

PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Relatório de Pesquisa



PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Relatório de Pesquisa



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Edison Benedito da Silva Filho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Relatório de Pesquisa



Brasília, 2018

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Este Relatório de Pesquisa é um produto da Cooperação Técnica (ACT IPEA/IJSN nº 07/2008) entre o Ipea/Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Coordenação Nacional da Rede Ipea

Coordenação Nacional do INCT – Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Marco Aurélio Costa – Ipea

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

Autores

Letícia Tabachi Silva – IJSN

Pablo Lira – IJSN

Cynthia Lopes Pessoa de Miranda – IJSN

Adauto Beato Venerano – IJSN

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

César Buno Favarão – Ipea

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

SUMÁRIO

RESUMO	7
1 INTRODUÇÃO	9
2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DA GRANDE VITÓRIA	9
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	17
4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA.....	22
5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA.....	23
6 OUTROS TÓPICOS: SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES METROPOLITANAS DA RM DA GRANDE VITÓRIA.....	26
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	29
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	30

RESUMO

Este texto trata das adequações dos arranjos metropolitanos da Região Metropolitana (RM) da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.086/2015. Apresenta um breve histórico sobre a formação da região metropolitana, sua estrutura institucional e normativa. Aponta as ações recentes para adequar o sistema gestor existente na RM da Grande Vitória às exigências da Lei, e as principais dúvidas e adversidades enfrentadas. Descreve o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM da Grande Vitória, um dos instrumentos obrigatórios para se garantir a governança metropolitana, contemplando desde a definição do escopo e da equipe à forma de financiamento para sua execução. E, por fim, faz uma breve abordagem sobre as questões legais a respeito da efetivação da gestão metropolitana, considerando o exposto pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Metrópole e pelas legislações estaduais, finalizando com algumas reflexões gerais a respeito da governança metropolitana e das expectativas para a sua consolidação na RM da Grande Vitória.

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 dados¹ 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 (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, 2016).

Compondo este quadro de unidades institucionalizadas, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RM da Grande Vitória), com seus 21 anos de existência formal, vem passando por uma série de transformações que evidenciam a importância da gestão e governança metropolitana. Atualmente, o cidadão metropolitano vem tomando consciência de sua existência e da relevância das demandas por uma maior integração das questões territoriais, demográficas, econômicas e ambientais na RM da Grande Vitória.

A Lei nº 13.089/2015, que versa sobre o Estatuto da Metrôpole, vem preencher uma lacuna aberta pelo parágrafo 3º do art. 25 da Constituição de 1988, o qual possibilitou a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e institucionalização das regiões metropolitanas mediante leis complementares. O Estatuto estabeleceu as diretrizes para a ação integrada entre os entes federativos integrantes 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 por meio 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 Metrôpole, 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

A partir da década de 1960, começa a ocorrer no estado do Espírito Santo a ruptura da cidade tradicional² e a se configurar uma nova estrutura urbana, de caráter eminentemente metropolitano, em consequência do êxodo rural causado, sobretudo, pela erradicação dos cafezais capixabas, e de sucessivos investimentos para a instalação dos novos equipamentos industriais, de transporte e infraestrutura urbana concentrados no litoral e, principalmente, ao redor da capital, Vitória (Rocha e Morandi, 2012).

1. Brasil – Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, 2016).

2. Para Rocha e Morandi (2012) a cidade tradicional caracteriza os ambientes urbanos capixabas antes da intensificação dos processos de industrialização da década de 1970.

O crescimento urbano desordenado e os problemas sociais inerentes ao processo de urbanização capixaba se intensificaram ao longo dos anos 1980 e 1990, o que de certo modo era previsto, dada a magnitude das transformações econômicas e demográficas desencadeadas pela industrialização que marcou a década de 1970. Antes mesmo desse período, em 1968, foi criada, via convênio aprovado nas câmaras municipais dos cinco municípios que conformavam a Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana), a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), que tinha como objetivo a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado da região. A Copi pode ser entendida como um embrião do planejamento urbano da Grande Vitória (Venerano, 2014).

Venerano (2014) lembra que as LCs nº 14/1973 e nº 20/1974,³ que estabeleceram as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, de acordo com os critérios então adotados, não incluiu Vitória. A delimitação institucional da Grande Vitória como unidade territorial de ação regional resultou, segundo o autor, de um processo histórico iniciado a partir de 1976, com a conclusão do Plano de Estruturação do Espaço (PEE) da Grande Vitória. Além do viés das diretrizes gerais de atuação integrada para a região, o PEE buscava potencializar a organização espacial, amenizando os problemas desencadeados pela falta de infraestrutura e pela convergência dos fluxos migratórios das décadas de 1950, 1960 e 1970.

Na década de 1970, apesar do descompasso entre o planejamento e a execução das diretrizes elencadas nos planos, a Grande Vitória contava com importantes instrumentos que possuíam como foco as questões territoriais – o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1971 e o PEE de 1976 são exemplos desses instrumentos de planejamento.

Para além desses instrumentos, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (Codivit),⁴ a Grande Vitória deu um relevante passo, que agregou experiências e conhecimentos, para a consolidação de sua condição preliminar de governança e gestão metropolitana. O Codivit era composto pelo governador do estado, três secretários de Estado (secretário de Planejamento, enquanto presidente do conselho; secretário do Interior e Transportes; e secretário da Cultura e Bem-Estar Social), pelos prefeitos dos cinco municípios envolvidos e pelo diretor superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), órgão responsável pelo suporte técnico-administrativo. A mesma lei que criou o referido conselho estabeleceu a Grande Vitória, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, como uma região de desenvolvimento prioritário.

