

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Eleandra Raquel da Silva Koch

*INGRESSO NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO NOVO ARRANJO
INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ATORES,
SUAS CONVICÇÕES, INTERAÇÕES E ESTRATÉGIAS*

Porto Alegre
2012

ELEANDRA RAQUEL DA SILVA KOCH

INGRESSO NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO NOVO ARRANJO
INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ATORES,
SUAS CONVICÇÕES, INTERAÇÕES E ESTRATÉGIAS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Sociologia.

Orientadora: Professora Doutora Soraya Vargas Cortes

Porto Alegre
2012

ELEANDRA RAQUEL DA SILVA KOCH

**INGRESSO NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO NOVO ARRANJO
INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ATORES,
SUAS CONVICÇÕES, INTERAÇÕES E ESTRATÉGIAS**

Dissertação de Mestrado de Sociologia da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Orientadora: Professora Doutora Soraya Cortes

Professor Dr Eber Pires Marzulo

Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS

Professor Dr Alfredo Alejandro Gugliano

Pós-Graduação em Ciências Políticas da UFRGS

Professora Dr^a Marília Patta Ramos

Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS

Professora Dr^a Soraya Vargas Cortes-Orientadora

Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS

Porto Alegre
2012

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Koch, Eleandra Raquel da Silva
Ingresso na agenda governamental do novo arranjo Institucional da região Metropolitana de Porto Alegre: atores, suas convicções, interações e estratégias / Eleandra Raquel da Silva Koch. -- 2012. 119 f.
Orientadora: Soraya Maria Vargas Cortes.
Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2012.
1. metropolitan manage. 2. região metropolitana.
3. políticas públicas. 4. advocacy coalition. 5. path dependency. I. Cortes, Soraya Maria Vargas, orient.
II. Título

Ficha Catalográfica, elaborada pelo Sistema de Geração Automática da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

*Às deliciosas lembranças e às muitas risadas com meus amigos, Ivo (nei)
Freitas da Silva e Lô (ana) dos Santos Sanches (ambos in memoriam).*

AGRADECIMENTO(S)

Agradeço aos meus colegas de Mestrado pelas trocas, aprendizado conjunto e conforto recíproco.

Agradeço aos professores, servidores e estagiários do PPG de Sociologia da UFRGS.

Agradeço aos entrevistados desta pesquisa e a todas as pessoas que colaboraram com diálogos e documentos para a realização desta investigação.

Agradeço à minha orientadora Soraya Cortes pela paciência, dedicação e competência.

Agradeço aos meus colegas da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS).

Agradeço aos professores examinadores desta Banca.

Agradeço ao meu companheiro de vida Marcelo Dal Pai, e aos demais familiares que me acompanharam nesta jornada.

Agradeço aos meus amigos pelas alegrias, travessuras ao longo da vida e pela irreverência crítica.

A luta do homem contra o poder é a luta da memória contra o esquecimento (KUNDERA, 2008).

RESUMO

A investigação teve por objetivo analisar a entrada da questão metropolitana da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), na agenda (*agenda setting*) do novo Governo do Rio Grande do Sul (RS). Para tanto, foi analisada a formação de uma Coalizão de Defesa (*advocacy coalition*) em prol da inserção da questão metropolitana da RMPA. Essa Coalizão de Defesa existiu ao longo do tempo, de forma difusa, desde a década de 1980. Contudo, em 2010 ela foi reorganizada e potencializada, sob a liderança da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre – Granpal. Os dirigentes dessa entidade (os prefeitos) se aliaram aos especialistas e aos militantes do tema metropolitano. Nas eleições de 2010, o candidato a governador do Partido dos Trabalhadores Tarso Genro, que venceu as eleições, se comprometeu com a discussão de uma proposta de solução do tema. Nesse sentido, as eleições de 2010 representaram uma janela de oportunidades (*policy windows*) para inserção da questão da RMPA na agenda governamental do novo governo do RS. A proposta da GRANPAL sistematizou um diagnóstico sobre a desestruturação da gestão metropolitana da RMPA, e diante disso propôs uma solução. O novo governador do Rio Grande do Sul encaminhou a questão para o debate do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS), que era composto por diversos setores sociais que possuíam relação ou interesse no tema metropolitano: especialistas acadêmicos, militantes, empresários e prefeitos. O resultado foi a definição consensual de uma de solução para o novo arranjo de gestão da RMPA, e que culminou na aprovação de uma Lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS) em 2011. Na análise da ação estratégica dos diferentes atores, em busca da consecução de seus objetivos, constatou-se que diferentes crenças políticas foram operacionalizadas pelos principais atores da Coalizão de Defesa.

Palavras-chave: gestão metropolitana, RMPA, Granpal e Coalizão de Defesa.

ABSTRACT

The research aimed to analyze the issue of entry metropolitan the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), in agenda (agenda setting) of the new Government of Rio Grande do Sul (RS). For both, it was analyzed the formation of a Coalition of Defense (advocacy coalition), in favor of the insertion of the issue of metropolitan RMPA. This Coalition of Defense existed along the time, diffuse form, since the decade of 1980. However, in 2010 it was reorganized and potentized, under the leadership of the Association the Municipalities of Porto Alegre - Granpal. The leaders of that entity (mayors) have joined forces with the experts and to the militants of the metropolitan theme. In the elections of 2010, the candidate for governor of the Workers' Party Tarso Genro, who won the elections, if committed with the discussion of a proposal for a solution of the issue. In this respect, the 2010 elections represented a window of opportunity (policy windows) for insertion of the issue of the RMPA in governmental agenda of the new government RS. The proposal of GRANPAL systematically a diagnosis on the deconstruction of the RMPA metropolitan management, and before addition proposed a solution. The new governor of Rio Grande do Sul has forwarded the matter to the Council's discussion of Economic and Social Development of Rio Grande do Sul (CDES-RS), which was composed by various social sectors who had relationship or interest in the theme: metropolitan academic experts, activists, entrepreneurs and prefects. The result was the consensual definition of a solution to the new arrangement for the management of the MRPA, and which culminated in the adoption of a Law passed by the Legislative Assembly of the state of Rio Grande do Sul (ALERGS) in 2011. In the analysis of strategic action of the different actors, in search of the achievement of its objectives, it has been found that different political beliefs were enacting by the main actors of the Ruling Coalition of Defense.

Key words: ***metropolitan manage; RMPA, Granpal, e advocacy coalition***

LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Cronograma da Pesquisa.....	19
Quadro 2- Relação das Entrevistas.....	20
Quadro 3- Associações de Municípios da RMPA.....	50
Quadro 4- Proposta da Granpal e o programa do PT.....	71
Quadro 5-Proposta de Novo Arranjo institucional para a RMPA.....	76
Quadro 6 -Conselheiros do CDES-RS.....	80
Quadro 7- Diretoria do CDM.....	87
Quadro 8- Questão Metropolitana e especificidade da RMPA.....	93
Quadro 9- Vazio de governança da RMPA.....	95
Quadro 10- Protagonismo dos Municípios.....	97
Ilustração- 1 Instalação do Conselho Deliberativo da RMPA.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul-ALERGS

AMVARC-Associação dos Municípios da Região Carbonífera

AMPARA-Associação dos Municípios do Rio Paranhama

AMVRS-Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

ASMURC-Associação dos Municípios da Região Carbonífera

BNH-Banco Nacional de Habitação

BR-Brasil

CDES-RS-Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul

CT-Câmara Temática

CF-Constituição Federal

CE-Constituição Estadual

CDM-Conselho Deliberativo Metropolitano

CMM-Conselho Metropolitano dos Municípios

COREDES- Conselhos Regionais de Desenvolvimento

FAMURS- Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul

FUNDURBANO- Fundo de Desenvolvimento Urbano

GRANPAL- Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre

GGM- Gabinete de Governança Metropolitana

GERM- Grupo Executivo da Região Metropolitana

GETR- Grupo Executivo Técnico da Região Metropolitana

IBGE- Instituto de Geografia e Estatística

METROPLAN- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano

OP- Orçamento Participativo

ONGS- Organizações Não Governamentais

PC do B- Partido Comunista do Brasil

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPL- Partido da Pátria Livre

PT- Partidos dos Trabalhadores

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PSB-Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RMPA-Região Metropolitana de Porto Alegre

RMs-Regiões Metropolitanas

RC-Relatório de Concertação

RS-Rio Grande do Sul

SEPLAG-Secretaria do Planejamento

SEINFRA-Secretaria de Infraestrutura

SOP-Secretaria de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano.

SECDES-Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

SEHAB-Secretaria da Habitação e Saneamento

SEHADUR-Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SETM-Sistema de Transporte Metropolitano

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROCESSOS POLÍTICOS.....	23
2.1 <i>O Neoinstitucionalismo Histórico.....</i>	25
2.2 <i>O Papel das ideias nos processos políticos das políticas públicas.....</i>	28
2.3 <i>A Formação da Agenda das Políticas Públicas.....</i>	31
3 A QUESTÃO METROPOLITANA E O FEDERALISMO BRASILEIRO.....	36
3.1 <i>A “Questão” Metropolitana: Um Processo Interrompido e Inacabado.....</i>	36
3.2 <i>As Implicações do Federalismo Brasileiro na Questão Metropolitana.....</i>	42
4 A QUESTÃO METROPOLITANA DA RMPA AO LONGO DO TEMPO.....	46
4.1 <i>As Dificuldades na Consolidação de um Arranjo Institucional da RMPA.....</i>	46
4.2 <i>A RMPA na Redemocratização Política e na Expansão da Urbanização.....</i>	51
4.3 <i>A RMPA: da CF de 1988 até o Governo Tarso Genro.....</i>	54
5 NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DA RMPA: CRENÇAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS EM MOVIMENTO.....	65
5.1 <i>A Demarcação do Problema Metropolitano.....</i>	66
5.2 <i>A Liderança da Granpal na Coalizão de Defesa.....</i>	67
5.3 <i>Governo Tarso Genro e o Encaminhamento Sobre a Proposta de Solução....</i>	73
5.4 <i>CT de Desenvolvimento Metropolitano e a Proposta de Solução Negociada. .</i>	78
5.5 <i>A Proposta de Solução Implementada.....</i>	83
5.5.1 <i>Implementação do Conselho Deliberativo Metropolitano.....</i>	84
6 UMA COALIZÃO DE DEFESA E UMA JANELA DE OPORTUNIDADES.....	87
6.1 <i>As Crenças Operacionalizadas pela Coalizão da RMPA.....</i>	90
7 CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS.....	105
ANEXO A- Lei Complementar N ^o . 13.854/2011.....	117

1 INTRODUÇÃO

A investigação realizada nesta dissertação teve por objetivo analisar a ação estratégica dos atores envolvidos na retomada do debate sobre um novo arranjo institucional para a coordenação das ações governamentais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). As principais propostas apresentadas ao novo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS), eleito em 2010, foram elaboradas pelos prefeitos da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre-Granpal¹, em parceria com especialistas na questão metropolitana e planejamento urbano. Essa entidade foi a protagonista na mobilização de uma Coalizão Defensora (*advocacy coalition*) do tema metropolitano na agenda do novo governo estadual, eleito em 2010.

A retomada da 'questão metropolitana' da RMPA está inserida no contexto de reconstrução de arranjos institucionais metropolitanos, a partir da década de 2000. Exemplo disso são as novas estruturas de coordenação e gestão nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo, criadas como resposta ao esvaziamento e ao descrédito dos antigos arranjos metropolitanos da ditadura, que ocasionaram o esvaziamento das instâncias metropolitanas.

As Regiões Metropolitanas Brasileiras (RMs) foram criadas na década de 1970, num contexto do autoritarismo e centralização política, característicos do regime militar. Naquele momento, as instâncias metropolitanas foram os meios de controle da gestão dos territórios conurbados adotados pela ditadura militar (SOUZA, 2003, GOUVÊA, 2005). Até a Constituição Federal (CF) de 1988, a União tinha atribuição exclusiva de criar e organizar as regiões metropolitanas. A partir de então, a atribuição de criação e organização das RMs passou para os Estados.

No Brasil, as RMs são compostas por uma estrutura político-institucional que atinge um número variado de municípios caracterizados por apresentar funções socioeconômicas com estreita ligação e interdependência (CARNEIRO e LONGOBUCCO, 2010), principalmente em contextos de uma urbanização marcada pela concentração e centralização da população nos polos urbanos formados no entorno das grandes cidades, as metrópoles. Essas cidades metropolitanas

¹A Granpal é composta pelos seguintes municípios: Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão.

possuem uma conurbação² crescente e complexa, que concentra a maior fatia do Produto Interno Bruto-PIB, bem como os principais serviços e bens públicos.

No entanto, essas regiões metropolitanas não fazem parte da ordenação político-administrativa definida na CF de 1988, pois “a República Federativa Brasileira é formada pela união indissociável entre Estados, Municípios e Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a RMPA foi instituída em 1973, conjuntamente com outras sete regiões metropolitanas que foram criadas na ditadura militar, através da Lei Complementar N°14/1973 (BRASIL, 1973). À época a RMPA era composta por 14 municípios.

Atualmente essa região é composta por 32 municípios do Rio Grande do Sul: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão³.

Esse modelo criado no regime militar tinha um caráter centralizador das decisões sobre a gestão das regiões metropolitanas, as quais ficavam subordinadas administrativamente aos estados e deveriam ter a mesma estrutura administrativa em todos os Estados da União, conforme definiu a Lei Complementar Federal 14/1973. A criação desse novo arranjo de gestão metropolitana na RMPA resultou na desconstituição do Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM) que reunia os prefeitos da RMPA e tinha caráter deliberativo. Em seu lugar, em 1973, foi instituído o Sistema Administrativo Metropolitano (METROPLAN, 1987), num novo arranjo institucional em que o antigo fórum dos municípios, o CMM, passou a ter caráter consultivo. As decisões sobre a gestão metropolitana foram concentradas no Governo do Estado (MARTINS, 2008).

Em âmbito nacional, essas estruturas centralizadas e verticalizadas da gestão metropolitana brasileira redundaram na interrupção dos debates sobre a gestão das

² É a junção espacial das estruturas urbanas de cidades (formando Regiões Metropolitanas) ou de Metrôpoles (formando uma Megalópole), ou seja, formam um aglomerado urbano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

³ Os municípios de Igrejinha e São Sebastião do Caí tiveram o ingresso aprovado na RMPA pela Assembleia Legislativa e ingressaram no próximo mandato legislativo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

regiões metropolitanas durante mais de três décadas, pois as mesmas foram rejeitadas. Essa aversão ao novo modelo explica-se pelo fato de que foram desconstituídas as formas de gestão metropolitanas anteriormente existentes. Dessa forma, as novas estruturas de gestão metropolitana não se consolidaram e as regiões metropolitanas perderam o espaço na agenda política da redemocratização (SOUZA, 2003), num contexto de grande relevância política dos municípios.

Dessa forma, na CF de 1988 ficou evidenciada a reduzida participação do tema metropolitano no debate constitucional, o qual restou mencionado em apenas um artigo constitucional (BRASIL, 1988). Dois fatores foram decisivos para essa escassa discussão e regramento sobre o tema metropolitano: (1) o ambiente caracterizado pela ascensão dos municípios que passaram a ser um ente federado (municipalismo), e (2) a rejeição ao processo centralizador de gestão que caracterizou as regiões metropolitanas, durante o regime militar (GARSON, 2009; SOUZA, 2003). Assim, na CF de 1988 não foi contemplado um estatuto jurídico e administrativo atinente aos territórios metropolitanos. A constituição federal limitou-se a transferir a atribuição da organização e da gestão dessas regiões aos Estados-membros (BRASIL, 1988).

Essa situação demonstrou que a questão metropolitana não foi vista como prioritária naquele ambiente de predomínio da tendência descentralizadora em direção aos municípios (SOUZA, 2003, p.145). Havia um contraponto entre as antigas regiões metropolitanas, que esvaziaram o poder dos municípios, e o novo estatuto dos municípios fortalecidos no processo constituinte.

Na maioria dos Estados da federação, após a década de 1980, apenas restaram do antigo Sistema Administrativo Metropolitano, as fundações de planejamento. Exemplos disso são: a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano do Estado do Rio Grande do Sul (Metroplan) e a Empresa Paulista de Planejamento do Estado de São Paulo (Emplasa). Dessa situação, de desmonte do arranjo institucional metropolitano constituído durante o regime militar e de um vácuo jurídico-administrativo constitucional em relação às RMs, decorreram inúmeros conflitos de competências e tensões nas relações inter e intragovernamentais, conforme foi destacado pelo Observatório das Metrôpoles, no trecho a seguir.

[...] a importância da questão metropolitana oscila no tempo e entre os estados, transferindo-se com certa frequência a competência da gestão metropolitana de um órgão para outro, dentro do próprio estado. Essa pouca importância fica mais evidente quando se considera que os instrumentos de

financiamento, quando existem, são frágeis e de pouca relevância, dificilmente havendo informações claras sobre eles (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, p.102, 2009).

Somente no período recente, a partir de 2005, observou-se a retomada do interesse pela questão metropolitana, quando “diversos estados reviram sua legislação, unificando o tratamento do problema no estado” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.4). Nesse sentido, destacam-se, especialmente, as experiências das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de São Paulo, as quais contam com novo arranjo institucional que prevê instâncias de gestão metropolitana, e recursos financeiros para viabilizar seu funcionamento e ações ⁴.

No que se refere ao Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual (CE) de 1989 definiu os municípios como entes federativos e instâncias territoriais básicas; ao mesmo tempo em que foi prevista a instituição de regiões e aglomerados metropolitanos (BORBA, 2006). De acordo com o texto constitucional estadual, a RMPA e as Aglomerações Urbanas⁵ devem dispor de órgãos de caráter deliberativo (RIO GRANDE DO SUL, 1989). No entanto, durante mais de duas décadas, não houve nenhuma medida concreta que viabilizasse a criação dessas novas estruturas.

O tema metropolitano da RMPA somente retornou à pauta política, a partir da proposta de novo arranjo institucional proposto pela Granpal aos três principais candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, nas eleições de 2010. A Granpal teve o protagonismo de organizar uma ‘proposta de solução’ a ser debatida pelos candidatos ao governo estadual. Isso ocorreu a partir de inúmeros movimentos políticos, que levaram à formação de uma Coalizão de Defesa (*advocacy coalition*), em prol do ingresso do tema na agenda do novo governo estadual. Essa Coalizão (SABATIER e WEIBLE, 2007) foi constituída pela ação de diferentes atores sociais, conforme foi analisado nesta investigação.

No contexto eleitoral de 2010, Tarso Genro assumiu o compromisso com a Granpal de que daria encaminhamento ao debate questão metropolitana da RMPA.

⁴A estruturação do marco legal e os instrumentos desses dois arranjos podem ser mais bem compreendidos no documento Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

⁵Um aglomerado urbano não-metropolitano é o [espaço urbano](#) semicontínuo (às vezes sem nenhuma continuidade), resultante de um virtual processo de [conurbação](#). Não pode ser classificado como um espaço urbano metropolitano, mas já apresenta um nível de interligação de transportes e serviços muito grandes (MATOS, 2009).

Num dos seus primeiros atos enquanto governador solicitou ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS) que discutisse e apresentasse uma solução para a questão. O resultado desse processo político foi a criação, por Lei Complementar à Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de um novo arranjo institucional metropolitano da RMPA, em dezembro de 2011.

Acredita-se que os resultados desta pesquisa possam interessar aos pesquisadores preocupados com a tematização de alternativas de gestão e governança metropolitana. Do ponto de vista teórico, a pesquisa está inserida no campo da sociologia política, pois trata das relações sociais estabelecidas no âmbito da esfera governamental federativa, entre os diferentes níveis de governo, e também da análise das crenças e das estratégias dos diferentes atores envolvidos na formulação da agenda governamental referente às políticas públicas.

No que diz respeito à motivação e à justificativa desta investigação, compreende-se que a questão metropolitana é socialmente relevante, na medida em que no Brasil existe um sistema urbano-metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009), no qual as metrópoles concentram grande parte da população e dos recursos, num processo crescente de urbanização. Cada vez mais, os problemas urbanos ultrapassam as fronteiras territoriais e tomam uma dimensão metropolitana. No entanto, essa conexão territorial não tem sido traduzida em gestão integrada e planejada, já que os mecanismos de gestão e governança⁶ metropolitana, desde sua origem, têm sido escassos e insuficientes.

O que se observa atualmente é que as poucas instâncias tradicionais que existem não são suficientes para tratar dos problemas das metrópoles, mesmo que exista mecanismos organizados por áreas de políticas públicas que buscam equacionar problemas, tais como: consórcios ou câmaras setoriais, dentre outros. Entretanto, embora, essas alternativas possam cumprir papéis importantes, elas não se constituem como a solução para problemas de gestão intersetoriais, em âmbito geral.

A investigação desta Dissertação se debruçou na análise da formação da agenda governamental, no que tange à questão metropolitana da RMPA e a ação

⁶ Governança no sentido de um *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, a definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas (MELO, 1995).

dos principais atores desse processo político (*policy process*). Para tanto, foram focalizadas nesta investigação as ações da Granpal, que liderou a Coalizão Defesa da RMPA em prol de um novo arranjo para gestão metropolitana. E também foram abordadas as principais ações estratégicas relativas ao tema no interior do novo governo estadual, considerando que a aceitação do tema pelo governador Tarso Genro foi decisiva para a abertura de uma janela de oportunidades para a inserção da questão (*policy window*) na agenda governamental, conforme foi analisado nesta pesquisa.

No que diz respeito à formulação e à implementação de políticas públicas, a presença na agenda governamental é condição de possibilidade para que se constituam ações capazes de solucionar os problemas. O processo de formação da agenda (*agenda setting*) é marcado por competições dos atores individuais ou coletivos que buscam a atenção do decisor governamental (*policy maker*) para que o seu assunto seja considerado um problema (*policy problem*) que necessita de uma solução. Essa atitude desses atores (*stakeholders*) é dirigida ao atendimento de suas metas (*policy goals*), portanto, ela é uma ação estratégica (KINGDON, 1984; SABATIER e WEIBLE, 2007).

Em linhas gerais, os principais recursos teóricos utilizados na análise podem ser sistematizados da seguinte forma: os conceitos de *path dependency*, *feedback* e federalismo (relativos ao neoinstitucionalismo histórico) embasaram o exame da estrutura federada brasileira e as possíveis implicações disso na gestão metropolitana, bem como o impacto das políticas anteriores de gestão metropolitana sobre os futuros arranjos de gestão da RMPA. Em relação às teorias da análise das políticas públicas (*policy analysis*), as abordagens das múltiplas correntes (*multiple streams*) e da *advocacy coalition* (coalizões de defesas) contribuíram para a compreensão do processo político de formação da agenda e de mudança política.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso, pois buscou entender como e porque a questão entrou na agenda do novo governo estadual. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com indivíduos envolvidos diretamente com o tema: prefeitos da Granpal, empreendedores, especialistas e gestores do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

O que caracteriza e marca o estudo de caso é exatamente o interesse em casos individuais e não propriamente nos métodos de investigação, os quais podem ser variados. No entanto, isso não quer dizer que não haja parâmetros para caracterizar determinada pesquisa como estudo de caso, pois nem tudo pode ser considerado estudo de caso (STAKE, 1995). Os estudos de caso não são apenas estratégias exploratórias, ao contrário são utilizados para descrever proposições, e pretendem-se generalizáveis a assuntos estrangeiros e a toda uma variedade de complexas ações governamentais (YIN, 2010). Considerando as dificuldades de generalização de um estudo de caso, a perspectiva desta pesquisa é abordar as possibilidades de generalização da teoria, no sentido proposto por Yin (2010).

De acordo com Stake (1995), três condições precisam ser previamente estabelecidas para a realização do estudo de caso: a) o tipo de questão proposta, b) a extensão do controle que um investigador tem sobre eventos comportamentais, c) o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos. Dessa forma, o estudo de caso prevê o não controle sobre o comportamento dos atores e enfoca eventos contemporâneos. Bem como é centralmente perpassado pelas questões: “como” e “por que”, e não por questões tais como: “onde” e “quem”.

No caso da formação da agenda em prol de um novo arranjo de gestão metropolitana da RMPA, podemos problematizar questões nesse sentido proposto por Yin (2010): (1) Como a questão emergiu na agenda depois de tanto tempo? (2) Por que a questão atingiu a agenda? (3) Como e porque a Coalizão de Defesa em prol do arranjo metropolitano da RMPA surgiu? (4) Quem integrava essa Coalizão? (5) Quais as crenças sobre a política eram compartilhadas pelos integrantes da Coalizão; quais as crenças secundárias sobre as quais havia divergências? (6) Como e porque o governo do estado aceitou debater e solucionar o problema proposto pelos prefeitos?

Outros dois indicadores importantes para a realização de um estudo de caso também foram identificados nesta pesquisa: (1) utilização de diversos documentos, evidências e artefatos, e (2) a existência de muitas variáveis de interesses, contando assim, com múltiplas fontes de evidências. Nesse sentido, ressaltam-se as considerações Howard Becker, acerca da busca de conexões lógicas entre as várias etapas da pesquisa, e também a “costura” dos diversos tipos de pesquisa, diversas

fontes e materiais disponíveis. Esse “mosaico” seria capaz de estabelecer um conjunto de novas regras e procedimentos (BECKER, 1997).

Nessa perspectiva, os documentos e os dados desta investigação foram de variadas fontes: leis, atas, livros, documentos técnicos, áudios e imagens. Esses dados foram coletados de diversas formas: entrevistas, observações direta e participante⁷, e também pesquisa documental. Esses elementos compuseram o protocolo desta pesquisa, buscando a construção de uma conexão lógica do problema aqui debatido.

Dessa forma, foram previstas etapas a serem seguidas. Num primeiro momento, a pesquisadora precisou montar um banco de dados capaz de informar o estado geral da “arte” da situação estudada. Ao mesmo tempo era definido o marco teórico conceitual que orientava a pesquisa. Nesse ínterim (julho a dezembro de 2011), na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, tramitava a votação do Projeto de Lei Complementar 273/11, que propunha a criação do novo arranjo de gestão metropolitana da RMPA.

Buscou-se mapear o processo de construção da Coalizão de Defesa da RMPA e o processo político (*policy process*) da formação da agenda do novo arranjo institucional de gestão metropolitana da RMPA. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas que permitiram uma melhor compreensão do contexto da pesquisa e dos entrevistados. No trabalho de campo, durante quinze meses, buscou-se atentar aos três princípios básicos dos estudos de caso: utilização de várias fontes de evidências, criação de um banco de dados para o estudo de caso (qualitativo) e o encadeamento das evidências (YIN, 2010).

Quadro 1- CRONOGRAMA DO TRABALHO DE PESQUISA

De setembro de 2009 a maio de 2010	Elaboração e defesa do projeto de Pesquisa
De janeiro de 2011 a março de 2012	Observação e Coleta de Dados e realização das Entrevistas
De janeiro de 2011 a agosto de 2012	Redação do relatório da pesquisa (Dissertação)

Fonte: Elaboração Própria

Nas oito entrevistas (relacionadas a seguir) buscou-se mapear e compreender os recursos e as motivações dos atores envolvidos no processo político de criação

⁷A pesquisadora trabalhou na SECDES.

da nova política pública, no novo arranjo institucional de gestão da RMPA. A seguir são relacionadas as entrevistas realizadas.

QUADRO 2- RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Agosto de 2011	Entrevista 1-Empreendedor da Agenda Metropolitana, especialista e ex-dirigente do Governo Estadual
Setembro de 2011	Entrevista 2-Especialista, empreendedora da agenda metropolitana e ex-dirigente do Governo do Estado
Outubro de 2011	Entrevista 3-EX _dirigente do Governo Estadual
Novembro de 2011	Entrevista 4-Ex-dirigente da Metroplan
Novembro de 2011	Entrevista 5-Servidor Estadual
Dezembro de 2011	Entrevista 6-Prefeito, Ex-presidente da Granpal
Fevereiro de 2012	Entrevista 7-Gestora Municipal, Executiva da Granpal e ex-dirigente do Governo Estadual
Fevereiro de 2012	Entrevista 8-Prefeito e dirigente da Granpal

Fonte: Elaboração Própria

Considerando que o processo político objeto desta pesquisa estava se desenrolando ao mesmo tempo em que a pesquisa era realizada, foi necessário o estabelecimento do momento de encerramento da coleta de dados em campo. Tal momento coincidiu com a instalação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) da RMPA, em março de 2012. Destaque-se que após esse período ocorreram ações de implementação da nova política pública, bem como realinhamentos no interior da Coalizão de Defesa da RMPA. Caso houvesse tempo hábil, esses novos elementos seriam enriquecedores da análise desta pesquisa.

