

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 6 – QUESTÕES DE ARTICULAÇÃO MUNICIPAL: APROXIMAÇÕES AOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO ESPÍRITO SANTO
<b>Autoras</b>	Latussa Laranja Monteiro Nathalia Nogarolli Bonadiman Imbroisi
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo6">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo6</a>

<b>Título do livro</b>	DIÁLOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESCALAS, AGENDAS E ASPECTOS FEDERATIVOS NO URBANO BRASILEIRO
<b>Autor</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-062-2
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## QUESTÕES DE ARTICULAÇÃO MUNICIPAL: APROXIMAÇÕES AOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO ESPÍRITO SANTO

Latussia Laranja Monteiro<sup>1</sup>  
Nathalia Nogarolli Bonadiman Imbroisi<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo responde ao desafio proposto de dialogar com os temas discutidos nas sessões virtuais e na Nota Técnica para Discussão *Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Essa nota foi elaborada no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para apoiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O objetivo é reunir e atualizar as discussões sobre política urbana no Brasil, com foco específico nas questões de articulação municipal.

Dessa forma, o capítulo apresenta como mote de discussão o projeto DRS do Espírito Santo, uma experiência de planejamento na esfera estadual atualmente em execução.

Concebido para qualificar a relação da política, principalmente nos âmbitos municipal e estadual, a partir da lógica regional de integração, pretende “promover o desenvolvimento de forma mais equitativa e distribuir os benefícios gerados por todo o território” (IJSN, 2022a, p. 11).<sup>3</sup> Ademais, visa à descentralização das oportunidades para além da Região Metropolitana (RM) da Grande Vitória.

O referido DRS é composto por dois pilares complementares de atuação: i) projeto de pesquisa conduzida pelo IJSN, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes); e ii) conselhos de desenvolvimento regional sustentável (CDRS), a cargo da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (Sectides).

1. Coordenadora-geral do projeto Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Espírito Santo; e especialista em estudos e pesquisas governamentais no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). *E-mail*: <latussia.b@gmail.com>.

2. Pesquisadora do projeto DRS do Espírito Santo no IJSN. *E-mail*: <nathalianbonadiman@gmail.com>.

3. Mais informações em: <http://drs.ijsn.es.gov.br/projeto#oquee>.

A pesquisa<sup>4</sup> esteve incumbida de suprir as microrregiões de um plano de desenvolvimento regional sustentável, elaborado em conjunto com os CDRS e composto por diagnóstico e plano de ação, além de estabelecer informações para o seu monitoramento. Já os CDRS são as instâncias de governança e pactuação territorial que pretendem ser perenes e que articulam com representantes da sociedade e de níveis de governo diversos. Por meio dos CDRS, foi possível ampliar o alcance da pesquisa aplicada ao planejamento regional por meio da interlocução entre pesquisadores, gestores e atores sociais.

Seguindo a premissa de descentralização, a vertente do trabalho buscou fortalecer uma rede de estudos capilarizada, que constituiu o embrião de um aprofundamento conceitual necessário ao entendimento do território como elemento agregador das investigações futuras e de apoio às proposições das políticas públicas. Dessa forma, incluiu a participação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). Insta ressaltar a decisão consciente do aporte de recursos para fomento de grupos de pesquisadores, coordenados por professores doutores, em um momento de cortes de orçamento para a ciência no Brasil.

Para efeitos do diálogo proposto neste capítulo, a ênfase será dada ao pilar da instalação dos conselhos, ocorrida no mundo pré-pandemia, o qual será mais bem descrito adiante.

Além desta introdução, o capítulo possui outras quatro seções. A segunda se aproxima das dificuldades trazidas pelas atribuições dos diferentes entes na efetivação da política urbana. A terceira seção evidencia aspectos da realidade do Espírito Santo, que necessitam de atenção integrada. A quarta seção trata especificamente dos CRDS, como experimento de fórum multidisciplinar para estabelecimento de agenda prioritária de desenvolvimento. A quinta seção traz as conclusões finais, que levantam as principais restrições do projeto e os desafios que se avizinham, muitos dos quais são semelhantes aos da PNDU.

## 2 NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO MULTIESCALAR

A questão da articulação municipal como parte de uma PNDU deve partir da constatação de que os marcos legais e normativos atuais tratam como iguais os mais de 5 mil municípios do Brasil. Nada pode estar mais distante da realidade. Ademais, os principais instrumentos “prescritos” para remediar as discrepâncias e os desequilíbrios regionais parecem aplicáveis apenas aos maiores e mais influentes nós da rede de cidades – ela própria é extremamente desigual.

---

4. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDU/IRMGV) foi elaborado como projeto de pesquisa e recebeu apoio da Fapes.

A inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988 de fato representou um marco na normativa urbanística brasileira. Por meio dos arts. 182 e 183, reconheceu-se a importância de garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade e a responsabilidade municipal na condução da política de desenvolvimento urbano local, cujo instrumento básico é o plano diretor municipal (PDM).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que normatizou os artigos da política urbana, reafirmou o papel central do PDM na regulação urbanística ao atrelar o atendimento da função da propriedade urbana a esse plano e definir sua abrangência espacial para todo o território municipal (Brasil, 2001, art. 39).

Contudo, se, por um lado, a ampliação das atribuições municipais foi vista como um importante passo durante a redemocratização do país, que saía do período da ditadura militar com sua Constituição Cidadã; por outro lado, é patente que os municípios encontram grandes dificuldades em fazer frente a suas competências. Isso ocorre tanto porque há dificuldades de ordem fiscal e tributária quanto porque os limites físicos das administrações municipais são extrapolados por uma série de fatores que clamam por soluções compartilhadas.

O município é o executor da política de desenvolvimento urbano, mas deve se subordinar às diretrizes gerais, uma vez que é da União a competência de legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e dos estados a competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões de planejamento. O objetivo é, assim, “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988, art. 25).

Portanto, apesar dos avanços e do crescente aparato regulatório, no Brasil há um nítido descolamento entre planejamento, gestão municipal e aplicabilidade dos instrumentos jurídico-urbanísticos, o que resulta em padrões de desenvolvimento urbano em desacordo com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988, art. 225).

Ademais, em alguns casos, como no das microrregiões de planejamento, os limites da agregação dos municípios não encontram par em agentes governamentais envolvidos em sua ação, ou mesmo nos consórcios públicos e nas associações de municípios criados para fazer frente às demandas, os quais “mostram ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos” (Costa, 2021 *apud* Ipea, 2020, p. 58), mas que encontram os gargalos financeiros comuns à atuação pública.