Esse conjunto de instâncias de planejamento e governança não foi suficiente para alavancar a gestão metropolitana da Grande Vitória. Tal arranjo de gestão tornou-se inoperante, distanciando do foco da integração e não efetivando o processo de planejamento metropolitano, devido, sobretudo, à dissociação das abordagens técnica e política. Essa característica não foi uma peculiaridade do caso do Espírito Santo; outros aglomerados urbanos do país, e até mesmo regiões metropolitanas instituídas naquela época, evidenciaram essa problemática. Nessa lógica, nos anos seguintes, uma postura heurística não foi adotada pelos governos em relação ao descompasso entre planejamento técnico e tomada de decisão política. Ao mesmo tempo, na década de 1980 os problemas sociais e de infraestrutura da Grande Vitória se ampliavam e se intensificavam (Venerano, Mattos e Oliveira, 2013).

3. A LC nº 14/1973 estabeleceu oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A LC nº 20/1974 estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição de 1988 estendeu a prerrogativa para o reconhecimento e institucionalização das regiões metropolitanas.

4. Lei nº 3.176/1977.

Após esta breve contextualização sobre o processo de formação histórica, econômica, política e social da aglomeração da Grande Vitória, nas próximas seções deste texto serão abordados os desdobramentos que marcaram a instituição da RM da Grande Vitória na década de 1990, as ações institucionais metropolitanas dos anos 2000 e a recente mobilização em torno das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015).

2.1. Estrutura institucional: antecedentes

Com a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e institucionalização das regiões metropolitanas mediante leis complementares (§ 3º do art. 25 da Constituição de 1988), as discussões em torno da primeira região metropolitana capixaba ganharam força. Em 1990, foi assinado um protocolo de intenções, subscrito por representantes dos poderes Executivos e Legislativos do estado e dos municípios, com o objetivo de se definir o encaminhamento do planejamento e gestão metropolitana (Venerano, Mattos e Oliveira, 2013).

Por meio da Lei Complementar (LC) nº 58/1995, foi instituída a Região Metropolitana (RM) da Grande Vitória, constituída pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória,⁵ com vista à organização, planejamento e execução de funções públicas e serviços supramunicipais, na escala metropolitana. Essa mesma norma estabeleceu que a gestão da RM da Grande Vitória era competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), composto pelo secretário de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento (Seplae), 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 RM da Grande Vitória, por um representante do movimento popular de cada município envolvido e 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).

Para Venerano, Mattos e Oliveira (2013), a referida legislação gerou entraves para a operacionalização da estrutura de gestão da RM da Grande Vitória, o que repercutiu na não consecução de seus objetivos. Por um lado, deixou lacunas e questões mal esclarecidas – por exemplo, a não instituição de um órgão de apoio técnico para assessoramento ao conselho; por outro, não definiu instrumentos de gestão, como um fundo financeiro para subsidiar as ações relacionadas às funções públicas e serviços supramunicipais.

Somente nos anos 2000, a RM da Grande Vitória sofreu adequações mais expressivas, visando à operacionalização de suas instâncias de governança e à criação de instrumentos de gestão. Tais adequações são abordadas na próxima subseção.

2.2 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

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

5. Nos anos seguintes as Leis Complementares nº 159/1999 e nº 204/2001 acrescentaram, respectivamente, os municípios de Guarapari e Fundão à RM da Grande Vitória.

A finalidade do Comdevit, instância de caráter deliberativo, é apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RM da Grande Vitória, à luz dos seguintes princípios: federalismo, cooperativismo, autonomia municipal e cogestão entre o poder público e a sociedade civil. Sua composição é formada por sete representantes do governo do estado, secretários do Poder Executivo estadual designados pelo governador; um representante de cada município que integra a RM da Grande Vitória (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). Atualmente, o Comdevit é presidido pelo titular da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb) (LC nº 318/2005; Decreto nº 3.886-R/2015).

As Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) da RM da Grande Vitória são delimitadas pelo Comdevit entre os doze seguintes campos funcionais: planejamento do uso e da ocupação do solo; transporte e sistema viário regional; desenvolvimento urbano e política habitacional; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; desenvolvimento econômico, emprego e renda; atendimento social; serviços de atenção à saúde e à educação; turismo, cultura, esporte e lazer; segurança pública; alterações tributárias; e campanhas institucionais de interesse comum (LC nº 318/2005).

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 integrantes da RM da Grande Vitória. Os recursos são aportados ao Fumdevit para projetos específicos da carteira de projetos aprovados pelo Comdevit, sendo o governo do estado responsável por 60% e os governos municipais por 40% dos recursos dimensionados para a realização de cada projeto.⁶ 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 RM da Grande Vitória 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 Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)⁷ para exercer as atividades de órgão de apoio técnico e de Secretaria Executiva do Comdevit no que tange à assessoria técnico-administrativa e operacionalização dos recursos orçamentários do Fumdevit, o que a lei de criação da RM da Grande Vitória não previa em 1995. O secretário executivo do Comdevit é o diretor presidente do IJSN.

Nessa lógica, a LC nº 325/2005 acrescentou à estrutura organizacional básica do IJSN, em nível de execução programática, a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (Cagem), que tem como atribuição exercer as funções de Secretaria Executiva do Comdevit e de execução orçamentária. Para isso, a Cagem encontra-se subordinada hierarquicamente ao diretor presidente do IJSN.

Para a execução das atividades de secretaria executiva e órgão de apoio técnico, a LC nº 318/2005 prevê o remanejamento ou cessão de servidores de outros órgãos das administrações públicas federal, estadual e municipais para o IJSN (LC nº 318/2005).

