de julho de 2021.

Após o recebimento das respostas, foi possível calcular a Taxa de Retorno do questionário, cuja fórmula de cálculo é a seguinte:

---

<sup>32</sup> Atendendo à solicitação do presidente do Fórum Gaúcho dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o link do questionário foi enviado aos presidentes dos CBHs por *WhatsApp*, por entender que facilitaria o envio das respostas.

$$\text{Taxa de retorno da pesquisa} = (\text{N}^\circ \text{ de Respostas} / \text{N}^\circ \text{ de destinatários}) \times 100$$

Fonte: Google Form.

A Tabela 2 apresenta a taxa de retorno o número da amostra, pessoas que receberam o *e-mail* ou a mensagem de *WhatsApp* com o link do questionário eletrônico, e o número de respostas obtidas por conjuntos de Atores:

Tabela 2 – Taxa de retorno da pesquisa

CONJUNTOS DE ATORES	Nº Destinatários	Nº Respostas	Taxa de Retorno
Representantes de 34 Municípios	148	39	26%
COREDEs	11	05	45%
CBHs	10	10	100%
Outros	20	05	4%
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>59</b>	<b>31%</b>

Fonte: elaborado pela autora.

### 3.2.2.2 Análise Quali-quantitativa Descritiva

Os procedimentos de coleta de dados – qualitativos e quantitativos – realizados tiveram por objetivo caracterizar a região em termos socioespaciais, na escala intrametropolitana por meio dos dados de seus municípios e de indicadores metropolitanos, e na escala estadual e nacional pela comparação dos indicadores e dados da RMPA relativamente ao RS, às RMs em outros estados, por meio de pesquisa de dados secundários em bancos de dados e *sites*:

- Censo Estatístico de 2010 e progressões oficiais de dados elaborados e divulgados pelo IBGE.
- Dados das RMs do Brasil divulgados pela FNEM e IPEA.
- Dados e indicadores municipais disponibilizados pela FEE e DEE/SPGG/RS.
- Dados das transferências por meio do FPM aos municípios.
- Dados do IPM transferido pelo estado aos municípios.
- Informações Básicas das características e capacidade institucional dos municípios por meio da pesquisa MUNIC 2015, 2017 do IBGE.
- Análise das leis orgânicas municipais.

Outras entidades cujos *sites* contribuíram com informações e dados foram: Fundação Estadual de planejamento Metropolitano (METROPLAN), Federação de Municípios do RS – (FAMURS), Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do RS (SEMA), Secretaria do

Planejamento, Governança e Gestão do RS (SPGG), Secretaria da Fazenda do RS, Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL).

Com relação à pesquisa bibliográfica, cabe referir que há um acúmulo de pesquisas publicadas no Brasil tendo por objeto as regiões metropolitanas. A Tabela 3 informa – por meio de verificação no *Google Acadêmico (GA)* – o número de pesquisas publicadas com essa temática, e a ênfase – desde 2017 – em cada respectivo tema pesquisado. De acordo com as informações no *site Periódicos UFMG*, o *GA* coleta resultados em repositórios e instituições de ensino, tais como: a Biblioteca Digital FGV, Lume UFRGS, SciELO Brasil, BDM UnB, Repositório PUC SP, entre outros.

Tabela 3 – Publicações no Brasil sobre RMs de acordo com os descritores selecionados

<b>GOOGLE ACADÊMICO - PUBLICAÇÕES</b>	<b>PERÍODO</b>		<b>%</b>
	<b>Qualquer Período</b>	<b>Desde 2017</b>	<b><u>2017 a 21</u> Total</b>
Região Metropolitana	425.000	19.700	4,6
Região Metropolitana de Porto Alegre	124.000	16.100	13,0
Planejamento Metropolitano no Brasil	54.100	16.000	29,6
Planejamento na Região Metropolitana de Porto Alegre	70.000	16.000	22,9
Região Metropolitana Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	26.200	16.100	61,5
Governança Metropolitana no Brasil	29.300	13.800	47,1
Governança Metropolitana na RMPA	15.400	6.940	45,1
Análise de Redes Sociais e Região Metropolitana	26.800	15.500	
Governança Interfederativa Análise de Redes Sociais	44	24	
Região Metropolitana Governança Interfederativa Análise de Redes Sociais	26	11	

Fonte: *Google Acadêmico*. Elaborado pela autora.

Com relação à validade da pesquisa por meio do *GA*, o *Blog Scielo em Perspectiva*<sup>33</sup>, refere que há evidências – de acordo com os resultados de pesquisas realizadas – de que o *GA* encontra significativamente mais citações, em todas as áreas temáticas, que outras bases de dados. Com relação à Coleção Núcleo do *WoS* e o *Scopus*, constataram,

[...] todas as citações encontradas pelo *WoS* (95%) e pelo *Scopus* (92%) também foram encontradas pelo *GA*, que também encontrou um número substancial de citações únicas que não foram encontradas nas outras duas bases de dados. Em Humanidades, Literatura e Artes, Ciências Sociais e Negócios, Economia e Administração, as citações únicas do *GA* excedem 50% de todas as citações nas mesmas áreas. (SPINAK, 2019).

<sup>33</sup> <https://blog.scielo.org/blog/2019/11/27/google-academico-web-of-science-ou-scopus-qual-nos-da-melhor-cobertura-de-indexacao/#.YXrbBFXMLIU>

A pesquisa da literatura se deu por meio da metodologia *snowball*, incluindo os temas conceituais: federalismo, políticas públicas, política metropolitana, governança, planejamento, processo Socio-espacial, redes sociais.

### 3.2.2.3 Análise De Redes

Por meio da abstração, mediada pela Teoria do Ator-Rede (TAR), foi possível estabelecer diferentes análises de redes, com a utilização do *software free* Gephi 8: análise da rede física-topológica dos municípios na RMPA, análise das redes institucionais que atores-municípios conformam ao se associarem em organizações político-institucionais na RMPA, e análise da rede constituída pelas associações dos atores-indivíduos face às respostas da pesquisa *survey* com foco nas FPICs.

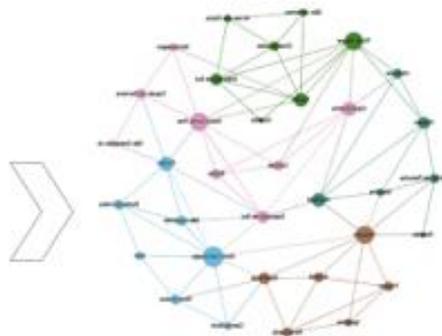
Foi implementada a métrica de grau de centralidade (FREEMAN, 1979). Este grau de centralidade indica os atores que possuem maior números de conexões com outros atores em uma rede. Foi considerada a centralidade de saída, pela qual o caminho do vínculo é o dos atores que se ligam às instituições. Este indicador está representado pelo diâmetro dos nós. Quanto maior o diâmetro do nó, maior é a centralidade do ator.

Outra métrica aplicada foi a da modularidade (BLONDEL *et al.*, 2008; LAMBIOTTE; DELVENNE; BARAHONA, 2009). Por meio deste indicador, a rede mostra a formação de subgrupos de atores – *clusters*, que interagem mais uns com os outros do que com outros da mesma rede. Com este indicador, os grupos de atores que mais interagem entre si estão diferenciados por cores.

**1 Rede topológica da RMPA:** A elaboração da rede de cidades, permite obter a sua densidade, o grau de centralidade de atores, a existência de *clusters* entre municípios, além das propriedades decorrentes da posição de cada ator na rede, entre outras. Para a obtenção do grafo foram consideradas as interações espaciais dadas pelas divisas municipais entre os municípios – os atores, considerando as suas divisas na estrutura da rede de cidades da RMPA. Por meio da elaboração de uma tabela em Excel – observando o mapa da região – cada ator-município é identificado por um *label* (número); na coluna ao lado, incluem-se os municípios com quem mantém divisas. Os dados elaborados nas planilhas são introduzidos no aplicativo Gephi que executa o grafo, tal como apresentado na Figura 6.

Figura 6 – Elementos do processo da elaboração do grafo

Nº	Município	Interação
1	Alvorada	24,34,14,4,
2	Araricá	30,22,19,32
3	Arroio dos Ratos	10,8,27
4	Cachoeirinha	24,6,1,14,12
5	Campo Bom	21,30,9
6	Canoas	4,12,24,20
7	Capela de Santana	20,18,23,29
8	Charqueadas	27,33,10,3
9	Dois Irmãos	21,30,17,5
10	Eldorado do Sul	15,8,3,24,33
11	Estância Velha	21,28,23,17
12	Estelo	4,6,20,31
13	Glorinha	26,14,34,32
14	Gravataí	1,4,34,13,32,21,31
15	Guaíba	10,24
16	Igrejinha	32,22,19
17	Ivoti	11,9,21
18	Montenegro	20,7,33
19	Nova Hartz	2,22,16,30
20	Nova Santa Rita	6,24,33,18,7,23,31,12
21	Novo Hamburgo	11,28,5,9,17
22	Parobé	2,32,16,19
23	Portão	28,20,21,31,7,11,29
24	Porto Alegre	34,15,10,1,4,6,33,20
25	Rolante	26,32
26	Santo Antônio da Patrulha	25,13,32,34
27	São Jerônimo	8,33,3



Fonte: organizado pela autora.

**2 Redes Institucionais:** construídas segundo as relações entre os atores-municípios, de acordo com sua participação nas associações, comitês, conselhos, em que foi possível analisar a estrutura das redes resultantes e as métricas associadas que informam: densidade da rede, grau de centralidade, o papel de alguns atores-municípios.

A fim de organizar a participação dos atores - municípios nas instâncias associativas, elaborou-se uma matriz, organizando a participação de cada município nas instâncias associativas com atuação na RMPA. A identificação das relações existentes permitiu a utilização da metodologia ARS para a elaboração das planilhas em Excel com a identificação dos atores e a interação entre os mesmos. As planilhas foram processadas por meio do software Gephi, e seus resultados são expressos em sociogramas. Por meio desses é possível analisar a estrutura da rede e as propriedades ou métricas dessa rede.

**3 Rede formadas pela importância atribuída às FPICs** : As redes representam as relações entre os municípios – pelos respondentes da pesquisa – quanto às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) que consideram prioritárias para o planejamento integrado na RMPA.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

A aplicação de múltiplos meios – que incluíram a Análise de Redes Sociais (ARS) e a aplicação do *survey*, junto aos atores nas categorias de análise, complementados por análise

documental e bibliográfica – foram metodologias que apoiaram a identificação do contexto da RMPA com relação às questões da pesquisa.

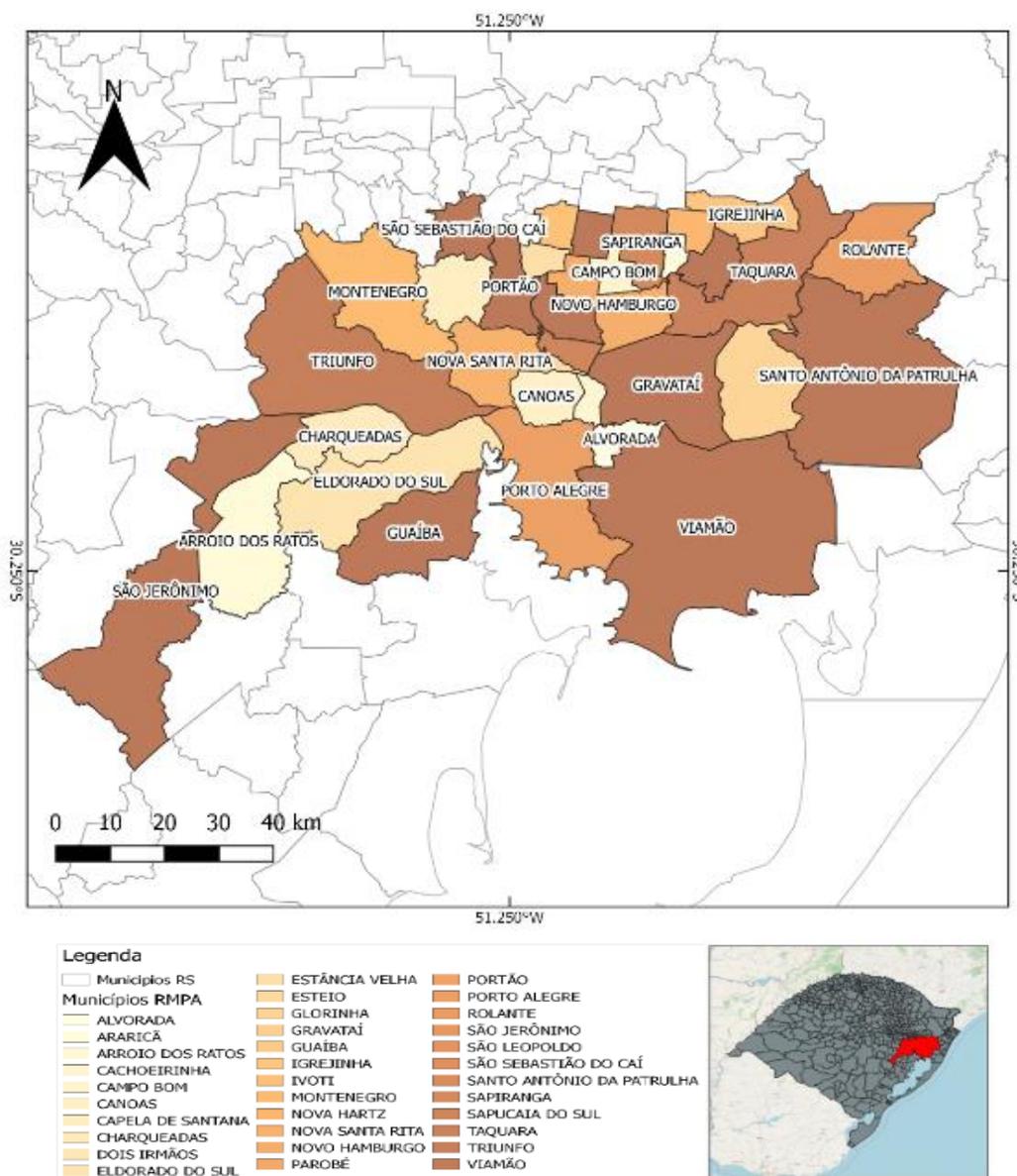
Por meio da ARS, as análises exploraram as características da estrutura das redes institucionais na região, a fim de possibilitar uma avaliação de sua convergência com a definição da governança metropolitana, de modo a permitir inferir quanto à possibilidade de generalização de análises próprias do neoinstitucionalismo.

As respostas obtidas no *survey* permitiram esmiuçar a compreensão do entendimento dos atores com relação às questões envolvidas na instituição do processo político metropolitano. E permitiram conhecer a potencial articulação dos atores da sociedade organizada, identificando seu posicionamento face às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole.

#### 4 A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Este capítulo tem por objetivo caracterizar a região metropolitana de Porto Alegre, situar a região no contexto do planejamento do estado, apresentar sua dinâmica à metropolização e caracterizar sua institucionalização na atualidade.

Figura 7 – A RMPA e os municípios que dela participam



Fonte: elaborado pela autora.

#### 4.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA RMPA

A região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), é composta por 34 municípios, conforme apresenta a Figura 7. É atualmente a 5ª maior região metropolitana do país em população, tendo seu total estimado em 2020 em 4.363.027 mil/hab (IBGE, 2020), o que representava 38,2% da população total do RS. Seu Índice de Desenvolvimento Humano – 0,805 – conforme os dados do PNUD (2010), é elevado, sendo superior ao do RS.

A RMPA no conjunto das 20 maiores RMs, apresenta a 3ª menor taxa de crescimento geométrico populacional, da ordem de 0,50%, entre 2018/2019, abaixo da média nacional de 0,79%. A cidade polo Porto Alegre – capital do Estado, tem a menor taxa de crescimento geométrico – 0,32% (IBGE, 2020) – entre as demais sedes das 20 regiões metropolitanas do país, com mais de um milhão de habitantes. Conforme a Tabela 4, observa-se que a taxa de crescimento da região vem caindo desde 2001. Sua densidade demográfica atual é de 421,8 hab/km<sup>2</sup>, enquanto em 2010 era 390 hab./km<sup>2</sup>.

Tabela 4 – Taxa de Crescimento da População na RMPA período 1991 a 2020

1991-2000	2001-2010	2010-2020
1,59%	0,71%	0,50%

Fonte: Censo Demográfico 2010 e Atlas Socioeconômico do RS/2020. Elaborado pela autora

Os valores alcançados no Produto Interno Bruto (PIB) e no PIB per capita médio da RMPA, em 2010 e 2018, em comparação com o estado, constam na Tabela 5. Em 2010 o PIB da RMPA correspondia a cerca de 46% do PIB do estado, todavia em 2018 houve uma queda na taxa de participação do PIB da RMPA relativamente ao total do PIB do estado, apesar de – ainda – ser superior a 42%.

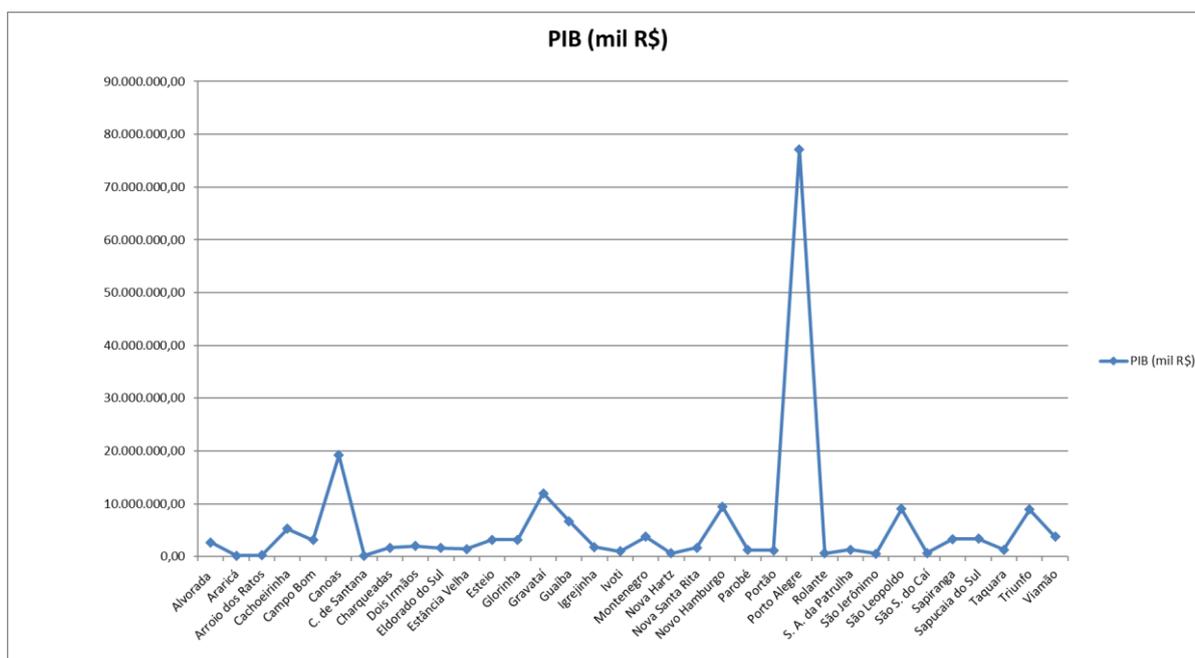
Tabela 5 – Produto Interno Bruto - PIB e PIB per capita RMPA x RS - 2010 – 2018

Ano	PIB R\$ mil		PIB RMPA/RS	PIB Per capita		PIB per capita RMPA/RS
	RMPA	RS	%	RMPA	RS	
2010	112.080.502	241.249.163	46,46	27.797,00	22.556,00	1,23
2018	193.379.000	457.294.000	42,23	44.950,00	33.593,82	1,33

Fonte: IBGE (2020). Disponível em: <https://cutt.ly/nRmqFW0>. DEE/SPGG <https://dee.rs.gov.br/pib-anual>.  
Elaborado pela autora.

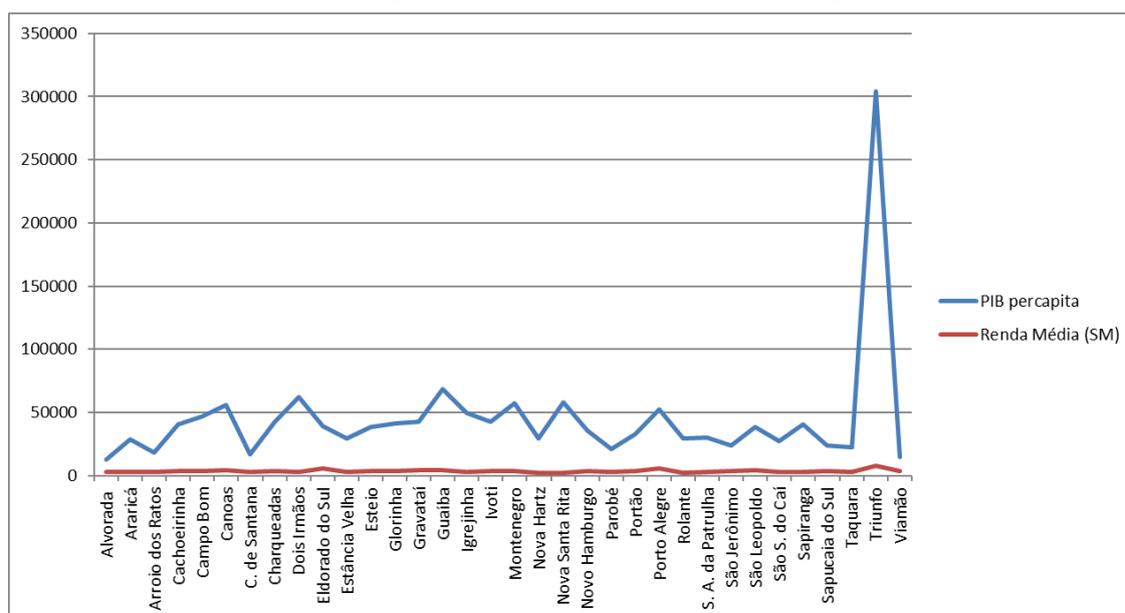
As diferenças entre o PIB dos municípios da RMPA são visíveis no gráfico da Figura 8. O maior PIB corresponde ao do município de Porto Alegre, seguido pelos municípios de Canoas e Gravataí. Os menores valores de PIB se encontram em Arroio dos Ratos, Capela de Santana, São Jerônimo e Rolante.

Gráfico 3 – PIB dos Municípios da RMPA 2018



Fonte: IBGE (2018). Elaborado pela autora

Gráfico 4 – PIB per capita e salário médio (em SM) dos Municípios da RMPA.

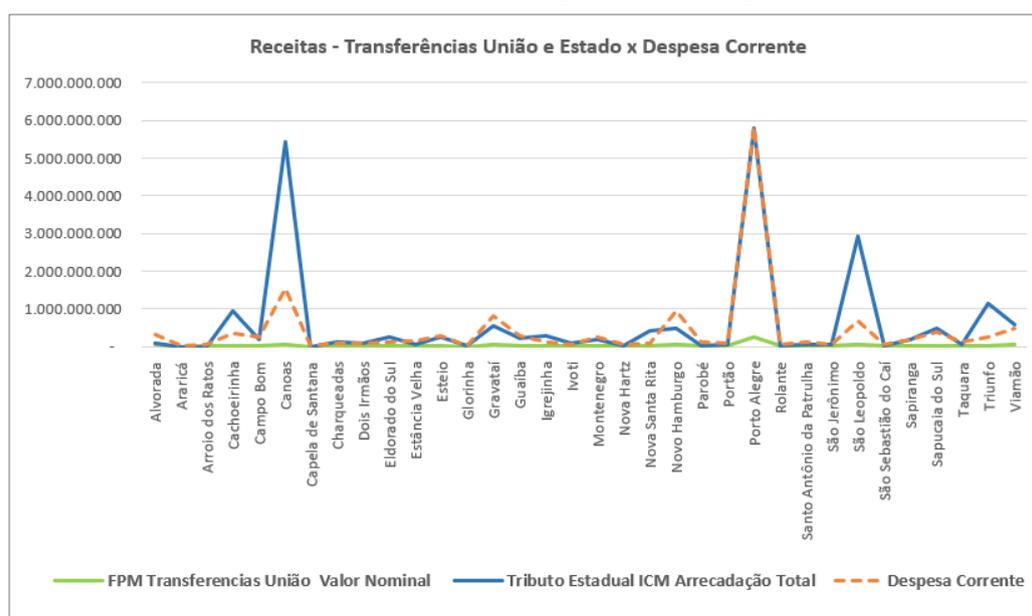


Fonte: organizado pela autora.

O PIB per capita, em 2018, dos municípios da RMPA - apresentado no Gráfico da Figura 9 - informa a renda média em salários-mínimos (de acordo com o valor médio do salário-mínimo estabelecido pela Lei Estadual RS nº 13.141/2018) sendo possível observar que o município de Triunfo, seguido pelos municípios de Guaíba e Dois Irmãos são os de maior PIB per capita. Outros municípios que têm PIB per capita expressivo são: Nova Santa Rita, Canoas, Montenegro e Porto Alegre. Enquanto os municípios de menor PIB per capita são: Alvorada, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Viamão e Taquara. Em relação à Renda Média – salários-mínimos – nos municípios de Triunfo, Porto Alegre, Eldorado do Sul e Guaíba nota-se que há uma elevação em relação à renda média nos demais municípios.

É visível – no Gráfico da Figura 10 – a discrepância entre os municípios em relação aos valores recebidos da União por meio do FPM – Fundo de Participação dos Municípios - e pelo estado por meio do IPM – Índice de Participação dos Municípios. Se observa que Canoas e Porto Alegre, receberam, individualmente, repasses do estado que ultrapassaram cinco bilhões no ano de 2019. Porém, as despesas de Porto Alegre eram da mesma ordem. Por outro lado, os valores repassados pelo estado para Araricá, Glorinha e Capela de Santana – somados – não ultrapassam 20 milhões. O conjunto dos municípios da RMPA, em 2019, recebeu 53% do montante total de recursos repassados a todos os municípios do estado por meio do IPM<sup>34</sup>.

Gráfico 5 – Receitas – Transferências – e Despesas dos Municípios da RMPA - 2019



Fonte: Portal da Transparência /BR.- SEFAZ/RS - Elaborado pela autora

<sup>34</sup> 25% do valor arrecadado sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) pelo estado é repassado aos municípios por meio do IPM, cujo valor é o inverso do Valor Adicionado Fiscal (VAF) per capita do município.

#### 4.1.2 O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico na RMPA

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um indicador sintético – criado em 2003 pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) – sinaliza a situação socioeconômica do estado, e das unidades territoriais, municípios, microrregiões, mesorregiões, COREDEs, e Regiões Funcionais, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento, articulando informações referentes à educação, à renda e à saúde.

Em 2020 o Departamento de Economia e Estatística (DEE) que sucedeu à FEE, atualizou a metodologia alterando os indicadores que compõem os Blocos Educação, Renda e Saúde, para excluir indicadores que perderam significado com o passar dos anos, incluindo novos indicadores (SPGG/DEE, 2021). Os indicadores que compõem os blocos Renda, Saúde e Educação que no seu conjunto compõem o IDESE Total são apresentados no Quadro 7:

Quadro 7 – IDESE Total e Indicadores que compõem os Blocos Educação, Saúde, Renda

IDESE Total		
Bloco Educação	Bloco Renda	Bloco Saúde
Educação infantil	Apropriada	Materno-infantil
Ensino fundamental	Gerada	Condições gerais
Ensino médio		Mortalidade e longevidade
Escolaridade adulta		

Fonte: DEE/SPGG (2021). Elaborado pela autora.

O IDESE é considerado alto quando seu valor ultrapassa 0,800, entre 0,500 e 0,799 é considerado desenvolvimento médio, sendo considerado baixo quando não supera 0,499. A Tabela 6 informa os valores médios calculados para o estado e para a RMPA, no ano de 2018, do IDESE Total e dos três blocos, Educação, Saúde e Renda, sendo possível verificar que há uma maior defasagem no valor médio do bloco Renda, ficando a RMPA abaixo da média do RS.

Tabela 6 – IDESE Médio, do IDESE Total e Blocos Educação, Renda e Saúde, da RMPA e do RS – 2018

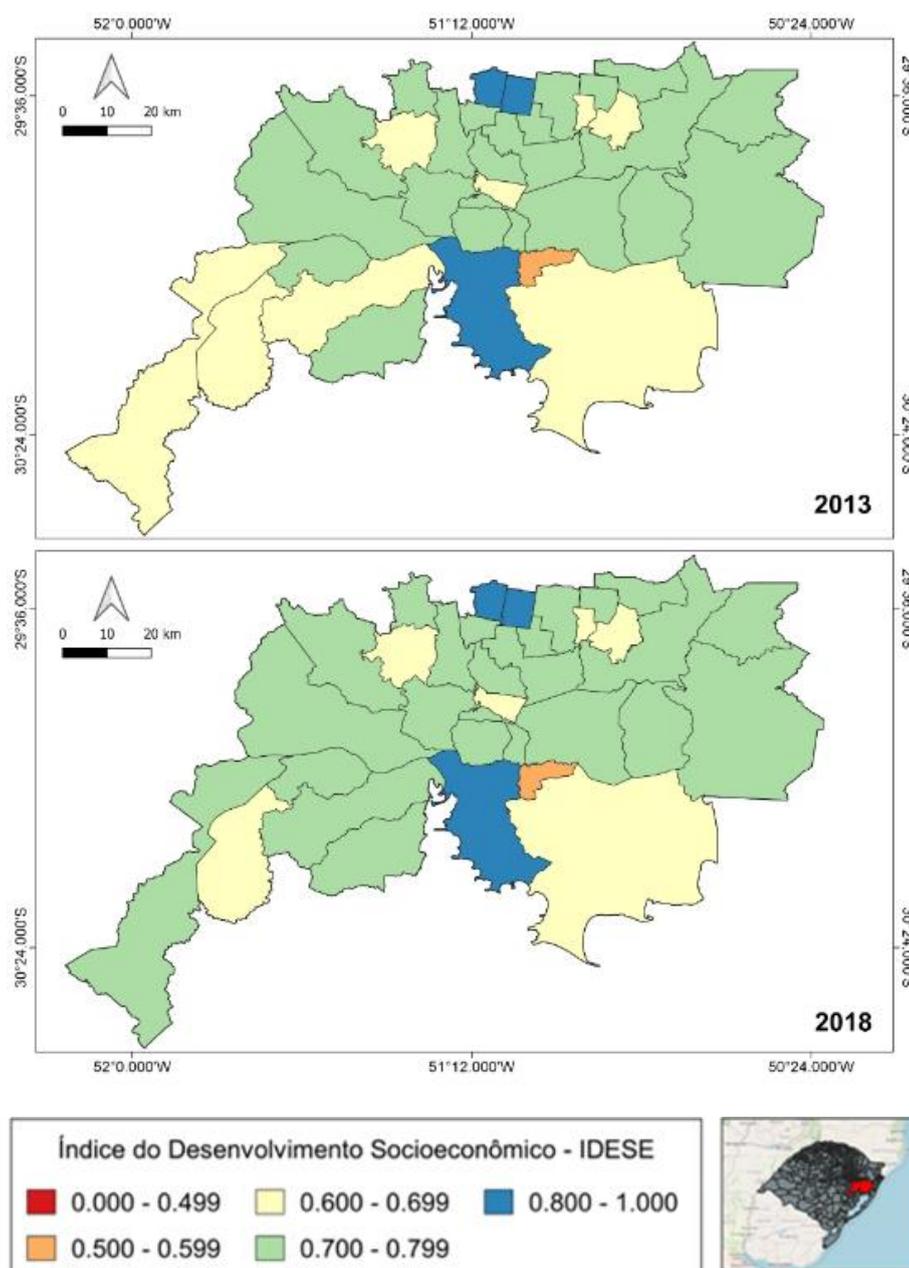
Municípios	IDESE Total	Educação	Renda	Saúde
RMPA	0,742	0,729	0,675	0,821
RS	0,767	0,736	0,740	0,825

Fonte: Departamento de Economia e Estatística/SPGG/RS. Elaborado pela autora.

Considerando os valores do IDESE Total dos municípios apresentados no gráfico da Figura 11, verifica-se que à exceção de Porto Alegre, Ivoti e Dois Irmãos, que estão na faixa do

IDESE Total considerado alto, acima de 0,800, os demais, estariam na faixa do Idese médio, que é a tendência de todos os municípios do estado, embora se observe diferença entre os valores de Alvorada em comparação com os demais municípios.

Figura 8 – IDESE Total dos municípios da RMPA – 2013 e 2018



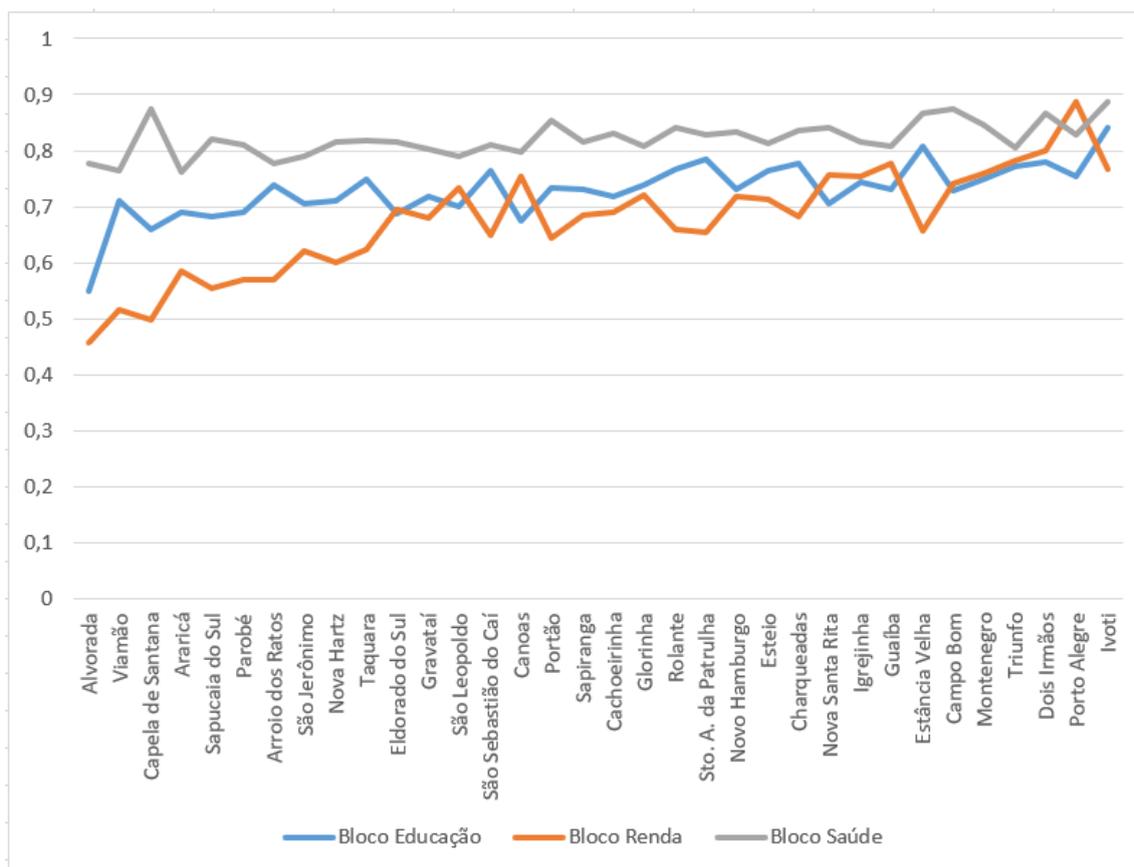
Fonte: DEE/SPGG/RS. 2018 Elaborado pela autora (2021).