Esse é o caso clássico da (não) cooperação metropolitana no Brasil, em que o equilíbrio ambiental, atrelado ao uso do solo urbano, deve observar que o conjunto de municípios metropolitanos funciona, de fato, como uma única cidade. Nesse sentido, seria esperado que a oferta de soluções voltadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) fossem pensadas para o conjunto metropolitano, ou, ao menos, para a área efetivamente conurbada. Não obstante os avanços trazidos

no Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, sabemos que ainda há muito a se construir no campo da gestão interfederativa, principalmente após as modificações da Lei Federal nº 13.683/2018 (Brasil, 2018), por exemplo, a retirada dos prazos de elaboração do PDUI.

A “ausência de integração entre políticas que se realizam sobre um mesmo território” (Ipea, 2020, p. 27) ainda é um dos principais desafios nesse cenário, uma vez que impede, o mais das vezes, a análise conjunta entre políticas originadas em diferentes órgãos setoriais e divididas em orçamentos distintos.

A eficiência no gasto público se amplia à medida que cresce a consciência de crise ambiental e climática. Desse modo, buscam-se novos sentidos para desenvolvimento, alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em substituição àquele pautado comumente como crescimento econômico medido em termos de produto interno bruto (PIB). Em termos urbanos, a Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat III, 2021) mostra a crescente consciência da necessidade de atuação, em escala intermediária, capaz de agregar esforços isolados dos estados e dos municípios para solucionar problemas de cunho espacial, os quais de outra maneira perdem em sinergia e convergência.

Decorre daí a necessidade de se buscar permanentemente a integração das ações, enfrentando as dificuldades da cooperação institucional, tanto horizontal, em um mesmo nível de governo; quanto vertical e interfederativa, articulando os entes federados nos seus três níveis e garantindo a participação social.

Já se adivinha que tal integração não acontece sem que seja desenhado e obedecido algum grau de governança.

A questão da governança é central para que se alcancem resultados sinérgicos, uma vez que, para o público-alvo das políticas, o resultado nem sempre vai evidenciar as parcelas de responsabilidade de cada setorial envolvida na qualidade geral do espaço, principalmente quando somados os resultados de políticas setoriais (saúde, educação, assistência, meio ambiente e segurança) e os das políticas especificamente espaciais urbanas (mobilidade, saneamento e habitação).

Em comum com a PNDU, o DRS do Espírito Santo sustenta a relevância de uma *visão estratégica sobre o território* (Ipea, 2020, p. 13) pautada na multiescalaridade e nas relações interfederativas, em observância ao sistema urbano brasileiro e à utilização da rede de cidades como ponto de apoio das possibilidades de mudança.

Apesar de toda a diversidade e das diferenças de escala que englobam a noção do território, é a governança que ao fim pode incorporar o elemento territorial como o lócus integrador das políticas públicas que visem a um maior equilíbrio entre as partes.

Para a implementação da PNDU, tomou-se como premissa uma *visão de território* que permitisse abordar o urbano de maneira ampla. Então, demarcou-se que:

[Para a PNDU] O território é concebido como a delimitação física de um espaço que abriga uma população com traços de coesão e identidade ambiental, social e cultural, definidos a partir de processos urbanos, caracterizados por uma mutiescalaridade de demandas e outra multidimensionalidade institucional, realizados por seus distintos grupos sociais constitutivos (Ipea, 2020, p. 42).

O planejamento regionalizado do Espírito Santo se baseia em uma divisão do estado em dez microrregiões, sendo a RM da Grande Vitória a primeira delas. Já as demais são: Central Serrana, Sudoeste Serrana, Central Sul, Litoral Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste (mapa 1).

## MAPA 1

## Divisão microrregional do Espírito Santo



Fonte: IJSN (2020).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dessa maneira, para se distribuírem as condições de prosperidade a todo o estado, é preciso considerar as desigualdades entre as microrregiões, os aspectos transversais integradores e, sem dúvida, as diferentes capacidades de os governos municipais implementarem e gerirem diretrizes gerais. Para isso, consideram-se as discrepâncias técnicas, financeiras e de gestão presentes na RM, mas agudizadas nas microrregiões de planejamento, que agregam os demais 71 municípios do interior.

O fato de a RM da Grande Vitória contar com um sistema gestor metropolitano desde 2005, cabe ressaltar, foi entendido como preponderante para a elaboração do principal instrumento de gestão compartilhada, o PDUI/RMGV – Lei Complementar Estadual nº 872/2017. Assim, o DRS do Espírito Santo inicialmente institui as instâncias de pactuação das políticas (os conselhos) e, em sequência, elabora diagnósticos e plano de ação para os territórios formados pelas microrregiões de planejamento do estado, excetuada a RM.

### 3 DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESPÍRITO SANTO

Algumas assimetrias no território capixaba constituem ponto de apoio exemplificativo para a discussão com a PNDU, pois “são expressão de processos socioespaciais diversos, alguns de larga duração, que se manifestam em diferentes escalas – da intraurbana à macrorregional –, nas quais os agentes/atores, usando os atributos do(s) território(s), forjam sua própria produção” (Ipea, 2020, p. 5).

