

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil:
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)



Região Metropolitana da Grande Vitória

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil:
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**

ipea

Região Metropolitana da Grande Vitória

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil:
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**

ipea

Região Metropolitana da Grande Vitória

Rio de Janeiro, 2015

FICHA TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea

Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Nacional do Projeto

Marco Aurélio Costa – Ipea

Relatório de Pesquisa

Coordenador Estadual do Projeto

Adauto Beato Venerano – IJSN

Equipe Estadual

Rossana Ferreira da Silva Mattos – Bolsista Ipea/ProRedes

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti – 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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

1 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA E HISTÓRICO	7
2 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA.....	11
3 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA	18
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS	19
ILUSTRAÇÕES	20

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA¹

1 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA E HISTÓRICO

A Constituição Federal em 1937 permitia o agrupamento de municípios para prestação de serviços comuns. Esses agrupamentos assumiram a denominação de regiões metropolitanas (RMs) na Emenda Constitucional nº 848, que foi incorporada à Constituição Federal de 1967, a qual autorizou a promulgação da Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973, primeira legislação especial a tratar do tema das RMs.

Nela foram criadas as primeiras oito RMs do Brasil, a saber: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal (LCF) nº 20, de 1ª de julho de 1974, criou a RM do Rio de Janeiro.

Entretanto, segundo Abe (1999), diversas restrições foram feitas à LC nº 14/1973, destacando-se, entre elas:

a crítica ao fato de que, por ser emanada do Poder Central, deu tratamento uniforme a diferentes realidades, em alguns casos atropelando processos locais que poderiam ter resultado em agrupamentos de municípios em formatos diversos. A par da habitual hegemonia dos núcleos principais, o modelo de gestão imposto, tendo sido autoritário na composição e viciado nos encaminhamentos, acabou afastando a participação dos demais municípios, o que reduziu ainda mais as possibilidades de tratamentos integrados de problemas em realidades que englobavam múltiplas administrações municipais (Abe, 1999, p. 472).

No Espírito Santo, o início da discussão sobre o aglomerado urbano da Grande Vitória, no nível estadual, data de 1967.

Em 31 de janeiro de 1968 – regulamentada em março de 1969 –, foi criada, pelo convênio aprovado nas Câmaras Municipais dos cinco municípios que integravam a Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Cariacica, Viana e Serra), a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), que tinha como objetivo:

a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Homogênea nº 75.1, também denominada Grande Vitória, dadas as suas características semelhantes às regiões metropolitanas. Objetiva ainda a orientação das municipalidades abrangidas pelo plano, durante sua implantação; a divulgação de técnicas de planejamento local integrado e a formação de pessoal especializado (IJSN, 1979, p. 6).

Segundo Mendonça (1991), a Copi pode ser considerada o primeiro elemento do processo de planejamento urbano da Grande Vitória, sob os seguintes aspectos:

- o surgimento da Copi ocorreu a partir da decisão do poder público local dos cinco municípios da Grande Vitória, envolvendo o desenvolvimento social de uma determinada região do estado e interesses comuns àqueles municípios;
- sua linha de atuação foi pautada no planejamento integrado difundido pela política nacional; e

1. Relatório desenvolvido com base em informações disponíveis até 9 de abril de 2013.

- o desdobramento de ações, a partir dela desencadeadas, caracteriza a continuidade do processo de planejamento.

Sob o aspecto de reestruturação institucional, visando à modernização da administração, foi criada, por meio da Lei nº 2.438, em 1969, a Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima (Comdusa), empresa de economia mista com fins direcionados à área de urbanismo e urbanização, cujos objetivos genéricos eram fornecer subsídios à elaboração de legislações urbanísticas e a outros programas específicos, como o de realização de projetos urbanísticos de áreas aterradas sobre o mar, além da atribuição de realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração de um plano diretor da área da Grande Vitória (IJSN, 1979, p. 7)

A LC nº 14/1973, que estabeleceu as RMs no Brasil, segundo os critérios adotados, não incluiu Vitória.