Procurando demonstrar as diferenças entre os municípios na RMPA, estabeleceram-se três classes para o valor do IDESE Total, que são as informadas nos mapas da Figura 11, que representam o IDESE Total dos municípios respectivamente em 2013 e 2018. Observa-se, como apresentam esses mapas, que para as classes atribuídas ao IDESE Total médio, há variação entre

os municípios na RMPA, e embora alguns tenham adquirido um faixa melhor entre o ano de 2013 e 2018, outros municípios se mantém, ao longo desses períodos, no menor nível do IDESE Total médio, como é o caso de Viamão, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Araricá, Rolante e Alvorada, este que ocupa a última posição no *ranking* do estado.

O Gráfico da Figura 12 apresenta os resultados do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDese), para os blocos Saúde, Educação e Renda, em 2018. É possível verificar que o Bloco Saúde é o que apresenta resultados superiores para o conjunto dos municípios, enquanto maior disparidade entre os municípios ocorre no Bloco Renda, se observa, ainda, que os resultados do IDESE Renda, com exceção do município de Alvorada, não se refletem nos resultados do Bloco Educação.

Gráfico 6 – IDESE Municípios da RMPA para os blocos, Saúde, Educação e Renda – 2018



Fonte: Departamento de Economia e Estatística-SPGG/RS. Elaborado pela autora (2021).

A seguir são apresentados os dez municípios da RMPA, que apresentam maior e menor IDESE nos Blocos Saúde, Educação e Renda.

## IDESE SAÚDE

O indicador sintético IDESE Saúde é formado pelos Sub-Blocos: Saúde Materno-Infantil, Condições Gerais e Mortalidade e Longevidade. Em 2018, na RMPA o valor médio do indicador foi 0,821, enquanto no RS alcançou 0,825, aproximadamente o mesmo valor. Analisando os dados da Tabela 7 que traz a informação dos dez municípios da RMPA – cujos valores de IDESE se situam entre os mais elevados e os menores – verifica-se que, no ano de 2018, apenas seis dos municípios da região apresentavam esse indicador em valores de nível médio, entre 0,500 até 0,799, entretanto, estavam num patamar médio alto, acima de 0,700. Todos os demais passavam da marca de 0,800, o que demonstra que as políticas de saúde estavam estruturadas na RMPA em 2018.

Tabela 7 – 10 Municípios de Maior e Menor Idese Saúde na RMPA – 2018.

<b>Município</b>	<b>Maior IDESE Saúde</b>	<b>Município</b>	<b>Menor Idese Saúde</b>
Ivoti	0,886	Araricá	0,762
Campo Bom	0,873	Viamão	0,764
Capela de Santana	0,873	Alvorada	0,777
Dois Irmãos	0,867	Arroio dos Ratos	0,777
Estância Velha	0,866	São Leopoldo	0,789
Portão	0,853	São Jerônimo	0,790
Montenegro	0,846	Canoas	0,798
Nova Santa Rita	0,841	Gravataí	0,802
Rolante	0,840	Triunfo	0,805
Charqueadas	0,837	Glorinha	0,807

Fonte: Departamento de Economia e Estatística/SPGG. Organizado pelo autor.

## BLOCO EDUCAÇÃO

O bloco sintético Educação, do IDESE, é composto por quatro Sub-Blocos: a) Educação infantil, que considera o número de matrículas na faixa de quatro e cinco anos de idade, b) Ensino fundamental, que considera as notas das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) as quais alimentam os índices das séries iniciais e finais do sub-bloco do ensino fundamental do Idese; c) Sub-bloco Ensino Médio considera as taxas de matrículas dos jovens entre 15 e 17 anos, d) Escolaridade Adulta que considera o número de adultos não analfabetos.

A análise dos dados dos municípios da RMPA, para o Bloco Educação, permite verificar que todos os municípios apresentam nível médio para esse indicador, apenas estão no patamar alto no bloco Educação os municípios de Ivoti e Estância Velha.

Entre as características<sup>35</sup> inerentes aos sub-blocos da indicador sintético da Educação que estão presentes não só na RMPA, mas em todo o estado, estão:

- O avanço na universalização de matrículas da população gaúcha de quatro e cinco anos de idade.
- A ampliação do número da população adulta com pelo menos ensino fundamental completo.
- A diminuição das matrículas no ensino médio, desde 2014, o que se atribui à crise econômica, e à necessidade de os jovens trabalharem para contribuir na renda familiar.

Tabela 8 – IDESE Bloco EDUCAÇÃO dos Municípios da RMPA

Município	Maior IDESE Educação	Município	Menor IDESE Educação
Ivoti	0,84	Alvorada	0,548
Estância Velha	0,807	Capela de Santana	0,660
Sto. A. da Patrulha	0,784	Canoas	0,675
Dois Irmãos	0,779	Sapucaia do Sul	0,681
Charqueadas	0,778	Eldorado do Sul	0,687
Triunfo	0,773	Araricá	0,691
Rolante	0,768	Parobé	0,691
São Sebastião do Caí	0,765	São Leopoldo	0,701
Esteio	0,764	São Jerônimo	0,705
Porto Alegre	0,753	Nova Santa Rita	0,705

Fonte: Departamento de Economia e Estatística/SPG GRS. Organizado pela autora.

## IDESE RENDA

O indicador sintético do bloco Renda é formado por dois sub-blocos, a Renda Apropriada e a Renda Gerada.

Tabela 9 – Dez Municípios de Maior e Menor Idese Renda na RMPA – 2018

Município	Maior Idese Renda	Município	Menor Idese Renda
Porto Alegre	0,887	Alvorada	0,457
Dois Irmãos	0,799	Capela de Santana	0,498
Triunfo	0,781	Viamão	0,517
Guaíba	0,778	Sapucaia do Sul	0,555
Ivoti	0,766	Arroio dos Ratos	0,569
Montenegro	0,76	Parobé	0,569
Nova Santa Rita	0,756	Araricá	0,586
Igrejinha	0,755	Nova Hartz	0,601
Canoas	0,755	São Jerônimo	0,620
Campo Bom	0,741	Taquara	0,624

Fonte: Departamento de Economia e Estatística/SPGG. Organizado pela autora.

<sup>35</sup> Nota Técnica nº 37, de 31 de maio de 2021, do Departamento de Economia e Estatística, da Subsecretaria de Planejamento/SPGGRS.

Ao se analisar os resultados do indicador do bloco sintético Renda, em 2018, para os municípios a RMPA, de acordo com a Tabela 9, verifica-se uma grande distância entre Idese Renda do município de Porto Alegre, 0,887, cujo indicador é o mais elevado da região, e o de Alvorada, cujo indicador, 0,457, é o mais baixo, correspondendo a 50% do alcançado por Porto Alegre.

Uma explicação do desempenho dos municípios em relação à renda da população estaria diretamente relacionada à educação, a Tabela 10 apresenta a taxa de analfabetismo nos municípios (IBGE, 2010). Schmitz e Miyamoto (2019) afirmam que o nível de escolaridade é um dos fatores principais para compreender a produtividade e o perfil de renda do trabalhador.

Tabela 10 – RMPA - Municípios Com Menor e Maior Taxa de Analfabetismo – 2010

Educação -Taxa de Analfabetismo - 2010 -					
Menor Taxa de Analfabetismo (%)			Maior Taxa de Analfabetismo (%)		
Município	15 Anos +	10 Anos +	Município	15 Anos+	10 Anos +
Ivoti	1,88	1,78	Portão	4,63	4,30
Dois Irmãos	2,04	1,92	Charqueadas	4,76	4,43
Porto Alegre	2,28	2,23	Araricá	4,93	4,57
Canoas	2,62	2,51	C. de Santana	5,77	5,35
Estância Velha	2,62	2,49	Triunfo	6,51	5,97
Esteio	2,65	2,53	Rolante	6,59	6,08
Cachoeirinha	2,94	2,78	Arroio dos Ratos	7,11	6,49
São Leopoldo	3,17	3,00	Glorinha	8,08	7,43
Campo Bom	3,18	2,95	São Jerônimo	8,58	7,90
Gravataí	3,20	3,02	Sto. A. da Patrulha	9,05	8,35

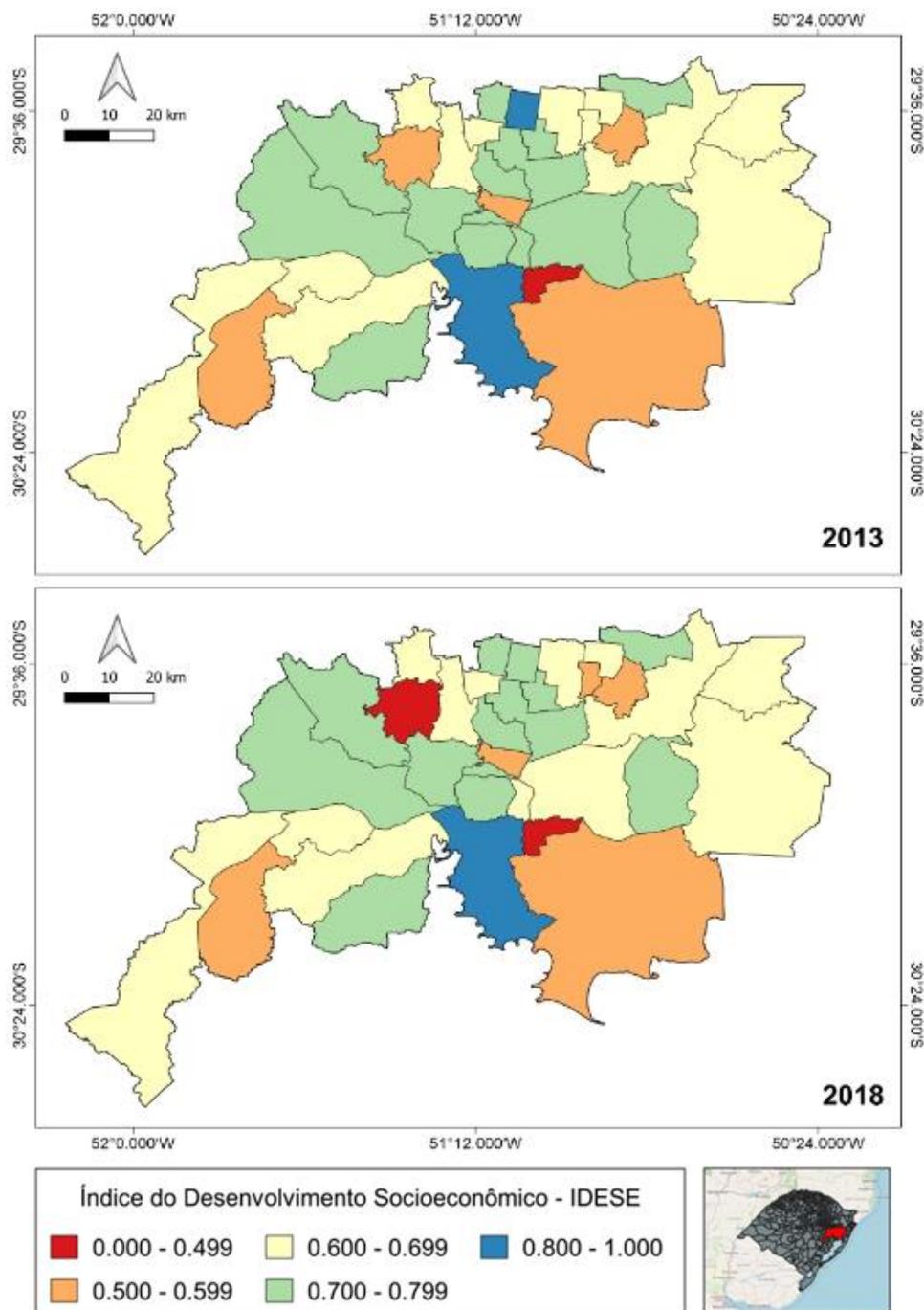
Fonte: IBGE Censo Demográfico (2010). Elaborado pela Autora.

Considerando o PIB per capita dos municípios da RMPA, apresentado no Gráfico da Figura 12, verifica-se que o mais elevado é o do município de Triunfo, da ordem de R\$ 304.208,49, devido à localização do polo petroquímico – nesta cidade – seguido pelo município de Guaíba, R\$ 68.641,09, onde se localiza a indústria de celulose, e Dois Irmãos, R\$ 62.157,03, localização da indústria moveleira. Estes dois últimos, têm o PIB em valores da ordem de aproximadamente 20% do primeiro. Ao se analisar o valor do IDESE Renda, com relação aos outros dois, este é mais elevado no município de Dois Irmãos, o que se supõe ser decorrente da maior apropriação, pela população, da renda gerada neste município.

A análise do indicador IDESE Renda para os municípios da RMPA, conforme apresenta o mapa da Figura 13, revela que apenas Porto Alegre alcança o patamar elevado, entre 0,800 e 1,0. Enquanto Alvorada e Capela de Santana se encontram no menor patamar, pois não superam o valor de 0,499. Os demais municípios da região estariam na faixa média do IDESE Renda situando-se entre 0,500 e 0,799. A Figura 13 apresenta o IDESE Renda dos municípios em dois

períodos: 2013 e 2018. Observa-se a variação negativa do indicador em grande parte dos municípios, cuja explicação teria relação com a crise econômica do país, entre 2014 e 2017<sup>36</sup>, que repercutiu nos municípios da região no período.

Figura 9 – IDESE Renda dos Municípios da RMPA em 2013 e 2018



Fonte: DEE/SPGG/RS. 2018. Elaborado pela autora - 2021

<sup>36</sup> <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?lang=pt>

#### 4.2 A RMPA NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO RS

Regionalização e divisão regional comportam significados distintos, de acordo com Mesquita (1984). A regionalização, é relacionada ao processo que inclui formas de reprodução do capital pela atuação de uma sociedade, a divisão regional divide o espaço segundo categorias tais como, divisões regionais apoiadas no conceito de região natural; vinculadas à ocupação do território ou, para fins administrativos, entre outras.

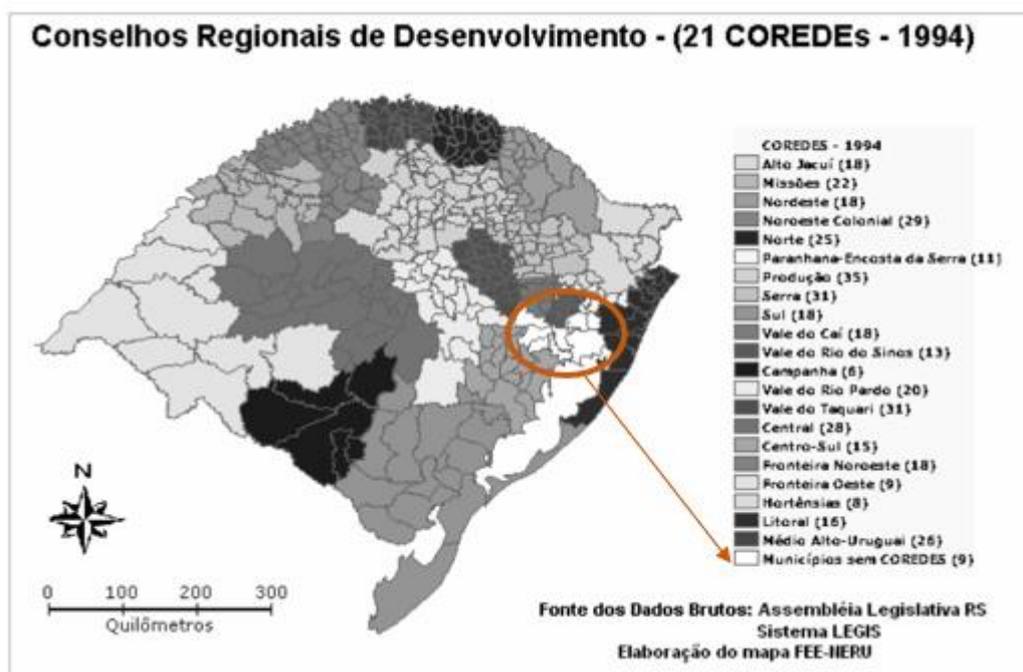
Muitas foram as propostas de divisão regional realizadas no RS, desde as primeiras décadas do séc. XX. Em 1991, embora houvesse a divisão do estado em mesorregiões e microrregiões – elaborada em 1988 pelo IBGE – o então governador do RS, com a finalidade de atender a CF/88 Art. 165, § 1º, que define a participação popular no processo de planejamento governamental, determina a realização de estudos para a criação de Conselhos de Desenvolvimento Regionais (CDR). À época, a regionalização que corresponderia a esses Conselhos, foi definida por meio de análise estatística, as variáveis consideradas eram:

- Variáveis espaciais: localização da sede do município, altitude, área em km<sup>2</sup>.
- Variáveis políticas: participação em associação de municípios, participação em duas associações, participação em mais de duas associações.
- Variáveis socioeconômicas: população no censo de 1980/área em km<sup>2</sup>, quantidade de propriedades rurais/área em km<sup>2</sup>, renda per capita. (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

O material de divulgação, do que foi chamado Moderno Projeto de Desenvolvimento, preconizava uma divisão do estado em 12 regiões. De acordo com Lahorgue (2008), ao se iniciarem as discussões com as comunidades regionais, ficou claro que não havia identidade entre a proposta do governo de 12 regiões e a experiência de organização territorial, onde se destacava a regionalização da Federação das Associações de Municípios (FAMURS). Assim, a decisão sobre o recorte regional foi deixada para cada comunidade (LAHORGUE, 2008, p. 8).

A proposta identificada pela sociedade resultou na regionalização de vertente política coincidente àquela das Associações de Municípios, cuja organização se havia constituído há mais de duas décadas, em reação ao Centralismo federal. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), passaram a ser denominados de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 81).

Figura 10 – Mapa do RS com a Regionalização inicial em 21 COREDES



Tal como representado no mapa, na regionalização inicial, de 1994, os COREDES constituíram inicialmente 21 regiões, sendo que à época nove municípios da RMPA, inclusive a capital, não aderiram à formação de um COREDE.

Ao final de 1994, foi votada a lei de criação dos conselhos (Lei nº 10.283, de 17/10/1994), que definiu a competência dos COREDES para realização nos municípios de consulta direta aos eleitores (Consulta Popular), a fim de votarem as prioridades para a aplicação dos recursos do estado em investimentos nas regiões, e posterior encaminhamento ao órgão de planejamento estadual.

Desde sua criação o número desses Conselhos foi aumentando, novas regionalizações foram sendo institucionalizadas com a perspectiva de ampliar a participação regional nos recursos orçamentários do estado, via a Consulta Popular. Em 1998, foi criado o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, reunindo os municípios que não haviam sido incluídos em nenhum COREDE anteriormente. Assim, atualmente o estado contempla 28 COREDES.<sup>37</sup>

As Mesorregiões e Microrregiões definidas pelo IBGE, em 1988, em que a região metropolitana de Porto Alegre figurava como uma microrregião – não foram adotadas, pelo estado, como regiões de planejamento. Com relação à região metropolitana de Porto Alegre a divisão dos COREDES resultou na sua subdivisão em cinco Conselhos de Desenvolvimento

<sup>37</sup> De acordo com as informações no *site* da Federação de Municípios do RS (FAMURS) são 27 as Associações de Municípios atualmente no RS.

Regional, entretanto, apenas dois desses Conselhos reúnem exclusivamente municípios metropolitanos.

Em 2005, um estudo de longo prazo para o RS, o RUMOS 2015,<sup>38</sup> realizado por uma consultoria contratada pelo governo, verificou no estado “uma matriz de atores, estruturas, objetivos e territórios tão fragmentados [...] que interfere na governança desses espaços”, o que levou a concluir seu relatório final,

Outro patrimônio gaúcho é o grande capital social existente constituído por inúmeras formas associativistas que, se de um lado representam um grande potencial de iniciativas em vários campos, de outro, propiciam uma considerável indefinição de atribuições, superposição de ações, indefinição de objetivos, falta de coordenação e dispersão de energias. O estudo identificou uma grande “perda de carga” social pela existência de inúmeras associações e grupos realizando propostas semelhantes, conflitantes, superpostas, tanto na estrutura governamental como nos grupos sociais. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 81).

O RUMOS 2015 tinha entre outros objetivos reduzir as desigualdades entre as regiões do estado, e após uma avaliação da atuação dos COREDEs sob diferentes enfoques quanto ao papel que vinham desempenhando no contexto regional, segundo grau de desenvolvimento econômico e potencialidades, propôs a reagregação das mesmas regionalizações dadas por esses Conselhos de Desenvolvimento, em nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs), o que tinha por finalidade evitar novas fragmentações e disputas políticas. As RFs passaram a agregar os municípios e os COREDEs, tal como o *Atlas Socioeconômico* da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do RS informa,

A regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento – RFs corresponde às escalas utilizadas atualmente como referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual – PPA e o Orçamento do Estado – LOA, além de outros diagnósticos e estudos prospectivos. (RIO GRANDE DO SUL/SPGG, 2021).

Assim, se observa que, apesar da região metropolitana de Porto Alegre ter sido instituída desde 1973, ela ainda não se constitui como unidade de planejamento para o RS, embora concentre o maior contingente populacional do estado e um Produto Interno Bruto que – em 2018 – correspondia a 42% do PIB do RS. (IBGE, 2018).

---

<sup>38</sup> SCP. Rumos 2015: estudo de desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul/SCP-DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre, 2006. 5v.: tab.; graf.; mapas.

#### 4.2.1 Histórico dos Avanços e Retrocessos para Gestão Plena da RMPA

Após seis anos da publicação do Estatuto da Metrópole, a articulação interfederativa e a promoção da cooperação com vistas à efetiva atuação da governança metropolitana são desafios para a gestão plena na RMPA. Sabe-se que a região é marcada por um processo de desconcentração metropolitana e pela policentralidade, o que traz reflexos à conformação de uma rede de atores institucionais na RMPA.

No Rio Grande do Sul – à época do centralismo – os prefeitos, sem participação nas decisões para a RMPA, passaram a demandar diretamente à Brasília os recursos necessários aos seus municípios. Com objetivo de se unirem para pleitear recursos junto ao governo federal, criaram associações de prefeitos, em geral entre municípios limítrofes, o que concorreu para o fortalecimento do municipalismo.

Em 2011, de acordo com Koch (2012) um movimento de iniciativa da Associação de Prefeitos da Região Metropolitana de Porto Alegre - GRANPAL, junto ao governo do Estado e aos prefeitos dos mais de 30 municípios da RMPA, foi realizado para provocar a instituição de uma governança metropolitana, por meio de uma estrutura de gestão que integrasse todos os municípios metropolitanos. Essa estrutura institucional de gestão metropolitana foi idealizada antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015. À época – mesmo sem a determinação federal estabelecida pelo EM – os prefeitos da Associação de municípios GRANPAL já identificavam a importância da criação de uma estrutura integrada de gestão para tratar dos problemas da metrópole gaúcha.

Função do movimento da GRANPAL, em 2011 (KOCH, 2012), o então governo do Estado – na esteira de um modelo de gestão sensível à promoção da participação social e ao fomento de instituições participativas – seguindo experiências de participação social ocorridas anteriormente na gestão do polo metropolitano, a capital Porto Alegre (AVRITZER, 2011), apoiou a iniciativa da GRANPAL de criação de uma governança para a RMPA, e instituiu mediante lei complementar um Conselho Deliberativo Metropolitano – CDM, criado como entidade para integrar todos os municípios na gestão da RMPA. O “Conselho Deliberativo Metropolitano”, e a estrutura de gestão para a RMPA foi aprovada por meio da Lei Complementar nº 13.854<sup>39</sup> de 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Lei que instituiu a composição do CDM, integrada por duas instâncias: Pleno e Diretoria Executiva e um Gabinete

---

<sup>39</sup>A LC 13.854/2011 foi regulamentada pelo Decreto Nº 48.946 de 26 de março de 2012.

de Governança Metropolitana – GGM, para apoiar o CDM, funcionando junto à METROPLAN.

Vale lembrar que a Fundação de Planejamento Metropolitano – METROPLAN – fundação de direito privado, criada no estado em 1974, pela Lei nº 6.748, para a elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano da região metropolitana e aglomerações urbanas, atuava desde a sua criação junto aos municípios, enquanto órgão de planejamento metropolitano e regional, apoiando o desenvolvimento de planos setoriais de diferentes temas para a RMPA, os quais, entretanto, nem sempre foram totalmente implementados pela falta de recursos, tal como o Plano Integrado de Transportes e Mobilidade Urbana (PITMurb).

De acordo com a LC 13.854/2011, o Pleno do CDM deve ser presidido pelo governador do Estado, e incluir todos os prefeitos da RMPA, além de secretários de órgãos do Estado relacionados ao tema metropolitano, representantes da sociedade civil, preferencialmente dos Conselhos de Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, localizados na RMPA e outros membros a serem indicados pelo governador. Além desses, estão reservados assentos para convidados, representantes do governo federal.

Em 2012, o relatório técnico – elaborado pelo CDM – informa a realização de seis reuniões do GGM, naquele ano, cuja pauta continha as iniciativas para integração dos municípios com vistas ao desenvolvimento da gestão e planejamento integrado metropolitano, entre estas: “(a) Análise de cenário com vistas à construção de diagnóstico para orientar a elaboração de Planejamento Estratégico; (b) Elaboração de proposta de criação de Fundo de desenvolvimento da RMPA; (c) Realização de oficinas de trabalho reunindo os Municípios da RMPA para discutir temas de interesse metropolitano” (CDM, 2012).

Com a publicação do Estatuto da Metrópole (EM), Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015, uma série de eventos foram realizados sob a coordenação da Secretaria de Planejamento do Estado, e suas fundações vinculadas, a METROPLAN e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), para apresentação e análise de estudos e planos já elaborados para a RMPA, constituindo uma etapa preparatória<sup>40</sup> para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, PDUI. Porém, a partir de 2015, o governo eleito no RS, absorvido pela complexidade da crise econômica enfrentada pelo Estado, adota a imediata redução da máquina pública estatal como saída para enfrentar a situação, o que resulta nas propostas de leis, aprovadas pela Assembleia Legislativa estadual, para a extinção das instituições da administração indireta, entre essas a FEE e a

---

<sup>40</sup> Conteúdo disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-metropolitano-plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>

METROPLAN<sup>41</sup>. Estes encaminhamentos, somados a outras definições, resultam na própria fragilização da recente estrutura de governança da RMPA, criada pela ação dos prefeitos da GRANPAL, contribuindo para o esvaziamento da atuação do CDM recentemente instituído.

O processo de extinção da METROPLAN, por decisão do Ministério Público Estadual - MP/RS que se encontrava suspenso desde 2018, “até que nova organização estatal seja criada para os serviços correspondentes” foi agora dado por finalizado com a publicação da Lei 15.680 de 8 agosto de 2021, que define prazo de seis meses para sua extinção.

Fica a pergunta: qual o futuro do capital social acumulado pela Fundação de Planejamento Metropolitano? Sua atuação de mais de 40 anos encerra um conteúdo que é caro a todos os cidadãos da RMPA. Além de atuar na gestão territorial e planejamento regional das RMs e aglomerações urbanas do RS, tem a atribuição de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM, conferida pela lei Estadual 11.127, de 9 de fevereiro de 1998.

#### 4.3 A DINÂMICA DA METROPOLIZAÇÃO NA RMPA

Considerando a importância do processo de metropolização no país, em 2012, foi realizado estudo<sup>42</sup> visando contribuir para a discussão sobre o papel econômico, social e político das metrópoles brasileiras, seu objetivo era demonstrar a dinâmica da integração dos municípios à metropolização nas regiões metropolitanas do país (RIBEIRO, 2012). Desse modo, revelar o nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana estabelecida em cada região, tinha por interesse contribuir no conhecimento das regiões metropolitanas, a partir da premissa que – apesar das assimetrias entre as regiões até então instituídas – o seu papel para a indução do desenvolvimento era indiscutível.

O estudo ainda visava elucidar um dos problemas inerentes às RMs, a inadequação entre o território funcional das metrópoles e sua organização institucional, decorrente, entre outras causas, da ausência de critérios em sua definição. Ao afastar o desconhecimento quanto à dinâmica real destes territórios funcionais, poderia apoiar a legitimidade da instituição de governanças metropolitanas. Desse modo, a importância do estudo para clarificar essa dinâmica estava relacionada à expectativa que,

Esses diferentes níveis de integração também podem incentivar ações políticas e formas

---

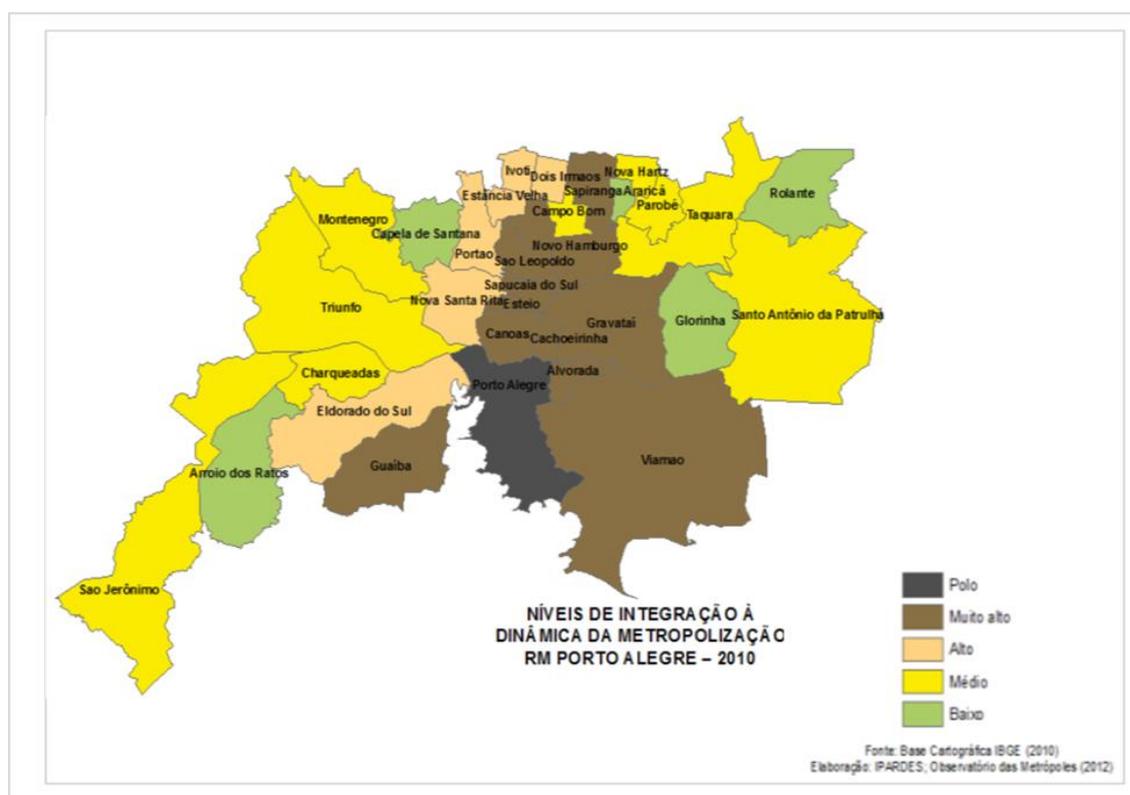
<sup>41</sup> A proposta de extinção da METROPLAN foi encaminhada pelo executivo estadual à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e aprovada por meio da Lei 14.982, de 16 de janeiro de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

<sup>42</sup> Estudo Desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles aplicando a metodologia desenvolvida pelo Instituto de Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

de mobilização distintas, inclusive no que se refere à criação ou fortalecimento de instituições que promovam as condições indispensáveis à ação coordenada dos atores do mercado, da sociedade e do poder público. Portanto, reconhecer tais níveis é imprescindível para que as práticas de governança surtam efeitos positivos em toda a extensão das unidades institucionalizadas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Tomando por unidade de análise o município, o objetivo do estudo foi identificar os níveis de integração metropolitana, por meio de métodos estatísticos, utilizando indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional, o que permitiu agrupar os municípios em cada região conforme os níveis de integração à dinâmica da metropolização, nas seguintes categorias: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Os indicadores e as variáveis espaciais<sup>43</sup> utilizados revelaram – por meio da análise estatística – a dinâmica socioespacial das unidades municipais em cada uma das vinte maiores RMs, verificando os níveis de integração entre os municípios polo nas RMs e os demais municípios.

Figura 11 – Municípios da RMPA e o Nível de Integração à Metropolização na RMPA – 2012



Fonte: RIBEIRO *et al.*, 2012.

<sup>43</sup> Os indicadores utilizaram os dados do Censo de 2010.

O resultado do estudo, elaborado para a RMPA, apresentado na Figura 5, revela que, com base nos dados do censo do IBGE de 2010, há um maior número de municípios com ‘alto’ e ‘muito alto’ nível de integração à dinâmica da metropolização, enquanto apenas quatro municípios, estariam, ainda em um nível baixo de integração à metropolização, não incluindo nenhum município na condição de muito baixo nível de integração à metropolização.

Observa-se que não ocorreu a formação própria de um colar periférico metropolitano, visto que os quatro municípios que apresentaram baixo nível de integração à metropolização estão dispersos e localizados entre municípios de ‘alto’ e ‘médio’ nível, ou seja, tais municípios necessitam de uma análise específica para aprimorar a identificação das suas fragilidades. No *ranking* do conjunto dos resultados das regiões metropolitanas analisadas no estudo de 2012, a RMPA ficou em quinto lugar, o que demonstra uma adequada condição de integração dos municípios à dinâmica de metropolização.

Quadro 8 – Municípios RMPA, Leis Orgânicas e instrumentos de integração, cooperação e participação

Município	Ano Inclusão RMPA	Ano Lei Orgânica	Região Metropolitana	Consorcio	Conselhos Municipais	Participação Popular	Cooperação *
Alvorada	1973	1990					
Cachoeirinha	1973	1990					
Campo Bom	1973	1990					
Canoas	1973	1990					
Estância Velha	1973	2010					
Esteio	1973	1990					
Gravataí	1973	1990					
Guaíba	1973	1990					
Novo Hamburgo	1973	2009					
Porto Alegre	1973	1990					
São Leopoldo	1973	2009					
Sapiranga	1973	1990					
Sapucaia Do Sul	1973	2003					
Viamão	1973	1990					
Dois Irmãos	1989	2001					
Eldorado Do Sul	1989	2007					
Glorinha	1989	2014					
Ivoti	1989	1990					
Nova Hartz	1989	1990					
Parobé	1989	1990					
Portão	1989	2000					
Triunfo	1989	1990					
Charqueadas	1994	1990					
Araricá	1998	1997					
Nova Santa Rita	1998	2010					
Montenegro	1999	1990					
São Jerônimo	1999	1990					
Taquara	1999	2002					
Arroio Dos Ratos	2000	2005					
S. A. Da Patrulha	2000	1990					
Capela De Santana	2001	1990					
Rolante	2010	1990					
Igrejinha	2011	2011					
S. Sebastião Do Ca	2012	1990					

\*Cooperação: Diz respeito à participar de planos, programas, ações em conjunto com a União

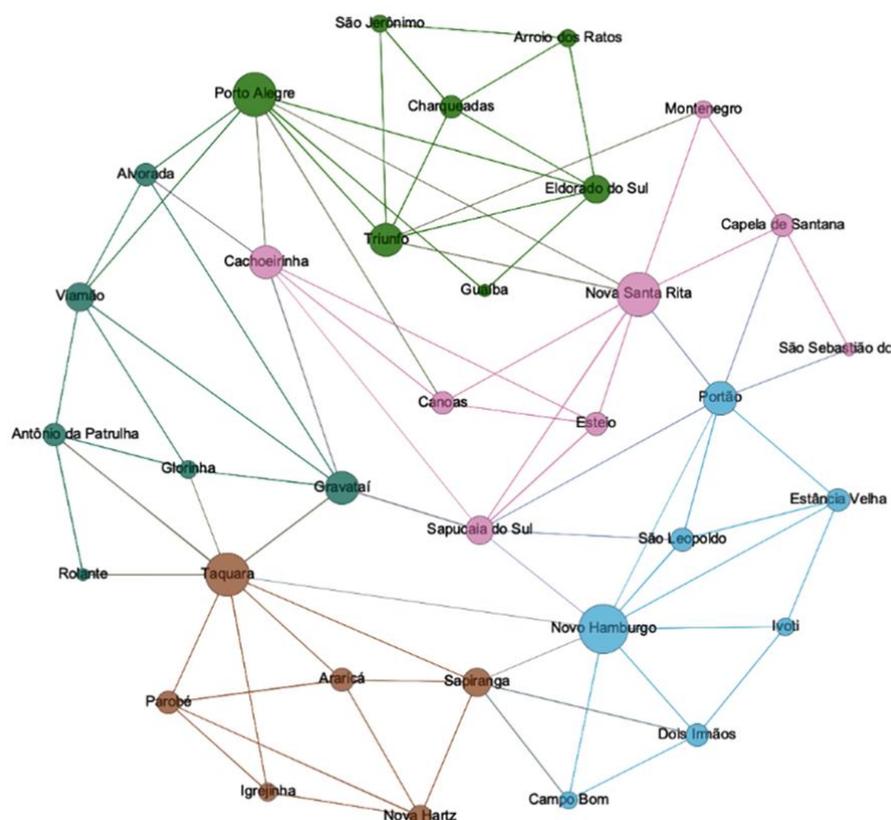
Fonte: Constituição Estadual do RS, Lei Complementar Federal e Leis Complementares Estaduais. Leis Orgânicas dos 34 municípios da RMPA. Elaborado pelo autor. *In*: <https://leismunicipais.com.br/> Acesso: maio/2021

Embora no conjunto dos municípios apenas cinco apresentavam, à época da pesquisa, baixo nível de integração à metropolização, a análise das leis orgânicas dos municípios da RMPA, revelou que dos 34 municípios apenas sete citam sua participação na região metropolitana, enquanto 28 municípios incluem nas suas leis orgânicas referência à participação em consórcio municipal, e a totalidade dos municípios inclui em suas leis orgânicas a cooperação com a União, de acordo com o que apresenta o Quadro 8.