No que se referem às hipóteses desta pesquisa, elas foram apenas diretrizes que nortearam a investigação, pois não se trata de um modelo de investigação hipotético-dedutivo. Uma das riquezas do estudo de caso é justamente a possibilidade de redefinir sucessivas hipóteses provisórias a partir do processo indutivo de construção do conhecimento sobre determinado objeto empírico. Entretanto, assume-se aqui que existiram hipóteses norteadoras derivadas de teorias e de contato prévio com o caso empírico em questão.

Nessa perspectiva, a principal hipótese perseguida foi a de que a Granpal – ao mobilizar vários e importantes municípios da RMPA – assumiu o protagonismo da Coalizão de Defesa que insistia para que a questão entrasse na agenda do governo estadual. Isso pode ter ocorrido devido a duas sub-hipóteses complementares: (1) Os dirigentes da Associação acreditavam que a cooperação era necessária à gestão pública, no sentido de que esses dirigentes tinham uma “crença política”, na perspectiva atribuída ao conceito por Sabatier e Weible (2007). (2) A proposta pode também ser o resultado da ação autointeressada de gestores públicos, congregados nessa Associação, que buscaram agregar recursos e aliados para ganhar força política no âmbito do debate político sobre as definições políticas e econômicas que envolvem a RMPA.

Por outro lado, a outra hipótese é a de que o novo Governo do Estado estava mais aberto a ampliar o espectro de atores participantes no processo decisório. O que também poderia ser explicado por uma “crença política” desse decisor governamental que encarava a participação – no caso a cooperação entre atores estatais – como desejável nos processos decisórios. Ou, ainda, porque isso poderia representar um recurso para legitimar a proposta de solução a ser adotada. De toda a forma, a posição do governo estadual poderia representar uma janela de oportunidades para a Coalizão de defesa da RMPA, que agia para atingir a agenda governamental.

Esta Dissertação é formada pela Introdução e mais seis capítulos. Nesta Introdução foi realizada a apresentação do tema da questão do novo arranjo de gestão metropolitana da RMPA e da ação da Coalizão de Defesa formada em prol do tema. É feito também um retrospecto dos principais marcos da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e são informados os procedimentos metodológicos e o protocolo da investigação realizada.

No primeiro capítulo, foram apresentadas as lentes teóricas que orientaram as análises desta pesquisa: o institucionalismo histórico e a análise das políticas públicas (*policy analysis*). No âmbito dessas perspectivas teóricas foram assentadas as categorias analíticas desta investigação.

No segundo capítulo são apresentadas as relações imbricadas entre a questão metropolitana e o federalismo brasileiro, buscando compreender as implicações do tipo de estrutura federada brasileira no desempenho das RMs.

No terceiro capítulo foi reconstruído, retrospectivamente, o percurso da questão metropolitana da RMPA. Foram observados, os períodos que coincidem com diferentes governos estaduais do Rio Grande do Sul, tendo como marco a redemocratização política brasileira.

No quarto capítulo foi apresentado e analisado o processo de inserção da questão metropolitana da RMPA na agenda governamental. Para isso foi focalizada a ação da Coalizão de Defesa da RMPA e do Governo Estadual, no processo de mudança política.

No quinto capítulo foram analisadas as crenças políticas e os seus usos pelos principais atores da Coalizão de Defesa da RMPA.

No sexto capítulo foram apresentadas as considerações finais e apontados possíveis futuros temas de pesquisa.

2 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROCESSOS POLÍTICOS

A construção de uma mudança política, que se materializa em políticas públicas, envolve uma gama de atores sociais e políticos que lançam mão de um conjunto de crenças e recursos políticos, mobilizados na sua ação (SABATIER E WEIBLE, 2007; KINGDON, 1984). Essa ação estratégica dos atores pode ser abordada a partir de diferentes óticas. No caso desta pesquisa foram adotadas as perspectivas das teorias das Análises das Políticas (*policy analysis*), as quais abordam as políticas públicas como processos políticos (*policy process*) que envolvem as instituições e as ações realizadas por um ator, ou um conjunto de atores, tendo em vista as suas metas e as estratégias que constroem para alcançá-las.

A ideia de que “em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é suscetível de ser analisado cientificamente” (SOUZA, 2006, p.26), é um dos principais pressupostos analíticos em que se sustenta o campo teórico das políticas públicas. Nesse sentido, o nascimento da política pública enquanto área do conhecimento e disciplina aconteceu nos EUA, diferenciando-se da tradição dos estudos europeus que se concentravam na análise do Estado. O movimento, de demarcação desse campo conceitual foi iniciado nos EUA, durante a década de 1930. Harold Lasswell se ocupou de estudos das políticas públicas, na tentativa de tratar cientificamente o conhecimento na área, com vistas a auxiliar à tomada de decisão do governo. Contudo, somente na década de 1950 esse movimento começou a ganhar força, com a criação de programas acadêmicos voltados ao estudo das políticas públicas e instituições governamentais (CAVALCANTI, 2007; SILVA E DAGNINO, 2011).

Os diferentes fundadores representam os diferentes pressupostos teóricos das políticas públicas, os quais são sistematizados por Souza (2006, p. 20) da seguinte forma:

- Laswell⁸ (1936, apud SOUZA, 2006) introduziu a expressão *policy analysis* (análise das políticas públicas);
- Simon (1957⁹, apud SOUZA, 2006) desenvolveu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*) e
- Lindblom¹⁰ (1959; apud SOUZA, 2006) foi crítico do formalismo dos teóricos anteriores e propôs a ampliação do campo de análise com a incorporação de outras variáveis, indo além das questões inerentes ao racionalismo, relativas às instituições.

Ainda, Easton (1965) marcou essa trajetória, dos precursores, ao definir políticas públicas como um sistema, composto por diferentes partes e conexões: formulação, resultados e ambiente. Sua visão permitiu conexões mais amplas e a ampliação da análise dos diversos tipos de grupos de interesses.

O campo do conhecimento das políticas públicas foi ampliado nos últimos anos, bem como o contingente de modelos explicativos que buscam tematizar sobre os fatores que influenciam o processo de decisão política. Desse modo, tem-se observado o fortalecimento do campo das políticas públicas, assim como a disseminação de modelos explicativos, que visam elucidar os processos de: formulação, decisão e implementação das políticas. Contudo, vários autores (SOUZA, 2006; ARRETCHE, 2010; AMENTA, 2005) têm destacado a existência de uma escassa acumulação sistêmica de conhecimento na área, dificultando a produção de programas regulares de pesquisa. Existem diversos estudos setoriais na área e uma significativa amplitude dos objetos empíricos, no entanto, muitos se desenvolvem em muita proximidade institucional com órgãos governamentais, o que – frequentemente – enseja trabalhos normativos e prescritivos, os quais são, em muitas circunstâncias, pautados por esses próprios órgãos (MELO, 1995).

As perspectivas analíticas que orientaram a pesquisa metodológica, não tiveram como ponto de partida teórico-analítico os pressupostos pluralistas, os quais

⁸LASSWELL, HAROLD. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

⁹SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

¹⁰LINDBLOM, CHARLES. The science of muddling through. Public Administration Review, 1959.

advogam que os processos políticos se dão em arenas neutras, onde existem diferentes centros de poder independentes (DAHL, 1987; OLSON, 1999). Dessa forma, embora tenham sido utilizados nestas pesquisas recursos teóricos das abordagens neopluralistas – como as teorias das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition*) e das Múltiplas Correntes (*multiple streams*), buscou-se ir além de análises instrumentais sobre os objetivos das ações dos atores. Optou-se por considerar que os atores sociais envolvidos detinham recursos e condições desiguais de afetar as decisões políticas. Além disso, aqui o próprio Estado não é tomado como neutro ou meramente submetido aos grupos de interesses (AMENTA, 2005; SKOCPOL, 1985), mas sim como um ator que não só sofre, como também realiza a ação. Isto é: não só é induzido, como também é indutor das políticas.

Os elementos da conexão analítica entre a formação da agenda da política pública estudada e o desenvolvimento do processo político onde o ‘problema’ foi forjado, e a solução política escolhida pelo decisor governamental, estão associados as seguintes teorias que orientaram a análise desta pesquisa: o neoinstitucionalismo histórico, o papel das ideias nos processos políticos, o processo e a formação da agenda (*agenda setting*), a partir das teorias das *Policy Communities*, e dos múltiplos fluxos (*multiple streams*).

2.1 O Neoinstitucionalismo Histórico

Pode-se tomar como uma definição comum aos diferentes tipos de neoinstitucionalismos, a ideia de que o Estado e as instituições afetam o comportamento social. Dessa forma, essa perspectiva teórico-analítica se opõe às noções pluralistas que concebem a autonomia absoluta dos grupos sociais e dos indivíduos, em relação às instituições políticas.

O neoinstitucionalismo histórico caracterizou-se por sua metodologia comparativa, centrando a análise no impacto dos contextos políticos sobre a política, oportunizando novas hipóteses e campos de pesquisas empíricas (AMENTA, 2005). Nesse sentido, a análise histórico-comparativa permite investigar a incidência e a centralidade do nível macropolítico nas relações entre os diferentes atores envolvidos no processo político. O Estado é tomado como um ator que atua no (e sobre) processo político (*policy process*).

Essa nova perspectiva sobre o Estado e as instituições teve destaque na sociologia norte-americana, a partir da publicação do livro *Bringing the state back in, organizado por* Peter Evans, Theda Skocpol e Dietrich Rueschmeyer, publicado em 1985 (SKOCPOL, 1985). Esse livro reuniu artigos de estudiosos que trabalhavam num programa de pesquisa que colocou o estado no centro da política (*state-centered*). Esse momento marcou a afirmação do Estado no centro da análise política na literatura norte-americana e no campo do institucionalismo. Isso não quer dizer que não existiam até então trabalhos no campo da sociologia política que reconhecessem a importância do Estado (AMENTA, 2005).

Entretanto, as abordagens do antigo institucionalismo o concebiam na ótica das organizações: partidos políticos, sistemas eleitorais, legislações. Dessa forma, o movimento realizado por esses autores, que deram centralidade ao Estado, teve dois atributos principais: (1) identificar o Estado no centro do processo político, e (2) reconhecer que as instituições são conformadas em contextos distintos que as influenciam, assim como sofrem a sua influência. Para Amenta (2005), essas abordagens tiveram o mérito de considerar, de forma recíproca, o impacto das instituições políticas em atores políticos, inclusive sociais, e os impactos das políticas de Estado na política pública e nos processos políticos.

Nos EUA, diferentemente da Europa, não houve um Estado de bem-estar social, e sim algumas políticas universais, dirigidas aos setores menos favorecidos (AMENTA, 2005, PIERSON, 1993, SKOCPOL, 1985). Até a década de 1950 e 1960, nos EUA predominaram as teorias behavioristas e pluralistas: a primeira centrada nas dimensões do comportamento social. A segunda enfatizando os grupos de interesses e a existência de vários centros de poder. Nesse sentido, em uma perspectiva poliárquica, o Estado é considerado como algo neutro, com a função de promover conciliação de interesses que interagem na sociedade, seguindo a lógica do mercado (DAHL, 1997).

Os autores neoinstitucionalistas históricos procuraram se distinguir do institucionalismo tradicional. Nesse contexto do debate teórico do institucionalismo, de acordo com Skocpol (1985), o Estado encontra-se simplesmente submetido aos grupos de interesses, como é caso na visão pluralista. Para Skocpol, as ações dos funcionários, tomados pelos pluralistas como ligadas aos grupos de interesses, estão na verdade inseridas na estrutura estatal e obedecem à lógica de reprodução

do controle das instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, poder político e capacidade de ação e controle sobre o ambiente que circundam (SKOCPOL, 1985; ROCHA, 1983). Assim, de acordo com o neoinstitucionalismo histórico, é exatamente por não ser o Estado uma arena neutra que as instituições estatais não possuem autonomia absoluta nas decisões dos processos políticos, pois sofrem influências da sociedade e dos grupos de interesse.

Assim, embora o estado (e seu aparato) possa ser tomado como variável independente, (SKOCPOL, 1985; AMENTA, 2005) é preciso reconhecer que ele é influenciado por crenças e interesses de diferentes grupos. Por isso, Amenta (2005) argumenta que o foco nos macros processos sociais e históricos é insuficiente ou ineficaz para explicar a mudança política. Para ele, o neoinstitucionalismo histórico necessita realizar análises e explicações mais “portáteis”, situadas no âmbito do meso nível, onde acontece a elaboração e implementação das políticas públicas, pois a compreensão da mudança política requer essa conexão analítica entre os níveis macro e mesos.

Neste estudo a análise buscou se aproximar as seguintes categorias abordadas pelo neoinstitucionalismo histórico: trajetória das políticas (*path dependency* e *feedback*) (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1993), e o papel das ideias no processo político e na formulação de políticas públicas (HALL, 1993; FARIA 2003). O conceito de *path dependency* relativo à noção de que a configuração inicial de uma política influencia o seu desempenho e o seu futuro, considerando que a estrutura da política social tem impacto sobre a política, pois gera um *feedback* positivo ou negativo que a afeta (PIERSON, 1993, SKOCPOL, 1985).

Essas noções de *path dependency* e de *feedback* em relação ao processo das políticas públicas podem ser referidas, no âmbito da análise desta pesquisa, em duas dimensões. Pois, por um lado, as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando, portanto, as possibilidades administrativas para iniciativas futuras. Por outro lado, são afetadas pela identidade social, as metas e as capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. A avaliação (*feedback*) ‘positiva’ influencia a adoção futura de políticas análogas, e a negativa tende a barrar a reprodução de políticas similares (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1993; ROCHA, 2005).

Nessa medida, as políticas sociais podem transformar o Estado e produzem mudanças políticas, pois incidem na capacidade de manutenção de políticas por determinados grupos sociais. Como explica Skocpol: “*a política cria políticas, estas também reelaboram a política*” (SKOCPOL, 1985, p. 58). Tais perspectivas podem contribuir para compreensão do por que uma questão entra (ou não) na agenda governamental.

No caso desta pesquisa, o conceito de *path dependency* foi compatível com a análise da questão metropolitana da RMPA, porque a proposta de arranjo institucional metropolitano do regime militar – que não chegou a ser plenamente implementada – não cumpriu o propósito de integração e planejamento metropolitano, e foi marcada pelo autoritarismo e pela centralização da gestão desses territórios metropolitanos. Dessa forma, essa “política anterior” foi vista no processo Constituinte Federal, onde o tema das regiões metropolitanas foi reformado, de uma forma negativa e relacionada a uma política mal sucedida.

Assim, esse contexto de avaliação negativa da política de gestão metropolitana ajuda a explicar – ao menos em parte – o reduzido debate sobre a questão metropolitana na Constituição Federal de 1988, e também o fato da questão ter ficado fora da agenda governamental, na grande maioria dos Estados da federação, por mais de três décadas.

2.2 O Papel das ideias nos processos políticos das políticas públicas

O papel das ideias nos processos políticos (*policy process*) de construção de políticas públicas ganha destaque com Peter Hall (1993), que, ao estudar a produção de políticas econômicas na Inglaterra forneceu interessantes elementos para explicação da ação da burocracia e contribuiu para o desenvolvimento do modelo neoinstitucionalista. Para o autor, as políticas são elaboradas no interior de um sistema de ideias e padrões, compartilhados pelos especialistas, que especifica não apenas as metas que devem ser alcançadas, mas o significado da natureza dos problemas abordados e os instrumentos de sua solução. Assim, o grau de autonomia dos especialistas e da burocracia, e em consequência do Estado, depende do tipo de mudança em curso (HALL, 1993; ROCHA, 1983).

Observa-se, nos últimos anos, nos campos das políticas públicas, da sociologia e da ciência política, o surgimento de um profícuo debate sobre os modelos analíticos, nos quais o conhecimento é endógeno ao processo político, especialmente no que diz respeito à formação da agenda, como foi observado a seguir. O que, de acordo com Faria, tem mudado o enfoque da questão: não se indaga mais se as ideias têm papel independente no processo de políticas públicas, mas quando as ideias têm esse papel (FARIA, 2003, p. 26).

A importância dos experts (ou especialistas) nas sociedades contemporâneas é destacada também por Giddens (1991). Para o autor, as principais características da modernidade são o desencaixe entre o tempo e espaço e também o desenvolvimento de sistemas peritos¹¹ (sistemas abstratos), que possibilitam algum tipo de “segurança ontológica”, nesse momento de grandes e velozes mudanças, incomparáveis ao ritmo de quaisquer mudanças pré-modernas, pois

[...]a natureza das instituições modernas está profundamente ligada ao mecanismo de confiança em sistemas peritos. Em condições de modernidade, o futuro está aberto, não apenas em aberto (...). Esse caráter contrafactual, orientado para o futuro, da modernidade é amplamente estruturado pela confiança conferido aos sistemas abstratos-que pela sua própria natureza é filtrada pela confiabilidade da perícia abstrata (GIDDENS, 1991, p. 87)

Para o referido autor, os pré-modernos poderiam desconsiderar o pronunciamento dos sábios, sacerdotes, feiticeiros, prosseguindo com suas rotinas da atividade cotidiana, mas esse não é o caso do mundo moderno, onde instituições desencaixadas ligam práticas locais às ações sociais globalizadas. Dessa forma, é facilitada a compreensão do porque as pessoas confiam em práticas e mecanismos sociais sobre os quais seu conhecimento técnico é ligeiro ou inexistente (GIDDENS, 1991, p. 93).

No que diz respeito à análise do papel dos experts (ou especialistas) no âmbito da formulação de políticas públicas pode-se destacar o conceito de comunidade epistêmica, desenvolvido por Merrien (2003), relativo às redes de peritos que têm em comum um modelo de causalidade e um grupo de valores

¹¹O autor ilustra os sistemas peritos com exemplos do funcionamento de um avião ou de um carro, em que a grande maioria das pessoas não conhece como funciona, mas, mesmo assim, confia na “aura” de respeito e competência transmitidos pelos peritos dos sistemas e funcionamentos dos mesmos.

políticos. As organizações são comunidades epistêmicas e contribuem para uma nova visão nas discussões de ideias, pois todas essas comunidades epistêmicas perpassaram os diversos momentos históricos e a formação ou desconstituição de paradigmas, como por exemplo,

[...] a ordem regulamentada de acordo com Bretton-Woods é, relativamente, favorável às teses de regulamentação social, enquanto a do Consenso de Washington é favorável às teses de equilíbrio macroeconômico; b. O triunfo de um paradigma social, raramente, se deve a sua legitimidade científica, e sim da natureza política do ambiente onde se insere. O paradigma de uma comunidade epistêmica é devido a sua capacidade para acumular, em um determinado momento histórico, maiores recursos, mobilizar um maior número de aliados em próprio benefício, ou se aliar com quem são, naquele momento, os mais escutados. (MERRIEN, 2003¹², apud SANTOS, 2004).

Nesse mesmo sentido, de acordo com Capella as comunidades de alternativas (*policy communities*) são compostas por pesquisadores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos e demais atores sociais pertencentes a grupos de interesses. Eles têm em comum a preocupação em relação a uma área, não significando que todas as crenças sejam compartilhadas pelos especialistas. No processo de seleção das políticas a serem adotadas, os indivíduos defendem suas ideias e procuram difundi-las em diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral (CAPELLA, 2010, p. 22), vinculando a audiência às propostas e buscando construindo progressivamente sua aceitação junto aos decisores de política (*policy makers*).

As comunidades políticas (*policy communities*) desempenham um papel relevante na escolha das propostas de soluções a serem apresentadas, pois, de acordo com Kingdon (1984), no processo de seleção dos problemas e soluções, nem todas as ideias resistem a esse processo de seleção política. Dessa forma, para realizar essa disputa, são produzidas muitas ideias e destacados muitos “problemas”. Entretanto, assim como nem todas as questões levantadas são consideradas como ‘problemas’, também nem todas as ideias (soluções) são aceitas. Apenas algumas delas ganham legitimidade junto à comunidade política, diante do “caldo primitivo de políticas” (*policy primordial soup*). Trata-se assim, de

¹²MERRIEN, François – Xavier. L'Etat, le marché et la protection sociale. Brasília: ANFIP. 2003.

um processo competitivo de ideias, e a seleção das mesmas tem relação com o custo político que podem ensejar aos *policy makers* (decisores governamentais).

Dessa forma, o conhecimento não pode ser tratado nesse processo político (*policy process*), meramente, como um *input*, mas, como decisvo na consecução e elaboração da própria política. No caso aqui analisado, os especialistas desempenharam um papel relevante na formação da agenda. Isso ocorreu desde o momento da retomada do tema, a partir de Porto Alegre, no Ciclo de Debates: *Porto Alegre: uma visão de futuro* (TORRES, 2008), passando pela formulação da proposta da Granpal, até a difusão e defesa das ideias das propostas, junto à opinião pública e aos decisores governamentais.

2.3 A Formação da Agenda das Políticas Públicas

Os principais modelos de análise da formação da agenda derivam da perspectiva de Kingdon, que visa testar a ascensão de uma questão na agenda governamental. A questão (*issue*) passa a compor a agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores e decisores das políticas (*policy makers*), conforme propõe Kingdon,

The list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time the agenda setting process narrows [a] set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention. (KINGDON 1984, p.3)

Esse processo de negociação e formação da agenda institucional dos governos (*agenda setting*) é composto basicamente por três momentos: (1) escolha dos problemas (pré-decisão ou determinação da agenda), (2) a escolha das alternativas políticas (decisão, seleção de propostas, construção de apoio político) e (3) a implementação da política em leis e programas (KINGDON, 1984; SEGATTO, 2011).

Assim, num primeiro momento há a formulação do problema, que é uma fase decisiva na elaboração das propostas de solução e na legitimação da decisão a ser tomada. Nesse momento, os problemas são colocados à mesa de negociação e são produzidos documentos e propostas. A decisão dependerá de um cálculo do custo político pelo decisor governamental (*policy makers*) e também da capacidade de legitimação que as propostas tiverem. Nesse processo tem relevância a figura dos

empreendedores (*entrepreneur*), que são decisivos para a fixação dos problemas e para a apresentação das propostas de políticas, e que estão situados na comunidade política (*policy communities*) que envolve a questão (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007).

Peter Johm (1999) defende que a Análise das Políticas (*policy Analysis*) pode ser considerada uma teoria sintética por agregar diferentes abordagens e influências: o institucionalismo, aspectos da Teoria da Escolha Racional, os Modelos de Rede (*framework*) e o papel das ideias e do Conhecimento nos processos de produção de políticas públicas. Para tanto, as abordagens analíticas não podem partir de uma distinção rígida e estanque entre as possíveis diferenças entre as abordagens analíticas (BARCELOS, 2010), seja em relação ao Estado, ou à sociedade.

No interior da teoria da Análise das Políticas (*policy analysis*) destacam-se dois modelos analíticos que foram referenciais a esta investigação: as múltiplas correntes (*multiple streams*), ou múltiplos fluxos, (ZAHARIADIS, 2007; KINGDON, 1984) e as Coalizões de Defesa, a *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER e WEIBLE, 2007).

De acordo com as perspectivas das “múltiplas correntes” (*multiple streams*), a tomada de decisão dos diversos níveis de governo deve considerar a ambiguidade como uma parte importante do processo. O acoplamento dos diferentes “correntes” e a abertura de uma “janela de oportunidades” aumentam as chances de que uma solução seja encontrada.

Desse modo, os problemas – e também as soluções – entram na agenda dos decisores governamentais. Os processos decisórios, de acordo com a teoria das múltiplas correntes, são compostos por três fluxos que podem assim ser descritos: (*streams*) dinâmicos distintos e independentes: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*policy stream*). A tomada de decisão ocorre quando existe a conjunção desses fluxos em uma “janela de oportunidade” (*policy Windows*) que se abre por uma “conjuntura temporal” e pela atuação do empreendedor político (*policy entrepreneur*) (ZAHARIADIS, 2007) que busca atingir a atenção do decisor governamental (*policy maker*).

No que diz respeito a este estudo, a teoria das múltiplas correntes subsidiou a análise das ações dos diferentes atores processo político: os decisores

governamentais, os atores sociais, de mercado e especialistas envolvidos na formação da agenda e na definição de uma proposta de solução, numa combinação de regras institucionais e de um novo contexto político que foi a eleição de governo do estado, que se abriu num contexto favorável ao debate da questão metropolitana.

A teoria das múltiplas correntes e dos múltiplos fluxos subsidiou a análise dos diferentes fluxos de decisão política, no processo de ingresso da questão metropolitana da RMPA na agenda do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Considerou-se a existência de três “fluxos” distintos, os quais foram “acoplados”, diante da abertura de uma “janela de oportunidades”¹³. O “fluxo dos problemas” referiu-se às dificuldades geradas pela ausência de uma gestão metropolitana compartilhada; o “fluxo das soluções” referiu-se às propostas formuladas pela Granpal e o “fluxo político” referiu-se à eleição de um novo governador disposto a dar atenção ao tema e alinhado com a política federal, favorável à retomada do planejamento urbano territorial.

No caso da perspectiva analítica da *Advocacy Coalition* (Coalizões de Defesa), observe-se que as políticas públicas são concebidas a partir da estruturação de um conjunto de subsistemas, que são constituídos a partir das crenças e dos recursos das diferentes Coalizões de Defesa que se formam em torno de temas específicos. E são compostas por atores de diferentes instituições e esferas que compartilham um conjunto de ideias, crenças e valores na perspectiva de influenciar ou determinar o processo de formulação e implementação de políticas públicas no interior de um subsistema político (SABATIER e WEIBLE, 2007). O modelo explicativo das Coalizões de Defesa busca compreender os padrões de mudança nas políticas públicas, em um contexto complexo, interdependente e marcado pela incerteza.

As possibilidades de mudanças políticas são relacionadas à combinação entre choques internos e externos (isso é alteração de posições ou eventos significativos que interfiram no contexto político). E também a realização de “*acordos negociados*”. Para tanto, são necessários diferentes recursos, os quais são utilizados pelos atores para a consecução de seus objetivos (ação estratégica).

¹³As janelas de oportunidades conformam um clima (humor) favorável. Para tanto, são cruciais três condições: (1) o problema pede uma solução; (2) existem soluções viáveis e (3) há disposição no ambiente político mais amplo (ZAHARIADIS, 2007).

Dentre os quais se destacam alguns: a) atores que ocupam posições de autoridade legal como potenciais membros das coalizões de proteção; b) estratégias que incluem a colocação de aliados em posições de autoridade legal, por meio de eleições ou nomeações políticas, bem como lobby para influenciar funcionários com autoridade legal; c) informações sobre a gravidade do problema provocam uma coalizão, é um importante recurso utilizado por participantes para gerar coesão, argumentando contra o adversário, convencendo assim os participantes da coalizão de proteção a se unificarem; d) mobilização de elites políticas, muitas vezes utiliza os membros do público que compartilham crenças para participar de diversas atividades políticas; e) recursos financeiros – o dinheiro pode ser usado para comprar outros recursos (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 208).

No caso desta pesquisa, o modelo de análise das Coalizões de Defesa (*advocacy coalition*) foi de crucial importância à investigação acerca do papel das diferentes crenças e recursos políticos dos atores da Coalizão de Defesa da RMPA. Por exemplo, pode-se pensar que as capacidades da Granpal de coesionar diferentes gestores municipais e atores de mercado e sociais em torno de uma proposta de arranjo, estiveram associados à capacidade de aglutinação de atores com crenças e/ou projetos comuns. A coesão de diferentes municípios articulada pela Granpal pode ser considerada como um recurso estratégico que a entidade lançou mão para fortalecer a proposta apresentada. No caso do novo governo estadual, que detêm a prerrogativa de decidir sobre o arranjo metropolitano, ele pode ter optado por ampliar o espaço de decisão sobre o tema para legitimar a sua decisão.

