

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

ALLAN DUARTE FARIAS

**Planejamento e Governança Metropolitana: A atuação do GRANPAL
na Região Metropolitana de Porto Alegre.**

**PORTO ALEGRE
2022**

ALLAN DUARTE FARIAS

**Planejamento e Governança Metropolitana: A atuação do GRANPAL
na Região Metropolitana de Porto Alegre.**

**Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação apresentado ao Departamento
de Ciências Administrativas da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Administração
Pública e Social.**

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**PORTO ALEGRE
2022**

ALLAN DUARTE FARIAS

**Planejamento e Governança Metropolitana: A atuação do GRANPAL
na Região Metropolitana de Porto Alegre.**

**Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação apresentado ao Departamento
de Ciências Administrativas da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Administração
Pública e Social.**

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Conceito Final

Aprovado em: ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco (Orientador)

**PORTO ALEGRE
2022**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer e dedicar o presente trabalho a meus pais, Adroir e Ivonete, por todo apoio e carinho ao decorrer da graduação. A meus irmãos, William e Renan, pelos auxílios e torcida. Agradeço também a todos professores que fizeram parte da minha formação em especial ao meu orientador Diogo Demarco que agracio de coração por toda paciência e orientações para conclusão dessa jornada.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o papel da associação e do consórcio intermunicipal dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (Granpal), utilizando-se do conceito de governança territorial e planejamento governamental. Trata-se de estudo de caráter qualitativo e de natureza exploratória, fundado em técnicas de análise documental e entrevista semiestruturada. Observou-se o funcionamento, a disposição e atuação dos fóruns da associação com a lente voltada para observar os reflexos nas ações conjuntas e dos planejamentos municipais. Constatou-se destaque da instituição do Granpal na governança metropolitana da RMPA, via associação propiciando espaço de interlocuções dos governos municipais para ações conjuntas e via consórcio metropolitano materializando as demandas via compras coletivas. Igualmente se observou a ausência de um espaço intermunicipal de convergência do planejamento metropolitano.

Palavras-Chave: Governança Territorial; Planejamento Governamental; Consórcio; Granpal.

RESUMEN

El presente trabajo busca analizar el papel de la asociación y el consorcio intermunicipal de municipios en la región metropolitana de Porto Alegre (Granpal), utilizando el concepto de gobernanza territorial y planificación gubernamental. Se trata de un estudio cualitativo y exploratorio, fundado en técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas. En lo funcionamiento, disposición y desempeño de los foros de la asociación fueron observados con el lente vuelto para observar los reflejos en acciones conjuntas y en la planificación municipal. La institución de Granpal se destacó en la gobernanza metropolitana de la RMPA, a través de la asociación generando espacio al diálogo entre gobiernos municipales para acciones conjuntas y a través del consorcio metropolitano materializando las demandas a través de compras colectivas. También se observó la ausencia de un espacio intermunicipal para la convergencia de la planificación metropolitana.

Palabras Claves: Gobernanza Territorial; Planificación Gubernamental; Consorcio; Granpal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. GOVERNANÇA TERRITORIAL E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	13
2.1 Governança Territorial	14
2.1.1 Consórcio Públicos	17
2.2 Planejamento Governamental	19
2.3. Regiões Metropolitanas	21
3. REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ARRANJO INSTITUCIONAL, ORIGEM E DESENVOLVIMENTO	25
3.1 GRANPAL: Trajetória e Organização	29
4. METODOLOGIA	32
5. ATUAÇÃO DO GRANPAL	34
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42
APENDICÊ	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CP GRANPAL – Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

FEE – A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

GRANPAL - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano plurianual

PPs - Políticas Públicas

RM - Região Metropolitana

RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema do Triângulo de Governo de Matus.....	20
Mapa 1 – Localização da RMPA no território estadual.....	25
Figura 2 - Arranjo institucional de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre (1973-2016).....	27
Figura 3 - Institucionalidade intermunicipais da RMPA	28
Figura 4 - Estruturas de planejamento que atuam sobre o recorte metropolitano da RMPA.....	29
Quadro 1 - Quadro de pessoal do Consórcio Metropolitano do Granpal.....	31
Gráfico 1 - Quantidade de Editais por áreas da atuação pública	36
Gráfico 2 - Modalidade de Pregão empregados Granpal (2018-2022).....	38

1. INTRODUÇÃO

Os últimos cinquenta anos da história brasileira são marcados por um intenso processo de crescimento urbano e concentração populacional nas regiões metropolitanas (RM). Estas podem ser definidas como um conjunto de cidades integradas em torno de uma cidade principal (metrópole) que concentra os investimentos em capital, as empresas e serviços, concentrando igualmente as ofertas e postos de trabalho. Segundo Cavalcante (2020), as regiões metropolitanas são definidas, no Brasil, como aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual resultantes do agrupamento de municípios limítrofes. Desta forma, são um instrumento adotado pelos estados para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas nos municípios limítrofes a metrópole.

Esta é a realidade também da Região Metropolitana de Porto Alegre, que, criada em 1973, passou por alterações e novas áreas foram se integrando à Região, congrega atualmente 34 municípios e cerca de 4,4 milhões de habitantes, quase 40% da população do estado do Rio Grande do Sul.

Assim, o presente trabalho busca analisar o papel da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal) utilizando-se do conceito de governança territorial. Observou-se o funcionamento e a atuação dos fóruns da associação, principalmente, através de notícias institucionais com a lente voltada para observar os reflexos nas ações conjuntas e se havia algum plano conjunto dos municípios.

A pesquisa tem como cerne a organização do Granpal que é uma associação e também um consórcio de parte dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Esta organização, segundo consta em seu site institucional, aponta ter 5 áreas prioritizadas para pautar a discussão, planejamento e ações dos poderes executivos municipais. Desse modo, visto que todos executivos municipais são obrigados a elaborar planos, principalmente, os plurianuais (PPAs) e planos diretores, buscou-se amparo em conceitos como planejamento estratégico governamental e de governança territorial para analisar o papel de governança da instituição e como essas áreas prioritárias influenciam e se há coordenação entre os entes associados nos planos e ações municipais.

No que se refere ao conceito de Planejamento Estratégico Governamental, parte-se do entendimento proposto por De Toni (2021), que assim o define:

O planejamento estratégico realizado no âmbito governamental é um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance (DE TONI, 2021, p.11).

Se o desafio de dar efetividade ao planejamento estratégico governamental é presente no conjunto dos municípios brasileiros, acentua-se ainda mais nas regiões metropolitanas, que passaram por um intenso processo de crescimento nas últimas décadas, concentrando população, recursos e oportunidades, mas também, ampliando a escala dos seus problemas e desafios.

Segundo o IBGE (2021), as Regiões Metropolitanas são constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar. Sua previsão constitucional no Art. 25 §3º demonstra que sua constituição é para "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Cavalcante (2020) expõe que embora há fundamentos legais para a criação das regiões metropolitanas, a formação desses agrupamentos tem resultado, normalmente, do fenômeno da conurbação, ou seja, da fusão do tecido urbano de dois ou mais municípios que passam a compor na realidade, em muitos casos, uma única cidade. Segundo o autor, nesses casos, serviços públicos em áreas como saúde, transporte coletivo, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de resíduos sólidos são prestados de maneira mais eficiente, e conseqüentemente, melhores e menos custosos aos cidadãos quando prestados de maneira integrada. E em muitas ocasiões o objetivo do agrupamento dos municípios de integrar funções urbanas, habitualmente de competência municipal, é devido a inviabilidade da execução técnica e financeira do serviço nessa escala.

Tais processos demandam a compreensão e institucionalização de mecanismos de governança territorial. Conforme Dallabrida (2007, p.5) o termo **governança territorial** se refere "às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais"

Assim, com a complexificação e o crescimento das regiões metropolitanas e os impactos que este processo traz sobre a gestão pública, tendo no caso em análise como foco a RMPA, busca-se analisar o papel desempenhado pelo Granpal e seus fóruns de governança, observando se há algum fio condutor nas áreas prioritárias de políticas públicas estabelecidas pela organização e se esta disposição influencia os municípios associados na elaboração de planos conjuntos e ações.

Desta forma, é objetivo geral deste estudo compreender o papel do Granpal (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre) na rede de governança metropolitana verificando como as ações dos fóruns, tendo em vista também as áreas priorizadas pelo consórcio/associação, se refletem nas ações dos municípios.

Para o alcance deste objetivo geral, são objetivos específicos do presente estudo:

- a) Descrever a organização do arranjo institucional da rede de governança multinível da Região Metropolitana de Porto Alegre;
- b) Identificar, através do funcionamento dos fóruns do Granpal, se há reflexos das deliberações em ações dos municípios;
- c) Identificar se há interlocução na elaboração de planos dos municípios associados ao Granpal;
- d) Mapear possíveis desdobramentos das ações em relação às áreas priorizadas pelo Granpal e se há elaboração de planos municipais integrados.

Justifica-se a importância da presente pesquisa no intuito de colocar em evidência o papel da instituição da associação e do consórcio intermunicipal analisados relacionando com as suas ações e buscando a observância de uma linha condutora, sendo estas, as áreas priorizadas do Granpal, assim podendo analisar os reflexos das áreas nos planos e se há integração de programas e ações entre os municípios da RMPA, tendo em vista que, como destaca a literatura (CAVALCANTE, 2020) estes problemas transcendem os limites dos territórios dos municípios que as compõem.