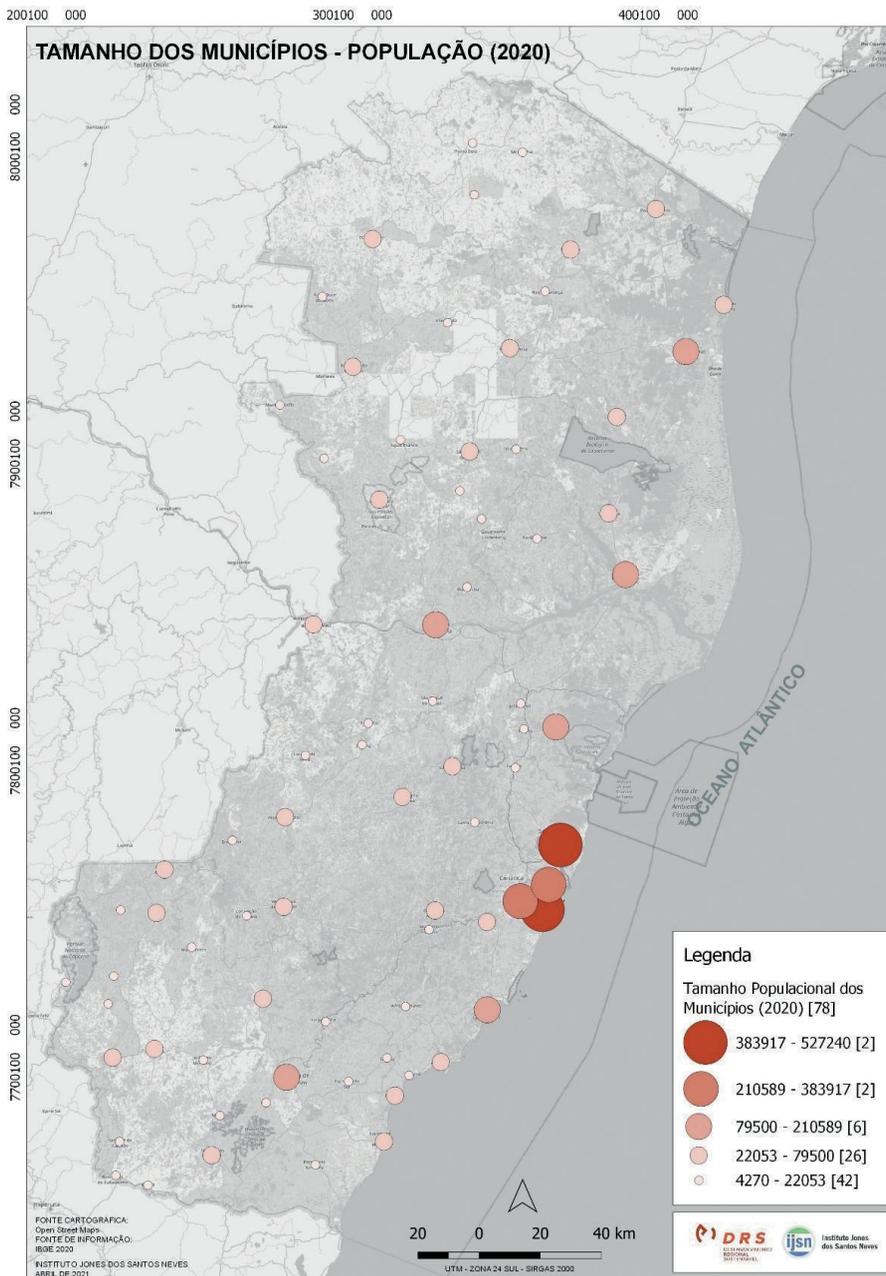
No Espírito Santo o panorama das assimetrias internas não é oposto ao do restante do país. O primeiro apontamento pode ser feito com relação às diferenças entre o litoral e o interior capixaba. No litoral está mais da metade da população<sup>5</sup> e mais de 70% do PIB (IJSN, 2020) e dos empregos formais.<sup>6</sup> Nesse sentido, os mapas 2 e 3 mostram a distribuição da população e do PIB nos municípios do estado.

5. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21 jun. 2021.

6. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2018>. Acesso em: 7 jun. 2023.

## MAPA 2

## População dos municípios do Espírito Santo



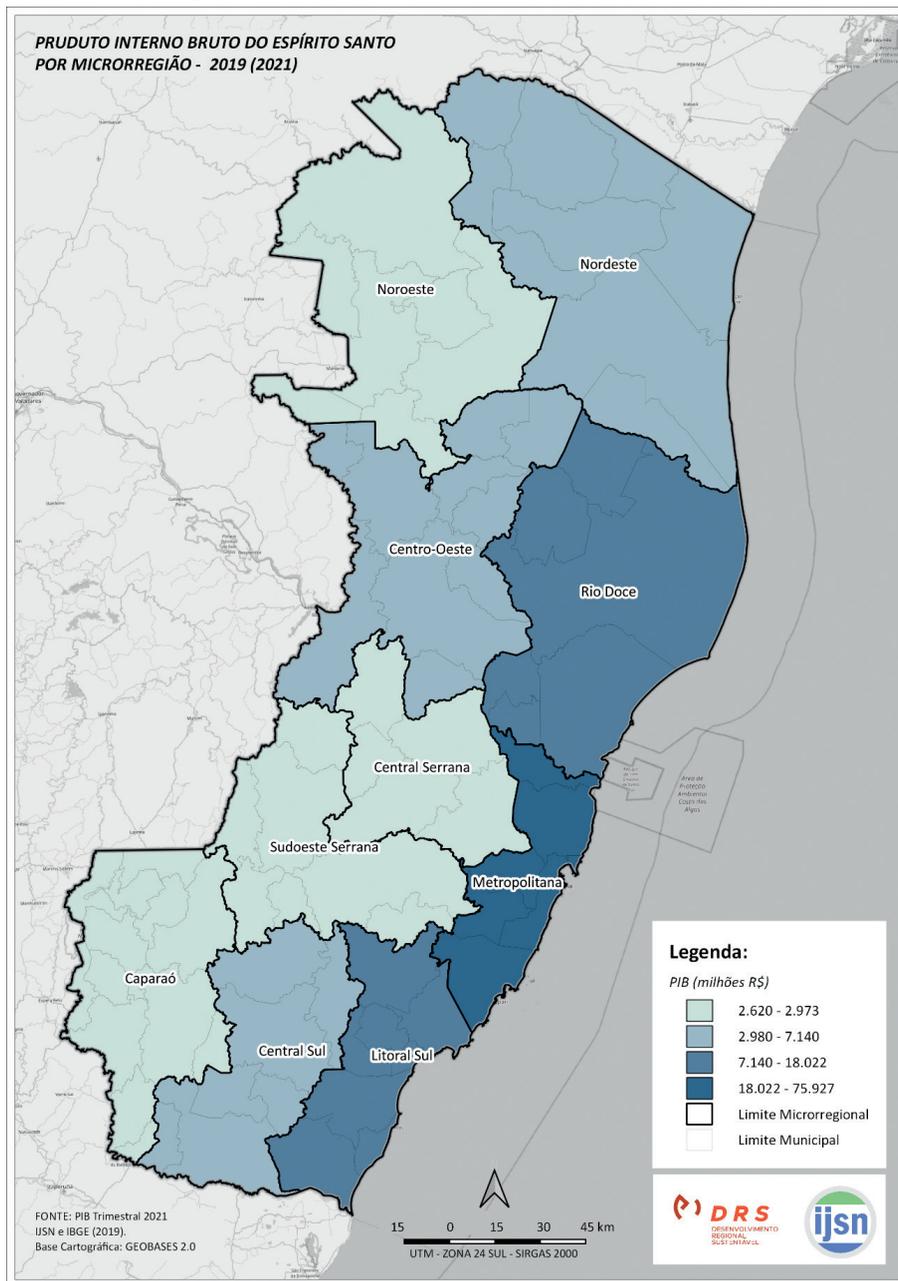
Fonte: IJSN (2022).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

### MAPA 3

#### PIB microrregional do Espírito Santo



Fonte: IJSN (2021a).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os aspectos transversais a serem observados em busca da integração de políticas espaciais abrangentes são múltiplos e complexos. Essa análise, relacionada aos objetivos expostos, cita brevemente, a título de exemplo, dois aspectos preponderantes no diálogo entre as questões de articulação municipal da PNDU e os aspectos do território do Espírito Santo, alvo do projeto DRS: finanças municipais e água.

