

Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre

*Sheila Villanova Borba
Carla Giane Souza Cunha*

Resumo

O trabalho enfoca o processo de institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre, que, sob o impacto da reestruturação produtiva, experimentou um processo de realocação de atividades produtivas (principalmente industriais), modificações na estrutura do mercado de trabalho e novas configurações socioespaciais. Analisa a constituição dos organismos gestores metropolitanos e faz uma caracterização das modalidades de gestão compartilhada que vêm sendo implementadas na última década, bem como uma análise dos pontos considerados mais problemáticos. As autoras concluem que o conjunto de experiências de gestão cooperativa, com seus diferentes instrumentos, constitui uma fonte de ensinamentos sobre como enfrentar problemas e produzir soluções negociadas, capazes de garantir condições de governabilidade e governança.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Porto Alegre; gestão cooperativa; conselhos populares; orçamento participativo.

Abstract

This work focuses on the process of institutionalization of the Metropolitan Area of Porto Alegre, which, under the impact of the productive restructuring, experienced a process of reallocation of economic activities (mainly industrial activities), changes in the structure of the labor market and new social-spatial configurations. It analyses the constitution

of metropolitan administration institutions and describes the modalities of shared administration that were established in the last decade, discussing the more problematical points. The authors conclude that the set of experiences of cooperative administration, with their different instruments, constitute a source of teachings on how to face problems and produce negotiated solutions that are capable of guaranteeing conditions for governance and governability.

Keywords: *Metropolitan Area of Porto Alegre; cooperative administration; popular councils; participative budget.*

Introdução

A Região Metropolitana de Porto Alegre vem passando, nas duas últimas décadas, por um conjunto de significativas transformações, bastante semelhantes às que afetam as demais Regiões Metropolitanas do país. Sabe-se que é nas áreas metropolitanas (onde se concentra cerca de 30% da população brasileira) que os "efeitos perversos" da globalização vêm se fazendo sentir mais fortemente. É nelas que os impactos negativos da reestruturação produtiva e das políticas de ajuste estrutural, combinando-se com um acúmulo de demandas sociais não satisfeitas, traduzem-se em aumento das diferenciações e das desigualdades socioespaciais. Por esse conjunto de fatores, as Regiões Metropolitanas constituem, atualmente, em um desafio à governabilidade (Ribeiro, 2000a).

Nesse quadro, seria de esperar que as políticas urbanas recobrassem sua importância como instrumentos de promoção de mais estabilidade, produtividade e equidade. Porém, o fato é que essas políticas permanecem ainda um tanto indefinidas no plano nacional. Em parte, devido ao impasse gerado pela Constituição Federal de 1988, que resgatou a autonomia dos municípios e, ao mesmo tempo, restringiu o papel das demais instâncias de governo no enfrentamento dos problemas metropolitanos, criando alguns entraves para o equacionamento das questões regionais de modo integrado (Azevedo, 2000).

Inegavelmente, a Constituição de 1988 abriu perspectivas de democratização da gestão metropolitana, com mudanças político-institucionais que, apropriadas pelos agentes sociais, ensejaram o surgimento de diversas formas de organização da sociedade. Na fase pós-constituente assistimos à proliferação de conselhos, fóruns, orçamentos participativos, conferências, plenárias, etc. – diferentes modalidades de articulação entre população e governo, tendo em vista a gestão compartilhada de bens e serviços públicos, em várias áreas, incluindo as políticas sociais e urbanas. Todas essas "inovações" constituem, no dizer de Genro (1999), a "esfera pública não-estatal", cuja atuação contribui para que o Estado imprima uma nova dinâmica às suas instituições, empresas e agências, e à própria democracia representativa.

Ora, se é fato que todos esses processos também estão presentes, em grande medida, na RMPA, é preciso reconhecer que essa área apresenta algumas peculiaridades, cuja análise pode ser esclarecedora de algumas questões cruciais da gestão metropolitana.

Por um lado, no Rio Grande do Sul, onde a tradição municipalista é particularmente acentuada,¹ a Constituição Estadual de 1989 conferiu às Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas *status* de instâncias administrativas acima dos municípios, o que tornou especialmente complexa a integração entre poderes locais no âmbito regional. Por outro, a implantação de mecanismos de ampliação da participação cidadã teve, no estado, um grande impulso ao longo dos anos 1990. O mais conhecido é, sem dúvida, o Orçamento Participativo, praticado em Porto Alegre desde 1989 e posteriormente difundido para outros municípios. No âmbito estadual atuam os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que são herdeiros das Associações de Municípios, e aos quais já se experimentou acoplar o mecanismo da consulta popular. A partir de 1999 vem sendo implantado, pelo Executivo, o Orçamento Participativo Estadual, ao qual logo se contrapôs o Fórum Democrático, uma iniciativa da Assembléia Legislativa. A superposição, coexistência ou concorrência desses vários instrumentos atinge seu grau máximo na Região Metropolitana de Porto Alegre, território onde também atua o órgão metropolitano oficial – a Metroplan.

Neste trabalho procuramos descrever e analisar algumas dessas práticas inovadoras, principalmente quanto à sua capacidade de promover a cooperação entre esferas de governo e agentes sociais, tomando como pano de fundo as transformações socioeconômicas recentes observadas na RMPA. A idéia central é aportar elementos à discussão sobre as potencialidades dessas práticas no sentido de fundar um novo estilo de governança.

Caracterização socioespacial da RMPA

Nesta primeira sessão é feita uma descrição sucinta dos principais traços do processo de formação e desenvolvimento do que é, hoje, a área metropolitana nucleada por Porto Alegre. Considera-se que essa caracterização é importante para a compreensão das diferenciações internas e da dinâmica atual da RMPA. Em seguida, são enfocadas as transformações ocorridas sob o impacto da reestruturação produtiva e da globalização.

Formação do espaço metropolitano

A ocupação da área da Região Metropolitana de Porto Alegre teve início no século XVIII. A chegada dos colonos açorianos deu origem às localidades de Viamão, Gravataí e

Porto Alegre, os municípios mais antigos da região. Porto Alegre, localizada às margens do Lago do Guaíba, logo se tornou o escoadouro dos produtos da área colonial, desempenhando também, desde sua fundação, a função de capital administrativa. De 1824 em diante, com a vinda de imigrantes alemães, a ocupação seguiu na direção norte, pelo Vale do Rio dos Sinos e, a partir de 1875, estendeu-se até a região serrana, colonizada por imigrantes italianos.

É bastante conhecida a análise que fazem vários historiadores sobre o papel das atividades agrícolas e comerciais da zona colonial como fonte dos capitais que sustentaram a produção industrial no Rio Grande do Sul, tanto no seu início quanto na fase de expansão (Lagemann, 1978; Pesavento, 1983). Associada às habilidades artesanais e manufatureiras dos imigrantes e à existência de um mercado local, essa acumulação originária resultou no que é hoje a maior concentração urbano-industrial do estado, formando um eixo que vai da Região Metropolitana de Porto Alegre à Aglomeração Urbana do Nordeste, nucleada por Caxias do Sul.