### 4.3.1 Explorando a Rede De Atores-Municípios da RMPA

Com o objetivo de verificar a estrutura da rede de municípios da RMPA e qual o grau de centralidade dos municípios na rede, e de avaliar as oportunidades ou, ao contrário, sua menor interação na RMPA em função das características locais. Elaborou-se uma rede composta pelos municípios – os atores da RMPA – os nós da rede, enquanto a interação com os demais municípios – as arestas – é dada pelas divisas estabelecidas com os seus municípios limítrofes.

Figura 12 – As redes das interações topológicas entre os Atores - Municípios na RMPA



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Laboratório de ARS L. Barbosa (2021).

A rede resultante é constituída por 34 nós – os 34 municípios – e 152 vínculos – arestas – elaborados segundo uma rede direcionada<sup>44</sup>. O grafo possui uma densidade de 0,141, o que significa que a rede não é muito densa, uma vez que a medida da densidade varia entre zero e um. Considerando que a densidade expressa a coesão, ou neste caso a conectividade, esta não é uma rede com alta conectividade.

O diâmetro atribuído aos atores (nós) representa o grau de centralidade, obtido pelo número de interações – divisas que estabelece com os demais municípios da região, ou o número de interações que possui na rede.

A métrica de grau de centralidade de entrada (*indegree*) indica os atores que tem maior número de interações. Por possuírem mais municípios limítrofes estão representados com maior diâmetro como apresenta a Tabela 11:

Tabela 11 – Municípios com maior Grau de Centralidade de Entrada

Município	Degree
Novo Hamburgo	9
Porto Alegre	8
Taquara	8
Nova Santa Rita	8
Cachoeirinha	6
Gravataí	6
Portão	6
Triunfo	6

Fonte: elaborado pela autora - Apoio Laboratório de ARS L. Barbosa.

Observando-se a rede é possível inferir o papel de alguns municípios na rede:

- A centralidade que os municípios de Novo Hamburgo, Porto Alegre, Taquara e Nova Santa Rita assumem no conjunto da rede. O município de Charqueadas é central no seu *cluster*.
- O papel de Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, Sapiranga e Canoas como municípios “ponte” no conjunto da rede ao viabilizarem a transição entre *clusters*.

<sup>44</sup>As arestas do gráfico representam uma direção específica de um vértice para outro. Quando há uma representação de aresta como (V1, V2), a direção é de V1 a V2. O primeiro elemento V1 é o nó inicial ou o vértice inicial. O segundo elemento V2 é o nó terminal ou o vértice final. Quando um grafo tem um par não ordenado de vértices, é um grafo não direcionado. Em outras palavras, não há direção específica para representar as arestas. (<https://pt.strephonsays.com/what-is-the-difference-between-directed-and-undirected-graph#menu-1>)

#### 4.4 QUADRO DO DESENVOLVIMENTO DAS FPICs NA RMPA

As FPICs, Transporte e Mobilidade e Recursos Hídricos e Saneamento, estão em desenvolvimento na RMPA. É notável a atuação consolidada dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas para o desenvolvimento e execução das políticas relativas a esses temas. Participam desses Conselhos, coordenados pelo estado do RS, entidades representantes da sociedade, dos municípios (FAMURS), e dos prestadores dos serviços, entre outros.

##### 4.4.1 FPIC Mobilidade e Transporte

O sistema atual de transporte na RMPA, provém do desenvolvimento e implementação do PLAMET - Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre, o qual foi desenvolvido de modo integrado ao Plano de Desenvolvimento Metropolitano PDM, entre os anos de 1971 e 1973. O PLAMET incluiu o planejamento do Transcol, sistema de coletivos metropolitanos, e o Trensurb, o trem já àquela época projetado para ligar Porto Alegre até Novo Hamburgo.

A implantação do PLAMET previa etapas com horizontes de curto e médio prazo. No curto prazo, foram implantadas – no interior de Porto Alegre – as linhas transversais e os corredores de ônibus nas vias radiais. No médio prazo seriam implementadas uma rede viária regional e a rede ferroviária – Trensurb – considerada à época linha mestra do sistema, com horizonte no ano de 1985. No longo prazo, foram definidas diretrizes para futuro desenvolvimento, em função da constituição de novos núcleos urbanos próximos às redes viárias a serem implementadas.

Posteriormente, a partir de 2006, foi iniciada a primeira fase de estudos que resultaram no desenvolvimento do PITMurb – Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana. Esse plano previa a integração das passagens pela bilhetagem eletrônica entre os diferentes modais e ainda a inclusão de uma primeira linha de metrô. Apesar da sua importância à dinâmica da mobilidade da população entre os municípios da região metropolitana, esse não foi totalmente desenvolvido.

A política de mobilidade e transporte de passageiros na região metropolitana é definida pelo Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de passageiros (SETM), o seu órgão deliberativo e normativo é o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM), de acordo com a Lei nº 11.127/1998, e Decreto 39.185/1998. O SETM inclui as linhas intermunicipais que operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários

ou variantes, com um ou mais terminais na origem e destino dentro da região metropolitana; linhas de integração, tanto modal como intermodal como função intermunicipal; e serviços ou rotas intermunicipais. O planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do SETM cabe à Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

A integração tarifária entre os modais de transporte e entre os consórcios de empresas concessionárias dos serviços de transportes de passageiros na região metropolitana de Porto Alegre vem sendo instituída desde 2007, por meio do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, implantado sob responsabilidade de um Consórcio Gestor da Bilhetagem Metropolitana.

A integração tarifária já ocorre entre:

a) os consórcios de empresas que detêm a concessão do serviço de transporte de passageiros na capital, por meio do bilhete TRI.

b) as empresas integrantes da Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros (ATM), que realizam o transporte intermunicipal, por meio do bilhete TEU.

c) os modais, ferroviário – Trensurb, e aquaviário – Catsul, estão integrados ao modal rodoviário pelo bilhete TEU.

d) as linhas da capital por meio do bilhete TRI estão integradas aos modais, ferroviário - Trensurb, e aquaviário – Catsul.

Apesar da integração pela bilhetagem eletrônica entre os modais e linhas intermunicipais e linhas da capital, os estudos demonstram a ociosidade de ocupação de coletivos oriundos de cidades metropolitanas vizinhas, que entram em Porto Alegre, o que resulta em prejuízo para o trânsito e encarece o preço das passagens. Um plano de ações de interligação dos ônibus municipais e metropolitanos vem sendo apresentado à ATM, pela Metroplan, para a “Operação Integrada”<sup>45</sup> do sistema de transporte coletivo na região.

Observa-se que o transporte intermunicipal de passageiros, por meio do modal ferroviário, vem integrando os mesmos municípios – no eixo sul-norte, entre Porto Alegre e Novo Hamburgo – apesar da inclusão de vários municípios na RMPA, em outras direções. Fora desse eixo, continua sendo o modal rodoviário o principal meio de transporte da população entre os municípios, com exceção para a ligação aquaviária entre Porto Alegre e Guaíba. A capital se mantém como o nó do transporte rodoviário, de passageiros e de cargas, pois nela se cruzam duas

---

<sup>45</sup> A implantação da depende da compatibilização: operacional de integração das linhas, econômico-financeiro-jurídico e do plano de controle da bilhetagem e informação ao usuário.

importantes rodovias – a BR 116 e a BR 290 – o que somado à ausência de um metrô urbano, produz impactos negativos no trânsito e na qualidade do ar da região.

Quanto ao modal aquaviário, não foram ainda implementados os estudos já realizados pela Metroplan para o aproveitamento da navegabilidade oferecida pelo Delta do Jacuí, que permitiria integrar a capital com os municípios às margens do Lago Guaíba, ou mais ao sul, junto à Lagoa dos Patos<sup>46</sup>, somados com os estudos da prefeitura de Porto Alegre, para criar linhas de transporte aquaviário, permitindo o transporte da população entre as ilhas da Pintada e Grande dos Marinheiros<sup>47</sup> e o centro da cidade.

#### 4.4.2 FPIC Recursos Hídricos e Saneamento

Na RMPA os Rios Gravataí, Sinos, Caí e Jacuí, têm sua foz no Delta do Jacuí<sup>48</sup> e em função da geografia natural da região suas águas formam o Lago Guaíba. Foi justamente a confluência desses rios que permitiu o povoamento da região por meio do deslocamento das famílias de imigrantes pelos seus canais navegáveis. Os açorianos, no século XVIII; posteriormente, no século XIX, os alemães fundaram povoados às suas margens, os quais deram origem à malha urbana existente, sobretudo na área mais conurbada da RMPA. A importância do sistema hídrico conformado na RMPA pode ser compreendida por meio da descrição contida no Plano de Manejo do Parque Delta do Jacuí:

Além de garantir a continuidade dos benefícios para a população da região, seja do ponto de vista histórico, cultural ou de serviços ambientais (tais como: regulação térmica, manutenção da qualidade do ar e da água para abastecimento), os ambientes protegidos no Parque são relevantes para a conservação da flora e fauna, incluindo espécies raras, endêmicas e ameaçadas, representam oportunidades de lazer recreação, educação e pesquisa científica, (...) (SEMA/RS, 2019).

A relação entre a prestação dos serviços de saneamento e a disponibilidade dos mananciais, superficiais ou subterrâneos é indiscutível, não apenas para a captação de água bruta para posterior tratamento e distribuição, como para diluição dos esgotos sanitários tratados e para a gestão da drenagem das águas pluviais. O desenvolvimento de três, entre os quatro

---

<sup>46</sup> Região do Estado conhecida como Costa Doce é uma das regiões turísticas do RS. Informações disponíveis em: <https://www.turismo.rs.gov.br/regiao/43/regiao-costa-doce>.

<sup>47</sup> Estas são as mais habitadas do bairro Arquipélago (5.061 hab.): um conjunto de dezesseis ilhas no Delta do Jacuí.

<sup>48</sup> O Delta do Jacuí é um conjunto hidrográfico de dezesseis ilhas (arquipélago), canais, pântanos e charcos do Rio Grande do Sul, que se formam a partir do encontro dos Rios Jacuí, Caí, Sinos e Gravataí, cujas águas formam o Lago Guaíba. Politicamente, o delta se localiza nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Charqueadas e Eldorado do Sul, totalizando uma área de 17.245 hectares. In: <https://www.sema.rs.gov.br/parque-estadual-delta-do-jacui>.

componentes do saneamento básico,<sup>49</sup> se relacionam com a proteção dos recursos hídricos: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais.

As unidades básicas de planejamento e gestão são as bacias hidrográficas, observando aspectos de uso e ocupação do solo, seguindo a diretriz federal<sup>50</sup>, a fim de promover

I – a melhoria da qualidade dos recursos hídricos do Estado.

II – o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas. (RIO GRANDE DO SUL, 1989<sup>51</sup>).

Os atores, estado e os municípios na RMPA são definidos na Política de Saneamento do RS – Lei 12.037 publicada em 2003 – como os responsáveis pela promoção e organização da Função Pública de Interesse Comum de Saneamento na região metropolitana, como consta no Art. 3º

O Estado, em conjunto com os municípios, deve promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de saneamento de interesse comum, na Região Metropolitana e aglomerações urbanas rurais, onde a ação supralocal se fizer necessária, respeitada a autonomia municipal. (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

Entre as diretrizes da Política de Estadual de Saneamento – instituída em 2003 – estava indicada a unidade territorial básica, a bacia hidrográfica, a fim de estabelecer o planejamento territorial compatível com os recursos hídricos, evitando os custos sociais e sanitários inerentes a um crescimento urbano caótico. Sem isso, ocorrem graves repercussões de eventos da natureza, como falta ou escassez de abastecimento de água e enchentes e inundações recorrentes, seja pela falta de ordenamento territorial na ocupação do solo seja pela ausência de sistema de drenagem e esgotos sanitários:

VI – articulação do Sistema Estadual de Saneamento, com os Municípios e com a União, valorizando o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento caótico de qualquer tipo, notadamente de concentrações urbanas e industriais, a fim de inibir os custos sociais e sanitários que lhes são inerentes, objetivando resolver problemas de escassez de recursos hídricos, congestionamento físico, dificuldade de drenagem e disposição de esgotos, poluição, enchentes, destruição de áreas verdes, assoreamento de rios, favelas e outras consequências.

A articulação entre os atores – municípios, estado e União – enquanto integrantes do Sistema de Saneamento, e a necessária integração entre os Planos e Sistemas de Informação de

---

<sup>49</sup> Saneamento básico: o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) Abastecimento de água potável, b) Esgotamento sanitário, c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, d) Drenagem e manejo das águas pluviais. Lei Federal nº 11.445/2007 Artigo 3º (Lei do Saneamento)

<sup>50</sup> A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433, de 08/01/1997, estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

<sup>51</sup> Art. 171 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (CE-RS) de 1989.

Saneamento e de Recursos Hídricos, é informada entre as diretrizes da Política Estadual de Saneamento,

[...]

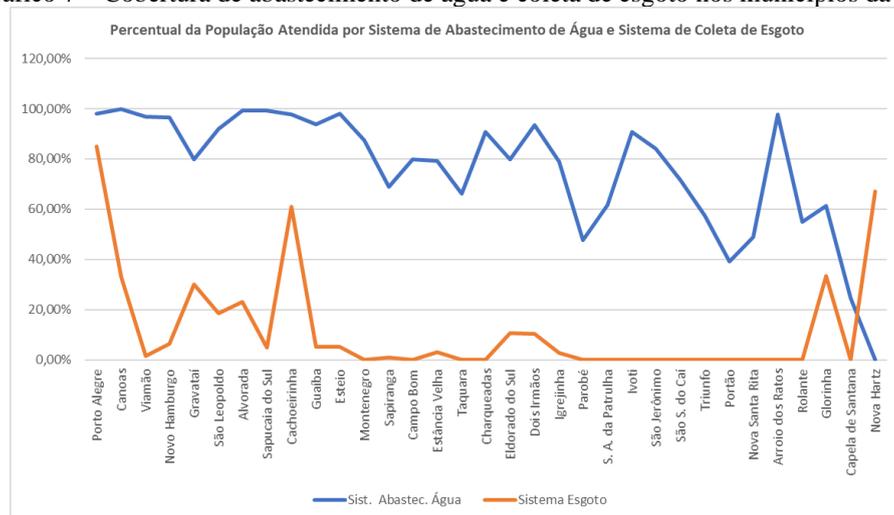
X - o Plano Estadual de Saneamento deverá ser elaborado com base na bacia hidrográfica como unidade de planejamento, compatibilizado com o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

XI - o Sistema de Informações em Saneamento deverá ser compatibilizado com o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

As seis Bacias Hidrográficas que incidem na região metropolitana possuem seus planos aprovados, à exceção da Bacia do Litoral Médio, que se localiza junto dos municípios de Santo Antônio e Alvorada (SEMA/RS, 2021).

Os dados relativos aos índices da população dos municípios da RMPA atendida pelo serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de acordo com a legislação federal<sup>52</sup>, estão informados no Gráfico 3. É possível verificar a disparidade dos números da população atendida por esses serviços, o que informa o índice de abastecimento de água em relação ao índice do esgotamento sanitário em cada município da região. Este último, o serviço de esgotamento sanitário, refere-se apenas à coleta de esgoto, uma vez que o índice de tratamento de esgoto em relação ao coletado ainda é menor.

Gráfico 7 – Cobertura de abastecimento de água e coleta de esgoto nos municípios da RMPA



Fonte: SNIS/MDR, 2017 e Sisagua/RS. 2017. Organizado pela autora.

<sup>52</sup> Lei Federal nº 11.445/2007, que instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A população atendida na RMPA por cada tipo de solução de abastecimento em de água<sup>53</sup> é apresentada na Tabela 12.

Tabela 12 – RMPA Tipos de Sistemas de Abastecimento de Água e População 2018<sup>54</sup>

Tipo de Sistema	Sigla	População RMPA 2018 x Tipo Sistema	
		%	Total
Sistema de Abastecimento Água	SAA	96 %	3.912.568
Solução Alternativa Coletiva	SAC	0,5	21.439
Solução Alternativa Individual	SAI	1,8	73.768

Fonte: HEIDRICH *et al.* (2016) Adaptado pela autora. Disponível em: <https://cutt.ly/tEH4Maw>. Acesso: agosto/ 2021.

Como apresentado, a cobertura de abastecimento por meio de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA), atende 96 % da população total, em 32 dos municípios da RMPA. Porto Alegre, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti têm o serviço de saneamento prestado diretamente pelas prefeituras ou por meio de departamentos ou autarquias. A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) atua em 28 municípios, prestando o serviço de abastecimento à população das áreas urbanas e periurbanas.

Quadro 9 – Sistemas integrados nos Municípios da RMPA para o Abastecimento de Água

<b>Sistemas Integrados De Abastecimento e Água</b>	SICES: Canoas/Esteio/Sapucaia
	SIGRAC: Cachoeirinha/Gravataí
	SIAV: Alvorada/Viamão.
	Guafba/Eldorado do Sul
	Campo Bom/Sapiranga/Estância Velha/Portão
	Dois Irmãos/Morro Reuter
	Nova Hartz / Parobé
	Igrejinha /Três Coroas

Fonte: Sistemas Integrados de Saneamento na RMPA – CORSAN. Disponível em: <https://cutt.ly/vEJpWaf>. Acesso: agosto/2021. Elaborado pela autora.

<sup>53</sup> Portaria MS nº 2.914/2011, formas de abastecimento de água:

1. Sistema de Abastecimento de Água (SAA): instalação composta por um conjunto de obras civis desde a captação até as ligações prediais, fornecimento coletivo de água potável, por meio de rede de distribuição.
2. Solução Alternativa Coletiva (SAC): abastecimento coletivo de água potável, com captação subterrânea ou superficial, com ou sem canalização e sem rede de distribuição.
3. Solução Alternativa Individual (SAI): modalidade que atende a domicílios residenciais com uma única família, e seus agregados familiares.

<sup>54</sup> Os dados da Tabela 12 foram calculados para a população dos municípios do RS informada pelo IBGE para 2018 a partir do percentual da população abastecida em 2016 nas respectivas formas de abastecimento.

Foram implantados Sistemas Integrados de Saneamento, como apresenta o Quadro 9, de modo a evitar o desabastecimento de água em alguns municípios da região devido à falta sazonal de chuva que ocasiona a carência do recurso hídrico em algumas bacias da RMPA, notadamente a Bacia do Rio Gravataí. De acordo com Pinto (2015), vem ocorrendo um processo de redução constante do manancial hídrico do Rio Gravataí.

O Novo Marco do Saneamento Básico, Lei Federal nº 14.026, de 2020, que alterou a Lei Federal nº 11.445, de 2007, estabeleceu as diretrizes nacionais para que o setor obtenha acesso aos recursos federais. Uma das suas principais diretrizes consiste na criação de "estruturas de prestação regionalizada"<sup>55</sup> para a gestão dos serviços. Aos Estados incumbiu a tarefa de discutir com a sociedade e estruturar unidades para a prestação regionalizada de saneamento básico. De certo modo, na RMPA, já vinha se desenvolvendo a organização de regiões de saneamento, pois – para evitar problemas de abastecimento na RMPA, em períodos de estiagem – foram implantados sistemas integrados de abastecimento de água entre municípios, pela CORSAN.

Observa-se que as FPICs Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento, além de serem políticas inseridas em sistemas que envolvem as esferas federadas, dispõem de Conselhos Estaduais atuantes, o CONSEMA, Conselho Estadual de Meio ambiente, o CRH, Conselho de Recursos Hídricos e o Conselho de Saneamento, CONESAN, os quais integram representantes da sociedade organizada e agregam capital social às definições para a execução dessas políticas no Estado. A seguir se caracterizam os Conselhos cuja ênfase de atuação incide diretamente no saneamento:

a) Conselho Estadual De Recursos Hídricos (CRH)

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é a instância deliberativa superior do Sistema de Recursos Hídricos - SERH do RS., instituído pela Política Estadual de Recursos Hídricos do RS, criada pela Lei 10.350 de 30 de dezembro de 1994. Essa Lei preconiza, em seu Art. 2º, a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos e sua limitada e aleatória disponibilidade temporal e espacial, tendo em vista:

- Assegurar o prioritário abastecimento da população humana e permitir a continuidade e desenvolvimento das atividades econômicas;

---

<sup>55</sup> A "regionalização do saneamento" é o processo por meio do qual os serviços de saneamento básico são planejados, organizados, regulados e prestados de modo harmônico em dois ou mais municípios. Há ainda outras formas de estruturação de regiões de saneamento que independem do papel do Estado, como o consorciamento intermunicipal e a formação de blocos regionais. (SEMA/RS. 2021).

- Combater os efeitos adversos das enchentes e estiagens, e da erosão do solo;
- Impedir a degradação e promover a melhoria de qualidade e o aumento da capacidade de suprimento dos corpos de água, superficiais e subterrâneos, a fim de que as atividades humanas se processem em um contexto de desenvolvimento socioeconômico que assegure a disponibilidade dos recursos hídricos aos seus usuários atuais e às gerações futuras, em padrões quantitativa e qualitativamente adequados. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

O CRH tem – entre outras competências – aprovar critérios para a outorga de uso da água pelos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs, decidir sobre os conflitos dos usos da água e planejar o uso dos recursos do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos, além de propor alterações na Política de Recursos Hídricos. Destaca-se, entre suas Câmaras Técnicas, a Câmara Técnica de Gestão da Região Hidrográfica do Guaíba – CTG<sup>15</sup> que assessora tecnicamente as questões e problemas relacionados às bacias hidrográficas de interesse para a RMPA. Por meio dessa CTG se dá a integração dos Comitês de Bacia que se localizam na RMPA.

#### b) Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN)

Criado pela Lei Estadual 12.037/2003 o Conselho de Saneamento tem, entre outras, competências,

[...] exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Saneamento; discutir e aprovar propostas de projetos de lei referentes ao Plano Estadual de Saneamento, ou que devam ser incluídas nos projetos de lei do Plano Plurianual, para compor as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

O CONESAN retomou as suas atividades a partir da Lei Estadual 13.836 de 28 de novembro de 2011, com nova composição e a perspectiva de investimentos no setor, em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Cabe a esse Conselho a supervisão da elaboração do Plano Estadual de Saneamento, que se encontra atualmente em elaboração, embora sua realização tenha sido definida em 2003, quando da publicação da Política Estadual de Saneamento.

#### **4.4.3 Considerações sobre o desenvolvimento das FPICs**

Embora na década de 70 – à época da instituição da RMPA – o Grupo de Estudos da Região Metropolitana (GERM), que antecipou a criação da Metroplan, tenha elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) e o Plano Metropolitano de Transportes (PLAMET). Com

base nas diretrizes traçadas pelo PDI, embora não tenha sido atualizado, a METROPLAN acompanhou a expansão e estruturação da região metropolitana de Porto Alegre. Atuou por meio da análise das propostas de novos loteamentos nos municípios para fins de concessão da anuência prévia, e nos Conselhos de Planos Diretores, assessorando sua elaboração.

No estado – atualmente – não há um fórum de discussão para o debate dos temas relacionados às cidades, tal como havia à época do Conselho das Cidades, e também não está ativo o Conselho Estadual de Habitação. No CONSEMA, CRH e CONESAN<sup>56</sup>, que se mantêm ativos, observa-se a ausência de representantes dos temas relativos ao planejamento do uso do solo e habitação, entre outros do desenvolvimento urbano, em função da inatividade desses conselhos, e do processo de extinção do órgão de planejamento metropolitano (Metroplan). As lacunas de atividade e representação desses conselhos de políticas públicas, somadas à ausência de uma governança metropolitana e o enfraquecimento do órgão de planejamento metropolitano, vêm contribuindo para ampliar a contínua pressão sobre o uso do espaço na RMPA.

Na ausência da atuação da governança interfederativa para o planejamento das Funções Públicas de Interesse Comum na RMPA, os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas – de alguma maneira – vêm suprindo essa lacuna, pois são integrados pelos atores chave, que participam da execução das FPICs, gestores municipais e representantes da sociedade organizada sob a coordenação de representantes do estado.

As FPICs, Transporte e Mobilidade e Recursos Hídricos e Saneamento, em desenvolvimento na RMPA, são justamente aquelas em que se verifica a atividade consolidada de Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, e de sistemas integrados para a execução das políticas. Esses fornecem as diretrizes aos municípios, suprindo – mesmo que parcialmente – a ausência de uma governança interfederativa para o encaminhamento do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

Ao mesmo tempo, a inatividade do Conselho das Cidades e do Conselho de Habitação, no âmbito do estado, produzem lacunas nos outros conselhos de políticas públicas, tais como o Conselho de Saneamento, de Meio Ambiente, ou de Transportes. Seria, ainda, de importância a integração entre representantes de um Conselho de Habitação, e de Cidades aos Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança. As lacunas de integração entre as políticas setoriais em uma mesma região, sobretudo em se tratando de uma região conurbada, poderiam

---

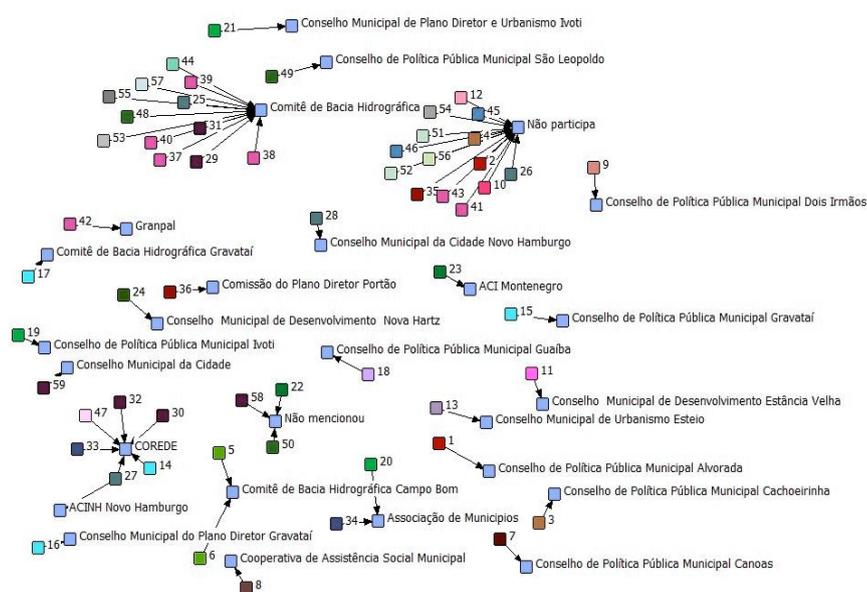
<sup>56</sup> CONSEMA: Conselho Estadual de Meio Ambiente; CRH: Conselho Estadual de Recursos Hídricos; CONESAN: Conselho Estadual de Saneamento.

levar à ineficácia ou à falta de efetividade das políticas quando da sua aplicação, pela falta da apreensão do conjunto da realidade socioespacial na sua elaboração.

A Política de Saneamento do RS – Lei 12.037/2003 – definiu a participação de Comissões Regionais de Saneamento na área de atuação de cada COREDE, como organismos de nível estratégico, juntamente com o Conselho Estadual de Saneamento, para atuarem regionalmente contribuindo para a necessária intersectorialidade entre as políticas ambientais e as definições para o uso e a qualidade do espaço regional-metropolitano. Entretanto, embora esteja prevista em lei a atuação das Comissões Regionais de Saneamento, sua implementação e atuação são desconhecidas. Desse modo nota-se que, apesar da existência de um arcabouço legal propiciando a articulação entre os atores, na prática essa articulação nem sempre se realiza.

A Figura 17 apresenta o sociograma das ‘redes sociais’ incipientes geradas a partir das respostas sobre a participação dos atores, respondentes do *survey*, em conselhos municipais, regionais ou estaduais. Observa-se que, a partir dos conselhos municipais, não se constituíram redes, provavelmente pela ausência de um conselho estadual da mesma política que seja fomentador do desenvolvimento de uma ação em rede. Apesar de que, segundo os dados da pesquisa MUNIC 2017 do IBGE, as informações dos municípios na RMPA confirmavam a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas. Mas em 2021, não foram encontrados nos *sites* dos municípios os contatos dos representantes da maioria desses mesmos Conselhos. Portanto, constatou-se uma possível descontinuidade, em função da troca da gestão municipal em 2020.

Figura 13 – As Redes de Políticas Públicas na RMPA



Fonte: elaboração própria – Apoio Laboratório ARS, L. Barbosa (2021).

## 5 ATORES, REDES E TERRITÓRIOS NA RMPA

Este capítulo tem como objetivo analisar as redes político-institucionais produzidas pelas articulações entre atores organizados no espaço da Região Metropolitana de Porto Alegre, de modo a reconhecer sua origem, composição, características e objetivos, visando identificar seu potencial a fim de contribuir no processo de desenvolvimento da governança interfederativa da RMPA.

Como não foram, ainda, instituídas pelo estado as diretrizes do Estatuto da Metrópole para reestruturar a governança metropolitana, se verifica a importância em conhecer os arranjos produzidos pela articulação interfederativa entre atores institucionais e suas estruturas associativas, tais como comitês, associações, conselhos, consórcios, com atuação consolidada na região. Por meio dessas articulações os atores definem seus próprios territórios, que podem ser reconhecidos como territórios-zona ou territórios-rede.

Dada a possibilidade de identificar as articulações interinstitucionais como territórios-rede, e considerando a dificuldade em realizar entrevistas – imposta pelo isolamento social decorrente da pandemia do COVID 19 – faz-se aqui um esforço para reconhecer as propriedades básicas intrínsecas a essas redes sociais que se organizam no espaço regional metropolitano. Se procura verificar qual a sua contribuição para o desenvolvimento da governança metropolitana, por meio das propriedades e métricas da Análise de Redes Sociais, identificando sua atuação e contribuição para o contexto da região.

Na RMPA se encontram arranjos institucionais que resultaram de diferentes processos políticos, do tipo *bottom-up* ou, *top-down*<sup>57</sup>. Este capítulo tem por objetivos relacionar, descrever e caracterizar as estruturas institucionais presentes na região a fim de averiguar suas características e potencial para contribuir com o desenvolvimento da gestão e planejamento, sobretudo no âmbito das políticas públicas; entre essas, aquelas relacionadas às FPICs com maior rebatimento no espaço metropolitano.

As estruturas institucionais formais já consolidadas, objeto da análise, que contemplam relações interfederativas, são: os Comitês de Bacias Hidrográficas que incidem na região, os Consórcios Intermunicipais, as Associações de Municípios e os Conselhos de Desenvolvimento Regional – COREDEs. Faz-se importante informar que muitas dessas estruturas institucionais

---

<sup>57</sup> *Top-down e bottom-up* são modelos de implementação das políticas públicas (Rua, M. G. “Para Aprender Políticas Públicas”) [http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf).

articuladas em rede no espaço da RMPA nem sempre têm seus limites circunscritos aos da região metropolitana. Em alguns casos, seus objetivos direcionam soluções que não incluem toda a região, em outros, extrapolam os interesses voltados à RMPA.

Algumas entre essas organizações, mesmo com base legal que fundamente sua instituição, apresentam um caráter *bottom-up*, ou por se constituírem em estruturas políticas criadas pelos atores políticos, em âmbito municipal, agregando os interesses comuns dos municípios, como é o caso das Associações de Municípios, ou para apoiar a gestão dos municípios na execução das políticas públicas, como é o caso dos Consórcios Intermunicipais.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDEs) se originaram por meio do protagonismo de atores com foco no desenvolvimento regional. Em nome da participação das regiões no desenvolvimento do RS, isso foi convenientemente aproveitado pelo candidato ao governo do estado. Ao se eleger, este instituiu os COREDEs, por meio de lei ordinária estadual, com o objetivo de desenvolver o planejamento regional e, ainda, organizar a participação da população no planejamento das regiões, o que se dá por meio da consulta popular, que identifica as necessidades para o desenvolvimento regional a fim de canalizar recursos para as regiões.

Por sua vez, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) foram produzidos por políticas públicas tipo *top-down*, constituem-se como articulações interfederativas que agregam diferentes atores representantes da sociedade organizada, sua atuação se volta a implementar as políticas públicas ambientais pela proposição consensuada de planos e ações que direcionam a atuação dos atores locais para a preservação ambiental das bacias hidrográficas. Desse modo, são estruturas institucionais que apoiam o desenvolvimento das políticas públicas relacionadas às FPICs Meio Ambiente e Saneamento.