O porte do município e o nível de sua atividade econômica costumam estar atrelados às capacidades de sua estrutura produtiva, que regula aspectos como a relação de oferta ou a dependência de serviços e suas capacidades de arrecadação. Brandão (2007), ao tratar das principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, enfatiza o seguinte:

A origem do processo que dá início ao crescimento econômico regional é, geralmente, a dotação, inicial e relativa, de recursos naturais e fatores produtivos. Existe uma tendência inerente a se agruparem, aglomerarem e concentrarem as pessoas e as atividades econômicas, e sua distribuição geográfica segue um padrão assimétrico (Brandão, 2007, p. 60).

As assimetrias, portanto, além de esperadas, refletem a forma como foram sendo constituídas as diferenciações espaciais no campo da produção voltada à exportação. Esta foi inicialmente de produtos agrícolas, em especial o café, e em sequência de produtos semi-industriais, sobretudo os siderúrgicos. A estrutura industrial-portuária, impulsionada pelo ciclo desenvolvimentista do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), foi sendo ampliada e cria, até os dias atuais, demanda por serviços especializados, principalmente concentrados na RM da Grande Vitória. Resulta dessa realidade histórico-concreta a macrocefalia da mencionada RM em relação às demais microrregiões do estado.

Ressalte-se a dicotomia entre o Estado de bem-estar social, expresso na Constituição Federal de 1988, e o “perfil anticrescimento da estrutura tributária brasileira” (Ipea, 2020, p. 58), expresso em aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que reduziu ou limitou a já curta capacidade de financiamento e de investimentos públicos.

Estudo específico sobre as finanças municipais nas microrregiões do DRS do Espírito Santo<sup>7</sup> apontou que as receitas das microrregiões capixabas são majoritariamente compostas por transferências relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Observa-se uma aparente falta de vontade das gestões na ampliação das receitas tributárias de base municipal, sempre muito impopulares (IJSN, 2021a).

7. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN\\_Caderno\\_DRS-01.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-01.pdf). Acesso em: 20 set. 2021.

Outro aspecto a se considerar como pano de fundo é a presença da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>8</sup> nos municípios ao norte do Espírito Santo, que contam com incentivos fiscais federais, além de facilidades para tomar crédito por meio do Banco do Nordeste. Outra exceção é a Litoral Sul, cujos investimentos estão relacionados à exploração de petróleo no mar. Seja como for, é baixa a capacidade dos municípios para influenciar a atração de novas empresas e investimentos, além da fragilidade financeira de promover o desenvolvimento, seja por infraestruturas, seja por serviços.

A descentralização do desenvolvimento pode se apoiar no incentivo a atividades complementares, encadeadas aos projetos existentes, e na agregação de valor nas cadeias produtivas para os municípios de menor arrecadação, sobretudo voltados à agropecuária.

Nesse segmento, o mapa 4 mostra a distribuição espacial dos investimentos previstos para o Espírito Santo no período de 2019 a 2024. Percebe-se que os municípios localizados no litoral acumulam a maior quantidade desses investimentos. Do total dos projetos previstos (726), quatro das nove microrregiões, a saber, RM da Grande Vitória (303 projetos), Rio Doce (91 projetos), Litoral Sul (53 projetos) e Nordeste (61 projetos), somam a significativa parcela de 94,1% do montante anunciado (R\$ 42,7 bilhões). Os demais municípios e as microrregiões receberam investimentos (5,9%), em sua maioria, de projetos de infraestrutura (IJSN, 2021b).

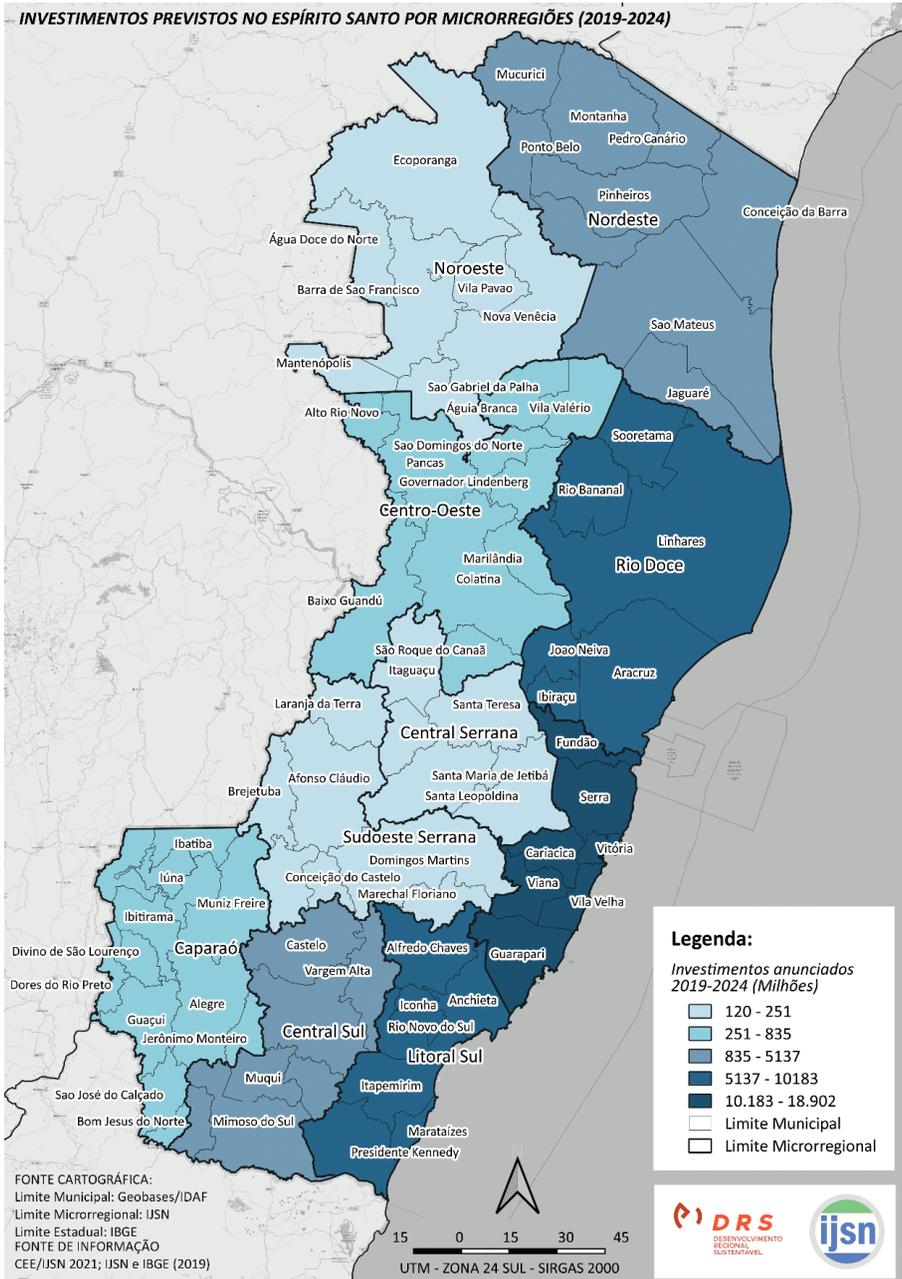
Com relação à água, elemento primordial para a manutenção da vida, o apontamento é a necessidade de se observar a divisão do território do Espírito Santo em onze bacias hidrográficas (mapa 5). Isso é o exemplo mais claro da necessidade de se compor o planejamento para além das linhas imaginárias dos limites municipais e, nesse caso, mesmo dos limites microrregionais.<sup>9</sup>