Ao longo de todo o século XX, essa área experimentou um processo contínuo de crescimento industrial, com saltos na conjuntura das duas Guerras Mundiais. Já na década de 1920, Porto Alegre e os municípios de seu entorno haviam se constituído no principal centro fornecedor de produtos manufaturados para todo o estado, conquistando também posições no mercado nacional. Essa tendência foi progressivamente reforçada, entre outros fatores, pela construção das estradas de ferro que ligam a capital ao interior, no início do século XX e, posteriormente, com a construção da BR-116, no final da década de 1930.

A década de 1950 marca um período de grande crescimento econômico, sustentado pelos ramos industriais tradicionais (alimentos, bebidas, têxteis e vestuário). O parque industrial da capital expandiu-se em direção a São Leopoldo e Novo Hamburgo que, até 1960, formavam, junto com Porto Alegre, o grupo dos municípios mais industrializados do estado. Daí em diante a capital sofreu uma contínua perda de participação relativa, enquanto Canoas – município contíguo a Porto Alegre – cresceu em importância, desenvolvendo os ramos industriais ditos modernos (mecânica, metalurgia) (Alonso e Bandeira, 1990).

Além do seu dinamismo endógeno, o processo de concentração urbano-industrial na região nordeste do Rio Grande do Sul está associado à decadência das atividades agropecuárias predominantes na metade sul do território gaúcho. Essa área tornou-se origem de fluxos migratórios em direção à nascente região metropolitana, cuja população cresceu aceleradamente: com aproximadamente 590 mil habitantes em 1950, em 1960 a RMPA já superava 1 milhão de habitantes, atingindo 1,5 milhão em 1970. Em termos percentuais, isso significou uma evolução de 12,2% da população total do RS em 1940, para 14,2% em 1950, e 23,3% em 1970.

À semelhança do que se verificou nas demais Regiões Metropolitanas brasileiras, durante a década de 1970 as taxas de crescimento populacional mantiveram-se altas; no

período 1980-91 percebia-se uma desaceleração, embora a RMPA ainda crescesse à taxas maiores que as do estado (2,58% contra 1,48% a.a., respectivamente). Em 1980, a área metropolitana chegou a 2.305.610 habitantes, equivalentes a 29,6% da população riograndense e, em 1991, a 3.026.819 habitantes (ou 33,1% do total do estado). O último censo demográfico contabilizou uma população de 3.705.404 habitantes, na RMPA – 36,40% da população estadual. A desaceleração no ritmo de crescimento da população metropolitana durante os anos 1990 refletiu-se numa queda de participação relativa da RMPA na população urbana no estado, que baixa de 42%, em 1991, para 41% em 1996, voltando a atingir um patamar de 42,7% em 2000.

As transformações demográficas e econômicas refletiram-se na organização territorial intrametropolitana. A expansão urbana que se dera, inicialmente, de Porto Alegre para os municípios limítrofes (Viamão e Gravataí a leste; Guaíba a oeste), a partir da década de 1950, ampliou-se no eixo norte, onde estão os municípios mais industrializados – Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Esteio e Sapucaia –, que enfrentam um período de forte especulação imobiliária.² Entre 1960 e 1970 houve um avanço em direção a Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão, que foram progressivamente se caracterizando como cidades-dormitório. No final dos anos 1970 observa-se um adensamento de algumas áreas, com a implantação de grandes conjuntos habitacionais, principalmente nos municípios de Alvorada, Gravataí e Guaíba.

Diferenciação intrametropolitana³

Pode-se afirmar que a Região Metropolitana de Porto Alegre não se caracteriza por uma estrutura núcleo/periferia, e, sim, por uma configuração na qual é possível distinguir duas grandes áreas sub-regionais,⁴ cada qual com seu centro (Figura 2 - Subdivisões da RMPA):

a) RMPA-1 – abrange a porção norte da área metropolitana, também conhecida como "Vale do Rio dos Sinos". É formada por 12 municípios,⁵ todos com acentuada especialização no setor couro e calçados e centralizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo, que são os únicos a possuir indústria diversificada (metalúrgica, mecânica, borracha, matérias plásticas), mas que produz, em grande medida, para a cadeia coureiro-calçadista.

b) RMPA-2 – constituída pelos 18 municípios da parte sul,⁶ tem parque industrial e setor terciário diversificados, sendo centralizada, obviamente, por Porto Alegre. Vários municípios situados nessa porção do território metropolitano apresentam características de cidades-dormitório, mas a concentração da atividade industrial é alta em Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba e Porto Alegre, que são conurbados.

Nos anos 1980, o Rio Grande do Sul, como um todo, sofreu os reflexos da crise econômica nacional; porém o segmento exportador da economia gaúcha, concentrado

na Região Metropolitana, foi beneficiado pela política de incentivo às exportações. O complexo coureiro-calçadista do Vale do Sinos expandiu-se – o crescimento foi tal que o setor enfrentou escassez relativa de mão-de-obra.⁷ Como consequência, o Vale do Sinos aprofundou sua especialização produtiva.

A década de 1990 pode ser desdobrada em duas fases: 90/94, marcada pela liberalização comercial e 94/99, pelas políticas de estabilização (Plano Real). Para o Rio Grande do Sul foi um período de altos e baixos: o PIB estadual cresceu pouco – 1,92% ao ano, em média. Essa média reflete anos muito desiguais – de 90 a 93 o PIB-RS cresceu 5,5% ao ano; de 94 a 98, apenas 0,1%. Isso porque, a partir de 94, com o câmbio supervalorizado e com a ampliação da abertura comercial, os segmentos exportadores perderam competitividade. Só em 1999 (após a maxidesvalorização do mês de janeiro) a economia gaúcha voltou a apresentar expansão – 3,1% no ano.

A Região Metropolitana, por sua vez, perdeu participação no PIB do Rio Grande do Sul, passando de 41,25%, em 1990, para 39,02%, em 98, o que significou a inversão de uma tendência de crescimento que vinha se sustentando por décadas. Isso se deveu, principalmente, ao baixo desempenho do setor industrial, cujo peso no PIB metropolitano caiu de 54,53% para 47,29%, entre 1990 e 1998. Mesmo assim, em 1998 a RMPA ainda detinha 48% do PIB industrial e 41,35% do PIB de serviços do estado. Na verdade, houve uma mudança na estrutura da economia metropolitana no período: enquanto a agropecuária se mantinha em patamares reduzidos (1,20% do PIB, em 1998), a indústria perdia participação e o setor Serviços (comércio e demais serviços) aumentava a sua para 48%.

Os impactos das mudanças econômicas e tecnológicas recentes se fizeram sentir de modo diferente, nas duas sub-regiões:

– na RMPA-1, as dificuldades começaram ainda no período Collor e acentuaram-se com o Plano Real. Com a abertura comercial e a extinção de estímulos ao setor exportador, ocorreu uma onda de concordatas e falências das empresas do Vale – toda a cadeia produtiva couro-calçados foi afetada. Seguiu-se uma fase de reestruturação, à qual sobreviveram as empresas mais sólidas e de maior porte, enquanto grande parte das pequenas e médias desapareceu. Formou-se um grande contingente de desempregados e de empregados em condições precárias. A partir daí aumentou, também, a transferência de plantas para outros estados (Nordeste) onde se podiam pagar salários menores e receber incentivos fiscais.