Dessa forma, os principais conceitos que orientaram a análise desta investigação podem assim ser resumidos, em relação à problemática da pesquisa.

Neoinstitucionalismo Histórico:

α) Path dependency: em relação ao processo de interrupção da gestão metropolitana no Brasil e ao surgimento de novas propostas de arranjo institucional metropolitano, as quais surgiram na última década e que se relacionam às propostas de políticas anteriores.

β) Feedback: em relação à análise sobre a 'não questão' das regiões metropolitanas na CF de 1988, e também relativo à avaliação política dos atores sobre a Metroplan, único órgão que restou da política anterior (antigo arranjo metropolitano) e na proposta de solução adotada.

Policy analysis (análise de políticas públicas):

- a) Formação da agenda (agenda setting): em relação ao processo de emergência da questão metropolitana na agenda governamental. Nos diferentes ciclos: do processo de escolha das ideias e das políticas a serem adotadas, as quais envolvem custos políticos e capacidade de legitimação da política adotada.*
- b) Policy Communities (Comunidade Política): em relação à ação dos especialistas da questão urbana e metropolitana da RMPA, os quais ao longo do tempo afirmaram a questão (issue) metropolitana em ambientes hostis ao tema.*
- c) Múltiplos fluxos (multiple streams) em relação aos diferentes fluxos da política pública e a convergência de fluxos (normalmente independentes e distintos), num momento do contexto político favorável, ou seja, de janela de oportunidade (policy windows)*
- d) Coalizões de Defesa (advocacy coalition), na identificação de diferentes atores agindo no processo político (policy process), conectado por crenças e objetivos estratégicos, que agem em busca de recursos políticos e econômicos para viabilizar a sua proposta.*

Essas categorias se constituíram em recursos da análise dos diferentes momentos do processo político que envolveu a retomada da questão metropolitana da RMPA.

3 A QUESTÃO METROPOLITANA E O FEDERALISMO BRASILEIRO

Nesse capítulo foi abordada a relação entre a questão metropolitana e o federalismo, pois ambos os temas são fortemente imbricados, considerando que a estrutura federada do país se relaciona com as possibilidades e os limites do desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras. Buscou-se construir um panorama sobre os principais debates que envolvem a questão metropolitana no Brasil. A seguir, discutiu-se a literatura sobre a análise do sistema federado brasileiro, tendo como objetivo entender as razões da interrupção do debate sobre as regiões metropolitanas na década de 1980. Pretendeu-se elucidar os limites e as possibilidades de cooperação intergovernamental, dada à fragilidade das estruturas de gestão das metrópoles existentes no passado recente na federação brasileira.

3.1 A “Questão” Metropolitana: Um Processo Interrompido e Inacabado

A questão metropolitana emerge em Londres, no curso das grandes transformações da cidade, advindas da revolução industrial, quando as novas relações políticas e sociais emergem com o processo de industrialização (DIAS, 2005). Assim, pode-se considerar que, desde o início de sua formação, as regiões metropolitanas aparecem vinculadas às questões da metropolização, isto é: à concentração demográfica nas principais cidades de um país. A metrópole pode ser definida uma bacia única de emprego, de atividades e de habitat nos espaços heterogêneos, não forçosamente contíguos, ultrapassando os limites ordinários da cidade (ASCHER, 1995, p.18).

No Brasil, o tema da metropolização – referente à concentração demográfica nas grandes cidades – está inserido centralmente no debate sobre a urbanização decorrente do processo de substituição das importações, ocorrido a partir da década de 1930, o qual intensificou a concentração das atividades indústrias, comerciais e financeiras nas metrópoles.

A questão metropolitana insere-se no debate sobre a questão territorial. Para Costa, a discussão do conceito de “território” pode ser sistematizada em três perspectivas: (1) jurídico-política – definido por delimitações de controle e poder, especialmente de caráter estatal; (2) a cultural (ista), visto como o produto da apropriação resultante do imaginário ou da identidade sobre o espaço; (3) econômico, e marcado pela desterritorialização como produto de confronto entre classes sociais (COSTA, 1997).

Nesse mesmo sentido, Raffestin argumenta que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente: “[...] o *ator territorializa o espaço*” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Do ponto de vista do histórico, as regiões metropolitanas no Brasil podem ser periodizadas em três momentos, a partir da análise de Souza (2003).

1. *Período de institucionalização (1960-70 até 1988)*: Da Lei complementar n°14, que criou as oito regiões metropolitanas, momento em que existiram Conselhos Metropolitanos e que foram formadas as agências de fomento, como é caso da Metroplan em Porto Alegre e a Emplasa, em São Paulo. Esse momento teve como característica principal a centralização da política metropolitana no governo federal. Na CF de 1988, houve um escasso debate sobre as regiões metropolitanas, com grande relevo para os municípios, quando a competência de criar e organizar as regiões metropolitanas foram transferidos para os estados-membros.
2. *Período de desativação do modelo do regime militar e início de novas experiências (1989 até 2000)*: Desdobramentos da autonomia dos municípios e rejeição ao processo centralizador que caracterizou a origem das regiões metropolitanas. Este período também marca o início de uma nova etapa no desenvolvimento das políticas regionais no país, como foi o caso do aparecimento de novas e significativas experiências de políticas regionalizadas entre as quais, merece destaque, a experiência do Grande ABC cujo modelo está baseado na

combinação de Câmara Regional, Agência de Desenvolvimento e Consórcio Intermunicipal, com planejamento regional e participação ativa da sociedade civil.

3. *Período de busca de novas adequações institucionais* (de 2001 até os dias de hoje): A partir da instituição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), da criação do Ministério das Cidades – em Janeiro de 2003; da criação do Conselho das Cidades (BRASIL, 2004) e da realização de um conjunto de conferências municipais, metropolitanas, estadual e nacional das cidades. Também os movimentos e a luta social de enfrentamento dos problemas urbanos ganharam novo fôlego e, conseqüentemente, foram revigorados os debates em torno da questão metropolitana. A reconstrução de arranjos institucionais metropolitanos, de Belo Horizonte e São Paulo foram marcos relevantes nesse contexto.

O hiato organizativo do processo da institucionalização da gestão das regiões metropolitanas pode ser explicado por dois motivos principais: O primeiro refere-se à associação das regiões metropolitanas à centralização e ao autoritarismo do governo federal. O segundo está relacionado ao grande destaque dado na CF de 1988 aos municípios, definidos como entes federados e autônomos. Souza apresenta alguns caminhos para explicar esse processo:

[...] o primeiro se reporta à compreensão do por que as RMs perderam espaço na agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou e por que a maioria das entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveu à redemocratização. O segundo diz respeito ao papel das RMs no sistema federativo brasileiro e nas relações intergovernamentais, enfatizando, sobretudo, a questão da cooperação (ou da falta de cooperação) entre entes governamentais (SOUZA, 2003, pg.138).

Para Souza (2003), as análises que geralmente são realizadas sobre a problemática da questão metropolitana tendem a não estabelecerem ligações entre as seguintes variáveis: regime político, federalismo e relações intergovernamentais, e essa é a razão pelas quais os atuais os entraves à retomada da questão metropolitana, são explicados como decorrentes dos constrangimentos político-partidários e financeiros dos municípios, dos estados e do governo federal (SOUZA, 2003, p.138). Assim, esses fatores podem ser mais bem explicados pelo conceito de

path dependency (rota dependente), considerando que o passado pode dar vazão a cadeias de casualidade que influenciam o presente. (PIERSON, 1983; SCKOPOL, 1985).

Nessa perspectiva teórica, a herança de uma gênese autoritária na formação das regiões metropolitanas, que gerou um a avaliação negativa “*feedback*” (PIERSON, 2003; SOUZA, 2003) levou as entidades construídas durante o regime militar a se desgastarem e a serem rejeitadas no processo de transição democrática do país. Essa questão precisa ser bem situada e compreendida para possibilitar uma análise adequada sobre o contexto em que, após mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal, ainda existem poucas experiências de novos arranjos institucionais metropolitanos. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

As mudanças no sistema tributário brasileiro, a partir da CF de 1988, contribuíram para o esvaziamento dos recursos destinados às RMs. Os municípios passaram a ser favorecidos pelo novo ordenamento federativo, que

[...] significou também redução das inversões de recursos federais nas RMs, e o repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios. Esse cenário, tendo como pano de fundo a crise fiscal que perdurou nos anos 90, levou a um esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal, ao aniquilamento das políticas e ao quase imobilismo das agências metropolitanas (COPABIANCO, 2004, p.4).

Contudo, a despeito desse hiato organizativo e político, os problemas metropolitanos prosseguiram, e o fenômeno da metropolização ampliou-se mais e mais. As cidades tornaram-se conurbadas, com serviços públicos interdependentes entre si. Dentre os quais se destacam: o transporte, os hospitais regionais, a questão dos resíduos urbanos, etc. As soluções parciais desenvolvidas foram experiências híbridas, em áreas de políticas públicas específicas, como: saúde, educação, transportes, dentre outras.

A partir dos anos 2000, surgiram inovações, como a experiência de consórcios (BRASIL, 2005), das novas agências e dos fundos de desenvolvimento. Contudo, essas experiências sofrem descontinuidade e enfrentam os mais variados desafios e entraves à gestão compartilhada entre municípios. Os consórcios entre os municípios, por exemplo, são elucidativos desses limites. A regulamentação dos

consórcios intermunicipais determina que eles devam ter um escopo específico, como por exemplo: compra de remédios, gestão de bacia do rio, coleta do lixo.

Do ponto de vista social, as áreas metropolitanas concentram as mazelas das desigualdades típicas das grandes cidades brasileiras. A metropolização produz como consequência o fenômeno da metropolização da pobreza, que se expressa no aumento alarmante da desigualdade social e espacial; corroendo o suporte ambiental e acarretando o colapso da mobilidade e da acessibilidade urbana, com elevados índices de criminalidade, pobreza, más condições de saúde, falta de infraestrutura e o comprometimento dos recursos naturais (COPIABANCO, 2004; SILVA, 2003). Esses problemas geralmente não dizem respeito a um município isoladamente, mas sim ao conjunto metropolitano. Entretanto, as ações políticas e administrativas não consideram devidamente essa dimensão metropolitana e de conurbação. Isso é explicado, em parte, pelas disputas econômicas e políticas entre municípios da mesma região.

Na última década ocorreu a retomada do debate sobre as regiões metropolitanas no Brasil e também em âmbito internacional, vide experiências apresentadas em diversas atividades que ocorreram sobre o tema, como foram os casos recentes do Seminário Internacional sobre o Federalismo e a Questão Metropolitana, ocorrido em Setembro de 2011, em São Paulo (EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2011). E também, o Congresso da Rede Metropolis que aconteceu em Porto Alegre, em novembro de 2001 (WORD ASSOCIATION OF THE MAJOR METROPOLISES, 2011). Eventos como esses, e também a produção de inúmeras pesquisas, revelam não só a relevância do tema, como também as dificuldades que tem gerado a ausência de desenhos políticos, institucionais que contemplem devidamente a questão, pois

[...] a experiência internacional, tanto na América Latina quanto na Europa e nos EUA, mostra que os atuais arranjos institucionais estão mal preparados para enfrentar os desafios da gestão metropolitana. Na realidade, reside aí um paradoxo: enquanto o tema de gestão das áreas metropolitanas vem assumindo um papel estratégico na agenda das políticas públicas, verifica-se, internacionalmente, que os atuais arcabouços institucionais não proporcionaram soluções satisfatórias para a problemática metropolitana. (KLINK E LÉPORE, 1999, p.17).

No caso brasileiro se destacam as experiências das regiões metropolitanas de Belo Horizonte (BH) e São Paulo (SP), ambas surgidas a partir de 2005. Em BH é destacada a experiência do Projeto *R+10*(BH+ 9 municípios do entorno). O projeto

realiza a integração da gestão metropolitana em quatro frentes: temas metropolitanos; segregação socioespacial; parcerias público-privadas para a renovação urbana da dinâmica urbana (MINAS GERAIS, 2012; São Paulo, 2011).

Em São Paulo, em 2011, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano que reúne 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, divididos em cinco sub-regiões. Foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano. Ficou prevista também a criação de uma autarquia de caráter de gestão territorial, com a finalidade de integrar o planejamento e a organização das demais funções públicas e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana – o conjunto do arranjo institucional é ligado à Secretária do Desenvolvimento Metropolitano (SÃO PAULO, 2011).

As questões relativas às ações coletivas são relevantes nas análises desses processos políticos, que transcorrem numa arena intermunicipal, pois elas são constituídas a partir de alianças entre os diferentes atores governamentais e sociais, as quais poderão apoiar ou obstaculizar a cooperação; pois pode representar a superação da cultura do “jogo de soma zero”, que fomenta a competição, a guerra fiscal e impossibilita o tratamento coletivo de temas compartilhados entre os municípios. Exemplos desses problemas comuns metropolitanos são: o transporte metropolitano, a titularidade do saneamento básico, o planejamento territorial, a destinação dos resíduos, o uso e o licenciamento do solo. São essas algumas das questões que extrapolam limites geográficos dos municípios, e possuem desdobramentos políticos e sociais relevantes.

Com intuito de buscar construir planejamento e gestão urbana de forma compartilhada, no início da década de 2000, foi criado o *Estatuto das Cidades* (BRASIL, 2001), que representou um avanço no planejamento territorial e desenvolvimento urbano, pois definiu mecanismos e parâmetros para a execução e fiscalização do desenvolvimento das políticas urbanas de forma integrada.

No que tange às regiões metropolitanas no âmbito do *Estatuto das Cidades* (BRASIL, 2002), elas são referidas como um dos instrumentos de política urbana, junto às aglomerações urbanas e macrorregiões. Embora não haja um destaque muito grande para essas “instâncias” metropolitanas, é contemplada a obrigatoriedade do Plano Diretor Metropolitano, a ser constituídos pelas RMs.

Nessa mesma perspectiva, tramita, desde 2004, na Câmara Federal, o Projeto N° 3460/2004 que propõe a criação do Estatuto das Metrôpoles que institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, e também o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). No entanto, existem divergências sobre as próprias definições do Estatuto proposto, no que diz respeito a critérios de tamanho e conformação das RMs. Até hoje não há previsão de votação do Projeto. O Estatuto das Cidades e o projeto do Estatuto das Metrôpoles têm semelhanças no que diz respeito à consideração das regiões metropolitanas como estruturas organizativas de gestão dos territórios.

3.2 As Implicações do Federalismo Brasileiro na Questão Metropolitana

Para abordar as relações entre federalismo e as questões que envolvem a gestão metropolitana se faz necessário caracterizar o federalismo no Brasil. No caso brasileiro, refere-se às relações entre os três entes federativos, definidos constitucionalmente de forma independente e autônoma. De acordo com Abrúcio, o impacto do federalismo se fez presente em toda a construção do moderno Estado Brasileiro, e teve um enorme reflexo sobre a modelagem e implementação das políticas públicas. A partir da CF de 1988, a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitiu a esses entes que adotassem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal (ABRÚCIO, 2007, p. 16).

O federalismo foi adotado no Brasil a partir de 1889, com a implementação da República e ratificado pelas Constituições de 1891 e 1934. Foi interrompido no período do Estado Novo, de Getúlio Vargas, quando se propugnou um “Estado Unitário”. Foi retomado na Constituição Federal de 1946, e foi novamente enfraquecido no regime militar. Ressurgiu na Constituição Federal de 1988, num momento marcado pela ampliação da autonomia aos estados-membros e dos municípios (ABRÚCIO, et al 2007).

No que diz respeito aos limites e às possibilidades da estrutura federada do Brasil, destacam-se três posições sobre as consequências do federalismo brasileiro para a gestão das regiões metropolitanas.

A primeira avalia que o modelo adotado no Brasil dificulta a constituição de arranjos institucionais capazes de enfrentar os problemas da gestão metropolitana. No caso brasileiro, há um determinado tipo de distribuição de recursos e poder político entre os estados, os municípios e a União que, segundo Garson (2009), dificulta a cooperação entre os entes intergovernamentais. Isso ocorre, devido aos efeitos do federalismo fiscal, constituído por um misto de centralização política e pela manutenção de diversos tipos de localismos e regionalismos.

Contudo, de acordo Garson (2009), as esferas locais e regionais estariam subordinadas ao poder central da União, tendo em vista à repartição das competências, do poder decisório e dos recursos financeiros que privilegiam a União. Para Garson, o problema seria que esse tipo de federalismo responde apenas aos imperativos da cooperação entre governos, com o objetivo de manter o equilíbrio entre centralismo e localismos, constituindo-se um obstáculo institucional ao estabelecimento de arranjos com capacidade de enfrentar os problemas que se acumulam nas regiões metropolitanas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Uma segunda posição sobre as consequências do federalismo brasileiro para a gestão das regiões metropolitanas, que diz respeito mais especificamente à relação entre federalismo e a consolidação dessas regiões, foi formulada por Celina Souza. A autora afirma que o federalismo, em princípio, não se constitui uma contradição ou um obstáculo à gestão das regiões metropolitanas, pois os arranjos políticos, institucionais, administrativos e financeiros “requerem articulações e cooperação entre as três esferas de governo” (SOUZA, 2003, p. 141).

Uma terceira perspectiva a ser destacada é a de Marta Arretche (2010). Ela discorda dos críticos ao federalismo que afirmam que a adoção de uma forma federativa de governo no Brasil seria uma espécie de artificialismo, dado a inexistência de expressivas clivagens étnicas e religiosas na sociedade brasileira. Para Arretche (2010), dois fatores igualmente relevantes são desconsiderados pelos críticos ao sistema federado brasileiro: a existência de clivagens regionais significativas e a natureza das relações entre governo federal e subnacionais. Por isso, para a autora, se faz imperativo incluir na análise da questão do federalismo no Brasil, as questões das desigualdades regionais e, das relações entre a União e os

governos subnacionais, pois vivemos numa nação que é “distribuída entre jurisdições pobres e ricas” (ARRETCHE, 2010, p. 5).

Assim, a principal conclusão dessa autora é a de que o resultado da estrutura federativa atualmente existente não é necessariamente um jogo de soma zero, pois cada nível de governo desempenha papéis relevantes, por meio de funções regulatórias; e também porque a autonomia política dos governos locais permite a discordância, já que

[...] o papel redistributivo do governo central parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de uma estado-nação. Além disto, a combinação de regulação federal e autonomia local, a desigualdade entre jurisdições tende a ser delimitada, tende a variar no interior de certos intervalos (ARRETCHE, 2010, p.2).

Do ponto de vista dos objetivos desta dissertação, pensar a dimensão das relações entre os diferentes entes federativos é essencial, pois a construção, e a possibilidade de consolidação, de uma nova instância metropolitana pressupõe a adesão dos diversos entes federados a um processo de cooperação, em um contexto que é atravessado por diversas disparidades.

As disparidades econômicas, políticas e sociais entre os municípios acarretam condições desiguais de acesso ao decisor governamental. Elucidativas dessas disparidades a RMPA, são, por exemplo, as diferenças dos montantes dos orçamentos dos municípios. Por um lado, o orçamento anual de Canoas em 2010 foi de mais de R\$ 500 milhões (CANOAS, 2011), enquanto que o de Arroio dos Ratos (no mesmo ano) não chegou a R\$ 15 milhões (ARROIO DOS RATOS, 2011).

Nesse contexto, de diferenças entre os municípios que compõem a esfera metropolitana, algumas questões perpassam as possibilidades de consolidar tal cooperação intermunicipal. Dentre as quais se destacam, por exemplo, municípios com diferenças orçamentárias tão significativas, ao integrarem nas novas instâncias de gestão metropolitana terão, na prática, o mesmo poder de decisão? Participarão da mesma forma no financiamento das ações? Outras questões referem-se aos diferentes tipos e níveis de problemas sociais e econômicos enfrentados pelos municípios que compõe a RMPA. Há, ainda as disputas entre os municípios e os conflitos de interesses, que potencialmente dificultam a cooperação, evidenciados na ‘guerra fiscal’, na busca por atrair investimentos.

Nesse sentido, considera-se que – no âmbito desta pesquisa – existe uma relação intrínseca entre as questões que envolvem a consolidação das regiões metropolitanas e as relações entre os diferentes entes federados (municípios, estados e união), seja no que diz respeito ao ordenamento jurídico previsto na CF de 1988, seja nas ações concretas de cooperação dos diferentes entes federados. Assim, para esta investigação as análises desenvolvidas por Souza (2003) e Arretche (2010) parecem mais adequadas por destacarem a necessária e possível integração entre essas duas dimensões que envolvem a questão metropolitana. Considerando que o processo de formação das regiões metropolitanas sofreu descontinuidades, as quais explicam as dificuldades de consolidação da gestão dos territórios metropolitanos.

4 A QUESTÃO METROPOLITANA DA RMPA AO LONGO DO TEMPO

Neste capítulo foram abordadas retrospectivamente, as principais balizas relacionadas à questão metropolitana no Rio Grande do Sul, que antecederam a formação da agenda de um novo arranjo de governança metropolitana da RMPA, em 2011. O objetivo do resgate desses antecedentes da questão metropolitana foi o de construir subsídios para a realização de uma análise do contexto que antecedeu a criação de um novo arranjo institucional de gestão da RMPA.

Para subsidiar o processo político da formação do novo arranjo institucional da RMPA, examinamos as questões relevantes que envolveram a questão metropolitana, nos períodos que coincidiram com os seguintes governos estaduais, do pós-Constituinte de 1988: Pedro Simon, liderado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB (1987-1990); Alceu Collares, liderado pelo Partido Democrático Trabalhista, o PDT (1990-1995); Britto, liderado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB (1995-1999); Olívio Dutra, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, o PT (1999-2003); Rigotto, liderado pelo PMDB (2003-2007), e Yeda Crusius, liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira, o PSDB (2007-2011). O governo Tarso Genro (2011-2015), liderado pelo PT será tratado no capítulo seguinte, pois se refere ao momento atual da “formação da agenda” em questão.

4.1 As Dificuldades na Consolidação de um Arranjo Institucional da RMPA

Atualmente a RMPA é a área mais densa do Estado do Rio Grande do Sul, concentrando 37% da população em 33 municípios. Nela encontram-se nove entre os 18 municípios do Estado com mais de 100 mil habitantes (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2012; RIO GRANDE DO SUL, 2012c). De acordo com as mesmas fontes, a densidade demográfica da região é de 382,4 hab/km² e seus municípios apresentam as mais elevadas densidades demográficas do Estado.

O fenômeno da metropolização da RMPA, de acordo com Alonso (2009), ocorreu com algum retardo em relação aos demais centros metropolitanos brasileiros, somente sendo percebido no final da década de 1960, quando Porto

Alegre atingiu mais de 600.00 (seiscentos mil) habitantes. Para o autor, nesse período surgiram os primeiros traços da conurbação, a partir de um rápido crescimento populacional e da malha urbana das principais cidades: Porto Alegre, São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo.

Nesse ambiente, o início da institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre ocorreu no final da década de 1960, com a criação do Grupo de Trabalho do Governo do Estado para delimitar a área metropolitana de Porto Alegre-GETR (Fialho, 2009) ¹⁴, o que antecedeu a criação do Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), e deu início aos primeiros debates sobre conurbação metropolitana, até então muito incipientes, como se pode ver no trecho a seguir, de uma das entrevistas.

[...] nos 70 quando começou a história do GERM, os problemas metropolitanos eram problemas do vir a ser metropolitano, existia evidentemente uma ideia de conurbação naqueles 14 municípios, mas fora Porto Alegre e Canoas, onde a conurbação existe desde os anos 50, o resto era uma ideia de conurbação, era uma ideia de região metropolitana (Entrevista 2,2011).

O GERM era o órgão que tinha a função de dar suporte técnico ao Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e era responsável pela implementação das diretrizes e políticas desse Conselho. O CMM era formado por todos os prefeitos da RMPA, tinha caráter deliberativo e contava com a participação do governo federal e de um representante do governo estadual. Naquele período, no âmbito do GERM, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento da RMPA (PDM), em parceria com uma organização Alemã. O Plano acabou não sendo implementado na íntegra, mas serviu como germe da Metroplan (METROPLAN, 1987; NIGGARD¹⁵, 1989 apud MARTINS, 2008). Contudo, o CMM não chegou a implantar políticas públicas, pois era incipiente e possuía limitações de recursos (MARTINS, 2008, p. 148).

Na Constituição Federal de 1967, durante a ditadura militar, havia sido introduzido um dispositivo (BRASIL, 1967) que autorizava o estabelecimento de regiões metropolitanas pelo Governo Federal. Assim, em 1973 – através da Lei Complementar Federal N° 14/1973 – foram criadas oito regiões metropolitanas no

¹⁴Segundo o autor três critérios principais: continuidade dos espaços urbanizados, fluxo de transportes de passageiros e o terceiro as funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos aos espaços urbanos de Porto Alegre (ALONSO, 2009).

¹⁵ NYGAARD, Paul Dieter . Planejamento metropolitano. Revista Metroplan, Porto Alegre, v.1, n.1, p.11 -14, set.1989.

Brasil. Também foi estabelecida uma nova estrutura de gestão metropolitana, a qual era uniformizada para todos os Estados. Dessa forma, as regiões metropolitanas brasileiras passaram a contar com o seguinte arranjo institucional metropolitano: Conselhos Deliberativos, Conselhos Consultivos, Agência de Desenvolvimento e o Fundo de Desenvolvimento (BRASIL, 1973).

Na RMPA, em 1973 foram criados os seguintes órgãos que compunham o Sistema Administrativo Metropolitano: o Conselho Metropolitano Estadual (de caráter deliberativo), o Conselho Consultivo Metropolitano e o Fundourbano (RIO GRANDE DO SUL, 1973). Cabendo ao Conselho de caráter deliberativo a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMPA e o planejamento de serviços comuns aos municípios. O Fundourbano tinha por finalidade dar suporte financeiro à elaboração de planos e projetos e à execução de obras de infraestrutura e bem-estar social dos centros urbanos e regiões metropolitanas do Estado, mediante operações com recursos próprios ou de terceiros (RIO GRANDE DO SUL, 1973).

O arranjo, estabelecido pela Lei Complementar N°14/1973 previa a criação de órgãos técnicos vinculados ao Conselho Deliberativo. Assim, na RMPA, em 1974 foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento (Metroplan), como órgão executor de ações de planejamento e consecução de contratos, convênios e projetos de interesse da RMPA. Essas atividades foram delegadas pelo Conselho Deliberativo da RMPA (RIO GRANDE DO SUL, 1974).

Um dos fatores relevantes que explica as dificuldades de credibilidade e funcionalidade dessas novas estruturas de gestão metropolitana, criadas na RMPA, foi o fato do Poder Legislativo (tanto em nível municipal quanto no estadual) ter se mostrado desinteressado em participar dos debates relacionados aos problemas metropolitanos (MARTINS, 2008). Esse desinteresse pode ser atribuído à situação ditatorial vigente, que limitava o acesso do Legislativo à arena decisória. Dessa forma, nesse quadro de extrema centralização das políticas urbanas nas áreas metropolitanas brasileiras, os órgãos metropolitanos viram-se muitas vezes impedidos de coordenar e realizar programas regionais (SCHIMDT¹⁶, 1983, apud, MARTINS, 2008).

A Lei Complementar Federal N° 27 (BRASIL, 1975) modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das RMs, concedendo aos governadores dos estados a

16 SCHMIDT, Benício Viero .O Estado e a política urbana no Brasil.: L&PM/UFRGS. Porto Alegre, 1983.

presidência desse Conselho: “o que representava um controle quase absoluto dos mecanismos decisórios nas áreas metropolitanas” (Martins, 2008,p 148). Nesse sentido, o arranjo metropolitano federal foi alvo de diversas críticas, em relação a caráter e objetivos desse arranjo metropolitano implementado pela ditadura militar, que representou

[...] a adoção de um modelo único de administração para todas as regiões, que fez com que as características particulares de cada área metropolitana não fossem levadas em consideração pela legislação federal. A inclusão ou exclusão de municípios das regiões também foi limitada pela lei, assim como ficou estipulada à criação das RMs somente junto a capitais estaduais (PANIZZI, 1977, p. 12).