8. A Sudene tem o objetivo de reduzir o desequilíbrio nas regiões do Brasil e inclui 28 municípios do Espírito Santo.

9. Para mais informações, ver: *Caderno DRS 03: Diagnóstico de componentes ambientais relacionados à temática água e desenvolvimento regional sustentável do Espírito Santo*. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN\\_Caderno\\_DRS-03.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-03.pdf). Acesso em: 20 set. 2021.

## MAPA 4

### Investimentos previstos para o Espírito Santo (2019-2024)



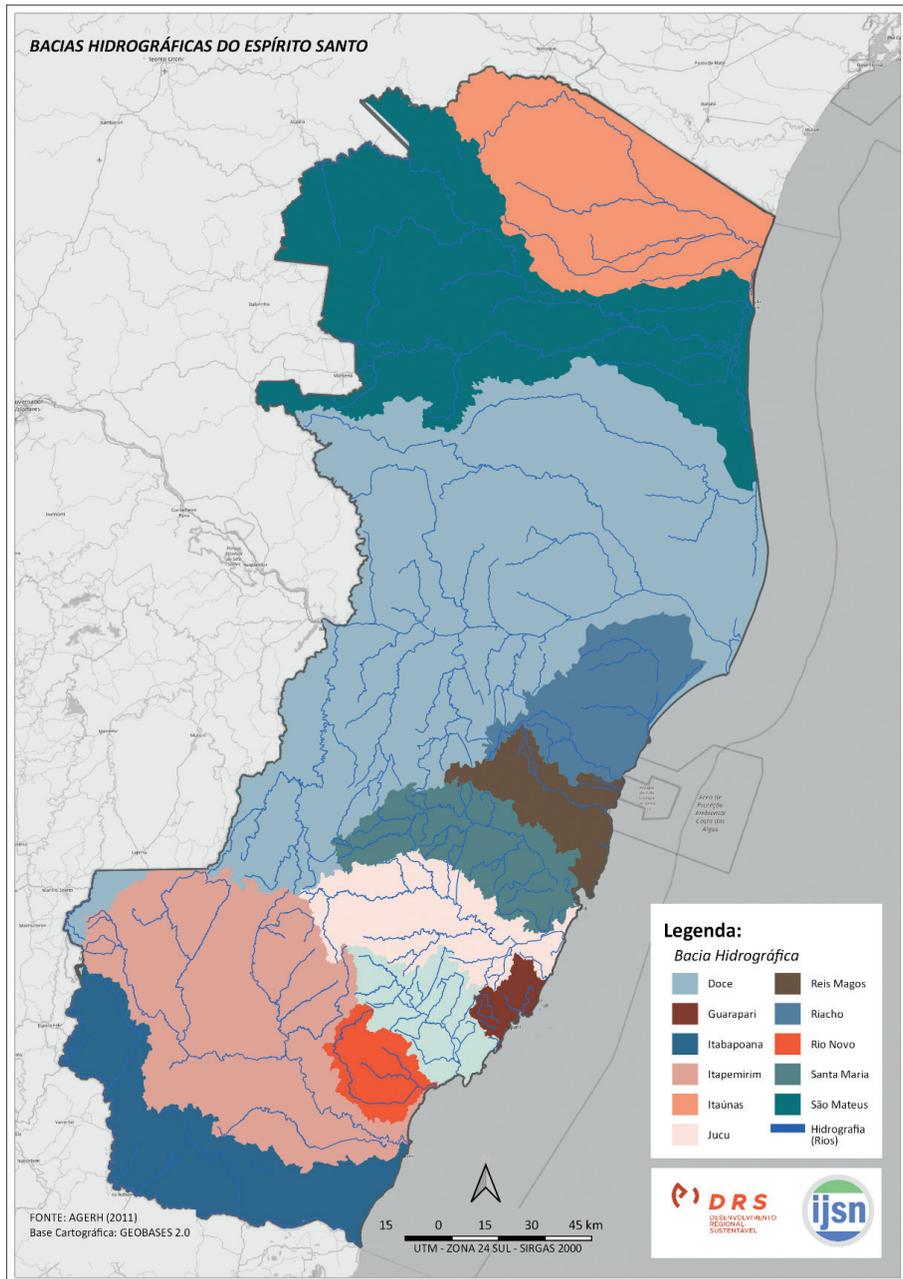
Fonte: IJSN (2021b).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

## MAPA 5

### Bacias hidrográficas no Espírito Santo



Fonte: Espírito Santo (2019).