– na RMPA-2 o período foi marcado pelo baixo desempenho do setor industrial, paralelamente a um avanço moderado do setor comercial: em 1990, a RMPA-2 gerava 40,79% do PIB do comércio do RS, atingindo 44,26% em 1998. Esse foi também o setor que introduziu as modificações mais visíveis na paisagem urbana, com a multiplicação dos grandes espaços de vendas (super e hipermercados; *shopping centers*, etc.) em detrimento do comércio varejista tradicional (Alonso, 2001). RMPA-2 acentuou sua característica de "espaço do terciário".

Impactos da reestruturação produtiva

Em termos espaciais, observa-se primeiramente um movimento de descentralização das atividades industriais dentro da própria Região Metropolitana, da capital para os municípios vizinhos e, logo, em direção à chamada "área perimetropolitana" (situada entre a RMPA e a Aglomeração Urbana do Nordeste), concentrando-se em grupos de municípios a noroeste (Lajeado, Estrela, Teutônia, Santa Cruz, Venâncio Aires), a nordeste (Igrejinha, Três Coroas) e a leste (Osório) de Porto Alegre. Essa redistribuição geográfica da produção industrial se dá ao mesmo tempo que Porto Alegre consolida seu papel de cidade de serviços, com ampliação de sua área de influência.

Quanto aos impactos sociais, o mais evidente é o que atingiu o mercado de trabalho, por conta do fechamento de firmas, dos deslocamentos geográficos e das mudanças tecnológicas e organizacionais. O setor industrial eliminou uma quantidade expressiva de postos de trabalho, que a geração de novas ocupações em outras atividades não foi suficiente para compensar. O desemprego, que experimentara uma queda entre 1993 e 1995, voltou a crescer a partir de 1996, chegando a 19% em 1999. Em 2000 recuou para 17%, e para 15% em 2001 (PED-RMPA, 2002).⁸

No final da década de 1990, alguns fenômenos que já eram observados desde os anos 1980 haviam se agravado: ante o desemprego prolongado, mudaram as características da população desempregada; aumentaram as formas precárias de inserção (assalariados sem registro, trabalho autônomo, emprego doméstico) e, ao mesmo tempo, expandira-se o emprego por conta própria; o emprego assalariado sofria deterioração nas condições contratuais, expressa na hipertrofia dos vínculos ilegais (sem registro na carteira de trabalho) (Xavier Sobrinho e Kreling, 2001).

Duas tendências apontadas pelos analistas devem ser observadas mais de perto, no futuro:

- a possibilidade de um novo movimento de reconcentração, devido a que a RMPA, mesmo apresentando "desindustrialização relativa", continua sendo atrativa para novos investimentos (Nogueira, Damiani e Hauser, 1998);
- o agravamento das desigualdades sociais, com a intensificação da pobreza urbana, com aumento das carências sociais, da segregação e da fragmentação urbana (Mammarella, 2000).

Gestão metropolitana

Nesta parte do trabalho enfoca-se, primeiramente, o processo de institucionalização da RMPA e a constituição dos organismos gestores metropolitanos. Em seguida,

é feita uma caracterização das modalidades de gestão compartilhada que vêm sendo implementadas na última década, bem como uma análise dos pontos considerados mais problemáticos.

RMPA: metropolização versus institucionalização

Evolução territorial da RMPA

As propostas para a delimitação da área metropolitana remontam aos anos 1960, quando já se tomava perceptível o fenômeno da metropolização. Em meados da década, a prefeitura municipal de Porto Alegre considerava a Região Metropolitana formada por doze municípios, enquanto o IBGE trabalhava com dezesseis. O ato de criação da RMPA (Lei Complementar nº 14/1973) consagrou quatorze: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão – uma área total de 5.438,60 km², correspondente a 1,92% da superfície do estado (Figura 1 - Evolução territorial da RMPA).

Essa configuração se manteve inalterada até a Constituição Estadual de 1989, que ampliou a RMPA da seguinte forma: foram mantidos os quatorze municípios originais, sendo acrescentados três (Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz, que se desmembraram de Guaíba, Gravataí e Sapiranga, respectivamente). Outros cinco foram incluídos: Triunfo, Portão, Ivoti, Dois Irmãos e Parobé, o que significou um aumento de 25,6% da área total da RMPA, mas um acréscimo de apenas 3,12% na população. A RMPA ficou, então, com 22 municípios e uma área total de 6.830,64 km², correspondentes a 2,42% da superfície do RS.

A criação do ente "Região Metropolitana" e a definição formal de seus limites teve como pano de fundo o processo de emancipação política dos municípios, o qual produziu um progressivo fracionamento administrativo da área. Observe-se que até a década de 1930, dos atuais municípios integrantes da RMPA, só existiam Porto Alegre, Viamão, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Taquara e Triunfo. Nas décadas de 1950 e 1960, o desmembramento produziu onze novos municípios (alguns deles só recentemente incorporados à RMPA): Esteio, Campo Bom, Estância Velha, Sapiranga, Dois Irmãos, Ivoti, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha, Alvorada, Portão. Uma nova leva de emancipações ocorreu no final da década de 1980, pouco antes da Constituinte estadual, dando origem a Nova Hartz, Glorinha, Eldorado do Sul, Parobé, Charqueadas e, logo após, Araricá e Nova Santa Rita.

Na década de 1990 foram incluídos os municípios de Charqueadas, Nova Santa Rita, Araricá, Montenegro, Taquara e São Jerônimo. Por fim, no segundo semestre de 2000, foram incorporados Santo Antônio da Patrulha e Arroio dos Ratos, chegando-se à

configuração atual da RMPA, com 30 municípios – uma área de 9.652 km², que corresponde a 3,56% da área total do estado (Figura 1). Obviamente, a definição dos contornos da RMPA não é um processo concluído.⁹

Simultaneamente ao desenvolvimento da área metropolitana e sua delimitação legal, foi-se constituindo o sistema de planejamento e gestão.

O sistema de planejamento metropolitano

O marco inicial do planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul pode ser considerado o ano de 1970, quando foi instituído o Conselho Metropolitano de Municípios – CMM. Com caráter deliberativo, congregava os prefeitos dos quatorze municípios da região, sendo presidido por um deles; integravam o Conselho, também, representantes dos governos federal e estadual. Na mesma época foi criado o Germ – Grupo Executivo da Região Metropolitana, órgão técnico encarregado de implementar as decisões do CMM, ao qual estava subordinado. O primeiro "Plano de Desenvolvimento Metropolitano" começou a ser elaborado em 1971. Concluído em 1973, não chegou a ser implementado, mas serviu de base a propostas posteriores, o que permite afirmar que a concepção de um plano global para a RMPA antecedeu à sua institucionalização.