A definição institucional da Grande Vitória como unidade territorial de ação regional resultou de um processo histórico desencadeado a partir de 1976, com a conclusão do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória, que objetivava criar um modelo de organização espacial, que registrava problemas vinculados a grandes fluxos migratórios na Grande Vitória, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, e preparar um novo polo industrial com vistas a estimular os investimentos da Política Federal de Descentralização Industrial.

Diversas outras iniciativas foram voltadas à gestão integrada dos assuntos de interesse comum aos cinco municípios componentes da RM da Grande Vitória, entretanto, não resultaram na efetiva criação e na manutenção de instâncias governamentais de planejamento e gestão metropolitana.

Em 1968, foi criada a Copi; em 1969, foi criada a Comdusa; em 1975, foram criadas a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) e a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), atual Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); e, com o papel semelhante ao das entidades metropolitanas, em 1977, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (Codivit), que estabeleceu a Região de Desenvolvimento Prioritário do Espírito Santo e o Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória. Com toda essa estrutura, Abe (1999, p. 471) nos assevera que:

esse conjunto de instrumentos não foi suficiente, contudo, para decolar o processo de gestão metropolitana da Grande Vitória. Não obstante, o planejamento obteve considerável avanço através da Fundação Jones dos Santos Neves, depois transformada em instituto, que desenvolveu diversos estudos, tendo como parâmetro básico o enfoque metropolitano das questões.

Além desses órgãos, a Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan), a Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa) e a Companhia Telefônica do Espírito Santo (Telest) passaram gradualmente a dar tratamento metropolitano a suas abordagens, suas ações e seus programas, necessários à caracterização efetiva da aglomeração como área metropolitana.

Com a delegação de competência dada aos estados por meio do Artigo 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), para a institucionalização das RMs mediante LCs, possibilidade esta reiterada no Artigo 216 da Constituição do estado do Espírito Santo, promulgada em 1989, as discussões relativas à institucionalização da RM da Grande Vitória ganharam impulso.

Em abril de 1990, foi assinado o Protocolo de Intenções subscrito por representantes dos Executivos e dos Legislativos estadual e municipais e da Coordenação Estadual de

Planejamento, com o objetivo de definir o encaminhamento do planejamento e a gestão metropolitana.

Para tratar da instância política, foi formado o Fórum de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), do qual participariam os prefeitos, o governador e representantes da Assembleia Legislativa e das câmaras municipais.

Para a instância técnico-administrativa, foi criado o Grupo de Acompanhamento do Planejamento Metropolitano (GAPM), formado pelos secretários municipais e o estadual de planejamento, que dariam apoio ao Grupo de Elaboração Técnica (GET), composto por técnicos das prefeituras e do IJSN.

Mesmo com essa estrutura montada, os resultados positivos foram poucos, devido às dificuldades no plano operacional, cujas agendas de técnicos e secretários comprometidos com as atividades do cotidiano administrativo impediram o andamento do GAPM e do GET.

No plano político, o FDM realizou apenas uma reunião com a participação de um único prefeito e a presença de representantes das entidades das organizações populares. Segundo Abe (1999), “havia um descompromisso geral dos atores, na realidade, receosos em levar adiante tarefa de tão grande envolvimento político, cujos resultados não lhes pareciam de todo palpáveis”.

O § 1º do Artigo 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989, dispõe:

Art. 216 – O território estadual poderá ser dividido mediante lei complementar, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais como 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 interesses comuns, nos termos do Art. 25, §3º, da Constituição Federal.