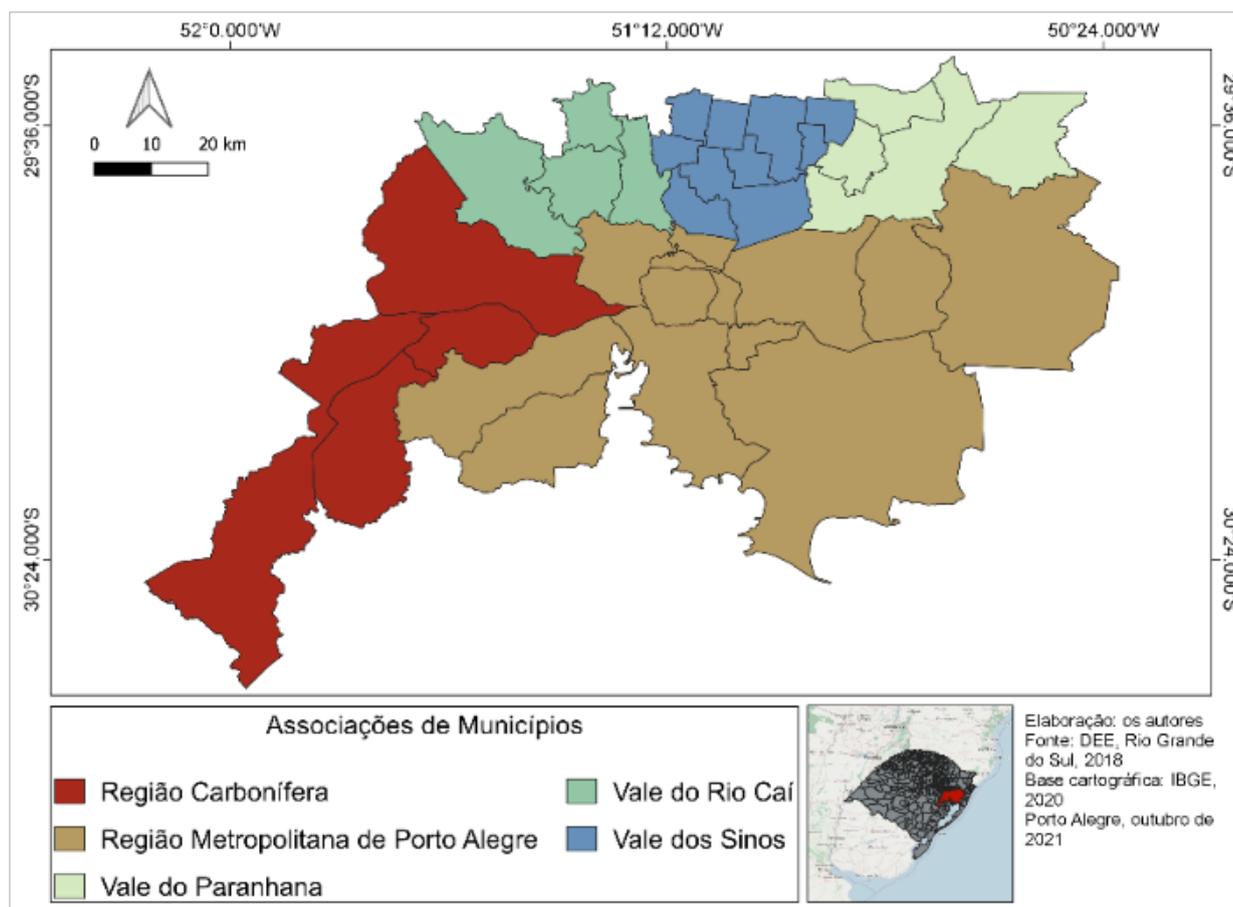
## 5.1 O TERRITÓRIO E AS REDES DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Em 1976, o movimento em defesa do municipalismo e da descentralização, conduzido pelas 17 associações de municípios do RS, criou a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Com o advento da Carta Constitucional – em 1988 –, a FAMURS passou a ser entidade de utilidade pública, de acordo com a Lei 6.206/1988; posteriormente, foi reconhecida pelo Estado como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul, por meio da Lei 10.114/1994.

Os municípios costumam competir entre si por verbas federais e estaduais, além disso, a autonomia municipal trouxe ao cenário muitos atores com poder de decisão, o que produz um maior número de conflitos, como assinalam Nascimento e Nunes (2018). Nesse cenário as

associações constituem arranjos interfederativos regionais integrando municípios limítrofes em torno de interesses comuns, são associações políticas, têm sua origem no movimento municipalista e visam ao fortalecimento da gestão municipal, tal como descrito no *site* da Federação dos Municípios do RS – FAMURS, que reúne as 27 associações atualmente existentes no Estado, as quais congregam os 497 municípios gaúchos.

Figura 14 – Os territórios-zona das Associações de Municípios na RMPA.



Fonte: Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul- FAMURS. Elaborado pela autora.

Todos os municípios da RMPA, por meio de suas respectivas associações municipais, participam da FAMURS. Atualmente, há cinco associações de municípios que se superpõem no espaço da RMPA, e que organizadas em outros arranjos, constituem consórcios, conforme apresenta a Figura 18. É possível constatar que – embora incluam municípios metropolitanos – as associações nem sempre têm o seu foco direcionado à RMPA, enquanto unidade territorial político-administrativa.

À exceção da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL, que tem seus 14 municípios todos incluídos na RMPA, as demais associações, além

de integrarem vários outros municípios que não pertencem à região metropolitana, têm interesses que se voltam à outras especificidades regionais que não dizem respeito à região metropolitana.

### **5.1.1 Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL)**

A GRANPAL, criada em 1985, reúne atualmente 14 dos 34 municípios da RMPA: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul, Triunfo, Viamão. De acordo com a informação divulgada em seu *site*<sup>58</sup>, esse conjunto de municípios representa 25% do eleitorado, 26% da população do estado, aproximadamente 75% da população da RMPA, e produz 1/3 do PIB gaúcho.

A GRANPAL surgiu como uma reação dos prefeitos à extinção do então Conselho de Municípios Metropolitanos (CMM) da região metropolitana, quando da publicação da LC 14, em 1973. A lei, ao instituir a região metropolitana, levou ao esvaziamento de uma associação preexistente que tinha por objeto o desenvolvimento da RMPA. A LC 14 introduziu os Conselhos Deliberativo e Consultivo em substituição ao CMM.

Portanto, a desconsideração com o já existente desenvolvimento institucional na RMPA – pela criação dos novos Conselhos –, o esvaziamento do papel dos municípios na condução do processo do desenvolvimento metropolitano – pela centralização do poder decisório no Conselho Deliberativo Metropolitano instituído e coordenado pelo governo federal –, o papel meramente consultivo atribuído aos prefeitos, bem como a dificuldade em obter recursos para os seus municípios; compeliu os prefeitos a apresentarem suas demandas diretamente ao Governo Federal em Brasília, favorecendo o desenvolvimento do municipalismo e esvaziando o seu interesse no fortalecimento da gestão integrada da RMPA. Tais aspectos estimularam a criação da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL – em julho de 1985.

Em 2010, essa associação realizou um movimento junto aos então candidatos ao governo do estado visando estruturar um arranjo de gestão para a RMPA. A proposta foi aceita pelo governador eleito e tanto a Granpal como a Associação dos Municípios do Vale dos Sinos (AMVARS) participaram das reuniões. Após uma série de acordos envolvendo a disputa de poder entre partidos e a posição de liderança do processo de gestão metropolitana, culminou na aprovação da Lei, pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS), em 2011

---

<sup>58</sup> <http://granpal.com.br/site/>

(KOCH, 2012) e na instituição de um sistema de governança composto pelo Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e Gabinete de Gestão Metropolitana (GGM).

### **5.1.2 Associação dos Municípios do Vale Do Rio Dos Sinos (AMVARS)**

Participam da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVARS) 18 municípios; entre esses, nove são metropolitanos, os quais representam 20% da população da RMPA: Campo Bom, Estância Velha, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Dois Irmãos, Ivoti, Nova Hartz, Araricá.

Essa Associação é das mais antigas do estado, foi fundada em 1968, anteriormente à criação das regiões metropolitanas no país. Tem como ponto comum entre os municípios a origem germânica da população, o que promove uma identidade cultural que constitui um elo de integração importante na região. Ainda que a região seja uma das mais industrializadas do RS, mantém valorizadas as tradições culturais herdadas da cultura alemã, que favorecem a identidade e o turismo local. Recentemente – em 2016 – foi criado o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP SINOS).

### **5.1.3 Municípios em Associações Municipais Sem Integração com a RMPA**

- Associação de Municípios do Vale Do Rio Caí (AMVARC)

Dos 20 municípios que integram a AMVARC, apenas quatro são metropolitanos – Capela de Santana, Montenegro, Portão e São Sebastião do Caí. A população destes municípios AMVARC corresponde a 3% do total da população da RMPA, segundo os dados do censo de 2010 do IBGE.

A origem da AMVARC é baseada na dimensão cultural ao congregar municípios com tradições, história e cultura similar. Sua criação se deu em 1994, mesmo ano em que foram instituídos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs. Seus interesses para com os municípios da região se aproximam aos do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Caí (CODEVARC).

- Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC)

A Associação ASMURC<sup>59</sup> foi criada em 1989 e – entre os nove municípios que a integram – cinco pertencem à RMPA. Observa-se que os municípios de Triunfo e Charqueadas se incluem no Consórcio Metropolitano da GRANPAL. Os municípios metropolitanos que integram a ASMURC são, Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, São Jerônimo e Triunfo, os quais correspondem a pouco mais de 3% da população total da RMPA (IBGE, 2010).

- Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (AMPARA)

A Associação AMPARA foi criada em 2010 e é formada por seis municípios: Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas, entre esses, apenas Riozinho e Três Coroas não pertencem à RMPA. Sua origem se deu pela separação de seus municípios da AMVARS. A reunião dos seis municípios em uma nova associação está relacionada à questão geográfica e por possuírem características econômicas, sociais e culturais comuns, resultando em uma realidade local que os diferencia. O total da população dos municípios metropolitanos que integram a AMPARA representa 3,9% da população total da RMPA.

#### **5.1.4 Resultados da ARS no Território - Rede de Associações de Municípios**

A análise da rede social realizada a partir das Associações de Municípios permite verificar que por meio dessa articulação não há integração entre os atores de diferentes associações, conforme apresenta a Figura 19. As redes de cada Associação, em forma de estrela, informam que o poder está centralizado na sede da Associação, não há outra interação possível entre os atores-municípios nesse território a não ser por meio da respectiva Associação.

Ainda, comparando-se o número de atores e as conexões estabelecidas (195), relativamente ao número total possível de conexões (1482) – se todos estivessem interconectados entre si e não apenas às respectivas Associações – verifica-se que esse território-rede, dado pelas redes de Associações é de baixa densidade, ou seja há baixa coesão entre os atores considerando o conjunto dessas redes.

Esse resultado informa que as redes constituídas por meio das Associações de municípios, por si só, não têm o potencial de manter o desenvolvimento da governança interfederativa metropolitana. O que se confirmou quando, pela sucessão dos governos na gestão municipal e

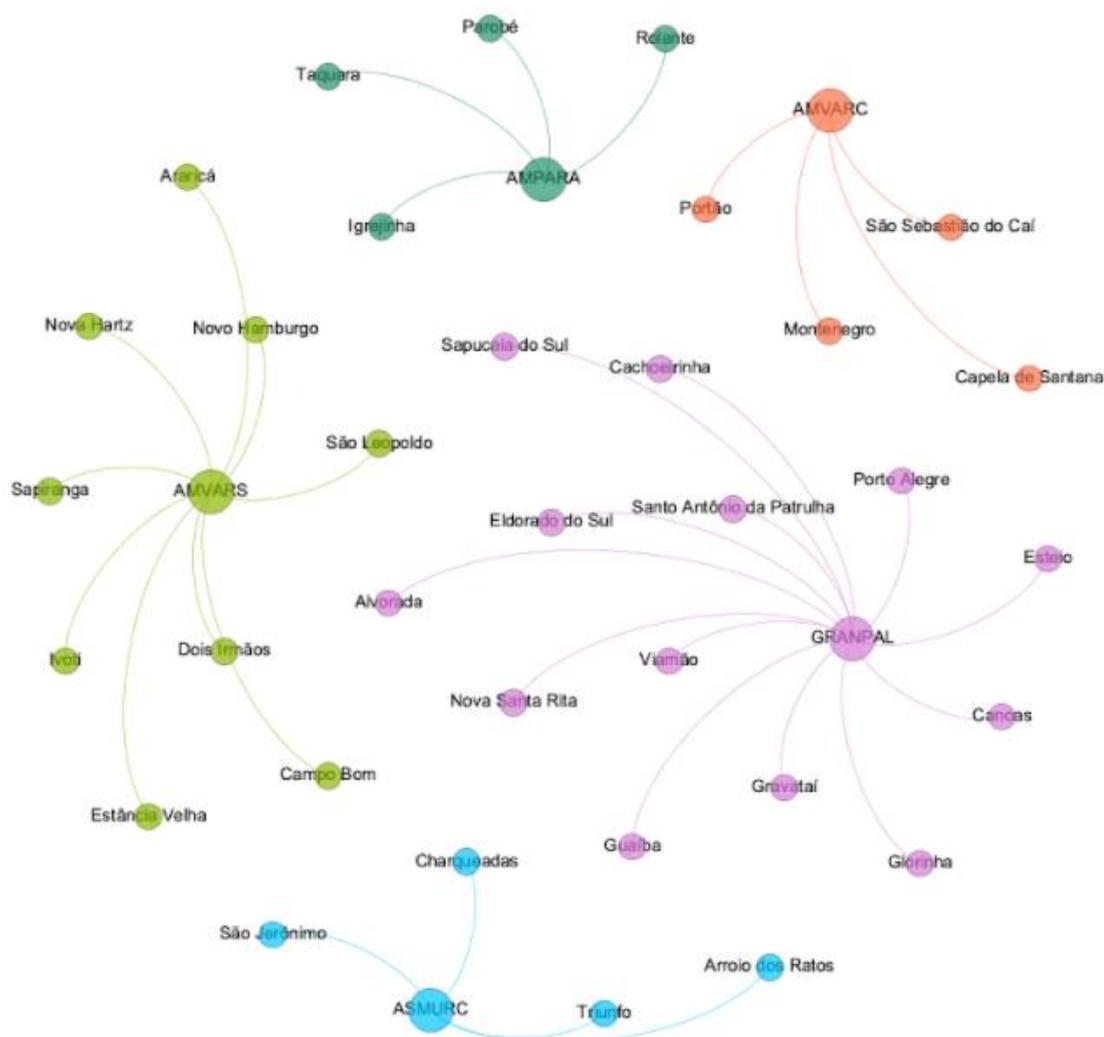
---

<sup>59</sup> <https://www.facebook.com/asmurc/>

estadual e pela ausência da coordenação estadual para a atuação do CDM, se esvaziou o movimento dado por essas Associações, verificando-se a interrupção do processo de planejamento e gestão metropolitana na RMPA, embora a aprovação da Lei Complementar N° 13.854, da criação do CDM e GGM para a gestão metropolitana, tivesse ocorrido em virtude do movimento realizado pela GRANPAL e AMVARS.

Seria possível, ainda, supor que a lacuna quanto à participação de atores não governamentais, representantes da sociedade organizada na RMPA, no processo de criação e implementação do CDM tenha produzido um descomprometimento por parte dos atores governamentais, estado e municípios, quanto à continuidade do processo de gestão e planejamento metropolitano.

Figura 15 –Território-rede das Associações de Municípios



Fonte: elaboração própria (2021). Apoio Lab. ARS L. Barbosa.

## 5.2 O TERRITÓRIO E A REDE DE ATORES CONSORCIADOS

No Brasil, os consórcios públicos, na sua maioria, têm sua origem relacionada ao interesse autônomo de um grupo de municípios, em uma determinada região, em estabelecer pactos de cooperação para enfrentar problemas comuns relacionados ao alcance da execução de políticas públicas, às quais lhes foi atribuída a competência de execução a partir da CF 88 em função do processo de descentralização e o novo pacto federativo.

A importância dos consórcios, enquanto arranjos institucionais, provém da resolução de problemas decorrentes da implementação de políticas públicas que os municípios – quando associados – obtêm melhor condição para resolver. De acordo com Lui (2019), os consórcios públicos têm sua origem na complexidade que representa a execução das políticas públicas de sua competência, entre as quais se destacam as políticas de saúde e meio ambiente.

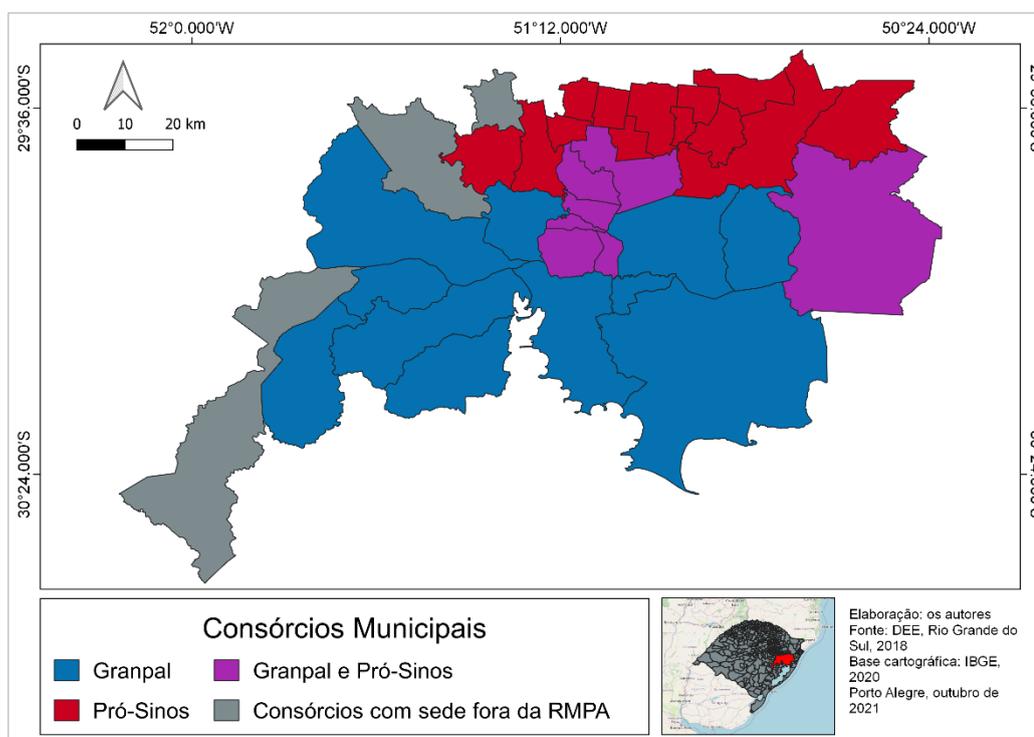
Mesmo antes da instituição da Lei dos Consórcios – em 2005 – Lei Federal nº 11.107, estes já haviam se tornado uma importante modalidade de cooperação interfederativa, visto que naquele ano metade dos municípios brasileiros já participava de um consórcio, como informa Lui (2019). A Lei dos Consórcios conferiu segurança jurídica a essa instituição pública ao assegurar a autonomia dos municípios para gerenciar o consórcio e as suas áreas de atuação, pela definição das regras da gestão dos recursos nele investidos, além da instituição do Tribunal de Contas da UF em que se localiza, como órgão de controle das ações e dos respectivos recursos executados. De modo que após a promulgação da lei, em função da definição das regras que regem os consórcios, aumentou o número de municípios consorciados no país.

### 5.2.1 O Consórcio Metropolitano Granpal – CM-GRANPAL

Em 2009, os prefeitos dos municípios que integram a GRANPAL assinaram um Termo de Cooperação com o objetivo de criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Desta iniciativa, resultou o processo de constituição do Consórcio Metropolitano que – em julho de 2010 – teve seu Protocolo de Intenções firmado pelos prefeitos dos municípios da GRANPAL, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007. O consórcio é pessoa jurídica, de direito interno, do tipo associação pública de natureza autárquica, e integra a administração indireta de todos os entes consorciados. Seu nome fantasia é Consórcio Metropolitano – CMGRANPAL. O presidente da Associação de Municípios GRANPAL constitui-se também como o Presidente do

Consórcio, de acordo com o Art. 2º do seu Estatuto. Atualmente 15, dos seus 16 municípios, são metropolitanos.

Figura 15 – O Território-zona dos Consórcios na RMPA



Fonte: elaboração da autora.

Os municípios que integram o CMGRANPAL definiram – inicialmente – como áreas prioritárias: a qualificação da saúde, a segurança, a mobilidade, os resíduos sólidos e o turismo. Essas são políticas públicas que apresentam questões comuns aos municípios integrantes da GRANPAL e a análise das normas estabelecidas na legislação federal e estadual, seriam prioritariamente objeto de trabalho conjunto das administrações municipais, para o planejamento de ações na promoção do desenvolvimento das cidades. Para o alcance dos seus objetivos, o Consórcio "exercera as atividades de regulação, fiscalização e planejamento dos serviços públicos, em nome dos municípios consorciados." (GRANPAL, 2018).

Ainda que – atualmente – o CMGRANPAL se direcione à aquisição de bens e materiais de consumo, via licitação, tipo pregão, a fim de alcançar a economia de escala na aquisição de itens de consumo comuns aos municípios, seu estatuto foi definido de modo a permitir a ampliação das suas ações em direção à gestão das FPICs de interesse da região.

### 5.2.2 Consórcio Pró-Sinos

A criação do Consórcio Pró-Sinos está relacionada ao desastre ambiental<sup>60</sup>, ocorrido em 2006, no Rio dos Sinos, que ocasionou a morte de 90 toneladas de peixes e motivou a mobilização inicial de doze dos municípios localizados na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos para a sua recuperação ambiental por meio de ações de saneamento.

O Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos, é um consórcio interfederativo<sup>61</sup>: o primeiro realizado nos termos da Lei Federal 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007, fundado em 16 de agosto de 2006. É um órgão executivo das ações, projetos e programas voltados ao saneamento básico da Bacia do Rio dos Sinos. Suas finalidades incluem: defender, ampliar e promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. Suas relações internas e com os entes a ele consorciados (municípios) são regidas por meio de Contrato de Consórcio e Estatuto. Funciona como uma autarquia de cada um de seus entes consorciados. Os prefeitos municipais são as autoridades que decidem e conduzem as ações do Consórcio, voltadas a beneficiar diretamente as cidades e a região da Bacia do Rio dos Sinos.

De um total de 32 municípios localizados na Bacia Hidrográfica do Sinos participam do Consórcio 28 municípios; entre estes, 21 são integrantes da RMPA: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Sto. Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara.

O Consórcio Pró-Sinos, por meio do Convênio Nº 040/2007 junto ao Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA foi responsável pela elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Plano Sinos. O Plano foi conduzido pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – COMITESINOS, e aprovado em 2014. Atualmente o Comitê realiza o Processo Gerencial de Efetivação do Plano de Bacia – PROGEFE. A AGESAN – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento, fundada no final de 2018, foi proposta pelo Consórcio Pró-Sinos para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

---

<sup>60</sup> As principais causas do desastre foram – posteriormente – apontadas como sendo: os efluentes dos resíduos industriais e o alto índice de esgoto sanitário doméstico, não tratado, que causam a degradação ambiental do Rio dos Sinos.

<sup>61</sup> Todos os entes federados que assinaram o protocolo de intenções à época da sua criação, poderão vir a integrá-lo (tal como o Estado do RS e a União).

### **5.2.3 Consórcio Público da Assoc. dos Munic.Vale Do R. Dos Sinos CP SINOS**

O CP SINOS foi criado em 2016 com a intenção de oferecer soluções conjuntas aos problemas comuns aos municípios da AMVARS, possuindo personalidade jurídica de direito público e integrando a administração indireta de todos os municípios consorciados. Atualmente estão consorciados sete municípios: Campo Bom, Sapiranga, Nova Hartz, Estância Velha, Novo Hamburgo e Ivoti.

De acordo com as informações publicadas em seu *site*, esses municípios buscam ampliar – por meio do consórcio – sua capacidade de diálogo junto aos órgãos dos outros entes da federação. O CP Sinos pretende atuar como intermediário para os projetos de desenvolvimento econômico e social na região da AMVARS. A prestação eficiente dos serviços públicos de interesse comum aos municípios está entre os seus objetivos; talvez pela sua recente criação, a sua ênfase atual está na aquisição itens comuns, via pregão eletrônico, tal como o CM GRANPAL, para viabilizar economias de escala aos municípios.

### **5.2.4 Consórcio Intermunicipal do Vale Do Caí (CIS-CAÍ)**

Em 2006, na região da Associação dos Municípios do Vale do Caí, foi criado o Consórcio Intermunicipal do Vale do Caí – pessoa jurídica de direito público com natureza multifuncional, que abrange uma população de 300 mil habitantes e envolve atualmente 27 municípios. O CIS-CAÍ inclui maior número de municípios que a AMVARC. Dele participam cinco municípios da RMPA: Capela de Santana, Montenegro, Portão, São Sebastião do Caí e Triunfo, cuja população total soma cerca de 150 mil habitantes (IBGE, 2010).

Com atuação em áreas de diversas políticas públicas, sua criação e maior atividade está relacionada à área da saúde, por meio da aquisição de medicamentos e outros insumos para a assistência à população e provendo a manutenção do Hospital de Caridade São Jerônimo, hospital que atende aos 27 municípios que integram o Consórcio. Os materiais médico-odontológicos são adquiridos por meio de pregão eletrônico. A prestação de serviços de saúde (exames diagnóstico e consultas) é repassada aos municípios consorciados mediante o pagamento da parcela mensal do valor estipulado de contribuição anual.

### 5.2.5 Resultados da ARS no Território - Rede de Atores Consorciados

A análise da rede social realizada a partir dos consórcios, apresentada na Figura 21, permite verificar a rede formada pelos de maior representatividade na região metropolitana, o Consórcio Granpal e o Consórcio Pró-Sinos. A rede constituída pelos Consórcios, ainda apresenta uma característica de centralização, dada pela configuração em estrela. Essa centralização que assumem os consórcios, como assinalam Nascimento e Nunes (2018) a partir das análises de Machado e Andrade (2004), segundo um enfoque neoinstitucional, corresponde ao controle das regras que regulam as interações e induzem os comportamentos cooperativos entre os atores, para apoiar a execução de políticas públicas intramunicipais visando ganhos de escala.

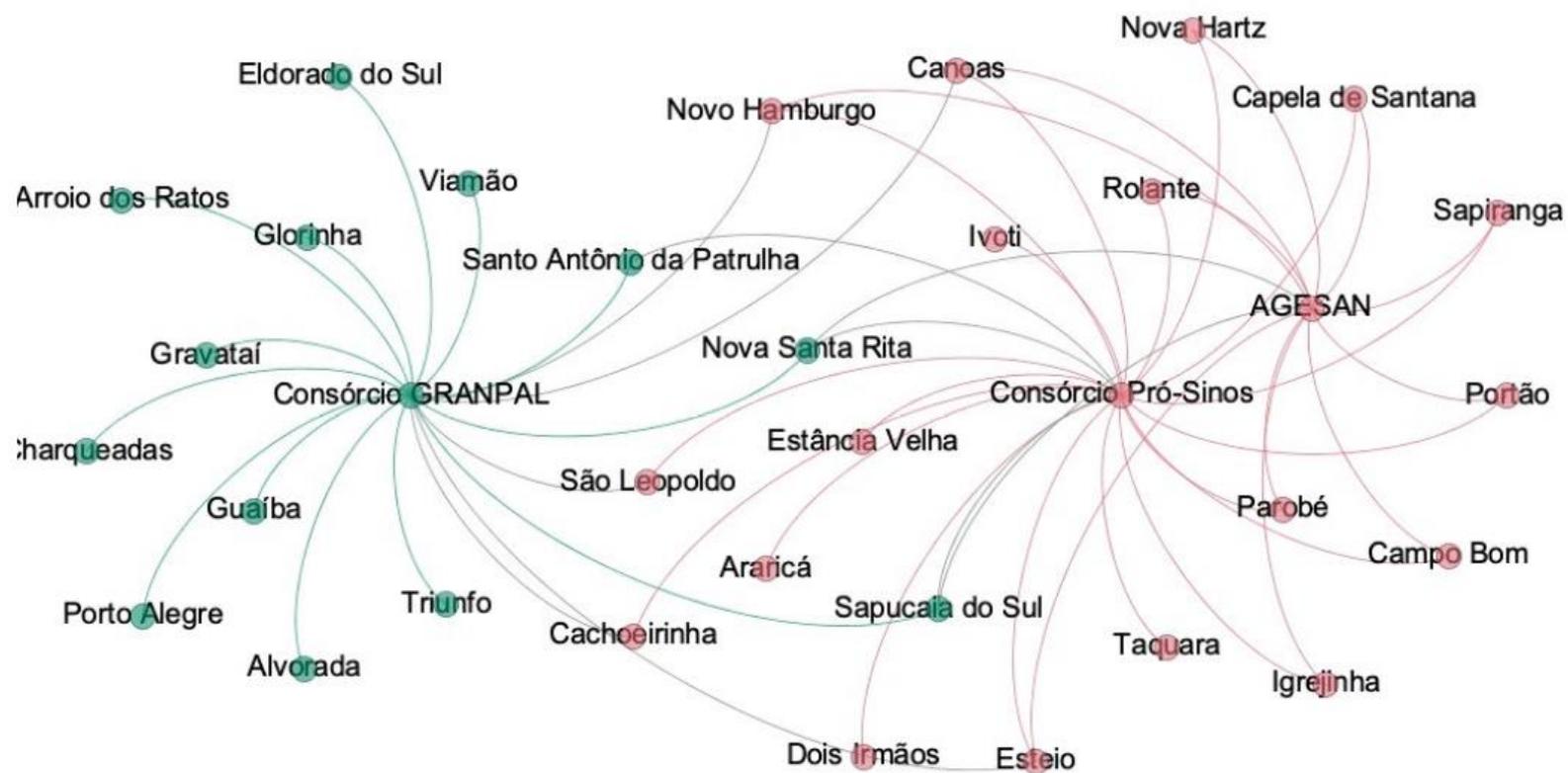
Ainda assim, a rede dos consórcios possui uma maior articulação que se dá pela maior interação de alguns atores (municípios) por participarem em mais de um Consórcio. Se comparada às redes das Associações, essa característica confere a essa rede uma dinâmica complementar importante, onde a troca de informações e experiências pode ser ampliada entre os municípios.

Isso porque a estrutura da rede, permite inferir que o fluxo de informação e comunicação alcança mais atores em função da diversidade de relações que alguns constroem para além das fronteiras de um só consórcio, visto que há atores – municípios – que se articulam em mais de um consórcio. Desse modo, se observa que na rede dos Consórcios assumem papéis importantes aqueles municípios que são “ponte” (*bridges*) por participarem simultaneamente de mais de um consórcio. Entre outros municípios que detém esta condição estão, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Canoas, Cachoeirinha, Esteio e Dois Irmãos. Outros municípios demonstram o mesmo potencial, como Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul, e Santo Antônio da Patrulha.

Porém, outros atores, como o polo metropolitano – Porto Alegre – e mais nove municípios, se encontram em uma posição periférica no conjunto da rede dos Consórcios. Estes correspondem a 40% dos municípios da RMPA, e, entre eles estão os mais altos PIB da região, como Porto Alegre, Triunfo, Guaíba e Gravataí.

Essa rede apresenta uma baixa densidade – apenas 38% dos atores-municípios têm uma maior articulação e, como a Lei dos Consórcios, de 2005, limitou a participação aos entes públicos, não inclui atores representantes da sociedade organizada. Ainda, pelo fato de atores-municípios de maior poder econômico se localizarem em posições periféricas ao conjunto da rede, enquanto atores de menor poder ocupam posições de maior centralidade, essa rede tem uma frágil articulação entre seus dois agrupamentos os *clusters* de cor rosa e verde.

Figura 16 – Território-rede dos Atores Consórcios



Fonte: Elaborado pelo autor - Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021).

### 5.3 O TERRITÓRIO E AS REDES DOS COREDEs NA RMPA

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs – foram instituídos em 1994, por meio da Lei nº 10.283, em um programa de descentralização administrativa que buscava atribuir transparência às ações do poder público. Embora estes Conselhos se caracterizem, atualmente, como regionalizações políticas, sua origem, entretanto, está relacionada aos fóruns realizados nas universidades regionais com vistas à criação de polos de modernização tecnológica nas regiões do estado, bem como às iniciativas, entre 1981 e 1990, para a participação da sociedade na formulação das políticas públicas.<sup>62</sup>

No estado, os estudos, elaborados a partir de 1991 – para definirem a regionalização dos Conselhos – previam apenas a divisão do RS em doze regiões institucionalizadas com esse objetivo. Mas, como já referido, estas subdivisões não foram reconhecidas pela sociedade, de sorte que prevaleceram as subdivisões regionais das Associações de Municípios, criando-se inicialmente, 21 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, em 1994.

Ainda, à época da sua criação, o governo do estado procurou por meio do apoio institucional dos Conselhos a implantação de políticas estaduais voltadas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável. Seu objetivo está expresso no Art. 2ª da Lei de sua criação,

Art. 2º – Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Em 1998, a Lei nº 11.179<sup>63</sup> definiu os COREDEs como as regiões da consulta popular do plano plurianual e orçamento do estado, e centralizou nestes a consulta direta à população para investimentos de interesse regional. A partir dessa definição, a disputa dos municípios aos recursos do orçamento do estado, provenientes da Consulta Popular, motivou a constituição de

---

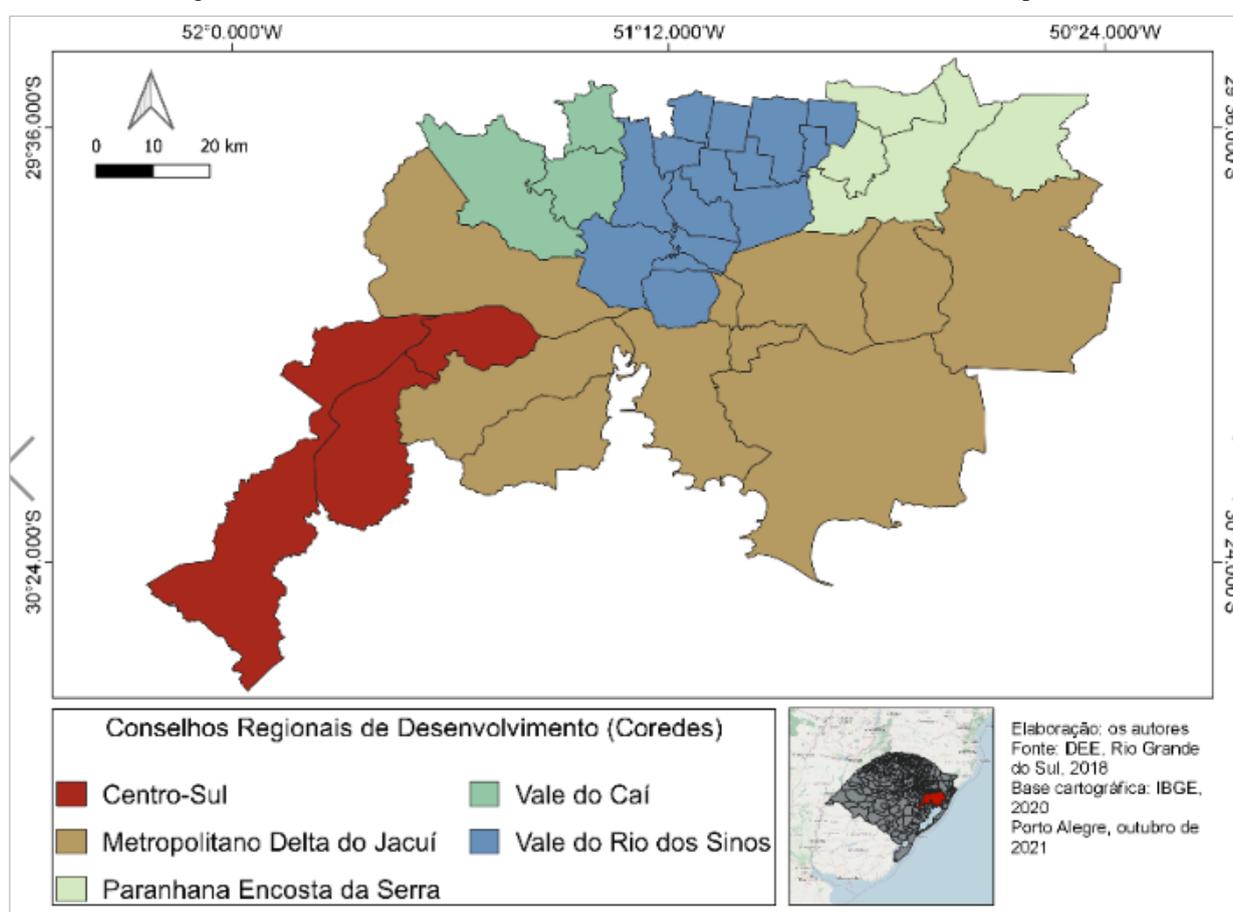
<sup>62</sup> PRÓ-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. 2010. <http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-ceE%3d&tabid=5363&mid=7972>

<sup>63</sup> Essa Lei institucionalizou o Fórum dos Conselhos Regionais como órgão máximo de representação dos 28 Conselhos. De acordo com seu estatuto, é pessoa jurídica de direito privado, organizado sob a forma de Associação Civil sem fins lucrativos. (COREDES/RS In: <https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>).

novos Conselhos, o que levou a um movimento de subdivisão de regiões já definidas, ampliando o seu número inicial de 21 para os 28 COREDEs atualmente existentes no estado.