6. 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 ICMS da região (LC nº 318/2005).

7. O IJSN é uma autarquia do Governo do Estado do Espírito Santo vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

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 Comdevit, de acordo com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória, relacionados com os doze campos funcionais retromencionados. As Cates devem ser compostas por no mínimo três e no máximo seis membros efetivos e igual número de suplentes, assim especificados: representantes dos órgãos públicos, ligados aos campos funcionais específicos; representantes do Poder Legislativo Estadual e das câmaras municipais dos municípios que compõem a RM da Grande Vitória, indicados pelos respectivos presidentes; e representantes da sociedade civil, incluindo-se movimentos sociais, entidades de classe, organizações empresariais, entre outros, indicados pelos titulares das respectivas instituições.

O Decreto nº 1.511/2005 regulamentou as Leis Complementares nº 318/2005 e nº 325/2005, ratificando diretrizes do Comdevit, do Fumdevit, da Secretaria Executiva e do órgão de apoio técnico do Comdevit, 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, Fumdevit, Cates e da Secretaria Executiva serão baixadas por meio de resoluções, que terão caráter suplementar aquele decreto.

Desde 2005 foram publicadas, sequencialmente, 23 resoluções do Comdevit, versando sobre variados assuntos. Todas essas resoluções encontram-se disponíveis para *download* no sítio eletrônico do IJSN.⁸

O Regimento Interno (Resolução Comdevit nº 02/2007) estabelece que o Comdevit reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por trimestre para programação de suas ações, prestação de contas do Fumdevit e apreciação de assuntos de interesse da RM da Grande Vitória e, extraordinariamente, sempre que se tornar necessário. Tais reuniões serão convocadas pelo presidente do Comdevit com a antecedência de no mínimo quinze dias.

A Resolução Comdevit nº 05/2007 criou um Grupo Executivo (GE), com representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit para, num 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 Grupo Executivo na lista de resoluções do Comdevit, que desde então passou a figurar como uma instância de atuação constante no sistema gestor da RM da Grande Vitória.

A Resolução Comdevit nº 05/2007 ainda faz menção à priorização de projetos que foi previamente realizada por grupos de trabalho (GTs). Esses GTs ficaram responsáveis, por meio da Resolução Comdevit nº 09/2007, pela elaboração dos termos de referência (TRs) dos projetos que foram hierarquizados pelo GE e passaram a compor a carteira de projetos, sendo amparados financeiramente pelo Fumdevit nos biênios 2008/2009 e 2009/2010.

Entre as duas últimas resoluções citadas, foi publicada a Resolução Comdevit nº 06/2007, que instituiu quatro Cates, para debate de propostas relativas a estudos da RM

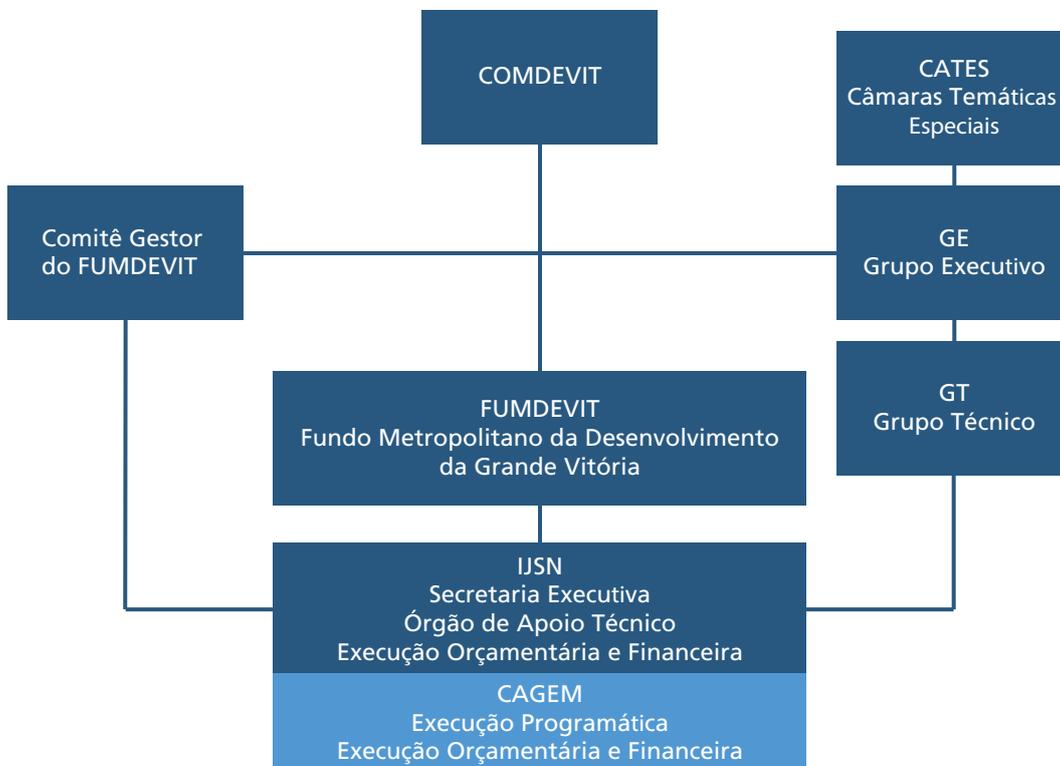
8. Página web do IJSN: <www.ijsn.es.gov.br>.

da Grande Vitória sobre os seguintes temas: trânsito, transporte, saneamento ambiental e atendimento social integrado. De acordo com a lista de Resoluções do Comdevit, esta foi a única vez que a instituição de Cates se fez necessária.