§1º - A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

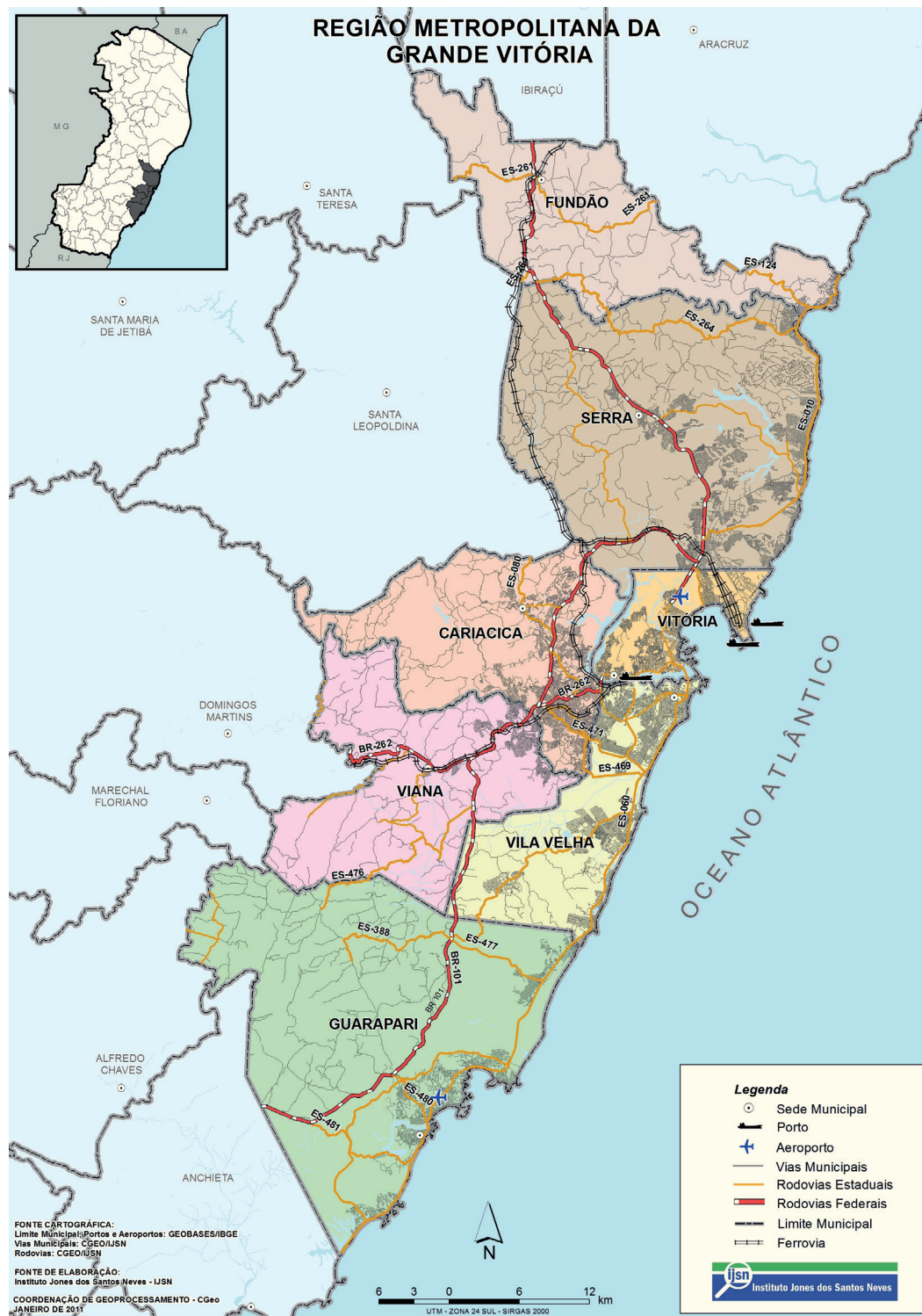
Em 1994, com a veiculação, no jornal *A Gazeta*, de uma série de artigos sobre a RM da Grande Vitória, o tema foi retomado, e todos os segmentos decisórios entrevistados – Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil, representados por políticos e entidades, manifestaram-se favoráveis à criação da RM. A emissora promoveu encontros com as autoridades, surgindo posteriormente um grupo de trabalho objetivando elaborar o anteprojeto de LC a ser apresentado aos prefeitos. Após diversas reuniões desse grupo, por solicitação dos movimentos populares, o assunto foi discutido publicamente, em vários seminários abertos nos diversos municípios.

Assim, em 23 de fevereiro de 1995, foi publicada a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, instituindo formalmente a RM da Grande Vitória, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, segundo seu Artigo 1º, “com vista à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano”.