Dada a ampliação das subdivisões para a criação de novos Conselhos e a simultânea expansão do número de municípios da RMPA – atualmente – os municípios da região metropolitana se encontram distribuídos em cinco COREDEs, conforme apresenta o mapa da Figura 22. Porém os Conselhos em que todos os municípios pertencem simultaneamente à RMPA são, o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí e o Vale dos Sinos (CONSINOS).

Figura 17 – COREDEs e seus Territórios-zona na RMPA (com divisões municipais).



Fonte: Adaptado de Atlas Socioeconômico do RS-SEPLAG/RS pela autora (2021).

Suas competências informam que os Conselhos não têm função de gestão, ou na execução de ações, mas se constituem em instância de participação da sociedade no planejamento regional, de acordo com a Lei nº 10.283/1994, Art. 3º:

Art. 3º – Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições.

I – promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região.

II – elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional.

III – manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;

IV – constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1994)

Participam dos Conselhos, os prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representantes de instituições de ensino superior e demais organizações de expressão regional, constituindo uma governança regional de caráter político que vem sendo fortalecida pelas gestões do governo estadual. Cargnin (2012) expõe o papel que os COREDEs vêm desempenhando, não apenas no planejamento do estado, como no processo político,

[...] os Conselhos Regionais têm atuado como um filtro responsável pela mediação entre as escalas estadual e regional, para assuntos cujo âmbito transcende o do município, menor unidade administrativa. Embora os COREDEs tenham sido criados por uma política de Estado, a legitimidade que os mesmos desfrutaram em diferentes períodos tem dependido de vários fatores, dentre os quais, certamente, está o modo como os mesmos participam da construção hegemônica que governa o Estado e o consentimento que lhes é atribuído, pelos atores dominantes, para representá-los nos assuntos referentes à questão regional. (CARGNIN. 2014, p. 112).

Os COREDEs têm por função representar os interesses regionais na elaboração de políticas públicas, e na programação de ações e no orçamento do estado, por meio do processo da Consulta Popular que se dá em assembleias públicas regionais, abertas à população, que ocorrem nos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, processo que é descrito como

[...] uma verdadeira batalha entre a sociedade política e a sociedade civil pelo controle das políticas, como descreve Gramsci (1975), em um cenário no qual o poder é repartido por vários atores e, no caso específico, com destaque para os agentes das universidades regionais, que representam a classe intelectual das regiões. Em síntese, quando os Conselhos Regionais participam da construção hegemônica, passam a exercer um protagonismo consentido no processo de planejamento. (CARGNIN. 2014, p. 112).

De acordo com as colocações abordadas por Cargnin (2012) acerca do processo de participação dos COREDEs, os Conselhos constituem uma instância de disputa pelo orçamento do estado, o que configura uma competição que exige a constante coordenação do estado para

evitar conflitos. Ainda, em se tratando dos Conselhos que se encontram na RMPA, estas institucionalidades regionais produzem uma fragmentação do planejamento metropolitano pela ausência de uma visão integrada da região.

### **5.3.1 COREDEs Exclusivamente Metropolitanos**

Os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí e Vale dos Sinos são integrados exclusivamente por municípios também pertencentes à RMPA.

- COREDE Metropolitano Delta do Jacuí

O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí é integrado por dez municípios, representa a região mais densamente ocupada da RMPA, com 2.4 mil habitantes (IBGE, 2010); nesse montante inclui-se a população da metrópole - Porto Alegre. Na região deste Conselho, encontra-se uma diversidade de funções desenvolvidas: o setor industrial aparece fortemente representado tanto em Porto Alegre, como em Guaíba, Eldorado do Sul, Gravataí e Triunfo (onde se encontra o polo petroquímico). Esse município – como já informado – possui o maior PIB per capita tanto do COREDE como do Estado (DEE/SPGG, 2020). Apenas Glorinha e Santo Antônio da Patrulha possuem dinâmicas mais vinculadas ao setor primário.

No planejamento estratégico deste COREDE – concluído em 2016 – as análises da região realizadas em diferentes dimensões, por meio das matrizes de forças e fraquezas, riscos e oportunidades, na dimensão institucional apontaram como forças, entre outras: a mobilidade, a infraestrutura e os serviços. Entre as potencialidades identificadas na região estão: o fomento às articulações setoriais para integração de atividades vinculadas às características municipais, e a possibilidade de viabilizar parcerias público-privadas. Quanto aos aspectos que representam fraquezas regionais, foram citados, entre outros: a vulnerabilidade da população decorrente da pobreza (moradores de rua), a crescente criminalidade, a educação pública deficiente no ensino médio (escolas estaduais), a falta de habitações (loteamentos irregulares) e a poluição ambiental. Entre outros aspectos, foram identificados como desafios, a redução da vulnerabilidade social e ambiental e o alcance de um planejamento territorial efetivamente participativo.

- COREDE Vale dos Sinos – CONSINOS

O COREDE Vale dos Sinos é integrado por 14 municípios: todos pertencentes à região metropolitana. Trata-se do COREDE que envolve a segunda maior concentração de população (1.290.883 habitantes), segundo o IBGE (2010). Nele se concentram os municípios que participam da produção coureiro calçadista, cujo principal centro urbano é Novo Hamburgo. Nesta região, localizam-se as universidades UNISINOS, FEEVALE e ULBRA e seus respectivos polos tecnológicos. Seu planejamento estratégico – elaborado entre os anos de 2015 e 2017, com horizonte para 2030 – apontou, entre as necessidades a serem desenvolvidas, a incorporação das prioridades apontadas pelo Plano de Bacia do Rio dos Sinos, uma vez que a vida de cerca de 75% da população dos municípios do COREDE está vinculada ao Rio dos Sinos. Tornam-se prioritários o saneamento urbano, a redução da carga de efluentes poluidores (resíduos industriais e de agrotóxicos) e a prevenção das cheias, entre outras ações.

Como principais desafios foram apontados o estabelecimento de ações e projetos integrados entre as instituições públicas e privadas da região. Os riscos foram descritos como: a fragmentação de ações e projetos pelo individualismo e falta de relacionamento integrado dos atores regionais, ações isoladas dos municípios em detrimento da região e pouco aproveitamento do capital acadêmico (universitário). Entre as principais limitações identificadas estão a falta de articulação entre os municípios e de integração das políticas públicas, o que prejudica a qualificação e o desenvolvimento da política local.

O fortalecimento do próprio CONSINOS foi identificado como uma das potencialidades institucionais da região, a ser desenvolvida por meio de uma aliança entre os seus municípios, para ampliação dos parques tecnológicos e de inovação, e realização de eventos para captação de negócios, viabilizando o fortalecimento econômico da região, para além da consulta popular. (CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO DOS SINOS, 2017). Desse modo, verifica-se que está presente a percepção da necessidade de articulação e coordenação entre os municípios e de uma governança para a gestão das questões comuns à região.

### **5.3.2 COREDEs Integrados Por Municípios Não Metropolitanos**

Os outros dez municípios da RMPA – não incluídos nos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos – estão subdivididos em outros três Conselhos Regionais de Desenvolvimento que são integrados por uma minoria de municípios metropolitanos:

- COREDE Vale Do Caí

Entre os seus 19 municípios, três pertencem à RMPA: Capela de Santana, Montenegro e São Sebastião do Caí. A população total desses três municípios é de 92.981 hab. dos 190.907 hab. que constituem a totalidade da população do Vale do Caí, ou seja, os três municípios correspondem a quase a metade da população da região em que se encontram.

- COREDE Centro-Sul

Apenas três dos seus 17 municípios são pertencentes à RMPA: Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo. Estes três municípios contém uma população de 71.112 hab. (IBGE, 2010) 25% do total da população, 263.329 hab. que integra este COREDE. Os três municípios também são – simultaneamente – integrantes da Associação de Municípios da Região Carbonífera.

- COREDE Paranhana – Encosta da Serra

Entre seus dez municípios, apenas quatro integram a RMPA – Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara – este território do COREDE abrange uma população de 157.293 hab., que representa mais de 70% do total da população, 222.733 habitantes, do COREDE Paranhana.

### **5.3.3 Considerações Sobre os COREDES**

Os COREDEs foram instituídos há mais de 25 anos, à época a sua institucionalização apoiou a eleição do então candidato ao governo do estado, revelando um neoinstitucionalismo baseado na política, marcado, ainda, por um isomorfismo mimético ao adotar a regionalização das Associações de Municípios, anteriormente existente. Os Conselhos contemplam a participação de atores sociais importantes, como as universidades regionais, o que propicia a sua maior contribuição quanto à participação da sociedade no planejamento do desenvolvimento das respectivas regiões, e lhes confere o potencial para ampliarem sua contribuição e participação no cenário regional. Entretanto, não comportam atribuições para a gestão.

Pela sua multiterritorialização os Conselhos Regionais (e também as Associações de Municípios) localizados na RMPA, não têm seus limites regionais compatíveis com os da região metropolitana. Assim, há uma perda do acúmulo do conhecimento produzido por estes

Conselhos, não se conhecendo quais estudos e análises estariam relacionados aos temas importantes para a gestão compartilhada ou para o planejamento das FPICs no espaço regional da RMPA. Ou seja, resulta da regionalização dos COREDEs uma visão fragmentada da região metropolitana.

### **5.3.4 Análise de redes sociais dada pela articulação dos atores nos COREDEs**

Ao se comparar a rede dos atores-municípios dos COREDEs àquela conformada pelas Associações de Municípios – apresentada na Figura 15 – verifica-se a similaridade entre as estruturas dessas redes em forma de estrela. É possível inferir a existência de um isomorfismo mimético entre essas duas instituições, tal como observaram DiMaggio e Powel (2005) ao analisar, segundo o neoinstitucionalismo, os processos que originam as instituições.

Nas instituições analisadas, se verifica que a origem desse processo se relaciona à manutenção de estruturas regionais de poder já existentes – as associações políticas de municípios – quando da criação das novas estruturas de participação no planejamento do desenvolvimento regional, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Visto que, apesar de o governo do estado ter elaborado a partir de 1991 um estudo para definir as regiões de participação da sociedade, foram as divisões dadas pelas associações políticas, que reúnem os prefeitos dos municípios, que prevaleceram na lei de criação dos COREDEs em 1994.

A fragmentação decorrente do individualismo e a falta de integração entre atores regionais – que o próprio COREDE do Vale dos Sinos (CONSINOS) apontou em seu plano em 2015, entre os riscos e desafios a serem superados ao identificar a matriz de forças e fraquezas da sua região – é confirmada pela configuração, em forma de estrela, na rede resultado da ARS realizada a partir das relações dos atores-municípios nos COREDEs na RMPA.

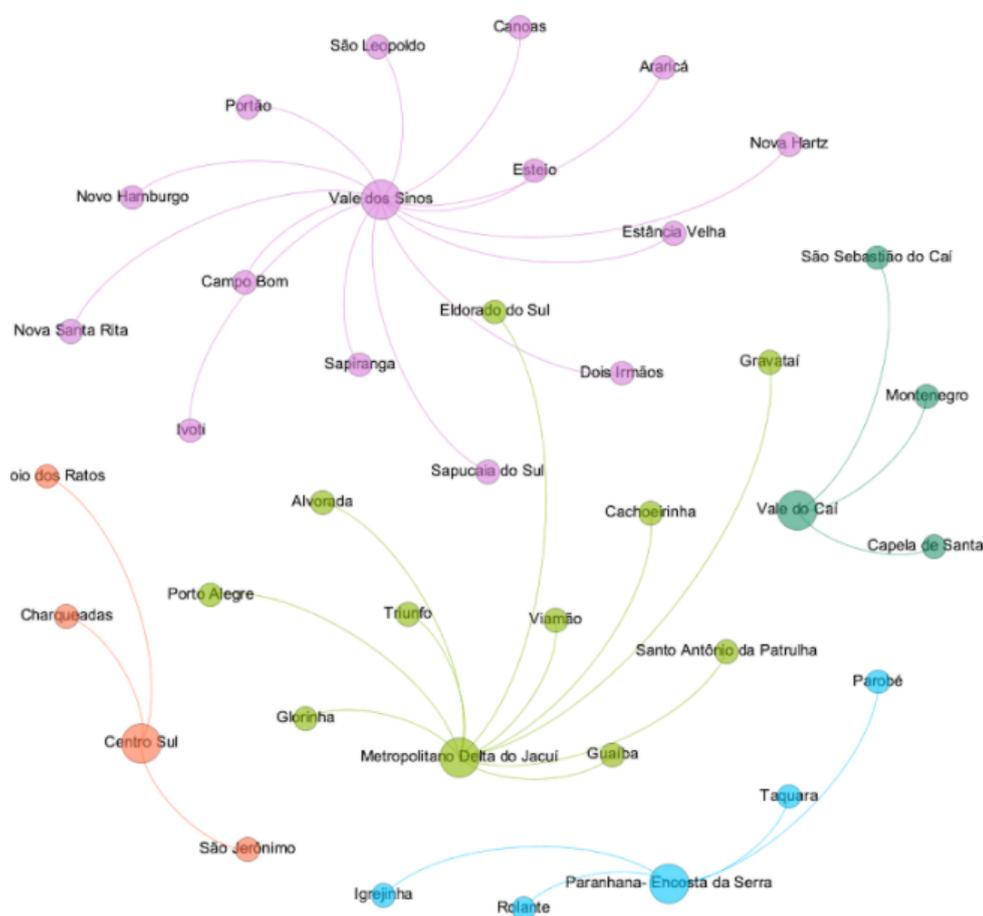
Essa fragmentação poderia ser produzida pela falta de integração entre municípios de COREDEs limítrofes, sobretudo entre aqueles do CONSINOS em relação aos do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, e, também, pela ausência de integração a outros representantes da sociedade civil na região, os CBHs, ou, ainda, produzida pela falta de coordenação entre as esferas de governo, estado e municípios.

A instituição dos COREDEs além de ser um neoinstitucionalismo baseado na política e que comporta um isomorfismo mimético, em uma análise que transpassa os limites das vertentes do neoinstitucionalismo, como indica Castro(2013), é, ainda, possível constatar a lógica do institucionalismo da escolha racional, que se concentra “em atores perseguindo os seus interesses e seguindo suas preferências dentro das instituições políticas, definidas como estruturas de

incentivos, de acordo com uma "lógica do cálculo" (CAVALCANTE, 2011, p. 1790). Assim, a participação social ao se transformar em descentralização do planejamento e orçamento do estado pode trazer consequências que somariam à fragmentação regional metropolitana, como argumenta Cavalcante (2011),

[...] mesmo experiências avaliadas como bem-sucedidas podem trazer efeitos colaterais e/ou riscos à gestão pública. A proliferação de práticas descentralizadas evidencia que não se trata de uma panaceia para solucionar problemas de desenvolvimento, iniquidade ou falta de participação política. (CAVALCANTE, 2011, p. 1785)

Figura 18 – Território-rede dos COREDEs



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021).

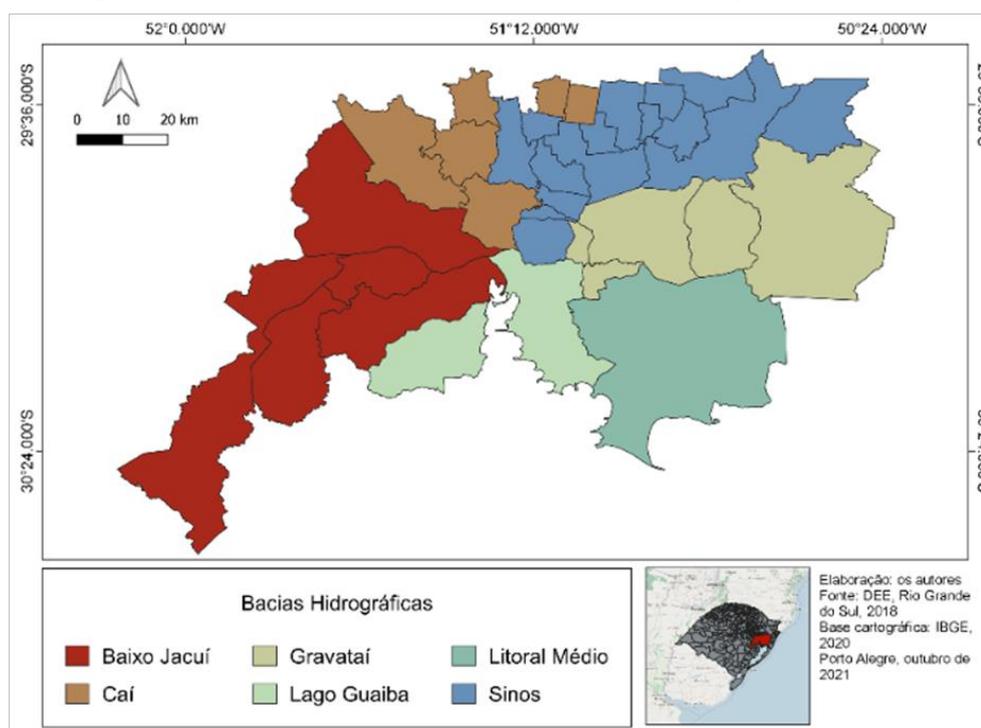
Assim, a atuação dos COREDEs, sobretudo daqueles que se superpõem à RMPA, vista pela ótica do neoinstitucionalismo da escolha racional, permite ampliar a análise do comportamento político, de atores e grupos, para incorporar os pressupostos da racionalidade, da maximização da utilidade e da interação estratégica. A partir disso se poderia confirmar que decorre da atuação dos COREDEs uma visão fragmentada da região metropolitana, que conduz

a um desenvolvimento regional ‘individual’ ao se orientar exclusivamente para o território de atuação de cada Conselho, excluindo de seu planejamento municípios que embora pertencendo à RMPA, não se encontram no CONSINOS e ou no COREDE Metropolitano.

#### 5.4 O TERRITÓRIO E A REDE DOS CBHs NA RMPA

É de grande importância para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental da RMPA a gestão dos seus recursos hídricos, por ser a região que tem a maior densidade populacional do estado, além de manter um parque industrial antigo, e um entorno dedicado à cultura do arroz irrigado. Neste contexto, foi concebido – em 1989, pelo governo do estado – o Programa para o Desenvolvimento Sustentável da Região Hidrográfica do Guaíba – Pró-Guaíba.

Figura 19 – Os Territórios-zona dos Comitês de Bacias Hidrográficas na RMPA



Fonte: Adaptado de Atlas Socioeconômico do RS-SEPLAG/RS pela autora (2021).

Esse Programa iniciou a partir de 1995, para promover o desenvolvimento socioambiental dessa região hidrográfica reunindo as bacias que a integram, entre as quais seis estão localizadas na RMPA. As de maior importância – por abrangerem maior extensão, número de municípios e população – são as Bacias do Rio Gravataí, do Rio dos Sinos, do Baixo Jacuí, do Rio Caí, Lago

Guaíba, e Litoral Médio. A Figura 16 apresenta a localização das bacias na RMPA. Cada uma destas Bacias tem seu respectivo Comitê, apresentados no Quadro 10:

Quadro 10 – Comitês de Bacias Hidrográficas presentes na RMPA

<b>Comitê de Bacia Hidrográfica</b>	<b>Nº Municípios RMPA/Total</b>	<b>Norma e Ano de Criação</b>	<b>Plano Aprovado</b>
CBH do Rio Gravataí	09/09	Dec. 33.125/1989	Sim
CBH do Lago Guaíba	07/14	Dec. 38.989/1998	Sim
CBH do Rio Caí	11/40	Dec. 38.903/1998	Sim
CBH do Rio dos Sinos	22/40	Dec. 32.774/1988	Sim
CBH do Rio Baixo Jacuí	06/40	Dec. 40.225/2000	Sim
CBH Litoral Médio	02/11	Dec. 45.460/2008	Não

Fonte: Adaptado de Plano Estadual de Resíduos Sólidos (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A legislação que instituiu no RS o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 10.350/1994), foi inovadora quanto à participação da sociedade nas definições da política de recursos hídricos. Buscando o alcance dos objetivos instituídos pela Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>64</sup>, a lei estadual definiu a participação intersetorial de diferentes atores, representantes da sociedade civil organizada, de modo a articular a integração entre os usos do solo e os recursos hídricos, para orientar a elaboração e posterior aplicação dos Planos de Bacia.

A composição dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CBHs), as vagas e os votos para as decisões das assembleias são distribuídos entre diferentes grupos de usuários, o que demonstra a efetiva atuação dos CBHs enquanto entidade representante da sociedade organizada:

- 40% grupo de representação da população.
- 40% grupos de usuários.
- 20% representantes da administração direta federal e estadual.

A caracterização básica das bacias hidrográficas em cujas áreas estão os municípios da região metropolitana, incluindo sua extensão, os municípios, os principais usos da água se encontra no Quadro 11. Observa-se que os rios que as integram recebem os efluentes industriais e os esgotos sanitários provenientes dos municípios da RMPA, região mais densamente povoada

<sup>64</sup> Lei nº 9.433/97

do estado. Os CBHs são estruturas institucionais que se desenvolveram e se mantêm atuantes na RMPA desde sua criação, permitindo a participação de representantes da sociedade e produzindo organizações criadas por processos tipo *bottom-up*, como o Consórcio Pró-Sinos. Portanto, são os temas relacionados ao meio ambiente, que envolvem a preservação da própria vida, que permitem "...a vibração da vida associativa", tal como citado por Putnam (1996) ao investigar os indicadores do civismo na Itália. Para esse autor as associações da comunidade são um indicador da cidadania, que "[...] se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos" (PUTNAM, 1996).

O Quadro 11 procura sumarizar as características das Bacias Hidrográficas presentes na RMPA, incluindo os municípios que nelas se localizam – total ou parcialmente – e quais os principais usos da água e os problemas socioambientais constatados.

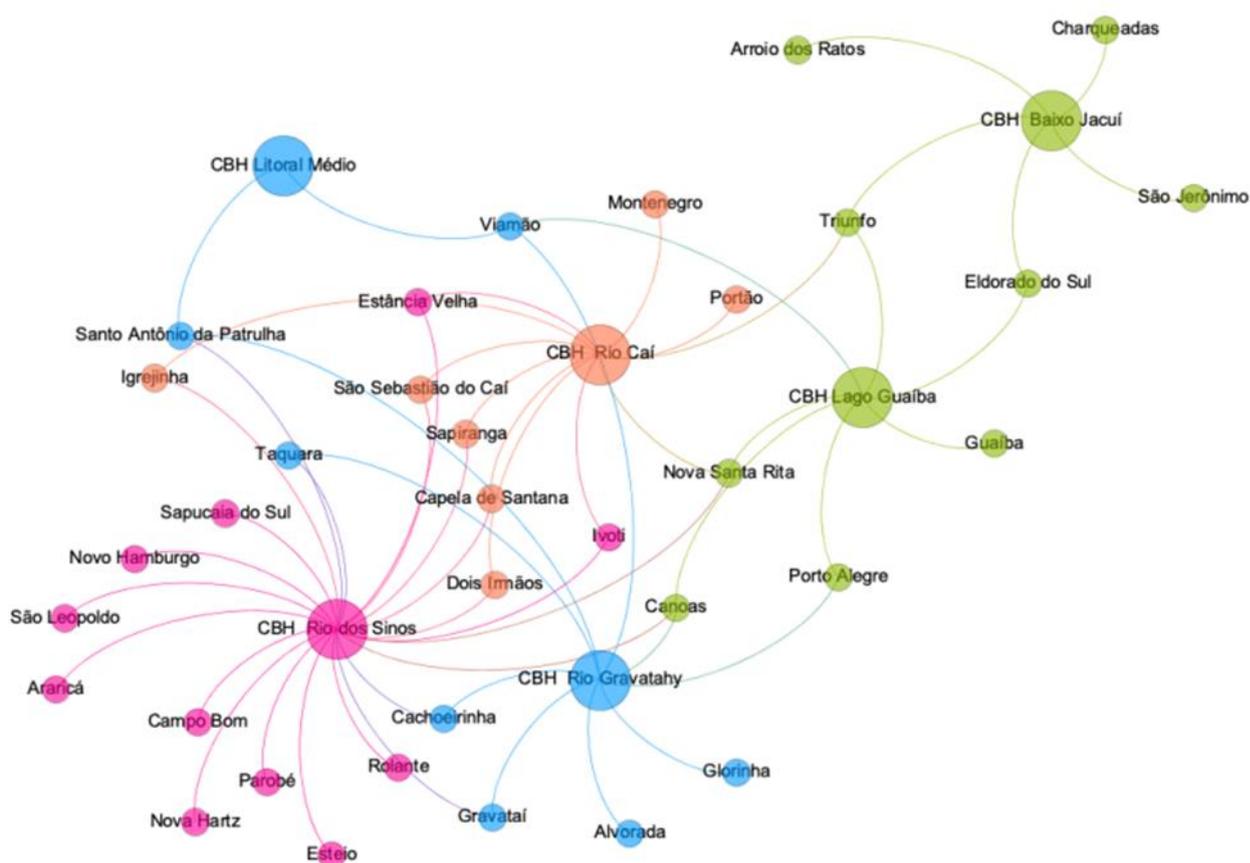
Quadro 11 – Caracterização das Bacias Hidrográficas na RMPA

Bacia	Área (mil Km <sup>2</sup> )	% Pop. Urbana	Municípios RMPA /Munic. Bacia Hidrográfica		Usos/Problemas
			Municípios	%	
<b>Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí</b>	1,98	97%	Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Glorinha, Gravataí, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Taquara e Viamão.	100%	
<b>Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos</b>	3,75	95%	Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara	55%	Irrigação, abastecimento público/ Diluição de esgotos domésticos e efluentes industriais
<b>Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba</b>	2,5	99%	Canoas, Eldorado do Sul, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Triunfo e Viamão.	50%	
<b>Bacia Hidrográfica do Rio Caí</b>	4,94	88%	Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Portão, Presidente Lucena, Nova Santa Rita, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Triunfo	27%	Abastecimento público, Irrigação, uso industrial e exploração agrícola
<b>Bacia Hidrográfica do Rio Baixo Jacuí</b>	17,34	73%	Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, Montenegro, São Jerônimo, Triunfo	15%	Irrigação, uso industrial e abastecimento público
<b>Bacia do Litoral Médio</b>	6,11	87%	Santo Antônio da Patrulha, e Viamão	18%	Irrigação e abastecimento público.

### 5.4.1 Análise de redes sociais dada pela articulação dos atores nos CBHs

Na configuração da estrutura resultante da ARS, elaborada pelas interações entre os atores municípios e os Comitês de Bacias Hidrográficas, observa-se a permeabilidade que os municípios possuem ao transitar entre os CBHs, o que se dá em função da própria geografia física, pois os territórios municipais se localizam em mais de uma bacia hidrográfica. A rede é constituída por 40 nós e 62 laços, em termos da densidade esta também é uma rede de baixa densidade, o que revela a ausência de coesão.

Figura 20 – O Território-rede dos Comitês de Bacia Hidrográfica



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021).

Observa-se, de acordo com a figura 25, que cerca de 50% dos municípios se constituem em “pontes”(bridges) entre os *clusters* formados pelos CBHs, os atores *bridges* reúnem os *clusters* formados pelas Bacias Hidrográficas (BHs) em uma só rede. De acordo com as cores observa-se que o CBH Rio dos Sinos mantém um cluster, representado na cor rosa, que se articula

em forma de estrela, o que nos informa seu maior individualismo no contexto desta rede. Entre estes atores-município que assumem importância por se constituírem em *bridges* estão: Viamão, Sto. Antônio da Patrulha, Taquara, Sapiranga, Capela de Santana, Nova Santa Rita, Estância Velha, Canoas e Triunfo, pois criam laços com três Bacias Hidrográficas, entretanto verifica-se que os dois últimos são aqueles que, em função do seu PIB elevado, de fato têm maior protagonismo na região e poderão exercer um papel agregador na região.

Outros atores que são importantes enquanto *bridges*, pois tem laços que articulam duas Bacias Hidrográficas, assim importantes para conformar essa rede, são: Porto Alegre, Eldorado do Sul, Gravataí, Cachoeirinha, Estância Velha, S. Sebastião do Caí, Igrejinha, Sapiranga, Capela de Santana e Dois Irmãos, como apresenta a Figura 26. Ainda é possível verificar que nove municípios que pertencem ao CBH Rio dos Sinos mantém uma posição periférica nesta rede, como é o caso de municípios importantes da região, como São Leopoldo e Novo Hamburgo, o que revela um maior distanciamento dos municípios do Vale dos Sinos em relação à RMPA.

## 5.5 ARS DA REDE INTEGRADA DE ATORES NA RMPA

A fim de avaliar o potencial de coesão que teria a rede social constituída na RMPA pela integração dos atores-municípios e representantes da sociedade organizada, realizou-se uma ARS considerando a interação entre os atores-municípios nas redes das instâncias de Associações de Municípios, Comitês de Bacia Hidrográfica, Consórcios e COREDEs.

A Figura 26 apresenta essa rede, que é formada por 54 nós e 176 vínculos, o grafo possui uma densidade de 0,123, o que significa que a rede não é muito densa. Ou seja, não é uma rede com alta coesão, ou conectividade. Este indicador mede o quão perto o grafo está de ser completo, se todos os nós estivessem ligados a todos. Um grafo completo possui todas as ligações possíveis e densidade igual a 1,0. Assim, de acordo com a ARS da rede considerada é possível concluir que está expressa a necessidade de maior articulação entre os atores. É uma rede de baixa coesão, embora as possibilidades dadas pelas atuais interações entre os atores no conjunto.

Por meio da métrica da modularidade (BLONDEL *et al.*, 2008; LAMBIOTTE; DELVENNE; BARAHONA, 2009) a rede mostra a formação de *clusters* de atores que têm maior interação entre si em uma mesma rede. Por meio deste indicador, os grupos de atores que mais interagem entre si são diferenciados por cores. Na rede modularizada se vê a importância das conexões:

– O *cluster* azul está mais afastado da rede, demonstrando que os atores não estão bem conectados ao conjunto todo. Assim, o município de Triunfo, se constitui como um “*bridge*”

entre o *cluster* azul e o restante da rede, assume um papel importante para o conjunto da rede, ao romper a configuração desse *cluster* como uma “ilha isolada”, tal como analisa Granovetter (1983) em sua teoria da “força dos laços fracos”. Além disso, esse ator-município ao situar-se em um vazio, revela sua maior independência, o que lhe possibilita assumir um papel de inovador para o conjunto da configuração dessa rede.

– O agrupamento rosa que está composto pelas organizações do Vale dos Sinos mostra que esta região é central na RMPA. E sua densidade informa a importância na movimentação política e organizativa da região.

– Outro *cluster* que se destaca é o verde claro, em que se encontra o município polo da RMPA, Porto Alegre. Apesar de menos denso que o agrupamento rosa, possui municípios importantes em sua composição.

Na rede potencial considerada, a métrica de grau de centralidade (FREEMAN, 1979), informa o poder, ou maior grau de centralidade (*Centrality Degree*) dos atores-municípios, pelo número de conexões com outros na rede. Este indicador está representado pelo tamanho dos nós. Nota-se, que o ator-município polo na região – Porto Alegre – nesta rede não apresenta a centralidade esperada. Os municípios de Canoas, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha, apresentam maior grau de centralidade, seguidos por Novo Hamburgo, Triunfo, Cachoeirinha, Sapucaia do Sul, Viamão Sapiranga, Igrejinha, Esteio, e Capela de Santana que têm igual grau de centralidade (*Centrality Degree*) e se constituem como “pontes” (*bridges*) nessa rede. Entretanto, observa-se que nem todos terão o mesmo potencial para assumir, ou desenvolver, uma atuação de centralidade nessa rede, em função do seu menor poder em termos econômicos, considerando PIB e o PIB per capita<sup>65</sup> que detém no contexto da região.

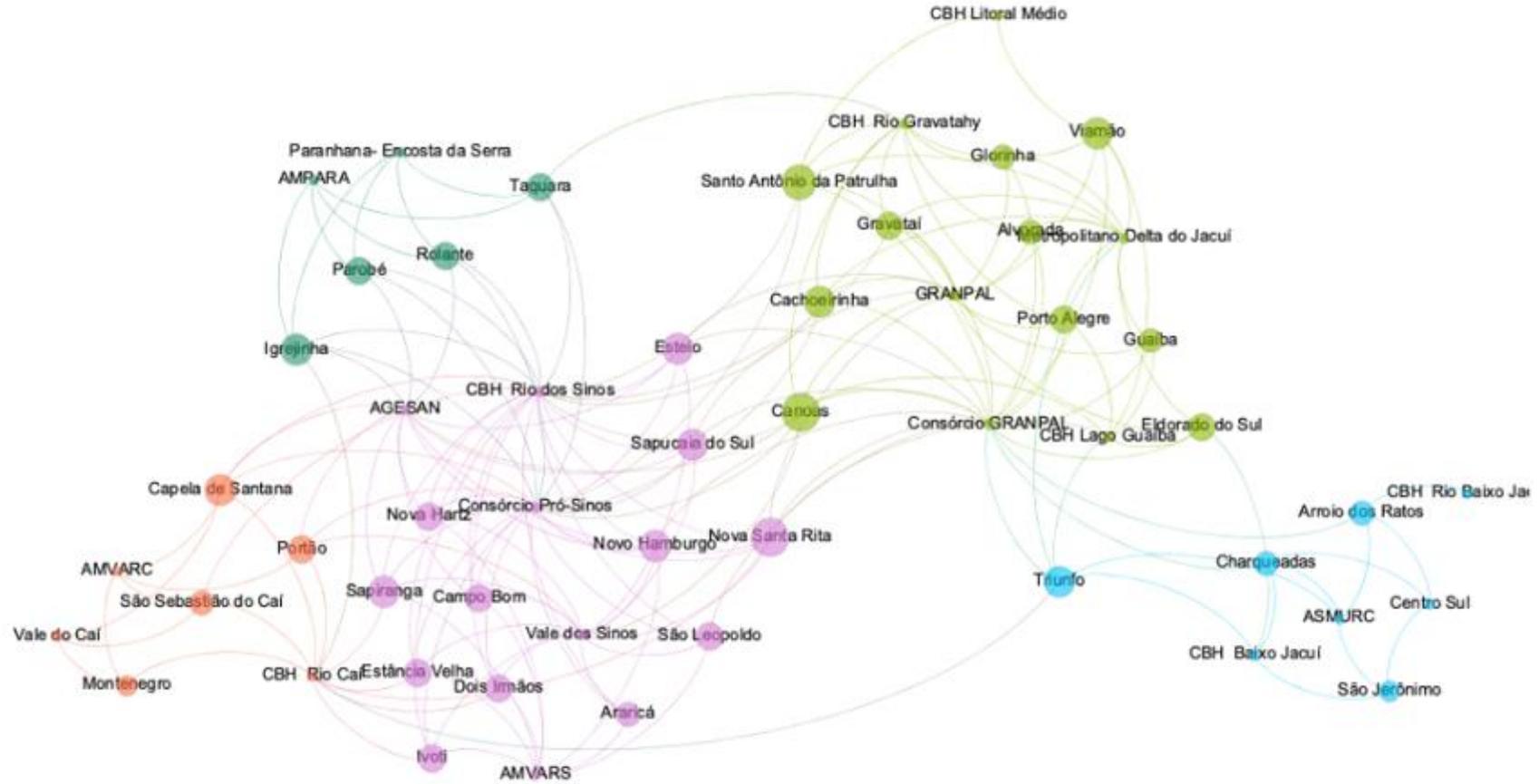
Tabela 13 – Rede Potencial de atores na RMPA: Municípios, Grau de Centralidade, PIB e PIB per capita (2018)

Município	Grau de Centralidade	PIB	PIB Ranking RMPA	PIB per capita	PIB per capita Ranking RMPA
Canoas	8	19.177.607,00	2º	55.594,20	6º
Nova Santa Rita	8	1.663.379,10	20º	58.018,11	4º
Sto Antonio da Patrulha	7	1.274.746,14	24º	29.889,94	21º
Triunfo	6	8.885.017,34	6º	304.208,49	1º
Novo Hamburgo	6	9.404.443,67	4º	35.530,59	19º
Cachoeirinha	6	5.272.956,50	8º	40.778,59	15º
Sapucaia do Sul	6	3.391581,70	11º	24.171,89	28º
Viamão	6	3.374.506,03	9º	14.732,35	33º
Sapiranga	6	3.312.010,03	12º	40.789,31	14º
Esteio	6	3.179.328,28	13º	38.249,40	18º
Igrejinha	6	1.815.163,74	18º	49.798,73	8º
Capela de Santana	6	202.713,56	33º	17.164,57	32º

Fonte: IBGE/2018. Elaborado pela autora

<sup>65</sup> O Anexo B apresenta a população, o PIB e o PIB per capita dos municípios da RMPA, em 2018.