Em cumprimento às normas federais, a legislação estadual definiu o Sistema Administrativo Metropolitano (Lei nº 6.656, Decreto nº 23.070), dispondo sobre a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMPA, em substituição ao CMM/GERM. A seguir, foi criada a Metroplan (Decreto nº 23.856, de 8/5/1975) – órgão técnico subordinado diretamente ao Conselho Deliberativo, que absorveu o corpo técnico do Germ. A marca do processo de institucionalização da RMPA, à semelhança do que ocorreu em todas as Regiões Metropolitanas brasileiras, foi a centralização. Em 1975, a Lei Complementar nº 27, que modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas concedendo a presidência aos governadores de estado, significou maior centralismo nas decisões, pois os municípios ficaram reduzidos a um papel meramente consultivo.

Na RMPA, essa tendência encontrou, desde cedo, um contra-ponto na insatisfação dos municípios, expressa na idéia de uma organização independente dos órgãos metropolitanos oficiais, que foi tomando corpo até que, em 1985, foi fundada a Granpal – Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Figura 1). A Granpal empenhou-se em resgatar algumas das atribuições do CMM e recuperar o poder de influência dos prefeitos. Desde então, as dificuldades para a articulação entre os órgãos públicos dos três níveis de governo envolvidos no planejamento e na gestão metropolitanos têm sido uma constante.

Com o avanço do processo de metropolização, a tradição municipalista confrontava-se, cada vez mais, com a necessidade de enfrentar problemas de dimensões supra-municipais, como são os que caracterizam a Região Metropolitana e as maiores aglomerações urbanas do estado.

A Constituição Estadual de 1989 (Capítulo III – da Região Metropolitana, das Aglomerações Urbanas e das Microrregiões) trouxe claros avanços no sentido de estabelecer as condições para a gestão integrada dos espaços regionais, como bem observa Azevedo:

Assim como em alguns outros Estados, na constituição do Rio Grande do Sul é exigida a aprovação das câmaras de vereadores para que os municípios possam vir a integrar a região metropolitana. É também atribuído ao Estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e a gestão da região (art. 16). Como em outras poucas constituições, avança ao declarar que regiões metropolitanas disporão de órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (art. 17). Radicalizando, restringe o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais exclusivamente no âmbito dos municípios. E possibilita a instituição de órgão de apoio técnico para planejar e executar as funções públicas de interesse comum. (2000, p. 544)

Ora, a criação de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas objetiva, primordialmente, identificar problemas comuns e abrir perspectivas de tratá-los em conjunto.¹⁰ Porém, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, ao confirmar município como ente federativo e instância territorial básica (a exemplo da Constituição Federal), ao mesmo tempo em que coloca as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas como instâncias administrativas acima dos municípios, criou uma espécie de impasse entre as esferas de governo, dificultando a efetivação de "governos regionais", inclusive para a área metropolitana.

Em tese, esse papel caberia ao órgão estadual competente a Metroplan –, que tivera suas atribuições ampliadas na Constituição Estadual de 1989, passando a abarcar as aglomerações urbanas e as microrregiões. A partir de 1995, a Metroplan assumiu também a promoção, elaboração e coordenação do planejamento do desenvolvimento regional e urbano em todo o território do Estado (Decreto Estadual nº 35.867). Essa mudança significou mais encargos para o órgão metropolitano, gerando novas necessidades quanto a equipamentos e capacitação para enfrentar a complexidade atual da gestão urbana metropolitana.

Em resumo, na Região Metropolitana de Porto Alegre persistem problemas já conhecidos (ausência e ou indefinição de políticas federais, dificuldades de articulação entre as esferas de governo), acrescidos de outros – em especial, os que decorrem da ampliação da participação cidadã no planejamento e na gestão de políticas públicas, garantida pela Constituição Federal. Se, por um lado, é inegável que essa participação representa um avanço na democratização da gestão, por outro, tem gerados novos desafios, como, por exemplo, os que surgem da necessidade de compatibilizá-la com as normas legais vigentes, relativas ao planejamento e à elaboração e execução dos orçamentos públicos. Nesse campo, na RMPA estão em andamento várias iniciativas cuja análise pode ser extremamente instrutiva, embora a maioria dessas novas práticas ainda esteja em processo de depuração e aperfeiçoamento.

Práticas de gestão inovadoras na RMPA

Na fase pós-constitucional, a experiência de gestão compartilhada mais conhecida é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que já tem mais de doze anos vigência. No entanto, as primeiras tentativas de democratizar a discussão do orçamento municipal surgiram muito antes, tão logo se iniciou a recuperação de autonomia por parte dos municípios.¹¹ Mesmo em Porto Alegre, não se partiu do zero: o OP foi precedido pelos conselhos populares.

Nos últimos anos, o OP vem se difundindo para outros municípios da RMPA e do interior do RS, nos quais o PT conseguiu conquistar o governo municipal. Tem sido, também, uma fonte de inspiração para experiências de gestão no estado e suas regiões. Mas, na medida em que é transposto para o âmbito estadual, encontra problemas, não só pela mudança de escala, como também pelo confronto com outros modelos e propostas (alguns deles com tempo de prática e resultados não desprezíveis, como são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento).

Na RMPA é onde acontece o maior "entrelaçamento" entre todas as modalidades.

Experiências municipais de gestão participativa: o legado de Porto Alegre

Conselhos Populares

A primeira tentativa de articulação entre órgãos públicos e comunidade para governar a cidade de Porto Alegre foram os Conselhos Populares. Sua origem está ligada ao chamado "movimento de moradores", bastante ativo no início dos anos 1980. Nessa época, as associações de bairro haviam começado a formar alianças regionais (como a União de Vilas da Grande Cruzeiro e o Conselho Popular da Zona Norte), cuja aglutinação resultou na fundação da União de Associações de Moradores de Porto Alegre – Uampa. Com grande capacidade de mobilização, a Uampa apoiou Alceu Collares, candidato do PDT na primeira eleição direta para prefeito da capital (1985), numa espécie de pacto que gerou grandes expectativas nas organizações e entre os moradores dos bairros da capital, no sentido de verem atendidas suas reivindicações (Abers, 1997).

No primeiro ano da nova administração foi elaborado um projeto de Lei Complementar para formalizar os Conselhos Populares. Porém, levado à votação na Câmara Municipal, em 1987, foi rejeitado, sob a argumentação de que os Conselhos seriam uma espécie de poder paralelo (logo, inconstitucional) ou, no mínimo, causariam um esvaziamento do Legislativo. Somente no último ano do mandato de Collares (1988) foi aprovada a criação do "Sistema de Participação do Povo no Poder" (Lei Orgânica, Art. 102; Lei Complementar nº 195), cujos objetivos expressos eram: criar condições para a mobilização permanente; conscientização e auto-organização do movimento comunitário;

fiscalizar os atos da administração; definir, em assembleias comunitárias, as reivindicações e prioridades de cada região.

A base desse sistema seriam os Conselhos Populares, organizados por área de atuação da administração municipal e conforme a divisão da cidade em doze "Zonas Comunitárias", cujos limites eram dados pela atuação do movimento comunitário. Compunham-se de representantes da comunidade (doze), escolhidos na Assembleia Geral de Entidades Comunitárias, além de representantes do Executivo Municipal (dois) e de entidades de classe sem vínculos com a prefeitura (sete). A coordenação caberia à Uampa, em colaboração com a Secretaria do Planejamento Municipal (Dec. 9423/1989). É interessante notar que, em caso de impasse sobre proposições oriundas dos Conselhos, previa-se a realização de consulta direta à população, na forma de plebiscito.