Em termos de estrutura o presente TCC, além desta introdução, se organiza em outras cinco seções. A segunda traz o referencial teórico, destacando as categorias que dão suporte para a análise do estudo, em particular o conceito de

governança territorial e de planejamento governamental, relacionando ao fenômeno da metropolização que culmina no surgimento das Regiões Metropolitanas. A seção três apresenta e caracteriza a Região Metropolitana de Porto Alegre e dá foco na instituição do Granpal. A quarta trata do método empregado na presente pesquisa. E na quinta se expõe a descrição e análise dos dados onde detalha-se a atuação do Granpal através de sua dupla institucionalização e, por fim, na sexta seção apresenta-se as considerações finais.

2. GOVERNANÇA TERRITORIAL E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O Brasil pós-constituição de 1988 elevou os poderes locais – os municípios - a condição de entes federados, atribuindo assim determinada autonomia política, administrativa e financeira e deveres (competências) aos Municípios brasileiros, sobretudo na oferta de serviços públicos na área social – saúde, educação e assistência social – e na gestão urbana (PIRES, 2016). Nesse sentido, cabe também aos municípios papel central na concretização de políticas públicas que são derivadas da demanda dos cidadãos brasileiros e da vontade constitucional, demandando, assim, capacidade de planejamento e governança territorial, sobretudo nas áreas metropolitanas.

No retrospecto do planejamento brasileiro, há um histórico de centralidade dos planos federais, como fica evidente na obra de Cardoso Jr. (2011) e, com o advento da descentralização das responsabilidades constitucionais, coube aos municípios trabalharem para se adequarem ao novo *status quo*, criando condições e capacidades para realizar seus planejamento governamental, especialmente por meio de três leis: o Plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Atualmente, segundo o IBGE (2022), há 5570 municípios no território do Brasil, todos com status de ente federado, entretanto, dotados de tamanhos, demografia e condições socioeconômicas das mais diversas. Essa diversidade de situações é um elemento a mais de complexidade na tarefa de elaboração do Plano plurianual e das leis orçamentárias anuais - LDO e LOA.

Além da pluralidade dos municípios, há nas regiões metropolitanas o fenômeno da conurbação que desafia a maneira organizativa dos municípios, pois gera problemas comuns que necessitam da integração das ações dos entes públicos no intuito de buscar soluções através da intervenção pública.

Conforme Soares e Machado (2018), as relações intergovernamentais podem ser visualizadas tanto vertical como horizontalmente, ou seja, entre a União e os Estados-Membros; entre a União e os Municípios; entre o Estado-Membro e os Municípios; os Estados-membros entre si; e os Municípios entre si. Assim, para além da dimensão vertical, as relações intergovernamentais são marcadas também pela **interação horizontal**, que se refere ao fato de as relações não ocorrerem somente

entre ordens distintas de governo, mas também entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial.

Segundo Martins (2012), há uma tendência nessa busca por meio da formação de consórcios públicos, que seriam instituições apropriadas para a gestão nos espaços metropolitanos. A autora aponta que os consórcios se apresentariam como instrumentos de cooperação federativa e sua principal vantagem estaria no ganho de escala, principalmente, aos pequenos municípios que agindo em parceria com os maiores, podem obter vantagens técnicas, gerenciais e financeiras.

Em relação à articulação dos entes federativos houve um percurso histórico repleto de mudanças institucionais e também na estrutura legal (constituição e leis complementares). Pode-se entender a criação de associações e consórcios públicos municipais como um dos caminhos para essa articulação no âmbito dos poderes executivos municipais. Essas formas de agremiação atuam de maneira horizontal onde os municípios em conjunto com seus pares buscam o debate e a convergência de ações para soluções conjuntas de problemas comuns.

Para o entendimento do trabalho, optou-se por uma aproximação dos conceitos de região metropolitana e os efeitos da conurbação que culmina na formação dessas regiões e, conseqüentemente, de problemas transfronteiriços que necessitam de soluções que envolvam a articulação dos poderes executivos municipais que, no Brasil, gera a agregação dessas entidades em consórcios públicos e ou associações como o caso da RM porto alegre representada, em nosso estudo, pelo GRANPAL. Após trata-se do conceito de governança metropolitana e, por fim, discute-se o planejamento governamental, tendo por referência o pensamento de Carlos Matus.

2.1 Governança Territorial

Segundo Rezende (2010), após a Constituinte brasileira de 1988, a descentralização do poder tributário e a ampliação de transferências de recursos aos entes federados não foram acompanhadas de criação de instituições e instrumentos que assegurassem a cooperação na Federação. Com a falta desses instrumentos e instituições, há limitações de capacidades de gestão, principalmente nos pequenos

municípios que, antes da CF/88, não tinham incumbência de realizar o planejamento e execução de políticas públicas, sobretudo as de caráter social. Para alcançar os objetivos da materialização das PPs aliado à melhoria da qualidade destas, é necessário a articulação dos entes federados acrescido de um planejamento estratégico governamental.

A governança territorial é definida por Pires (2017) como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos.

Lima (2019) ancorado na literatura das perspectivas de governança aponta que, corolariamente, no conceito de governança sugere-se que coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical na ação pública. O autor destaca a sistematização da tipologia de governança da autora Elsa González Esteban que aponta 5 características comuns nos 7 tipos de governanças, sendo estas: a) a governança acarreta uma visão pluricêntrica; b) as redes desempenham sempre um importante papel; c) os estudos se concentram principalmente mais nos processos de governo do que em suas estruturas; d) as relações entre os agentes geram certos riscos e incertezas específicas, que tendem à criação de instituições que os minimizem; e e) existe diversidade de enfoques sob o caráter normativo. Relaciona-se essas características com os traços sempre presentes no “novo modo de governar representado pela governança”:

1. A governança é um processo de descentralização do poder político, portanto, de transferência de poderes de decisão às entidades regionais e locais;
2. A governança implica sempre a organização em rede, em vez de hierárquica e burocrática;
3. A governança produz um esfumaçamento da fronteira entre Estado e sociedade civil que se põe em questão com outras dicotomias como público/privado; direitos/usos sociais etc. (LIMA, 2019, Pg. 132, apud ESTEBAN, 2013, Pg.9)

Ao agregar outras acepções de governança de acordo com a exposição de outros autores, alerta para o acréscimo de um 8º tipo de governança: a governança territorial que o autor concebe “como um processo de ações políticas entre atores e agentes sociais visando à resolução compartilhada de questões comuns e à promoção da justiça territorial (Pg. 134)”.

Dentre o texto de Lima a respeito da categoria conceitual da governança é pertinente a indagação que ele traz de Antônio Natera (2013):

4. Que tipos de relações de cooperação podem conformar redes de governança local? 5. Que estratégias podem desenvolver as autoridades públicas para a gestão de redes de governança local?

Também é relevante a exposição da argumentação do geógrafo João Ferrão (2013) de que:

A governança traz em si os móveis metodológicos de soluções inovadoras, tais como: a) intervenção pública; b) coordenação de atores; e c) articulação de políticas. Perseguem-se estruturas de coordenação mais flexíveis e abertas, inclusive, a atores não públicos. Trata-se de superar a restrita ótica de governo, e sua visão hierárquica de comando e controle, por meio de uma ótica de governança baseada na perspectiva de processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação que envolvem atores públicos e privados. (LIMA, 2019, Pg. 132, apud FERRÃO, 2013)

Conforme Soares e Machado (2018), as relações intergovernamentais podem ser visualizadas tanto vertical como horizontalmente, ou seja, entre a União e os Estados-Membros; entre a União e os Municípios; entre o Estado-Membro e os Municípios; os Estados-membros entre si; e os Municípios entre si. Assim, para além da dimensão vertical, as relações intergovernamentais são marcadas também pela interação horizontal, que se refere ao fato de as relações não ocorrerem somente entre ordens distintas de governo, mas também entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial (SOARES; MACHADO, 2018).

Dentre a governança há formas verticais e horizontais da ação pública conforme evidência Lima (2019). Os consórcios públicos são instâncias que podem abranger essas duas formas. No caso estudado, o Granpal é uma organização formada entre municípios, dessa maneira evidencia-se o agrupamento de entes de mesmo nível federativo, ou seja, forma-se uma organização horizontal de ação pública. Que age ora como associação onde cria-se o espaço para debate de soluções conjuntas via fóruns, e ora como consórcio no intuito de materializar as demandas conjuntas debatidas ou trazidas pelos municípios.

2.1.1 Consórcio Públicos

Consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, onde os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. Assim, pode ser definido como uma associação formada exclusivamente por entes da federação para estabelecer a relação de cooperação entre si. A diferença entre consórcios públicos e convênios está na personalidade jurídica.

Os consórcios existem no Brasil desde a década de 1960, não sendo um fenômeno novo no federalismo brasileiro. No entanto, houve um crescimento expressivo de consórcios após a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107, promulgada em 06 de abril de 2005) instituir a possibilidade de criação consórcios públicos.

As novas regras jurídicas fazem parte de um avanço iniciado com a nova redação do artigo 241 da CF que redefiniu a noção de serviços públicos – isso significa dizer que dois ou mais entes federados podem se unir para prestar um serviço público de interesse comum. Esta lei e sua regulamentação pelo Decreto n. 6.107/2007 consolidaram as bases legais para essa forma de cooperação federativa junto aos municípios.