A partir da Resolução Comdevit nº 15/2011, 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. Isso permite constatar que houve apenas uma mudança na nomenclatura, de Grupos de Trabalhos para Grupos Técnicos, que atualmente continuam sendo tratados, genericamente, como GTs nas reuniões do Comdevit. Vale lembrar que o Decreto nº 1.511/2005 abre a possibilidade de formação de Comissões Técnicas ou Grupos de Trabalho no âmbito do Comdevit.

Usualmente, os GTs são compostos por técnicos de secretarias e órgãos estaduais, e técnicos dos municípios da RM da Grande Vitória e representantes da Famopes. Os GEs instituídos até hoje, por resoluções do Comdevit, 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 Grupo Executivo 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 à gestão e governança da RM da Grande Vitória ficam a cargo do Comdevit, que é constituído por sete Secretários estaduais designados pelo governador, pelos sete prefeitos dos municípios que integram a RM da Grande Vitória, e por três representantes da sociedade civil indicados pela Famopes (figura 1).

FIGURA 1
Sistema Gestor da RM da Grande Vitória



Elaboração dos autores, com base nas seguintes normas e referências: LC nº 318/2005, LC nº 325/2005, Decreto nº 1.511/2005, Resolução Comdevit nº 02/2007 (Regimento Interno), Resolução Comdevit nº 05/2007, Resolução Comdevit nº 09/2007, Resolução Comdevit nº 19/2016, Resolução Comdevit nº 20/2016 e IJSN (2015).

De 2005 a 2015, nas carteiras de projetos do Comdevit constaram estudos, planos, projetos e ações de interesse comum da região metropolitana, como, por exemplo, as elaborações de estudos e projetos básicos para o desassoreamento e regularização de leitos e margens dos rios Jucu, Marinho e Formate, todos importantes cursos d'água que cortam o território da RM da Grande Vitória; do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RM da Grande Vitória; e do 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 região metropolitana, que orientaram e vêm orientando o planejamento e as intervenções no campo do uso e ocupação do solo, mobilidade urbana e saneamento ambiental, entre outros.

2.3 A perspectiva do Estatuto da MetrÓpole e a RM da Grande Vitória

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

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 Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE (Artigo 2º, inciso V, Lei nº 13.089/2015).

Em consequência, a referida norma delimitou região metropolitana como uma aglomeração urbana que configure uma metrÓpole, na perspectiva legal (Lei nº 13.089/2015).

Segundo o estudo *Regiões de Influência das Cidades (Regic/2007)* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 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 do 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 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*, no caso de São Paulo; *metrópole nacional*, no caso do Rio de Janeiro e Brasília; e *metrópole*, nos casos de Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre. Essas doze regiões, antes de serem consideradas metrópoles nos moldes do Estatuto, são caracterizadas, também, como metrópoles, na perspectiva funcional (IBGE, 2008).⁹

Insta salientar que todos os exemplos citados no parágrafo anterior, somando a RM da Grande Vitória e outras RMs, RIDEs ou as 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,¹⁰ 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 regiões metropolitanas, 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 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento da região metropolitana.

O PDUI é um dos instrumentos obrigatórios previstos no Estatuto, 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 definidas no escopo do Plano.

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 incorrerem em improbidade administrativa os chefes do Executivo ou agentes públicos que atuem na governança interfederativa (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.

Devido à necessidade de elaboração do PDUI até 2018 (Lei nº 13.089/2015), os representantes que compõem o Comdevit encontram-se mobilizados para a elaboração do referido plano. Esta é uma boa oportunidade para se buscar aprimorar a gestão metropo-

9. 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 Regiões Metropolitanas estabelecidas pelas Leis Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974.

10. Sendo 71 RMs, três RIDEs e cinco AUs.

litana da RM da Grande Vitória, no sentido de uma maior integração do planejamento e das ações relativas aos campos funcionais prioritários.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Segundo o art. 14 do Estatuto da Metrópole, “para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena”. Como visto, o Estatuto da Metrópole 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 Estatuto da Metrópole, 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 referida lei, janeiro de 2015, o Comdevit estava sem presidência definida, visto que o órgão que o presidia, a Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana (Sepam), foi 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, foi definida a nova vinculação do Conselho, que passou a ser presidido pelo titular da Sedurb.

Contudo, mesmo com esta 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 referido Estatuto, tendo como produto desse trabalho a publicação da *Nota Técnica 48/2015 – Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória*,¹¹ a qual trouxe a primeira interpretação sobre a necessidade de adequação às exigências do Estatuto.

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 Grupo Executivo (GE), formado por representantes indicados pelos conselheiros que, no caso dos municípios, geralmente são secretários municipais (Resolução Comdevit nº 19/2016). 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 Comdevit, que é formado, como visto, por sete secretários de Estado, os sete prefeitos dos municípios da RM da Grande Vitória e três representantes da sociedade civil indicados pela Famopes.

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.

11. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/4320-nt-48-o-estatuto-da-metropole-e-a-regiao-metropolitana-de-vitoria>>.

Essa primeira reunião com o Grupo Executivo teve como pauta: *i)* O Estatuto da Metr pole; *ii)* A Gestão Metropolitana da RM da Grande Vitória e o Estatuto da Metr pole; e *iii)* O Planejamento das atividades para 2016. Definiu-se um cronograma de reuniões mensais do grupo e também a necessidade da forma o de um Grupo Técnico (GT), a ser formado por técnicos das institui es que compõem o Comdevit, para se dar início   elabora o do TR para contrata o do PDUI. Também foi abordada na reunião a importância da defini o do modelo de gestão metropolitana, visto o Comdevit ter desenvolvido alguns planos e projetos, que não foram executados por esbarrarem na inexistência de uma governança interfederativa. Dessa forma, o processo de elabora o do PDUI também possibilitaria uma avalia o sobre o melhor modelo de gestão para a Região Metropolitana da Grande Vitória.

