CAPÍTULO 7

ADEQUAÇÃO DO ARRANJO DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Adauto Beato Venerano[1]
Cynthia Lopes Pessoa de Miranda[2]
Letícia Tabachi Silva[3]
Pablo Lira[4]

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da segunda metade do século XX, o processo de urbanização alcançou proporções mundiais. Na primeira década do século XXI, as estatísticas oficiais deram conta de que mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que, em 2050, cerca de 70% da população do globo residirá em cidades.

Com o desdobramento desse processo, o fenômeno da metropolização também vem se expandindo exponencialmente em vários países. No Brasil, um levantamento de dados[5] de 2015 indica que aproximadamente 55% dos 205 milhões de habitantes residiam em regiões metropolitanas (RMs), regiões integradas de desenvolvimento (Rides) ou em aglomerações urbanas (AUs). Este mesmo levantamento constatou que, até aquele ano, existiam 79 unidades institucionalizadas no país, sendo 71 RMs, três Rides e cinco AUs (Fnem, 2016).

Compondo esse quadro de unidades institucionalizadas, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RM da Grande Vitória), com mais de vinte anos de existência formal, vem passando por uma série de transformações que evidenciam a importância da gestão e da governança metropolitanas. Atualmente, o cidadão metropolitano vem tomando consciência de sua existência e da relevância das

1. Mestre em planejamento regional e gestão de cidades do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Técnico em Planejamento do IJSN. *E-mail*: <adautobv@gmail.com>.

2. Arquiteta do IJSN. Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN. *E-mail*: <cynthia.pessoa@ijsn.es.gov.br>.

3. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB). *E-mail*: <leticia.silva@ijsn.es.gov.br>.

4. Doutorando em geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN e Coordenador de Estudos Territoriais. *E-mail*: <pablo.lira@ijsn.es.gov.br>.

5. *Brasil – Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas* (Fnem, 2016).

demandas por uma maior integração das questões territoriais, demográficas, econômicas e ambientais na citada região.

A Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, vem preencher uma lacuna aberta pelo § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o qual possibilitou a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das RMs mediante leis complementares. O estatuto estabeleceu as diretrizes para a ação integrada entre os entes federativos membros das RMs à luz do conceito da governança interfederativa.

Nesse sentido, este texto busca analisar, por meio de pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos e de pesquisa documental em leis, decretos e resoluções do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), as adequações existentes e necessárias ao arranjo de governança metropolitana da RM da Grande Vitória, em consonância com o que está preconizado no Estatuto da Metrópole, sobretudo no tocante aos subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), um dos componentes da governança interfederativa.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DA GRANDE VITÓRIA

Por meio da Lei Complementar (LC) nº 58/1995, foi instituída a RM da Grande Vitória, que é constituída pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória,[6] com vista à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços supramunicipais, na escala metropolitana. Essa mesma norma estabeleceu que a gestão da região era competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), que é composto pelo secretário de estado de ações estratégicas e planejamento, pelos secretários municipais de planejamento ou representantes indicados pelos prefeitos, por um representante da Assembleia Legislativa, por um representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da região, por um representante do movimento popular de cada município envolvido e por um representante do movimento popular do estado ou seus respectivos suplentes.

A LC nº 58/1995 contemplou a natureza das fontes de custeio para as ações de interesse comum no âmbito metropolitano e a obrigação orçamentária de previsão das formas de aplicação, relacionando as competências do estado, sem, contudo, explicitar as atribuições dos municípios (Venerano, 2014).

Somente nos anos 2000, a RM da Grande Vitória sofreu adequações mais expressivas (que serão abordadas na próxima seção), visando à operacionalização de suas instâncias de governança e à criação de instrumentos de gestão. Com a

6. Nos anos seguintes as LC nºs 159/1999 e 204/2001 acrescentaram, respectivamente, os municípios de Guarapari e Fundão à RM da Grande Vitória.

LC nº 318/2005, o sistema gestor da região foi reestruturado. Esta norma criou o Comdevit e autorizou o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit).

O Comdevit, instância de caráter deliberativo, tem a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, dos estudos e dos projetos de interesse comum da RM da Grande Vitória, à luz dos seguintes princípios: *i)* federalismo; *ii)* cooperativismo; *iii)* autonomia municipal; e *iv)* co-gestão entre o poder público e a sociedade civil. O conselho é composto por sete representantes do governo do estado, secretários do Poder Executivo estadual designados pelo governador, um representante de cada município que integra a região (dá-se preferência à participação dos prefeitos) e três representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes).

Recentemente, por meio do Decreto nº 4.069-R/2017 (Espírito Santo, 2017), o Comdevit passou a ser comandado pelo diretor-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN),[7] substituindo a representação da Casa Civil no conselho. Dessa forma, a participação do IJSN foi reforçada na gestão metropolitana. O referido decreto também vinculou o Comdevit à estrutura organizacional da governadoria, sendo esta outra mudança significativa, pois o conselho sempre esteve associado à estrutura de secretarias de estado.

As Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) da RM da Grande Vitória são delimitadas pelo Comdevit entre os doze seguintes campos funcionais: *i)* planejamento do uso e da ocupação do solo; *ii)* transporte e sistema viário regional; *iii)* desenvolvimento urbano e política habitacional; *iv)* saneamento ambiental; *v)* preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; *vi)* desenvolvimento econômico, emprego e renda; *vii)* atendimento social; *viii)* serviços de atenção à saúde e à educação; *ix)* turismo, cultura, esporte e lazer; *x)* segurança pública; *xi)* alterações tributárias; e *xii)* campanhas institucionais de interesse comum (Espírito Santo, 2005a).

De acordo com a citada lei, o Fumdevit constituiu um instrumento de gestão que possui o propósito de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios membros da RM da Grande Vitória. Os recursos são aportados ao fundo para projetos específicos da carteira de projetos aprovados pelo conselho, sendo o governo do estado responsável por 60%, e os governos municipais por 40% dos recursos dimensionados para a

7. Entre 28 de outubro de 2015 e 23 de fevereiro de 2017, o Comdevit estava sendo presidido pelo titular da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb (Espírito Santo, 2015).

realização de cada projeto.[8] Tais entes devem incluir, em seus respectivos orçamentos anuais, as previsões de recurso para o Fumdevit. A aplicação dos recursos do fundo é gerida por um comitê gestor composto por cinco membros eleitos pelo Comdevit, sendo dois representantes do estado, dois representantes dos municípios da região e um representante da sociedade civil, e seus respectivos suplentes.