Conforme a Lei dos Consórcios Públicos existem três modalidades nas quais estes são classificados:

- **Consórcio público de direito público** – assume a forma de associação pública, segue o mesmo regime jurídico das autarquias, sendo considerado parte da administração pública indireta das entidades que compõem o consórcio e submetido à fiscalização e regulamentação dos Tribunais de Contas. Adquire personalidade jurídica em vigência da lei de ratificação dos protocolos de intenções.
- **Consórcio público de direito privado** – associação regida pelas leis do direito civil. Adquire personalidade jurídica com inscrição em registro civil de pessoa jurídica e deve obedecer a algumas regras do direito público como: realização de licitações, celebração de contrato administrativo, admissão de pessoal e prestação de contas.

- **Consórcio administrativo** - contrato formado entre associações civis regidas pelo direito privado.

Os consórcios públicos podem ser formados por entes federados da mesma espécie ou diferentes, como entre União, Estado e municípios, somente Estado e municípios ou entre municípios, entretanto nunca entre municípios de Estados diferentes, nem entre União e municípios sem que haja a participação do(s) Estado(s) onde estes se situem.

É constituído por meio de contrato entre as partes e sua celebração seguirá o protocolo de intenções, que norteará as regras para a formação jurídica do consórcio, em que depositará a finalidade, prazos de vigência, a sede do consórcio, as partes, os administradores do consórcio e as regras. Esse protocolo será ratificado por meio de lei por todos os entes envolvidos (SEBRAE, 2020).

A alteração ou extinção do consórcio público precisa ser aprovada pela assembleia geral de associados. Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão de responsabilidade dos entes federados que forem os titulares dos respectivos serviços.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios¹ (CNM) (2020) os consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro datam desde 1933 tendo sofrido alterações na constituição de 1937, porém só prosperaram na década de 80 com a onda descentralizadora da CF e a partir da emenda nº 19 de 1998 que estabeleceu o Art. 241 que instituiu a gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos. Porém a falta de regulamentação do artigo gerava uma fragilidade institucional pois as relações que se tinham não passavam de meros ajustes de colaborações que não exigiam obrigações recíprocas a serem atendidas. Em 2005, com a legislação da Lei 11.107 que fixou as normas gerais para o estabelecimento dos consórcios públicos e em 2007 com o decreto 6.017 que regulamentou particularidades da lei 11.107 essa fragilidade foi estabilizada.

¹ Para saber mais sobre o panorama dos consórcios municipais recomenda-se consultar o *Observatório Municipalista de Consórcios Públicos*, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma ferramenta que objetiva sistematizar informações e compartilhar conhecimentos e experiências da atuação dos municípios em consórcios. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>

2.2 Planejamento Governamental

De Toni (2021) classifica o Planejamento Estratégico Governamental como um conjunto de referenciais, processos, ferramentas e técnicas que definem uma visão de médio a longo prazo, assim, as instituições e processos garantem a consecução entre meios e fins dos objetivos.

Já para Misoczky:

O planejamento se refere ao processo de conceber ações e operações para atingir um objetivo; acompanhar a realização das ações; introduzir modificações que se façam necessárias nas decisões tomadas anteriormente; e aprender com erros e acertos para decidir sobre outras ações. (MISOCZKY, 2011, p. 14)

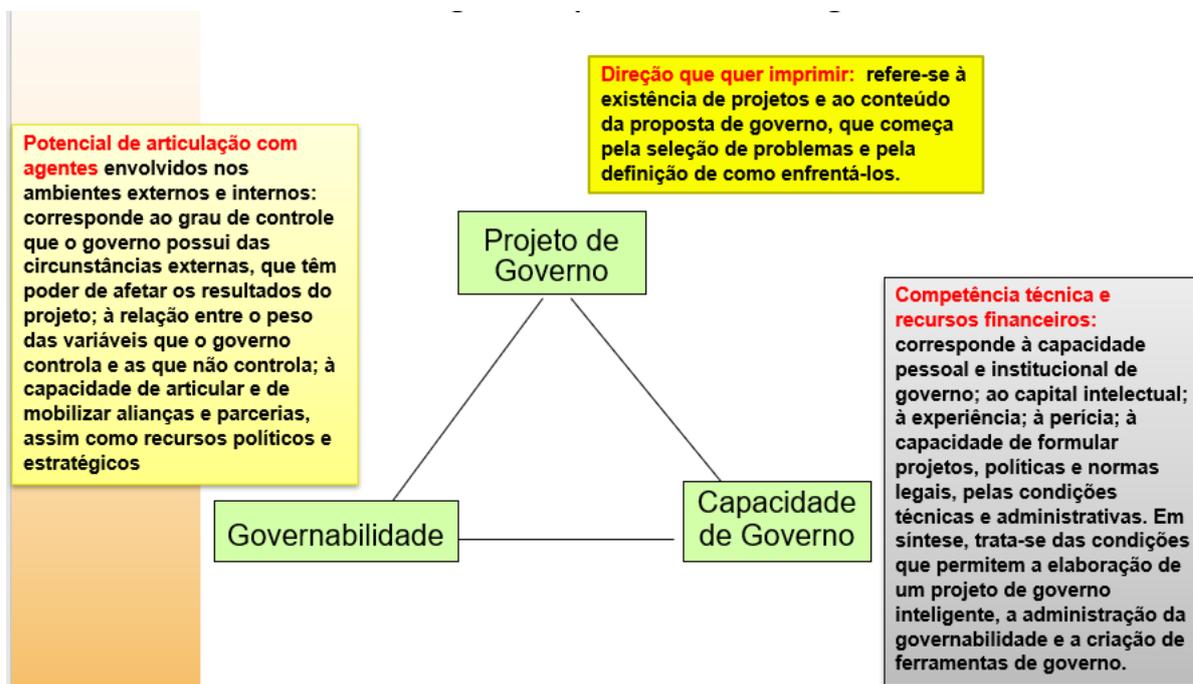
Oliveira (1983) classifica o planejamento em três tipos, sendo: *Planejamento estratégico* como processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, com objetivo de aprimorar a interação com os fatores externos - não controláveis - a atuar de maneira inovadora e diferenciada; *Planejamento tático* que concerne ao alinhamento entre objetivos, estratégias e políticas do planejamento estratégico. É voltado a potencializar os resultados buscados; O *Planejamento operacional* que corresponde ao desdobramento das linhas de ação dos outros planejamentos. Habitualmente é elaborado com vista às atividades diárias das organizações.

Dentre os métodos de planejamento que mais se adequam ao setor público ganha relevo o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Carlos Matus. Para Matus, o PES constitui um instrumento de dupla face: é, ao mesmo tempo, um **método e uma forma de governo**. Desenhado como instrumento de planejamento público, colocado à disposição da alta direção dos governos, é um método e uma ferramenta que serve ao planejador governamental; visto pela perspectiva da articulação governo-sociedade, é ou envolve uma maneira de governar.

De acordo com Matus, existem três dimensões, **interdependentes** entre si, para aferir a possibilidade de êxito de um governo. A figura do triângulo representa a

ação do governo que se articula em três vértices de um sistema complexo, constituído pelo “projeto de governo”, pela “governabilidade” e pela “capacidade de governo”, conforme ilustra o esquema na figura abaixo.

Figura 1 – Esquema do Triângulo de Governo de Matus.



Fonte: Material pedagógico de disciplina organizado por Diogo Joel Demarco.

O método PES caracteriza-se, ainda, pelo enfoque metodológico, considerando-se alguns elementos fundamentais: a *análise de problemas*, a *identificação de cenários*, a *visualização de outros atores sociais*, etc.

A respeito do PES, Misoczky (2011) o classifica como um processo de aprendizagem-correção-aprendizagem que segue quatro momentos, sendo eles: o **momento Explicativo**, que se assemelha a um diagnóstico da realidade, porém tem algo a mais que um mero diagnóstico. É neste estágio que o gestor deve analisar os problemas, observar os custos e resultados e a possibilidade de enfrentá-los com êxito; o **momento Normativo** que é o período propositivo do planejamento onde o elaborador deve se perguntar “Como deve ser a realidade?” E, através dessa indagação, contrapor os problemas já vistos no momento explicativo e definir as maneiras como enfrentá-los. **Momento Estratégico** que é a articulação do “dever ser” com o “poder ser”. Confunde-se com o momento normativo, mas tem que se ter em conta que há diferença entre como a realidade é, e como deveria ser. Por isso, a autora destaca que no momento estratégico há três elementos relevantes: a análise

de cenários, a análise de outros atores e a análise de viabilidade do plano. O **momento Tático-Operacional** consiste no desdobramento da análise de todos outros momentos em ação concreta. É onde deve-se organizar a execução do plano coordenando as organizações atinentes e determinando o processo de avaliação e prazos de execução.

De Toni (2021) foi mais singelo ao expor o Planejamento Estratégico Governamental relaciona-se com a capacidade que o Estado tem em construir, de modo criativo e interativo com a sociedade, uma visão de futuro, ligando os meios e fins suficientes e imprescindíveis para sua realização.

Destaca-se com isso que, independentemente da ação governamental se dar de maneira individualizada pelos diferentes entes federados, com cada um exercendo sua autonomia e competências, ou de forma cooperada, por exemplo, meio dos consórcios, em todos os casos o planejamento governamental assume papel de destaque, como condição necessária para o alcance dos objetivos da ação estatal.

2.3. Regiões Metropolitanas

Região Metropolitana (RM) pode ser definida como um conjunto de cidades integradas em torno de uma cidade principal (metrópole) que concentra os investimentos em capital, as empresas e serviços, concentrando igualmente as ofertas e postos de trabalho (CAVALCANTE, 2020). Para este autor as regiões metropolitanas são definidas, no Brasil, como aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual resultantes do agrupamento de municípios limítrofes. É assim um instrumento adotado pelos estados para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas nos municípios limítrofes a metrópole.