Elaboração: Projeto DRS (2021c).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Embora todas as regiões hidrográficas do estado possuam planos de bacia além do plano estadual de recursos hídricos, há pontos de atenção com relação à sustentabilidade: a insuficiente proteção às bacias hidrográficas, o que “pressiona a disponibilidade quali-quantitativa dos recursos hídricos” (IJSN, 2021b); as microrregiões mais afetadas são Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste. As mesmas três microrregiões se repetem quanto à situação mais frágil no Índice de Segurança Hídrica<sup>10</sup> (ISH), somadas à Rio Doce e à RM.

É esperado que a ocorrência de eventos extremos relacionados a excesso e intensidade de chuvas ou de estiagem prolongada ocasione o tensionamento entre os impactos e a capacidade de minimizar os efeitos socioeconômicos, como na região norte do estado, onde 23 municípios estão inclusos nas áreas suscetíveis à desertificação – ASD<sup>11</sup> (MMA, 2004). Os municípios da microrregião Noroeste, no caso de Ecoporanga e Ponto Belo, têm os dois maiores percentuais de área ocupada com pastagens, a saber, 76,8% e 78,1%, respectivamente (IJSN, 2021d). Mais uma vez, parte da solução está em uma gestão eficiente do uso desse solo, capaz de evitar a ocupação de áreas propensas a risco e onde possam ser adotadas medidas de preservação e conservação ambiental.

Nos levantamentos realizados nas microrregiões, nos diagnósticos elaborados pelo Ifes e pela UFES, são citados os agravantes dessa ocupação. Como exemplos, é possível citar as extensas áreas de pastagem em franco processo de degradação e erosão do solo, o que está associado à perda da camada fértil, e o conseqüente aumento do assoreamento em corpos hídricos nos municípios das microrregiões Litoral Sul e Central Sul (IJSN, 2021d).

Importante destacar que, entre as fragilidades identificadas no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Espírito Santo (SIGERH), estão

recursos humanos restritos para o atendimento de demandas técnicas e operacionais elevadas; redes de monitoramento quali-quantitativos deficientes; dificuldade de adesão aos cadastros de outorgas e licenciamento ambiental; deficiência na fiscalização de infrações; potencial conflito de atribuições entre as instituições; *carência de coletivos e organizações civis organizadas nos espaços consultivos*, entre outros (IJSN, 2021b, p. 423, grifo nosso).

Os resultados mostram a limitação no cumprimento da gestão integrada dos recursos hídricos. O grifo destaca uma característica dos municípios menores, onde uma das carências é a baixa densidade institucional, somada por vezes a um cenário de baixa capacidade técnica, principalmente nos segmentos abertos à sociedade, o

10. O ISH segue metodologia construída pela Agência Nacional de Água (ANA, 2019) a partir da média simples de indicadores agregados em quatro dimensões de análise: humana, econômica, ecossistêmica e de resiliência.

11. Na categoria de áreas do entorno das áreas semiáridas e subúmidas secas segundo o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil).

que infelizmente está presente para além da gestão integrada de recursos hídricos. Nesse sentido, de maneira geral, conforme apontado no diagnóstico fruto do *Caderno DRS 3* (IJSN, 2021b), a aplicabilidade dos instrumentos de gestão, que fariam então a governabilidade desses recursos hídricos, é afetada, a título de exemplo, quando há baixo número de estações de monitoramento fluviométrico e baixa adesão aos cadastros de outorgas, ou quando a própria confiabilidade e fragilidade das informações repassadas se mostram como impeditivos para o gerenciamento e o monitoramento do controle dos recursos hídricos.

#### 4 A PACTUAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

O tema da participação perpassa o estabelecimento de propostas de ação em termos de políticas públicas, pois do contrário pode ser por demais insuficiente a resposta à questão “O que querem os territórios?”. Evidentemente é sabido que as respostas à pergunta variam de um conjunto de atores para outro, a depender das ideias que lhes dão suporte ou que defendem. São permeados por paradigmas do seu tempo e embebidos em conceitos e termos nem sempre exatamente traduzidos ou nem sequer enunciados claramente.

No âmbito do governo do estado, cabem à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)<sup>12</sup> a pactuação e a discussão tanto de prioridades quanto de execução, gestão e monitoramento. Desse modo, muito embora conte com rodadas de participação ampla em momentos específicos, como estrutura de governo, está restrita às ações que estão a cargo da administração. Logo, não abarca, evidentemente, iniciativas diretas da sociedade civil.

A governança do DRS tem o objetivo de elevar o nível da pactuação política com foco no território, o que resulta em agendas prioritárias de discussão compartilhada em substituição às listas de demandas que buscam suprir as necessidades municipais.

Ainda que muito desafiadora, criar uma estrutura que centralize suas atenções no território, de forma integrativa, busca suplantar a dificuldade dos fóruns de participação social em que, na maioria das vezes, o que ocorre é o diálogo entre pares, ou seja, entre aqueles que trabalham temas específicos e que estão convencidos de sua importância, a exemplo dos recursos hídricos, cuja escassez impacta todas as atividades humanas. No entanto, há participações assimétricas e fragilidades apontadas em setores que compõem os comitês de bacia.

Para evitar variações e mudanças de rumo repentinas ou, como é mais comum, o abandono de processos antes que possam gerar conclusões ou resultados mensuráveis, as definições estão ancoradas em atos públicos como

---

12. O Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo, que atua na SEP, desempenha o gerenciamento intensivo, identifica e aponta soluções de riscos e gargalos dos projetos estruturantes do governo do estado.

forma de minimizar as discontinuidades causadas por circunstâncias externas ou possibilitar sua retomada caso necessário.

Dessa forma, os CDRS foram criados como organismos consultivos e de participação social para as microrregiões de planejamento no Espírito Santo, segundo definição da Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011.<sup>13</sup>

A normativa redefiniu o desenho das microrregiões de planejamento, passando de doze para as atuais dez, e aponta para uma atuação regionalizada em que a participação social seja estimulada para a definição das diretrizes e das políticas regionais. Entre seus objetivos, a referida Lei nº 9.768/2011 cita o estímulo ao desenvolvimento econômico e social em bases regionais e trata da integração por mais de uma vez – na busca pela elevação da “qualidade dos serviços prestados visando à integração de planos, recursos físicos e financeiros e de ações em parceria com os demais níveis do Poder Público” (Espírito Santo, 2011) e diretamente na promoção das ações intersetoriais integradas.<sup>14</sup>

Destaca-se que, na sequência da Lei nº 9.768, em 2011, foi elaborado instrumento de planejamento de longo prazo do estado do Espírito Santo. Esse documento, denominado Plano de Desenvolvimento Espírito Santo para 2030 e conhecido como ES 2030, viria a substituir e complementar seu antecessor, o plano ES 2025. O ES 2030 utilizou metodologia de planejamento estratégico somada à ampliação da participação social como um conceito-chave de elaboração, de modo que foi simultaneamente construído por dezessete oficinas regionais, em cada uma das dez microrregiões do Espírito Santo, bem como por oficinas temáticas para discussão de quatorze temas propostos.