Outra estratégia de gestão relevante, propiciada pela LC nº 318/2005, foi a designação do IJSN[9] para exercer as atividades de órgão de apoio técnico e de Secretaria Executiva do Comdevit no que tange à assessoria técnico-administrativa e à operacionalização dos recursos orçamentários do Fumdevit, o que a lei de criação da RM da Grande Vitória não previa em 1995. Como já dito anteriormente, o secretário executivo do conselho é o diretor-presidente do IJSN.

Com o objetivo de apresentar e debater propostas e projetos relacionados às matérias específicas do Comdevit, a LC nº 318/2005, em seu art. 9º, criou a figura das Câmaras Temáticas Especiais (Cates), que possuem caráter consultivo e devem ser constituídas por deliberação de dois terços dos membros do conselho, de acordo com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória, relacionados com os doze campos funcionais retromencionados.

O Decreto nº 1.511/2005 regulamentou as LCs nºs 318/2005 e 325/2005, ratificando diretrizes do Comdevit, do Fumdevit, da Secretaria Executiva e do órgão de apoio técnico do conselho, das Cates e de outros elementos do sistema gestor da RM da Grande Vitória. Sobre as normas de funcionamento, o Decreto nº 1.511/2005 detalha como uma das atribuições do Comdevit a possibilidade de formação de comissões técnicas ou grupos de trabalho para o estudo de viabilidade e análise custo-benefício de projetos e matérias em discussão no referido conselho. Além disso, especifica que o regimento interno do Comdevit e as normas e procedimentos do conselho, do Fumdevit, das Cates e da Secretaria Executiva serão baixados por meio de resoluções, que terão caráter suplementar àquele decreto.

A Resolução Comdevit nº 5/2007 criou um grupo executivo (GE), com representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit para, em um prazo de três meses, hierarquizar os projetos que seriam priorizados pelo Fumdevit no escopo da Agenda de Investimentos Metropolitanos 2007-2010. Este é o primeiro registro de criação de um GE na lista de resoluções do conselho, que desde então passou a figurar como uma instância de atuação constante no sistema gestor da RM da Grande Vitória. Essa mesma resolução ainda faz menção à

8. Cabe aos municípios que conformam a RM da Grande Vitória carrear para o Fumdevit recursos equivalentes a 40% do montante estipulado, proporcionalmente, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da região (Espírito Santo, 2005a).

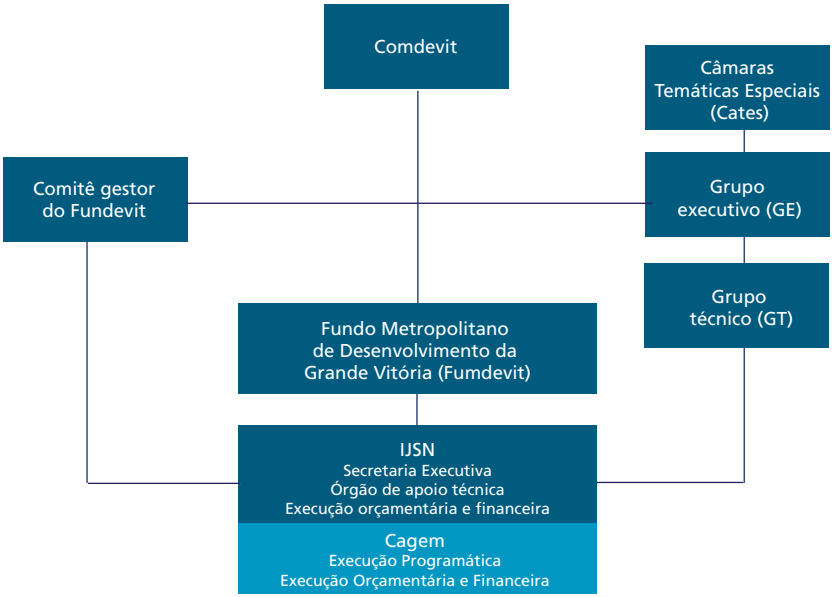
9. O IJSN é uma autarquia do governo do estado do Espírito Santo vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

priorização de projetos, previamente realizada por grupos de trabalho (GTs), que ficaram responsáveis, por meio da Resolução Comdevit nº 9/2007, pela elaboração dos Termos de Referência (TRs) dos projetos que foram hierarquizados pelo GE e que passaram a compor a carteira de projetos, sendo amparados financeiramente pelo fundo nos biênios 2008-2009 e 2009-2010.

A partir da Resolução Comdevit nº 15/2011 (Comdevit, 2011), que aprovou a carteira de projetos para o biênio 2011-2012, os GTs passaram a ser especificados como grupos técnicos e não mais como grupos de trabalho. De toda forma, coube ao grupo técnico também elaborar os TRs da carteira de projetos 2011-2012, o que permite constatar que houve apenas uma mudança na nomenclatura.

Usualmente, os GTs são compostos por técnicos de secretarias e órgãos estaduais, técnicos dos municípios da RM da Grande Vitória e representantes da Famopes. Os GEs são formados geralmente por subsecretários estaduais, secretários municipais e representantes da Famopes. Na prática, os grupos técnicos desenvolvem atividades específicas, de cunho técnico-operacional, e o GE fica responsável por alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do Comdevit. Como delineado anteriormente, as deliberações relacionadas a gestão e governança da RM da Grande Vitória ficam a cargo do conselho (figura 1).

FIGURA 1
Sistema gestor da RM da Grande Vitória



Fontes: Espírito Santo (2005a; 2005b; 2005c), Comdevit (2007a; 2007b; 2007c; 2016a; 2016b) e IJSN (2015).
Elaboração dos autores.

De 2005 a 2015, nas carteiras de projetos do Comdevit constaram estudos, planos, projetos e ações de interesse comum da RM, como: *i)* as elaborações de estudos e projetos básicos para o desassoreamento e a regularização de leitos e margens dos rios Jucu, Marinho e Formate, todos importantes cursos d'água que cortam o território da região; *ii)* o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RM da Grande Vitória; e *iii)* o Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação da RM da Grande Vitória.

Essas e outras ações possibilitaram o acúmulo de experiências e conhecimentos integrados, ao longo desses anos, sobre algumas questões centrais da RM, que orientaram e vêm orientando o planejamento e as intervenções no campo do uso e ocupação do solo, da mobilidade urbana e do saneamento ambiental, entre outros.