Segundo Heidrich (2021), o fenômeno de metropolização no Brasil acentuou-se a partir da década de 50 com a concentração das relações econômicas e sociais nas capitais estaduais e cidades próximas. No final da década de 60 começou o processo de institucionalização via legislação das RMs durante os governos da Ditadura Cívico Militar na época, com o intuito de organizar as Funções Públicas de Interesse Comuns (FPICS) que serviriam de objeto de planejamento nas regiões.

Ainda segundo a autora, a lei complementar (LC) 14 de 1973 formalizou as primeiras oito regiões metropolitanas no Brasil, entre elas a de Porto Alegre e os municípios que a ela integram. E a LC 14/1973 também define como FPIC em seu art. 5º:

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

Cavalcante (2020) lembra que a CF/88 manteve em seu § 3º do art. 25, a menção a RM, estabelecendo que caberia aos Estados a sua instituição e não mais à União. Na mesma passagem define-se as RM, as aglomerações urbanas e as microrregiões indistintamente como “agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

O autor também acrescenta que os serviços metropolitanos tradicionalmente foram assumidos pelos estados, mas o Supremo Tribunal Federal decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 (2013), que as funções públicas de interesse comum devem ser executadas em conjunto com os municípios, através da instituição de uma autarquia interfederativa onde os municípios estejam representados ao lado do estado.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, sancionado no dia 12 de janeiro de 2015, tem como objetivo promover a integração de ações entre os municípios que formam uma **metrópole**, em parceria com os governos estadual e federal. Tal lei prediz o compartilhamento das decisões no âmbito de uma estrutura de “governança interfederativa”. Sendo assim, as regiões metropolitanas não são criadas por convergência voluntária dos municípios, mas sim de “cima para baixo”, mediante lei complementar estadual que traz um formato de organização de relações verticais.

Os efeitos práticos da criação das RMs no quesito legal é a coordenação das intervenções do poder público (Cavalcante, 2020). Ao expor um breve panorama nacional busca em Costa e Tsukumo (2013) que apresentam que a predisposição à estadualização das gestões metropolitanas abriu caminho para a configuração de um mosaico de arranjos institucionais estaduais de gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização.

Ainda segundo Cavalcante (2020) as evidências indicam que as RM constituídas no Brasil são muito heterogêneas tanto no que se refere a seus níveis de governança quanto a sua capacidade de captar recursos. Em relação a captação de recursos o autor aponta que não há estudos empíricos que demonstrem que municípios integrantes de RM recebem proporcionalmente mais recursos do que outros municípios que não integram essas zonas.

Em 2010, o Brasil detinha 38 regiões metropolitanas constituídas, envolvendo 444 municípios, onde residiam quase 90 milhões de habitantes, o que chegava próximo à metade da população brasileira (SOARES; MACHADO, 2018). Já em 2020 o país contava com 74 RM e com três RIDEs² (Regiões Integradas de Desenvolvimento) formalmente constituídas. Esse conjunto envolvia 1.403 municípios (25,18 % do total existente no Brasil). Além disso, há diversas iniciativas que visam a criar novas regiões desses tipos e a ampliar a abrangência geográfica das regiões existentes (CAVALCANTE, 2020).

As vinte RMs mais populosas em 2019, concentravam 89.710.062 habitantes, equivalente a 42,68% da população brasileira (IBGE, 2020). Tal concentração populacional nas RMs amplifica os problemas ambientais e sociais urbanos que se acentuaram durante os avanços da urbanização e industrialização, modificando intensamente as paisagens naturais e desencadeando inúmeros problemas que não são acompanhados na mesma velocidade e amplitude pela ação do poder público.

Com a regulamentação de zonas conurbadas³, através de leis complementares promulgadas pelos Estados as intitulando em Regiões Metropolitanas nota-se a imbricação da governança territorial, pois assume-se problemas de ordem comum às

² Para saber mais sobre a definição de RIDE e as polêmicas em torno da criação das mesmas ler o trabalho de Cavalcante (2020), citado nas referências.

³ A conurbação é o fenômeno que resulta na junção de duas ou mais cidades, a ponto de ultrapassar os limites territoriais uma das outras. Devido ao crescimento acelerado das áreas urbanizadas, algumas fronteiras municipais praticamente desaparecem, formando as chamadas regiões metropolitanas (RMs).

idades pertencentes à RM. Na próxima seção veremos como este processo ocorreu na RMPA, objeto deste estudo.

3. REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ARRANJO INSTITUCIONAL, ORIGEM E DESENVOLVIMENTO

A RMPA foi instituída em 1973 e atualmente é constituída por 34 municípios. Situa-se no estado do Rio Grande do Sul e tem uma população de aproximadamente 4,4 milhões de pessoas, tendo aproximadamente 38,2% da população do estado, segundo dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2022). Também se caracteriza por constituir um polo de atração de convergência funcional e integração de práticas políticas e socioeconômicas. O mapa 1 apresenta a localização da RMPA.

Mapa 1 – Localização da RMPA no território estadual



Fonte: <https://pt.wikipedia.org/>

Em 2023 a RMPA completará 50 anos de existência. Instituída no período ditatorial, as organizações da RMPA originalmente se relacionavam de forma verticalizada, ou seja, tinha-se uma articulação a partir da esfera federal com os estados-membros sendo a participação dos municípios de caráter propositivo (MARTINS, 2013). Segundo Martins (2013) com o tempo o modelo de gestão verticalizado esvaziou-se. Nos anos 80 com o aumento das demandas políticas principalmente a partir da CF/88 os municípios ganharam maior notoriedade nas ações das instâncias metropolitanas.

Seguindo esta tendência em 1985 foi criada a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal). No princípio formada por 16 dos 34

municípios da RM é uma organização caracterizada por relações horizontais entre os próprios municípios. Tendo como propósito ampliar o diálogo entre os governos municipais, propiciando um espaço para debates e decisões políticas que visem representar os interesses das cidades, promovendo a cooperação e a busca de soluções de problemas comunitários (Site Granpal, 2022).

Em 2010, criou-se o consórcio público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), que tem como objetivo, por meio da promoção da capacidade administrativa, técnica e financeira dos municípios, procurar respostas conjuntas para problemas comuns entre os municípios.

Dentro da institucionalização da RMPA há também que se destacar as organizações verticais do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o Gabinete de Governança Metropolitano (GGM), criados em 2011, sendo o último vinculado a Metroplan (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional) que é o órgão de interlocução com a esfera Estadual de Planejamento Metropolitano do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo Martins (2013) o CDM e o GGM, vinculados a Metroplan, têm como objetivo geral a integração entre o governo do estado e os governos dos municípios metropolitanos em ações para promoção do desenvolvimento sustentável da RM de Porto Alegre, ou seja, seria a institucionalização da organização em formato vertical dos entes da RMPA.

Pode-se observar o processo de desenvolvimento do arranjo institucional de planejamento e gestão da RMPA na linha do tempo da figura abaixo:

Figura 2 - Arranjo institucional de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre (1973-2016)

1973	1975	1988	1989	1991	2010	2011/2012	2015
<ul style="list-style-type: none"> • Criação da RM de Porto Alegre e dos Conselhos Deliberativo Consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do órgão gestor metropolitano Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação das RMs a cargo dos estados-membros <ul style="list-style-type: none"> • Maior autonomia municipal • Criação de outras formas de organização regional 	<ul style="list-style-type: none"> • CE-RS manteve a RM de Porto Alegre (incluindo mais oito municípios) • Possibilidade de criação de um novo conselho deliberativo e órgãos de gestão regionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Metroplan passou a responder também pelo planejamento regional das outras regiões do estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa municipal (associações municipais) para criação de um novo modelo de gestão para RM de Porto Alegre 	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de articulação institucional envolvendo atores políticos (prefeitos da RM de Porto Alegre e governo estadual) atores econômicos e sociais, discussões no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS) • Criação do conselho deliberativo e gabinete de governança da RM de Porto Alegre, regulamentado em maio de 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Início do processo de adequação do arranjo institucional ao e elaboração do PDUI

Fonte: Martins (2019. p. 31)