O ES 2030 propõe o aprofundamento da lógica de construção do planejamento sugerido pelo seu antecessor. Para isso estimulou significativamente a participação dos segmentos sociais e das lideranças, inclusive das 10 microrregiões, nos debates de temas relevantes para a atualidade do Espírito Santo (Espírito Santo, 2013, p. 17).

Em 2019, a participação social nas formulações das políticas públicas em âmbito federal sofreu os efeitos da desmobilização do aparato de conselhos e conferências, os quais, por fim, foram extintos por ato do Executivo.<sup>15</sup> Contudo, é retomada a perspectiva de desenvolvimento regional pactuado nas microrregiões do Espírito Santo após um período fortemente marcado pelo cenário de incertezas e pela cartilha de austeridade no setor público.<sup>16</sup>

13. Modificada pela Lei nº 11.174/2020.

14. Para ler o texto integral da Lei nº 9.768/2011, ver: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei97682011.html#Lei11174>.

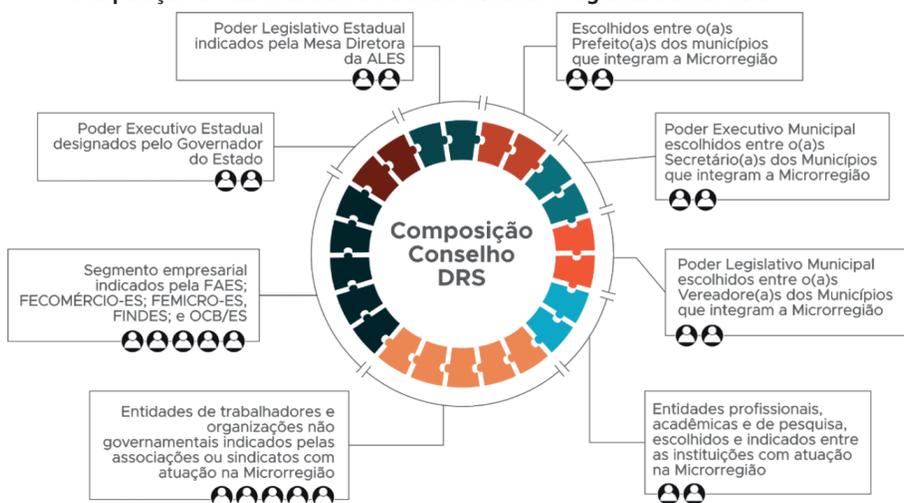
15. Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal.

16. Culminou com a PEC nº 241/2016, apelidada PEC da morte.

O esforço de mobilização para a criação dos conselhos foi conduzido pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional, da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (Sectides), responsável por estruturar e organizar em setores os principais agentes microrregionais. A estrutura de planejamento conta com o secretariado executivo da Sectides e com o IJSN, órgão de apoio técnico tanto da governança metropolitana quanto dos demais nove CDRS. Vinte e dois representantes das esferas públicas e da sociedade organizada compõem os CDRS. Eles são representados pelos poderes Executivo e Legislativo estadual e municipal, bem como pelo setor produtivo, pela sociedade civil e pelas instituições de ensino, com vistas à criação de um ambiente de pactuação e integração de interesses regionais (figura 1). A composição de cada conselho foi regulamentada pelo Decreto nº 4701-R, de 30 de julho de 2020.

FIGURA 1

Composição de um conselho de desenvolvimento regional sustentável



Fonte: IJSN (2022a).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Retomando a trilha da normatização, a partir do Decreto nº 4701-R/2020, os CDRS instituídos<sup>17</sup> passaram a ser vinculados à SEP. Definidos como órgãos colegiados de natureza consultiva e de participação social, esses conselhos possuem as seguintes finalidades:

17. A RM da Grande Vitória, que tem legislação própria, mantém-se vinculada ao Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e às demais estruturas da gestão metropolitana, conforme Lei Complementar nº 318/2005.

I – identificar as demandas de interesse das microrregiões do estado do Espírito Santo às quais estão vinculados;

II – recomendar programas, projetos e ações prioritárias nos diversos níveis de governo, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento sustentável das microrregiões;

III – sugerir medidas para aperfeiçoar a distribuição regional e setorial da aplicação dos recursos públicos nas microrregiões que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável;

IV – propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas, projetos e os recursos públicos que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável das microrregiões;

V – contribuir com o monitoramento dos programas e projetos de interesse regional;

VI – articular e estimular as lideranças políticas e sociais das microrregiões na construção e no acompanhamento de projetos e ações que contribuam para o desenvolvimento regionalmente equilibrado e sustentável; e

VII – articular ações que promovam a estruturação de projetos e empreendimentos privados e do terceiro setor que contribuam para o desenvolvimento regional sustentável (Espírito Santo, 2020a, art. 2º, incisos I a VII).

Por fim, a Portaria SEP nº 040-R, de 20 de outubro de 2020, entre outras providências, estabeleceu o regimento interno e definiu a composição dos CDRS em 22 membros assim distribuídos:

I – dois representantes escolhidos entre o(a)s Prefeito(a)s dos municípios que integram a Microrregião;

II – dois representantes do Poder Executivo Estadual designados pelo Governador do Estado;

III – dois representantes do Poder Legislativo Estadual indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;

IV – dois representantes do Poder Executivo Municipal escolhidos entre o(a)s Secretário(a)s dos Municípios que integram a Microrregião;

V – dois representantes do Poder Legislativo Municipal escolhidos entre o(a)s Vereador(a)s dos Municípios que integram a Microrregião;

VI – cinco representantes do segmento empresarial indicados pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Espírito Santo (FAES); Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo (FECOMÉRCIO-ES); Federação das Associações e Entidades de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Empreendedores Individuais do Estado do Espírito Santo (FEMICROES), Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES); e Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Espírito Santo (OCB/ES);

VII – cinco representantes de entidades de trabalhadores e organizações não governamentais indicados pelas associações ou sindicatos com atuação na Microrregião;

VIII – dois representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, escolhidos e indicados entre as instituições com atuação na Microrregião (Espírito Santo, 2020b, art. 2º).