Dada as defini es do Grupo Executivo, em 16 de fevereiro de 2016 aconteceu a primeira reunião do Grupo Técnico, que propôs o cronograma de trabalho para elabora o do PDUI e definiu as FPICs a serem abordadas no plano, ficando acordado que o grupo faria reuniões semanais para dar celeridade   finaliza o do TR. Neste sentido,   importante ressaltar a mobiliza o dos representantes da sociedade civil e, também, dos técnicos das prefeituras municipais e das secretarias estaduais nesse processo.

FIGURA 2

Reunião de trabalho com prefeitos, secretários estaduais e municipais, representantes da sociedade civil, técnicos estaduais e municipais



Fonte: Espírito Santo (2016).

A princípio, a partir dos campos funcionais elencados na Lei n  318/2005, foram definidas as seguintes Fun es Públicas de Interesse Comum a serem tratadas no PDUI-RM da Grande Vitória: I. Planejamento do uso e da ocupa o do solo (incluindo desenvolvimento urbano e política habitacional); II. Transporte e sistema viário regional/mobilidade; III. Saneamento ambiental, preserva o e prote o do meio ambiente e dos recursos hídricos; IV. Desenvolvimento econ mico, emprego e renda. A inclusão desta última não foi unânime entre os técnicos do Grupo Técnico.

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

O segundo seminário teve a apresentação do *Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória*,¹² 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 como ano de referência 2025. O estudo foi reconhecido pelo GT como um trabalho qualificado e rico em conteúdo, que poderá subsidiar a elaboração do PDUI, considerando-se ainda o tempo exíguo disponível para sua execução, pois deverá ser aprovado na Assembleia Legislativa até 12 de janeiro de 2018.

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-RMBH), realizada por representante da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), que detalhou a metodologia adotada e a dinâmica do processo participativo. Além disso, baseado na experiência do PDDI, procurou destacar alguns aspectos importantes a serem observados na elaboração do PDUI, como, por exemplo, 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 se levando em conta a exequibilidade do Plano se a lei for muito abrangente.

Outro aspecto abordado foi o processo de mobilização social e comunitária para participação na elaboração do Plano, tratado pelo representante da Agência da RMBH como fundamental, tanto em relação à articulação institucional e ao engajamento de atores chaves e sociedade civil organizada, quanto na “apropriação” do Plano por parte do cidadão metropolitano. O representante destacou, ainda, a experiência positiva de elaboração do Plano sob responsabilidade direta de instituições de ensino superior. O PDDI-RMBH foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a participação direta de professores e alunos de graduação e pós-graduação.

FIGURA 3
Seminário sobre a elaboração do PDDI-RMBH



Fonte: Espírito Santo (2016).

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

Em reuniões seguintes, a relação de FPICs a ser tratada no PDUI-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 definido que o Plano contemplaria o conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metr pole, em seu art. 12,   1 , a saber:

I. as diretrizes para as fun es públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e a es prioritárias para investimentos; II. o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III. as diretrizes quanto   articula o dos municípios no parcelamento, uso e ocupa o no solo urbano; IV. as diretrizes quanto   articula o intersetorial das políticas públicas afetas   unidade territorial urbana; V. a delimita o das áreas com restri es   urbaniza o visando   prote o do patrim nio 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 disposi es.

Foram definidas, ainda, as etapas de elabora o do Plano, a saber:

- elabora o de um plano de trabalho;
- elabora o de um Plano de Mobiliza o Social;
- levantamento de dados e informa es sobre estudos e projetos já realizados;
- consolida o do diagnóstico da situa o atual da RM da Grande Vitória;
- cria o de um Sistema Integrado de Informa es Metropolitanas;
- constru o de cenários e proje es para os próximos quinze anos;
- elabora o de propostas;
- elabora o de uma modelagem institucional para realizar a gestão metropolitana;
- elabora o do macrozoneamento;
- consolida o de um plano de a o com seus respectivos projetos estruturantes e instrumentos legais para serem implementados;
- elabora o da minuta de lei para aprova o na Assembleia Legislativa; e
- cria o de um sistema de monitoramento das a es do plano.

O Plano de Trabalho deverá contemplar o tempo e os recursos físicos e financeiros para a execu o das etapas, buscando a eficiência e compatibiliza o entre as equipes e etapas. No que se refere especificamente ao Plano de Mobiliza o Social, ele deverá traçar as estratégias de mobiliza o da sociedade para garantir a sua participa o efetiva na elabora o do Plano, definindo uma matriz de *stakeholders*, os momentos dos seminários públicos e/ou reuniões regionais e também as formas de divulga o e abordagem dos atores sociais.

Para a elabora o do Diagnóstico, devem ser levados em considera o os principais estudos e planos de relevância sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória, tais como os seguintes: Plano de Desenvolvimento (ES 2030); Plano Estadual de Habita o (PEHAB 2030); Estudo de Uso e Ocupa o do Solo e Circula o Urbana da RM da Grande Vitória; Plano Diretor de Transporte Urbano da RM da Grande Vitória (PDTU); Perfil da Pobreza no ES: famílias inscritas no Cadúnico 2016; Investimentos Concluídos no ES 2014; entre outros. Os dados levantados pelo Diagnóstico deverão compor um banco de dados estatísticos e bases georreferenciadas que possibilitarão a consolida o de um Sistema Integrado de Informa es Metropolitanas, que se associe ao Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases).