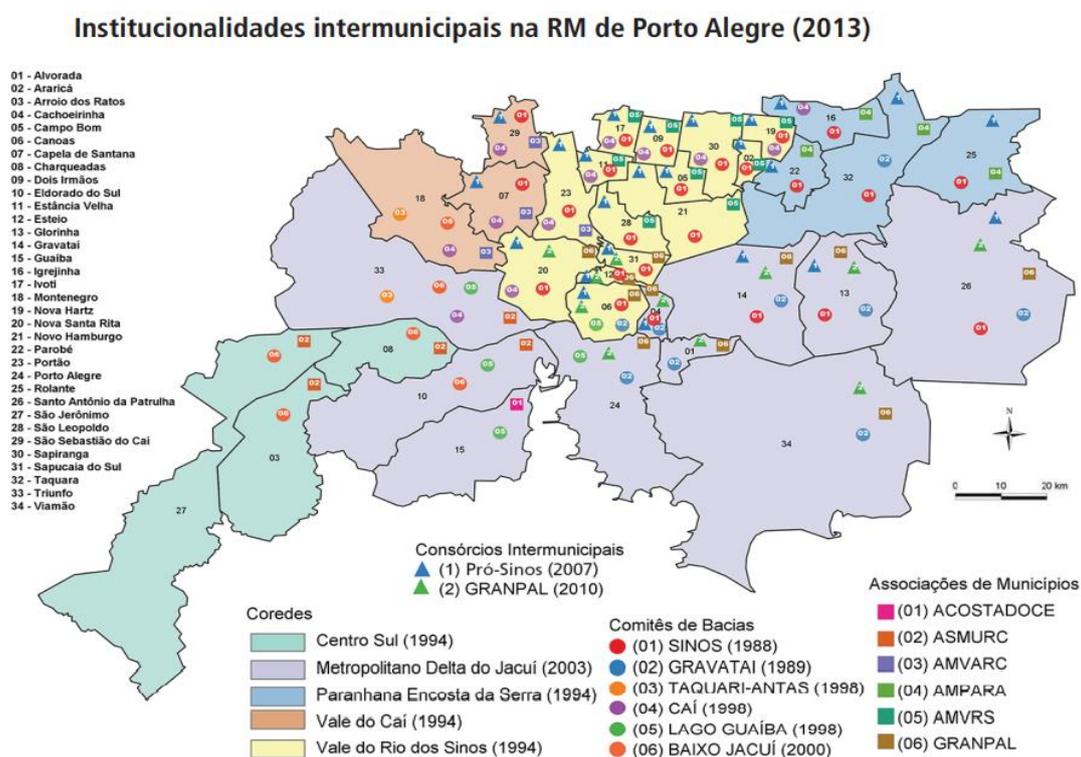
Essas organizações criadas em 2012 vinculadas a Metroplan tinham por incumbência dar início ao processo de Planejamento de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), porém a partir de 2015, o governo Estadual envolto em uma crise econômica, adota de imediato a redução da máquina pública. Como saída para enfrentar a crise, propõe a extinção de instituições da administração indireta, medidas que foram aprovadas na Assembleia Legislativa estadual, entre estas organizações encontravam-se a Metroplan e a FEE⁴ (HEIDRICH, 2021). Esse movimento do governo estadual resultou na fragilização da recente rede de governança da RMPA.

Ainda segundo a autora, o processo de extinção da Metroplan encontra-se suspenso desde 2018 por decisão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul devido a fundação ter a atribuição de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) o que torna a organização fundamental para a gestão da mobilidade de passageiros nas RMs e aglomerações do estados, sendo que somente a RMPA somam cerca de 4,4 milhões de habitantes.

⁴ A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser era uma instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão sendo a maior fonte de dados estatísticos do Rio Grande do Sul.

Dentro do território da RMPA há diversas instituições como os consórcios e associações intermunicipais, os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e os COREDES⁵ (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), instituídos em 1994, são organizações voltadas à promoção do desenvolvimento regional, sendo alicerce territorial e servindo de apoio institucional para as políticas urbanas e regionais de âmbito estadual para atuação em planejamento, orçamento e gestão descentralizada. Pode-se observar essas diferentes organizações existentes na área de abrangência territorial da RMPA na figura que segue, em que se apresenta o conjunto das institucionalidades intermunicipais presentes na RM.

Figura 3 - Institucionalidade intermunicipais da RMPA



Fonte: Martins (2013. p.129)

Nota-se que há diversidade de organizações representativas na RMPA e percebe-se pela literatura (MARTINS, 2013) não citado na bibliografia que as organizações de características verticais acabam sendo mais complexas em relação

⁵ Maiores informações sobre os COREDES em termos da sua trajetória, constituição e composição e distribuição pelo território do estado do RS pode ser encontrado no Atlas Socioeconômico do Eio Grande do Sul, disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>

a sua gestão devido a necessidade de cooperação e coordenação entre os entes federados de diferentes níveis (MARTINS, HEINDRICH, 2013). Nesse sentido pode-se entender que os caminhos que os municípios vêm buscando é o de criar espaços horizontais onde possam alinhar possíveis soluções de seus problemas comuns como no caso da Associação e do Consórcio do Granpal.

Analisando as estruturas organizativas da RMPA, Martins (2019) chama atenção para outras organizações que atuam, além das instituições formais de planejamento e gestão dentro do território. Conforme evidencia-se na figura que segue:

Figura 4 - Estruturas de planejamento que atuam sobre o recorte metropolitano da RMPA



Fonte: Martins (2019. p. 32)

3.1 GRANPAL: Trajetória e Organização

A Granpal é uma organização sem fins lucrativos caracterizada por ter uma dupla forma de atuação. Institucionalizada como a associação⁶ dos municípios da

⁶ As associações de municípios não são novas no Brasil, no entanto, o Plenário do Senado aprovou em dezembro de 2021 o projeto de lei que regulamenta a criação e o funcionamento das associações de municípios (PLS 486/2017). Segundo o projeto, o objetivo das associações de municípios é atuar na defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional,

RMPA desde a sua fundação em 1985 sendo constituída originalmente por 17 dos 34 municípios da região metropolitana, e como um Consórcio Público desde o ano de 2010, onde firmou-se o protocolo de intenções de parte dos municípios.

Em caráter de associação o Granpal funciona de maneira organizada em fóruns permanentes, com o intuito de criar espaço para debates e decisões políticas que representem os interesses dos municípios da região propiciando soluções dos problemas comuns. São cinco os fóruns permanentes constituídos como espaços de discussão, sendo eles: Fórum da Educação, Fórum da Saúde, Fórum da Cultura, Fórum da Segurança e Fórum da Mobilidade.

No âmbito do Consórcio Público o Granpal, segundo a apresentação da mesma, visa a agremiação de ações com Estado e União, assim como o intercâmbio de conhecimento e trabalho conjunto dos governos, no planejamento de ações que oportunizem o desenvolvimento das cidades, principalmente, “na busca de alternativas que tragam respostas concretas para áreas estratégicas como saúde, segurança, mobilidade e inclusão digital.” Ainda, segundo apresentado no site da organização, são cinco as áreas priorizadas de atuação definidas pelos municípios como ponto de partida, sendo elas: 1) Qualificação da Saúde; 2) Segurança; 3) Mobilidade; 4) Resíduos Sólidos; 5) Turismo.

O estatuto do Consórcio Metropolitano da Associação do Granpal prevê em sua organização três esferas organizativas, sendo elas:

I – A Assembleia Geral (AG), constituída pelos associados em pleno gozo dos seus direitos.

II – Da diretoria executiva, que eleita pela AG tem um mandato de um ano, sendo constituída por um Presidente, dois Vice-presidentes, um Secretário e um Tesoureiro.

III – O Conselho Fiscal, constituído por três membros eleitos pela AG.

cultural e social, de seus associados. Para isso, poderão representar seus associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais e acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal. Além disso, o texto prevê que as associações promovam o intercâmbio sobre temas locais, manifestem-se em processos legislativos de interesse dos municípios brasileiros e constituam programas de assessoramento e assistência para seus filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum. Fonte: Agência Senado, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/senado-aprova-regulamentacao-de-associacoes-de-municipios>

A diretoria executiva é eleita no mês de março e cabe a ela elaborar e executar o programa anual de atividades, assim como apresentá-las a AG em relatório anual. Ou seja, a Diretoria Executiva é o órgão responsável pela administração do consórcio. A resolução de nº 2 de 2016 criou o quadro de pessoal do CM do Granpal, assim delimitando o quadro de empregados na organização, sua jornada de trabalho, forma de provimento desses trabalhadores (se eleitos, ou contratados via CLT ou cedidos pelos municípios), suas funções gratificadas e o valor dos respectivos salários, conforme sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Quadro de pessoal do Consórcio Metropolitano do Granpal

Denominação	Número	Carga horária semanal (integral)	Forma de Provimento
Diretor/a	1	40	Comissão
Coordenador/a	2	40	Comissão/ cedência
Assessor/a Jurídico/a	1	30	CLT/ cedência
Contador/a	1	40	CLT
Farmacêutico/a	1	-	Cedência
Assessor/a Técnico/a	1	-	Cedência
Auxiliar Administrativo/a	2	40	CLT/ cedência
Assessor/a de Imprensa	1	40	CLT/ cedência

Fonte: Resolução nº 2/2016 – Granpal.

O Granpal está sediado na Tv. São José, 455 - Navegantes, Porto Alegre, no mesmo espaço do Instituto Caldeira⁷. Atualmente o Granpal é presidido pelo prefeito de Nova Santa Rita Rodrigo Battistella (PT), eleito para o período 2022/2023.

⁷ Instituto Caldeira é um hub de Inovação e Tecnologia em Porto Alegre. Congrega em um mesmo espaço físico, um ecossistema de mais de 150 empresas, startups e poder público, sob diversas formas de parceria. Tem uma estrutura de 22.000 m² sediado em antiga fábrica, contendo espaços para workshops, salas de reuniões, coworking, entre outros. Para saber mais visite: <https://institutocaldeira.org.br/>

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo. Trata-se de uma pesquisa descritiva, pois o estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). No caso concreto analisou-se a organização e atuação do Granpal na RMPA.

A escolha pela amostra dos municípios do Granpal ocorreu devido a alguns fatores como a atuação de destaque que a organização vem tendo nos últimos anos, além da proximidade que o pesquisador tem dos municípios associados e a curiosidade sobre o fenômeno organizativo em consórcio dos municípios, no intuito de buscar soluções de problemas coletivos. Nesse sentido, buscou-se dentro da pesquisa observar como essa organização definiu suas áreas prioritizadas e como atua para a integração entre os entes nas ações conjuntas. Também se buscou através de entrevistas junto a membro do Granpal e de seus fóruns observar como funciona a articulação das ações conjuntas do consórcio.