O sistema não chegou a ser efetivamente implantado na gestão Collares, e o PT, partido político que assumiu o Executivo municipal no período seguinte, propunha outro modelo – o Orçamento Participativo.

Orçamento Participativo

O OP, como é popularmente conhecido, vem sendo implementado pelas sucessivas administrações petistas em Porto Alegre desde 1989. Seu objetivo declarado é promover a participação direta da população na elaboração do orçamento municipal, especialmente na indicação de prioridades para os investimentos. A estrutura do OP é composta por órgãos do Executivo Municipal (Gabinete de Planejamento – Gaplan e Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC), organizações autônomas em relação à administração municipal (tais como Conselhos Populares, Uniões de Vilas) e instâncias instituídas especificamente para operacionalizá-lo, como são as Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas, o Conselho do Orçamento Participativo (instância decisória máxima) e o Fórum de Delegados (um colegiado de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador).

O Orçamento Participativo é operacionalizado através de Assembleias Regionais abertas, tanto aos moradores individualmente, quanto aos grupos organizados da respectiva região.¹² Ao todo são dezesseis regiões que, no atual Plano Diretor, agrupam-se em oito regiões de planejamento. Até 1994, havia uma tendência a concentrar os investimentos em obras de interesse específico das comunidades. Foram instituídas, então, as Plenárias Temáticas¹³, visando abarcar temas de interesse geral sem o caráter paroquial de muitas das decisões das assembleias, bem como atrair setores sociais que não estavam presentes até então, como sindicatos e organizações de setores empresariais.

As reuniões realizam-se em duas rodadas anuais (entre uma e outra acontece um número variável de reuniões mais localizadas), nas quais se observa mais ou menos a seguinte seqüência:¹⁴ prestação de contas do ano anterior; apresentação do Plano de Investimentos para o ano em curso, eleição de delegados, apresentação das estimativas de receita orçamentária, eleição dos representantes ao Conselho do Orçamento

Participativo e ao Fórum de Delegados. Todo o processo é coordenado pelo Gaplan, pela CRC e pelos representantes comunitários.

A distribuição dos investimentos entre as regiões obedece a critérios que levam em conta a população total da área, a carência de serviços ou infra-estrutura e as prioridades apontadas, com diferentes ponderações. Essa metodologia, que já foi fonte de muito conflito, vem sendo detalhada e aperfeiçoada ao longo do tempo. Um dos aspectos comumente mais questionados é relativo ao montante de recurso que é objeto de discussão no OP – não mais de 5% do total do Orçamento municipal.¹⁵ Outro diz respeito à magnitude da participação popular. Conforme dados da prefeitura (*site* oficial), em 2000, cerca de 45 mil pessoas participaram do OP, num total de 44 assembléias. Isso significa pouco mais de 3% da população, o que, segundo alguns críticos do OP, não confere às decisões um caráter de "demandas da cidade" em seu conjunto.

O ponto nevrálgico, porém, tem sido o das relações do OP com o poder Legislativo municipal, na medida em que, de certa forma, disputam atribuições e legitimidade. Enquanto o papel do Legislativo no processo orçamentário é claramente regulamentado em lei, o Orçamento Participativo tem se pautado exclusivamente em "princípios da avaliação permanente e da auto-regulamentação" (Abers, 1997; Fedozzi, 1997). Em 1992, o Executivo, com apoio de representantes comunitários, buscou dar regulamentação legal ao OP, estimulando o encaminhamento de um Projeto de Iniciativa Popular à Câmara Municipal; teve início, então, a coleta das assinaturas necessárias (5% dos eleitores do município). Em 1994, houve uma mudança na postura do Executivo, que se manifestou contrariamente à formalização das regras do OP, e o processo foi paralisado. Segundo Fedozzi, essa posição não era unânime na administração petista, na época – a Coordenação de Relações Comunitárias, por exemplo, era favorável. Nesse mesmo ano, o Conselho do OP aprovou o Regimento Interno, o qual tem passado por sucessivas revisões e tem sido a principal referência quanto às regras vigentes. A polêmica foi retomada em 1996, em razão de dois novos Projetos de Lei (um deles, de um vereador da própria bancada petista). Até hoje, a posição defendida publicamente pelo governo municipal tem sido pela não regulamentação legal do OP (Fedozzi, 2000).

Experiências de gestão de âmbito regional

Dois modelos de gestão compartilhada de abrangência regional estão em aplicação no Rio Grande do Sul: o sistema dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e o Orçamento Participativo Estadual, aos quais se acresce o Fórum Democrático. Essas formas mantêm entre si uma relação bastante conflituada, especialmente na Região Metropolitana.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram instituídos em 1991, através da Lei nº 10.283. Considerados um projeto prioritário do governo de Alceu Collares

(1991-1994), tinham como função intermediar os interesses locais na elaboração de políticas urbanas e regionais. Faziam parte de um esforço para a descentralização administrativa, na busca de maior transparência nas ações do poder público.¹⁶

Compunham os Coredes os prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representantes de instituições de ensino superior e demais organizações de expressão regional. Na implantação dos Coredes foi respeitada a autonomia das comunidades locais quanto a participar de um ou outro agrupamento de municípios, desde que mantida a contigüidade territorial (Bandeira, 1999). Os Coredes reportavam-se ao Conselho Estadual de Desenvolvimento – CED, instância de definição das diretrizes globais. Integrado por várias entidades de empresários e trabalhadores, além dos presidentes de Coredes, o CED tinha como presidente o próprio governador.

A atuação dos Conselhos Regionais consistia na indicação de prioridades de investimento das regiões, atribuição prevista em lei estadual sobre os planos plurianuais e orçamentos anuais. A parcela correspondente a cada Corede era definida com base em um conjunto de variáveis indicativas do grau de necessidades de cada região.

Entre 1991 e 1993, surgiram os 20 primeiros Conselhos Regionais, mas foram necessários dois anos de debates e negociações na Assembléia Legislativa para que fossem regulamentados (Decreto nº 35.764 de 28/12/94). Uma situação especial se configurou em relação aos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. No primeiro momento, ficaram de fora, em função de indefinições quanto à forma de articulação com outras instâncias (Bandeira, 1999, p. 34). Entre 1994 e 1996 foram instituídos os dois Conselhos Regionais na RMPA: o Corede do Vale do Rio dos Sinos e o Corede Metropolitano do Delta do Jacuí (Figura 2).

Até 1994, cada Corede dispunha de uma parcela dos recursos para investimento do Orçamento Estadual e indicava suas prioridades. Em 1995, no governo de Antônio Britto, foi abolido o sistema de quotas, e as propostas das regiões deveriam passar pelo crivo dos órgãos técnicos do estado, a fim de serem incluídas no Orçamento. A expectativa do governo era de que se alcançasse, ao longo do tempo, a superação do predomínio dos interesses locais, em favor de uma visão mais estratégica de desenvolvimento. Essa metodologia vigorou até 1998, quando foi instituída a Consulta Popular (Lei 11.179).