Por fim, houve o encaminhamento de que a elaboração do PDUI-RM da Grande Vitória deveria se dar via Edital de Pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), fundação 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 o apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como à formação de recursos humanos. O apoio da Fapes na elaboração do PDUI envolveria despesas com bolsas para contratação de pesquisadores e para despesas de custeio e capital. Dessa forma, o projeto para elaboração do PDUI foi submetido para análise do Conselho Científico e Administrativo da Fapes e aprovado em 11 de agosto de 2016, sendo assinado o Termo de Cooperação entre o IJSN e a Fapes em 19 de agosto, com o objetivo de serem desenvolvidos diagnósticos e realizada prospecção de cenários futuros para elaboração do PDUI da Região Metropolitana 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: Coordenação Geral; Coordenação de Uso e Ocupação do Solo; Coordenação de Geoprocessamento; Coordenação de Meio Ambiente e Áreas de Risco; Coordenação de Mobilização Social; e 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. O escopo atende o conteúdo mínimo descrito no Estatuto da Metrópole, em seu art. 12, § 1º, para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que deve tratar dos seguintes itens: *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. O projeto deverá ser elaborado respeitando as seguintes etapas:

- elaboração de um plano de trabalho;
- elaboração de um Plano de Mobilização Social;
- levantamento de dados e informações sobre estudos e projetos já realizados;
- consolidação do diagnóstico da situação atual da RM da Grande Vitória;
- criação de um Sistema Integrado de Informações Metropolitanas;
- construção de cenários e projeções para os próximos quinze anos;
- elaboração de propostas;
- elaboração de uma modelagem institucional para realizar a gestão metropolitana;
- elaboração do macrozoneamento;

- consolidação de um plano de ação com seus respectivos projetos estruturantes e instrumentos legais para serem implementados;
- elaboração da minuta de lei para aprovação na Assembleia Legislativa;
- criação de um sistema de monitoramento das ações do plano; e
- elaboração de artigos científicos ou capítulos de livros.

Embora o Termo de Cooperação para a elaboração do PDUI RM da Grande Vitória tenha sido assinado e publicado em meados de agosto, o recurso financeiro para viabilizar a elaboração do projeto foi liberado no início de novembro, quando foi possível contratar os bolsistas para se consolidar a equipe de trabalho e se iniciar efetivamente a elaboração do PDUI RM da Grande Vitória.

4 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, através 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 RM da Grande Vitória. Segundo o art. 12, constituirão recursos do Fumdevit:

I. recursos do estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal; II. transferências da União, destinadas à elaboração e à execução de planos, programas e projetos de interesse comum; III. empréstimos/subempréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; IV. produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos; V. parcelas destinadas ao Fundo, em decorrência de convênios, contratos e outras espécies de ajuste e acordos em matérias de interesse da RM da Grande Vitória; VI. recursos oriundos do rateio de custos referentes a atividades e a obras de interesse comum; VII. doações por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais; VIII. transferências a fundo perdido, provenientes de entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais; e IX. recursos provenientes de outras fontes que venham a ser definidas (Lei Complementar nº 318/2005, art. 12).

O estado e os municípios, como visto anteriormente neste texto, 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 Comdevit 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 RM da Grande Vitória é o único da carteira de projetos.

Cabe ressaltar que esforços para ampliar o financiamento das ações metropolitanas estão sendo feitos junto ao Ministério das Cidades e junto 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 PDUI, atualmente o único projeto com vistas à execução pelo Comdevit, será 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, se restringindo 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 PDUI ser uma ferramenta de planejamento contínuo, uma vez superada a atual crise político-econômica e financeira brasileira, o escopo e a abrangência do PDUI 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 citado no item anterior. Dessa forma, o recurso do Fumdevit será descentralizado para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec), gerido pela Fapes, 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.

5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

A Constituição Federal de 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* (grifo nosso).

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”, 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? Qual ente pode ser o gestor da metrópole? 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, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, vem tentar preencher essa lacuna, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. Ressalte-se que a lei aponta, em seu art. 8º, a estrutura básica necessária para se estabelecer a governança interfederativa do território metropolitano ou aglomerações urbanas, a saber:

I. instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II. instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III. organização pública com funções técnico-consultivas; e IV. sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Lei nº 13.089/2015, art. 8º).

Contudo, algumas lacunas ainda não foram tratadas no Estatuto. 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? 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 Metrôpole, são expressas, 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 analisar isso, 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” (Lei nº 13.089/2015, grifo nosso). Como visto nas seções anteriores, o Comdevit é constituído pelos seguintes representantes do Poder Executivo do estado e dos municípios da RM da Grande Vitória: sete secretários de estado designados pelo Governador e os sete prefeitos dos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão. Esses catorze atores metropolitanos, juntamente com os três representantes da sociedade civil, são responsáveis pela gestão e governança da RM da Grande Vitória. Na primeira via interpretativa, o próprio Comdevit cumpriria o papel de “instância executiva”.

Na outra via hermenêutica, podemos encarar “instância executiva” 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 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 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 Metrôpole não explicita qual seria o formato jurídico da “instância executiva” e, muito menos, faz menção a uma estrutura administrativa mínima necessária, como, por exemplo, autarquia, fundação, agência, superintendência, ou outra organização possível e prevista pelo direito administrativo público.