De acordo com Martins, o fraco desempenho do Conselho Metropolitano Estadual, no comando do Sistema Administrativo Metropolitano, fez com que muitos prefeitos da Região se dirigissem isoladamente à Brasília, em busca de recursos financeiros e vantagens fiscais para seus municípios. Essa situação foi agravada pela organização do Sistema Tributário Nacional, que concentrou a receita pública nos cofres da União, retornando uma ínfima parte do que é arrecadado aos municípios (MARTINS, 2008).

A Metroplan, ao longo do tempo, em diversos momentos, manifestou-se criticamente em relação ao Sistema Administrativo Metropolitano, identificando problemas de natureza política, institucional e de recursos para a viabilização de programas metropolitanos. Dentre outros entraves e dificuldades identificou-se:

[...] a omissão geral do Governo do Estado quanto à questão metropolitana, particularmente com seu processo de gestão; (b) a não definição, pelo Estado, da autoridade metropolitana que daria a anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, conforme a Lei Federal nº 6.766/79; (c)- a não participação dos prefeitos e das comunidades no processo decisório metropolitano; (d) a ausência de definição de competências e de atribuições dos órgãos que intervêm no processo de parcelamento do solo para fins urbanos; - a inexistência de sistema metropolitano de informações (FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL, 1987¹⁷, apud MARTINS, 2008).

Nesse contexto, de falta de adesão e legitimidade política do Sistema Administrativo Metropolitano, surgiram as Associações de Municípios da RMPA, na perspectiva da retomada das funções do antigo CMM (MARTINS, 2008) e do poder de decisão dos prefeitos. Com isso, a cada vez mais, o Conselho Metropolitano

¹⁷FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. A Metroplan e as questões da região metropolitana de Porto Alegre. 1987.

Estadual foi perdendo força, conforme também se pode observar no trecho a seguir da Entrevista.

[...] a própria formação desse conselho deliberativo da RMPA, que era um conselho de prefeitos e presidentes de câmara, era um Conselho complicado e por isso acabou também (...). À época que ele foi pensado não existiam as associações de municípios, as associações de município foram aparecer depois, e no momento que aparecem as associações de municípios começou parecer uma coisa redundante, tendo os mesmos que se encontravam, com os presidentes de câmara. Eram as mesmas pessoas, então tenho impressão que foi nesse momento da criação das associações que acabou (ENTREVISTA 2,2011).

O Quadro a seguir apresenta as principais informações acerca das Associações de Municípios da RMPA¹⁸. A Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS) e a Associação de Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) são as mais antigas, e as mais atuantes politicamente na questão metropolitana da RMPA, pois a elas estão ligados os maiores municípios. Destaque-se que essas duas Associações representam juntas 66% dos municípios metropolitanos. As outras três Associações de Municípios tem em sua maioria municípios não metropolitanos, conforme se observa no quadro a seguir.

Quadro 3- Associações de Municípios da RMPA

Associações	Ano de fundação	Municípios da Associação que fazem parte da RMPA
Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – AMVRS	1968	Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Sapiranga e São Leopoldo.
Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre-GRANPAL	1985	Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão.
Associação dos Municípios da Região Carbonífera – ASMURC	1989	Arroio dos Ratos, São Jerônimo, Eldorado do Sul, Triunfo e Charqueadas.
Associação dos Municípios da Região Carbonífera – ASMURC	1989	Arroio dos Ratos, São Jerônimo, Eldorado do Sul, Triunfo e Charqueadas.
Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí – AMVARC	1994	Montenegro, Portão, Capela de Santana e São Sebastião do Caí.
Associação dos Municípios do Vale do Rio Paranhana – AMPARA	2010	Igrejinha, Rolante, Taquara e Parobé

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2012).

¹⁸Essas entidades surgiram no Brasil na década de 1940 com a criação da Associação Brasileira dos Municípios. No RS existem 27 Associações de Municípios, que juntas formam a Federação das Associações dos Municípios do RS-FAMURS.

Na década de 1970, anteriormente à Lei Complementar Federal 14/1973, a situação institucional da RMPA pode ser assim sintetizada: o Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM) possuía caráter deliberativo, o que conferia o protagonismo das decisões aos prefeitos. A partir do CMM, em parceria com os órgãos estadual e federal, foi criado o GERM. O objetivo desse Grupo era ser um órgão técnico, de suporte às funções do Conselho. Esse novo órgão é identificado como o germe da Metroplan, que foi criada posteriormente, em 1974. E a essa Fundação foram atribuídas as antigas funções de planejamento metropolitano do GERM.

A partir de 1973, o regime militar estabeleceu um processo de centralização da gestão metropolitana, formalizado pela Lei Complementar N° 14/1973, que criou as RMs e definiu a estruturação. Nesse contexto, ocorreu uma incompatibilidade política dos antigos mecanismos de gestão e metropolitana e de seus respectivos gestores, com o novo Sistema Administrativo Metropolitano, no qual os municípios tinham função consultiva.

Essa situação ensejou dificuldades de legitimação e de consolidação desse novo sistema metropolitano, o qual em seguida foi esvaziado. Como o papel deliberativo estava majoritariamente nas mãos do Estado, os municípios passaram a ter função consultiva na gestão metropolitana da RMPA. Tal circunstância ensejou um grande descontentamento dos municípios com essa nova estrutura. Assim, o novo Sistema Administrativo Metropolitano não foi consolidado, e no final da década de 1970, o Conselho Metropolitano Estadual – que deveria ser o órgão máximo de gestão metropolitana – estava desestruturado. Nesse contexto, a criação das Associações de Municípios no âmbito da RMPA foi a alternativa política que os municípios encontraram para se contrapor a estrutura dirigida e centralizada pelo Estado.

4.2 A RMPA na Redemocratização Política e na Expansão da Urbanização

Os efeitos da reestruturação produtiva e da política economia nacional refletiram na expansão da população dessa região e na participação relativa do total da população do Rio Grande do Sul. Em 1991, 35,34% da população estadual

estavam na RMPA, passando para 36,8% em 2000 e chegando a 37,75% em 2007 (ALONSO, 2009, p. 59).

Considerando a destacada autonomia que os municípios alcançaram na CF de 1988, que também teve como consequência a utilização da parcela dos principais impostos federais compartilhados (GARSON, 2009, BRASIL, 1988), eles se tornaram mais fortes. A partir de então, eles passaram a ter a sua Lei Orgânica elaborada sem a tutela dos Estados. (SOUZA, 2003).

No caso dos municípios da RMPA essa nova situação intensificou a rejeição das estruturas estaduais de gestão metropolitana, conforme opina o entrevistado, no trecho a seguir.

[...] os municípios se tornaram mais fortes, então eles ficaram com mais recursos com mais autonomia com mais voz e menos dispostos a digamos assim a serem orientados e administrados por esses organismos estaduais que por sua vez estavam enfraquecidos (ENTREVISTA, 1, 2011).

No período do **Governo de Pedro Simon** (1987-1990), do **PMDB**, que foi o primeiro governo pós-abertura democrática, o Sistema Administrativo Metropolitano já estava enfraquecido e o seu Conselho Metropolitano Estadual já não funcionava. O Fundourbano, que operava ações de planejamento urbano nos municípios da RMPA, também estava desgastado. Os gestores urbanos do governo do Estado não creditavam ao Fundo um papel relevante, devido à escassez de recursos destinados (ENTREVISTA, 1, 2011). A forma de financiamento (praticamente a fundo perdido) era mal vista pelos órgãos internacionais, nos quais o Estado passava a buscar financiamentos, para projetos urbanos.

Nesse contexto, da redemocratização política brasileira e de maior autonomia dos municípios e da expansão da metropolização da RMPA (ALONSO, 2009), ocorreu o processo Constituinte Estadual (CE) de 1989, quando a RMPA foi mantida e também foi prevista a criação de Aglomerações Urbanas. Ficou definido que a RMPA (a única RM do RS), e as demais Aglomerações Urbanas teriam um conselho deliberativo, formado pelos prefeitos dos municípios e pelos presidentes de câmaras municipais, a ser criado por lei complementar à CE do Rio Grande do Sul. A inclusão de municípios à RMPA, conforme a CE, deveria ocorrer através de Lei Estadual, e precedida pela aprovação das Câmaras Municipais de Vereadores.

Martins (2008) sistematizou as seguintes modificações da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, no que tange à RMPA:

(1) transferência do poder de criar e modificar a composição da RMPA da União para o Estado; (2) retorno do poder dos municípios, na reintegração do órgão colegiado deliberativo da RMPA, formado por prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores da Região; (3) obrigatoriedade de planos diretores para todos os municípios da RMPA; (4) aumento da competência dos municípios em matéria urbanística; (5) fortalecimento da participação de entidades não governamentais no processo de planejamento da Região (MARTINS, 2008, p. 13).

No que diz respeito aos desdobramentos dessas modificações constitucionais observa-se que o Estado não conseguiu, nas duas décadas posteriores, prover as condições políticas, institucionais e administrativas para equacionar as demandas relativas ao processo de metropolização e também de governança. Não foram construídos e consolidados mecanismos de gestão compartilhada com as outras esferas federativas (prefeituras e câmaras municipais) e demais atores sociais relevantes (Organizações Não Governamentais – ONGS, movimento social e popular, especialistas, etc.). No entanto, os problemas comuns metropolitanos se ampliaram, de forma conurbada, e sem as condições estruturais adequadas para serem enfrentados, conforme ilustra a passagem da entrevista a seguir.

[...] o problema é o seguinte: as questões metropolitanas não desapareceram, quer dizer elas continuaram muito vivas e cada vez mais importantes até porque o processo de urbanização brasileira não cessou, e os estados não tiveram vamos dizer assim, fôlego e força pra manterem em funcionamento adequados esses seus órgãos (Entrevista, 1,2011).

A Metroplan, o único órgão metropolitano que restou em funcionamento do arranjo do Sistema Administrativo Metropolitano, foi muito exigida nesse período, devido a sua capacidade técnica, e também ao agravamento dos problemas comuns metropolitanos. Diante disso, ela passou a assumir funções de gestão e execução de políticas urbanas e regionais, as quais estavam além da sua competência e atribuição. Naquele momento, as demandas de transporte e infraestrutura se ampliaram muito e a Metroplan passou a assumir essas novas funções, em detrimento das suas funções de planejamento territorial, conforme se pode observar na crítica de um entrevistado, transcrita a seguir.

[...] essas pessoas, principalmente desse lado aqui, se deslocavam pra Porto Alegre pra trabalhar, então tinha que alguém organizar isso, e daí é que a Metroplan assume essa tarefa, e essa tarefa acaba assumindo a Metroplan. (...) A Metroplan tava cuidando de parada de ônibus. E isso acabou ficando arraigado (ENTREVISTA, 2,2011).

Assim, na medida em que houve o desmonte do arranjo institucional da RMPA, e com o esvaziamento de suas instâncias de decisão, o governo estadual – na prática – excluiu os Municípios de qualquer forma de debate e de acesso à decisão. Nesse sentido, se pode tomar como funcional ao Estado essa situação de desmonte e desarticulação da gestão metropolitana, envolvendo os municípios e a sociedade. Todas as formas de participação e de decisões compartilhadas da esfera metropolitana deixaram de existir. Os municípios ficaram apartados dessa esfera de debate sobre o planejamento e a regulação metropolitana.

Embora a METROPLAN tenha ao longo do tempo se consolidado como órgão de articulação e apoio à gestão regional e urbana, e tenha sistematizado o conhecimento territorial estadual em suas diferentes instâncias de organização espacial, ela não conseguiu suprir “vazio” de gestão metropolitana, pois isso pressupunha uma estrutura de governança que envolvesse os municípios e a sociedade.

4.3 A RMPA: da CF de 1988 até o Governo Tarso Genro

O primeiro governo estadual eleito pós-constituinte nacional e estadual foi o de **Alceu Collares** (1990-1995), do **PDT**. No período de sua gestão foi favorecida uma visão e uma ação estratégica de planejamento urbano e regional, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), enquanto um projeto de descentralização administrativa e das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do estado:

[...] os COREDES 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).

Observa-se também, que os COREDES representaram uma estratégia política do decisor governamental, que ao favorecer o fortalecimento desses fóruns ampliava as possibilidades de apoio junto a lideranças regionais e junto ao PDT (CORTES, 2004).

Em 1990, o Brasil passava por um novo momento político, diante da recente transição democrática e da promulgação da nova Constituição, sendo essa uma situação favorável ao debate e às ações de ampliação da participação e das medidas que visassem o planejamento urbano. Para Bandeira, a criação dos COREDES está relacionada com o vácuo de organização regional que teve por finalidade

[...] suprir a falta de instâncias de articulação regional no estado, constituindo-se, simultaneamente, em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais, e em canais de comunicação com a administração pública, que possibilitassem a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999, p. 34).

A implementação dos COREDES foi coordenado, no âmbito da Secretaria de Planejamento Urbano, pela economista Maria Alice Lahorgue. Ela que era uma pós-doutora recém-chegada da França, e que exatamente tinha feito sua tese com base no método da complexidade, o qual procurava entender o processo de decisão na relação entre a sociedade, governo e território, considerando suas atividades econômicas.

Os dois principais COREDES da RMPA, criados à época, são: o do Vale dos Sinos e o Metropolitano Delta do Jacuí. Eles foram os últimos a serem criados (em 1994 e 1995 respectivamente), pois havia divergências políticas sobre qual devia ser a formatação dos referidos Conselhos. As diferenças se referiam à incompatibilidade dos COREDES com as atribuições já existentes da Metroplan e dos demais órgãos que se relacionavam com a gestão metropolitana (BANDEIRA, 1999).

Houve tentativa de um acordo, o qual se julgava necessário para que não houvesse melindres entre a Metroplan e os operadores da política de implementação dos COREDES Metropolitanos, conforme foi relatado em uma das entrevistas, conforme passagem a seguir.

[...] aí a gente viu uma oportunidade de remontar um conselho pra região metropolitana, não fazer uma cisão entre os municípios. Fui à Metroplan, na direção da Metroplan, e disse o seguinte:- nós vamos fazer um acordo, a gente nunca vai entrar na briga, vamos fazer o Estado todo, e eu acho que vamos levar uns dois anos fazendo o Estado todo, é o tempo que a gente tem de recuperar a ideia de uma região metropolitana (Entrevista, 2,2011).

No entanto, esse acordo não prosperou e após mais de três anos, já com os demais COREDES montados, os dois principais COREDES da RMPA continuavam

não existindo, devido às disputas políticas entre os principais municípios e partidos da região (ENTREVISTA, 2, 2011). O processo que acelerou a criação desses dois COREDES foi deflagrado a partir do momento em que um ex-prefeito de São Leopoldo, que era ligado ao PDT, se tornou dirigente junto à Secretaria que coordenava a implementação dos COREDES. Ele conseguiu “forçar” a criação do COREDE do Vale dos Sinos, independente dos acordos realizados entre a Metroplan e a coordenação dos COREDES. Essa situação fica evidenciada no trecho da entrevista que segue:

[...] aí teve um prefeito, um ex-prefeito de São Leopoldo que tinha terminado o mandato dele e tinha ido pra secretaria de desenvolvimento pra ser uma espécie de assessor do secretário, só que ele era uma pessoa muito importante no PDT. Então aí ele foi pra secretaria e daí ele começou a insistir com a história de fazer um do Vale dos Sinos, Conselho do Vale dos Sinos (ENTREVISTA, 2,2011).

Com a criação do COREDE do Vale do Rio dos Sinos, em 1994, restava apenas Porto Alegre e seu entorno sem o Conselho, pois no âmbito desses municípios existiam divergências e fortes disputas por espaço, principalmente entre o PMDB e PT, conforme é declarado em um das entrevistas, no trecho a seguir:

[...], mas a parte partidária apareceu muito, tu não imaginas o que era. Um negócio assim que eu não acreditava, tinha de tudo, tinha fofoca, vinha a clac(sic). Teve uma reunião de eleição do metropolitano Delta do Jacuí que a gente teve que chamar a segurança da UFRGS, a gente fazia todas as reuniões dentro da UFRGS. Era o pessoal do PMDB, mas o PMDB aquele que estava passando pro PPS [Partido Popular Socialista]. E tinha o pessoal do PT (ENTREVISTA, 2,2011).

No que diz respeito à trajetória dos especialistas envolvidos na questão metropolitana da RMPA, nesse ínterim, também ocorreu outro fato que merece destaque nesta investigação: a economista Maria Alice Lahorgue ingressou por concurso na docência na UFRGS. Destaque-se que nesse período o Reitor era o Héglio Trindade (mandato de 1992-1996), que na condição de Reitor estava coordenando a construção do COREDE Metropolitana Delta do Jacuí, e que a convidou para coordenar a construção do COREDE. Ela aceitou e, até três anos atrás, esteve na direção do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2012).

A UFRGS, a exemplo de universidades do interior do Estado, como a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI cumpriu um papel de grande relevância na formação e coordenação dos COREDES.

No caso da UFRGS, durante a primeira década de implementação do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, a coordenação política e técnica estiveram a seu encargo. O que, de acordo com Bandeira (1999), revela a dimensão estratégica das instituições de ensino superior no processo. Embora as Associações de Municípios tenham desempenhado um papel significativo em muitos casos, foram as Universidades, em geral, que serviram como principais mobilizadoras do processo de construção dos COREDES (BANDEIRA, 1999).

Outro destaque no contexto político da RMPA, foi a eleição de Tarso Genro para prefeito de Porto Alegre, em 1992. No âmbito de seu governo municipal destacam-se duas questões que interessam a esta pesquisa. A primeira relativa à participação de Brum Torres, na composição do governo municipal. Observa-se que ele era de um partido que era oposição ao governo de Tarso Genro. A segunda questão relevante em relação a esse período da gestão municipal do PT, refere-se ao projeto Porto Alegre Tecnópole¹⁹. Esse projeto foi desenvolvido pelo prefeito, em parceria com o professor e Reitor da UFRGS, Héglio Trindade, e esteve relacionado com o debate sobre Porto Alegre e a questão metropolitana, conforme descreve o trecho da entrevista a seguir:

[...] após essas disputas, no meio dessa história toda, bom, a região metropolitana ou não (...). O movimento que vai pensar na região metropolitana é um que o Tarso começa junto com o Héglio lá em 1994, que é o Porto Alegre Tecnópole (ENTREVISTA, 2,2011).

Nesse sentido, registre-se que já havia uma rede de relações entre vários atores que atuavam na cena metropolitana: Brum Torres, Héglio Trindade, Maria Alice Lahorgue e Tarso Genro.

Ainda no governo estadual de Collares, a Fundação Metropolitana de Planejamento passou a denominar-se Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – mantida a sigla Metroplan. Foram agregadas novas funções de planejamento à instituição, as quais ultrapassavam a atribuição de gestão do território da RMPA. Foi também promulgada nesse período a Lei Complementar 9.479/1991, que regulamentou o artigo 16 da Constituição Estadual, e fixou em seu artigo 3º, inciso I, o seguinte conceito legal definindo que

¹⁹O Projeto Porto Alegre Tecnópole foi uma cooperação entre a UFRGS, PUC, UNISINOS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, FIERGS, SEBRAE, CUT/RS, CUT/RS. E estava diretamente relacionado com a RMPA; o maior polo tecnológico do Rio Grande do Sul (PORTO ALEGRE TECNÓPOLE, 1995, p. 21).

[...] a região Metropolitana é o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem a ocorrência e a tendência de continuidade da malha urbana e de complementaridade das funções urbanas, núcleo constituído pela capital estadual ou metrópole regional e a população urbana de 1.500.000 habitantes exigindo planejamento integrado e atuação permanente dos entes atuantes (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

Em 1994 ocorreram as eleições para o governo estadual, disputaram o segundo turno das eleições, em um confronto acirrado Antônio Britto e Olívio Dutra. **Antonio Britto**, do **PMDB**, venceu as eleições e assumiu em 1995 (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2012). Nesse mesmo ano foi finalizada a implementação dos COREDES metropolitanos, quando em 1995 foi criado o COREDE Metropolitano do Delta do Jacuí. Assim, todos os municípios que compõem o território do estado passaram a estar integrados a um Conselho Regional.

Nesse processo conturbado, de criação dos referidos COREDES da RMPA, ocorreu uma intensificação do debate sobre as questões metropolitanas. Isso ficou evidenciado logo a seguir, em 1997, quando da criação da Secretaria Especial da Região Metropolitana, ligada ao Gabinete do Governador. Essa Secretaria tinha por competência à supervisão, coordenação e assessoramento dos programas e serviços e a execução de obras na região (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Essa nova Secretaria não conseguiu consolidar-se. Essa constatação pode ser depreendida de dois indícios: (1) a Metroplan, que em grande medida tratava dos temas metropolitanos, não migrou para essa nova Secretaria, permanecendo vinculada à Secretaria de Coordenação e Planejamento. Portanto, as funções de planejamento e execução de obras previstas para a Secretaria da RMPA ficavam prejudicadas já que o órgão técnico responsável não foi vinculado à mesma; (2) Essa Secretaria foi extinta no governo seguinte.

Em 1998, ainda no período de governo Britto, a Metroplan passou novamente por várias modificações, agregando novas competências de planejamento estadual e principalmente de implementação e gestão do Sistema Metropolitano de Transportes – SETEM (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Essas novas atribuições deram uma dimensão estadual à instituição, que foi bastante exigida no que diz respeito ao planejamento e fiscalização das funções do transporte metropolitano e demais funções assumidas a partir de 1998. Contudo, a Metroplan recebeu apenas as novas competências, sem ser dotada de condições administrativas e financeiras correspondentes a essa nova realidade (ENTREVISTA, 4,2011).

O SETEM estabeleceu que o transporte coletivo de passageiros, que é executado entre dois ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas e Aglomerações Urbanas seria atribuição da Metroplan (RIO GRANDE DO SUL, 1998). A partir de então ficou definido que era de sua competência: planejar, organizar, conceder, gerenciar, fiscalizar, impor sanções administrativas e prestar os serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros, bem como normalizar o sistema viário de interesse metropolitano. Entretanto, os municípios não foram incluídos na gestão desse novo sistema, o que causou descontentamento dos dirigentes dos municípios, como ficará evidente no próximo capítulo, no processo de formação da agenda da questão metropolitana da RMPA.

Em 1998 ocorreram novas eleições estaduais e, novamente, Antônio Britto e Olívio Dutra disputaram as eleições. Dessa vez, Olívio Dutra venceu Antonio Britto. Assim, em janeiro de 1999, **Olívio Dutra, do PT**, assumiu o governo estadual. No processo de composição do novo governo, a Secretaria Especial da Região Metropolitana de Porto Alegre foi extinta. A Metroplan, por sua vez, permaneceu vinculada à Secretaria de Coordenação e Planejamento (FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2012).

O início do governo foi tensionado pelas novas responsabilidades da Metroplan, definidas no governo anterior, que estabelecia que o SETM devesse ser implantado no prazo máximo de um ano, a contar da publicação da Lei, conforme se pode observar nas declarações a seguir de um dos entrevistados:

[...] o sistema metropolitano começou a existir dia 08 de fevereiro de 1999, então 39 dias depois que assumimos o governo. O que a gente fez? Toda a diretriz pro ano de 1999 foi manter o que tinha, porque poderia piorar. Saiu do DAER foi pra Metroplan pode piorar. Não foram os cargos do DAER só foram as atribuições. Não conseguimos fazer concurso público, só conseguimos fazer obras com as tarifas de ônibus, nós tínhamos imensas dificuldades de debater o tema metropolitano no governo (ENTREVISTA, 4,2011).

Esse governo foi marcado por uma forte polarização política entre o PT, seus aliados, versus os partidos da oposição, liderados pelo PMDB e (posteriormente) também pelo PDT. A adoção do Orçamento Participativo (OP) Estadual para o governo Olívio se constituiu uma estratégia de mobilização social, “extraparlamentar” (CORTES, 2004, p. 94), e se confrontou com os COREDES, principalmente no início. O OP respeitou a regionalização dos COREDES, que foram mantidos e

agregados aos fóruns regionais e ao Conselho Estadual do OP. No entanto, isso não atenuou o conflito, pois à rejeição estava ligada ao fato de que a decisão do orçamento estadual saía do âmbito dos COREDES e passava para o OP (ibidem).

Os COREDES acusavam o governo de tentar desprestigiá-los. Existia um temor da perda da iniciativa política, na medida em que integrantes do governo do estado assumiam diretamente o papel de condutores das assembleias do OP-RS. Os COREDES receavam perder poder nas regiões e capacidade de barganha junto ao governo do estado, na medida em que o OP-RS fortaleceria as lideranças do movimento popular e sindical, que deixavam de ocupar papel secundário e eram colocadas no centro do processo decisório (CORTES, 2004).

Nesse quadro político, a questão da gestão metropolitana ocupou lugar secundário na agenda do governo estadual. Isso ocorreu por duas razões principais. A primeira referiu-se ao fato de que a estratégia do OP era estadual, era nas palavras do governador da época, Olívio Dutra, “espraiada”. Assim, não interessava ao governo tratar de regiões específicas, ainda mais da RMPA que era considerada como já naturalmente favorecida por concentrar uma fatia significativa do Produto Interno Bruto-PIB, 37% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA ESTATÍSTICA, 2011). Essa visão sobre a RMPA ficou evidenciada em um das entrevistas, conforme trecho de entrevista, transcrito a seguir.

[...] daí o governo Olívio tinha a história do espraiamento. Então não podia se falar em Porto Alegre. Porto Alegre tinha tudo, Porto Alegre era rica: região metropolitana era coisa de rico, tinha que cuidar dos pobres (ENTREVISTA 2, 2011).

Havia um cenário político-partidário desfavorável ao PT na RMPA: as maiores e principais cidades da RMPA eram governadas pela oposição. Canoas pelo PSDB, São Leopoldo, pelo PMDB, e Novo Hamburgo pelo PP. Naquele momento poucas prefeituras da RMPA eram governadas pelo PT.

Diante da responsabilidade de implementar o SETM, a Metroplan foi muito exigida no governo de Olívio Dutra. De acordo com um gestor da época, a instituição respondeu à altura, graças à expertise do quadro técnico, pois

[...] desde que entrei na Metroplan, até hoje, a cada vez mais me espanto com o acervo intelectual, técnico e cognitivo que a Metroplan, apesar de sua quebradeira, conseguiu manter. Não é que os projetos que eles tinham nas suas gavetas foram usados, mas eram ideias que foram mescladas, usadas, discutidas e, portanto encontrei lá quando assumi matéria bruta pra criar. Uma plataforma de trabalho, um plano de ação que

levou a entrada da Metroplan na plataforma de resíduos sólidos, no tema dos recursos hídricos, do transporte metropolitano (ENTREVISTA 4, 2011).

No caso da passagem acima (ENTREVISTA 4,2011), referente aos méritos do corpo técnico da Metroplan, pode-se identificar crenças do gestor governamental sobre os atributos da instituição, e, também uma ação estratégica que unificou o corpo funcional (interno) e o corpo diretivo. Isso ocorreu a partir de crenças compartilhadas sobre os projetos a serem desenvolvidos. Isso pode ter ocorrido tanto pelas crenças que orientaram a ação, como pode ter sido uma ação estratégica do quadro interno que se aproveitou uma janela de oportunidades (ZAHARIADIS, 2007), que se abriu no âmbito da direção da Metroplan. Por outro lado, o gestor governamental também pode ter buscado no quadro interno força para empreender suas ações, juntamente ao governo ao centro do governo.

Contraditoriamente à situação de quase ausência da questão metropolitana na agenda do governo estadual, a cada vez mais ganhava relevo o movimento de vários municípios no sentido de buscar integrar-se à RMPA. Municípios de diferentes COREDES aprovaram em suas Câmaras Municipais de Vereadores, e encaminharam à ALERGS os pedidos de anexação à RMPA. Foi naquele mesmo período que ocorreu a anexação de vários dos novos municípios que compõem a RMPA.