A gestão da RM da Grande Vitória compete ao Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), de caráter deliberativo, incumbido de gerir “os empreendimentos e os serviços que devem ser considerados entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano” (Artigo 8º, inciso I, da LCE nº 58/1995).

Em 1999, foi incluído na RM da Grande Vitória, pela LC nº 159, de 8 de julho, o município de Guarapari. Posteriormente, em 2001, com novo texto, formatado por meio da LC nº 318, de 17 de janeiro de 2005, foi incluído o município de Fundão (mapa 1).

MAPA 1
RM da Grande Vitória



Em 2005, a LC nº 318 reestrutura a RM da Grande Vitória e cria o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (Comdevit), instituindo o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit).

Também em 2005, é promulgada a LC nº 325, de 16 de junho, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do Sistema Gestor da RM da Grande Vitória e adequar o IJSN para o exercício de suas funções de Secretaria Executiva do Comdevit e de execução orçamentária e financeira do Fumdevit. E o Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005, regulamenta o funcionamento do Comdevit e do Fumdevit.

1.1 Funções públicas de interesse comum (Fpics)

Conforme a LC nº 318/2005, as Fpics da RM da Grande Vitória dizem respeito às atividades que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais, como as listadas a seguir:

- 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.

Além dessas atividades especificadas, de acordo com a legislação, o Comdevit poderá incluir outras atividades de interesse comum relacionadas aos campos funcionais não especificados na lei.

2 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA

2.1 Instâncias de gestão metropolitana

O sistema gestor da RM da Grande Vitória é composto pelos órgãos a seguir especificados, e sua estrutura pode ser visualizada na figura 1.

2.1.1 Comdevit

Trata-se de um conselho deliberativo responsável pelo processo de planejamento, gestão, organização e execução das Fpics da RM da Grande Vitória.

É composto por sete representantes do estado, um representante de cada município que integra a RM da Grande Vitória e três da sociedade civil (Artigo 5º).

Sua finalidade/missão é “apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RMGV” (Artigo 5º).

De acordo com o Artigo 2º do Decreto nº 1.511/050, é formado por dezessete conselheiros, conforme enumerado a seguir.

- 1) Sete representantes do estado e respectivos suplentes, que serão designados pelo governador do estado, representando as seguintes instituições:
 - a) Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) – presidente do Comdevit;
 - b) Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Sesp);
 - c) Secretaria de Estado de Desenvolvimento, de Infraestrutura e dos Transportes (Sedit);
 - d) Secretaria de Estado da Educação (Sedu);
 - e) Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades);
 - f) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama); e
 - g) Secretaria de Estado da Saúde (Sesa).
- 2) Um representante e respectivo suplente de cada um dos sete municípios que integram a RM da Grande Vitória, cujo titular será preferencialmente o prefeito e, excepcionalmente, o representante por ele indicado (sendo um desses representantes o vice-presidente do conselho, por eleição).
- 3) Três representantes e respectivos suplentes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes), eleitos em assembleia de seu Conselho Federativo Estadual, na forma de seus estatutos.

O mandato de cada membro é de 24 meses, permitida uma recondução. De acordo com o Artigo 7º, o Comdevit tem por atribuições e competências legais:

- aprovar proposta de instituição e promoção dos instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles o Plano de Desenvolvimento, os Planos Diretores e o Sistema de Informações Metropolitanas;
- propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios na RM da Grande Vitória, compreendidos nos campos funcionais referidos no § 1º do Artigo 4º desta LC, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
- aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que o integram;
- aprovar os termos de referência e o subsequente plano elaborado para a RM da Grande Vitória;
- aprovar o plano de aplicação do Fumdevit;
- apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;

- sugerir à União, ao estado e aos municípios situados na RM da Grande Vitória a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às Fpics no âmbito metropolitano;
- aprovar e encaminhar, em tempo hábil, propostas relativas aos planos plurianuais (PPAs), às leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e às leis orçamentárias anuais (Loas);
- propor ao estado e aos municípios integrantes da RM da Grande Vitória alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na RM da Grande Vitória as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados;
- elaborar seu regimento; e
- deliberar sobre quaisquer matérias de impacto metropolitano relacionadas com a RM da Grande Vitória.