3 A PERSPECTIVA DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E A RM DA GRANDE VITÓRIA

O estatuto define metrópole como:

> espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 2º, inciso V, Brasil, 2015).

Em consequência, a referida norma delimitou RM como uma aglomeração urbana que configura uma metrópole, na perspectiva legal (Brasil, 2015).

Segundo o estudo *Regiões de Influência das Cidades* 2007 (Regic 2007) do IBGE (2008), Vitória, o município-sede da RM da Grande Vitória, é considerada uma capital regional A, que, por sua vez, exerce influência sobre Cachoeiro de Itapemirim, que é classificada como uma capital regional C. Dessa forma, conjugando a interpretação do Estatuto da Metrópole com as informações da Regic (IBGE, 2008), identifica-se que a RM da Grande Vitória pode ser entendida como uma metrópole sob o novo prisma legal (Lira, 2015; IJSN, 2015).

Pelo viés da rede urbana brasileira, o Regic (IBGE, 2008) delimita como metrópole as regiões de grande porte e com fortes relacionamentos entre si (pessoas, mercadorias, recursos, entre outros) além de, geralmente, possuírem extensa área de influência direta, devido às suas funcionalidades específicas e típicas (centros de gestão pública federal e empresarial, de comércio, de educação superior, de saúde especializada, de logística aeroportuária e portuária etc.) de uma grande metrópole nacional (como é o caso de São Paulo); metrópole nacional (Rio de Janeiro e Brasília); e metrópole (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre). Essas doze regiões, antes de serem

consideradas metrópoles nos moldes do Estatuto da Metrópole, são caracterizadas, também, como metrópoles, na perspectiva funcional (IBGE, 2008).[10]

Vale salientar que todos os exemplos citados no parágrafo anterior, somando a RM da Grande Vitória e outras RMs, Rides ou AUs, formam o conjunto brasileiro de "unidades institucionalizadas" (Ribeiro *et al.*, 2012). Com base em um levantamento de dados de 2015, realizado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), constata-se que o referido conjunto contava com 79 unidades institucionalizadas,[11] que concentravam mais de 55% dos 205 milhões de brasileiros (Fnem, 2016).

Além de lançar luz sobre a definição de metrópole, o que possibilita certo controle sobre o surgimento de novas RMs, o Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, inciso III, trabalha com o conceito de "gestão plena" para diferenciar as regiões metropolitanas que se encontram formalizadas e delimitadas mediante lei complementar estadual, e que possuem estrutura de governança interfederativa própria, e o PDUI, instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento da região.

Mesmo com o aprimoramento do sistema gestor da RM da Grande Vitória (conselho, fundo, assessoria técnico-administrativa, entre outros), sua governança ainda apresenta insuficiências que dificultam sua operacionalidade (Venerano, Mattos e Oliveira, 2013).

O Comdevit lida, constantemente, com diferentes interesses políticos nas instâncias estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, deve equacionar as demandas da sociedade, fornecendo respostas e soluções conjuntas na escala metropolitana. Cumpre assinalar que, de dois em dois anos, os representantes do conselho são substituídos por conta das eleições intercaladas de governadores/deputados estaduais e prefeitos/vereadores. Mesmo nos casos de reeleição dos representantes do Executivo, via de regra, os representantes técnicos são alterados, fator que dificulta a continuidade, a integração e a dinâmica das ações e dos trabalhos do referido conselho. Além disso, as discussões da gestão metropolitana frequentemente esbarram na questão das atribuições dos entes federados e das responsabilidades constitucionais dos municípios que, no geral, respondem diretamente por problemas urbanos locais que deveriam ser tratados de forma coletiva na escala metropolitana, prevalecendo paradoxalmente o interesse local sobre o interesse comum.

Essa é uma problemática nacional, e dela deriva a maioria das adversidades para a promoção da governança metropolitana no Brasil. Visando mitigar e/ou tratar parte dessas adversidades, o governo federal instituiu o Estatuto da Metrópole

10. Com exceção de Brasília, Manaus e Goiânia, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza constituem as nove RMs estabelecidas pelas LC nºs 14/1973 e 20/1974.

11. Sendo 71 RMs, três Rides e cinco AUs.

(Lei nº 13.089/2015), a fim de se estabelecerem as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Em seu art. 5º, o estatuto estabelece a obrigatoriedade da existência de uma estrutura de governança interfederativa; nos arts. 6º e 7º, respectivamente, define seus princípios e diretrizes; e, no art. 8º, determina sua estrutura básica. Contudo, ainda existem algumas dúvidas na estruturação dessa governança interfederativa, atendendo aos princípios e às diretrizes colocados:

- como estabelecer meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum, conforme determina o inciso II do art. 7º?
- como pode ser estruturada a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, como descrito no inciso I do art. 8º?
- qual o papel dessa instância executiva?
- a instância executiva se define como agência, conselho ou consórcio?
- como pode ser operada essa instância executiva sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer um dos entes?

O instrumento apresentado pelo estatuto, que deverá estabelecer as diretrizes desse planejamento integrado, é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, pensado de modo a se efetivar a gestão plena do território metropolitano. A elaboração do PDUI tem como objetivo instituir um instrumento de gestão metropolitana que subsidie o planejamento urbano integrado das regiões metropolitanas, capaz de responder de forma eficaz às dificuldades existentes no âmbito da gestão das FPICs. O Estatuto da Metrópole estabelece o prazo de três anos, a partir da vigência da lei, nos casos de regiões metropolitanas já instituídas, para elaboração e aprovação do PDUI, sob pena de os chefes do Executivo ou agentes públicos que atuem na governança interfederativa incorrerem em improbidade administrativa (art. 21 da Lei nº 13.089/2015), devendo ser aprovado mediante lei estadual e revisto, pelo menos, a cada dez anos (arts. 10 e 11, respectivamente, da Lei nº 13.089/2015). Os Planos Diretores Municipais (PDMs) deverão ser compatibilizados com o PDUI no prazo de três anos após a sua aprovação, também sob pena de os respectivos prefeitos incorrerem em improbidade administrativa.