Além da “instância executiva”, o Estatuto da Metrópole faz referência à “instância colegiada *deliberativa com representação da sociedade civil*”, quando aborda a estrutura básica compreendida pela governança interfederativa (Lei nº 13.089/2015, grifo nosso). 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 IJSN, em nível de execução programática, existe a Cagem, coordenação que se encontra hierarquicamente subordinada ao diretor presidente do IJSN (LC nº 325/2005). De todo modo, insta salientar que o IJSN não é uma organização pública exclusiva do sistema gestor da RM da Grande Vitória. 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 (LC nº 318/2005; Decreto nº 1.511-R/2015).

Na tentativa de sistematizar as 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, o qual 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 nº 318 e 325/2005, 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.

Elaboração dos autores, com base nas seguintes normas e referências: Lei nº 13.089/2015, LC nº 318/2005, LC nº 325/2005, Decreto nº 1.511/2005, Resolução Comdevit nº 02/2007 (Regimento Interno), Resolução Comdevit nº 05/2007, Resolução Comdevit nº 09/2007, Resolução Comdevit nº 19/2016, Resolução Comdevit nº 20/2016 e IJSN (2015).

De certo modo, mesmo levando em conta as questões do Estatuto da Metrópole que ainda necessitam ser dirimidas,¹³ 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), para a qual não obtivemos resposta até o momento de redação deste texto.

A estrutura básica delimitada pelo Estatuto da Metrópole para a gestão interfederativa suscitou alguns debates técnicos no âmbito do Comdevit. O entendimento inicial do Grupo Executivo e do Grupo Técnico é que a “instância executiva” poderá ter o caráter de uma agência, 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 RM da Grande Vitória. A princípio, tem-se em mente que, considerando-se a dimensão da nossa região metropolitana, 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).

6 OUTROS TÓPICOS: SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES METROPOLITANAS DA RM DA GRANDE VITÓRIA

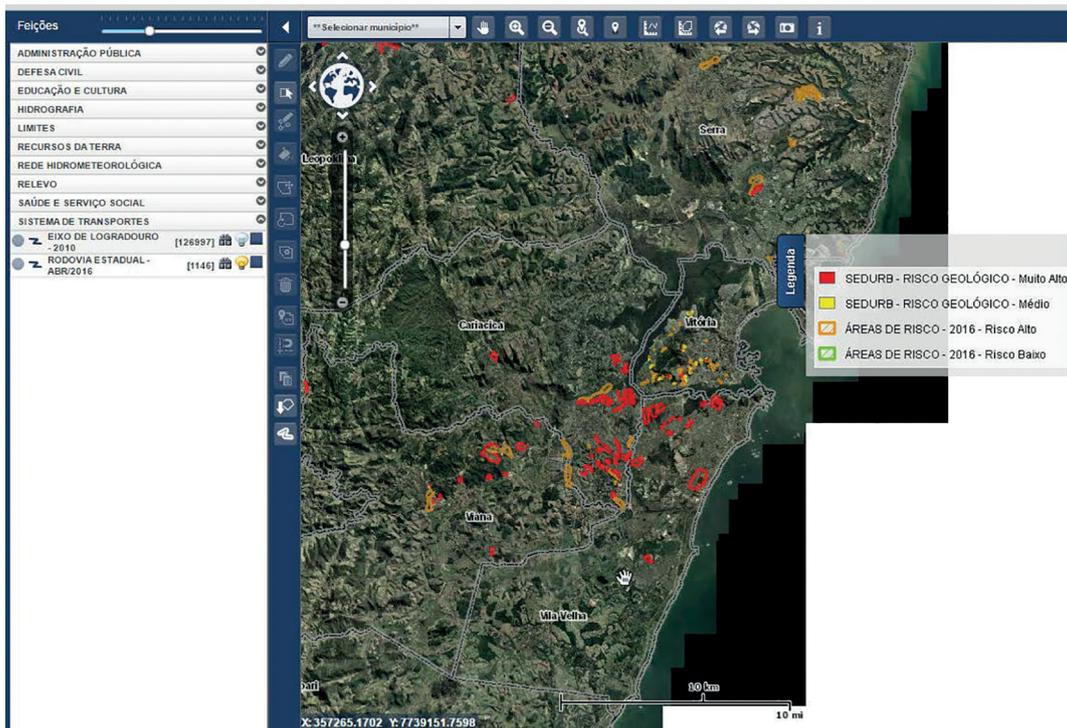
O art. 20 do Estatuto da Metrópole dispõe sobre o Subsistema de Planejamento e Informações Metropolitanas – vinculado ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) –, que reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs, com participação dos governos estaduais e municipais. De acordo com essa legislação, foi incluída no escopo do PDUI a construção de um Sistema Integrado de Informações Metropolitanas da RM da Grande Vitória. Esse sistema, além de contribuir com o subsistema de planejamento do SNDU, subsidiará o planejamento metropolitano com informações territoriais e indicadores socioeconômicos por município, podendo chegar também à escala de bairro.

Inicialmente, as informações municipais georreferenciadas, tais como zoneamento urbanístico, limites de bairros, sistema viário, área de proteção ambiental, área de risco, entre outras, serão disponibilizadas em uma interface do Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Espírito Santo, o Geobases.¹⁴

13. Em 16 e 17 de maio de 2016, foi realizada em Brasília-DF a oficina Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da Metrópole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado (PDUI), que contou com a coordenação do Ipea e representantes de diversas instituições e regiões metropolitanas, como o Ministério das Cidades, secretarias e órgãos estaduais e municipais, instituições de pesquisa, entre outros. Nesse evento, foi ressaltada a importância da elaboração de uma publicação com o Estatuto da Metrópole comentado, para se alinhar o entendimento e se esclarecerem pontos que não foram devidamente delineados pela Lei nº 13.089/2015.