2.1.2 Câmaras Temáticas Especiais (Cates)

As Cates, criadas pelo Comdevit (por deliberação de dois terços de seus membros), são de caráter consultivo, de acordo com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória, relacionados com os campos funcionais previstos no § 1º do Artigo 4º da LC nº 318/2005, tendo por objetivo apresentar e debater propostas e projetos relacionados com matérias específicas da competência para a qual foram criadas, sempre como instâncias prévias às deliberações do Comdevit.

As Cates são compostas de, no mínimo, três representantes efetivos e três suplentes de cada órgão, entidade ou segmento organizado, sendo:

- representantes dos órgãos públicos componentes do conselho;
- representantes do Poder Legislativo estadual e das câmaras municipais dos municípios que compõem a RM da Grande Vitória;
- representantes da sociedade civil organizada; e
- outros técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos, com direito à voz, porém sem direito ao voto.

As Cates serão instituídas pelo presidente do Comdevit, por proposição aprovada em plenário, com objetivo específico e prazo determinado. Suas conclusões terão caráter consultivo e serão encaminhadas ao Comdevit, a quem caberá a decisão final.

2.1.3 Fumdevit

Criado pelo Artigo 11 da LC nº 318/2005, alterado pelo Artigo 1º da LC nº 325/2005, o órgão é vinculado à SEP, tendo como finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios que integram a RM da Grande Vitória.

2.1.4 Comitê Gestor do Fumdevit

A aplicação dos recursos do Fumdevit será gerida por um comitê gestor, composto por cinco membros eleitos pelo Comdevit, entre seus membros, a saber:

- dois do estado;
- dois dos municípios integrantes da RM da Grande Vitória; e
- um da sociedade civil.

A supervisão dos recursos do Fumdevit será exercida pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública.

Compete ao Comitê Gestor do Fumdevit:

- supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do Fumdevit, aprovado pelo Comdevit e previsto no Orçamento Geral do Estado;
- subsidiar o Comdevit e o Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento (Ipes) na elaboração da proposta orçamentária anual do Fumdevit; e
- acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados, envolvendo recursos do Fumdevit aprovados pelo Comdevit, zelando, também, pela observância das disposições do Decreto nº 1.242-R, de 21 de novembro de 2003, regulamentado pela Portaria nº 01-R, de 23 de janeiro de 2004, da Auditoria Geral do Estado/Secretaria da Fazenda (AGE/Sefaz).

2.1.5 IJSN (suporte técnico-operacional do Comdevit)

O apoio técnico ao Comdevit será exercido pelo Ipes, cabendo-lhe o desempenho das seguintes atribuições:

- assistir e assessorar tecnicamente os municípios integrantes da RM da Grande Vitória;
- estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais e internacionais, em sua área de atuação;
- promover e propor serviços técnicos relativos à consolidação de sistema de informações, unificação de bases cadastrais e cartográficas e à manutenção de sistema de dados socioeconômicos, territoriais, ambientais e institucionais da RM da Grande Vitória;
- proceder ao diagnóstico da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano; e
- propor políticas gerais sobre a execução de serviços comuns de interesse metropolitano.

A Secretaria Executiva do Comdevit será exercida pelo Ipes, atual IJSN, por intermédio da Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (Cagem), criada e incluída na estrutura organizacional básica do Ipes, em nível de execução programática, conforme o Artigo 2º da LC nº 325/2005, competindo-lhe:

- prestar assessoria administrativa ao Comdevit;
- aplicar os recursos orçamentários destinados à Secretaria Executiva do conselho; e
- exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Comdevit.

O secretário executivo do Comdevit será o diretor-presidente do IJSN, que, nos seus impedimentos e ausências, será substituído pelo diretor-técnico do referido instituto. Além dos

servidores pertencentes ao seu quadro de pessoal, o IJSN poderá contar, para o desenvolvimento das atividades da Secretaria Executiva do Comdevit, com servidores remanejados ou cedidos por outros órgãos das administrações públicas federal, estadual e municipais.