Em conformidade com uma nova orientação da política de desenvolvimento regional, o Poder Executivo deveria proceder a uma consulta anual direta à população, visando a destinação dos recursos disponíveis para os investimentos.¹⁷ Aos Coredes caberia, após amplo debate e realização de audiências públicas, a elaboração de uma lista contendo de dez a vinte itens; desses, os eleitores da região deveriam escolher cinco. Os critérios para distribuição levavam em conta a população e o PIB *per capita* regionais, com diferentes ponderações.¹⁸ Para fins de inclusão na proposta orçamentária do Executivo, seriam considerados válidos os resultados das consultas em que o número de participan-

tes superasse 1% dos eleitores habilitados ao voto, no ano de 1998. Esse percentual deveria ir em aumento, chegando a 6% em 2003.

A Consulta Popular foi realizada apenas uma vez, com vistas ao Orçamento de 1999, com uma participação surpreendente: nas 22 regiões do estado o comparecimento dos eleitores superou o mínimo inicialmente estabelecido (1%) e na metade delas superou o índice previsto para 2003 (6%).

Orçamento Participativo estadual

O OP estadual começou a ser implantado em 1999, primeiro ano do governo de Olívio Dutra. Quanto à estrutura e operacionalização, reproduz o de Porto Alegre: os critérios de distribuição dos recursos são semelhantes, a forma de participação (direta, nas fases iniciais, e representativa, na fase de decisão) também se repete. Os órgãos de governo criados para acompanhar o processo são análogos aos da prefeitura de Porto Alegre: um Gabinete de Relações Comunitárias (GRC-OP), organizado em 22 Coordenadorias Regionais que trabalham diretamente com a comunidade e com o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF-OP):¹⁹ este, responsável pela elaboração do projeto do Orçamento Público e do Plano de Investimentos e Serviços do Estado, a partir das prioridades definidas no OP-RS.

As Plenárias Regionais de Diretrizes e as Assembléias Regionais Temáticas de Desenvolvimento são abertas à participação de todos os residentes nos municípios que integram cada região. Nessas reuniões são apresentados diagnósticos e diretrizes para as votações posteriores e são escolhidos por voto direto três programas prioritários. O número de delegados eleitos é proporcional ao de participantes nas assembléias (um para cada 20 pessoas presentes). Em seguida, nas Assembléias Públicas Municipais, a população propõe e vota as prioridades municipais em serviços e obras, as prioridades temáticas e elege delegados regionais, na mesma proporção.

As Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados acontecem em duas rodadas, nas quais os delegados eleitos, junto com os representantes da área governamental, sistematizam e compatibilizam as prioridades, e elegem seus representantes no Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP-RS). Esses, em reuniões com o governo, deliberam o Plano de Investimentos e Serviços e a Proposta Orçamentária a serem encaminhados à Assembléia Legislativa. Os critérios gerais de distribuição dos recursos são: a prioridade temática da região (peso 3); população total da região (peso 2); carência da infra-estrutura ou serviço (peso 4).

O COP – instância máxima de todo o sistema – é formado por 204 conselheiros, representando a população das 22 regiões, dos quais 160 são escolhidos entre os delegados do OP-RS e 44 são indicados pelos Coredes. O governo é representado (sem direito a voto) pelos coordenadores estaduais do Gabinete de Relações Comunitárias (GRC-OP) e do Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF-OP).

O conflito com o Legislativo, em virtude da não legalização, bem como da tentativa de neutralização das instâncias regionais/municipais de participação popular constituídas anteriormente à sua implantação, também acontecem no OP estadual.

Fórum Democrático

O Fórum Democrático não constitui propriamente um terceiro modelo – é mais uma estratégia para assegurar as prerrogativas dos Coredes, ante o recém implantado Orçamento Participativo Estadual (OP-RS). Diante da possibilidade de um desmonte de sua estrutura, em 1999 os Conselhos Regionais buscaram uma parceria com a Assembleia Legislativa (onde as oposições têm ampla maioria), a Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs) e a União do Vereadores do RS (Uvergs), para a instituição do "Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional". Na seqüência, lograram firmar um acordo de cooperação com o governo do estado, pelo qual os Coredes poderiam indicar 44 conselheiros dos 204 que integram o Conselho Estadual do OP.

Apesar desse acordo, o Fórum Democrático foi mantido, tendo realizado uma série de audiências públicas da Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia, cujo tema principal foi o Plano Plurianual para o período 2000-2003, e dedicando-se a estimular a organização de Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) – órgãos colegiados não subordinados aos poderes Executivo ou Legislativo; aos Comudes, na qualidade de entidades suprapartidárias, cabe convocar a população ao debate de temas de interesse geral, não só o orçamento.

O Fórum Democrático teve papel destacado no processo de emendas ao Orçamento-2000, proposto pelo OP-RS. A Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia percorreu o estado realizando audiências públicas em cada uma das 22 regiões dos Coredes, encarregando-se de sistematizar os pleitos das diferentes localidades, que foram então encaminhados e votados pelos deputados, sendo aprovadas 224 emendas.

Dilemas da gestão metropolitana

Das experiências relatadas, depreende-se que existe paralelismo de ações e um certo grau de oposição entre as várias formas de participação, por influência das diferentes orientações político-partidárias. Isso fica evidente na RMPA, onde também atuam organismos como a Metroplan e a Granpal (Figura 2). Veja-se o caso do Corede metropolitano do Delta do Jacuí, que abrange 9 municípios, entre eles a cidade capital, com todo o seu peso econômico e político, e outros quatro que também têm Orçamento Participativo (Alvorada, Gravataí, Cachoeirinha, Viamão).

Os Coredes da Região Metropolitana de Porto Alegre foram os últimos a ser implantados. Até 1994, existiam expectativas, especialmente por parte da Metroplan, de que a

totalidade (ou pelo menos a maioria) dos municípios da RMPA viesse a constituir um só e grande Conselho Regional. Tais expectativas foram frustradas quando, em 1994, foi criado o Corede-Vale dos Sinos. Permaneceram à margem desse processo os municípios de Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Triunfo e Viamão, até 1996, quando então foram agrupados no Corede-Delta do Jacuí.

As influências político-partidárias ficam patentes no fato de que o Corede-Delta foi o que menor participação teve na Consulta Popular de 1998 (1,5% dos eleitores). Em 1999, a presidência desse Conselho passou a ser exercida pelo prefeito de Porto Alegre que, a partir daí, orientou-se claramente para o Orçamento Participativo Estadual. Por outro lado, o Corede-Delta não teve participação ativa no Fórum Democrático, ao que tudo indica, em função do contexto de polarização partidária em que foi criado.

Outra questão que pode ser examinada à luz das experiências mencionadas é a da dinâmica político-administrativa no âmbito supramunicipal, que se caracteriza por dispor de instrumentos diferentes dos que se podem utilizar no município – nesse sentido, pode-se questionar a eficácia da transposição de modelos de uma para outra escala, como parece ser, em vários aspectos, o caso do OP de Porto Alegre aplicado no âmbito estadual.