A relevância econômica e populacional que esse grupo de cidades tem no estado do Rio Grande do Sul que demanda PPs e concomitante um Planejamento Estratégico Governamental no intuito do desenvolvimento social e econômico da região. Assim, demonstra-se a relevância e sentido da escolha do presente estudo.

De acordo com o método empregado, a presente pesquisa utilizou-se de pesquisa bibliográfica, pois buscou na literatura científica fontes acerca do Planejamento Governamental, da Governança Territorial e do fenômeno da urbanização que culmina na criação das Regiões Metropolitanas. E pesquisa documental, devido a necessidade de análise de documentos legais como o próprio Estatuto do Granpal, de suas resoluções e atas, entre outros documentos atinentes à presente análise. Segundo Severino (2007) a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza

... a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores ... Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. No caso da *pesquisa documental*, tem-se fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais ... documentos legais (SEVERINO, 2007, Pg. 122).

Realizou-se uma pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com membros do Granpal e de seus fóruns, no intuito de compreender e analisar como se dá o funcionamento da instituição e como se originou suas áreas priorizadas.

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. (LAKATOS, 2003, p. 186)

As entrevistas foram realizadas em três episódios com 2 gestores/membros do Granpal, sendo um dos episódios realizado por meio digital, com o Diretor Executivo Marcello Beltrand da gestão 2021-2022 e os outros dois por meio de entrevistas presenciais com o Diretor Executivo Eduardo Fagundes da gestão 2022-2023 na sede do Granpal, sendo gravada parcialmente uma, e outra não houve autorização para tal, mas foi transcrita no momento. Assim, as mesmas foram analisadas para elaboração das conclusões deste estudo.

5. ATUAÇÃO DO GRANPAL

A análise documental realizada buscou observar o papel desempenhado pela instituição do Granpal na RMPA, nesse sentido constatou-se que a organização atua sob duas frentes: ora como Associação, ora como Consórcio Metropolitano.

Sobre essa duplicidade de atuação concomitante foi perguntado ao diretor executivo Eduardo Fagundes, da gestão atual (2022-2023) do consórcio se haveria alguma dificuldade de funcionamento e sua resposta foi oposta à pergunta, pois, segundo o mesmo, essa duplicidade institucional funciona “a contento”, pois separa o consórcio como braço técnico de gestão e execução dos municípios e a associação como arena política para debates e proposição de atuações em bloco.

A Associação funciona através dos fóruns, sendo estes fóruns os espaços de interlocuções para as ações conjuntas dos municípios associados. Os fóruns funcionam através de reuniões mensais, onde os municípios são representados, normalmente, pelos secretários das pastas relacionadas ao tema do fórum, fato este que enriquece os debates e as deliberações e onde os representantes trazem suas demandas e debatem sobre ações conjuntas a serem tomadas. As reuniões segundo documento interno e site institucional da organização acontecem nos seguintes dias do mês e têm como coordenadores os respectivos secretários:

1 – Fórum de Mobilidade – segunda terça-feira do mês. Coordenador Luiz Fernando Záchia (Secretário de Mobilidade Urbana de Porto Alegre).

2 – Fórum de Segurança – segunda quinta-feira do mês. Coordenador Mário Ikeda (Secretário de Segurança de Porto Alegre).

3 – Fórum de Saúde – última quarta-feira do mês. Coordenadora Ana Boll (Secretária de Saúde de Esteio).

4 – Fórum de Cultura – quarta quinta-feira do mês. Coordenador Ivo Schergl Jr. (Secretaria de Turismo, Desporto e Cultura de Guaíba).

5 – Fórum de Educação – quarta terça-feira do mês. Coordenadora Sonia Oliveira (Secretária de Educação de Canoas).

6 – Fórum Primeiras-Damas – terça quarta-feira do mês. Coordenadora Deise Maranata (Primeira-dama de Guaíba).

Os fóruns, segundo as entrevistas realizadas e pelos achados do campo, demonstram-se ser de caráter consultivo e deliberativo, onde tem função de debater as pautas das reuniões que são definidas pelos coordenadores de cada fórum e quando destas discussões obter-se um consenso sobre, haverá a ação institucional da associação do Granpal ou do consórcio dependendo do objetivo definido.

As ações via associação reverberam-se, normalmente, como pressões políticas da instituição sob os pontos que os secretários e prefeitos acharem necessário, ou seja, essa atuação parte de posicionamentos, criação de documentos, pareceres e notícias da atuação da associação. Como exemplo desta atuação no momento é o posicionamento da instituição que decidiu em assembleia geral ir a litígio devido ao programa Assistir⁸ que, segundo exposto pelos municípios da associação, diminuirá os repasses de verbas pelo Governo Estadual destinadas a saúde.

O outro desdobramento de atuação do Granpal é através do Consórcio Intermunicipal, que trata das questões de gestão, principalmente, licitando produtos para os municípios pertencentes ao consórcio, atualmente, com maior ênfase a aquisição de itens para a área da saúde.

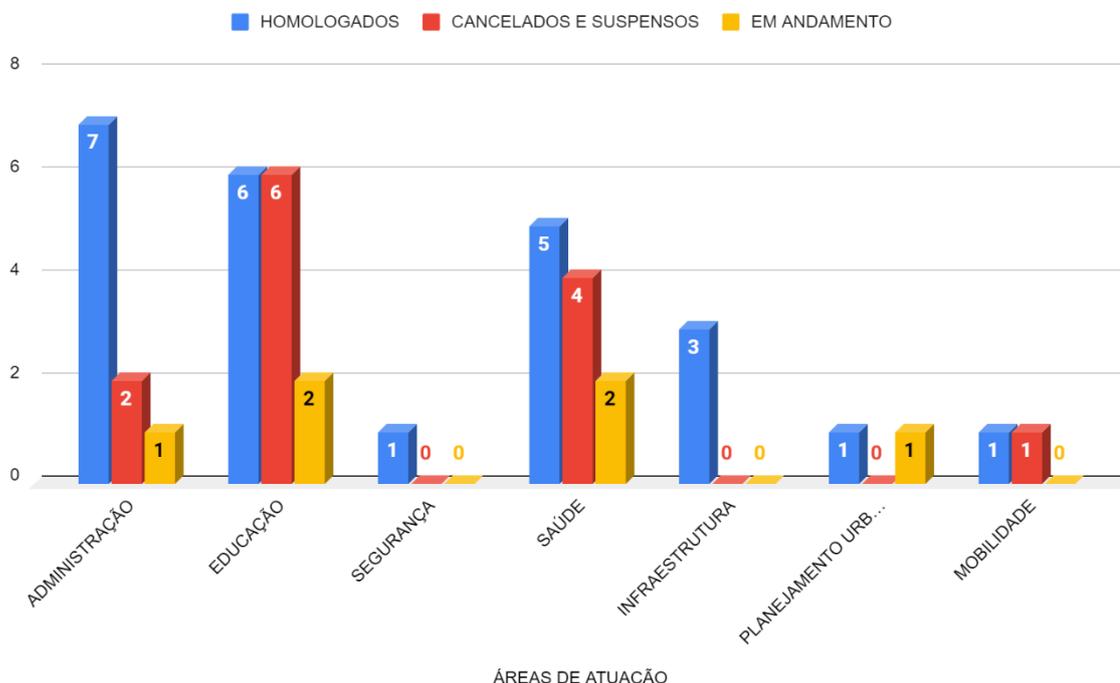
Observou-se que o Granpal como consórcio opera como um pequeno “departamento intermunicipal de licitações” para compras de produtos em comum necessários aos municípios da RMPA e demandados através das deliberações dos fóruns. Destaca-se que há uma equipe “enxuta” da organização que atende as demandas provindas dos fóruns, tendo como resultados uma economia de 14% dos preços em certames de medicamentos e itens para compra de merenda escolar, segundo noticiado pela própria instituição.

Segundo o portal Banrisul pregão online o Consórcio Público do Granpal no período de 2018 a 2022 licitou através de 43 editais para registro de preços e compras

⁸ O Programa Assistir, Programa de Incentivos Hospitalares do Governo do Estado, foi lançado em 02 de agosto de 2021, com a publicação dos Decretos nº 56.015/2021 e 56.016/2021. O incentivo financeiro estadual instituído pelo Decreto nº 56.015/2021 e regulamentado pela Portaria nº 537/2021 destina-se ao fomento de ações e de serviços de saúde nos hospitais contratualizados para prestação de serviços no Sistema Único de Saúde – SUS. O Granpal questiona este programa apontando uma perda de recursos para os hospitais da Região Metropolitana na ordem de R\$ 100 milhões ao ano. O Granpal entrará na Justiça para suspender os valores que estão sendo retirados dos municípios em razão dos novos critérios do programa Assistir na Saúde. A decisão de uma ação conjunta das gestões que integram a entidade foi tomada por meio de votação durante a Assembleia Geral, em 01 de setembro de 2022.

públicas dos Municípios consorciados, conforme podemos observar na figura abaixo na distribuição por áreas da atuação pública:

Gráfico 1 - Quantidade de Editais por áreas da atuação pública



Fonte: Elaboração própria.

O Consórcio Público do Granpal atuou desde 2018 licitando através de quarenta e três editais, sendo destes, dez (23,3%) na área de administração do próprio consórcio e para os municípios consorciados, com sete homologados, dois cancelados ou suspensos e um em andamento; treze da área de educação (32,6%) tendo seis sido homologados e de igual número cancelados ou suspensos e havendo dois em andamento; um edital de segurança (2,3%) homologado; doze editais (25,6%) da área da saúde, com cinco homologados, quatro cancelados ou suspensos e dois em andamento; 3 de infraestrutura (7%) todos homologados; 2 na área de Planejamento Urbano (4,7%) estando um homologado e um em andamento; e dois de mobilidade com um homologado e outro cancelado (4,7%).