FIGURA 1
RM da Grande Vitória: estrutura do sistema gestor



Fonte: IJSN.
Elaboração dos autores.
Obs.: A imagem está reproduzida conforme original fornecido pelos autores (nota do Editorial).

2.2 Instituições que integram a gestão metropolitana

2.2.1 IJSN

Vinculado à SEP do Espírito Santo, o instituto tem como finalidade produzir conhecimento e subsidiar políticas públicas por meio da elaboração e implementação de estudos, pesquisas, planos, projetos, programas de ação e da organização de bases de dados estatísticos e georreferenciados, nas esferas estadual, regional e municipal, voltados ao desenvolvimento socioeconômico do estado, disponibilizando essas informações ao próprio e à sociedade.

Instituído em 31 de dezembro de 1975, pela Lei nº 3.043, sob a denominação de Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), o instituto foi transformado em autarquia em 27 de outubro de 1980, pelo Decreto nº 1.469-N, passando a denominar-se Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). E a LC nº 344, de 16/12/2005, deu-lhe a denominação atual. A LC nº 445, de 22/7/2008, reorganizou a estrutura básica do instituto, enquanto a LC nº 499, de 29/10/2009, reestruturou o quadro de pessoal, instituiu a modalidade de remuneração por subsídio, estabeleceu o plano de carreira para os servidores do instituto e criou a carreira de especialista em estudos e pesquisas governamentais.

Visão: “ser referência em informação de valor estratégico para a sociedade capixaba e para o governo do estado”.

Missão: “prover conhecimento social, econômico e territorial do Espírito Santo, atuando como centro de excelência na gestão de redes de informação, subsidiando as políticas públicas e o desenvolvimento sustentável do estado”.

O IJSN atua como secretaria executiva e órgão de apoio técnico ao Comdevit. A coordenação de apoio à gestão metropolitana dá o suporte administrativo e técnico ao órgão para o cumprimento do exercício dessas funções, apoiando a secretaria executiva e articulando-se com as demais áreas da instituição e demais órgãos estaduais e municipais para o assessoramento e as proposições ao conselho, com vistas ao cumprimento de suas deliberações. Compete, também, à coordenação a adoção de providências para a execução orçamentária e financeira do Fumdevit, estabelecida por lei para o IJSN.

2.2.2 Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana (Sepam)

A Sepam tem como um dos seus objetivos trabalhar na articulação e no acompanhamento de projetos, além da captação de recursos.

Além disso, apoia o governo no monitoramento do processo gerencial das ações governamentais e promove a articulação institucional entre governo, sociedade, prefeituras e entidades privadas de forma a garantir a ampliação da capacidade de investimentos do estado na implantação de grandes projetos estruturantes.

Assessora, também, o governador do estado a decidir, articular e coordenar as ações de institucionalização, organização e gestão da RM da Grande Vitória e de outras unidades regionais que tenham por finalidade promover a integração e a cooperação institucional intergovernamental no Espírito Santo, sem prejuízo das atribuições dos órgãos afins.

Cabe, ainda, à secretaria coordenar as ações de institucionalização, organização e articulação da RM da Grande Vitória e apoiar os processos de institucionalização de outras regiões planejadas pelo governo do estado.

2.3 Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana

Projetos em execução com o apoio financeiro do Fumdevit:

- Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos;
- Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da RM – Cesan;
- Plano de Segurança;
- Plano Integrado de Uso Público das Áreas Naturais Protegidas da Grande Vitória;
- Plano de Marketing para o Desenvolvimento do Turismo da RM;
- planejamento estratégico das ações integradas de educação; e
- estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da RM.

Além de outros projetos aprovados para o biênio 2011-2012, conforme consta da Resolução Comdevit nº 15, de 14 de julho de 2011.