Embora seja uma oportunidade para as metrópoles, a elaboração do PDUI em um prazo de apenas três anos configura-se como um grande desafio. Considerando que a ação conjunta entre municípios e estado ainda é um entrave para o planejamento metropolitano, principalmente no que se refere à autonomia municipal, prevista pela CF/1988, pensar em um instrumento de planejamento que respeite

o interesse comum sobre o local, e que tenha a adesão e a compreensão de todos os entes federados no curto prazo, torna-se uma tarefa difícil. Além disso, a aprovação desse instrumento mediante lei estadual pode parecer uma sobreposição do estado diante dos municípios que devem adequar a sua legislação municipal no prazo de três anos, tornando difícil a compreensão dos municípios nesse processo, mesmo o plano tendo que ser aprovado por uma instância colegiada deliberativa, como a prevista no art. 8º, inciso II. Talvez fosse necessário que a elaboração do PDUI tivesse como pré-requisito ser elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa, como reza o art. 8º, o que poderia garantir maior equidade de participação nesse processo de elaboração e aprovação do PDUI. Organizar primeiro a estrutura de governança interfederativa nos moldes previstos no estatuto para, posteriormente, se elaborar o PDUI poderia ser uma melhor alternativa, visto que, na ausência de uma estrutura de governança concreta, nada que for projetado no PDUI conseguirá ser colocado em prática.

Considerando a necessidade de elaboração do PDUI até 2018 (Brasil, 2015), a atual estrutura de governança da RM da Grande Vitória iniciou as reuniões com os representantes que compõem o Comdevit em dezembro de 2015, passado quase um ano da promulgação da lei. O primeiro ano foi necessário para a compreensão da lei e o entendimento por parte do governo do estado para que se convocasse a primeira reunião do conselho metropolitano.

Desde então, iniciou-se a mobilização para instituir a elaboração do PDUI, em novembro de 2016. O momento é visto pelas equipes técnicas, municipais e estadual como uma boa oportunidade para se buscar aprimorar a gestão metropolitana da RM da Grande Vitória, no sentido de uma maior integração do planejamento e das ações relativas aos campos funcionais prioritários. O desafio é fazer os gestores municipais e federais entrarem em um consenso de que o interesse comum deve prevalecer sobre o local e da necessidade de um planejamento conjunto do território metropolitano.

4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA RM DA GRANDE VITÓRIA

Segundo o art. 14 do Estatuto da Metrópole, "para o apoio da União à governança interfederativa em RM ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena" (Brasil, 2015). Como visto, o estatuto dispõe que a *gestão plena* é efetivada com a existência, concomitante, de três condições: *i)* formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; *ii)* estrutura de governança interfederativa própria; e *iii)* plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado por lei estadual.

Diante das exigências do referido estatuto, o Comdevit encarou a obrigatoriedade da elaboração do PDUI como uma oportunidade para se estabelecer um instrumento de gestão integrada para a RM da Grande Vitória, realizando um ideal já pensado anteriormente, que na prática não teve oportunidade de ser concretizado.

No período de aprovação da lei, janeiro de 2015, o conselho estava sem presidência definida, visto que o órgão que o presidia, a Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana (Sepam), havia sido extinto, em função de mudanças na estrutura do governo que se iniciava. Em 28 de outubro de 2015, a partir do Decreto nº 3.886-R (Espírito Santo, 2015), foi definida a nova vinculação do conselho, que passou a ser presidido pelo titular da Sedurb.[12]

Contudo, mesmo com essa indefinição, a Secretaria Executiva do Comdevit, a cargo do IJSN, iniciou o trabalho de entendimento e interpretação do Estatuto da Metrópole, construindo uma análise comparativa entre a estrutura de governança interfederativa existente na RM da Grande Vitória e aquela exigida pelo estatuto, tendo como produto desse trabalho a publicação da Nota Técnica n. 48/2015 (IJSN, 2015),[13] a qual trouxe a primeira interpretação sobre a necessidade de adequação às suas exigências.

Tendo em vista o curto prazo para aprovação do PDUI pelo Legislativo estadual, as atividades do conselho foram retomadas em torno da elaboração do plano. A primeira reunião foi convocada em 9 de dezembro de 2015, com o GE formado por representantes indicados pelos conselheiros que, no caso dos municípios, geralmente são secretários municipais (Comdevit, 2016a). Como ressaltado na seção 2 deste texto, esse grupo funciona como um facilitador para a tomada de decisões, visto a dificuldade em mobilizar com frequência os membros efetivos do conselho.

Os membros do GE são representantes designados pelos conselheiros e repassam a estes as propostas definidas no grupo, facilitando as tomadas de decisões e garantindo o alinhamento e a continuidade dos trabalhos que dependem de definições do Comdevit.

A primeira reunião com o GE teve como pauta: *i)* o Estatuto da Metrópole; *ii)* a gestão metropolitana da RM da Grande Vitória e o Estatuto da Metrópole; e *iii)* o planejamento das atividades para 2016. Definiu-se um cronograma de reuniões mensais do grupo e também a necessidade da formação de um GT, a ser constituído por técnicos das instituições que compõem o Comdevit, para se dar início à elaboração do TR para contratação do PDUI. Também foi abordada a

12. Como mencionado anteriormente, recentemente o Comdevit passou a ser regido pelo diretor-presidente do IJSN (Espírito Santo, 2017).

13. Disponível em: <https://goo.gl/ycX9GL>.

importância da definição do modelo de gestão metropolitana, visto que o conselho desenvolveu alguns planos e projetos, que não foram executados por esbarrarem na inexistência de uma governança interfederativa. Dessa forma, o processo de elaboração do PDUI também possibilitaria uma avaliação sobre o melhor modelo de gestão para a região.

Dadas as definições do GE, em 16 de fevereiro de 2016, aconteceu a primeira reunião do grupo técnico, que propôs o cronograma de trabalho para elaboração do PDUI e definiu as FPICs a serem abordadas no plano, ficando acordado que o grupo faria reuniões semanais para dar celeridade à finalização do TR. Neste sentido, é importante ressaltar a mobilização dos representantes da sociedade civil e, também, dos técnicos das prefeituras municipais e das secretarias estaduais nesse processo.

A princípio, a partir dos campos funcionais elencados na Lei nº 318/2005, foram definidas as seguintes FPICs a serem tratadas no PDUI da RM da Grande Vitória: *i)* planejamento do uso e da ocupação do solo (incluindo desenvolvimento urbano e política habitacional); *ii)* transporte e sistema viário regional/mobilidade; *iii)* saneamento ambiental, preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos; e *iv)* desenvolvimento econômico, emprego e renda, cuja inclusão última não foi unânime entre os técnicos do GT.