Figura 21 – A Rede Potencial dos Atores na RMPA



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021).

Cluster Verde Escuro: AMPARA, COREDE Paranhana Encosta da Serra, Parobé, Igrejinha, Rolante e Taquara

Cluster Rosa: AMVARS, CBH Rio Cai, COREDE Vale dos Sinos, Consórcio Pró-Sinos, AGESAN, Esteio, Sapucaia do Sul, N. Sta. Rita, N. Hamburgo, S. Leopoldo, Araricá, Dc Irmãos, E. Velha, Ivoti, Campo Bom, Sapiranga, N. Hartz

Cluster Azul Claro: CBH R. Baixo Jacuí, ASMURC, COREDE Centro Sul, Triunfo, São Jerônimo, Charqueadas

Cluster verde Claro: CBH Lago Guaíba, CBH R. Gravatahy, CBH Litoral Médio, COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, GRANPAL, Porto Alegre, Gravataí, Viamão, Cachoeirinha, Alvorada, Glorinha, S. Antônio da Patrulha, Eldorado do Sul, Canoas

Cluster Laranja: AMVARC, CBH Rio Cai, COREDE Vale do Cai, Portão, S. S. do Cai, Montenegro

## 5.6 A ARS E O POTENCIAL DAS REDES PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA

A teoria metodologia da Análise das Redes Sociais (ARS) foi utilizada para avaliar se as redes político-institucionais existentes na RMPA teriam, por si só, o potencial necessário para contribuir na implementação da governança metropolitana.

Constatou-se de acordo com os resultados obtidos, a partir da metodologia da ARS, de acordo com as configurações e métricas geradas por meio do software Gephi, que nenhuma das redes analisadas apresentou a coesão (densidade) suficiente para, por si só, implementar a governança interfederativa. Mesmo a rede potencial gerada a partir da participação de todos os atores: municípios e as diferentes associações e redes de atores existentes na RMPA, não possui densidade para implementar a governança interfederativa.

Entretanto, observa-se que as redes constituídas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, embora sejam centralizadas, ou egocentradas, configuração que demonstra um isomorfismo mimético com as redes de Associações de Municípios, a partir coordenação do estado vem cumprindo com as definições que lhes foram formalmente atribuídas em lei. O que demonstra a necessidade da coordenação do estado para reunir os diferentes atores para o desenvolvimento da governança interfederativa.

Entre os resultados observados, que atestaram a validade da ARS para o estudo da interação entre atores, verificou-se que os *clusters* de municípios corresponderam aos que mantém maior integração entre si e nem tanto com outros municípios da RMPA, tal como de fato ocorre, por exemplo, com os municípios de São Jerônimo, Charqueadas e Arroio dos Ratos, o que comprova que a ARS foi capaz de expressar a realidade tal como atualmente se encontra.

Outra comprovação sobre a validade dos resultados gerados pela ARS se deu em relação aos atores, ou nós da rede de municípios. O ‘Grau’ alcançado pelos municípios no ranking do conjunto dos municípios da RMPA – considerando que ‘Grau’ reflete a quantidade absoluta de vínculos, ou laços, que um nó estabelece – correspondeu à importância que alguns municípios de fato detêm no conjunto. Assim, Novo Hamburgo apresentou Grau 9, seguido por Porto Alegre, que alcançou Grau 8. Por sua vez o maior escore de influência (*eigencentrality*) na rede de municípios da RMPA foi alcançado por Porto Alegre, confirmando a posição de polo da região.

Dada a tendência de instituição de RMs e implementação das definições do EM nos demais estados, identifica-se como questão futura a responder: a) Qual a explicação ao fato do estado do RS se manter alheio ao movimento institucional-metropolitano existente no país?

## 6 SURVEY: OS ATORES E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO PLENA NA RMPA

Esta seção expõe os resultados da pesquisa de campo, realizada com base em questionário eletrônico elaborado para obter informações junto aos atores – que atuam em municípios e em entidades representativas da sociedade na região metropolitana de Porto Alegre – acerca do conhecimento e interesse na implementação das definições legais estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, com vistas à instituição da governança metropolitana e o processo de planejamento integrado na região.

Observa-se que o envio dos questionários eletrônicos permitiu viabilizar a pesquisa de campo em função da pandemia, que impediu a elaboração de entrevistas presenciais. Assim, no período entre 04 de maio e 23 de junho/2021 os questionários foram enviados por *email*, ou por *WhatsApp*<sup>66</sup> aos atores chave, enquanto o formulário eletrônico ficou apto a receber as respostas entre 04 de maio e 29 de julho de 2021. O número de destinatários do questionário nos 34 municípios correspondeu à 148 diferentes endereços de *e-mails*, que somado aos atores de outras entidades de interesse da pesquisa, da categoria de representantes da sociedade, que integrariam o colegiado deliberativo de uma governança na RMPA, somaram aos todo 191 destinatários dos *e-mails* enviados com o link de acesso à pesquisa. Entretanto, para obter as respostas foi necessário fazer contato por telefone e enviar, aos mesmos destinatários, por diversas vezes o *e-mail* com o link de acesso ao questionário no aplicativo *google form*.

Os *e-mails* com a explicação do objetivo da pesquisa, e o link do questionário, foram encaminhados diretamente aos gestores municipais, secretários de órgãos dos 34 municípios, considerados atores chave pela sua atuação junto às políticas públicas relacionadas às FPICs, tais como os transportes, a habitação, o meio ambiente, o saneamento, além do planejamento ou desenvolvimento econômico, embora muitas dessas políticas não sejam o único objeto da atuação de um órgão, visto que na maioria das administrações dos municípios da região, estão agregadas à outras políticas nas secretarias municipais.

Devido à realização das eleições municipais em 2020 a organização e os gestores nas administrações municipais era recente, motivo que dificultou encontrar os endereços de *e-mail* nos sites das prefeituras, estes ou ainda não haviam sido atualizados, ou não informavam os *e-mails* de contato dos gestores ou do órgão de interesse da pesquisa, o que nos levou, em muitos

---

<sup>66</sup> Atendendo a solicitação do presidente do Fórum gaúcho dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o link do questionário foi enviado aos presidentes dos CBHs por *watts app*, por entender que facilitaria o envio das respostas.

casos, a realizar contato por telefone para obter os dados dos destinatários, nomes e endereços de *e-mail*. Apesar do questionário ser anônimo, nem todos os selecionados para participar da pesquisa responderam.

Entre as entidades representativas da sociedade, os questionários foram enviados: aos presidentes dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), que se localizam total ou parcialmente na RMPA, às Associações de Municípios e aos Consórcios Municipais com sede na RMPA, aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) que reúnem municípios da região metropolitana.

Nos casos em que os respondentes também eram servidores das prefeituras se optou por incluí-los como representantes dos municípios. Foram também enviados questionários às Associações Comerciais, Industriais e de Serviços com representação nos municípios, e às Uniões de Associações de Moradores de Bairros e Vilas dos municípios da RMPA que se conseguiu obter os dados de contato, mas essas representações da sociedade tiveram pequena participação para responder aos questionários.

No Anexo A se encontra a relação de todos os participantes da pesquisa *survey* e suas respectivas vinculações, o que permitiu realizar as análises de redes sociais (ARS). Para o envio dos questionários os dados dos endereços eletrônicos ou de contato por *WhatsApp* foram previamente pesquisados.

## 6.1 QUALIFICAÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Dos 34 municípios apenas oito não participaram ou não foram representados, houve respostas de 02 atores que atuam em municípios que não informaram qual o seu município. Assim, os municípios da RMPA que participaram da pesquisa corresponderam a 76% do total. Apenas Araricá, Arroio do Ratos, Capela de Santana, Igrejinha, Nova Santa Rita, São Jerônimo, Sapucaia do Sul não foram representados ou não participaram da pesquisa.

Foram respondidos ao todo 59 questionários, para o total de 191 e-mails enviados com o *link* do questionário. A Tabela 14 apresenta a contribuição, em termos absolutos e percentuais, das respostas ao questionário, segundo os grupos de atores das categorias de análise da pesquisa, que correspondem às respectivas instâncias, definidas pelo EM para integrar a governança metropolitana.

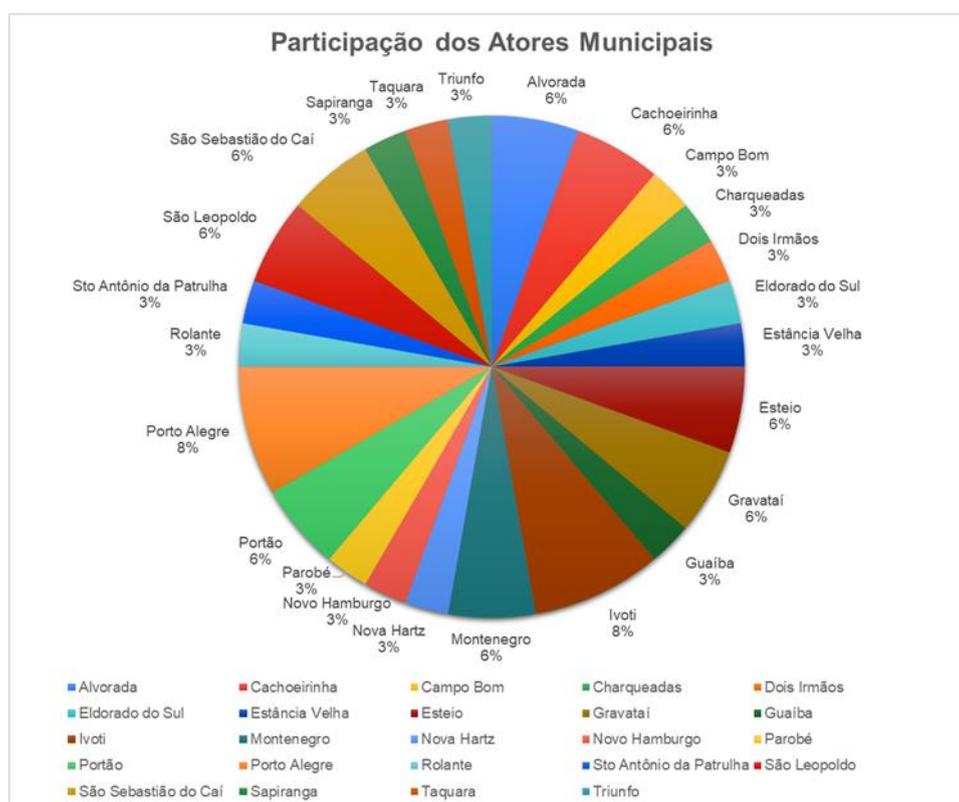
Tabela 14 – Contribuição Dos Conjuntos De Atores Para A Pesquisa.

CONJUNTOS DE ATORES		Destinatários		Respostas	
		Nº	%	Nº	%
<b>Total</b>		191	100%	59	100%
<b>Instância Executiva</b>	Representantes de 34 Municípios	148	77%	40	68%
<b>Colegiado Deliberativo</b>	COREDEs	4	2%	5	8%
	CBHs	10	5%	10	17%
	Outros	24	13%	4	7%

Fonte: elaborado pela autora.

Com relação ao total das 59 respostas obtidas, cerca de 39, ou 66% das respostas do questionário corresponderam à participação dos atores chave, gestores ou técnicos que atuam nas prefeituras municipais. O Gráfico 8 informa o percentual de participação de atores nos municípios que fizeram parte da pesquisa

Gráfico 8 – Percentual de Participação dos Atores - Municípios na Pesquisa



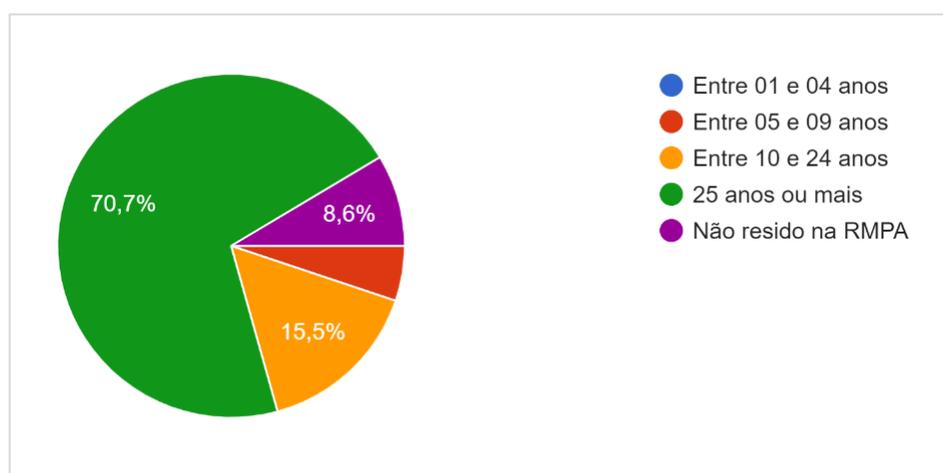
Fonte: pesquisa de campo. Elaboração da autora.

Entre os atores que participaram da pesquisa, 72% – simultaneamente – participavam de algum Conselho de Política Pública Municipal, COREDEs, CBHs, Associação de Municípios; por esse motivo e para evitar duplicidade, esses foram incluídos como respondentes pelos municípios. Na Tabela 14, o número dos respondentes que figuram como representantes dos COREDEs e CBHs, ou ‘Outros’, considera apenas os que não atuam nas prefeituras. Na categoria ‘Outros’, foram incluídos os respondentes de entidades que tiveram pouca participação na pesquisa, tais como os representantes de Associações Comerciais Industriais e de Serviços e atores da sociedade que se identificaram como participantes de Conselhos Municipais ou de União de Associações de Bairros e Vilas.

O questionário foi submetido ao comitê de ética, porém não houve retorno. Portanto, no email enviado aos respondentes se informava que era livre a adesão para responder ao questionário, sendo resguardado o anonimato. Assim, procurou-se qualificar os respondentes quanto ao seu tempo de residência na região metropolitana, quanto à atuação profissional, e participação em entidade para o desenvolvimento de políticas públicas, o que permitiria identificar os atores representantes das categorias da pesquisa, municípios e entidades representativas da sociedade.

Conforme apresenta o Gráfico 9, aproximadamente 71% dos respondentes informaram habitar há mais de 25 anos na RMPA, enquanto 8,6% – cinco respondentes –, informaram não residir em municípios da região.

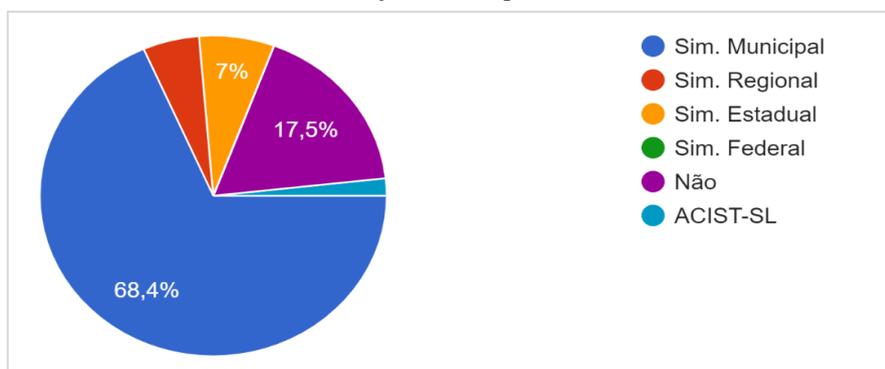
Gráfico 9 – Tempo de Residência dos Respondentes na Região Metropolitana



Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora

O Gráfico 10 informa que 68% dos respondentes atuam na administração municipal e 7% na administração estadual; 25% dos respondentes não tinham relação com o serviço público municipal ou estadual.

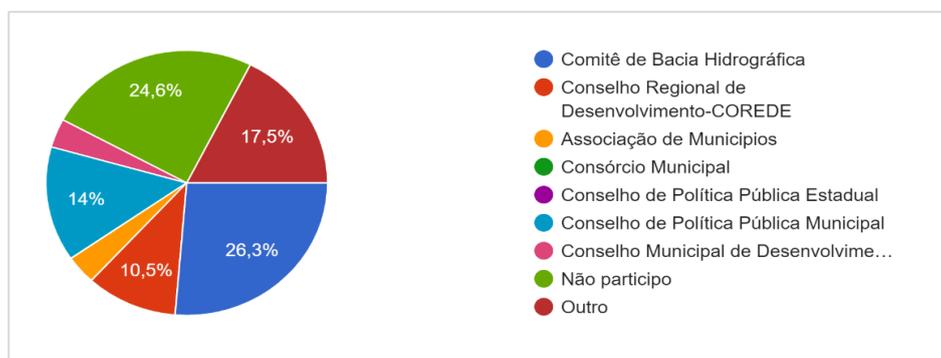
Gráfico 10 – Atuação dos Respondentes



Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Segundo o Gráfico 11 a maior participação em entidades para o desenvolvimento de políticas públicas foi dos atores ligados aos CBHs (26,3%), Conselhos de Políticas Públicas Municipais (14%), e COREDEs (10,5%). E 17,5% dos respondentes informaram “Outros”, enquanto 24,6% informaram que não participam.

Gráfico 11 – Participação dos Respondentes em Entidade para o Desenvolvimento de Políticas Públicas



Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

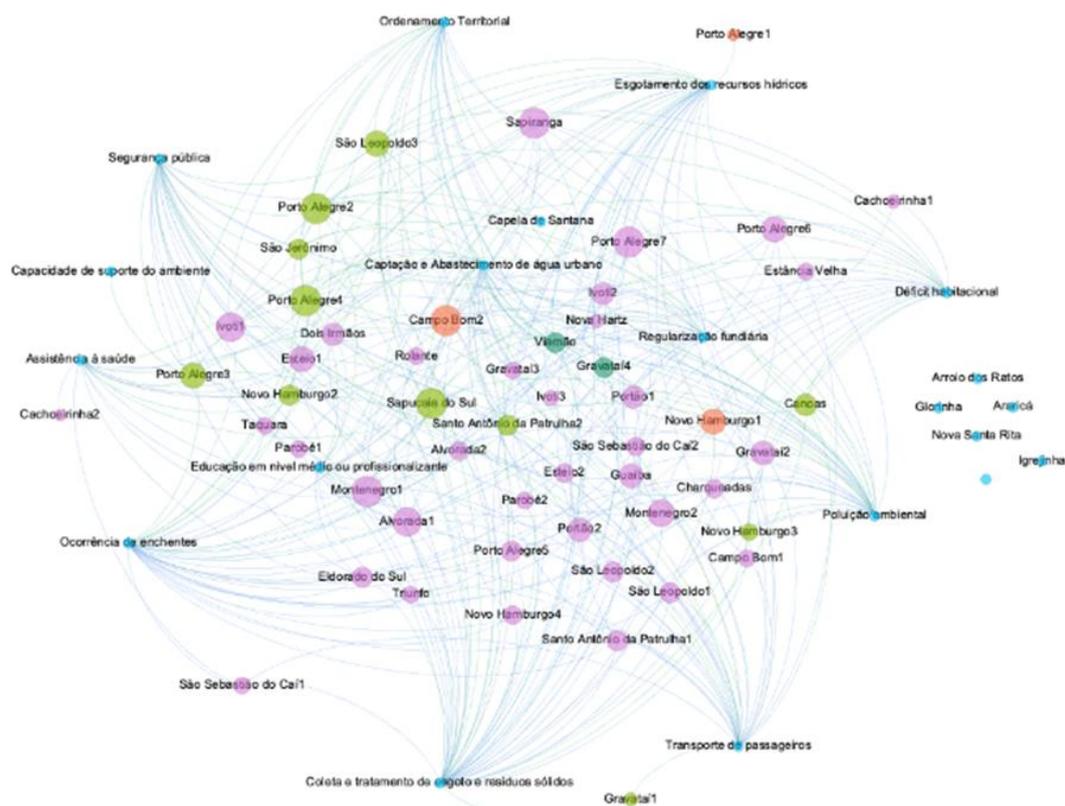
Quadro 12 – Informação dos respondentes quanto à participação em “outras” Entidades ou Conselhos

<i>Conselho Municipal do Plano Diretor</i>
<i>A ACIST participa de múltiplas atividades que visam o Desenvolvimento da Cidade e região</i>
<i>Conselho Municipal de Urbanismo de Esteio</i>
<i>Conselho Municipal de Plano Diretor e Urbanismo</i>
<i>Conselho Municipal da Cidade</i>
<i>ACINH - Associação Comercial e Industrial de Novo Hamburgo</i>
<i>Comissão do Plano Diretor</i>
<i>Cooperativa de Assistência Social Municipal</i>
<i>Conselho da Cidade</i>

Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

### 6.1.1 A Rede de Atores do Survey

Figura 22 – A rede dos atores respondentes do questionário



Fonte: elaborado pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa. (2021).

A rede está constituída por 73 nós e 349 vínculos formados em um grafo dirigido. O grafo possui uma densidade de 0,133, analisando-o de modo não dirigido, significando que a rede não é muito densa: não é uma rede com alta conectividade. As cores representam se o ator-respondente atua na administração pública municipal, estadual, ou em entidade de âmbito regional, como os COREDEs, os CBHs e as ACIS. Na rede, os respondentes oriundos da administração pública municipal estão na cor rosa, a cor laranja representa a administração pública estadual, e o verde escuro as entidades regionais. A cor verde-clara significa os que responderam que não integram a administração pública, e os nós sem laços – em azul claro – representam os municípios que não tiveram respondentes.

## 6.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

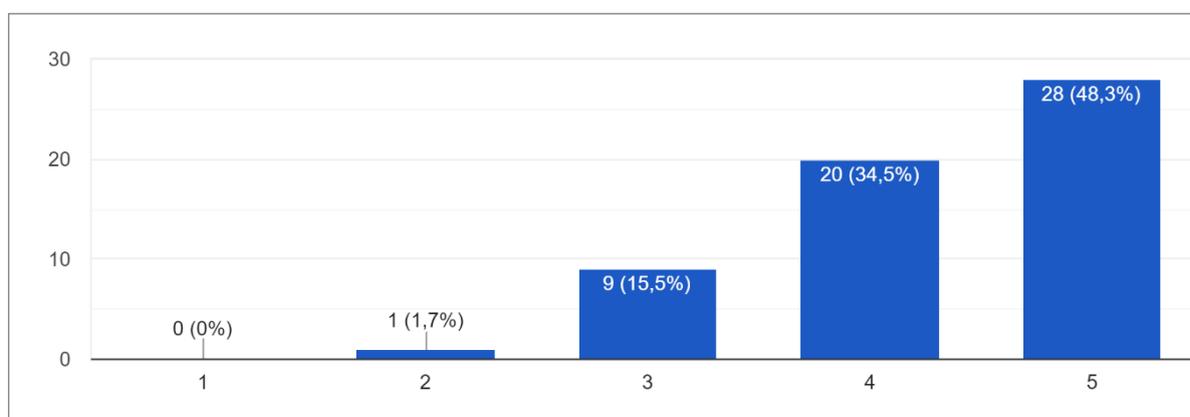
Após as questões para a qualificação dos participantes, o questionário introduz as questões que atendem ao seu objetivo: identificar – por meio das respostas dadas – os motivos que explicariam o retardamento da implementação das definições legais do Estatuto da Metrópole na RMPA. E, se possível, apreender contribuições que sejam úteis para viabilizar esse processo. Os gráficos contêm o conjunto das respostas que contempla os atores de ambas as categorias de análise. Quando necessário, expor alguma diferença entre as respostas dos dois grupos esta é comentada junto ao gráfico.

### QUESTÃO 1

1) Considera importante para o desenvolvimento de seu município o fato de pertencer à região metropolitana de Porto Alegre? As opções de escolha para as respostas foram:

**1 = Não; 2= indiferente; 3=Pouca importância; 4 = Importante; 5 = Muito importante**

Gráfico 12 – Importância atribuída pelos atores ao fato de seu município integrar a RMPA



Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração do autor.

A questão procura identificar a representatividade e importância atribuída à RMPA ao contexto municipal dos respondentes. Observa-se que 83% das respostas – o que corresponde a 48 participantes da pesquisa – atribuíram como ‘importante’ ou ‘muito importante’ para o desenvolvimento do seu município o fato de pertencer à RMPA. Entre os respondentes 22 incluíram justificativas para a resposta atribuída, cujo conteúdo é sistematizado a seguir:

Quadro 13 – Sistematização das justificativas da importância de o município pertencer à RMPA

Conurbação	<i>É uma região muito conurbada em que os impactos da ação humana no meio afetam vários territórios municipais levando à necessidade de ações planejadas em escala regional para dar conta das necessidades de qualidade de vida da população desses municípios.</i>
	<i>Conurbação, necessidade de políticas de desenvolvimento integradas</i>
Integração Municipal	<i>Promove a Integração entre os municípios e estabelece conexões produtivas.</i>
	<i>É fundamental para os municípios trabalharem conjuntamente e coletivamente, para ter ganhos de eficiência e serem mais eficazes</i>
Acesso facilitado às Políticas Públicas Infraestrutura Serviços	<i>Acesso à implementação de políticas públicas, saneamento, mobilidade, habitação</i>
	<i>O município é beneficiário de maior número de políticas públicas.</i>
	<i>Melhora as cidades</i>
	<i>Propicia ao município acesso a infraestruturas diversas</i>
	<i>Pela mobilidade e logística da região</i>
	<i>Viabiliza o acesso aos recursos destinados às regiões metropolitanas</i>
	<i>Mais acesso aos serviços públicos e oportunidades de ensino</i>
	<i>Benefício pela infraestrutura e garantia de serviços presentes na Região</i>
Trabalho, Emprego	<i>Ampla disponibilidade de trabalho</i>
Relação Interfederativa Participação	<i>Maior contato e assessoramento dos órgãos do estado</i>
	<i>Reconhecimento pelo governo do estado</i>
	<i>Traz a necessidade de políticas de desenvolvimento integradas</i>
	<i>Traz para seus municípios mais responsabilidade na legislação e tomada de decisões</i>
Visibilidade	<i>A proximidade com a capital traz relevância às outras cidades</i>
Proximidade Capital	<i>A proximidade com a capital contribui para suprir a falta de serviços para população</i>
	<i>A proximidade com a Metrópole, atrai oportunidades de desenvolvimento</i>
	<i>A infraestrutura da região facilita de acesso a diferentes cidades de forma rápida</i>

Fonte: Pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Observa-se que 83% das respostas atribuíram como ‘importante’ ou ‘muito importante’ o fato de o município pertencer à RMPA. De acordo com as informações incluídas nas justificativas, verifica-se que a importância atribuída é fundamentada com relação às políticas públicas, serviços públicos, infraestrutura, logística, e a integração entre os municípios, o que propicia o desenvolvimento.

As respostas acima não distinguem as categorias de atores, pois tanto o grupo de respondentes relacionados aos atores municipais como os demais apresentaram justificativas similares, mas, houve justificativas para duas respostas que atribuíram ‘3’ - ‘**Pouco importante**’.

Um ator ‘representante da sociedade organizada’ incluiu seguinte justificativa:

*“O próprio estado não usa essa unidade de gestão para suas políticas públicas”.*

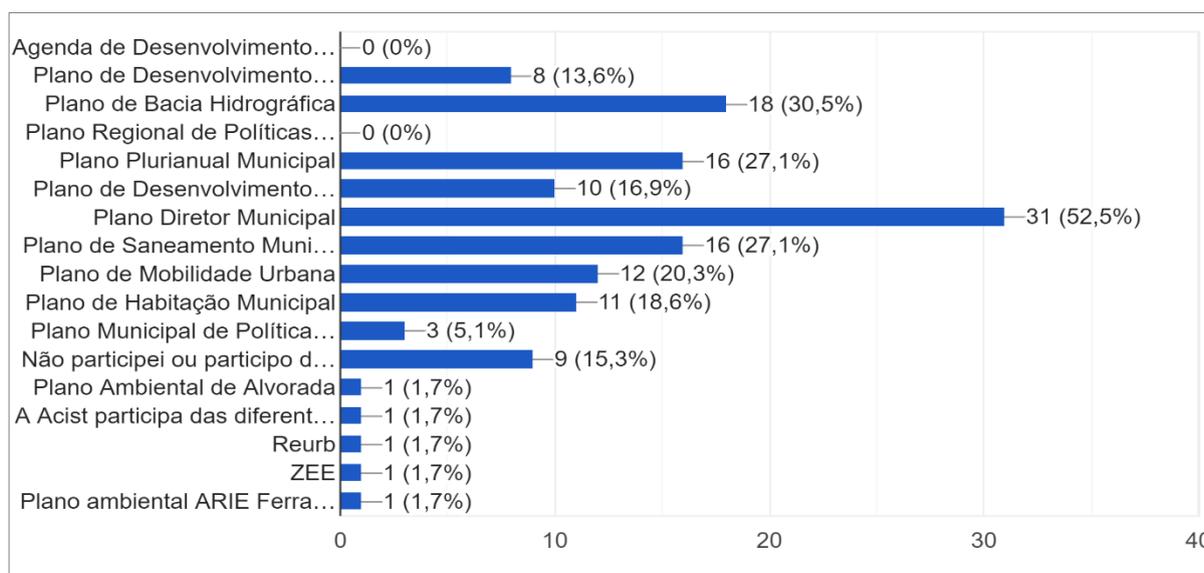
Outra resposta, do grupo de atores da categoria ‘município’, informa como justificativa:

*“Considero pouca importância, pois isso não agrega nada à nossa cidade”.*

## QUESTÃO 2

2) Conhece, ou participou do processo de elaboração e, ou, execução de algum plano municipal, regional ou estadual? Em caso afirmativo, assinale uma ou mais opções, ou caso seja um plano diferente, inclua em "Outros"

Gráfico 13 – Participação em processo de elaboração ou execução de plano municipal, regional ou estadual



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

A segunda questão tem por objetivo avaliar se os respondentes teriam participado da elaboração ou execução de algum plano municipal, ou plano de política setorial, plano regional ou, ainda, de agenda metropolitana. As respostas apresentadas incluíam opções contemplando: Agenda Metropolitana, Planos de Políticas Públicas Setoriais, Plano Plurianual Municipal, Plano Regional de Desenvolvimento, Plano Diretor Municipal, e a opção: ‘Não participei, ou participo do processo’ e, ‘Outro’, nesta última opção o respondente poderia incluir outro(s) plano(s) em que tivesse participado. Ainda, os respondentes poderiam assinalar quantos planos tivessem participado.

De acordo com as respostas, no Gráfico 13, observa-se que não houve respondentes com experiência na elaboração de Agenda de Desenvolvimento Metropolitano e em Planos Regionais de Políticas Públicas, o que revela a ausência desse tipo de plano. Os atores representantes dos municípios têm maior experiência em Plano Diretor, Plano de Bacia Hidrográfica, Plano de Saneamento Municipal, Plano de Mobilidade e Plano Plurianual, enquanto no grupo dos atores representantes da sociedade na sua maioria têm experiência em Plano Regional de

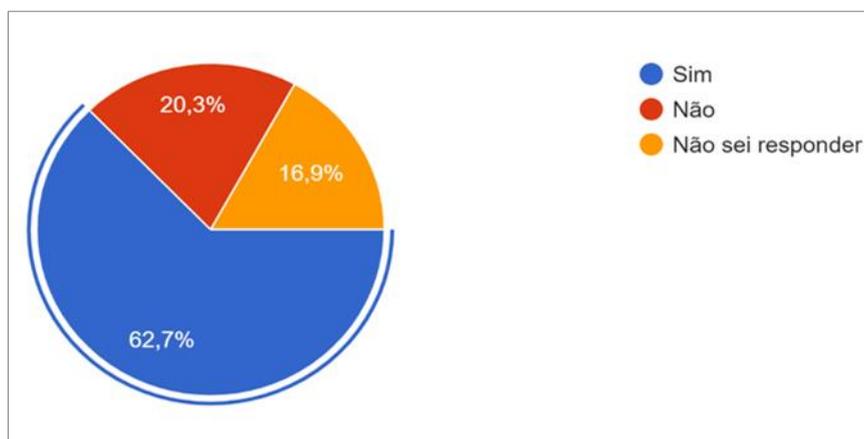
Desenvolvimento e Plano de Bacia Hidrográfica. A maior participação – 52,5%, 31 respondentes – ocorreu na elaboração ou execução de Plano Diretor Municipal, seguido de Plano de Bacia Hidrográfica (30,5%), Plano Plurianual e Plano de Saneamento Municipal, ambos com o mesmo percentual e participação pelos respondentes (27,1%), Plano de Mobilidade Urbana (20,3%), e Plano de Habitação Municipal (18,6%). Apenas 8 respondentes do conjunto total não haviam participado da elaboração ou execução de algum plano.

Entre os respondentes que informaram ter participado da elaboração de plano, tanto o grupo dos atores da categoria ‘município’, quanto os da categoria ‘representantes da sociedade organizada’ informaram participação em um ou mais tipos de planos, o que demonstra que há um corpo de conhecimento apto ao desenvolvimento do planejamento integrado na RMPA para o planejamento das FPICs

### QUESTÃO 3

- 3) A respeito do(s) plano(s) que conhece – ou de que participou – é possível afirmar que, no processo de elaboração foram considerados outros planos, seria correto afirmar que houve inter-relação deste com outros planos de políticas públicas pertinentes?

Gráfico 14 – Percentual de Atores com Atuação em Planos Inter-relacionados a Outros Planos



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Por meio dessa questão, procurou-se verificar como se dá o processo de elaboração e planejamento das políticas públicas na região. De acordo com as respostas apresentadas no Gráfico 14, entre os 59 respondentes, 37 haviam atuado – ou estão atuando – na elaboração de planos em que foram considerados outros planos.

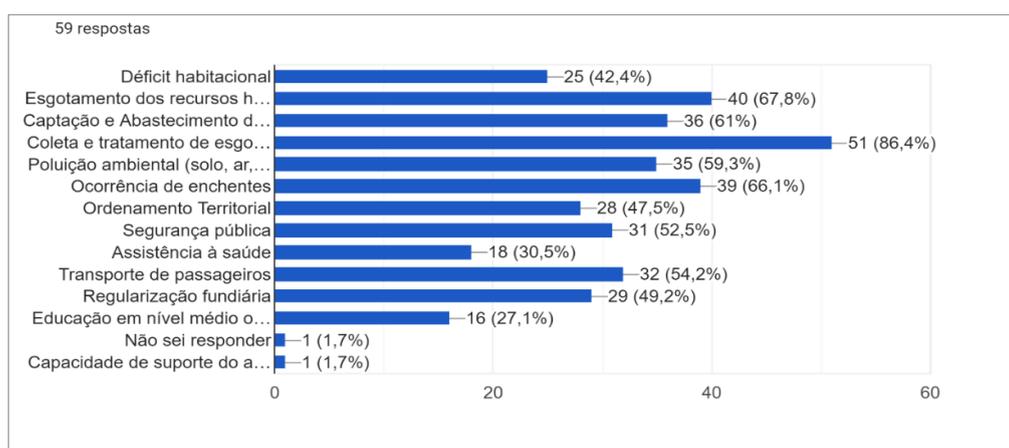
Entre os planos citados pelos representantes dos municípios estão: Plano Diretor, Plano Plurianual, Plano de Saneamento Municipal, Plano de Habitação, Plano de Bacia Hidrográfica.