Outro ponto que tem sido bastante polemizado é a insistência em manter algumas dessas práticas na informalidade, ante o art. 19 da Constituição gaúcha, que estabelece que a participação política popular se realize "através de mecanismos estáveis", instituídos "na forma da lei". Foi essa a base para a implantação, em 1998, do sistema de descentralização das decisões regionais sobre o orçamento estadual, a serem validadas através de Consultas Populares em cada região. Atualmente, permanecem na informalidade os Orçamentos Participativos municipais e estadual; em contraposição, são normatizados por lei os Coredes (Lei n. 10.283/1994) e a Consulta Popular (Lei n. 11.179/1998), assim como o foram, no município de Porto Alegre, os Conselhos Populares (Lei Complementar n. 195/1998).

As práticas inovadoras de gestão têm fornecido, também, farto material à discussão – de natureza essencialmente política sobre as vantagens ou desvantagens das formas diretas de governo. Alguns analistas chamam a atenção para a tecnicidade e complexidade das informações necessárias à tomada de decisões na esfera pública. Segundo eles, deve-se ter em conta que, embora o processo de descentralização política tenha atingido unidades territoriais cada vez menores (no caso do Orçamento Participativo, não apenas o município ou a cidade, mas o bairro e mesmo o quarteirão), a decisão e a gestão dos negócios públicos não podem ser, em sua totalidade, desempenhadas pela população inteira. De seu ponto de vista, a escolha de representantes, através de procedimentos mais ou menos formalizados, continua sendo indispensável (Tavares, 2000).

Mas há aqueles que afirmam estar a democracia contemporânea a tal ponto debilitada por uma série de desvios (corrupção, fraude eleitoral, entre outros) que só a democracia direta seria capaz de revitalizar a política, criando novos procedimentos e

devolvendo substância à democracia representativa. A meio caminho encontram-se os que vêm como desejável o aumento da participação popular autônoma (através de instituições como a consulta popular, a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo e a ação revocatória de mandato)²⁰, como via para aprimorar ou corrigir, mas não substituir a representação parlamentar e o governo representativo.

Conclusão

A Região Metropolitana de Porto Alegre é, na atualidade, um território que passa por um conjunto de significativas transformações econômicas, sociopolíticas e institucionais, a exemplo de outras regiões metropolitanas brasileiras. Sob o impacto da reestruturação produtiva, há um processo de realocização de atividades produtivas (principalmente industriais), modificações na estrutura do mercado de trabalho e novas configurações socioespaciais. A Região enfrenta, também, os problemas decorrentes do esgotamento do modelo anterior de gestão e planejamento, acompanhado da diminuição da capacidade decisória do organismo metropolitano.

Se, por um lado, ainda não foram resolvidos problemas antigos, a complexidade da situação atual acrescentou outros, cuja solução não é exclusivamente técnica.

Em um contexto de forte tradição municipalista, desde o início dos anos 1990 multiplicaram-se no estado as iniciativas no sentido de efetivar a participação da sociedade, em diferentes níveis e formas, para a formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, inclusive as que dizem respeito à gestão metropolitana. Nos municípios e, mais recentemente, também no âmbito do estado, têm surgido práticas inovadoras, das quais a mais conhecida e analisada é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, vigente desde 1989, e hoje já adotado por vários outros municípios, principalmente da RMPA. No âmbito estadual, destaca-se a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), seguidos da Consulta Popular, do Orçamento Participativo Estadual e do Fórum Democrático.

Transcorrida mais de uma década do início desse processo, esse conjunto de experiências de gestão cooperativa, com seus diferentes instrumentos, constitui uma fonte ensinamentos sobre como enfrentar problemas e produzir soluções negociadas, capazes de garantir condições de governabilidade e governança.

Sheila Villanova Borba

Socióloga, pesquisadora do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, da Fundação de Economia e Estatística - FEE/RS. E-mail: sheila@ig.com.br

Carla Giane Souza Cunha

Economista do Deplan/Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS.

Notas

Este texto, apresentado na XXV Reunião Anual da Anpocs, é um subproduto do projeto de pesquisa "Desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Porto Alegre", em desenvolvimento no Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, da Fundação de Economia e Estatística (Neru/FEE-RS).

1. Até 1988, o RS era o único estado brasileiro que garantia aos municípios o direito a terem uma carta própria – os demais regiam-se por regime jurídico único.
2. Para isso contribuiu, provavelmente, a lei de loteamentos em Pano Alegre (nº 1233, de 1954), uma vez que os municípios vizinhos ainda não tinham regulamentação do uso do solo.
3. Este item e o próximo estão embasados, principalmente, no mais recente trabalho de Alonso (2001), apresentado no IX Enanpur.
4. Desde a década de 1980 essa subdivisão vem sendo usada pela Metroplan, para efeitos de análise (Figueiredo apud Martins, 1992).
5. Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara.
6. Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Montenegro, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, Sapucaia do Sul, Triunfo, Viamão.
7. Em 1990, 73,29% dos empregados na indústria na RMPA-1 estavam no segmento calçadista. No auge do crescimento das exportações, as empresas do Vale recorriam ao emprego de menores e também ao transporte diário de trabalhadores dos municípios vizinhos, para suprir suas necessidades de mão-de-obra.
8. Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED/RMPA) - realizada desde 1992, através do Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, Seade-SP e Dieese.
9. Veja-se o projeto de Lei Complementar (PLC 0228/99) para a inclusão automática na RMPA de todos os municípios distantes até um raio de 100 km do marco zero de Porto Alegre, bem como todos os que venham a ser criados por desmembramento daqueles.
10. Dentre eles, a conurbação, a preservação do meio ambiente (principalmente no que respeita à uniformização de critérios de proteção de mananciais, disposição de resíduos sólidos), manutenção de características que constituem patrimônio histórico e natural – nesses aspectos, qualquer concorrência entre municípios é predatória. Também integram o rol das questões comuns o transporte intra-regional, as regras de parcelamento do solo, programas de habitação e regularização fundiária e os empreendimentos com impacto regional, como os megaloteamentos, grandes empreendimentos industriais, etc.
11. Pelotas (RS) e Lages (SC), na década de 70 (nas administrações dos prefeitos Bernardo de Souza e Dirceu Carneiro, respectivamente), foram as cidades pioneiras, causando grande interesse em todo o país, numa época em que o município era uma espécie de trincheira de resistência ao autoritarismo.
12. Não seria possível apresentar aqui uma descrição minuciosa do funcionamento do OP; isso pode ser encontrado em Fedozzi (2000).
13. As Plenárias Temáticas são: 1 - Saúde e Assistência Social; 2 - Circulação e Transporte; 3 - Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 4 - Educação, Esporte e Lazer; 5 - Desenvolvimento Econômico e Tributação; 6 - Cultura.