Durante o processo de elaboração do TR, foram realizados três seminários, a fim de se trazerem subsídios técnicos para o grupo. O primeiro aconteceu em março de 2016, quando os municípios apresentaram seus planos diretores municipais, dando enfoque para as questões metropolitanas. Entre as principais interfaces citadas pelos presentes, estavam mobilidade urbana; uso e ocupação do solo; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente; e recursos hídricos, com grande destaque para a primeira.

No segundo seminário teve a apresentação do *Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória*,[14] elaborado no âmbito do Comdevit e finalizado em 2009, que teve como objetivo principal definir diretrizes, instrumentos e propostas, visando orientar o desenvolvimento da RM da Grande Vitória, com análise de cenários prováveis, tendo 2025 como ano de referência

Outro evento que trouxe conteúdo para o grupo foi a apresentação sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI da RM de Belo Horizonte), realizada por representante da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte, que detalhou a metodologia adotada e a dinâmica do processo participativo. Além disso,

14. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit-arquivos-de-projetos>.

baseado na experiência do PDDI, procurou destacar alguns aspectos importantes a serem observados na elaboração do PDUI, como a definição das FPICs. Houve o entendimento do grupo de que seria necessário eleger aquelas que não são tratadas de forma articulada no espaço metropolitano e que precisam de apoio para serem pensadas no âmbito metropolitano (por exemplo, uso e ocupação do solo e mobilidade urbana), também levando-se em conta a exequibilidade do plano, se a lei for muito abrangente.

Em reuniões seguintes, a relação de FPICs a ser tratada no PDUI da RM da Grande Vitória foi reavaliada, não só pela reflexão proporcionada pelos seminários, mas considerando-se também o quadro atual de restrições orçamentárias enfrentado pelos entes federados brasileiros. Desta forma, ficou determinado que o plano contemplaria o conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metrópole, em seu art. 12, § 1º.[15]

Foram definidas, ainda, as etapas de elaboração do plano, a saber: *i)* elaboração de um plano de trabalho; *ii)* elaboração de um plano de mobilização social; *iii)* levantamento de dados e informações sobre estudos e projetos já realizados; *iv)* consolidação do diagnóstico da situação atual da RM da Grande Vitória; *v)* criação de um sistema integrado de informações metropolitanas; *vi)* construção de cenários e projeções para os próximos quinze anos; *vii)* elaboração de propostas; *viii)* elaboração de uma modelagem institucional para realizar a gestão metropolitana; *ix)* elaboração do macrozoneamento; *x)* consolidação de um plano de ação com seus respectivos projetos estruturantes e instrumentos legais para serem implementados; *xi)* elaboração da minuta de lei para aprovação na Assembleia Legislativa; e *xii)* criação de um sistema de monitoramento das ações do plano.

O plano de trabalho deverá contemplar o tempo e os recursos físicos e financeiros para a execução das etapas, buscando a eficiência e a compatibilização entre as equipes e as etapas. No que se refere especificamente ao plano de mobilização social, ele deverá traçar as estratégias de mobilização da sociedade para garantir a sua participação efetiva na elaboração do plano, definindo uma matriz de *stakeholders*, os momentos dos seminários públicos e/ou reuniões regionais e também as formas de divulgação e abordagem dos atores sociais.

Para a elaboração do diagnóstico, devem ser levados em consideração os principais estudos e planos de relevância sobre a RM da Grande Vitória, tais como: *i)* Plano de Desenvolvimento (ES 2030); *ii)* Plano Estadual de Habitação (Pehab 2030);

15. "I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III – as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições" (Brasil, 2015).

iii) Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da RM da Grande Vitória; *iv)* Plano Diretor de Transporte Urbano da RM da Grande Vitória (PDTU); *v)* Perfil da Pobreza no ES: *vi)* famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) 2016; e *vii)* investimentos concluídos no ES 2014, entre outros. As informações levantadas pelo diagnóstico deverão compor um banco de dados estatísticos e bases georreferenciadas que possibilitarão a consolidação de um sistema integrado de informações metropolitanas, que se associe ao Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases).[16]

Por fim, houve o encaminhamento de que a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória deveria se dar via edital de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), a qual é vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (SECTTI), cuja missão é fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico do Espírito Santo, com concessão de recursos financeiros para projetos, bolsas e auxílios visando ao apoio à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, bem como à formação de recursos humanos. O projeto para elaboração do PDUI foi submetido à análise do Conselho Científico e Administrativo da Fapes, já que o apoio da fundação envolveria despesas com bolsas para contratação de pesquisadores e com o custeio e capital. Foi aprovado em 11 de agosto de 2016, sendo assinado o termo de cooperação entre o IJSN e a Fapes, em 19 de agosto do mesmo ano, com o objetivo de serem desenvolvidos diagnósticos e realizada prospecção de cenários futuros para elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória.

O plano de trabalho prevê, preliminarmente, uma estrutura de seis coordenações para a elaboração do PDUI, sendo uma geral e cinco temáticas, a saber: *i)* Coordenação Geral; *ii)* Coordenação de Uso e Ocupação do Solo; *iii)* Coordenação de Geoprocessamento; *iv)* Coordenação de Meio Ambiente e Áreas de Risco; *v)* Coordenação de Mobilização Social; e *vi)* Coordenação de Modelagem Institucional. Cada coordenação contará com um número específico de bolsistas, de formações diversas, afins aos temas. Os coordenadores serão técnicos do quadro do governo do estado do Espírito Santo e/ou dos municípios integrantes da RM da Grande Vitória, a serem designados, também com formações afins aos respectivos temas.

O conteúdo do plano de trabalho tem como principal objetivo instituir um instrumento de gestão metropolitana que subsidie o planejamento urbano integrado da RM da Grande Vitória, capaz de responder de forma eficaz às dificuldades existentes no âmbito da gestão das FPICs definidas no escopo do plano, que atende o conteúdo mínimo descrito no Estatuto da Metrópole, em seu art. 12, § 1º.

16. Geobases, *Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo*. Vitória: Geobases, [s.d]. Disponível em: <https://goo.gl/lim8jN>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Embora o termo de cooperação para a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória tenha sido assinado e publicado em meados de agosto, o recurso financeiro para sua viabilização só foi liberado no início de novembro de 2016, quando foi possível contratar os bolsistas para se consolidar a equipe de trabalho e, assim, iniciar-se efetivamente a elaboração do plano.