No grupo de representantes da sociedade, foram citados os planos: Plano de Desenvolvimento Regional, Plano de Bacia Hidrográfica, Plano Diretor Municipal e Plano de Saneamento Municipal. Ainda, as respostas informam que há participação e contribuição dos atores da categoria ‘representantes da sociedade’ também na elaboração de planos de âmbito municipal. Por meio das respostas atribuídas é possível concluir que o conjunto dos respondentes atua, ou atuou, em diferentes planos, e que o processo de elaboração levou em consideração a transversalidade dos temas e suas interferências para o contexto do espaço alvo da elaboração desses planos.

#### QUESTÃO 4

- 4) Assinale, entre as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC’s), aquelas que considera prioritárias para o planejamento integrado entre municípios, na região metropolitana de Porto Alegre. (vide na Introdução o significado de FPIC's)

Gráfico 15 – Percentual de Prioridade Entre as FPICs na RMPA Segundo os Atores



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Quadro 14 – Contribuições dos Respondentes quanto às FPICs Prioritárias

“Principalmente na questão recursos hídricos, é muito importante o estudo em conjunto, pois a nascente do Rio Gravataí fica aqui em Santo Antônio, e a do Rio dos Sinos fica aqui no município vizinho, Carará.”

“Todas as Funções devem ser planejadas com visão integrativa e colaborativa "inter" e "entre" municípios.”

“As intervenções a nível metropolitano deveriam se limitar às questões que afetam – de fato – mais de um Município, como o uso dos mananciais e os efluentes líquidos gerados que acabam por poluir a mesma bacia, e tudo aquilo a mais que não possa ser contido dentro das divisas territoriais do Município. Creio que a Metroplan deveria se ater às análises, gerenciamentos e aplicações que afetem mais de um Município [...]”

*“A ausência do estado tem se mostrado em grande parte pela ausência de integração ou interação entre as políticas públicas, assim aumentando o gargalo de percepção do contribuinte.”*

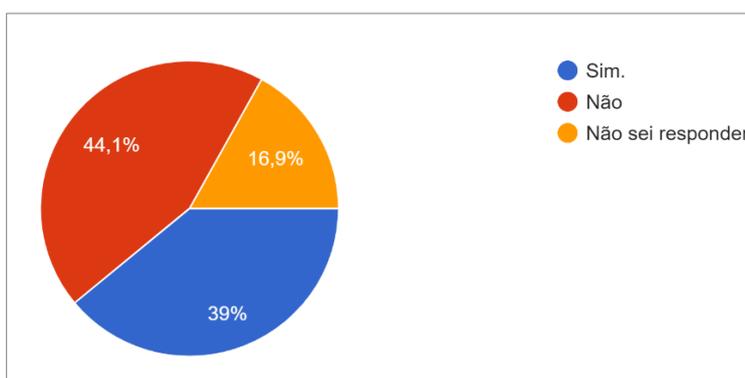
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

De acordo com o Gráfico 15, entre os respondentes, 51 (86,4%) consideram prioritário para o planejamento integrado na região a coleta e o tratamento de esgotos, seguido do esgotamento dos recursos hídricos, ocorrência de enchentes e captação e abastecimento de água. Percebe-se a preocupação pela sustentabilidade ambiental da região. Houve ainda algumas complementações incluídas pelos respondentes, demonstrando a preocupação pela análise integrada e pelo estudo conjunto das FPICs na região metropolitana as quais transcrevemos a seguir:

## QUESTÃO 5

5) Você tem conhecimento da realização de plano integrado, projeto(s) ou ação conjunta, entre municípios na região metropolitana de Porto Alegre, visando à solução de problemas e, ou, aproveitamento de oportunidades em situações envolvendo Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's)? (vide, entre outras, as FPIC's citadas na questão anterior) Caso afirmativo, informe os municípios envolvidos, a FPIC's, alvo do plano, ou ação integrada.

Gráfico 16 – Conhecimento Quanto à Realização de Planos, Projetos Integrados



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

As respostas do Gráfico 16 informam que 39% dos respondentes tem conhecimento do desenvolvimento de planejamento integrado entre os municípios. Nota-se que já existem processos de planejamento integrado embora 61% responderam que não participam de processos de planejamento integrado entre municípios na RMPA, ou desconhecem a sua realização.

Quadro 15– Informação de Planos e Projetos Integrados e Municípios Envolvidos

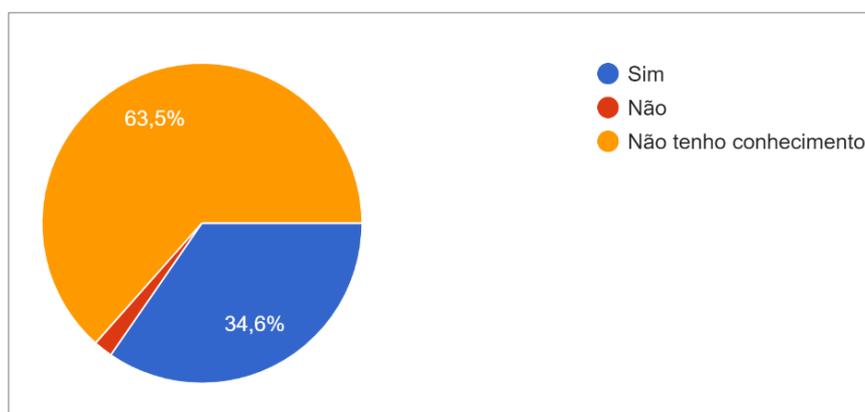
<i>Alvorada - Esteio - Eldorado do Sul - Guaíba - Sapucaia do Sul - Ocorrência de enchentes</i>
<i>Plano de Bacia do rio do Sinos</i>
<i>Consórcios Municipais, Regionalização em Saúde, Bacias Hidrográficas</i>
<i>Novo Hamburgo, Portão, Ivoti, São Leopoldo</i>
<i>Gravataí, Cachoeirinha, Canoas e Porto Alegre - Plano Contra Cheias e Estiagens Da Metroplan</i>
<i>Comite Pró Sinos</i>
<i>Da ação mais recente que me recorde é o levantamento, realizado pela METROPLAN, das áreas urbanas sujeitas à inundação, na bacia do Rio dos Sinos e região metropolitana de Porto Alegre.</i>
<i>Posso citar a consulta popular onde participei no ano de 2016 e o COREDE sugeria uma Rota Turística Integrada entre Cachoeirinha, Gravataí, Glorinha e Santo Antônio.</i>

Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

## QUESTÃO 6

- 6) Se a resposta anterior foi "Sim" houve a participação e apoio de órgão estadual de planejamento metropolitano quando da elaboração do plano integrado, ou de projeto(s) envolvendo municípios da RMPA?

Gráfico 17 – Participação de Órgão Estadual na Elaboração de Planos, Projetos Integrados



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

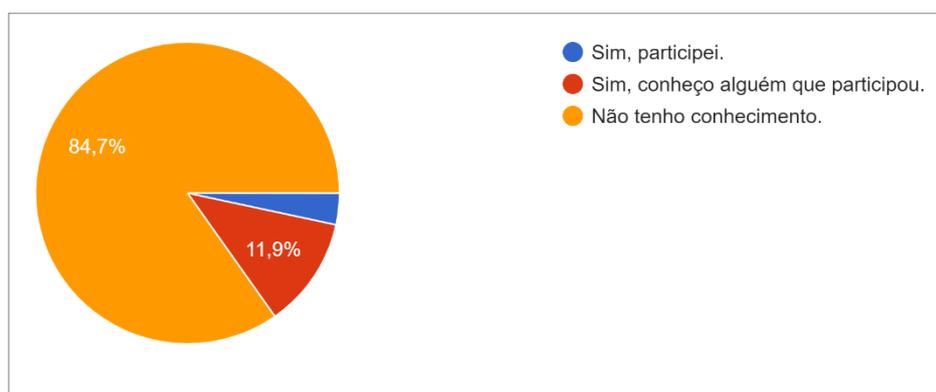
De acordo como Gráfico 17, a resposta atribuída por cerca de 64% dos respondentes, informa que não têm conhecimento da atuação do órgão estadual de planejamento metropolitano no processo de desenvolvimento de plano integrado entre municípios ou em projeto envolvendo municípios da RMPA, o que poderia estar revelando a atual falta de condição do órgão de planejamento metropolitano em desenvolver atividades junto aos municípios da região, visto a sua extinção ter sido proposta pelo governo do estado e aprovada pelo poder legislativo. Ainda, o desconhecimento dos respondentes quanto ao capital social acumulado por meio século de

atuação desse órgão no desenvolvimento de planos e ações realizadas na região metropolitana, demonstra a insuficiente participação e atuação do estado junto aos municípios metropolitanos.

## QUESTÃO 7

7) Você tem conhecimento da atuação prévia de um Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e de sua proposta de agenda de desenvolvimento para a RMPA?

Gráfico 18 – Conhecimento de Atuação Prévia de Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM)



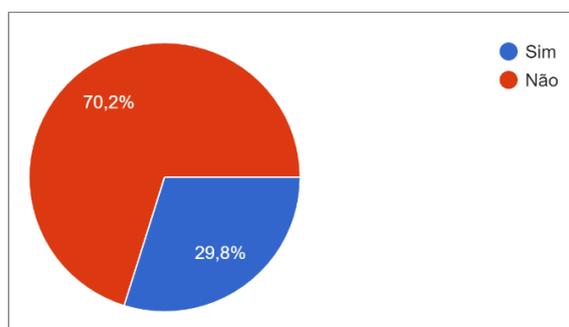
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Como apresenta o Gráfico 18, a partir da resposta atribuída por cerca de 85% dos respondentes se verifica o desconhecimento do processo para a instituição do Conselho Deliberativo Metropolitano, ocorrido entre 2011/2012, assim como da sua atuação.

## QUESTÃO 8

8) Você já conhecia as diretrizes da lei 13.089/2015, Estatuto da MetrÓpole, antes de participar dessa pesquisa?

Gráfico 19 – Conhecimento Das Diretrizes da Lei 13.089/2015 Estatuto da MetrÓpole



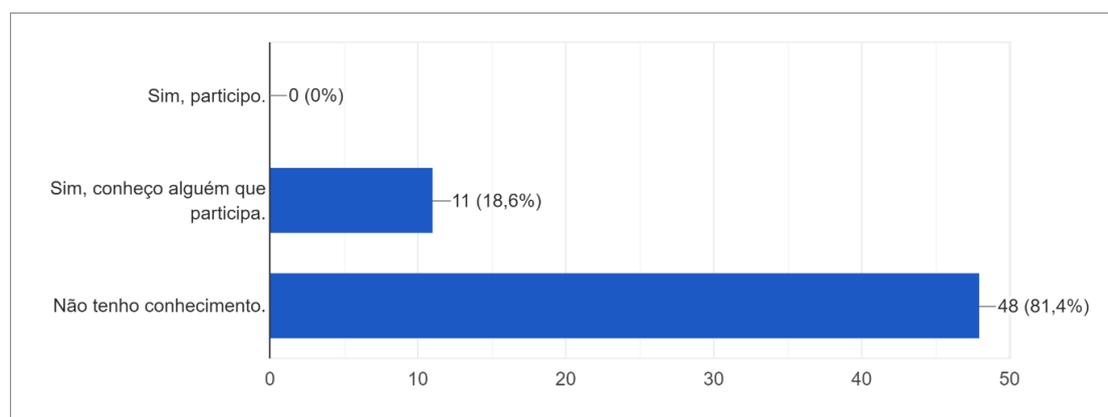
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

A questão 8 trata de outra questão-chave, pois revela que os representantes dos municípios e das instituições consolidadas na RMPA não conhecem as diretrizes da política metropolitana estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole. Aqueles são mantidos sem ação diante da perspectiva de atuarem em prol de um movimento em que serão os protagonistas do processo político para as definições do rumo a ser dado nas questões prioritárias que pairam sobre o futuro da RMPA.

## QUESTÃO 9

- 9) Participa ou conhece alguém que, atualmente, participa de ações para o encaminhamento da instituição de uma Governança Interfederativa na RMPA?

Gráfico 19 – Participação, ou conhecimento quanto à instituição de Governança Interfederativa



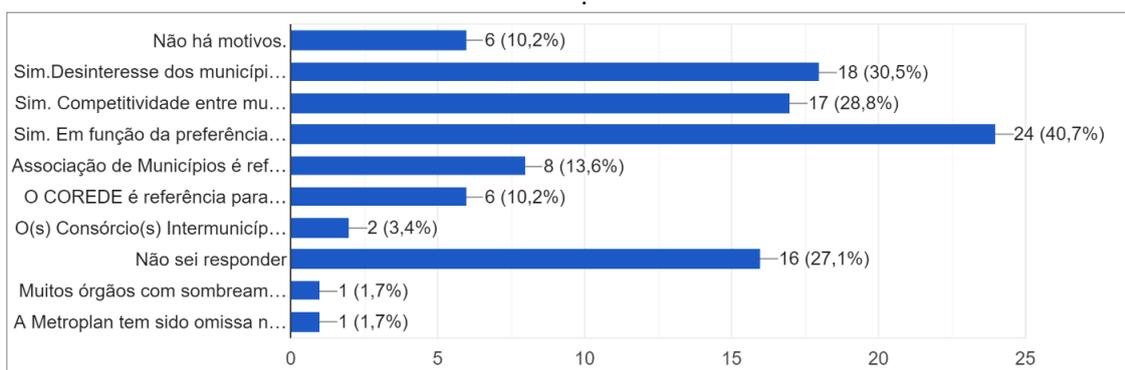
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Nenhum dos participantes da pesquisa participa ou tem conhecimento de ações para a instituição de uma governança interfederativa, apenas 6 pessoas responderam que conhecem alguém que participa de ações para a instituição de uma governança interfederativa. Essa deveria ser uma questão a ser publicizada para que todos os interessados, governos, a população e os representantes da sociedade participassem.

## QUESTÃO 10

- 10) Considera que há motivos que dificultariam a instituição e implementação efetiva da Governança Interfederativa na região metropolitana de Porto Alegre? Em caso afirmativo, assinale uma ou mais opções a seguir, ou inclua um motivo diferente na opção "Outros".

Gráfico 20 – Motivos que Dificultam a Instituição da Governança Interfederativa na RMPA



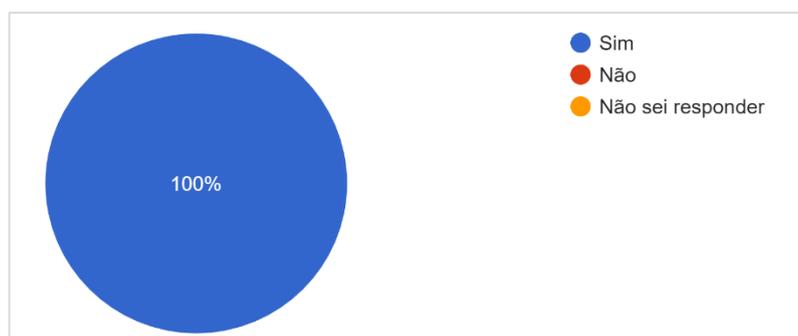
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora

As respostas da Questão 10, expressas no Gráfico 20 informam que – aproximadamente – 41% dos respondentes selecionaram como resposta para a dificuldade na instituição da governança interfederativa: “*Em função da preferência por agendas político-partidárias*”; seguida da opção que informa sobre o “*Desinteresse dos municípios na elaboração de uma agenda para a RMPA*” e a “*Competitividade entre municípios, ou microrregiões, em detrimento da visão regional*”. Ainda, 27% não souberam informar, outros informaram que a “*Associação de Municípios é referência para a elaboração de agenda regional*”. E, para 13,6%, o motivo para a dificuldade na instituição da governança interfederativa metropolitana diz respeito ao fato de que “*O COREDE é referência para a agenda regional dos gestores municipais*”. Apenas 10,2% consideram que não há motivos que dificultam a instituição efetiva de uma Governança Interfederativa na RMPA.

## QUESTÃO 11

11) Considera importante a manutenção de um processo constante de planejamento integrado entre municípios e estado, em regiões metropolitanas?

Gráfico 21 – Importância da Manutenção de Processo de Planejamento Interfederativo em RMs



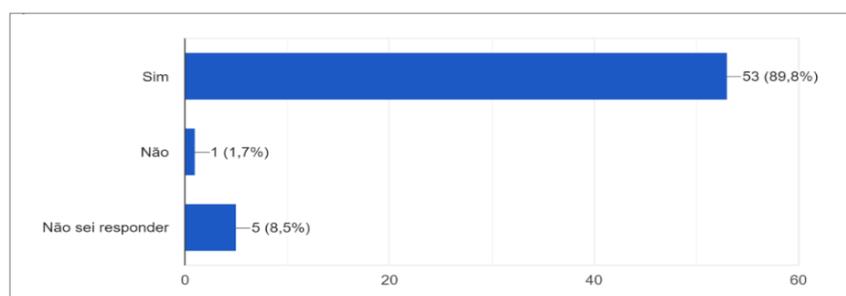
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

A questão 11 trata-se de uma questão-chave, permite avaliar a predisposição dos representantes – dos municípios e de entidades de representação da sociedade – para a implementação de um processo de planejamento metropolitano, o que deverá incluir previamente a reorganização da governança. O Gráfico 21 informa que há consenso entre os que participaram da pesquisa, sobre a importância na manutenção permanente do processo de planejamento interfederativo em regiões metropolitanas.

## QUESTÃO 12

12) Muitos municípios da RMPA participam de consórcios para suprir necessidades comuns. A exemplo dos consórcios, considera que os municípios metropolitanos poderiam criar e gerir um fundo de investimento comum para aplicar recursos financeiros na solução de problemas ou projetos que beneficiam a própria região metropolitana?

Gráfico 22 – Criação e Gestão de Fundo de Investimento para a RMPA pelos Municípios



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

De acordo com o Gráfico 22 cerca de 90% dos respondentes consideram que os municípios da RMPA poderiam criar e gerir um fundo de investimento comum para aplicar os recursos financeiros na solução de problemas ou projetos que beneficiem a própria região.

Quadro 16 – Observações dos respondentes sobre a implementação de um Fundo Metropolitano

<i>Objetivamente questões como: saúde, meio ambiente, tratamento de esgoto doméstico e resíduos sólidos, poderiam ser tratados de forma consorciada pelos municípios da RMPA</i>
<i>Risco de predominar direcionamentos de investimentos que interessem a pequenos grupos, com influência partidária e de interesse econômico, principalmente no que tange a disputas por ocupação e uso territorial não apropriado para fins de urbanização.</i>
<i>Os consórcios facilitam – inclusive – licitações (agilidade e preços menores)</i>
<i>Vários municípios pensando um bem comum</i>
<i>O interesse político fica acima do bem comum</i>
<i>Não entendo como poderia ser gerenciado este fundo proposto</i>
<i>Temas como gestão das águas e saneamento são um campo de trabalho de articulação regional na minha</i>

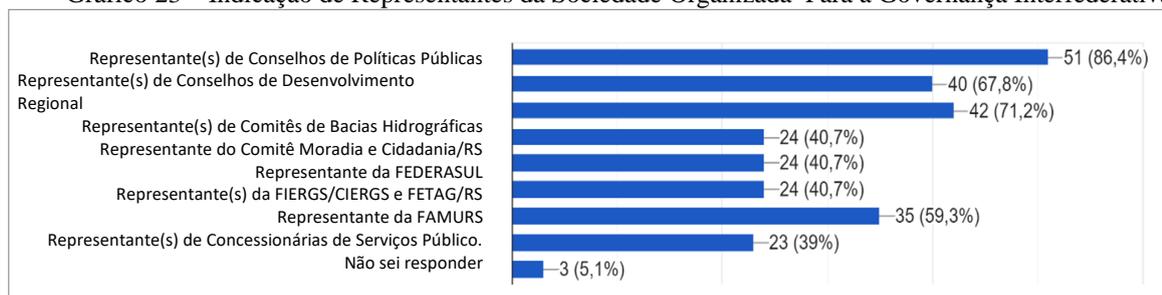
<i>experiência pessoal em Comitê de Bacia</i>
<i>Constituir um Fundo Investidor em prédios históricos com vistas a sua reconversão de uso</i>
<i>Melhoraria o desenvolvimento dos Municípios</i>
<i>Saneamento total</i>
<i>Com certeza um fundo onde os municípios tenham maior autonomia e facilidade para gerir os recursos necessários para viabilizar seus projetos</i>
<i>Importante um fundo de reserva</i>
<i>Mas sabidamente os municípios estão sempre sem dinheiro...</i>
<i>Penso que as questões peculiares e de interesse comum, poderão ser previamente definidas como possíveis ao credenciamento de um fundo....</i>

Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

### QUESTÃO 13

13) A seu ver, quais os representantes da sociedade organizada que deveriam participar da instância deliberativa em uma Governança Interfederativa na RMPA? Selecione quantas opções julgar pertinentes ou inclua nova opção em "Outros":

Gráfico 23 – Indicação de Representantes da Sociedade Organizada Para a Governança Interfederativa



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Entre os participantes da pesquisa 86% entendem que os membros dos Conselhos de Políticas Públicas, deveriam participar como representantes da sociedade organizada, na instância deliberativa da Governança Interfederativa, apenas 5% (três) não souberam responder à questão. Os demais respondentes – além de selecionarem as entidades que consideram que deveriam participar da Governança Interfederativa – indicaram outras entidades que consideram que deveriam participar, como representantes da sociedade organizada:

Quadro 17 – Outras Entidades Indicadas pelos Respondentes para Participarem da Governança Interfederativa

<i>Associação de Moradores</i>
<i>Representante do Comitê Moradia e Cidadania/RS</i>
<i>Representante(s) da FIERGS/CIERGS e FETAG/RS</i>
<i>Representantes do setor agrícola devem ser considerados (Sindicatos, FETAG/FARSUL, EMATER/RS, IRGA)</i>

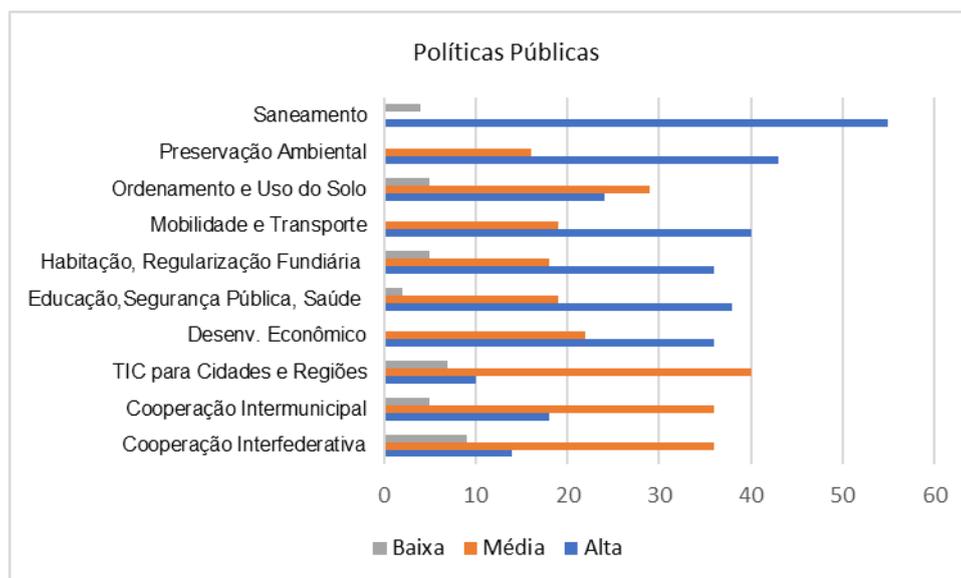
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

### QUESTÃO 14

**14)** Ao seu ver, após a instituição da Governança Interfederativa na RMPA, tal como definida por lei, qual seria o grau de prioridade para o tratamento das Políticas Públicas na Região?

Alternativas: Grau de prioridade das políticas públicas: alto, médio e baixo

Gráfico 24 – Indicação da Prioridade das Políticas para atuação da Governança Interfederativa



Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

De acordo com os resultados apresentados no gráfico da Figura 35, mais de 50% das respostas atribuíram alta prioridade para o encaminhamento da Política de Saneamento na RMPA. O que se deve ao baixo atendimento do serviço de coleta e tratamento de esgoto nos municípios da região. Quatro participantes da pesquisa incluíram sugestões de outras políticas que consideram prioritárias para a atuação da governança Interfederativa, a seguir transcritas:

Quadro 18 – Outras Políticas Públicas Consideradas Prioritárias pelos Respondentes

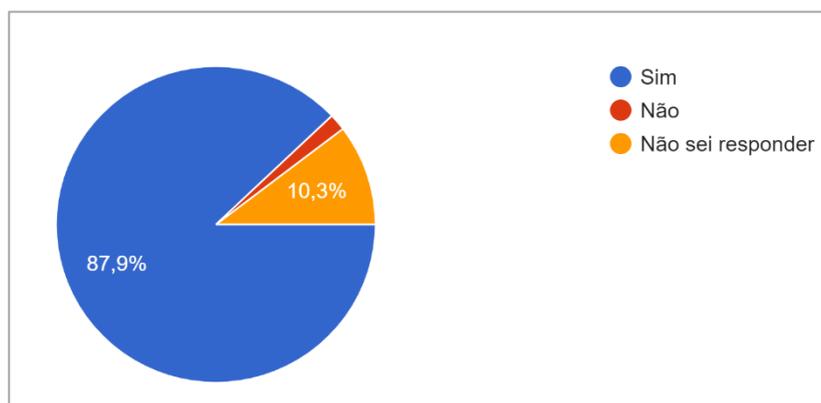
<i>Política de Integração Cultural</i>
<i>Política de preservação e incentivo de cultivos de alimentos de cadeias curtas por agricultores tradicionais e urbanos (ver Lei de Agricultura Urbana do RS). Vide também o que aponta a ONU/FAO sobre a demanda de alimentos das populações urbanas para os próximos 50 anos.</i>
<i>17 ODS como norteadores</i>
<i>Política de recuperação de sítios históricos visando sua reciclagem de uso</i>

Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

## QUESTÃO 15

15) Considera que a implementação de uma Governança Interfederativa na RMPA poderá contribuir para o alcance local do objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis, um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030 da ONU?

Gráfico 25 – Contribuição da Implementação da Governança Interfederativa para o Alcance do ODS 11 na RMPA



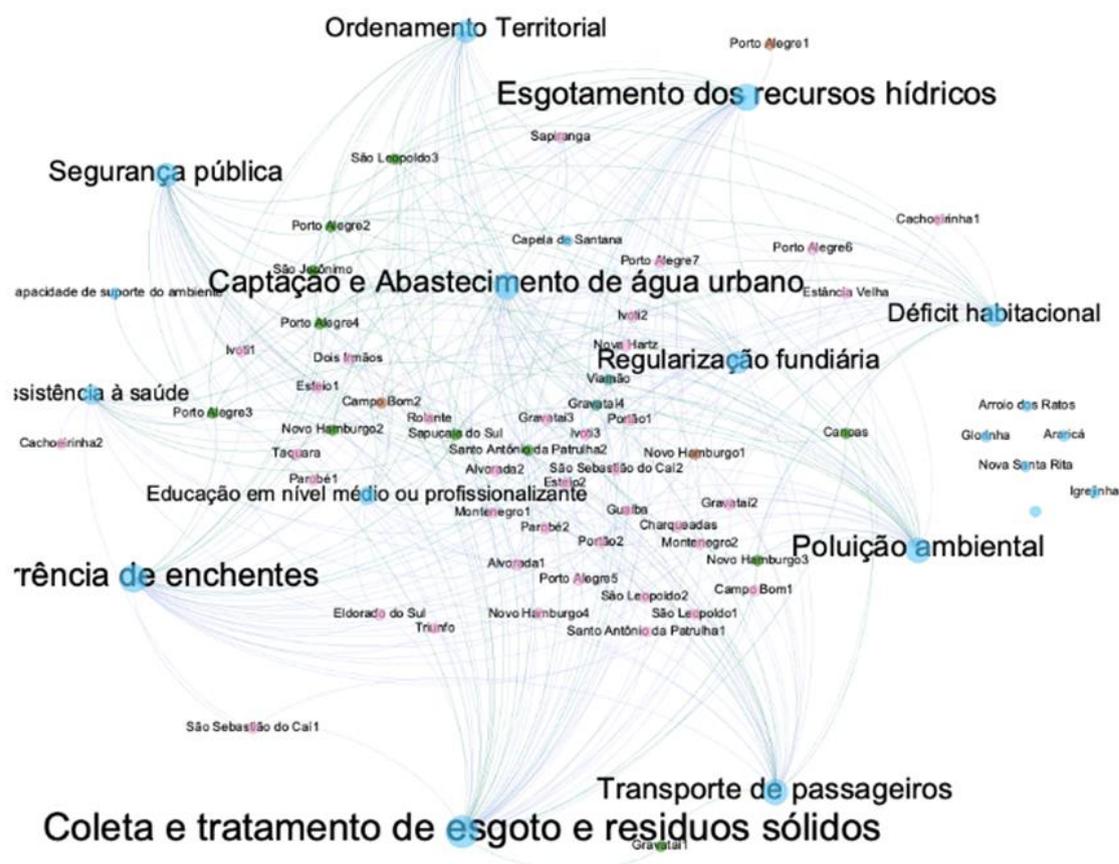
Fonte: pesquisa de campo por meio do *Google Form*. Elaboração da autora.

Cerca de 88% dos respondentes consideram que a instituição e implementação da governança interfederativa contribuirá para o Objetivo 11 que compõe a Agenda 2030 da ONU: Cidades e Comunidades Sustentáveis, um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apenas 10% afirmaram não saber responder, o que evidencia que os participantes da pesquisa têm conhecimento dos conteúdos da Agenda 2030 da ONU, que foram adotados como meta pelo país.

### 6.1.2 Análise da Rede constituída tendo por interesse as FPICs

A partir das respostas obtidas na questão nº 14 do questionário, elaborou-se uma ARS; nesta rede, os nós são as opções de políticas públicas indicadas como sendo prioritárias para o encaminhamento de diretrizes e solução, e os laços se referem à escolha ou indicação de uma ou outra política para encaminhamento prioritário pelos respondentes. Como apresenta a Figura 47, as respostas mais citadas, em evidência no grafo, referem-se aos temas ambientais: captação e abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos, esgotamento dos recursos hídricos e ocorrência de enchentes.

Figura 47 – A Rede, a partir das FPICs de Interesse na RMPA, segundo os respondentes da pesquisa



Fonte: elaboração do autor. Apoio Laboratório ARS I. Barbosa (2021).

A Figura 47 apresenta a ARS da rede sobre as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) que os representantes dos municípios, respondentes da pesquisa, consideram prioritárias para o planejamento integrado na região metropolitana de Porto Alegre. Não participaram da pesquisa seis municípios que se encontram desconectados do lado direito da rede: Araricá, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Igrejinha, Nova Santa Rita e Glorinha.

Com o grau de maior centralidade – importância – ou as FPICs prioritárias para o planejamento integrado entre municípios, é atribuído à coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos, seguido da ocorrência de enchentes e do esgotamento dos recursos hídricos.

A educação em nível médio ou profissionalizante foi considerada menos prioritária. E também chama a atenção a assistência à saúde não ter sido identificada como prioritária para o planejamento integrado. Ambas as questões poderiam ser melhor investigadas em pesquisas futuras, pois a pandemia expôs a insuficiência para o atendimento à saúde nos diferentes níveis

de complexidade nos municípios, enquanto a inserção no mercado de trabalho é propiciada pela educação, sobretudo por meio do ensino profissionalizante em nível médio.

Tabela 14 – Grau de Centralidade atribuídos às FPICs pelos respondentes do *Survey*

Funções Públicas de Interesse Social (FPICs)	Degree
Coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos	47
Ocorrência de enchentes	37
Esgotamento dos recursos hídricos	35
Captação e Abastecimento de água urbano	33
Poluição ambiental	31
Transporte de passageiros	31
Segurança pública	28
Regularização fundiária	26
Ordenamento Territorial	25
Déficit habitacional	23
Assistência à saúde	17
Educação em nível médio ou profissionalizante	15
Capacidade de suporte do ambiente	1

Fonte: elaboração pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021)

### 6.1.3 Considerações sobre as respostas obtidas no *Survey*

Considerando as respostas obtidas, tendo em vista que 70% dos respondentes desconheciam as diretrizes federais estabelecidas para as regiões metropolitanas por meio do Estatuto da Metrópole, confirmou-se o pressuposto de que o desinteresse dos municípios metropolitanos na implementação dessas diretrizes legais seria fruto de seu desconhecimento quanto ao papel que lhes cabe assumir no processo político metropolitano e das possibilidades propiciadas por esse instituto para a definição da política local metropolitana.

Embora o desconhecimento dos participantes acerca do EM, de acordo com as respostas considerando a RMPA, observou-se que há consenso quanto à importância no estabelecimento de um processo de planejamento integrado entre municípios e estado.

Confirmou-se pressuposto de que há uma fragmentação metropolitana que não só decorre da autonomia municipal dada pelo processo de descentralização federativa, como do modelo de gestão do planejamento regional adotado pelo estado, pelo qual os municípios metropolitanos, são distribuídos em diferentes Conselhos Regionais de Desenvolvimento o que produz o esvaziamento da identidade da região metropolitana como unidade de planejamento e gestão regional.

Ainda, a partir das respostas de 64% dos respondentes que informaram não terem conhecimento da atuação do órgão estadual de planejamento metropolitano no processo de planejamento integrado entre municípios ou em projeto envolvendo municípios da RMPA, reconhece-se a ausência da atuação do estado no planejamento integrado das políticas públicas em âmbito regional metropolitano. Uma resposta que corrobora para tal entendimento é a que segue: *“A ausência do estado tem se mostrado em grande parte pela ausência de integração ou interação entre as políticas públicas, assim aumentando o gargalo de percepção do contribuinte.”*

Ao fato de os municípios pertencerem à RMPA, 83% dos participantes da pesquisa atribuíram importância ou muita importância, o que revela que, apesar da região metropolitana não comportar um sistema de gestão atuante, mantém sua importância para o desenvolvimento dos municípios que dela participam. Por outro lado, a ausência da coordenação do estado na implementação das diretrizes do Estatuto da Metrópole, está implícita na seleção – pelos participantes da pesquisa – das causas que impediriam o desenvolvimento de uma governança interfederativa: *“competição entre os municípios”* e *“preferência por agendas político-partidárias”*. E está explícita na informação de um dos respondentes: *“O próprio estado não usa essa unidade de gestão para suas políticas públicas”*. O que manifesta a percepção de que haveria um esvaziamento na constituição da RMPA como unidade de planejamento e gestão, produzido pelo próprio estado.

Com relação às FPICs verifica-se consenso na preocupação dos participantes da pesquisa com relação às questões relacionadas à salubridade ambiental. O saneamento é preocupação preponderante e nesse assume maior importância o esgotamento sanitário.

A pesquisa se revelou frutífera, permitiu – mesmo à distância – conhecer as principais preocupações e ideias dos atores participantes do *survey*, bem como obter respostas às questões consideradas como premissas para um futuro processo de planejamento integrado metropolitano na RMPA. Foi ainda possível alcançar um dos objetivos expressos na pesquisa: identificar qual a importância que os atores atribuem à gestão metropolitana e ao processo de institucionalização do planejamento metropolitano.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos avanços e retrocessos constatados no processo histórico de institucionalização metropolitana na RMPA, essa tese buscou verificar as questões que interferem na estruturação e consolidação de seu sistema de governança, e qual a importância que as redes de atores político-institucionais, que se inserem na região – municípios e entidades representantes da sociedade organizada –, atribuem à implementação das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole.

Apoiada pela metodologia-teoria da Análise de Redes Sociais e nas vertentes do neoinstitucionalismo de racionalidade sociológica, tradição histórica e isomorfismo, a pesquisa visou compreender os processos que resultam em lacunas que se traduzem na atual ausência de uma governança metropolitana nesta região.

Se verifica interesse na realização de pesquisas futuras em regiões metropolitanas que alcançaram a gestão plena, ou estão em vias de alcançar, tal como estabelece o Estatuto da Metrópole, a fim de avaliar as estruturas institucionais – a atuação dos atores envolvidos – e os resultados produzidos para o conjunto dos municípios.