Em relação às cinco áreas prioritizadas da organização nota-se a ênfase de atuação em duas delas, que são, a áreas de qualificação da saúde e mobilidade visto que a atuação em infraestrutura e planejamento urbano abrangem também a área de mobilidade.

O tema de segurança por ser uma responsabilidade constitucional do estado aparece menos nos editais, apenas uma vez, porém nota-se uma tendência de crescimento de demandas por essa área no CP-Granpal, visto a formação de um conselho das guardas municipais dos municípios da associação conforme noticiado pela instituição e consoante a fala do coordenador do fórum de Segurança Coronel Mario Ikeda que disse: “Além de estreitarmos as ações e planejamentos entre os secretários de segurança, as guardas municipais também terão uma agenda específica para potencializar e fortalecer a atuação dos agentes”. Assim corroborando a tendência exposta.

Nota-se também destaque a uma área que não está definida como priorizada pela organização, porém aparece com destaque nos achados da pesquisa que foi a área da educação, que via associação realiza periodicamente as reuniões através dos fóruns mensais e onde o consórcio metropolitano mais atuou no processo licitatório totalizando 13 editais para a área.

As outras áreas consideradas como priorizadas de Turismo e resíduos sólidos não apareceram em destaque nos editais, pautas, documentos, notícias no site institucional e entrevistas realizadas na pesquisa. Assim como a área e a atuação do fórum de Cultura onde pouco encontrou-se sobre.

Nota-se que os editais de planejamento urbano eram destinados, principalmente, a tomada de preços de projetos de georreferenciamento com elaboração do plano diretor de endereçamento postal⁹ e de fornecimentos de serviços de engenharia e projetos¹⁰, separados em lotes dos territórios dos municípios licitantes, tendo sido um suspenso e outro homologado respectivamente. Nesse sentido vê-se que os editais geram uma atuação ainda fragmentada de planejamento, porém com maior poder de barganha ao licitante devido ao ganho de escala que os municípios ganham ao se agremiar a outros.

Encontrou-se, nos editais mencionados no parágrafo acima e no site do Granpal, citações vagas acerca do tema de planejamento, sendo as licitações restritas a projetos de engenharia e questões de georreferenciamento. Com isso pode-se inferir que não há um diálogo efetivo, isto é, no sentido de uma atuação articulada, desse

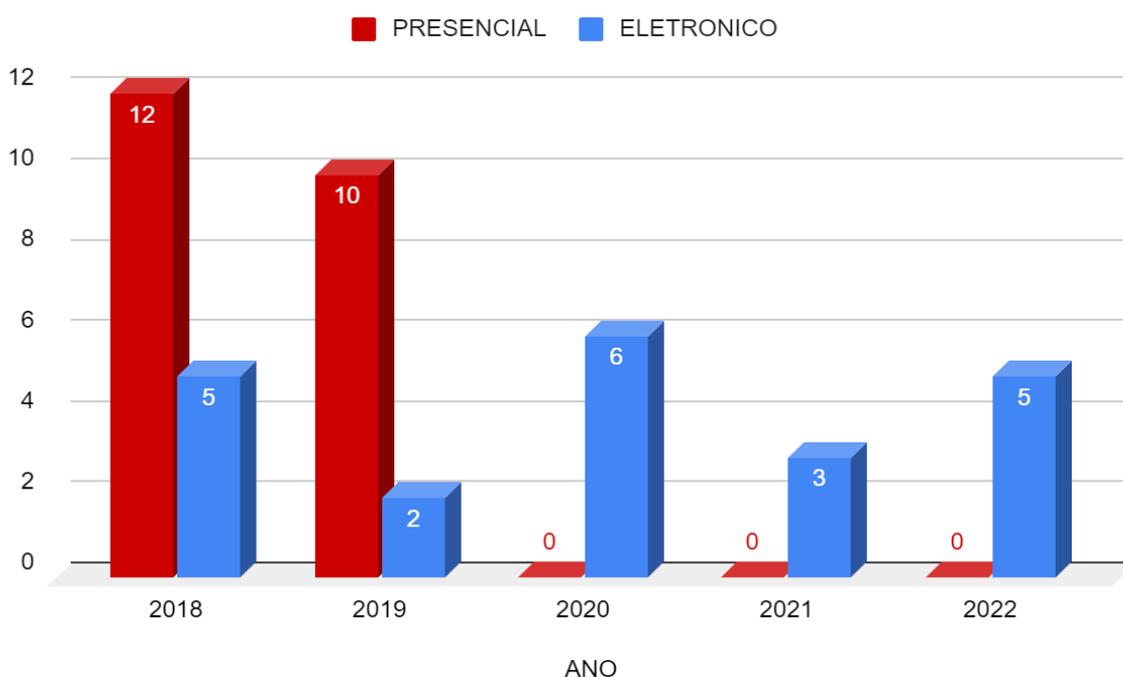
⁹ Edital presencial – 0001/2018 – Disponível em:
https://pregaobanrisul.com.br/editais/0001_2018/232693

¹⁰ Edital presencial – 0004/2018 – Disponível em:
https://pregaobanrisul.com.br/editais/0004_2018/241418

tema entre o CP Granpal com os planejamentos dos municípios, considerado que a atuação da organização por demandas é casuística o que não propicia uma visão de médio ou longo prazo para solução dos problemas comuns.

Em relação a amostra temporal (2018-2022) nota-se também os impactos da pandemia de Covid-19 na atuação do consórcio visto a diminuição da quantidade de editais e da mudança de modalidade de pregão empregados nas licitações, conforme pode-se observar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Modalidade de Pregão empregados Granpal (2018-2022)



Fonte: Elaboração própria

Percebe-se a diminuição de licitação por editais da modalidade presencial que em 2018 foram doze e 2019 com dez, já a partir do ano de 2020 quando eclodiu a pandemia de Covid-19 no mundo não houve mais pregões presenciais promovidos pelo consórcio. Já os pregões eletrônicos mantiveram-se em constância tendo sido licitado por meio de cinco editais no ano de 2018; dois no de 2019; seis no ano de 2020, com destaque a dois editais da área da saúde; três em 2021 sendo dois desses da área da saúde; e em 2022, até o dia 21 de setembro, realizou-se licitação atendendo a demanda de cinco editais, dentre estes, três da área da saúde.

Há também previsão estatutária do CM Granpal realizar gestão associada através da celebração de contrato, programa ou termo de parceria ou outros

instrumentos previstos na legislação. Neste ponto é onde pode-se avançar sobre a articulação e materialização das Funções Públicas de Interesse Comum¹¹ (FPICs), principalmente, como exemplo, a necessidade de planejamento e articulação dos entes na questão da mobilidade metropolitana no quesito do transporte coletivo que enfrenta uma grave crise desde a eclosão da pandemia de Covid-19 com a queda no número de passageiros e com um sistema de concessões precárias (MARTINS, 2021).

A notícia no site do Granpal acerca de uma licitação do transporte intermunicipal, abre nesse caso a oportunidade das instituições presentes na RMPA alinharem as ações e planejarem o caminho para melhorar funcionamento da rede de mobilidade metropolitana, podendo ser através da celebração de contratos de gestão associada ou termos de parcerias por intermédio do consórcio para, primeiramente, regularizar as concessões, mas também gerir e fiscalizar o funcionamento da rede buscando a adequação do modelo para melhorar o sistema viário para os cidadãos e também para as empresas.

Fica claro que a atuação do Granpal na governança metropolitana da RMPA tem posição de destaque, principalmente nas áreas de saúde e educação. Pois a organização concentra as prefeituras para buscarem soluções conjuntas. Cabe aqui a ressalva que se pode melhorar essa atuação com a elaboração de um plano intermunicipal coeso ou até mesmo um planejamento institucional que vise alinhar ações, definir indicadores, objetivos e metas para o Granpal, para as prefeituras associadas e para a RMPA.

¹¹ As funções públicas de interesse comum (FPIC) estão previstas na CF/1988 no Art. 25 §3º: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve limitações para a realização do trabalho que foi realizado ao desenlace da pandemia de Covid-19 o que não permitiu o acompanhamento das reuniões dos fóruns da associação e nem de entrevistas com os secretários municipais envolvidos nas deliberações, com isso, infelizmente, não se pode observar os reflexos das discussões do fórum nos planejamentos dos municípios da associação, o que pode servir de inspiração a futuras pesquisas.

O arranjo institucional da Região Metropolitana forma um ecossistema diverso e complexo, o que dificulta a governança territorial, pois esse ambiente é formado por muitas instituições de diferentes formas organizativas e composto por entes de diferentes níveis.

O Granpal é uma das instituições de destaque da governança intermunicipal da RMPA, criando espaço para debates entre as demandas dos municípios via associação e materializando através de compras coletivas com o consórcio metropolitano. Porém sua atuação é casuística, ou seja, são movidos pelas demandas advindas dos fóruns e secretarias municipais relacionadas, principalmente, no consórcio nas áreas da saúde e educação que, segundo o observado, são os que mais trazem demandas. E por parte da associação há destaque ao debate, ainda em processo, da mobilidade metropolitana onde ocorrem discussões acerca do modelo a ser seguido, como exposto na reunião junto com a Metropolan que sinalizou a propositura de uma nova licitação do transporte intermunicipal (Granpal, 2022).