A primeira etapa prevista foi o detalhamento do plano de trabalho. Na sequência, iniciou-se o levantamento de dados para preparação do diagnóstico. Em meados de dezembro foi realizado um evento para apresentar à população o início da elaboração do plano, com a participação de cerca de 150 pessoas. Para a consolidação do diagnóstico, foram realizadas oficinas de trabalho nos sete municípios durante o mês de março, aproximando ainda mais a equipe técnica dos municípios em seu processo de elaboração.

5 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

Como visto nas seções anteriores, a LC nº 318/2005, que reestruturou a RM da Grande Vitória e criou o Comdevit, também autorizou o Executivo a instituir o Fumdevit, por meio de seu art. 11, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios integrantes da região.

O estado e os municípios, como visto anteriormente, fazem aporte ao fundo para projetos específicos da carteira de projetos aprovada pelo Comdevit, obedecendo ao critério de repasse referente a 60% do valor total feito pelo estado e 40% pelos municípios. Este é o mecanismo adotado para execução das ações metropolitanas. Até o momento, a carteira de projetos do conselho esteve mais voltada para a elaboração de estudos e planos sobre a RM da Grande Vitória, tais como o Plano Diretor de Transporte Urbano e o *Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana*, entre outros. A carteira de projetos é definida a partir das demandas metropolitanas apontadas nas reuniões do conselho, onde são eleitos os projetos prioritários. Atualmente, a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória é o único da carteira.

Cabe ressaltar que esforços para ampliar o financiamento das ações metropolitanas estão sendo feitos junto ao Ministério das Cidades (MCidades) e ao Banco Mundial, principalmente para obtenção de recursos para elaboração do PDUI, tendo em vista a dificuldade financeira que afeta os estados e os municípios brasileiros; porém, até o momento, não foram obtidas respostas desses agentes financiadores. Dessa forma, para a elaboração do plano, foi utilizado o saldo existente no Fumdevit, que é remanescente de projetos anteriores existentes na carteira de projetos do conselho. Sendo esse recurso reduzido, o escopo do PDUI teve que se adequar

ao orçamento disponível, restringindo-se ao atendimento do conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Metrópole, conforme explicitado anteriormente, e contando ainda com aporte do governo estadual para o orçamento de 2017. Contudo, tendo em vista o fato de o plano ser uma ferramenta de planejamento contínuo, uma vez superada a atual crise político-econômica e financeira brasileira, seu escopo e sua abrangência devem ser aprimorados e ampliados para outros temas, como saúde, educação, cultura etc.

A alternativa encontrada no momento, para otimizar os recursos, é a estratégia de contratação de profissionais via Fapes, conforme já citado. Dessa forma, o recurso do Fumdevit foi descentralizado para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec), gerido pela fundação, para contratação de uma equipe de pesquisadores bolsistas e de alguns profissionais liberais com notório saber comprovado, para consultoria em momentos específicos do processo de elaboração – tais como na projeção de cenários futuros, considerando o PDUI com horizonte de planejamento de quinze anos –, para a elaboração de diretrizes e propostas de ação como produto final do plano.

6 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

A CF/1988, em seu art. 25, § 3º, aponta que

> Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

Porém, a mesma lei rege, em seu art. 30, inciso VIII, que é de competência do ente municipal "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (Brasil, 1988), o que a princípio torna complexo tratar o tema da gestão metropolitana, pois, sendo de competência municipal o ordenamento territorial e o planejamento do uso do solo, como poderia se dar a gestão do território metropolitano que extrapola a esfera municipal? Como os municípios integrantes das regiões metropolitanas devem fazer o planejamento e a execução das FPICs, explicitados no art. 25?

Vinte e sete anos depois da CF/1988, o Estatuto da Metrópole tenta preencher essa lacuna, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa. Como dito anteriormente, a lei aponta, em seu art. 8º, a estrutura básica necessária para se estabelecer a governança interfederativa do território metropolitano ou aglomerações urbanas. Contudo, algumas lacunas ainda não foram tratadas no estatuto, gerando os seguintes questionamentos:

- como se instituirá e funcionará na prática essa "instância executiva" formada pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos?
- qual o seu formato jurídico?
- é necessário um arranjo organizacional próprio?
- em qual esfera de poder se localiza institucionalmente?

Essas são preocupações que perpassam, principalmente quando levamos em consideração as Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (ADI/STF), por exemplo, as ADIs nºs 1.842/RJ[17] e 5.155/BA.[18]

Outro assunto ainda não suficientemente esclarecido é como tratar as disparidades socioespaciais e as diferentes dinâmicas econômicas existentes entre os municípios integrantes das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas brasileiras. Como fazer prevalecer o interesse comum metropolitano em relação ao interesse local, diante da autonomia municipal? Algumas respostas para a gestão metropolitana parecem continuar não sendo esclarecidas pela lei, passando muito mais por uma questão de "consciência" e de "acordos" entre os gestores e atores sociais dos diferentes entes federados.

Na tentativa de analisar o sistema gestor da RM da Grande Vitória e a estrutura de governança interfederativa exigida pelo Estatuto da Metrópole, são expressos, na sequência, mais algumas reflexões e comentários.

A instância executiva, de que trata o estatuto, pode ser interpretada e conjugada pelo paradigma executivo-gerencial ou pela ótica operacional de execução administrativa. Para uma melhor análise, partimos do entendimento de que executivo vem do latim *executio*. Sua etimologia deriva da combinação de *ex*, "fora", e *sequi*, "seguir, ir atrás, acompanhar", significando "realização e cumprimento de algo".

Instância executiva pode remeter a um grupo de profissionais que se encontram em postos de liderança, dirigindo uma organização e fazendo cumprir as suas diretrizes e normas. O estatuto faz menção à "instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas" (Brasil, 2015). Na primeira via interpretativa, devido a sua composição, o próprio Comdevit cumpriria o papel de instância executiva. Na outra via, hermenêutica, podemos encará-la enquanto grupo formado por profissionais responsáveis por fazer e/ou pôr em prática as deliberações de uma interface de comando superior. Assim, este grupo de caráter de execução administrativa deveria

---

17. Ação direta de inconstitucionalidade contra a LC nº 87/1997, a Lei nº 2.869/1997 e o Decreto nº 24.631/1998, todos do estado do Rio de Janeiro, que instituem a RM do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao estado do Rio de Janeiro.