A Metroplan teve posição contrária, em praticamente todas as novas agregações. E o executivo estadual vetou, após a aprovação legislativa, praticamente todas as leis de anexação de novos municípios à RMPA. Por sua vez, a ALERGS derrubou praticamente todos os vetos do governador. Um dos municípios que teve a lei de anexação à RMPA vetada pelo governador Olívio Dutra foi o município de Santo Antônio da Patrulha (SILVA, 2003). Existia um conjunto de motivações políticas por parte dos municípios, na busca da incorporação à RMPA, pois eles passavam a pertencer à região econômica com maior participação no PIB e contingente populacional. No trecho, da entrevista a seguir, fica exemplificada essa motivação dos municípios, ligada a razões fiscais, a partir de

[...] um cálculo para entrar na RMPA: o dinheiro para os municípios é dividido da seguinte forma: é diretamente proporcional à população e indiretamente proporcional ao IDEB. Então o que acontece? No litoral tu tens uma população de 300 mil pessoas. Então o município x estava no litoral, só que essa região somente tem três milhões. Então, mesmo que o IDEB do litoral seja o pior do Estado, o que ele recebe a mais, por ser o pior do Estado,

não bate com o que ele recebe a menos pela população. Daí o município x, que tava aqui nessa pontinha, ele “puf” passa pra cá, e nessa brincadeira ele multiplica por 10 vezes o que ele passaria a receber (ENTREVISTA 2,2011).

O elevado número de projetos de leis de inclusão de municípios à RMPA levou à criação de uma Subcomissão da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa, com vistas a tratar da legislação estadual sobre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Assim, no período, entre 1990-2000, nove novos municípios foram anexados à RMPA: Montenegro, Charqueadas, São Jerônimo, Taquara, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Araricá, Nova Santa Rita e Santo Antônio da Patrulha. Os processos de São Sebastião do Caí e Pareci Novo não foram votados e Barra do Ribeiro teve seu processo arquivado, o município de Igrejinha foi vetado.

O processo continuado de inclusão de novos municípios à RMPA, de acordo com SILVA (2003), levou a que novos municípios limítrofes aos periféricos tivessem expectativa de se tornarem metropolitanos. A tendência contrária do Governo do Estado a essas anexações, especialmente na década de 2000, foi bem expressa no Veto total à anexação do município de Arroio dos Ratos, como se observa no trecho a seguir:

A Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, hoje com 28 municípios está bastante descaracterizada pelas inclusões sucessivas de municípios ocorridos a partir da promulgação da Constituição Estadual de 1989. A autorização para a incorporação de novos territórios à RMPA através de lei complementar, sem os componentes e indispensáveis estudos técnicos de viabilidade, deflagrou um processo de alteração frequente de seus limites, que não atende aos critérios essenciais de continuidade de espaços urbanos e de intensa vinculação socioeconômica. Esse processo tem acarretado consequências negativas para a gestão dos problemas efetivamente metropolitanos, visto que as medidas ou políticas adequadas a esta região metropolitana acabam sendo inadequadas para o conjunto dos municípios acrescidos por força legais e sem estudos técnicos prévios. Deste modo, não é conveniente para a região, pois a consequência é a deterioração progressiva da identidade regional, tanto na Região Metropolitana como nas regiões vizinhas (RIO GRANDE DO SUL, 2000 b).

O processo somente foi “estancado” com a aprovação de uma Emenda Constitucional em 2001, que alterou os artigos 16, 17 e 166 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2002). A nova Lei estabeleceu os critérios alternativos e os elementos comuns obrigatórios à inclusão de municípios na RMPA (SILVA, 2003).

O governo Olívio Dutra acabou em 2002, e o PT não fez sucessor. Olívio Dutra e Tarso Genro disputaram, de forma acirrada, as prévias do PT. Tarso Genro ganhou as prévias e perdeu as eleições. **Germano Rigotto**, do **PMDB**, foi eleito governador e assumiu em janeiro de 2003.

No período do **Governo Rigotto** (2003-2007), a questão metropolitana foi tratada no âmbito do Projeto *Rumos 2015*, sob a coordenação da Secretaria de Coordenação e Planejamento. O Secretário de Planejamento era o Brum Torres, e a coordenadora técnica do Projeto Rumos 2015 era a Maria Alice Lahorgue. Novamente esses dois atores estavam agindo conjuntamente no tema do planejamento urbano e metropolitano.

O Projeto *Rumos 2015*, desenvolvido a partir de 2004, foi encomendada pelo Governo do Estado, ao Consórcio Booz Allen-FIPE-HLC, com a finalidade de determinar uma divisão regional para tratar de temas estratégicos do planejamento regional. Para tanto, foram consideradas as diversas dimensões envolvidas no planejamento regional: dimensão econômica, dimensão social, dimensão de inovações, dimensão do capital social e dimensão ambiental. O resultado foi a definição de nove Regiões Funcionais de Planejamento que contemplaram critérios de homogeneidade interna e dos centros urbanos que polarizam o desenvolvimento no interior das mesmas (ALONSO, 2010; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 2012).

Esse projeto tinha como objetivos: a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o combate à pobreza, a racionalização e a melhoria da base logística de suporte ao desenvolvimento regional; e o aumento de competitividade econômica do Estado. No âmbito desse mesmo projeto foi definida a Região Funcional 1, formada pelos cinco COREDES, com fortes características metropolitanas e interações: Centro-Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí e Paranhana-Encosta da Serra. Essa Região Funcional abrange 70 municípios, dos quais 31 pertencem à RMPA.

Dentre as principais características dos municípios da RMPA, destacadas pelo *Rumos 2015*, estão as seguintes: a) Polos de serviços e de indústria; b) Mais fortes carregamentos em viagens entre eles e as mais densas redes de transportes; c) Mantêm fortes correlações entre si em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, frequência a universidades e centros de pesquisas, serviços de

saúde; d) Tendências à ampliação de conurbações; e) Território mais dinâmico, produtor e irradiador para todo o Estado (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 2012).

No Governo Rigotto, a Metroplan novamente foi alocada a outro órgão de governo. Dessa vez, passou da Secretaria do Planejamento para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHADUR. Essa Secretaria foi criada a partir das mudanças no planejamento urbano, advindas do Estatuto das Cidades e das obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Nas eleições de 2006, Germano Rigotto, candidato à reeleição, não foi para o segundo turno. Assim, Yeda Crusius e Olívio Dutra disputaram o segundo turno das eleições, e **Yeda Crusius, do PSDB**, foi eleita governadora. No período do Governo Yeda Crusius (2007-2011), no que se refere à questão metropolitana, o que se observou de mais significativo foi à realização de um acordo entre os prefeitos da região (capitaneado pela Granpal) e a Metroplan, visando estabelecer um fórum com prefeitos para debater a compatibilização de Planos Diretores – por exigência do Estatuto das Cidades (ENTREVISTA, 7, 2012).

Em 2008 ocorreu uma mudança política em relação à geografia política do voto na RMPA: o PT venceu as eleições municipais nas principais prefeituras do eixo da BR-116, que atravessa a RMPA. Partido que, nesse mesmo ano, perdeu a eleição da prefeitura da Capital, elegeu prefeitos em nove (9) municípios da RMPA: Canoas, Dois Irmãos Esteio, Gravataí, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2012) ²⁰. Tal quadro político-eleitoral lhe conferiu mais força política na região metropolitana.

Mesmo que em nível estadual não tenha havido ações muito destacadas do ponto de vista da gestão metropolitana, coincidiu com esse período do governo da Yeda Crusius a reorganização da Granpal e do debate sobre problemas comuns da RMPA. A partir desse momento, ocorreu a demarcação do “problema” (KINGDON, 1984) metropolitano, o debate das soluções e a formação da Coalizão de Defesa em prol da inserção da questão metropolitana da RMPA na agenda governamental. No próximo capítulo será reconstruído esse processo político (*policy process*), e de criação de uma política pública e de uma mudança política.

²⁰Em 2010, o PT assumiu a prefeitura de Sapiranga, com Nelson Spolaor, o segundo candidato mais votado que substituiu o governante cassado (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

5 NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DA RMPA: CRENÇAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS EM MOVIMENTO

Neste capítulo foi examinado o percurso que culminou com a inserção da questão da gestão metropolitana da RMPA na agenda governamental do novo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Inicialmente foi analisada a ação da Granpal que propunha um tipo de arranjo institucional da gestão metropolitana da RMPA. Num segundo momento, da análise realizada neste capítulo, foram abordados os debates desenvolvidos no CDES-RS, que foi a arena da proposta de “solução” (KINGDON, 1984).

O foco da análise recaiu na própria Coalizão e nos principais atores que a compunham. Havia um núcleo central na Coalizão, formado pelos prefeitos e os especialistas que atuavam junto à Granpal, que formulou uma proposta de solução. Havia prefeitos do PT, ligados à AMVRS que defendiam a questão metropolitana, mas opunha-se à solução do Consórcio da RMPA, proposta pela Granpal. Outro grupo, considerado como de nível secundário e também muito importante, foi formado por Conselheiros do CDES-RS, que escolheram a Câmara Técnica (CT) do Desenvolvimento Metropolitano para participar. Esses Conselheiros do CDES-RS eram gestores, especialistas da academia, de setores de mercado e de movimentos sociais.

Por fim, foi analisada a forma como as principais crenças dos atores da Coalizão de Defesa em prol da questão metropolitana da RMPA foram operacionalizadas na ação estratégica dos atores. Todos esses atores defendiam a inserção da questão metropolitana da RMPA na agenda governamental e integravam essa Coalizão de Defesa da RMPA.

Considera-se não haver, no âmbito desta pesquisa, uma contradição entre a análise da formação da agenda, proposta por Kingdon (1984) e a perspectiva das Coalizões de Defesa (*advocacy coalition*). A partir da reconstrução do processo de inserção da questão metropolitana na agenda governamental – ocorrido nos últimos três anos – é possível identificar essa Coalizão formada, e a ação estratégica empreendida por ela, em diferentes momentos da formação da agenda. Também se considera que não há contradição entre essas abordagens da *policy analysis*, com as perspectivas teóricas do neoinstitucionalismo histórico, pois o Estado –

representado pelo governo estadual – é considerado nesta investigação, como um dos atores atuantes e decisivos do processo político.

5.1 A Demarcação do Problema Metropolitano

Em 2008, ocorreu o início da retomada da demarcação do “problema” (KINGDON, 1984) da questão metropolitana da RMPA. Isso emergiu a partir de um processo de debate político, realizado pela Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, sob a presidência de Sebastião Melo do mesmo partido do prefeito da Capital José Fogaça, do PMDB. O evento foi denominado de *Porto Alegre, uma visão de futuro-Ciclo de eventos sobre o futuro da cidade* (CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE, 2008; TORRES, 2009). O evento foi coordenado por Brum Torres, que como já vimos foi um dos principais atores da questão urbana e metropolitana, em diferentes momentos do Rio Grande do Sul.

Nos anais desse evento, destacam-se duas questões relevantes a esta pesquisa: (1) a crítica à estratégia do PT do Orçamento Participativo (OP), e (2) a referência à RMPA na *Carta Programática*, o documento final do evento.

Em relação ao OP, os atores do PMDB que estavam à frente da Prefeitura da Capital e da Câmara Municipal (simultaneamente), registraram um contraponto contundente às estratégias do OP e da participação popular, alegando que a cidade que criou um inovador mecanismo de participação tornou-se, ao mesmo tempo, cega em relação a si mesma:

[...] No caso de Porto Alegre, a prevalência absoluta na agenda política da cidade dos temas do Orçamento Participativo [...] fez com que o debate sobre os rumos do desenvolvimento econômico e urbanístico ficasse em segundo plano (TORRES, 2009, p. 12).

Essa crítica ao PT deve ser entendida no contexto de disputa acirrada ocorrida nas eleições da capital em que esse partido foi derrotado por José Fogaça. Nesse contexto, de polarização política, esse *Ciclo e Debates* pode ser compreendido como uma ação estratégica do PMDB para ganhar envergadura política e para desenvolver uma elaboração sobre a estratégia política para Porto Alegre. Para tanto, foram investidos recursos econômicos e políticos na realização desse evento. Os organizadores conseguiram arregimentar o patrocínio de

dezessete empresas do setor público e privado e de um conjunto de apoios de universidades e empresas.

O evento transcorreu durante dois meses e envolveu os principais especialistas da questão metropolitana já mencionados nesta pesquisa. Dentre eles estava a Maria Alice Lahorgue como umas principais painelistas. Teve também a participação de partidos, de vereadores e lideranças de Porto Alegre e da RMPA. Várias dessas lideranças eram ligadas à Granpal. Os temas debatidos foram: I) Mobilidade Urbana, II) Desenvolvimento Econômico, III) Urbanismo Sustentável, IV) Dinâmica e Estética Urbana, V) Segurança Pública, e VI) Experiências contemporâneas de Renovação Urbana. O resultado desse Ciclo de Debates foi a *Carta Programática*, com o objetivo de ser entregue a todos os candidatos a prefeitos de Porto Alegre, nas eleições municipais daquele mesmo ano (TORRES, 2009).

Na *Carta Programática*, que foi o documento final desse evento acima referido, reapareceu a questão da RMPA:

[...] e é verdade que Porto Alegre não experimentou nas últimas duas décadas a mesma aceleração do crescimento demográfico verificado em outras capitais brasileiras, não é menos verdade que o crescimento da região metropolitana de Porto Alegre continuou forte (TORRES, 2009, p. 17).

Nessa mesma *Carta Programática* há uma referência explícita à necessidade de ser pensada “*uma instituição capaz de expressar uma visão de longo prazo de Porto Alegre e da região metropolitana*” (Idem: 183). Esse órgão deveria vir a ser dirigido por um conselho diretor, com “representantes da área pública, da sociedade civil e do setor privado” (TORRES, 2009, p. 43), e com uma gestão autônoma. O que, por coincidência (ou não), parece com a estrutura do novo arranjo institucional da RMPA, criado três anos após, em 2011.

5.2 A Liderança da Granpal na Coalizão de Defesa

Naquele mesmo período a Granpal estava em processo de reorganização, após um período de relativa desarticulação (GRANPAL, 2012). O estatuto da entidade foi atualizado e os dirigentes municipais que a compunham, e seus respectivos partidos, se articularam mais fortemente, mediante a elaboração de um

acordo sobre a sucessão de sua direção para os próximos mandatos (ENTREVISTA, 5,2011).

O prefeito de Santo Antônio da Patrulha Daicon da Silva, que era vice-presidente da Granpal e seria o próximo presidente da entidade (de acordo com compromisso firmado sobre as próximas gestões) participou desse Ciclo de Debates: *Porto Alegre, uma visão de futuro*. Os organizadores (a Prefeitura e a presidência da Câmara de Vereadores da capital) eram de seu partido, o PMDB. Nesse contexto, Daicon se interessou pelo debate realizado sobre Porto Alegre, no qual a região metropolitana foi referida como um componente da solução a ser construída. Esse interesse e movimento político ficou demonstrado no trecho da entrevista a seguir:

[...] no estudo: *Porto Alegre, uma visão de futuro*. Fizemos uma série de seminários e abrimos um debate grande, e o Daicon ficou sabendo disso e participou, e, a seguir, nos convidou para participar de uma reunião da Granpal e apresentar a discussão. (ENTREVISTA, 1,2011)

Em 2008 o PT teve um resultado muito positivo nas eleições de 2008, na RMPA. Perdeu novamente as eleições para a Prefeitura de Porto Alegre para o PMDB, mas passou a administrar várias cidades de relevância econômica e política. Assim, em 2009, existiu um novo contexto político nos municípios da RMPA. E isso se refletiu na eleição da nova direção da Granpal, quando foi selado um acordo entre o PMDB que elegeu Daicon da Silva para presidente da entidade e o PT que indicou o Jairo Jorge, prefeito de Canoas, para a vice-presidência da Granpal (Entrevista, 7,2012). Esse prefeito do PT, além de representar uma cidade expressiva na economia da região, o segundo maior PIB do RS (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2012), era do mesmo partido e grupo interno do pré-candidato das eleições de 2010, à frente das pesquisas eleitorais, Tarso Genro (DUARTE, 2010 a).

Essa nova direção, eleita de forma consensual, investiu na descentralização das ações e organização da entidade, que até então não tinha nem sede física. Foi a partir dessa reestruturação da Granpal que foi iniciado o debate na entidade sobre os problemas comuns da região metropolitana, que afetavam os municípios,

[...] sentimos assim a dificuldade toda que tinha, por exemplo, na questão do saneamento ambiental. Então hoje onde é que nós vamos colocar os nossos lixos? Porto Alegre está levando o lixo pra Minas do Leão, Santo Antônio da Patrulha está levando seu lixo aqui pro litoral, e Gravataí está com Santa Fé com a capacidade já esgotada. Então fomos estudar nessa

forma consorciada essa questão do lixo da região metropolitana (ENTREVISTA, 5,2011).

Em 2010, Jairo Jorge, conforme previamente acordado, assumiu a presidência da Granpal, numa chapa de consenso. Ele se interessou pela proposta de criação de um arranjo de gestão para a RMPA, que havia sido trazida desde o Ciclo de Debates sobre Porto Alegre, ocorrido em 2008, conforme foi informado por um dos entrevistados, no trecho a seguir.

[...] quando o Jairo se elegeu prefeito {em 2008}, ele viu a nossa fala na reunião da Granpal e achou que era interessante aquilo. Quando assumiu a presidência da Granpal, em 2010, nos chamou (ENTREVISTA, 1,2011).

Assim, a elaboração da proposta da Granpal: *Ideias sobre um Sistema de Governança da RMPA* resultou desse acordo político, capitaneado pelo PT e pelo PMDB e apoiado pelos demais partidos vinculados à entidade: o PSB, o PTB, o PTB e o PDT. O documento foi organizado por Brum Torres, que foi contratado pela Granpal. Essa proposta se dirigiu aos candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Destaque-se que o município de Canoas realizou um investimento importante na construção desse projeto, pois em 2009 foi criado o Instituto Canoas XXI, com atribuição de pensar o desenvolvimento Urbano e Ambiental, a ocupação do solo, o planejamento Urbano, desenvolvimento econômico e social (CANOAS, 2012). Através desse Instituto, a Granpal passou a ter mais recursos e capacidade técnica para investir no debate da proposta.

A partir da elaboração do documento da Granpal, acima referido, existiam não apenas ideias, mas uma proposta de solução que fazia um diagnóstico da gravidade da situação de desarticulação da gestão metropolitana da RMPA. E tinha força política, pois era assinada pelos onze prefeitos integrantes da Granpal e formulada pelo Brum Torres, um reconhecido especialista em planejamento urbano. Esse documento pode ser visto como um recurso, no sentido proposto por Sabatier e Weible (2007), para que a entidade pudesse realizar seu movimento político, junto aos candidatos ao governo do Estado, conforme podemos depreender das declarações de um dos atores envolvidos, transcrita a seguir:

[...] e esse projeto da Granpal foi constituído, virou um caderno, uma agenda, e nós apresentamos, no dia 15 de julho (de 2010) esse material, com uma proposta para os próximos quatro anos – de 2011 até 2014-para os três principais candidatos: Tarso, Fogaça e a ex-governadora Yeda Crusius. (ENTREVISTA, 7,2012)

A influência dessa proposta pode ser percebida imediatamente no programa de governo do candidato do PT, Tarso Genro, conforme se observa no quadro a seguir.

QUADRO 4 – PROPOSTA DA GRANPAL E PROGRAMA TARSO GENRO – ELEIÇÕES 2010

	Documento da Granpal	Programa de Governo Tarso Genro-Partido dos Trabalhadores(2012)
Proposta	Ideias para a criação de um Sistema de Governança para a Região Metropolitana de Porto Alegre	Fonte: Programa de Governo do PT – Caderno Região Metropolitanas-Eleições 2010
Questão Metropolitana	A complexidade dos assuntos metropolitanos é um tema amplamente reconhecido. Os processos de conurbação e de integração (...) que colocam desafios complexos e difíceis (...) e que foram há muito tempo universalmente conceituado como problemas metropolitanos.	A gestão da RMPA será compartilhada e terá um forte investido. Constituiremos na Metroplan um Escritório Metropolitano de Apoio Técnico em planejamento, desenvolvimento urbano e captação de recursos (...).
	Consórcio Metropolitano de Porto Alegre — formada pelos seguintes órgãos: I. Assembleia Geral Metropolitana, II. Conselho Metropolitano III. Agência de Desenvolvimento, IV. Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	Criação de uma Câmara Temática Metropolitana no Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, e um Comitê Gestor para a Região que reúna prefeitos, órgãos de governo estadual e governo federal

Elaboração Própria, com base nos documentos da Granpal e do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores.

Ao comparar a segunda e a terceira coluna, do Quadro acima, se observa que a Granpal não apenas garantiu a inserção da questão no Programa do candidato do PT ao Governo do Estado, como também influenciou na definição da proposta de formato que o novo arranjo metropolitano assumiria. A inserção da questão no programa de governo é atestada também pela existência de um documento específico da campanha de Tarso Genro sobre a RMPA: *Programa de Governo para a Região Metropolitana de Porto Alegre* (Partido dos Trabalhadores, 2010). Além

disso, no Programa de Governo do PT o desenho da proposta do novo arranjo institucional para a RMPA tem semelhança com a proposta apresentada pela Granpal. O documento da Granpal propunha um Consórcio Metropolitano e um Conselho Metropolitano, dentre outros órgãos de um novo arranjo de gestão metropolitana. O documento do PT se referiu a um Escritório da RMPA e a um Comitê Gestor para a RMPA.

Após a vitória de Tarso Genro, a Granpal realizou uma ação estratégica decisiva: o *Seminário Internacional sobre Regiões Metropolitanas* (GRANPAL, 2009 a), que reuniu prefeitos (as) e autoridades estaduais e nacionais, responsáveis por políticas metropolitanas e urbanas, entidades municipalistas, representantes de organizações não governamentais, instituições financeiras e empresariais, agências internacionais e universidades (CANOAS, 2010). O Seminário contou com a presença da Secretaria de Assuntos Federativos da União, da Caixa Econômica Federal, e de representação de experiências nacionais e internacionais de gestão metropolitana, como representantes de Bogotá e Buenos Aires, dentre outros. Com a realização desse evento a Granpal passou a ter um produto, debatido por diversos prefeitos, por órgãos federais e cotejado por experiências regionais e internacionais. Assim, com esse recurso estratégico nas mãos, os integrantes da entidade se dirigiam ao Governador eleito, conforme é demonstrado na entrevista de um dos prefeitos de municípios integrantes da Granpal:

[...] nós apresentamos para o governador os resultados do Seminário, numa reunião-almoço com os prefeitos. O governador designou uma comissão formada por três pessoas da transição para analisar e encaminhar o tema (ENTREVISTA, 8,2012).

A Granpal conseguiu que o resultado desse *Seminário Internacional sobre Regiões Metropolitanas* virasse manchete de uma matéria publicada na imprensa gaúcha, conforme se observa a seguir: “Tarso apóia a proposta de um Conselho Metropolitano” (DUARTE, 2010, b). De acordo com essa notícia, a ideia foi apresentada pelo presidente da Granpal Jairo Jorge e pelo professor e assessor da entidade, Brum Torres. Tarso Genro assegurou à Granpal que seria criada uma Câmara Temática (CT) sobre a RMPA no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (DUARTE, 2010, b). Destaque-se que o Governador eleito atribuiu um elevado prestígio ao CDES-RS, pois afirmou que o CDES-RS seria o espaço de debate sobre as ações a serem adotadas pelo novo governo estadual.

Esse Conselho, apelido do CDES-RS, contou com a participação 90 (noventa) membros, mas recebeu a solicitação, através de carta ao Governador Tarso Genro, de mais de duas centenas de pessoas com interesse de participar (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2012), o que revela o grande prestígio atribuído ao Conselho, que se configurava como uma arena política relevante no novo governo estadual.

Tarso Genro, conforme o compromisso assumido por com os prefeitos da Granpal antes mesmo de sua posse, determinou a realização de uma reunião com os futuros Secretários de Estado, com vistas a dar prosseguimento à análise e ao encaminhamento da proposta apresentada pela Granpal (GRANPAL, 2012). Essa atitude visava demonstrar demonstrava o compromisso do Governador eleito com a questão metropolitana. O resultado da reunião foi o acerto de que, imediatamente à posse do Governador, seria criado um Grupo de Trabalho (GT), junto ao futuro CDES-RS.

Nessa reunião representaram o próximo governo estadual os seguintes dirigentes do novo governo estadual: o futuro Secretário Executivo do CDES-RS, Marcelo Danéris, que já tinha tratado do tema da RMPA com a Granpal e com os demais prefeitos da coalizão eleitoral da candidatura de Tarso Genro, uma vez que foi o seu coordenador de Programa de Governo, nas eleições de 2010 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2012). Os demais representantes de Tarso Genro foram: o futuro Secretário de Obras, Luis Carlos Busato (do PTB), a quem a Metroplan ficaria vinculada, e o futuro Secretário de Habitação e Saneamento, Marcel Frison (PT), ligado a um importante prefeito RMPA: Ary Vanazzi, que estava no seu segundo mandato como prefeito de São Leopoldo e representava a outra maior Associação de Municípios da RMPA (AMVRS), o qual era também de um grupo político, no interior do PT, diferente do grupo de Jairo Jorge (DUARTE, 2010, a).

Após aquela reunião com a equipe do governador eleito, a Granpal prosseguiu a sua movimentação estratégica em defesa da ideia do consórcio metropolitano e da inserção de um novo arranjo institucional para a região na agenda governamental. Os prefeitos dirigentes da entidade tomaram a iniciativa de aprovar o Estatuto do Consórcio entre os municípios da Granpal, em 15 de julho de 2010 (GRANPAL, 2010). Esse não era ainda o *Consórcio RMPA*, proposto no documento *Ideias para a construção de um sistema de governança para a RMPA*.

No entanto, a formalização desse um Consórcio entre os municípios da Granpal era fruto de um acordo entre os onze municípios que compunham a entidade, e representava uma afirmação da viabilidade da ideia de um Consórcio da RMPA.

Além disso, a presença de Porto Alegre no Consórcio da Granpal, conferia força à movimentação da Granpal, devido à importância da capital e também porque o Prefeito era do PDT, José Fortunati, um terceiro partido relevante no cenário metropolitano (assim como o PT e o PMDB) que se somava no apoio às propostas da Granpal. José Fortunati se aproximou de Jairo Jorge, na defesa junto ao novo governador Tarso Genro, em prol do novo arranjo de gestão para a RMPA. Isso ficou demonstrado na manifestação a seguir, no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre: “Atualmente, não temos estrutura adequada, não se trata com o governo do Estado essa interlocução que os municípios tanto necessitam. A qualidade de vida da nossa população depende dessa relação” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011).

5.3 Governo Tarso Genro e o Encaminhamento Sobre a Proposta de Solução

A frente política que elegeu Tarso Genro era composta pelos seguintes partidos: PSB, o PC do B e o Partido da República (PR). No entanto, após a eleição, dois novos partidos se somaram à composição de seu governo: o PDT e o PTB. Foi nesse contexto que o PTB assumiu a direção da Secretaria de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP), que foi ampliada com a saída do “desenvolvimento urbano” da Secretaria de Habitação, e com isso houve a realocação da Metroplan na SOP, do PTB.

Conforme prometido, após a posse do novo Governador, em 7 de janeiro de 2011 foi criado o CDES/RS, como órgão de assessoramento imediato do Governador e integrado ao Gabinete do Governador, tendo por finalidade analisar, debater e propor políticas públicas e diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2011 a).

Naquela mesma data, foi publicado o Decreto do Governador que dispunha sobre a criação de Grupos de Trabalho (GT) Temporários vinculados à Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SECDES (Rio Grande do Sul,

2011, b). Um desses GTs foi o do Desenvolvimento Metropolitano, que previa o início de estudo de um novo modelo de gestão da Região Metropolitana de Porto Alegre, envolvendo os Municípios, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) da Região, o Orçamento Participativo e os Conselheiros do CDES-RS. (RIO GRANDE DO SUL, 2001, b). Com isso, fora alcançada a primeira vitória da ação favorável à inclusão da questão do novo arranjo institucional da RMPA na agenda governamental.

Com a criação de GT do Desenvolvimento Metropolitano, junto à SECDES, ficou definida a arena de debate da questão metropolitana da RMPA. Atingir a pauta do CDES-RS parecia um bom caminho para atingir a agenda governamental. Passava-se, a seguir, ao processo de definição do tipo de arranjo metropolitano a ser adotado.