O tema de planejamento governamental metropolitano como materialização de um plano conjunto dos municípios dentro da instituição do Granpal é um assunto ausente, o que chama atenção, visto a importância desse tema e da atuação e funcionamento da organização. Nesse ponto observou-se que não há relação entre as ações conjuntas dos municípios pertencentes a organização com algum dispositivo de planejamento, ou seja, as ações da associação e do consórcio por serem de caráter reativo, seguindo as demandas dos municípios, não tem lastro ante a um planejamento formal da organização do Granpal.

Sugere-se a criação de um fórum desta temática com os secretários das pastas de planejamento, onde esses pudessem adiantar-se as demandas, utilizando-se da

rede de governança que a instituição propicia para planejar ações, definir objetivos, metas e alocar recursos a problemas comuns dos municípios, quando assim necessário.

A organização horizontal do Granpal demonstrou-se contínua podendo ser esta organização um vetor para busca de soluções conjuntas dos problemas comuns das prefeituras. Assim percebe-se que a resolução dos problemas comuns urbanos é de caráter complexo e para tal solução, a ação individual não providencia o seu desfecho, desta maneira exige-se a convergência de planejamento através da rede de governança territorial definindo uma estratégia de atuação coletiva das instituições da região para dar resposta aos problemas comuns.

]

REFERÊNCIAS

BARBOSA, S.C.T., COUTO, L.F, (2021). **Apresentação**. Boletim de Análise Político-Institucional n. 27, Mar. 2021. P. 5-10

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

——— **Lei. Nº 10.257 – Estatuto da Cidade**. Congresso Nacional, DF – Brasília 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>

——— **Lei. Nº 11.107 – Normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Congresso Nacional, DF – Brasília 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>

——— **Decreto. Nº 6017 – Regulamenta a Lei nº 11.107**. Congresso Nacional, DF – Brasília 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>

——— **Lei. Nº 13.089 – Estatuto da Metrópole**. Congresso Nacional, DF – Brasília 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>

CARDOSO, José Celso. **Planejamento Brasil século XXI: inova o institucional e reforma administrativa: elementos para o pensar e o agir** – Brasília: IPEA, 2015. 399 p.

CAVALCANTE, L. R. **Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**: em busca de uma delimita o conceitual. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Abril/2020 (Texto para discussão n  273).

COSTA, M. A., TSUKUMO, I. T. L. – **Para uma análise-síntese: Uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 6 Pg. 15-28.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participa o. In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, n m. 245 (20).

DE TONI Jackson. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público** – Brasília: Enap, 2021. 154 p.: iL – (Cadernos Enap, 84)

GRANPAL. **Áreas prioritizadas.** Granpal atende, 2021. Disponível em: <<https://granpal.atende.net/cidadao/pagina/areas-priorizadas>>.

GRANPAL – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE. **Estatuto do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – CM-Granpal.** Porto Alegre: Granpal, 2018. Disponível em: <http://granpal.com.br/ESTATUTO_CP_GRANPAL.pdf>

HENRICHES, J. A. – **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência.** – 2. Ed. – Brasília: CNM, 2020. 164 p.

Heidrich, R. L. J. – **RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AVANÇOS, DESAFIOS E DESCOMPASSOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL.** – CAP. 4 PG. 107-133. Rio de Janeiro, Ipea 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** – 5. Ed – São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, I. G. – **Governança Territorial.** GEOgraphia, Niterói, Universidade Federal Fluminense, Vol.21, no 46, 2019: mai./ago.

MARTINS, C. M. R., CARRION, E. F. S. – **Novo arranjo institucional da gestão metropolitana na região metropolitana de Porto Alegre.** Brasília: Ipea, 2013. Cap. 6. Pg. 121-144

MARTINS, C. M. R.; ALVES, M. C. **Consórcios Públicos Intermunicipais na Região Metropolitana de Porto Alegre.** In: COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). **Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil.** Brasília-df: Ipea, 2014. Cap. 14. P. 335-363. (Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil)

——— **Oficina: Adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – Projeto Governança Metropolitana no Brasil – Brasília/DF, Ipea. 2016.**

——— **Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e Subsídios à elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUI): Região Metropolitana de Porto Alegre.** Rio de Janeiro – RJ: Ipea, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9542>>

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. In.: Planejamento e orçamento governamental: coletânea. James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (orgs). Brasília, ENAP. 2006. Pag. 115-144.

Ministério do Planejamento. **Almanaque do Planejamento**. Brasília: 2012. 27 p.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo, GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011. 184p

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania**. Paraná: Simpósio Orçamento Público e Políticas Públicas, 2017. 14 p.: ISBN: 978-85-7846-440-0

PAPI, Luciana, LIMA, Luciana, DEMARCO, Diogo. (2021). **Planejamento Municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento**. Repositório do Conhecimento Ipea. Boletim de Análise Político-Institucional | n. 27 | Mar. 2021. P. 6-14

PIRES, Valdemir. **Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais**. Cadernos Adenauer xvii (2016) nº3. P. 125-146.

PIRES, E.L.S.; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W.B.; MENDES, E.L. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, (eletrônico), UFF, Niterói, v. 19, n. 41, 2017: set./dez. 15p.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. **O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 58, n. 4, p. p. 397-415, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v58i4.181. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/181>. Acesso em: 24 ago. 2021.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4).

RIO GRANDE DO SUL – PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE – **PDUi – Esquema Metodológico** – Secretaria do Planejamento Mobilidade e Desenvolvimento Regional, Porto Alegre. 2015. Disponível em: <
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134151-20151211141706esquema-metodologico-12-11.pdf> >

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** – 23. Ed. ver. e atu-I - São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Márcia Miranda e MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas** -- Brasília: Enap, 2018. 112 p.

SILVA, Luis Virgilio Afonso da. **Federalismo e articulação de competências no Brasil**. In: Administração pública: coletânea [S.l: s.n.], 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

Outras referências - Notícias e sites utilizados

- i. <https://granpal.com.br/site/2022/08/15/granpal-recebe-confirmacao-da-metroplan-para-nova-licitacao-do-transporte-intermunicipal/>
- ii. <https://granpal.com.br/site/2022/09/01/granpal-entrara-com-acao-coletiva-na-justica-contra-o-assistir-na-saude/>
- iii. <https://granpal.com.br/site/2022/08/22/granpal-entrega-oficio-ao-governo-do-estado-pedindo-solucoes-para-problemas-da-saude-na-regiao-metropolitana/>
- iv. <https://granpal.com.br/site/2022/07/27/gestao-em-saude-e-contratacao-de-profissionais-medicos-em-debate-na-granpal/>
- v. <https://granpal.com.br/site/2022/07/27/educacao-inclusiva-e-pauta-no-forum-de-educacao-da-granpal/>
- vi. <https://granpal.com.br/site/2022/05/26/granpal-realiza-primeira-edicao-do-almoco-metropolitano/>
- vii. <https://granpal.atende.net/cidadao/noticia/consorcio-metropolitano-da-granpal-economiza-14-com-aquisicao-de-medicamentos>
- viii. <https://granpal.atende.net/cidadao/noticia/ata-de-registro-de-precos-da-granpal-gera-economia-de-14-no-certame>
- ix. <https://arquivofee.rs.gov.br/sobre-a-fee/atuacao/>
- x. <https://pregaobanrisul.com.br/editais/pesquisar>

APENDICÊ

A – ROTEIRO SEMI ESTRUTURADO DE ENTREVISTAS

Entrevistados: gestor do Granpal; membros da equipe técnica do Granpal

- 1) Identificação do entrevistado: nome; cargo/função que desempenha; tempo de atuação nesta função
- 2) O Granpal por ser uma associação e um consórcio concomitantemente cria um espaço propício para o debate de problemas comuns dos municípios da RMPA?
- 3) Essa duplicidade de papel institucional – associação de municípios e consórcio – traz alguma dificuldade de funcionamento do Granpal?
- 4) Como essa duplicidade de organização impacta no trabalho da equipe técnica que dá suporte ao Granpal? Qual são as tarefas da associação e quais as tarefas do consórcio?
- 5) Como se viabiliza a sustentação financeira do Granpal (consórcio e associação)?
- 6) Como se dá a definição de quais os fóruns temáticos vão ser constituídos? Como ocorre o funcionamento destes fóruns? Possuem caráter consultivo ou deliberativo?
- 7) Como as decisões/contribuições dos fóruns são incorporadas pelos municípios membros? Elas ajudam a orientar o planejamento destes municípios?
- 8) Quanto a equipe técnica do Granpal, é considerada suficiente (em termos da sua composição e perfil) para atender as demandas de trabalho?
- 9) Quais os principais desafios dessa organização na atualidade? Em termos técnicos/administrativos e políticos?
- 10) Como o Granpal se relaciona/articula com outros consórcios (finalitários) na região metropolitana de Porto Alegre?
- 11) Como o Granpal se relaciona/articula com os órgãos estaduais na região metropolitana de Porto Alegre?
- 12) Quais os principais desafios futuros ao Granpal no que se relaciona ao planejamento e gestão da área metropolitana?
- 13) As instâncias de cooperação – horizontais e verticais – hoje existentes são suficientes para dar conta destas demandas?

- 14) O consórcio do Granpal em seu site aponta que detêm 5 áreas prioritizadas (Qualificação da Saúde, Segurança, Mobilidade, Resíduos Sólidos, Turismo): como elas são definidas e como impactam na atuação do Granpal
- 15) Existe algum ponto que não perguntei que gostaria de tratar ou abordar nesta entrevista?