18. Trata-se de ADI com pedido de medida cautelar, ajuizada contra os arts. 1º e 2º da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia, que cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador.

ser composto por representantes do Poder Executivo estadual e dos municípios que integram a RM da Grande Vitória. Logicamente, esses deveriam ser indicados pelos membros efetivos do Comdevit. Nesse caso, o GE, combinado com o GT, seria a interface mais próxima desta perspectiva de instância executiva. Em tal cenário, caberia à Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (Cagem)/IJSN o papel de articular os representantes dos grupos, em situação semelhante à que ocorre hoje em dia? Ou seria necessária a criação de uma agência ou outra entidade administrativa pública para cumprir as atribuições de instância executiva?

Vale lembrar que o Estatuto da Metrópole não explicita qual seria o formato jurídico da instância executiva e, muito menos, faz menção a uma estrutura administrativa mínima necessária, como autarquia, fundação, agência, superintendência ou outra organização possível e prevista pelo direito administrativo público. Ele também faz referência à instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, quando aborda a estrutura básica compreendida pela governança interfederativa (Brasil, 2015). Com base nisso, subentende-se que o Comdevit, que possui caráter deliberativo e é constituído, também, pela representação da sociedade civil, por meio da Famopes, atende à condição de instância colegiada deliberativa.

Sobre o terceiro componente para atender a estrutura básica da governança interfederativa (organização pública com funções técnico-consultivas), de acordo com a LC nº 318/2005 e o Decreto nº 1.511-R/2015, identifica-se que o IJSN cumpre tal papel, por ser caracterizado no sistema gestor da RM da Grande Vitória como órgão de apoio técnico e secretaria executiva. Na estrutura organizacional do instituto, em nível de execução programática, existe a Cagem, coordenação que se encontra hierarquicamente subordinada ao diretor-presidente do mesmo (Espírito Santo, 2005). De todo modo, vale salientar que o IJSN não é uma organização pública exclusiva do sistema gestor da região. Sua missão, enquanto autarquia do governo do estado, é prover e ampliar conhecimento econômico, social e territorial do Espírito Santo, realizando estudos e pesquisas, articulando redes de informação, subsidiando e avaliando as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado.

Em relação ao quarto componente da estrutura da governança interfederativa (sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas), cabe notar que o Fumdevit e seu comitê gestor cumprem atualmente essas atribuições (Espírito Santo, 2005a; 2005c).

Na tentativa de sistematizar reflexões e possíveis interpretações desta seção sobre os componentes para a governança interfederativa e o sistema gestor da RM da Grande Vitória, apresenta-se o quadro 1, que traz algumas inferências preliminares que merecem uma análise legal e jurídica mais aprofundada.

QUADRO 1
Relação entre os componentes da governança interfederativa e o sistema gestor da RM da Grande Vitória

Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)	Sistema gestor da RM da Grande Vitória (LCs nºs 318 e 325/2005, e Decreto nº 1.511-R/2005)
I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.	Na perspectiva executivo-gerencial, o Comdevit se aproximaria da noção de instância executiva. Na ótica operacional de execução administrativa, o GE, combinado com o GT, seria a interface mais próxima da ideia de instância executiva. Em tal cenário, caberia à Cagem/IJSN o papel de articular os representantes dos grupos, em situação análoga à que ocorre hoje em dia? Ou seria necessária a criação de uma agência ou outra entidade administrativa pública para cumprir as atribuições de instância executiva?
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.	O Comdevit possui caráter deliberativo e é formado, também, pelos representantes da Famopes.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.	O IJSN é uma organização pública com as atribuições de apoio técnico e de secretaria executiva do Comdevit. A Cagem foi criada na estrutura organizacional do IJSN pelo Comdevit.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.	O Fumdevit e seu comitê gestor cumprem esta função.

Fonte: Brasil, 2015; Espírito Santo, 2005a; Espírito Santo, 2005b; Espírito Santo, 2005c; Resolução Comdevit, 2007a; Comdevit, 2007b; Comdevit, 2007c; Comdevit, 2016a; Comdevit, 2016b; IJSN, 2015.
Elaboração dos autores.

De certo modo, mesmo levando em conta as questões do Estatuto da Metrópole que ainda necessitam ser dirimidas, podemos considerar que o sistema gestor da RM da Grande Vitória atende em parte os componentes para a governança interfederativa, no que tange aos conteúdos dos incisos II, III e IV do art. 8º da Lei nº 13.089/2015. Para uma avaliação jurídica mais detalhada sobre o conteúdo em tela, foi feita, por intermédio da Presidência do Comdevit, uma consulta formal à Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo (PGE-ES).

A estrutura básica delimitada pelo estatuto para a gestão interfederativa suscitou alguns debates técnicos no âmbito do conselho. O entendimento inicial do GE e do GT é que a instância executiva poderá ter o caráter de uma agência, uma empresa pública ou um consórcio, com representação dos entes federados da RM da Grande Vitória. Dessa forma, uma alternativa para se analisar qual o melhor formato dessa instância executiva foi inserir no escopo dos estudos a serem realizados para a elaboração do PDUI um estudo sobre a modelagem institucional adequada para a citada região. A princípio, tem-se em mente que, considerando-se a dimensão da nossa RM, não será necessária a criação de uma estrutura muito robusta, talvez seja suficiente um núcleo ou uma superintendência metropolitana que tenha o respaldo necessário para fazer articulações junto aos entes federados.

Contudo, entende-se que a instituição de uma instância executiva para fazer a gestão metropolitana traz consigo a criação de um elemento que pode vir a concorrer com as instâncias político-administrativas já existentes nos municípios,

é a chamada "crise do paradigma localista", na qual a contiguidade física do tecido urbano conduz a uma situação de profunda incongruência entre os processos sociais, políticos, econômicos e as instâncias administrativas (Fix e Pereira, 2013).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a descrição histórica e a análise da estrutura institucional e normativa da RM da Grande Vitória, é possível perceber quantos esforços foram feitos para criação e implementação de uma estrutura de governança metropolitana nessa região. Esforços que surgem já nos anos 1970 e persistem no momento atual, reforçando quão complexos são a temática metropolitana no Brasil e os entraves jurídicos e políticos para a criação de uma estrutura de governança metropolitana capaz de atuar no âmbito do estado municipalista e de exercer uma política que privilegie o interesse comum sobre o local.