O governo estadual chamou para essa arena, vinte dias depois da publicação do Decreto que criava o GT do Desenvolvimento Metropolitano, os 32 prefeitos da RMPA, numa reunião coordenada por Marcelo Danéris, Secretário Executivo do CDES-RS. Compareceram à reunião de instalação do GT 20 prefeitos (Porto Alegre, Janeiro de 2011; NATUSCH, 2011 a). Já naquela primeira reunião que inaugurou o debate do GT de Metropolitano, a Granpal foi convidada para realizar a apresentação de sua proposta de um novo arranjo de gestão metropolitana para a RMPA, com base no documento *Ideias para a criação de um Sistema de Governança para a RMPA*.

O documento foi apresentado pelo Jairo Jorge, presidente da Granpal e pelo Brum Torres, coordenador do grupo que elaborou o estudo da Granpal. O conteúdo da proposta versava sobre duas alternativas de arranjo institucional para a região metropolitana de Porto Alegre, conforme se pode observar no Quadro a seguir.

Quadro 5 - PROPOSIÇÕES DE ARRANJO INSTITUCIONAL DA GRANPAL

Tema	Proposta 1	Proposta 2
Tipo de arranjo	Criação de um novo modelo de governança para a RMPA, ajustado às condições político-institucionais da Constituição de 1988, por meio da instituição de um Consórcio Metropolitano	Criação do Conselho Deliberativo da RMPA
Base jurídica e institucional	O Consórcio Metropolitano de Porto Alegre — COMPOA seria constituído como associação com personalidade jurídica de direito público, integrante da administração indireta dos entes federados que vierem a pactuá-lo, na condição de associação pública de caráter autárquico.	Artigos 16,17e 18 da Constituição Estadual Através de Lei Complementar Estadual
Estrutura Institucional	Consórcio Metropolitano de Porto Alegre — COMPOA seria formada pelos seguintes órgãos: I. Assembleia Geral Metropolitana II. Conselho Metropolitano III. Agência de Desenvolvimento IV. Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	Formado pelos seguintes órgãos: I. Conselho Deliberativo Metropolitano II. Pleno do Conselho Metropolitano III. Diretoria Executiva do CDM IV. Metroplan V. Fundo Estadual
Agência de Desenvolvimento	Constituída como autarquia especial interfederativa (preferencialmente) ou fortalecimento da Metroplan.	Manutenção da Metroplan
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	Principal instrumento de promoção do desenvolvimento da região, tendo como objetivos financiar a implantação de programas e projetos atinentes aos assuntos de interesse comum no contexto da RMPA e projetos desenvolvidos por agentes privados que complementem ou potencializem as funções públicas no contexto da RMPA.	Sem um Fundo específico, e sim um agregado a um Fundo Estadual de Desenvolvimento.

Fonte: Elaborado com base no Documento: Ideias para a criação de um Sistema de Governança para a Região Metropolitana de Porto Alegre

Em síntese, a proposta da Granpal trazia duas alternativas: a primeira baseada no Consórcio Metropolitano, com os 32 municípios da RMPA, o Estado e a

União. A essa proposta eram agregados vários órgãos específicos da RMPA: Conselho Metropolitano, Assembleia Metropolitana, Nova Agência de Desenvolvimento (que não seria a Metroplan), e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A segunda proposta referia-se à adequação de dispositivo constitucional já previsto na legislação estadual, baseado na formação do Conselho Metropolitano da RMPA, mantendo a Metroplan e com um Fundo de Desenvolvimento, não especificamente metropolitano (GRANPAL, 2010). Contudo, a preferência da Granpal era (assumidamente) pela primeira alternativa, baseada no Consórcio Metropolitano, conforme ficou expresso no próprio texto da proposta.

Após a apresentação da proposta da Granpal, alguns prefeitos se pronunciaram sobre a questão. Houve intervenções defendendo a necessidade de um debate mais ampliado sobre o tema. Também ocorreram manifestações de contrariedade à proposta de um novo arranjo institucional baseado na formação de um Consórcio Metropolitano. A expressão mais contundente dessa contrariedade ao Consórcio foi apresentada por Ary Vanazzi, prefeito de São Leopoldo, também vinculado ao PT e representante da AMVRS. Ele alegou que a proposta apresentada pela Granpal não era a melhor alternativa, pois a criação de um consórcio dos municípios da RMPA exigiria recursos financeiros para a sua consecução, os quais não existiam. Segundo ele, o importante seria a pactuação sobre o planejamento a ser adotado na região (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011 a).

Naquela reunião foi decidido que o prosseguimento das discussões, sobre o tema, se daria no Grupo de Trabalho (GT) do Desenvolvimento Metropolitano, coordenado pela Secretaria Estadual do Conselho de Desenvolvimento Social (SECDES), e pela Secretaria Estadual de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP). Definiu-se que as Associações de Municípios da RMPA seriam convidadas permanentes do GT (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011 f).

As definições daquela reunião tiveram repercussão junto aos meios de comunicação, como se pode observar no trecho a seguir, de uma matéria jornalística que deu destaque a proposta do Consórcio Metropolitano.

[...] começou a ser discutida nesta quarta-feira (26), durante a instalação do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Metropolitano do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS), a formação de um órgão gestor comum para os municípios da Região Metropolitana do RS. O

prefeito de Canoas, Jairo Jorge, que compareceu representando a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal), propôs a formação de um Consórcio Metropolitano. O consórcio seria formado por uma Assembleia Geral, por uma Agência e pelo Fundo de Desenvolvimento (NATUSCH, 2011, b).

A Granpal e a AMVRS participaram de todas as reuniões subsequentes do GT do Desenvolvimento Metropolitano²¹. O governo estadual constituiu um grupo técnico, interno ao governo estadual, com os seguintes órgãos: Secretarias de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria da Habitação e Saneamento, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Secretaria do Planejamento e da Participação Cidadã, Secretaria da Infraestrutura e Logística e Secretaria da Economia Solidária – essa que não tinha interface direta com a questão, mas que era dirigida pelo PTB. No decorrer das discussões no âmbito do GT apareceram objeções à proposta apresentada pela Granpal, conforme se pode depreender do trecho da entrevista a seguir.

[...] não houve acordo no interior do governo, com a constituição do Consórcio Metropolitano. Era algo inviável e que provocaria muitos conflitos com a Metroplan, que estava com O PTB, que havia exigido a Metroplan na composição. E também a Metroplan era bem estruturada e com muita qualidade técnica (ENTREVISTA 5,2011).

Em 15 de março (Porto Alegre, 2011) foi instalado o Pleno do CDES-RS. Naquela ocasião da instalação, o Governador Tarso Genro afirmou que o novo arranjo metropolitano da RMPA era um dos temas mais importantes – e urgentes – a serem tratados por aquele Conselho, conforme transcrição, a seguir, de um trecho do pronunciamento do governador Tarso Genro nessa reunião,

[...] nós temos que responder, aqui, em relação a nossa região metropolitana, se nós vamos utilizar os consórcios? Como utilizá-los? (...) A questão do transporte coletivo metropolitano não é só um dado sociológico, empírico, mas para milhões de pessoas é uma questão vital para a sua mínima qualidade de vida. Então, esse Conselho vai ter que nos orientar nessa discussão, articulado com a Metroplan e com os consórcios que já estão se formando. Qual a atitude que nós vamos ter em relação à formação de uma região metropolitana integrada? (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011 b).

Naquela ocasião foi instalada a Câmara Temática – CT do Desenvolvimento Metropolitano. Do ponto de vista dos resultados, até então alcançados pela Coalizão de Defesa da RMPA, agora não se tratava mais de um GT provisório, e sim de uma

²¹A Granpal representa onze municípios e a AMVRS outros doze municípios, somando 23 municípios dos 32 da RMPA (FAMURS, 2012).

CT que envolvia os conselheiros do CDES recém-empossados, os órgãos de governo afetos ao tema e as Associações de Municípios da RMPA. O objetivo da CT era elaborar uma proposta acordada entre os diferentes atores envolvidos. A essa altura do processo, a Coalizão Defesa da RMPA já estava formada. Dessa forma, a inclusão do tema metropolitano na pauta do CDES-RS foi uma importante vitória.

5.4 CT de Desenvolvimento Metropolitano e a Proposta de Solução Negociada

Os trabalhos da CT do Desenvolvimento Metropolitano transcorreram durante dois meses e meio. Com a instalação da CT do Desenvolvimento Metropolitano foram agregados à Coalizão da RMPA os Conselheiros do CDES-RS, defensores de uma solução para a questão metropolitana. Nesse colegiado havia representantes do empresariado, das universidades, das ONGs, de movimentos de luta urbana, entre outros. Essa composição ficou demonstrada no Quadro a seguir.

Quadro 6 – Caracterização dos Conselheiros da CT do Desenvolvimento Metropolitano

Conselheiro	Currículo
Alexandrino de Alencar	Acumula experiência na área petroquímica. Já atuou como Diretor da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul e Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, é responsável pelo apoio em desenvolvimento de oportunidades e representação na ODEBRECHT S.A.
Athos Roberto Cordeiro	Diretor da empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia S/A. O empresário preside o SICEPOT-RS, entidade que representa a categoria econômica da construção pesada do Rio Grande do Sul.
Gilberto Cardoso de Aguiar	Dirigente do Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Atua também como conselheiro estadual e nacional do Conselho das Cidades.
Maria Alice Lahorgue	Economista é professora-associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), E Secretária Regional da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e Diretora Geral do Instituto Christiano Becker de Estudos sobre Desenvolvimento, Empreendedorismo e Inovação. Membro do Conselho Fiscal do Sebrae Nacional e membro do Conselho Consultivo do Fórum dos Coredes.
Mauri Cruz	É dirigente nacional da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, advogado ambientalista, é educador popular do Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP) e membro do Comitê Executivo do Fórum Social Mundial. Militante da mobilidade urbana.
Mercedes Maria Loguercio Canepa	Cientista política é professora-associada da UFRGS. Suas pesquisas concentram-se nas áreas de instituições políticas comparadas, comportamento político-eleitoral e políticas públicas.
Paulo Afonso Frizzo	Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS (UNIJUI) e Professor aposentado da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Presidente do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – COREDES-RS.
Telmo Magadan	Atualmente, dirige empresa privada com atividades voltadas à estruturação de projetos, planejamento e implantação de novos negócios no Brasil, sendo sócio. Presidente dos Ventos do Sul Energia – empresa responsável pela implantação dos parques eólicos de Osório, Vice – Presidente da Federação Comercial de Porto Alegre-(FEDERASUL)

Fonte: Elaboração própria, com base no site do CDES-RS.

Os Conselheiros da CT apresentavam diferentes trajetórias políticas, mas praticamente todos possuíam relação com a temática metropolitana. A seguir são apresentadas as relações políticas de alguns desses conselheiros do CDES-RS: Alexandrino Alencar representava a Odebrecht, que foi a empresa que realizou um estudo, durante o governo Yeda Crusius, sobre a duplicação da RS 010, que passa

por municípios importantes da RMPA, dentre eles: Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo. Athos Cordeiro representava o Sindicato das Indústrias de Construção de Estradas e Pavimentação do RS, e, portanto com interesses diretos na infraestrutura da RMPA.

Gilberto Aguiar era militante do PT e representava o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, e compunha o Conselho Nacional das Cidades. Destaque-se que esse Conselheiro Gilberto Aguiar, dirigente do Movimento de Luta Nacional da Moradia (MNLN), manifestou insatisfação com a composição do futuro Conselho Metropolitano, que conforme proposto teria uma participação pequena da sociedade civil e dos movimentos urbanos organizados. Foi um crítico da mudança da Metroplan para a SOP dirigida pelo PTB. Segundo ele, isso significou um retrocesso em relação ao debate acumulado sobre gestão territorial, desenvolvimento urbano e participação popular (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011 f).

Maria Alice Lahorgue era especialista em desenvolvimento territorial e metropolitano, e como foi visto nesta pesquisa tem uma longa trajetória de ação da questão metropolitana. Mauri Cruz representava a Associação de Organizações Não Governamentais-ABONG. Também era militante do PT e engajado nos debates sobre a mobilidade urbana e transporte metropolitano. Mercedes Canepa é professora da UFRGS e foi Conselheira do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, nacional, durante o governo Lula. Paulo Frizzo representava os COREDES do RS, que de acordo com Decreto do Governador que criou o GT de Desenvolvimento Metropolitano, deveriam ser ouvidos em relação ao novo arranjo institucional. Telmo Magadam é um arquiteto e urbanista, que é citado pelos entrevistados nos debates sobre o desenvolvimento da RMPA, e, no CDES-RS, representava empresas privadas com atuação na RMPA.

Os debates que transcorriam na CT do Desenvolvimento Metropolitano, divulgados no site do CDES-RS, demonstravam que havia uma opinião favorável no governo estadual sobre a inserção da questão metropolitana na agenda governamental. Também havia um acordo sobre a importância do debate e encaminhamento do tema metropolitano junto aos prefeitos da base de sustentação do governo estadual na RMPA.

Existiam, no entanto, divergências sobre a solução a ser adotada, ou seja, sobre uma crença secundária, no sentido atribuído ao termo por Sabatier e Weible (2007). O conflito versava sobre o tipo de arranjo a ser adotado. Exemplo disso foi a declaração de um dos prefeitos da AMVRS que declarou, em uma das reuniões da CT do Desenvolvimento Metropolitano, que o novo arranjo metropolitano deveria partir do Conselho Metropolitano para chegar a uma forma consorciada, se viesse a ser o caso. E não o contrário: do Consórcio para o Conselho Metropolitano.

Na primeira reunião com os Conselheiros da CT do Desenvolvimento Metropolitano (Porto Alegre, abril de 2011), o governo estadual já havia optado pela segunda opção das propostas apresentadas pela Granpal, a que era baseada no Conselho Metropolitano e não no Consórcio da RMPA. A escolha, segundo integrantes do governo, recaiu sobre a proposta que oferecia maior segurança institucional. Essa opção ficou demonstrada na proposta de pauta, apresentada pela SECDES, a qual definia os seguintes assuntos para a pauta das reuniões:

- a) Criação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre;
- b) Análise de viabilidade e competência da proposta apresentada pela Granpal;
- c) Fortalecimento da Metroplan;
- d) Apontamento de eixos para uma futura agenda de desenvolvimento (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011, d).

Segundo representantes do governo (ENTREVISTA,5,2012), criar um Consórcio – nos termos propostos pela Granpal – representava uma mudança institucional muito grande, pois dependeria da aprovação nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Observe-se que a Granpal e a AMVRS posicionaram-se de forma diferente em relação à questão do tipo de desenho do novo arranjo metropolitano da RMPA a ser adotado. A AMVRS, que representava onze municípios da RMPA (dentre eles, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapiranga e Nova Hartz) era contrária a ideia de Consórcio da RMPA. Também havia uma nítida indisposição do governo estadual em desconstituir ou modificar a Metroplan, enquanto a agência metropolitana. Exemplar dessa compreensão foi uma manifestação de um Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Ricardo Camargo, que estava atuando na Secretaria Executiva do CDES-RS. Para ele, a criação de órgãos e entidades vinculados à resolução de problemas metropolitanos dependeria de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do

Executivo Estadual, não cabendo a atribuição de gestão a mecanismo setoriais como os Consórcios, pois

[...] é apresentada proposta por associação que congrega Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, no sentido da instituição de um consórcio público voltado a resolver os problemas metropolitanos, apontando para a existência de um “vazio institucional”, dadas às dificuldades de atuação da METROPLAN. É de se ter bem claro, em primeiro lugar, que o estímulo à formação de consórcios municipais, nos termos da Lei 11.107, de 2005, não seria apto ao comprometimento de qualquer das atividades de entidades voltadas ao desenvolvimento de região metropolitana. (CAMARGO, 2011).

Nesse contexto qualquer mudança institucional que levasse a extinção, ou a substituição da Metroplan, afetava diretamente as prerrogativas do Estado e estava fadada a não ser aceita. Contudo, a crítica da Granpal à Metroplan era contundente, conforme ficou evidenciado no trecho do documento *Ideias para a Criação de um Sistema de Governança da RMPA (GRANPAL, 2010)*, no trecho a seguir.

[...] do ponto de vista prático, a verdade é que a Metroplan, ao mesmo tempo foi ampliada a sua prerrogativa e competências, não foi fortalecida administrativamente, tendo sido submetida a todas as restrições orçamentárias (...). Nesse sentido, pode-se dizer que a Metroplan com quadros reduzidos e não poucos em final de carreira, com recursos e investimentos limitados, não exerceu os poderes e atribuições que lhe foram cometidos, ou quando o fez, desempenhou-se modestamente, dentro das restrições que lhe foram impostas pelo processo de ajuste das finanças estaduais. (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE PORTO ALEGRE, 2010, p. 32)

Destarte, a questão da Metroplan restou como a principal divergência evidenciada em relação à proposta do Consórcio da RMPA, defendido pela Granpal. Nos debates realizados na CT do Desenvolvimento Metropolitano, vários Conselheiros se posicionaram criticamente ao fato da Metroplan ter se afastado de suas funções de planejamento, em função de ter concentrado a sua ação na fiscalização do transporte metropolitano. Isso se aliava às posições dos prefeitos da Granpal que questionavam a própria viabilidade de manutenção daquela instituição, o que ocasionou um ambiente político tenso em relação ao tema.

Contudo, a AMVRS não concordava com a proposta da Granpal, que aventava a possibilidade de substituição da Metroplan e da criação de uma nova agência de desenvolvimento. Por exemplo, o prefeito de Nova Hartz Antônio Élson, do PT e presidente da AMVRS, declarou que se a reestruturação da Metroplan demoraria muito tempo, e que a criação de uma nova agência levaria um tempo ainda maior. E assim, não tinha sentido a criação de outra agência de

desenvolvimento (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2012 a, c).

Portanto, o processo político (*policy process*), que levou a escolha pelo Governo do Estado da solução, envolveu conflitos. Contudo eles se referiam apenas às crenças secundárias dos defensores de uma solução para a questão da gestão metropolitana. Na solução adotada, rejeitou-se a proposta de Consórcio e a substituição (ou a extinção) da Metroplan.

A proposta do Consórcio da RMPA não foi acatada pelo governo estadual, e perdeu força junto aos Conselheiros da CT. A Granpal não conseguiu construir um consenso acerca da proposta do Consórcio da RMPA, que era a opção preferencial, mas conseguiu negociar uma alternativa que partia da proposta formulada pela entidade. No âmbito partidário do PT, o Secretário Executivo do CDES-RS Marcelo Danéris conduziu uma negociação interna no PT (ENTREVISTA 5, 2012). O resultado desse acerto político foi definido pelo prefeito de Sapiranga, Nelson Spolaor (AMVRS), nos seguintes termos: “*vamos começar do Conselho Metropolitano para o Consórcio e não do Consórcio para o Conselho Metropolitano*” (CDES-RS, 2011 f).

A Granpal aceitou o acordo com o governo estadual, dentre outras razões, porque os dirigentes da entidade compreendiam as dificuldades envolvidas na consecução da proposta do Consórcio da RMPA, o qual necessitaria ser aceito ainda nos níveis estadual e federal de gestão. As motivações da Granpal em aceitar o acordo proposto ficaram evidenciadas no trecho a seguir, transcrito de uma das entrevistas.

[...] eram dois desenhos diferentes, mas convergentes. No primeiro criamos a ideia de um consórcio que é hoje uma organização institucional possível, e apresentamos outra que é essa que foi viabilizada, queria-se uma proposta mais simples, também viável, que seria uma a ideia do conselho, ideia da diretoria executiva e a ideia do gabinete de governança metropolitana. Ele não cria um ente novo, que é o que nós estávamos tentando pactuar, mas nós entendemos que isso é o possível no momento, porque essa ideia de um ente novo que poderia ser pactuado pelo consórcio ela exige uma maturação (ENTREVISTA, 7,2012).

A partir do acordo firmado entre o governo estadual e os prefeitos do PT, ligados à Granpal e à AMVRS, a proposta apresentada à CT do Desenvolvimento Metropolitano foi aprovada por consenso, entre todas as partes.

5.5 A Proposta de Solução Implementada

O relatório final da CT do Desenvolvimento Metropolitano foi designado de *Relatório de Concertação* (RC), por ter sido acordado e aprovado por unanimidade. Isto é: os Conselheiros, o governo estadual e os prefeitos chegaram a um acordo sobre o novo arranjo institucional para a RMPA.

No RC ficou previsto: a criação do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) da RMPA, a ser criado por Lei Complementar, conforme disposto na Constituição Estadual do RS e também a criação do Gabinete de Governança Metropolitana-GGM, esse integrado à Metroplan. Ao CGM foi atribuída à responsabilidade e a competência da execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM (CDES-RS, 2011, c).

Nesse documento, afirmou-se que a Metroplan devia ser reestruturada e fortalecida administrativamente, com vistas a retomar seu objetivo primordial de planejamento e de promoção do desenvolvimento integrado entre os Municípios. Também ficou nítida a crítica ao afastamento da Metroplan das suas funções de planejamento territorial: *“considera-se que devam ser reorganizadas as suas funções {Metroplan} no que tange à regulação do transporte metropolitano da RMPA”* (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2011 c).

O governo estadual, após a aprovação desse documento final da CT do Desenvolvimento Metropolitano (Porto Alegre, 07 de julho de 2011), deu prosseguimento ao encaminhamento de um projeto de lei complementar. Assim, em primeiro de agosto, no primeiro dia da retomada das atividades legislativas após o recesso de Julho, o Governador Tarso Genro encaminhou à ALEGRS o Projeto de Lei Complementar (PLC) 273/2011 que criou o novo arranjo institucional de gestão da RMPA. Os termos desse PLC estavam em conformidade com o conteúdo do RC da CT de Desenvolvimento Metropolitano do CDES-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2011 a).

Na Assembleia Legislativa o referido PLC teve uma tramitação mais lenta do que esperavam os prefeitos e o governo estadual. Por isso, em novembro de 2011, o governador procedeu ao pedido de urgência, que é uma prerrogativa do Executivo

que tranca a pauta legislativa. Com isso, ele garantiu que esse PLC fosse votado até o final do período legislativo de 2011. Em 6 de dezembro de 2011, o PLC 273/2011 foi aprovado, e transformou-se na Lei Nº. 13.854/11(RIO GRANDE DO SUL, 2011 c).

5.5.1 Implementação do Conselho Deliberativo Metropolitano

Em 26 de março de 2012, ocorreu a instalação e a posse do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) da RMPA, o que representou uma vitória política da Coalizão de Defesa da RMPA, que conseguiu atingir a agenda governamental. Desse ponto de vista, a ilustração a seguir é elucidativa dessa composição política que atuou em defesa do ingresso do tema metropolitano na agenda do novo governo estadual.

ILUSTRAÇÃO 1-INSTALAÇÃO DO CDM

Governo do Estado instala Conselho Deliberativo Metropolitano



Foto: Caco Argemi/Palácio Piratini. Porto Alegre/RS. 2012

Na imagem acima, observe-se (da esquerda para direita): o prefeito de Canoas, Jairo Jorge; o Secretário Estado da Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano Luís Carlos Busato, o deputado estadual e ex-presidente da ALERGS, Adão Vilaverde; o Governador Tarso Genro; o Secretário Executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Marcelo Danéris, e o

Conselheiro do CDES-RS e o representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Tim Grassi.

No ato da instalação do CDM também foi eleita a primeira Diretoria Executiva do CDM, composta por: (I) cinco Prefeitos escolhidos pelo Pleno na forma do Regimento Interno; (II) - cinco representantes da Administração Estadual, indicados pelo Governador; e (III) três representantes da sociedade civil, indicados pelo Pleno (RIO GRANDE DOS SUL 2012, b), tendo a seguinte composição:

QUADRO 7- DIRETORIA DO CDM

Prefeito de Porto Alegre	José Fortunati
Prefeito de Canoas	Jairo Jorge da Silva – GRANPAL
Prefeito de Sapiranga	Nelson Spolaor – AMVRS
Prefeito de Taquara	Délcio Hungentobler – AMPARA
Prefeito de Triunfo	Pedro Francisco Tavares – ASMURC
Mauri Cruz	Representante da Sociedade Civil
Maria Alice Lahorgue	Representante da Sociedade Civil
Ronald Krumenauer	Representante da Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da GRANPAL, 2012.

À Diretoria Executiva caberá a atribuição da estruturação do CDM, que é presidido pelo Governador e deverá reunir ordinariamente apenas duas vezes ao ano (RIO GRANDE DO SUL, 2012 d). Quatro das cinco Associações de Municípios da RMPA compuseram essa Diretoria. Não esteve nessa composição a AMVARC, que possuía apenas um município pertence também à RMPA.

Na prática a condução política do CDM competirá à Diretoria Executiva, composta pelos principais dirigentes da Coalizão de Defesa da RMPA. Dessa forma, a Coalizão de Defesa da RMPA ficou bem representada na composição do CDM, tanto no Pleno (o colegiado deliberativo), quanto na Diretoria Executiva. O que demonstra o protagonismo da referida Coalizão de Defesa que se mobilizou uma rede de engajamentos para que o tema ingressasse na agenda governamental e também a força política de seus organizadores.

6 UMA COALIZÃO DE DEFESA E UMA JANELA DE OPORTUNIDADES

A mudança política, que envolveu a criação de um novo arranjo institucional de gestão metropolitana da RMPA, pode ser explicada pelas duas perspectivas teóricas que orientaram esta investigação: o neoinstitucionalismo histórico e a *policy analysis*.

No que diz respeito às perspectivas do neoinstitucionalismo histórico observou-se que o governo estadual teve um papel decisivo. A concordância do decisor governamental com o tema metropolitano da RMPA viabilizou o processo político de apresentação do problema, de escolha da solução e da implementação da política. Nesse sentido, pode-se considerar que o Estado teve um papel de 'indutor', isso é provocando e não apenas sofrendo a ação de grupos de interesses. Duas categorias analíticas do institucionalismo histórico foram cruciais para esta investigação: os processos de *path dependency* e os *feedbacks*.

Na perspectiva das rotas dependentes da política (*path dependency*), observou-se que as novas estruturas criadas no novo arranjo institucional de gestão da RMPA estão relacionadas a políticas anteriores: há na designação e atribuições do CDM, referências nítidas ao antigo CMM que era o espaço decisório dos municípios das políticas comuns da RMPA. Nesse sentido, o recém-criado CDM é um órgão com 47 integrantes, e dentre esses integrantes, 34 são os prefeitos da RMPA.

o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM), que é integrado à Metroplan, uma nova política que remete a uma política anteriormente existente, possui atribuições, constantes no Decreto que cria esse novo arranjo metropolitano, que remetem às funções originais de planejamento metropolitano da Metroplan, no sentido de prover o suporte técnico e operacional ao arranjo institucional de gestão metropolitana (RIO GRANDE DO SUL, 2011 c). Essa relação de rota dependente da trajetória da política, em relação à Metroplan ficou evidenciada nas declarações do Secretário Executivo do CDES- RS, Marcelo Danéris, como demonstra o trecho da matéria jornalística a seguir:

[...] o grande benefício do novo arranjo institucional metropolitano será o apoio de um instrumento institucional inserido na Metroplan, o Gabinete de

Governança Metropolitana. Portanto, não é somente a discussão, mas tem por onde executar efetivamente propostas de desenvolvimento para a região (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Contudo, ressalta-se que a centralidade do estado no processo político, diante de seu poder decisório, não pode ser confundida com a sua independência ou sua autonomia absoluta em relação aos demais atores, pois no caso do governo estadual do Rio Grande do Sul, o estado²², teve uma autonomia relativa, pois, por um lado, foi o governo que escolheu a proposta que seria submetida à apreciação do CDES-RS (a qual era baseada na criação do CDM e não do Consórcio da RMPA). Mas, por outro lado, as duas propostas de solução que foram negociadas foram àquelas apresentadas pela Granpal, que representava não apenas os prefeitos que a integravam, mas também as demandas de lideranças da sociedade civil e do mercado (empresários) de seus municípios.

As escolhas do decisor governamental foram informadas pelas pressões políticas de atores que estavam agindo em prol de obter recursos para atingir a agenda governamental: prefeitos, especialistas e empreendedores, que atuavam na Granpal, mas também nas universidades, na AMVRS e mesmo em órgãos do governo estadual, os quais conseguiram formar uma Coalizão de Defesa, no sentido proposto por Sabatier e Weible (2007).