14. O Geobases é um sistema multi-institucional, já em amplo uso no estado, que foi constituído na modalidade de adesão, a partir da celebração do Convênio de Cooperação Mútua em 2001, integrando instituições públicas e privadas de diferentes áreas de atividades, para composição, manutenção, utilização e compatibilização das informações geoespaciais básicas do estado do Espírito Santo (Geobases, 2016).

FIGURA 4
Interface metropolitana no Geobases: informações sobre áreas de risco



Fonte: Geobases (2016).

Esse trabalho já foi iniciado no mês de julho de 2016, antes mesmo do início da elaboração do PDUI, pela equipe do IJSN (órgão de apoio técnico do Comdevit), em parceria com a equipe do Geobases. Além dessas informações, iniciou-se o levantamento dos indicadores socioeconômicos que podem ser disponibilizados de forma georreferenciada na interface metropolitana. A meta é alimentar essa interface durante a elaboração do PDUI com as informações que forem levantadas para elaboração do Diagnóstico da RM da Grande Vitória e, além disso, criar um mecanismo de atualização automática dos dados inseridos, a fim de termos uma ferramenta atualizada para auxiliar gestores, planejadores, pesquisadores e a sociedade do território metropolitano, ou seja, os cidadãos metropolitanos.

O desafio para a construção desse sistema é conseguir equalizar as informações municipais para que, quando forem disponibilizadas na interface metropolitana, sejam equivalentes e compatíveis. Para tanto, estamos iniciando o levantamento dos dados municipais existentes, a fim de se produzir um banco de dados uniforme, que alimentará o sistema de informações metropolitanas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a descrição histórica e a análise da estrutura institucional e normativa da Região Metropolitana da Grande Vitória, desde seus antecedentes à estrutura atual, é possível perceber quantos esforços foram feitos para a criação e implementação de uma estrutura de governança metropolitana nessa RM. Esforços que surgem já nos anos 1970 e persistem no momento atual, reforçando quão complexa é a temática metropolitana no Brasil e os entraves jurídicos e políticos para 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 da Metrópole, verifica-se que ainda existem dúvidas quanto à instituição da estrutura básica necessária para garantir a governança interfederativa, como, por exemplo, a existência de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8º, inciso I).

Por outro lado, a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, item necessário para 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 metropolitana, tornando obrigatória a elaboração de um instrumento de planejamento que direcione a gestão desse território. O Estatuto da Metrópole retoma a agenda dos estados e municípios das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no que concerne aos debates territoriais e legais que envolvem a gestão desses territórios. Possibilita, dessa forma, novos avanços e conquistas, garantindo assim que esse tema tão complexo tenha espaço nas agendas políticas e sociais, uma vez que o Estatuto 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 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória, que não se reunia desde agosto de 2013, já tendo sido realizadas duas reuniões do Conselho apenas no ano de 2016, além das reuniões dos grupos executivo, com frequência mensal, e técnico, a cada quinze dias, chegando nesse último caso 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 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 região metropolitana, 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 região metropolitana, 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. 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. Brasília: Casa Civil, 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. Brasília: Casa Civil, 1974. Disponível em: <<https://goo.gl/yBbmXR>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. Disponível em: <<https://goo.gl/pA6wXO>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. 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. Brasília: Casa Civil, 2015.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. Resolução Comdevit nº 02, de 1º de maio de 2007. Vitória: Comdevit, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/8U8e7j>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Resolução Comdevit nº 05, de 30 de maio de 2007. Vitória: Comdevit, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/haq0Kq>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Resolução Comdevit nº 06, de 30 de maio de 2007. Vitória: Comdevit, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/gCXvjZ>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Resolução Comdevit nº 09, de 12 de dezembro de 2007. Vitória: Comdevit, 2007. 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, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/XIU2w0>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 3.176, de 14 de dezembro de 1977. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 1977. Disponível em: <<https://goo.gl/WOuFe9>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 1995.

_____. Lei nº 159, de 9 de julho de 1999. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/GeudPv>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei nº 204, de 22 de junho de 2001. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/fldg6n>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 2005.

_____. Lei Complementar nº 325, de 16 de julho de 2005. Vitória: Assembleia Legislativa Estadual, 2005.

_____. Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 2005.

_____. Decreto nº 3.886-R, de 28 de outubro de 2015. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, p. 6, out. 2015.

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

FIX, M.; PEREIRA, A. A Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. *In*: FURTADO, A. B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, B. C. K. (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**. Disponível em: <www.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/EmplasaDev/Files/FNEM/arquivos/FNEM-RMs-Data%20de%20Criação-Setembro2016.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

GEOBASES – SISTEMA INTEGRADO DE BASES GEOESPACIAIS. **Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <<https://goo.gl/lim8jN>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 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 48).

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

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.

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. (Relatório de Pesquisa).

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

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

VENERANO, A. B.; 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. (Ed.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries estatísticas**. Disponível em: <<https://goo.gl/0gQiwn>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

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 estudos comparativos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, L.; RIBEIRO, M. **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.

_____. Metropolização e as estruturas produtivas: convergências e divergências espaço-temporais. **Cadernos Metrópole**, v. 12, p. 331-348, 2010.

SIM – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE MORTALIDADE; DATASUS – BANCO DE DADOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. **TABNET**. Disponível em: <<https://goo.gl/X8luz9>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Ana Clara Escórcio Xavier (estagiária)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