Embora a aprovação da Lei nº 13.089/2015 seja uma conquista importante para consolidar a política metropolitana, quando realizada a análise da adequação dos arranjos de governança metropolitana ao estatuto, verifica-se que ainda existem dúvidas quanto à instituição da estrutura básica necessária para garantir a governança interfederativa, como a existência de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8º, inciso I).

Em contrapartida, a obrigatoriedade da elaboração do PDUI, item necessário para a garantia da gestão plena (art. 2º, inciso III), possibilita reacender o debate metropolitano e detectar as funções públicas de interesse comum que necessitam ser trabalhadas por cada região, tornando obrigatória a elaboração de um instrumento de planejamento que direcione a gestão desse território. O estatuto retoma a agenda dos estados e municípios das RMs e aglomerações urbanas no que concerne aos debates territoriais e legais que envolvem a gestão desses territórios, possibilitando, desta forma, novos avanços e conquistas, garantindo assim que este tema tão complexo tenha espaço nas agendas políticas e sociais, uma vez que a lei também exige a participação da sociedade civil e da população no processo de elaboração do plano.

Para a RM da Grande Vitória, a aprovação do Estatuto da Metrópole proporcionou a retomada do debate metropolitano a partir das reuniões do Comdevit, que não ocorriam desde agosto de 2013. Em 2016, foram realizadas duas reuniões do conselho, além das reuniões dos GEs, com frequência mensal, e dos GTs, a cada quinze dias, chegando a ser semanal durante a elaboração do plano de trabalho. Embora ainda existam dificuldades a serem enfrentadas, a agenda sobre a governança metropolitana da RM da Grande Vitória foi reestabelecida, com o envolvimento dos municípios e do estado, o que demonstra a preocupação local em torno dessa questão. A participação de gestores e técnicos municipais e

estaduais tem sido significativa e vem se somando ao trabalho desenvolvido pela Cagem e pela Secretaria Executiva do Comdevit, na tentativa de adequação do sistema gestor da RM da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole, principalmente no que se refere à elaboração do PDUI.

Não obstante a consciência de que é grande o desafio para a concretização das propostas do estatuto, o entendimento da importância de se trabalhar em conjunto para obtenção de resultados positivos no funcionamento do território metropolitano – considerando-se, sobretudo, que algumas funções públicas não conseguem ser resolvidas isoladamente no município, como o tema da mobilidade urbana – tem motivado os atores envolvidos e possibilitado que os primeiros passos sejam dados a partir da elaboração do PDUI.

Sem a pretensão de se realizar um plano que dê conta de todos os temas que englobam a RM, trabalha-se inicialmente com aqueles principais e possíveis diante do orçamento existente. A elaboração do PDUI pretende, além de criar diretrizes e propostas de ação para o escopo definido, proporcionar a cultura de se planejar em conjunto, ampliando e divulgando junto às instâncias interfederativas a importância e a necessidade do planejamento metropolitano. O plano busca, ainda, despertar junto aos participantes da sociedade civil a consciência de serem cidadãos metropolitanos e de habitarem uma RM, onde os limites do município dizem pouco diante da escala da metrópole. E, a partir do despertar dessa cultura de planejamento conjunto e da consciência metropolitana, espera-se cada vez mais ampliar e amadurecer o debate sobre a governança metropolitana da RM da Grande Vitória.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://goo.gl/zaRrL>.

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, 2015.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução Comdevit nº 2, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007a. Disponível em: <https://goo.gl/8U8e7j>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 5, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007b. Disponível em: <https://goo.gl/haq0Kq>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 9, de 12 de dezembro de 2007.** Vitória: Comdevit, 2007c. Disponível em: <https://goo.gl/DbsOoM>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 15, de 14 de julho de 2011**. Vitória: Comdevit, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/nbnDt4>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 19, de 5 de maio de 2016**. Vitória: Comdevit, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/XlU2w0>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 20, de 5 de maio de 2016**. Vitória, Comdevit, 2016b.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 2005a.

_____. Lei Complementar nº 325, de 16 de julho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 18, de 17 de janeiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 2005b.

_____. Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), criados pela Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial**, Vitória, 2005c.

_____. Decreto nº 3.886-R, de 28 de outubro de 2015. Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit. **Diário Oficial**, Vitória, 2015. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Decreto nº 4.069-R, de 24 de fevereiro de 2017. Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). **Diário Oficial**, Vitória, 2017.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. *In*: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

FNEM – FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS. **Brasil – regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas**. [s.l.]: Emplasa, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/kNN8SP>. Acesso em: 27 set. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória**. Vitória: IJSN, 2015. (Nota Técnica, n. 48).

LIRA, P. Estatuto da metrópole. **A Gazeta**, p. 12, 2015.

RIBEIRO, L. C. *et al*. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

VENERANO, A. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Org.). **Vitória**: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

VENERANO, A.; MATTOS, R.; OLIVEIRA, L. Industrialização e metropolização: desafios para o processo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1973. Disponível em: <https://goo.gl/1KDmyc>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1974. Disponível em: <https://goo.gl/yBbmxR>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994. Disponível em: <https://goo.gl/pA6wXO>. Acesso em: 3 fev. 2016.

CAMPOS JUNIOR, C. T. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução Comdevit nº 6, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/gCXvjZ>. Acesso em: 3 fev. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial**, Vitória, 1995.

_____. Lei nº 159, de 9 de julho de 1999. Inclui o Município de Guarapari na Região Metropolitana da Grande Vitória. **Diário Oficial**, Vitória, 1999. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei nº 204, de 22 de junho de 2001. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória. **Diário Oficial**, Vitória, 2001. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Acervo fotográfico**. Vitória: Sedurb, 2016.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA JUNIOR, A. *et al*. A metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. *In*: LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Org.). **Vitória**: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios**. Disponível em: <https://goo.gl/YK5TV2>. Acesso em: 30 nov. 2015.

RIBEIRO, L. C. **Transformações na ordem urbana na metrópole liberal-periférica**: 1980/2010 – hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, L. C.; RIBEIRO, M. Metropolização e as estruturas produtivas: convergências e divergências espaço-temporais. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 331-348, 2010.

_____. **Análise social do espaço urbano-metropolitano**: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

_____. **Análise social do território**: fundamentos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROCHA, H.; MORANDI, A. Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985. 2. ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.