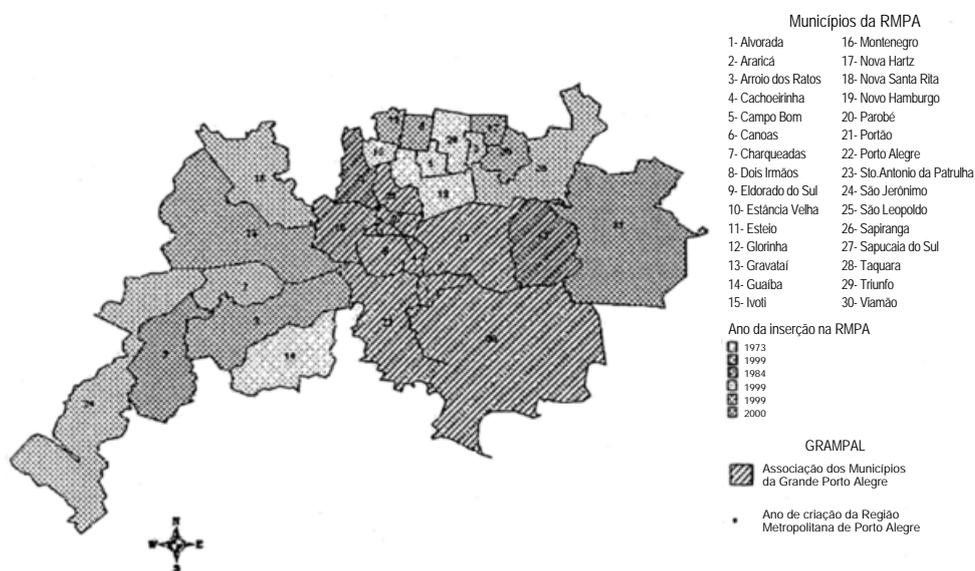
14. Atualmente, estuda-se a possibilidade de realizar todo o processo em uma só rodada anual de reuniões, por região.
15. Trata-se de uma estimativa, pois não há dados exatos disponíveis.
16. Anteriormente, existiu o Programa Estadual de Descentralização Regional, no governo de Pedro Simon.
17. O montante a ser aplicado não seria inferior a 35% das Despesas de Investimento do Tesouro do Estado, considerando despesas livres e vinculadas.
18. As regiões com PIB *per capita* inferior a 70% do PIB *per capita* estadual recebem ponderação de 1,5 por habitante; regiões com PIB *per capita* entre 70% e 80% têm peso 1,3 por habitante; demais regiões (PIB *per capita* igual ou superior a 80% do estadual), 1,0 por habitante.
19. A designação de um coordenador como cargo de confiança do governo para cada uma das 22 regiões, sobrepondo-se à estrutura dos Coredes, foi motivo de forte conflito na implantação do OP-RS.
20. *A consulta popular* pode ser praticada periodicamente em decisões públicas importantes, que se repetem a intervalos regulares (ex; orçamento anual); a *iniciativa popular* é cabível na proposição de projetos de lei, nas três instâncias políticas da federação; o *plebiscito*, no Brasil, é um requisito para as decisões legislativas que envolvem criação, incorporação, fusão, subdivisão e desmembramento de estados e municípios; o *referendo* é uma consulta formulada após a publicação do ato legislativo ou administrativo, como condição para sua vigência, validade e eficácia; a *ação revocatória de mandato* – direito que tem certa parcela do eleitorado de revogar o mandato de um representante legislativo ou mesmo um detentor de poder executivo – não é reconhecida no sistema constitucional brasileiro (Tavares, 2000).

Referências

- ABERS, R. (1997). Inventado a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: 7º ENCONTRO DA ANPUR. Recife. *Anais*, UFPE, pp. 1735-1759.
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. (1990). "Crescimento interregional no Rio Grande do Sul nos anos 80". In: ALMEIDA, P. F. (coord.) *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*. Porto Alegre, FEE.
- ALONSO, J. A. F. (2001). *Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90*. IX ENANPUR. Rio de Janeiro.
- AZEVEDO, S. de e GUIA, V. (2000). "Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, IPPUR/UF RJ-FASE e Revan.
- BANDEIRA, P. S. (1999). *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília, IPEA (Texto para discussão, n. 630).

- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- _____(2000). *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- GENRO, T. (1999). *O futuro por armar: orçamento participativo, a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Perseu Abramo.
- Informe PED*, ano 10, número especial, janeiro/2002. PED-RMPA, Convênio FEE, FGTAS/Seine-RS, Seade-SP, Dieese, apoio PMPA.
- LAGEMANN, E. (1978). *A industrialização no Rio Grande do Sul: um estudo histórico*. Porto Alegre, UFRGS/Iepe.
- MAMMARELLA, R. (2000). "Economia e ocupação no espaço metropolitano: transformações recentes de Porto Alegre". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- MARTINS, C. H. B. (1991). Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 20, n. 2.
- NOGUEIRA, A.; DAMIANI, A. e HAUSER, G. (1998). *O mapa dos novos investimentos no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Projeto RS 2010.
- PESAVENTO, S. J. (1983). *RS: agropecuária colonial e industrialização*. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- RIBEIRO, L. C. Q. (org.) (2000). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- RIBEIRO, P. O. (2000). *Fórum democrático: discurso e prática*. Porto Alegre, Corag.
- TAVARES, J. G. (2000). *Totalitarismo tardio: o caso do PT*. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- XAVIER SOBRINHO, G. G. de F. e KRELING, N. H. (2001). *Mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre nos Anos 90*. VI Seminário Internacional de Investigadores Ibero-americanos sobre Globalización y Territorio. Rosário/ARGENTINA (mayo).

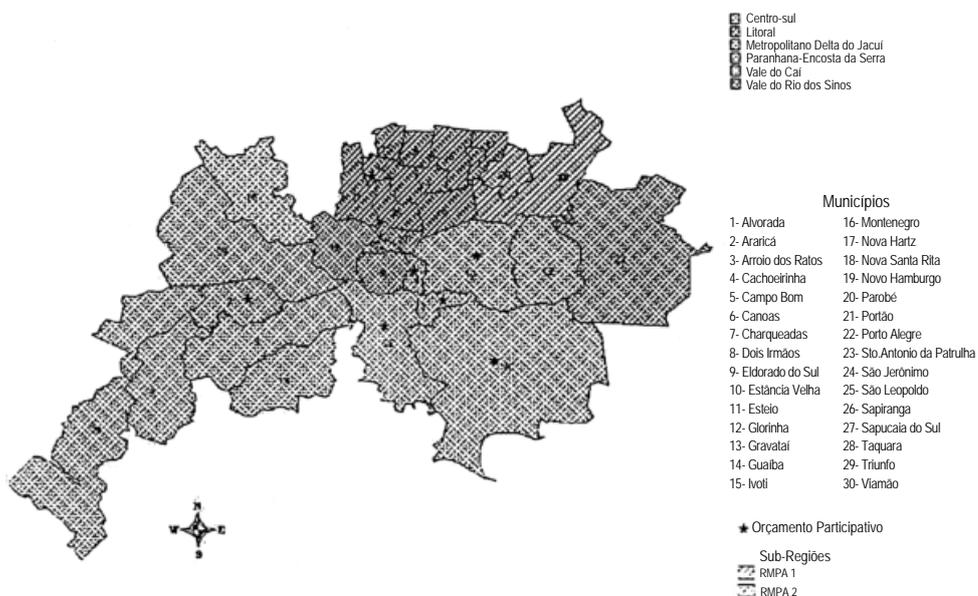
Figura 1 – Ano de inserção dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2001



Fonte: FEENERU

Figura 2 – Sub-divisões político-administrativas da Região Metropolitana de Porto Alegre

Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e Orçamento Participativo (OP) - 2001



Fonte: FEENERU