Na RMPA o estudo de caso permitiu verificar que a ausência de uma estratégia de planejamento integrado – verificada na frágil coesão entre as redes de atores – consubstancia a desigualdade socioeconômica de alguns municípios que, no processo de acumulação de capital produzido no seu entorno, permanecem à margem da centralidade econômica, restando-lhes, contudo, enfrentar as suas externalidades. Desse modo, é notável a persistência nos processos de exclusão social da população em alguns municípios, o que repercute em insegurança social para a região como um todo.

A esse respeito notam-se as ações – executadas pelo estado e pelos municípios – direcionadas às consequências do processo de exclusão socioeconômica na região, como exemplo, entre outras, estão aquelas que buscam coibir a violência, garantindo a eficiência das ações policiais<sup>67</sup>. Reproduzem assim um contexto de neoinstitucionalismo histórico, pela recorrência na execução de iniciativas com ênfase nas consequências<sup>68</sup>.

Notam-se, ainda, que prevalecem na região os processos que levam ao aprofundamento da desarticulação institucional metropolitana, os quais se fundamentam na conquista de territórios políticos – baseados no discurso da participação – que se refletem em perda de capital

---

<sup>67</sup> Construção pelo estado de centros de triagem prisional na RMPA, e o cercamento eletrônico providenciado pelo consórcio Granpal.

<sup>68</sup> <https://www.conjur.com.br/2021-nov-22/presos-presidio-porto-alegre-pena-contada-dobro>

social pela disputa por escassos recursos orçamentários. Assim, reproduzem uma lógica que institucionaliza a fragmentação regional em diferentes territórios político-institucionais, em detrimento da formulação e implementação de políticas articuladas, que comportariam a possibilidade de tratamento equânime às necessidades dos atores-municípios que participam da região metropolitana.

Assim, tanto a visão que considera o território como objeto de disputa pelo poder-político, quanto aquela que elabora e aplica planos a partir de uma visão setorial ou parcial do espaço, são reconhecidas pela sua ineficácia, o que se traduz em falta de articulação entre programas, projetos e ações no âmbito do planejamento, seja urbano ou regional, e na exclusão de atores institucionais, que não detendo as mesmas condições que outros quanto à centralização do poder, permanecem à margem, ou se excluem, do processo político metropolitano.

Observa-se que a instituição de um sistema de gestão, como ocorreu na RMPA em 2011, ainda que de modo legal, a partir da coalizão circunstancial das forças políticas, sem a participação de atores representantes da sociedade organizada dificilmente subsiste aos sucessivos ciclos de gestão político-governamental, os quais contribuem para a implementação de diferentes agendas e ideologias que passam a definir a 'visão' de governo ao assumir o aparelho estatal, produzindo, muitas vezes, a descontinuidade das políticas públicas estabelecidas previamente e, o sucateamento das estruturas de gestão.

Tais alterações políticas, incluem mudanças institucionais que, não raro, modificam a organização da estrutura estatal, seja pela criação e extinção de órgãos, ou pela reorientação de suas atribuições, o que comprova as teses do neoinstitucionalismo que fundamentam a mudança institucional com base em processos políticos, tal como se verificou recentemente na RMPA, o que expôs não só a falta de robustez institucional dessa estrutura de governança, mas o fato de que a sazonalidade eleitoral fez dela alvo vulnerável, visto que, pela alteração do governo que sucedeu àquele da sua criação, a mesma foi fragilizada e sua implementação descontinuada.

Dada a ausência da participação de atores representantes da sociedade organizada, a alteração da agenda política, entre uma e outra gestão do governo do estado, foi capaz de anular a atuação de um sistema de gestão integrado entre estado e municípios, instituído por meio de lei complementar à Constituição Estadual. Em seu lugar, novamente, se dá a ação dos municípios, renovada agora por meio dos consórcios municipais, reconstituindo um processo histórico fundamentado na descentralização e autonomia municipal, muito embora sua definição legal lhes reserve o espaço para apoio à execução das políticas públicas, mas não para sua elaboração, visto que as políticas públicas são definidas em nível federal para sua implementação em nível municipal.

Verifica-se que o próprio processo de elaboração da política pública metropolitana, o Estatuto da Metrópole, enquanto política *top-down*, contribuiu para a exclusão de atores - não centrais - do processo de instituição de diretrizes do planejamento metropolitano. Não só pelo hiato de 28 anos sem qualquer política federal para orientar o planejamento e a gestão metropolitana, mas, ainda, pela ausência da organização pelo nível federal de uma consulta pública, ampliada às RMs existentes à época de sua formulação. Ou seja, o processo de aprovação e tramitação dessa lei não envolveu os atores regionais. Assim, a não participação da sociedade no processo de elaboração dessa Lei, contribuiu para o resultado verificado no *survey*, uma vez que 70% dos seus respondentes não conhecem o Estatuto da Metrópole. Nessa característica intrínseca à elaboração da política metropolitana pela União, nota-se um processo de neoinstitucionalismo vinculado à tradição histórica, ou seja, na elaboração da Lei a União não incluiu os atores – municípios que participam de RMs – como partícipes do processo.

Dessa maneira se reconhecem questões que poderiam ter sido mais bem resolvidas na formulação da lei, as quais teriam contribuído para apoiar a institucionalização das governanças interfederativas, entre outras está aquela que diz respeito a um dos elementos centrais para o alcance da gestão plena metropolitana, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, cuja denominação afasta atores políticos, representantes de municípios menores, de se integrarem ao processo de planejamento. Embora as regiões metropolitanas existentes e, legalmente instituídas pelos estados, sejam integradas tanto por frações de áreas conurbadas, quanto áreas urbanas e rurais, a denominação do plano exclui as últimas. O que, entre outros elementos inseridos na política de diretrizes, o afasta da realidade de muitas regiões metropolitanas.

Logo, a denominação do plano, peça central do planejamento metropolitano, como Plano de Desenvolvimento ‘Urbano’ Integrado (PDUI), induz à fragmentação institucional e espacial, pois exclui não só as áreas rurais existentes nas RMs, como também os municípios, que embora metropolitanos, não detém sua área urbanizada como a de maior importância, tal como ocorre em muitos municípios da RMPA. O que resulta na fragmentação do espaço metropolitano, pela simples inclusão do termo ‘urbano’, quando deveria ser apenas “plano de desenvolvimento integrado”, aliás como é a denominação dos planos anteriores ao EM, em algumas RMs<sup>69</sup>.

Outro equívoco que essa denominação produz, diz respeito ao entendimento do que sejam as FPICs e a sua interferência sobre o espaço regional metropolitano. Ora, por certo uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), obra para atender a FPIC saneamento nunca será construída

---

<sup>69</sup> Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RM Curitiba (RMC) datado de 2006 e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM Belo Horizonte (RMBH) datado de 2011.

em uma área urbana, embora sua função seja atender a área urbanizada. No entanto, a previsão de sua construção implica planejar a área ‘não’ urbana para conter os impactos ambientais que a sua implantação e operação causarão. Situação similar, envolve o planejamento da expansão urbana sobre as áreas rurais de produção de alimentos, os quais são consumidos nas próprias regiões metropolitanas. Por certo, os legisladores se afastaram de uma visão sistêmica da realidade metropolitana – dada no país – ao direcionarem a elaboração do plano ao desenvolvimento urbano integrado.

O planejamento e a gestão de uma região metropolitana impõem a implementação de um enfoque sistêmico, o que depende da articulação institucional entre os atores que dela participam. Essa articulação deveria ter por objetivo – ainda – propiciar a criação de uma ‘cultura metropolitana’ na qual se daria o desenvolvimento de políticas de modo integrado entre os municípios e estado, uma vez que as diretrizes do Estatuto da Metrópole facultam aos municípios – em conjunto com o estado – a condição de formuladores e executores da política integrada para o espaço regional, o que não está entre as atribuições, tanto dos Consórcios Municipais, quanto dos Conselhos de Regionais de Desenvolvimento. Visto que estes se constituem, respectivamente, ou em instituições de apoio à gestão municipal, ou se voltam ao diagnóstico das forças e fraquezas regionais, para indicarem por meio da apresentação de seu planejamento estratégico regional, as questões que poderiam ser consideradas pelo estado quando da elaboração de políticas regionais.

Assim a implementação de um sistema de gestão metropolitano na RMPA permitiria considerar a capacidade político-institucional e econômica dos municípios envolvidos, para o estabelecimento de relações interfederativas, por meio da criação de instrumentos de cooperação e coordenação, o que promoveria a participação dos atores – municípios e representantes da sociedade organizada – na criação de políticas públicas territoriais que, elaboradas a partir de um enfoque sistêmico, contribuiriam para o desenvolvimento equânime entre os entes federativos metropolitanos.

Tais questões evidenciam a tese de que, apesar de algumas desconexões com a realidade metropolitana no país, as diretrizes definidas pelo Estatuto da Metrópole se abrem como uma nova oportunidade de articulação entre os municípios – por meio da governança interfederativa – a fim destes assumirem o papel que lhes cabe na definição de políticas para o espaço metropolitano em que se incluem.

## REFERÊNCIAS

- AGOPYAN, K. K. Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo / Kelly Komatsu Agopyan ; orientador: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. -- São Paulo, 2018.
- ALVES, F. D.; SILVEIRA, V. C. P. A metodologia sistêmica na geografia agrária: um estudo sobre a territorialização dos assentamentos rurais. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, a. 20, n. 1, 2008. Disponível em: <https://cutt.ly/VRoK4DL>. Acesso em : jul. 2021.
- ANDRADE, J. A. Actor-network Theory (ANT): uma tradução para compreender o relacional e o estrutural nas redes interorganizacionais? *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. II, nº 2, jul. 2004.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais No Brasil problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo: Em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.
- AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. RIBEIRO, L. C. de Q. (org.); LAGO, L. C. do, AZEVEDO, S. de; JUNIOR, O. A. dos S. (colab.). In: *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito [recurso eletrônico]*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.
- BERTALANFFY, L. von. *Teoria Geral dos sistemas: fundamento, desenvolvimento e aplicações*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1969
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação / organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão. – Brasília: Ipea, 2018. 133 p.
- BIELZA de ORY, V. *Introducción a La Ordenación del Territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.
- BLONDEL, V. D. *et al.* Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, [s. l.], v. 10, p. 1000, 2008.
- BOLZAN, L. C. *Ajuste fiscal e o Sistema Único de Saúde na gestão estadual do Rio Grande do Sul: a política de saúde esvaziada pela ideologia neoliberal*. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, FIOCRUZ, Recife, 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/13317/1/389.pdf> Acesso: dez. 2021
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <https://cutt.ly/VQbhsOa>. Acesso: jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <https://cutt.ly/kQbfpak>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. *Lei Nº 10.257, De 10 De Julho De 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/0WRVxwZ>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. *Lei Federal no 11.107 de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/sWh2CrX>. Acesso em: jun. 2021.

BRASIL. *Estatuto da Metrópole, Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/vWh2W0C>. Acesso em: 03 set. 2016.

BRASIL. *Decreto Nº 9.203, De 22 De Novembro De 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://cutt.ly/XWh9ZO1>. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CALMON, P.; *Redes de Políticas Públicas: Conceitos Fundamentais*. Curso: Governança e Redes de Políticas Públicas Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras –Escola Nacional de Administração Pública. 2015.

CALMON, P. COSTA, A. T. M. *Redes e Governança das Políticas Públicas RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, ed. 01, julho de 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/qQbdEsv>. Acesso em: nov. 2017.

CAMPOS, H. A., SOARES, P. R. C; ARAÚJO, P. X. *Governança Metropolitana Frente aos Desafios da Implementação do Estatuto da Metrópole*. In: MARX, V.; COSTA, M. A. (org.). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. 314 p.

CAPELLA, A. C. *Formulação e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. 151 p. Disponível em: <https://cutt.ly/zEQPsHA>. Acesso em: nov. 2019.

CARGNIN, A. P. *Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas, e repercussões territoriais*. Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA, 2011. 371 f.

CASTELLS, M. *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*. Lisboa: Ed.Presença, 1975.

CASTRO, Luiza M. A. Do Neoinstitucionalismo Tradicional às Redes: as Mudanças Colocadas a Partir do Modelo de Governança. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 7 a 11 de setembro de 2013.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, dez. 2011.

CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANA.(CDM), Relatório de Atividades da Diretoria Executiva do Conselho Deliberativo Metropolitano. 2012. 4 p.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO DOS SINOS, Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Vale do Sinos 2015-2030 / Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos. – Novo Hamburgo : CONSINOS, 2017. 529 p. : il. ; 30 cm. 2017

COREDES-RS, Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. PRÓ-RS IV, Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Org. COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. 2010. Disponível em: <https://cutt.ly/zHkumkh> Acesso: março/2022

COSTA, Hélio B. Planejamento Estratégico - Projeto Eurobrasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2004. 55 pg.

COSTA, M. A. TSUKUMO, I. T. L. Para Uma Análise-Síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In: COSTA, M. A. TSUKUMO, I. T. L. (org.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. 336 p.*

COSTA, M. A. *et al.* Do Processo De Metropolização Institucional À Implementação Do Estatuto Da MetrÓpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In: MARGUTI, B. O. COSTA, M. A. FAVARÃO, C. B. (org.). Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do estatuto da metrÓpole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p.*

CUNHA, T. A. da; FREY, H. JAKOB A. A. Eichmann. Tecendo redes: mapeamento de redes urbanas através de instrumentos de redes sociais. *Revista Latinoamericana de Población. Ano 7 Número 12 Enero/junio 2013*

CUNHA, D. F. COSTA, N. M.; BARREIRA, C. C. M. A. Integração e Cooperação Territorial Na Região Metropolitana De Goiânia. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 76-98, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/JRaLPQ3>. Acesso em: set. 2021.

CUPANI, A. *Filosofia da Ciência*. Florianópolis: Filosofia da Ciência/EAD/UFSC, 2009.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: dez. 2021.

DAGNINO, R. P. *Planejamento estratégico governamental*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 166p.

DE TONI, J. Em Busca Do Planejamento Governamental Do Século XXI. In: Reflexões para Ibero América – Planejamento Estratégico. *Caderno EIAPP*. ENAP. 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/oEQGHA7>. Acesso em: nov. 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola De Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-CLÁSSICOS*, São Paulo, v. 45, n. 2, 2005. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/download/37123/35894/0>. Acesso em: dez. 2021.

FERREIRA, André L. B. Redes Sociais um Estudo Introdutório. André Luiz Ferreira; orientador Humberto Henrique de Barros Viglioni. São Cristóvão, 2015. 106 f.: il 2014 Dissertação (mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - PROFMAT)– Universidade Federal de Sergipe, 2015.

FERREIRA, Filipe; SEIXAS, Paulo Castro. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2017 set./dez., 9(3), 487-499

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, São Paulo, nº 7, 2005, pp. 77-89

FREEMAN, L. C. Centrality in Social Networks. *Social Networks*, [s. l.], v. 1, p. 215–239, 1979. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7)

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>.

GARCIA, R. M. Abordagem Sócio -Técnica: uma rápida avaliação. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 71-77, 1980.

GARSON, S. REGIÕES METROPOLITANAS – Diversidade e Dificuldade Fiscal da Cooperação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, 2009.

GOTTDIENER, M. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

GRANPAL, Estatuto do Consórcio Público da Associação Dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – CM- GRANPAL. 2018. 31 p.  
In: [http://granpal.com.br/ESTATUTO\\_CONSORCIO\\_GRANPAL.pdf](http://granpal.com.br/ESTATUTO_CONSORCIO_GRANPAL.pdf) Acesso: jun. 2019

HAESBAERT, R. *Dos Múltiplos Territórios à Multiterritorialidade*. Porto Alegre, setembro de 2004. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: ago. 2021.

HALL; Peter; TAYLOR, Rosemary. AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO. *LUA NOVA* Nº 58 . 2003

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. *Introdução aos Métodos de Redes Sociais*. Riverside, CA: University of California. 2005. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>. Acesso em: set. 2021

HEIDRICH, R. L. J. *et al.* Avaliação Da Qualidade Da Água Para Consumo Humano: relatório situacional da qualidade em sistemas e soluções alternativas de abastecimento nos municípios do RS - 2015 e 2016. *Estudos de Planejamento*, Porto Alegre, n. 8, 2017.

HOUTZAGER, Peter P. LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo In: Leonardo Avritzer, Participação em São Paulo. São Paulo. Editora da UNESP, 2004.

IBAM, MCTI. *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

IBGE, Diretoria de Geociências – Dep. Geografia. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Rio de Janeiro.1990.

JUNQUEIRA, C. G. B. A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade De Brasília, Brasília/DF, 2014

IPEA. *Governança Metropolitana no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Caracterização dos Quadros de análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil. Região Metropolitana de Porto Alegre Rio de Janeiro 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/CWh8Y6x>. Acesso em: abr. 2017.

KLINK, J. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

KOCH, E. R. S. *Ingresso na agenda governamental do novo arranjo Institucional da região Metropolitana de Porto Alegre: atores, suas convicções, interações e estratégias*. 2012. 119 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LACERDA, Norma. Fragmentação e integração movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras. In: *Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais / Ana Clara Torres Ribeiro, Ester Limonad, Paulo Pereira de Gusmão (org.)*. - Rio de Janeiro : Letra Capital : ANPUR, 2012. 180 p: il. ; 23 cm. (Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias)

LACERDA, N. ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *Eure*, Santiago. v. 26, n. 79, p. 77-94, 2000. Disponível em: <https://cutt.ly/NWh4aPO>. Acesso em: nov. 2018.

LAHORGUE, M. A. Política de C & T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. In: *IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, UNISC, 2008. 21 p.

LAMBIOTTE, R.; DELVENNE, J. C.; BARAHONA, M. Laplacian Dynamics and Multiscale Modular Structure. *Networks*, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 76-90, 2009.

LATOURE, B. *Reagregando o Social*. Uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador: EDUFBA, 2012. 400 p. Disponível em: <https://cutt.ly/TWh4E11>. Acesso em: nov. 2018.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos MetrÓpole*, v.11, n.22, p. 299-317, jul-dez. 2009.

LENCIONI, S. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona, v. XIV, n. 331, 2010. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-69.htm>. Acesso em: abr. 2019.

LEVI, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 1991, p. 79-99. Disponível em: <https://cutt.ly/hUAOmUK>. Acesso em: dez. 2021.

LEVY, E. Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.

LIMA, Luciana Leite. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local / Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi. - Porto Alegre: Metamorfose, 2018. 186 p.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Rap*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p.1007-1035, set./out. 2009.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. p.11-38 In: *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta*. -- Brasília: Enap, 2019. 324 p.

LUI, L. *A União faz a força? Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil*. 2019. 162 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B.A. (orgs). *Relações Internacionais de âmbito subnacional: A experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.128p.

MALAGOLLI, G. A.; PAULILLO, L. F. de O. Mobilização Política e Rede de Interesses na Produção Calçadista de Jaú. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 20, n. 4, 2012. Acesso em: nov. 2017.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Gestão operacional* / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 200p. : il.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Redes Públicas de Cooperação em ambientes Federativos/ Maria Leonídia Malmegrin*. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 200p. : il.

MARICATO, E. *MetrÓpoles Desgovernadas*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.

MARQUES, E. C. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, E.C. Redes Sociais, Segregação e Pobreza em São Paulo. Tese de livre docência. São Paulo. 2007.

MARQUES, E. C. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*. Vol. 7 (3) p. 8 – 35. 2013

MARTINS, C. H. B. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. Revista FEE, v. 20, n. 2, 1992. Disponível em: <https://cutt.ly/tWh7QxL>. Acesso em: ago. 2017.

MATIAS-PEREIRA, Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia José Matias-Pereira 2008

MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Gestão Das Relações Intermunicipais. *RMS - Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 34-48, 2012.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 3, p. 11-20, 1996.

MESQUITA, Z. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 1984. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/462>

METROPLAN – Fundação Estadual De Planejamento Metropolitano e Regional. CARRION, E. S.; RODRIGUES, J. da S. (colab.) *Caracterização Espacial do Crescimento Socioeconômico da Região Metropolitana de Porto Alegre*. 2014. Disponível em: <https://cutt.ly/8Wh7hFV>. Acesso em: out. 2016.

MIGUELETTO, Danielle C. R. Organizações Em Rede. Dissertação apresentada na Escola Brasileira de Administração Pública para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *PORTARIA Nº 2.914, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2011*. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Disponível em: <https://cutt.ly/AEH5BIn>. Acesso em: jun. 2021

MIZRUCHI, M. S. Análise De Redes Sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. *RAE*, São Paulo, v. 46, n. 3, 2006.

MONTEIRO, L. L.; LOUZADA, B. C. O Processo De Elaboração e os Esforços de Implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: COSTA, M. A. O. et al. (org.). *Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro : Ipea, 2021. 472 p.

MONTEIRO, Lorena M. Experiências de pesquisa interdisciplinar: caminhos e alternativas para fenômenos complexos / Lorena Madruga Monteiro, Diego Freitas Rodrigues, Verônica Teixeira Marques. – Rio de Janeiro (RJ) : Bonecker, 2016. 130 p.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. Caracterização das Regiões Metropolitanas Catarinenses e o Estatuto da Metrópole. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018.

MOURA, Suzana. A Construção de Redes Públicas na Gestão Local: Algumas Tendências Recentes. *RAC*, v.2, n.1, jan. /abr. 1998.

NASCIMENTO, Emerson O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.

NASCIMENTO, Olavo S. do. NUNES, André. O Neoinstitucionalismo e os Consórcios Federativos no Brasil. *Caderno Profissional de Administração – UNIMEP*, v.8, n.2, 2018.

NAVARRO YANEZ, C. J., PEREZ, M. A. R. Enfoques Para El Estudio Del Gobierno Municipal En Relación Con Otros Niveles De Gobierno. *Ciências de Gobierno*, Maracaibo, v. 6, n. 011, p. 11-26, 2002. Escuela de Gobierno de Zulia Sin Institución. Disponível em: <https://cutt.ly/EQbhmhk>. Acesso em: jun. 2019

NOVO, L. Teoria dos sistemas abertos e abordagem sociotécnica. 2012. Repositório SaberCom da FURG. Disponível em: <https://cutt.ly/cETx1Uc>. Acesso em: ago. 2021.

PARANHOS, R.; et al. Uma Introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, no 42, mai/ago 2016, p. 384-411

PAULILLO, L. F. et al. Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional. São Carlos: Edufscar, 2002.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). Políticas de participação e saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.

PERES, R. B.; SILVA, R. S. da. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba , v. 5, n. 2, p. 13-25, dez. 2013.

PETERS, B. G. O Que é Governança? *Revista do TCU*, Brasília, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/87>. Acesso em: 2019.

PINHEIRO, A. C. L.; PONTE, J. P. X. Identificação e Caracterização Das Relações Interfederativas Na Região Metropolitana De Belém. In: COSTA, M. A. O. et al (org.). *Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. 472 p.

PORTUGAL, S. *Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica*. Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Oficina do CES, n. 271, 2007.

PRADO, Débora F. M. do. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 137-168.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260p. Disponível em: <https://cutt.ly/uQba0l8>. Acesso em: jul. 2019.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993. 269 p.

RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E. GUSMÃO, P. P. de. *Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012. 180 p.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al* (coord.). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUs à dinâmica da metropolização*. Relatório de Pesquisa. INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Observatório Das Metrôpoles Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://cutt.ly/9QmhYZm>. Acesso em: ago. 2021.

RIBEIRO, L. C. de Q. *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito* [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015.

RIO GRANDE DO SUL, *CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL* Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 Porto Alegre, RS

RIO GRANDE DO SUL, *Lei 12.037, de 19 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico, Departamento de coordenação e Acompanhamento de projetos de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. *Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul; documento síntese*. / SCP. DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. 473p

RIO GRANDE DO SUL. *LEI Nº 10.283/1994 b*. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. *LEI COMPLEMENTAR Nº 13.854, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011*. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. *LEI Nº 14.982, DE 16 DE JANEIRO DE 2017*. Autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre RS. Disponível em: <https://cutt.ly/JQMp53G>. Acesso em: nov. 2019

RIO GRANDE DO SUL. *LEI COMPLEMENTAR Nº 13.854, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011*. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da

Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. Porto Alegre RS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. 2021. In <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso: out/2020

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. Principais Resultados da Revisão 2020 do Idese: 2013 a 2018. Nota Técnica nº 37. 31 de maio de 2021. In <https://cutt.ly/xIWMqQE>. Acesso: out/2021

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como Modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

ROSIÈRE, S. *Les acteurs géopolitiques*. Géographie politique & Géopolitique. 2. ed. Paris: Ellipses Édition, 2007. p. 283-346.

ROSSBACH, A. C. *et al.* Prólogo. In: MARGUTI, B. O. COSTA, M. A. C.; FAVARÃO, C. B. (org.). *Brasil Metropolitano em foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: Ipea, 2018. 511 p.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. *Para Aprender Políticas Públicas*, v. 1, Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas – IGEPP. In: <https://silo.tips/download/para-aprender-politicas-publicas-13>. Acesso: março 2019.

SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANCHES, O. M. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. 2. ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004. 394p.

SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EdUSP, 2003

SCHMITZ, A.; MIYAMOTO, B. Diferenciais de Rendimentos no Mercado de Trabalho Formal do Rio Grande do Sul - 2000 A 2017. In: XVII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos - XVII ENABER, Rio de Janeiro, outubro de 2019.

SILVA, M. de F. JUNQUEIRA, L. A. P.; CARDOSO, O. Inovação e a Teoria Institucional. *Revista Gestão*, v. 14, n. 1, p. 106-114, 2016. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg>. Acesso em: dez. 2021.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SVENSSON, Frank. *Arquitetura, criação e necessidade: algumas indicações para a a formação de arquitetos na República Popular de Angola*/Frank Svensson. – Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1992

SOARES, M. M. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. 112 p. Disponível em: <https://cutt.ly/uE8Wh44>. Acesso em: abr. 2019.

SOJA, E. *The Spaciality of Social Life: Towards a Transformative Retheorisation*. In: D. Gregory; J. Urry. *Social Relations and Spatial Structures*. London: MacMillan Publishers Ltd., 1985

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000200007>.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: dez. 2018.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

SOUZA, H. J. Como se faz análise de conjuntura. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

SOUZA, M. L. de. Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

SUBRA, Philippe. *Géopolitique locale: Territoires, acteurs, conflits*. Ed. Armand Colin, 2016. Dunod Editeur. Malakoff. Paris.

SPINAK, E. A especialidade dos Bibliotecários de Dados na Ciência Aberta. Scielo em Perspectiva 2019. In: <https://cutt.ly/7IQuf8F> Acesso: julho 2021

STOKER, G. *Governance as Theory: five propositions*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998. Disponível em: <https://cutt.ly/oUA2TJE>. Acesso em: 2017.

STORINO, F. F. *Vários conceitos, um só problema*. 2003. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

TORRENS, Antonio Carlos A Câmara Municipal de Curitiba e labor legislativo: as interfaces da representação política. / Antonio Carlos Torrens – Curitiba, 2015. 316 f

VALE, Clarice Gonçalves Santos do. Arranjo institucional de gestão metropolitana [manuscrito] : o caso da região metropolitana de Belo Horizonte / Clarice Gonçalves Santos do Vale. - 2019. [9], 99 f. : il.

VALLE, M. V. T. Abordagem ao neoinstitucionalismo e seus desdobramentos nas análises que se apresentam nos estudos sobre o Legislativo Municipal. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 8, n. 1, 2017

VENTURINI, T.; MUNK; A. JACOMY, M. Ator-rede *versus* Análise de Redes *versus* Redes Digitais: falamos das mesmas redes ?. *Galaxia*, São Paulo, n. 38, p. 5-27, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-2554236645>

VILLAÇA, F. Efeitos do Espaço sobre o Social na Metrópole Brasileira. *In: Anais [...]* 7º encontro Nacional da ANPUR. Recife: UFPE, 1997.

VILLAÇA, F. As Ilusões do Plano Diretor. São Paulo. 95 p. Disponível no site do autor. Acesso em: 03 set. 2016.

VINUTO, J. A Amostragem em Bola de Neve na Pesquisa Qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2006.

YOSHIMOTO, William Martins. Região Metropolitana de Goiânia (RMG) – Os Desafios da Integração / William Martins Yoshimoto. – 2021.135 f. : il. Orientador: Prof. Dr. Fernando Negret Fernandez. Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Mestrado em Desenvolvimento Regional – Goiânia, 2021.

ZIONI, S. *et al.* A questão das escalas na avaliação de políticas públicas urbanas. *In: XII Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional.* 21 a 25 de maio de 2007. Belém, Pará, 2007. Disponível em: <https://cutt.ly/oE48esw>. Acesso em: jul. 2021.

## ANEXO A

## A REDE de ATORES

Municípios	FAMURS	Comitês de Bacia (CBHs)	Consórcios	COREDES	FEDERASUL	Ass. Bairros
ALVORADA	GRANPAL	Rio Gravatahy	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	ADAL	UAMA
ARARICÁ	AMVARS	Rio dos Sinos	Pró-Sinos	Vale dos Sinos	ADSA	
A. DOS RATOS	ASMURC	Baixo Jacuí	GRANPAL	Centro Sul	AD	
CACHOEIRINHA	GRANPAL	Rio dos Sinos Rio Gravatahy	Pró-Sinos GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	ACC	
CAMPO BOM	AMVARS	Rio dos Sinos	Pró-Sinos AGESAN	Vale dos Sinos	AD	
CANDAS	GRANPAL	Rio dos Sinos Rio Gravatahy Lago Guaíba	Pró-Sinos AGESAN GRANPAL	Vale dos Sinos	OCS	UAMCA
CAPELA DE SANTANA	AMVARC	Rio Cai Rio dos Sinos	Pró-Sinos AGESAN	Vale do Cai	Assoc. Capelense	
CHARQUEADAS	ASMURC	Baixo Jacuí	GRANPAL	Centro Sul	CDL	
DOIS IRMÃOS	AMVARS	Rio dos Sinos Rio Cai	Pró-Sinos	Vale dos Sinos		
ELDORADO DO SUL	GRANPAL	Lago Guaíba Baixo Jacuí	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	AD DESUL	
ESTÂNCIA VELHA	AMVARS	Rio dos Sinos Rio Cai	Pró-Sinos	Vale dos Sinos	AD	
ESTBO	GRANPAL	Rio dos Sinos	Pró-Sinos GRANPAL AGESAN	Vale dos Sinos	ADSE	
GLORINHA	GRANPAL	Rio Gravatahy	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	AD	
GRAVATAÍ	GRANPAL	Rio Gravatahy	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	AD GRA	UMAMEC
GUAÍBA	GRANPAL	Lago Guaíba	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	AD GUA	
IGREJINHA	AMPARA	Rio dos Sinos Rio Cai	Pró-Sinos AGESAN	Paranhana- Encosta da Serra	OCS_VP	
IVOTI	AMVARS	Rio dos Sinos Rio Cai	Pró-Sinos	Vale dos Sinos		
MONTENEGRO	AMVARC	Rio Cai		Vale do Cai		
NOVA HARTZ	AMVARS	Rio dos Sinos	Pró-Sinos AGESAN	Vale dos Sinos	ADSA	
NOVA Sta. RITA	GRANPAL	CBH Rio dos Sinos CBH Rio Cai CBH Lago Guaíba	Pró-Sinos AGESAN GRANPAL	Vale dos Sinos	ADSA	
N. HAMBURGO	AMVARS	CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos GRANPAL AGESAN	Vale dos Sinos	AD NH CB EV	
PAROBÉ	AMPARA	CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos AGESAN	Paranhana- Encosta da Serra	OCS_VP	
PORTÃO	AMVARC	CBH Rio Cai	Pró-Sinos AGESAN	Vale dos Sinos		
PORTO ALEGRE	GRANPAL	CBH Lago Guaíba CBH Rio Gravatahy	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	ACPA	UAMPA
ROLANTE	AMPARA	CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos AGESAN	Paranhana- Encosta da Serra	ADSA	
S. ANTÔNIO DA PATRULHA	GRANPAL	CBH Rio dos Sinos CBH Rio Gravatahy CBH Litoral Médio	Pró-Sinos GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	AD SAP	
SÃO JERÔNIMO	ASMURC	CBH Baixo Jacuí		Centro Sul		
SÃO LEOPOLDO	AMVARS	CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos GRANPAL	Vale dos Sinos	ADST	
SÃO S. DO CAÍ	AMVARC	CBH Rio dos Sinos CBH Rio Cai		Vale do Cai	AD S CAÍ	
SAPIRANGA	AMVARS	CBH Rio dos Sinos CBH Rio Cai	Pró-Sinos AGESAN	Vale dos Sinos	ADSA	
SAPUCAIA DO SUL	GRANPAL	CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos GRANPAL AGESAN	Vale dos Sinos		Uamossul
TAQUARA	AMPARA	CBH Rio Gravatahy CBH Rio dos Sinos	Pró-Sinos	Paranhana- Encosta da Serra	OCS_VP	
TRUNFO	ASMURC	CBH Rio Cai CBH Lago Guaíba CBH Baixo Jacuí	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	ADS	
VIAMÃO	GRANPAL	CBH Rio Gravatahy CBH Lago Guaíba CBH Litoral Médio	GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	ADM	

## ANEXO B

## População, PIB e PIB per capita dos Municípios da RMPA (2018)

Município	População total	PIB (R\$)	Ranking PIB	PIB per capita	Ranking PIB per capita
Alvorada	207.392	2.701.794,30	16º	12.914,08	34º
Araricá	5.771	162.456,31	34º	28.896,53	25º
Arroio dos Ratos	14.123	261.654,60	32º	18.526,84	31º
C. de Santana	11.810	202.713,56	33º	17.164,57	32º
Cachoeirinha	129.307	5.272.956,50	8º	40.778,59	15º
Campo Bom	66.156	3.120.148,69	15º	47.163,50	9º
Canoas	344.957	19.177.607,00	2º	55.594,20	6º
Charqueadas	40.301	1.711.191,74	19º	42.460,28	11º
Dois Irmãos	32.205	2.001.767,21	17º	62.157,03	3º
Eldorado do Sul	40.643	1.607.476,44	21º	39.551,13	16º
Estância Velha	49.345	1.462.099,29	22º	29.630,14	23º
Esteio	83.121	3.179.328,28	13º	38.249,40	18º
Glorinha	7.988	3.179.328,28	14º	41.243,59	13º
Gravataí	279.398	11.964.051,91	3º	42.820,82	10º
Guaíba	98.043	6.729.778,44	7º	68.641,09	2º
Igrejinha	36.450	1.815.163,74	18º	49.798,73	8º
Ivoti	23.880	1.012.332,83	27º	42.392,50	12º
Montenegro	64.788	3.729.772,74	10º	57.568,88	5º
Nova Hartz	21.317	632.949,87	29º	29.692,26	22º
Nova Santa Rita	28.670	1.663.379,10	20º	58.018,11	4º
Novo Hamburgo	246.452	9.404.443,67	4º	35.530,59	19º
Parobé	57.660	1.227.221,87	25º	21.283,76	30º
Portão	36.510	1.207.171,70	26º	33.064,14	20º
Porto Alegre	1.465.430	77.134.613,18	1º	52.149,66	7º
Rolante	21.199	617.912,04	30º	29.148,17	24º
S. A. da Patrulha	42.648	1.274.746,14	24º	29.889,94	21º
São Jerônimo	24.078	582.104,28	31º	24.175,77	27º
São Leopoldo	234.947	9.002.657,86	5º	38.317,82	17º
São S. do Cai	25.467	701.699,45	28º	27.553,28	26º
Sapiranga	81.198	3.312.010,03	12º	40.789,31	14º
Sapucaia do Sul	140.311	3.391.581,70	11º	24.171,89	28º
Taquara	57.292	1.306.886,61	23º	22.810,98	29º
Triunfo	29.207	8.885.017,34	6º	304.208,49	1º
Viamão	254.101	3.743.506,03	9º	14.732,35	33º

Fonte: IBGE/2018. Elaborado pela autora