Na análise desses processos políticos puderam ser observados os diferentes momentos da formação da agenda, nos termos analisados por Kingdon (1984). A demarcação do *problema* foi iniciada com o *Ciclo de Debates Porto Alegre: Uma Visão de Futuro* (TORRES, 2009), quando as consequências do crescimento da RMPA foram identificadas como uma questão relevante a ser considerada na definição de uma proposta de futuro para a Capital. Naquele momento, houve um processo de recomposição política na Granpal que fortaleceu a entidade, na medida em que foram diagnosticados os problemas comuns dos municípios da RMPA e foram feitos acordos políticos. Em seguida, a Granpal, que liderava a Coalizão da RMPA, fez movimentos políticos nas eleições de 2010, os quais levaram a questão a ser considerada como um problema a ser tratado pelo próximo governo estadual.

No âmbito do CDES-RS, a arena de decisão definida pelo governo de Tarso Genro, houve a *seleção* de uma das alternativas apresentadas pela Granpal. O novo

²²O comprometimento do Tarso Genro com o tema metropolitano ocorreu em um contexto eleitoral, que deve ser compreendido como um período atípico, onde há maior suscetibilidade de inserção de temas na pauta dos políticos.

governo estadual não estava disposto a fazer uma mudança institucional que extinguisse ou enfraquecesse a Metroplan, pois acarretaria um custo político elevado junto ao PTB.

Por outro lado, qualquer solução que não instituisse mecanismo específico de gestão da RMPA e não reorganizasse a Metroplan estava fadada a não ser aceita pela Granpal. Assim o GGM, acordado entre o governo estadual e Granpal, cumpriu um papel intermediário: ao invés da instituição metropolitana continuar como estava(ou ser extinta) foi criado um mecanismo novo de gestão para a RMPA, mas que é integrado e subordinado à Metroplan, sem a previsão de estrutura administrativa específica.

Em relação à análise dos múltiplos fluxos que levaram à formação da agenda governamental sobre a questão das RMPA, considera-se que os três fluxos definidos por Zahariadis (2007) foram ‘conectados’, ou acoplados, ao longo do processo político de debate sobre a proposta de solução do tema. O fluxo dos *problemas* referiu-se à identificação das dificuldades geradas pela ausência de uma gestão metropolitana compartilhada. O fluxo das *soluções* foi apresentado pela Granpal, apoiado por especialistas e debatido pela AMVRS. O *fluxo político* se expressou no processo de retomada do debate sobre a questão metropolitana.

Os recursos estratégicos mobilizados pela Coalizão de Defesa, liderada pela Granpal, foram muito importantes. Um exemplo dos recursos angariados foi a aliança política construída entre os prefeitos da Granpal e os especialistas de planejamento urbano e a questão metropolitana. A importância atribuída a esses experts, no processo de criação dessa nova política pública pode ser observada a seguir, no trecho de uma matéria jornalística sobre a CT de Desenvolvimento Metropolitano.

[...] doutora em Economia Regional, a economista, professora e conselheira Maria Alice Lahorge, observa que a instalação da Câmara (Desenvolvimento Metropolitano) é extremamente bem-vinda por querer resolver um problema muito antigo, existente desde a criação das Regiões Metropolitanas no país, que é a definição de um Conselho e de uma forma de ordenamento territorial pode ser feito por consenso. (...) outra virtude da discussão é o fato de ser uma demanda comum dos prefeitos, atendida pela primeira vez e vem somada com a vontade política do governo em contribuir na solução (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL c).

Esse contexto em que foi acordada uma alternativa às propostas originais, e que cada um dos atores cedeu em relação a sua condição inicial, remete a análise

proposta por Sabatier (2003), em relação a acordos negociados entre os empreendedores dos diferentes grupos de interesses.

6.1 As Crenças Operacionalizadas pela Coalizão da RMPA

Os principais atores que impulsionaram a Coalizão de Defesa da RMPA tinham acordo acerca da ação estratégica a ser realizada, aproveitando a janela de oportunidades que poderia significar as eleições de 2010. Isso ficou evidenciado nos vários movimentos políticos que fizeram em direção aos demais prefeitos e decisores governamentais.

De acordo com Sabatier (2003), as crenças políticas dos atores têm um papel destacado na análise do processo político (*policy process*). No entanto, ele adverte que as crenças não devem ser consideradas apenas em seus conteúdos, mas que devem ser compreendidas como um recurso estratégico no interior de uma coalizão de defesa, pois podem formar uma espécie de 'amálgama' do núcleo político. Por isso, importa compreender as formas como essas crenças são operacionalizadas pelos atores, conforme foi visto a seguir.

Os objetivos dessas Coalizões, de acordo com Sabatier e Weible (2007), são os de manejar as regras, orçamentos e pessoas das instituições governamentais a fim de atingir suas metas ao longo do tempo. Contudo, para os autores o processo de mudança política não é explicado somente pela formação da coalizão de defesa, mas também relacionado às mudanças externas aos subsistemas, em que estão inseridas as coalizões. Ou seja, deve-se considerar a influência das condições socioeconômicas, e os sistemas que regem as coalizões, os quais representam oportunidades e obstáculos para as coalizões concorrentes.

Nesse sentido, na Coalizão de Defesa da RMPA – que apoiava a constituição de um novo arranjo para a gestão das questões metropolitanas – não existiam posições antagônicas em relação às crenças fundamentais (*core beliefs*) tais como o papel do Estado. Ninguém no interior da Coalizão defendia a diminuição da presença do Estado. Elucidativo disso foi o fato de que os integrantes do PSDB (que estava no governo estadual anterior), partido que defende a redução do tamanho do Estado, não se vincularam à Coalizão da RMPA.

As crenças políticas (*policy beliefs*), que também eram compartilhadas, foram operacionalizadas pelos atores e se constituíram no ponto de partida para uma mobilização em prol da questão metropolitana.

Dentre essas crenças: destaquem-se três: (1) afirmação de uma questão metropolitana da RMPA e de uma especificidade da gestão metropolitana da RMPA; (2) existência de um “vazio de governança” metropolitana advindo da não contemplação na Constituição Federal de um quarto ente federativo: o metropolitano; (3) os municípios devem ter o protagonismo da gestão metropolitana da RMPA. As divergências se referiam unicamente às crenças políticas secundárias (*secondary beliefs*) relacionadas ao melhor tipo de desenho institucional do arranjo a ser implantado.

Nesse sentido, nos Quadros a seguir, foram apresentadas as diferentes estratégias, recursos, crenças secundárias, e também as alternativas de tipos de arranjos institucionais de gestão metropolitanas.

Quadro 8 – QUESTÃO METROPOLITANA E ESPECIFICIDADE DA RMPA

Crença Política	Crença Secundária em Tipo de Política a ser adotada	Divergência entre a Granpal e a AMVRS	Estratégias da Granpal que liderou a Coalizão	Alternativa Escolhida pelo Governo
<p>(Por quê?) Afirmação de uma questão metropolitana da RMPA e de uma especificidade da sua gestão metropolitana</p> <p>Recursos da Coalizão a) Prefeitos da RMPA comprometidos com a questão metropolitana b) Acordo entre cinco partidos na Granpal c) Contratação de especialistas com notório reconhecimento em relação às questões de planejamento e questão metropolitana d) Relações de proximidade política entre o presidente da Granpal e o Tarso Genro.</p>	<p>Necessidade de um novo arranjo de gestão metropolitana da RMPA</p> <p>Principais argumentos para caracterizar e justificar a proposta</p> <p>a) Ausência de uma instância de gestão metropolitana da RMPA b) Existência de problemas e soluções comuns aos municípios da RMPA c) Experiências positivas de consórcios entre municípios d) A Metroplan é ineficaz na gestão metropolitana</p>	<p>Granpal: Arranjo de gestão com base no Consórcio da RMPA, criando uma estrutura robusta de instituições metropolitanas, com a possibilidade de extinção ou substituição da Metroplan</p> <p>X</p> <p>AMVRS: Novo arranjo de gestão metropolitana baseado no Conselho Metropolitano e na Metroplan</p>	<p>a) Elaboração de um diagnóstico (problema) e de uma proposta de solução pela Granpal b) Debate com os principais candidatos ao governo do Estado do RS em 2010 c) Inclusão do tema metropolitano e da criação de um novo arranjo de governança da RMPA no programa de governo de Tarso Genro d) Repercussão da proposta na mídia e) Apoio e aliança da maioria dos Conselheiros do CDES-RS. f) Exemplos de Consórcios entre os municípios já existentes na RMPA.</p>	<p>Criação do CDM e do GGM</p>

Fonte: Elaboração Própria com base em Entrevista e Documentos.

Existia acordo político entre os prefeitos das duas principais Associações de Municípios da RMPA (a Granpal e a AMVRS), sobre a questão metropolitana (*issue*). Os líderes da Coalizão, os dirigentes da Granpal, desenvolveram argumentos que sustentavam essa crença política mobilizadora da questão metropolitana,

[...] então tinha que ter um sistema de transporte integrado. Eu acho que esse é o melhor exemplo que eu posso dar pra você. E essa integração necessariamente dependeria de um planejamento metropolitano (ENTREVISTA, 6,2012).

Em relação à avaliação da gestão do estado na RMPA, através da Metroplan, existiam importantes diferenças entre os representantes da Granpal e da AMVRS, conforme foi observado anteriormente. A Granpal pretendia criar uma estrutura robusta de gestão metropolitana, a partir do Consórcio da RMPA e potencializou a crítica a essa instituição metropolitana do Estado, apostando assim que seria ser possível convencer o governo estadual de que a Metroplan não reunia mais as condições de fazer a gestão metropolitana da RMPA. O descontentamento com o desvio das funções originais da Metroplan pode ser ilustrado na passagem do trecho da entrevista a seguir.

[...] então era um planejamento muito abrangente, e a Metroplan foi criada pra isso, mas quando chegou no fim dos anos 80, no fim do governo do Jair Soares começou a existir efetivos problemas agora metropolitanos. E o principal dele era o transporte intermunicipal. O fato de que cada município tinha lá o controle sobre o seu transporte urbano, só que as pessoas se deslocavam, e daí quem deveria cuidar disso seria o DAER do transporte, só que, bom, tinha tudo a ver com a distribuição de atividades na região metropolitana, daí isso passa pra Metroplan. O problema é que o transporte assumiu a Metroplan (ENTREVISTA, 2,2011).

Destaque-se que vários municípios da AMVRS, a Associação de Municípios da RMPA que disputou os rumos da Coalizão da Defesa da RMPA com a Granpal, participavam também do *Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos*. Ele é um Consórcio de direito público, que é formado por 26 dos 32 municípios que compõem a Bacia do Rio dos Sinos: Araricá, Campo Bom, Canoas, Cachoeirinha, Caraá, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gramado, Igrejinha, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, Riozinho, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara aderiram ao Pró-Sinos. Outros municípios em processo de adesão e que integram a Bacia do Rio dos Sinos: Três Coroas, Capela de Santana, Gravataí, Glorinha, Osório, São Sebastião do Caí, Ivoti, Santa Maria do Herval e Canela (CONSÓRCIO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOS SINOS, 2012). Dentre os integrantes desse Consórcio, 19 são Municípios da RMPA.

Tal Consorcio (o Pró-Sinos) foi criado, em 2006, como um órgão executivo das ações, projetos e programas voltados ao saneamento básico e ambiental na região de sua abrangência. E de caráter interfederativo, ou seja, todos os entes federados que constaram no Protocolo de Intenções para a formação da união

podem vir a integrá-lo. Os prefeitos municipais são as autoridades que decidem e conduzem as ações do Consórcio. Várias obras públicas e de infraestrutura de saneamento básico e preservação ambiental, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, são implementadas por esse Consórcio. Esse potencial ficou demonstrado, por exemplo, na receita registrada em junho de 2012, que foi maior do que cinco milhões de reais (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2012).

Desde sua criação esse Consórcio foi presidido pelo prefeito de São Leopoldo Ary Vanazzi (PRÓ-SINOS, 2012). Assim, nesse contexto de disputas pelo protagonismo da Coalizão de Defesa da RMPA, que existia entre as principais lideranças do PT na RMPA, um Consórcio poderia significar um enfraquecimento do Pró – Sinos. Já que muitas das políticas comuns entre os municípios dessa região, poderiam ser tratadas pelo Consórcio da RMPA, proposto pela Granpal. Da mesma forma, o Consórcio da RMPA, proposto pela Granpal, poderia ser uma forma de fazer frente ao Pró-Sinos.

Quadro 9-O “vazio de governança” metropolitana

Crença Política	Crença e tipo de Política a ser adotada	Divergências entre a Granpal, a AMVRS e o governo estadual	Estratégias da Granpal que liderou a Coalizão	Alternativa Escolhida pelo Governo
<p>(Por quê?)</p> <p>Existência de um vazio de governança metropolitana na RMPA</p> <p>Recursos da Coalizão</p> <p>Além dos recursos já relacionados no quadro anterior agrega-se o seguinte:</p> <p>A CE de 1989, do RS previu um órgão deliberativo para a RMPA que não foi implementado</p>	<p>A Granpal e a AMVRS concordavam que era necessário reconstruir as instâncias de gestão metropolitana</p> <p>Principais argumentos para caracterizar e justificar a proposta</p> <p>a) A CF de 1988 não definiu as regiões metropolitanas como esferas político-administrativas do arranjo federativo brasileiro (existência de uma lacuna em relação Pás RMs)</p> <p>b) A CF de 1988 estabelece que a atribuição e organização das RMs são competências dos Estados(assim o estado do RS pode agir)</p>	<p>Granpal:</p> <p>Propunha criar as condições para ter um quarto ente federativo: o metropolitano</p> <p>X</p> <p>AMVRS:</p> <p>Propunha a criação do Conselho Metropolitano e a manutenção da Metroplan</p>	<p>Idem ao Quadro anterior</p>	<p>a) Criação do CDM e GGM</p> <p>b) A direção da Metroplan passa ser escolhida pelo Governador do Estado</p>

Fonte: Elaboração Própria com base em Entrevista e documentos.

Observa-se que o tema do “vazio de governança” (GRANPAL, 2010) foi recorrentemente citado pelos defensores da proposta do Consórcio da RMPA. Os dirigentes da Granpal defendiam a necessidade de criação de um quarto ente federativo: o metropolitano. Tal propósito ficou demonstrado no trecho a seguir da Entrevista de um dos principais dirigentes da Granpal.

[...] nós apresentamos uma proposta com dois desenhos diferentes, mas convergentes. No primeiro nós criamos a ideia de um consórcio que é hoje uma organização institucional possível, e apresentamos outra que é essa que foi viabilizada. Ele não cria um ente novo, que é o que nós estávamos tentando pactuar, mas nós entendemos que isso é o possível, foi o possível no momento (ENTREVISTA, 8,2012).

A insatisfação da Granpal com a estrutura federada atual, a qual não inclui as instâncias metropolitanas ficou evidenciada constantemente nesse processo, no sentido de que

[...] esse vazio de governança se deve à exaustão de um modelo centralizado de governança da década de 70, que a partir dos novos pressupostos da própria constituição de 88 elas se tornam inviáveis. Aquelas estruturas autoritárias ou estruturas impositivas, e se dá um vazio porque emerge disso uma nova estrutura que tem a capacidade de lidar com elemento da participação, da democracia, do protagonismo múltiplo, do protagonismo compartilhado, de entes federados que devem se relacionar pra pensar um território (ENTREVISTA, 8,2012).

Nas declarações desse entrevistado ficou evidenciada uma avaliação crítica ao modelo de gestão metropolitana brasileira, devido ao caráter centralizado e contraditório com o próprio sentido democrático e descentralizador que caracteriza a Constituição Federal de 1988. Essa avaliação negativa também revela uma crença política, em relação ao dever ser da gestão dos territórios, associada a valores políticos, tais como: democracia, gestão compartilhada, etc.

No entanto, os proponentes da proposta da Granpal não possuíam segurança da viabilidade técnica e política da proposta do Consórcio da RMPA. Tanto é que a Granpal apresentou duas propostas (uma com o Consórcio da RMPA, outra sem). Os dirigentes da Granpal, entrevistados nesta pesquisa, revelaram que reconheciam a complexidade da nova estrutura de gestão metropolitana, que demandaria a solução do Consórcio da RMPA, pois

[...] então nós entendemos que esse arranjo, com um quarto ente é possível, mas como uma segunda etapa, não a primeira, porque seria de

difícil compreensão e viabilização. Necessitaria de um amadurecimento maior (ENTREVISTA, 8,2012).

QUADRO 10-RETOMADA DO PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS NA RMPA

Crença Política	Crença em Tipo de Política a ser adotada	Divergências entre a Granpal, a AMVRS	Estratégias da Granpal que liderou a Coalizão	Alternativa Escolhida pelo Governo
<p>(Por quê?)</p> <p>Os municípios devem ter o protagonismo da gestão metropolitana da RMPA;</p> <p>Recursos da Coalizão</p> <p>Idem ao dos Quadros anteriores</p>	<p>Criação de uma estrutura de gestão metropolitana onde os municípios tenham poder de decisão conjuntamente com o Estado.</p> <p>Principais argumentos para caracterizar e justificar a proposta</p> <p>A) Os municípios são afetados diretamente pelos problemas metropolitanos</p> <p>B) Todos os municípios devem decidir sobre a gestão metropolitana</p>	<p>Não existiam divergências sobre este aspecto.</p>	<p>Idem as estratégias relacionadas nos Quadros anteriores</p>	<p>Criação do CDM, composto por todos os prefeitos da RMPA, sem estabelecer proporcionalidade em relação ao Estado.</p>

Fonte: Elaboração Própria com base em Entrevista e documentos.

Os municípios da RMPA, já nas décadas de 1960 e 1970, discutiam a necessidade de gestão dos problemas comuns da região. Isso ficou demonstrado na criação do Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM) e do Grupo Executivo da RMPA – GERM. O primeiro como espaço de debate e deliberação dos municípios sobre as questões metropolitanas. O segundo, o qual mais tarde deu origem à Metroplan, como um órgão de suporte técnico ao CMM. A Lei Complementar 14/1973 (BRASIL, 1973) retirou dos municípios o poder de decisão sobre a gestão da RMPA, que passou a ficar concentrada no governo estadual. A Constituição Federal de 1988 tornou municípios entes federativos relevantes na estrutura política, administrativa e de arrecadação da federação brasileira.

Após mais de duas décadas de hiato na gestão das RMs, no início dos anos 2000, foi criado o Estatuto das Cidades e foram realizadas obras e investimentos urbanos de caráter metropolitano. Com isso, os municípios ganharam mais condições de realizar a gestão territorial intermunicipal. Nesse mesmo Estatuto a questão metropolitana foi contemplada na medida em que tornou obrigatória a existência de um Plano Diretor Metropolitano (BRASIL, 2002). Assim, foi favorecida a retomada da organização metropolitana por parte dos municípios. Isso ficou elucidado na declaração de uma das gestoras da Granpal, no trecho da entrevista a seguir:

[...] os municípios sempre ficaram aguardando que o Estado fosse o proponente de uma integração regional, até porque tem uma discussão de competência que é real. No entanto, os municípios tomaram pra si essa pauta porque entendem que a resolução de uma agenda propositiva atende fundamentalmente os problemas locais, e que os municípios isolados não teriam condições e não tem condições hoje de enfrentar esses problemas. Os problemas hoje que as cidades os enfrentam tem redes que não são mais territoriais, pois extrapolam os territórios (ENTREVISTA, 7,2012).

A análise das crenças dos atores, a partir das declarações dos entrevistados, das análises dos documentos e das observações realizadas, demonstrou que as crenças políticas acerca da questão metropolitana da RMPA foram operacionalizadas pela Granpal, com o intuito de mobilizar aliados, recursos e atingir a agenda governamental. Constata-se que diferentes ideias e crenças políticas cumpriram esse papel. Contudo, uma dessas referidas crenças deve ser destacada (pois impulsionou as demais e unificou as propostas de gestão dos diferentes prefeitos, partidos e Associações de municípios da RMPA): relativa a compreensão de que os municípios deveriam ser os protagonistas da gestão metropolitana.

A primazia dessas 'crenças políticas' foi demonstrada em diferentes momentos da formação da agenda da questão metropolitana da RMPA. Principalmente, através de três situações descritas ao longo da dissertação: 1) a origem da proposta de uma estrutura para o novo arranjo de gestão da RMPA partiu de uma Associação de Municípios da RMPA; 2) foram os municípios os principais críticos do funcionamento a única instância de gestão metropolitana que restou do antigo arranjo institucional, a Metroplan; em terceiro lugar, no novo arranjo institucional, criado em 2011, houve o predomínio dos Municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2011, c).

Contatou-se, dessa forma, que as crenças difundidas pela Coalizão de Defesa da RMPA, acerca de formas de gestão e democracia, foram cruciais para o desenvolvimento da ação estratégica dos atores envolvidos na questão da retomada do novo arranjo de gestão metropolitana da RMPA.

7 CONCLUSÃO

Este estudo de caso buscou compreender por que razões e meios a questão metropolitana da RMPA emergiu novamente na agenda governamental do governo do Estado do Rio Grande do Sul. As hipóteses de partida supunham que as ações dos principais atores envolvidos na Coalizão de Defesa da RMPA eram motivadas por interesses dos gestores municipais em equacionar os problemas de seus municípios, mas que também tinham por motivação crenças acerca do dever ser da gestão metropolitana da RMPA. Em relação ao engajamento do novo governo do Estado na retomada do tema, considerou-se que suas atitudes estavam associadas às crenças políticas desse decisor governamental, mas também a uma ação estratégica com vistas a dar mais legitimidade à solução a ser escolhida.

Dessa forma, supunha-se a existência de uma combinação de crenças políticas sobre uma concepção de estado, com o desenvolvimento de ações estratégicas para angariar legitimidade às ações dos diferentes gestores municipais e do governo estadual.

Para compreender o momento da formação da agenda, isso é o momento em que o tema foi considerado um problema que necessitava de solução por parte do decisor governamental estadual, foi necessário realizar um retrospecto da questão metropolitana da RMPA ao longo de sua trajetória, especialmente a partir da década de 1960. Considerando os objetivos e o tempo disponível para a pesquisa, esse resgate dos aspectos históricos foi feito de forma panorâmica. Assim, poderiam ser abordados outros dados relevantes e realizadas outras análises, sobre outros prismas.

Nesse contexto, constatou-se que a conurbação e a metropolização da RMPA foram formadas nos últimos quarenta anos. Isso é apenas nessas últimas quatro décadas se passou a um a dimensão de territórios que possuem interdependência entre si, e que comungam de problemas estruturantes comuns. Contudo, na maior parte desse período não existiu um arranjo de gestão compartilhada da RMPA entre os municípios e o Estado, pois no auge da percepção dos problemas metropolitanos houve o esvaziamento das instâncias de gestão da RMPA. Como decorrência os municípios ficaram apartados do debate sobre o planejamento metropolitano e também sobre a regulação do transporte metropolitano, que os afeta diretamente e

que a gestão passou a ser prerrogativa exclusiva do Estado do Rio Grande do Sul, através da Metroplan.

Observou-se que a Metroplan, mesmo que só tenha sido formalizada no período da ditadura militar e que assim tenha feito parte do Sistema Administrativo Metropolitano, foi concebida a partir do antigo GERM. Diante disso a sua origem esteve vinculada a um capital e a uma expertise de planejamento territorial de grande porte, e de enorme pioneirismo da RMPA em relação ao tema, anterior às estruturas criadas pela ditadura militar.

Com a desconstituição do arranjo de gestão do CMM, que era dirigido pelos prefeitos, e com a rejeição do Sistema Administrativo Metropolitano, a Metroplan foi o único órgão que restou dos arranjos anteriores. Diante dessa desestruturação da gestão metropolitana, ela continuou formalmente subordinada ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, sem que isso na prática significasse qualquer iniciativa de rearticulação dos municípios, ou do próprio Conselho que já não funcionava, pois como foi visto nesta pesquisa esse conselho metropolitano, criado em 1973, foi rejeitado pelos municípios e nunca chegou a funcionar devidamente, embora só tenha revogado em 2011.

No que se refere à (re) articulação entre os municípios da RMPA observou-se que o fortalecimento das Associações de Municípios foi a forma que eles encontraram para juntar esforços políticos e se contrapor à situação de predomínio absoluto da esfera estadual nas definições sobre a gestão metropolitana. Essas associações aglutinaram os Municípios, ao longo desses últimos anos, e também construíram algumas políticas públicas compartilhadas. Contudo, até então, não havia existido uma articulação e força política capaz de fazer frente ao executivo estadual em prol da mudança do arranjo institucional da gestão da RMPA. Esse foi o diferencial que tornou a Granpal, na liderança da Coalizão de Defesa da RMPA, o principal ator focalizado nesta investigação.

A Granpal foi capaz de liderar as condições políticas favoráveis à apreciação do problema metropolitano, afirmando uma especificidade da questão metropolitana da RMPA, e denunciando uma situação de inexistência de um mecanismo de gestão comum. Seus dirigentes foram capazes de unir diferentes partidos em prol da proposta apresentada.

Dessa forma, as ações políticas da Granpal foram capazes de aglutinar diferentes recursos em prol da sua proposta: apoio de especialistas no tema, compromisso do novo governador eleito, dentre outros. O resultado foi um acordo negociado, que envolveu a AMVRS (que também tinha peso político na RMPA), o governo do Estado e os Conselheiros do CDES-RS.

Nesse sentido, esse consenso em torno de um determinado desenho institucional para a gestão da RMPA ocasionou o processo de mudança política, que pode vir a se concretizar como uma nova forma de governança para a RMPA. No sentido de que possa ser capaz de constituir uma instância de gestão metropolitana que considere nas suas decisões os diferentes entes governamentais e a sociedade civil (governança). Disso dependerá a legitimidade que esse novo arranjo institucional vier a obter junto aos municípios; e também o grau de prioridade política e de provimento de condições estruturais que o governo estadual vier aportar.

Para compreender esse processo de mudança política, fez-se necessário considerar o contexto político e os diferentes *fluxos* que envolveram esse momento de ressurgimento da questão metropolitana na agenda governamental do RS. Nesse sentido, observou-se que a direção da Granpal conseguiu reunir os seus prefeitos e engajá-los no tema metropolitano. E o fez a partir de problemas concretos, que afetavam a grande maioria dos municípios. Dentre os quais: o destino do lixo urbano, o uso e a preservação dos recursos naturais e a regulamentação do transporte. Esse foi o primeiro passo para consolidar uma ideia (ou crença) de que era necessário reconstruir uma gestão compartilhada dos problemas que afetam àqueles municípios e os demais da RMPA. A partir dessa convicção sobre a existência de problemas comuns que precisavam de soluções (fluxo dos problemas) foi sendo construído um ambiente favorável à definição de uma proposta de “solução” (KINGDON, 1984) comum.

O segundo fluxo relativo às soluções teve um momento decisivo quando a Granpal, conjuntamente com experts da questão metropolitana, construiu a proposta de uma nova estrutura para o arranjo metropolitano. A proposta não foi consensual na Coalizão de Defesa da RMPA. A AMVRS não havia sido chamada pela Granpal para construir a proposta, o governo estadual chamou a AMVRS, bem como as demais Associações da RMPA. Acredita-se que esse envolvimento das demais Associações de Municípios da RMPA foi oportuno para o governo estadual, na

medida em que com isso arregimentou mais legitimidade à solução a ser adotada. Considera-se que o governo estadual se beneficiou da oposição da AMVRS ao projeto do Consórcio da Granpal, pois representaria uma mudança institucional relevante e problemas de Tarso Genro com o PTB que dirigia a Metroplan.

O terceiro fluxo, o político, foi observado em duas questões principais (1) na eleição de um novo governo estadual disposto a reconhecer a questão metropolitana como uma questão que merecia a tomada de uma decisão; (2) numa conjuntura nacional favorável ao tema, vide a criação do Estatuto das Cidades e Ministério das Cidades, dentre outros. Pode-se pensar que esses três fluxos, distintos e independentes, se encontraram, diante de uma janela de oportunidades, as eleições de 2010. Após a conclusão da proposta da Granpal foram reunidos diferentes recursos, no sentido proposto por Sabatier e Weible (2007), para viabilizar a apreciação da mesma junto ao novo governo estadual. Contudo, a adesão de Tarso Genro, governador do estado, à defesa do tema a metropolitana foi decisiva. O tema constou no seu programa de governo nas eleições de 2010, e posteriormente foi encaminhado ao debate do novo governo estadual. Destaque-se que Tarso Genro tinha proximidade política com os principais atores da Coalizão de Defesa da questão metropolitana da RMPA.