Buscou-se equilibrar a representação do setor empresarial e as entidades de trabalhadores com cinco cadeiras cada. O setor público tem oito cadeiras, distribuídas entre o Executivo e o Legislativo municipal e estadual. Por fim, reservam-se duas posições para as entidades profissionais e acadêmicas, incluindo instituições de ensino e pesquisa.

Durante esse percurso de atuação do conselho, foram realizadas, dentro do processo do plano de ação, 73 reuniões. Estas foram distribuídas em três rodadas, sendo 18 reuniões com os CDRS para preparação; 27 para elaboração; e 28 com órgãos e entidades governamentais para integração do plano. Esses encontros tiveram o intuito de disseminar as principais informações, apresentar as etapas do trabalho e realizar votações para selecionar prioridades, bem como possibilitar a abertura de canal de diálogo permanente e contínuo. Além disso, foram produzidas dezoito<sup>18</sup> publicações específicas que sumarizam informações levantadas nos diagnósticos das microrregiões e apontam as diretrizes para o plano de ação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em mente os principais resultados e as restrições do projeto DRS do Espírito Santo como ferramenta da articulação municipal na escala regional, de início é necessário lembrar que foi inteiramente pensado para atuar a partir do território para o próprio território. Seu desenho, tanto na vertente da pesquisa quanto na de participação social mediante conselhos, considerava primordial o estabelecimento de equipes locais e a visita das equipes técnicas principais. Com o advento da pandemia da covid-19, foi preciso executar o projeto de forma virtual.

Apesar da principal adversidade, o maior risco, no entanto, é bastante comum: o da descontinuidade do processo, dada a complexidade e as exigências de pessoal e recursos envolvidos. Ainda que a virtualidade da execução tenha possibilitado “percorrer” centenas de quilômetros ao mudar o *link* da sala de conferência remota, é patente a maior interação gerada por meio do encontro presencial. Ademais, para o pesquisador lotado na RM da Grande Vitória, a vivência da realidade interiorana pode “calibrar” modos de se enxergar a realidade e de fato aproximar os investigadores de seu objeto de investigação concreto.

18. Os sumários executivos dos diagnósticos e as diretrizes do plano de ação estão disponíveis em: <http://drs.ijsn.es.gov.br/produtos#microrregioes>.

O aperfeiçoamento contínuo do planejamento levou à proposição de novas bases para a descentralização do desenvolvimento no Espírito Santo em 2011. Ademais, a redefinição das microrregiões de planejamento, a criação legal de conselhos de desenvolvimento e a elaboração de um planejamento de longo prazo lançaram as bases para a efetiva instalação, em 2019, de CDRS.

Resta a tarefa de se avaliar a própria composição dos CDRS, que deve ser aprimorada posteriormente, inclusive, a partir dos conflitos que sua própria existência pode descortinar. Exemplos disso são as divergências entre os atores responsáveis pelas diversas políticas públicas e a baixa capacidade de se comunicarem entre si e com a sociedade, o que pode acarretar confrontos entre expectativas locais e prazos e/ou execução.

Os embates entre atribuições e capacidades orçamentárias, que geram listas de demandas, vão continuar existindo e ensejando as respostas por múltiplas vias, a despeito de agendas prioritárias de discussão compartilhada, por exemplo, as emendas parlamentares federais e estaduais.

Assim como apontado na contextualização para a nascente PNDU, no âmbito do atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a integração horizontal nas setoriais é um ponto de atenção, não obstante a estrutura de monitoramento de projetos do governo do estado.

Quanto à integração vertical entre municípios, estado e União, desafio nada novo ou trivial, ela apenas poderá ser avaliada com base na perenidade do processo. Sem dúvida a articulação de planos nas três esferas da Federação, tal qual preconizado por uma PNDU, é a chave para o atendimento dos desafios em contexto de heterogeneidade e polarização da rede urbana brasileira.

## REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Plano Nacional de Segurança Hídrica**. Brasília: ANA, 2019. 112 p.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2030**. Vitória, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4701-R de 30 de julho de 2020. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 31 jul. 2020a.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo. Portaria SEP nº 040-R, de 20 de outubro de 2020. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 21 out. 2020b.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 28 dez. 2011.

ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo – PERHES**. Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – AGERH. 2019.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Investimentos anunciados e concluídos no Espírito Santo 2018-2023**. Vitória: IJSN, 2019. 52 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos-Anunciados-e-concluidos\\_VF4\\_completo.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos-Anunciados-e-concluidos_VF4_completo.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo: 2018**. Vitória: IJSN, 2020. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB\\_municipal\\_2018\\_v3.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB_municipal_2018_v3.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno DRS 1: finanças municipais**. Vitória: IJSN, 2021a. 37 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB\\_Estadual\\_2018.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB_Estadual_2018.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Investimentos Anunciados e concluídos no Espírito Santo 2019-2024**. Vitória: IJSN, 2021b. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos\\_Anunciados\\_e\\_Concluidos\\_2019-2024.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos_Anunciados_e_Concluidos_2019-2024.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno DRS 3**: diagnóstico de componentes ambientais relacionados à temática água e desenvolvimento regional sustentável do Espírito Santo. Vitória: IJSN, 2021c. 433 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN\\_Caderno\\_DRS-03.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-03.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Panorama Geral das Unidades de Conservação do Espírito Santo**. Vitória, IJSN, 2021d. 36 p.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Desenvolvimento Regional Sustentável – Plano de Ação**. Vitória, 2022a. 131 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN\\_DRS\\_Plano\\_de\\_Acao\\_Geral.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_DRS_Plano_de_Acao_Geral.pdf).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **DRS Diagnóstico Integrado**: Vitória: IJSN, 2022b. 98 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN\\_DRS\\_Diagnostico\\_Integrado.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_DRS_Diagnostico_Integrado.pdf).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea, ago. 2020. 83 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContextualizacaoediretrizesGeraisparaaPoliticaNacionaldeDesenvolvimentoUrbano2.pdf>.

ONU-HABITAT. **Nova agenda urbana**. Brasília: ONU-HABITAT Brasil, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.