No interior da Coalizão de Defesa da RMPA, destaque-se a liderança política de Jairo Jorge, prefeito de Canoas, que foi um elemento-chave na construção de uma proposta de solução do tema, e que veio a ser apoiada pelo PT, PMDB e demais prefeitos envolvidos com a questão da RMPA. Ele desempenhou um papel decisivo nas articulações entre a Granpal e o governo estadual. Essa liderança ocorreu por três razões principais: (1) importância política e econômica de Canoas no âmbito da RMPA, (2) sua proximidade política com Tarso Genro, e (3) sua capacidade de formulação teórica e política, expressa em inúmeras declarações e análises sobre a questão metropolitana nesse processo político, conforme observado nesta pesquisa. Pode-se considerar que esse prefeito fez parte da “agência”, no sentido proposto por Giddens (1991), a qual se construiu ao longo do tempo sobre a questão metropolitana da RMPA.

Ao longo do tempo, no Rio Grande do Sul, em diferentes períodos e governos existiu uma comunidade política envolvida com a questão metropolitana da RMPA, a qual era composta por experts, especialistas e militantes do tema. Em muitos

momentos, especialistas tornam-se empreendedores dos temas a que se dedicam. Poderíamos mapear uma extensa rede de especialistas e empreendedores do tema, bem como de atores sociais.

Pode-se também considerar alguns desses experts e empreendedores como defensores históricos de uma solução institucional para a gestão metropolitana, movidos por crenças relativas à necessidade de um planejamento e de uma governança metropolitana. Todos agiram como empreendedores políticos do tema: prestando assessorias, dirigindo órgãos afins, elaborando documentos, etc. Dessa forma se pode considerar que essa comunidade política forneceu parâmetros e “segurança ontológica” (GIDDENS, 1995) para a retomada do debate sobre a retomada questão metropolitana da RMPA, em 2010. Também, do ponto de vista histórico da questão metropolitana, esses especialistas podem ser considerados os “vencedores” da agenda que culminou na nova política pública criada.

As crenças e ideias cumpriram um papel fundamental na Coalizão de Defesa da inserção da questão metropolitana da RMPA, pois foram operacionalizadas pelos atores em relação aos principais temas que envolviam o debate metropolitano. Conclui-se, também, que o conjunto dessas “crenças” (SABATIER e WEIBLE, 2007) dos principais atores, sobre a importância da questão metropolitana da RMPA, não eram do tipo *core belief*. Ou seja, não eram “crenças profundas”, em termos axiológicos. Estavam situadas no nível político, no campo da ação e da estratégia política. No entanto, não eram apenas instrumentais, pois tinha um objetivo de construir uma política compartilhada.

Assim, a resposta à questão: se a Granpal, ao reunir importantes municípios em prol da questão metropolitana, estava agindo a partir de uma crença ou de uma ação estratégica não deve ser procurada no antagonismo entre uma variável ou outra. A ação da Granpal, na liderança da Coalizão de Defesa, continha objetivos estratégicos que visavam encontrar soluções para os problemas dos municípios e também prospectar a entidade e seus dirigentes. Mas, ao mesmo tempo, continha uma miríade de crenças sobre a ação política. E, essas crenças, por sua vez, não estavam separadas da ação estratégica, pois ao serem operacionalizadas, representavam a “cola” necessária à ação de seus atores.

Do ponto de vista das hipóteses relativas à ação do governo estadual, também se conclui pela associação de “crenças” a uma ação estratégica. Por um

lado, os compromissos assumidos junto à Granpal e a afinidade histórica de Tarso Genro com o tema, e bem como a proximidade dele dos principais atores envolvidos na questão metropolitana. Por outro lado, a necessidade de seu governo de construir uma decisão que envolvesse o menor custo político e a maior legitimidade política possível frente aos municípios da RMPA, e também junto aos demais setores sociais e econômicos imbricados com o tema metropolitano.

Nesses termos, o governo estadual exerceu um papel decisivo, pois foi um ator ativo e não apenas sofreu a ação dos grupos de interesses. No entanto, essa autonomia do decisor governamental demonstrou-se relativa, na medida em que as proposições apresentadas por grupos de interesses do tema metropolitano, moldaram as opções do decisor estadual.

A mudança política do arranjo de gestão da RMPA pode ser explicada através da ação de diferentes atores, à luz de uma combinação de diferentes processos políticos, que envolvem acordos negociados, choques internos e externos, abertura de uma janela de oportunidade e avaliações sobre a política (Sabatier e Weible, 2007; KINGDON, 1984, AMENTA, 2005; ZAHARIADIS, 2007). Essas crenças e recursos políticos foram perpassados por rotas dependentes (*path dependency*) das políticas anteriores e pelos *feedbacks* em relação ao desempenho das mesmas (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1993) - o que marca o novo arranjo de gestão da RMPA como uma mudança incremental, pois ela se remete a uma política anterior.

Considera-se, assim, que as lentes teóricas, conjugadas nesta pesquisa, foram capazes de propiciar elementos explicativos para este estudo de caso. Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, considera-se que a investigação se constituiu um estudo de caso, pois foi possível responder sobre quais as razões que levaram à formação de uma Coalizão de Defesa em prol da questão metropolitana da RMPA. Bem como, sobre as diferentes estratégias e interações desenvolvidas por essa Coalizão para atingir seus objetivos e metas. Nesse sentido, considera-se que foi adequada a opção por abordar a ação da Coalizão de Defesa da RMPA, principalmente a partir da ação da Granpal.

O objetivo dessa investigação foi o de buscar encadear um conjunto de evidências, em relação ao processo político (*policy process*) da formação da agenda do tema metropolitano. Do ponto de vista do ciclo da política (pública), os estudos futuros, acerca da questão metropolitana da RMPA, poderão tratar sobre os novos

ciclos da política pública: o da implementação e o da avaliação. Também, outras técnicas de pesquisa e outras perspectivas analíticas e teóricas poderiam enriquecer as análises desenvolvidas nesta investigação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo, Editora São Paulo. 2007.

ALONSO, J. A. F. Mudanças estruturais e mobilidade espacial dos serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In, ALONSO, J. A. F.; MAMARELLA, R. e BARCELLOS, T. M. (Org.) Território, economia e sociedade: Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre, FEE. 2009.

AMENTA, Edwin, State-Centered and Political Institutional Theories in Political Sociology: Retrospect and Prospect. Chapter 4 in the *Handbook of Political Sociology*, eds. Robert Alford, Alexander Hicks, Thomas Janoski, and Mildred A. Schwartz. New York: Cambridge University Press. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, pp 587-620. 2010.

ARROIO DOS RATOS. Disponível em: <http://www.arroiodosratos.rs.gov.br/portal1/intro.asp?ldMun=100143022>. Acesso em 12 de mar. de 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS. 2012. Disponível em: <http://www.abm.org.br/?pg=historia>. Acesso em 23 de mai. De 2011.

ASCHER, Francois. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995. (Capítulo 1, Métropolisation et métapolis, p.14-40, traduzido por Olga Firkowski).

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Texto para discussão. Brasília, IPEA, n. 630, p. 1-89, 1999. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0630.pdf. Acessado em 09 de janeiro de 2011.

BARCELOS. Márcio. *Atores, Interações e Escolhas: A política de Sivicultura na área Ambiental do Rio Grande do Sul-2004/2009*. 2010. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2010.

BECKER. Howard. S. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo. Ucitec.1997.

BORBA. Sheila. *A Região Metropolitana de Porto Alegre (RPMA): condições institucionais para a gestão metropolitana entre os municípios*. Porto Alegre. FEE. 2006.

BRASIL. *Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 23 de jun de 2010.

_____*Constituição, 1967. Promulgada em 04 de janeiro de 1967. DF. Senado. 1967.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>. Acesso em 02 de mar. De 2010.

_____*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: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-norma-pl.html>. Acesso: em 12 de abr.

_____*Lei Complementar nº 27, de 3 de Novembro de 1975. Altera a redação do artigo 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece regiões metropolitanas.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-27-3-novembro-1975-365220-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 21 de mar. De 2011.

_____*Constituição, 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.* <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-actualizada-pl.html>. Acesso: em 02 de agos. de 2012.

_____*Estatuto das Cidades. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/busca/?q=Estatuto+das+Cidades&x=0&y=0>. Acesso em: 02 de ag. de 2011.

_____*Decreto Nº 5.031, de 2 de Abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5031-2-abril-2004-531529-publicacaooriginal-13487-pe.html>. Acesso em 23 de maio de 2001.

_____*Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-norma-pl.html>. Acessado em 02 de agosto de 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 3460/2004. Institui as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 23 de jun. de 2010.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE. *Ciclo de eventos sobre o futuro da cidade. Porto Alegre, uma visão de futuro*. 2008. Disponível em: <http://cidadedofuturo.camarapoa.rs.gov.br/>. Acesso em 23 de mai. de 2011.

CAMARGO, Ricardo. Promoção 002/2011. Região Metropolitana e Consórcios Públicos – Distinções e âmbitos de atuação. CDES-RS. Porto Alegre. 2011.

CANOAS. 2012. Disponível em: www.canoas.rs.gov.br. Acesso em: 02 de maio de 2012.

CAPELLA, A. C. N. Transformando Ideias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. 34, 2010, Caxambu, Anais, SP: ANPOCS, 2010.

CARNEIRO, Ricardo, LONGOBUCCO, Breno e Brasil, Flávia. Desafios da Ação Coletiva e Relações Intergovernamentais: uma análise do novo arranjo institucional da gestão metropolitana de Belo Horizonte. Apresentação no 34º. *Encontro anual da Associação Nacional de Pós Graduação de Ciências Sociais-ANPOCS*. Caxambu. 2010

CAVALCANTI, P. A. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. 301f. Campinas. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas.

CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL. 2012. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>. Acesso em 04 de jun. de 2011.

_____. *Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Metropolitano*. Porto Alegre, 2011 a. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/instancia/22>. Acesso em: 23 de jul. de 2011.

_____. *Ata da Primeira Reunião do Pleno do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social*. 2011 b. Disponível em <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca?page=7>. Acesso; em 05 de mai. de 2011

_____. *Termo de Instalação da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano*. Porto Alegre, 2011 b. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/instancia/22>. Acessado em 07 de fev de 2012.

_____. *Câmara Temática debate estrutura de gerenciamento comum da Região Metropolitana*. 2011 c. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/noticias/2011/04/07/camara-tematica-debate-estrutura-de-gerenciamento-comum-da-regiao-metropolitana>. Acesso em 3 de mai. de 2011.

_____. *Região Metropolitana deverá ter um Conselho Deliberativo para planejar ações comuns*. 2011 d. Disponível em: <http://cdes.rs.gov.br/noticias/2011/05/24/regiao-metropolitana-devera-ter-um-conselho-deliberativo-para-planejar-acoes-comuns>. Acesso em 03 de mai. de 2012.

_____ *Reunião conclusiva da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano.* 2011 e. Disponível em: <http://cdes.rs.gov.br/noticias/2011/06/24/reunio-conclusiva-da-cmara-temtica-do-desenvolvimento-metropolitano-ocorre-nesta-segunda-feira>. Acesso em: 03 de mai. de 2012.

_____ *Relatório de Concertação da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano.* 2011 f. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/instancia/22>. Acesso em: 07 de fev. de 2012.

_____ *Governador assina projeto de lei que cria Conselho Metropolitano.* 2011 g. <http://cdes.rs.gov.br/noticias/2011/08/01/governador-assina-projeto-de-lei-que-cria-conselho-metropolitano>

_____ *Governo instala Conselho que terá como desafio propor plano de desenvolvimento para o RS.* 2011 h. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/noticias/cdn/35>. Acessado em 05 de maio de 2011.

COPIABANCO, Antônio. *Relações Intergovernamentais na Metrópole: Adequação Institucional para a Ação*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004.

CORTES, Soraya. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso Rio Grande do Sul - 1991 A 2003. *Caderno CRH* (UFBA), Salvador, v. 39, p. 83-103,2004.

COSTA, Rogério Haesbaert. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO In Elias de *et al. Geografia: Conceitos e Temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 165-205.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DIAS, Fabiana. A questão metropolitana. In BÓGUS, Lucia, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (org). *Caderno Metrópole: a questão metropolitana*. Grupo de Pesquisa –PRONEX. São Paulo: EDUC, 2005.

DUARTE, R. O peso das prefeituras do PT da Região Metropolitana no Governo Tarso Genro. Porto Alegre. *Jornal Sul 21*. Porto Alegre, 09 de dez. de 2010 a. Política. Disponível em: <http://sul21.com.br/jornal/2010/12/o-peso-das-prefeituras-do-pt-da-regiao-metropolitana-no-governo-tarso>. Acesso em 6 de jun de 2011.

_____ Tarso apóia proposta de criação de um Conselho Metropolitano. *Jornal Sul 21*. Porto Alegre, 25 de nov. de 2010 b. Política. Disponível em: <http://sul21.com.br/jornal/2010/11/tarso-apoia-proposta-de-criacao-de-um-conselho-metropolitano>. Acessado em 08 de mar de 2011.

EASTON, D. *A Framework for Política Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ENTREVISTA 1(2011). Realizada em 20.08.2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 2(2011). Realizada em 29/09/2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 3(2011) -. Realizada em: 05/10/2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 4 (2011). Realizada em: 05/11/2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 5(2012). Realizada em: 10/01/2012. Porto Alegre.

ENTREVISTA 6(2012) Realizada em: 08/12/2011. Santo Antônio da Patrula

ENTREVISTA 7 (2012) Realizada em:15/02/2012. Esteio

ENTREVISTA 8 (2012) Realizada em: 22/02/2012. Canoas.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. Seminário Internacional sobre o Federalismo e a Questão Metropolitana. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/seminario/programa.asp>. Acesso em 09 de jan. de 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL-2012. Disponível em: www.famurs.com.br/. Acesso em: 05 de maio de 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. 2012. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Metropolitano+Delta+do+Jacu%ED. Acesso 09 de set. de 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. 2011- Disponível em: www.metroplan.rs.gov.br . Acesso em: 23 de mar. de 2012.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GRANPAL. *Ideias para a criação de um sistema de governança para a Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre. 2010 b. 120p.

_____ Seminário Internacional de Regiões Metropolitanas. Porto Alegre. 2010 a. Disponível em: <http://www.granpal.com.br/GovMetropolitana/?c=11>. Acessado em 6 de ma de 2012.

_____ *Assinatura do Protocolo de Intenções para Constituição do Consórcio Metropolitano pelos 11 municípios que integram a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) nos termos da Lei Federal nº11.107/2005 e do Decreto Nº 6.017/2007.* 2010. Disponível em: <http://cmgranpal.com.br/consorcio-metropolitano.php>. Acesso em: 12 de mar de 2012.

_____ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Governo do Estado instala Conselho Deliberativo Metropolitano.* Porto Alegre, 2012 a. Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/>. Acessado em 9 de mai de 2012.

Composição do Conselho Deliberativo Metropolitano. Porto alegre, 2012 b. Disponível em: <http://www.granpal.com.br/noticias/ver.asp?c=56>. Acessado em 16 de jun de 2012.

GIDDENS, Antony. *As consequências da modernidade.* São Paulo. Editora Unesp. 1991.

GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. University of New York, *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, 1993.

HALL, P. A. & TAYLOR, ROSEMARY. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 193-223, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 12 de jun. de 2011.

JOHN, Peter. *Analysing public policy.* Londres, Pinter. (1999).

KUNDERA. Milan. *O Livro do Riso e do Esquecimento.* São Paulo. Companhia de Bolso. 2008.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies.* United States of America: Addison- Wesley Longman, 1984.

KINGDON. John. A model of agenda-setting with applications. *Law Review.* (2001).

KLINK, J. LEPORE W. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista – São Paulo uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Revista ECCO*, São Bernardo do Campo: n. 01, 1999.

LAHORGUE, Maria Alice, RECH, César A. MORAES, José Luiz V. Projeto Porto Alegre Tecnópole - um projeto de desenvolvimento em rede. (VII Seminário de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas) Porto Alegre. 1997

LASSWELL, H. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 1959.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Regiões Metropolitanas. *Conteúdo Jurídico*, BRASÍLIA-DF: 03 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?Artigos&ver=2.21967>>. Acesso em: 08 de mar.

MATOS, Ralfo. *Aglomeraciones Urbanas, rede de Cidades e Desconcentração demográfica no Brasil*. Unicamp. 2009. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4_3.pdf. Acesso em 20 de mai. De 2011.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados: pondo os pingos nos is de tal ressalva. *Cad. EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2011.

MARTINS, C. Região Metropolitana de Porto Alegre: Dinâmica legal e institucional. *Indicadores Econômicos. FEE. 2008*. Disponível: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/695/940>. Acessado em 21 de jan de 2011.

MELO Marcus André B. C., "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento", in L. Valladares (org.), *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira. 1995.

MENICUCCI, Telma. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2007.

MINAS GERAIS (Estado). *Região metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5806-desenvolvimento-regional/62917-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-rmbh/5794/5040>. Acesso em: 11 de ago. de 2010.

NATUSCH, IGOR. Possíveis aliados querem fatias generosas do secretariado de Tarso. *Jornal Sul 21*. Porto Alegre, 29 de out. de 2010 a. Política. Disponível em: <http://sul21.com.br/jornal/2010/10/possiveis-aliados-querem-fatias-generosas-do-secretariado-de-tarso/>. Acessado em 25 de fev de 2010.

_____. IGOR. Prefeitos propõem formação de órgão gestor comum para Região Metropolitana. *Jornal Sul 21*. Porto Alegre, 26 de jan. de 2011. Política. Disponível

em: <http://sul21.com.br/jornal/2011/01/prefeitos-propoem-formacao-de-orgao-gestor-comum-para-regiao-metropolitana/>. Acesso: em 30 de jan. de 2011.

NYGAARD, Paul Dieter. Planejamento metropolitano. Revista Metroplan, Porto Alegre, v.1, n.1, p.11 ,14 set.1989.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá*. 2009.

OLSON. Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*, tradução de Fabio Fernandez, São Paulo, Edusp, 1999.

PANIZZI, Wrana Maria (1977). *Estrutura metropolitana: seu apoio institucional*. Porto Alegre. 169 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do rio Grande do Sul. 1977.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo para a Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto alegre, 2010. 40 f.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Granpal faz reivindicações ao governador Tarso Genro*. 2011. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smart/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=1620&p_reg=135757. Aceso em 03 de mar. de2011.

PIERSON, Paul. "Review. When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, vol. 45, N°. 4, p. 595-628. 1993.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Consórcio Pró- Sinos.2012. Disponível em: http://www.consorciosinos.com.br/downloads/balancete_da_receita_3%C2%BA_BIM_2012.pdf. Acesso em: 15 de mar de 2011.

PRÓ-SINOS. Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2012. Disponível em: <http://www.consorciosinos.com.br>. Acesso em 4 de jun. de 2011.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações, *Civitas*, Vol. 5, N°. 1, 2005SCHMIDT, Benício Viero (1983). *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: L&PM/UFRGS.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 6.656, de 12 de Dezembro de 1973, b. [Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e dá outras providências](#). Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35163&Texto=.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35163&Texto=)
Acesso em 14 de mar. de 2010.

_____ Lei Estadual Nº. 6.652, de 12 de Dezembro de 1973 a. *Institui o Fundo de Investimentos Urbanos - FUNDURBANO-RS e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35159&Texto=.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35159&Texto=)
Acesso em 02 de mai. de 2010.

_____ Lei Nº 6.748, de 29 de outubro DE 1974 c. *Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid_IDNorma=34736.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid_IDNorma=34736)
Aceso em 02 de mai. De 2010

_____ *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989.* Porto Alegre. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/>. Acessado em 02 de junho de 2010.

_____ Lei Complementar Nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. *Dispõe Sobre a organização regional do Estado. Regulamenta o artigo 16 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=16281&hTexto=&Hid_IDNorma=16281.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=16281&hTexto=&Hid_IDNorma=16281)
Acesso em 04 de mar de 2010.

_____ Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Porto Alegre, CORAG. Acessado em 02 de junho de 2010.

_____ Lei 10.943, de 07 de Abril de 1997. *Altera os artigos 3º e 8º da [Lei Nº 10.356](#), de 10 de janeiro de 1995, dispõe sobre a Secretaria Especial da Região Metropolitana e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=9519&hTexto=&Hid_IDNorma=9519.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=9519&hTexto=&Hid_IDNorma=9519) Acesso em: 09 de jan. de 2010.

_____ Lei Nº 11.127, de 10 de fevereiro de 1998. *Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros-SETM, e cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=7081&Texto=.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=7081&Texto=)
Acessado em 02 de maio de 2011.

_____ Decreto nº. 39.271, de 09 de fevereiro de 1999. *Aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan.* Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=4680&Texto=.](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=4680&Texto=) Acesso em 02 de mai. de 2009.

_____ Lei I Nº 11.469, de 27 de abril de 2000 a. *Introduz modificação na Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e na Lei nº 9.436, de 27 de novembro de 1991.*

Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=3421&Texto=. Acesso em: 25 de mai. de 2011.

_____ (Estado). Gabinete do Governador. OF.GG/SJL 310, de 14 de setembro de 2000 b. Veto total ao projeto de lei complementar 117/99. Disponível em: http://proweb.procergs.com.br/Consulta_proposicao.asp?SiglaTipo=VT%20&NroProposicao=117&AnoProposicao=1999. Acesso em 01 de mai. De 2011.

_____ Lei 13.656 de 07 de janeiro de 2011 a. *Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul-RS e dá outras providências*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=55974&Texto=. Acessado em 09 de março de 2011.

_____ Decreto nº. 47. 789 de 07 de janeiro de 2011 b. *Cria os Grupos de Trabalho Temporários vinculados à Secretária do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=55726&Texto= Acesso em 25 de mai. de 2011.

_____ Lei Complementar Nº. 13.854, de 26 de Dezembro de 2011 d. *Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei N. º.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57136&hTexto=&Hid_IDNorma=57136. Acessado em 25 de agosto de 2012.

_____ Decreto Nº 48.946, de 26 de Março de 2012a. *Regulamenta a Lei Complementar Nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=57497&Texto=

SABATIER, Paul. e JENKINS-SMITH, H. Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; e Christopher .M. WEIBLE. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: Paul A. Sabatier (org), Theories of the policy process, Cambridge, MA: Westview Press, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 6.656, de 12 de Dezembro de 1973, b. [Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e dá outras providências.](#) Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35163&Texto=. Acesso em 14 de mar. de 2010.

SÃO PAULO, 2011. Lei Complementar Estadual Nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul. 2012 b. Disponível em: http://www.scp.rs.gov.br/atlas/indice_mapas.asp?menu=331. Acesso em: 09 de jul. de 2010.

SILVA, Rogério e DAGNINO, Renato. O Enfoque de Análise de Políticas e Política Pública do Pólo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. *Pública Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 171-194, out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/13.pdf>. Acessado em 02 de 04 de setembro de 2011.

SANTOS, Maria. Helena. Castro. (2004). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, vol.40, nº.3.

SEGATTO, Catarina. *Como as Ideias de transformam em reformas?* 134f. Dissertação Mestrado em Administração Pública) Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de São Paulo. São Paulo, 2011.

SILVA, [Margareth](#). *Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência da região metropolitana de Porto Alegre. 2003.* 237 f. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies o analysis in current research. In (Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer e Theda Skocpol). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, nº. 59, p.137-158. 2003

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, ano 8, nº 16, , p. 20-45. 2006.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. p. 435-454.1995.

SILVA, Rogério e DAGNINO, Renato. O ENFOQUE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS E A POLÍTICA PÚBLICA DO PÓLO E PARQUE DE ALTATECNOLOGIA DE CAMPINAS. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. **19**, n. **40**, p. 171-194, out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/13.pdf>. Acesso em: 02 de 04 de setembro de 2011.

SCHMIDT, Benício Viero (1983). *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: L&PM/UFRGS.

TORRES, B. Carlos e BELTRAND. Marcello (org). *Porto Alegre, uma visão de futuro. Ciclo de evento sobre o futuro da cidade*. Câmara Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre. 2009.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. Eleições Estaduais de 1994. 2012. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/>. Acesso em: 7 de jun de 2010.

YIN. Robert; K/ Trorell, Ana. *Estudos de caso. Planejamento e Métodos*. Rio de Janeiro. ED. Bookman Companhia. 2010.

WORD ASSOCIATION OF THE MAJOR METROPOLISES. *10º Congresso Mundial-Metrópolis*. 2011. Disponível em: <http://portoalegrecongresso2011.metropolis.org/pt-br>. Acesso em 4 de jan. de 2012

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In Paul A. Sabatier (org), *Theories of the policy process*, Cambridge, MA: Westview Press. p. 65-92. 2007.

ANEXO A- Lei Complementar Nº. 13.854/2011

LEI COMPLEMENTAR Nº 13.854, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011.

(Publicada no DOE n.º 248, de 27 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.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º Fica criado o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM –, com fundamento nos arts. 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, regulamentados pela Lei Complementar n.º 11.740, de 13 de janeiro de 2002.

Art. 2º As competências do CDM, órgão de caráter deliberativo, relativas à Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA – são as seguintes:

- I - estabelecer as diretrizes para seu desenvolvimento;
- II - planejar seu desenvolvimento estratégico;
- III - propor e aprovar o Plano Diretor da região;
- IV - propor e aprovar as diretrizes do Plano Plurianual para a região; e
- V - identificar ações metropolitanas prioritárias, propondo sua incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e na Lei Orçamentária Anual do Estado – LOA –, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos municípios integrantes da RMPA.

Art. 3º São órgãos do CDM:

- I - Pleno; e
- II - Diretoria Executiva.

Art. 4º O Pleno do CDM será composto:

- I - pelo Governador do Estado, que o presidirá;
- II - pelos Prefeitos dos municípios que integram a RMPA;
- III - por seis Secretários de Estado indicados pelo Governador do Estado; e
- IV - por seis representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social do Estado e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Parágrafo único. O mandato dos conselheiros indicados no inciso IV do “caput” será

de dois anos, podendo ser renovado por uma única vez.<http://www.al.rs.gov.br/legis>

Art. 5º A União Federal será convidada a participar do CDM, sendo-lhe asseguradas três cadeiras no Pleno, preferentemente para Ministérios com responsabilidades legais compatíveis com a RMPA, sem direito a voto.

Art. 6º A sociedade civil terá cinco convidados, preferencialmente de diferentes COREDES da RMPA, sem direito a voto.

Art. 7º A Diretoria Executiva terá a seguinte composição:

I - cinco Prefeitos escolhidos pelo Pleno na forma do Regimento Interno;

II - cinco representantes da Administração Estadual, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, a serem indicados pelo Governador; e

III - três representantes da sociedade civil indicados pelo Pleno.

Parágrafo único. O mandato da Diretoria Executiva será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez.

Art. 8º Fica criado o Gabinete de Governança da RMPA, responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, integrado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN –, que garantirá sua estrutura e seu funcionamento.

Art. 9º Os primeiros mandatos dos conselheiros previstos no inciso IV do art. 4.º e no inciso III do art. 7.º expirarão, excepcionalmente, em 31 de dezembro de 2014.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a promover, durante o ano de 2011, as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei Complementar.

Art. 11. O “caput” do art. 6.º da Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974, que autoriza o

Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN – e dá outras providências, alterada pela Lei N.º 1.469, de 27 de abril de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6.º A Fundação será administrada por um Diretor-Superintendente e quatro diretores, nomeados pelo Governador do Estado.

Art. 12. Esta Lei Complementar será regulamentada no prazo de noventa dias.

Art. 13. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Ficam revogadas as Leis n.ºs 6.656, de 12 de dezembro de 1973, e 6.964, de 30 de dezembro de 1975.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 26 de dezembro de 2011.

FIM DO DOCUMENTO

<http://www.al.rs.gov.br/legis> 2