Resolução Comdevit nº 15, de 14 de julho de 2011

(publicada em 3 de agosto de 2011)

O Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), no uso das atribuições que lhe confere o artigo 7º da Lei Complementar nº 318, de 17/01/2005, e em conformidade com o que foi deliberado na 6ª reunião ordinária de 14/07/11,

Resolve:

Art. 1º – Aprovar a nova carteira de projetos do Comdevit para o período de 2011-2012, composta pelos 5 (cinco) projetos priorizados para receberem o apoio financeiro do Fumdevit e/ou técnico do Comdevit, conforme relação abaixo e custos totais estimados:

I – Plano Diretor Metropolitano de Drenagem da RM da Grande Vitória – R\$ 3.000.000,00;

II – Metro-GVix– R\$ 24.659.300,00;

III – Projeto Geométrico do Sistema Viário Estruturador– R\$ 2.000.000,00;

IV – Articulação de Entendimento Metropolitano e Elaboração de Modelagem Institucional para Implantação e Operacionalização do *Bus Rapid Transit* – BRT da RM da Grande Vitória – sem custos a serem financiados pelo Fumdevit;

V – Implementação das intervenções recomendadas pelos Estudos para Desassoreamento e Regularização dos Leitos e Margens dos Rios Formate e Marinho – R\$ 109.000.000,00 – sem financiamento do Fumdevit;

Art. 2º – Fica o IJSN, na qualidade de órgão de apoio técnico ao Comdevit, responsável pela coordenação dos Grupos Técnicos que elaborarão os Termos de Referência dos projetos priorizados, com a participação de representantes dos municípios que integram a RM da Grande Vitória, do estado e da Famopes, a serem indicados pelos membros do conselho, devendo:

I – Ajustar os valores relativos aos projetos I, II e III descritos no Art. 1º desta resolução, caso seja necessário quando da elaboração dos Termos de Referência;

II – Encaminhar aos municípios, dentro do prazo de até trinta dias, após a conclusão dos Termos de Referência, proposta de Termo de Repasse com vistas a formalização da participação financeira conjunta no Fumdevit para viabilizar a execução dos projetos priorizados, mencionados no inciso anterior.

Art. 3º – Os saldos de recursos não utilizados na carteira de projetos executados e/ou em execução serão realocados sempre que houver a comprovada necessidade de recursos financeiros para execução dos demais projetos aprovados pelo Comdevit.

Art. 4º – Extinguir o Termo de Acordo de Repasse firmado entre o governo do estado e as prefeituras da RM da Grande Vitória, por intermédio da Secretaria de Estado do Governo, o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória e o Instituto Jones dos Santos Neves, que tem por objeto estabelecer as datas e valores dos repasses dos recursos financeiros do Estado e do Município para o Fumdevit, visando o apoio financeiro aos projetos objeto do termo.

Art. 5º – Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

José Eduardo Faria de Azevedo

Secretário de Estado Extraordinário de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana

Presidente do Comdevit

2.4 Orçamento e financiamento

A Carteira de Projetos aprovados pelo Comdevit tem seus valores orçados, para que o Fumdevit possa dar o suporte financeiro às ações de interesse comum entre o estado e os municípios integrantes da RM da Grande Vitória, com base no plano de aplicação de recursos do Fumdevit, em consonância com o PPA e com a Loas.

3 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Com base nas entrevistas realizadas, fica claro que os atores sociais da RM da Grande Vitória, de modo geral, ou desconhecem a existência de políticas, e até mesmo dos órgãos voltados à governança metropolitana, ou questionam a sua estruturação e composição, tendo como argumentos principais:

- desarticulação entre os gestores municipais e estaduais com as comunidades, o que os distancia dos reais problemas e consequentemente de ações que possam vir a minimizá-los e/ou solucioná-los – por exemplo, a incapacidade de implantação da coleta seletiva de lixo em Vitória, capital do estado, que agrega a população de maior renda e escolaridade do Espírito Santo;
- desconhecimento das especificidades locais, por parte dos gestores, como resultado da falta de conhecimento do processo de construção da RM da Grande Vitória, uma vez que grande parte dos gestores sequer é dos municípios que a compõem, nem do estado;
- pouco ou nenhum engajamento e participação da comunidade cível no processo de governança metropolitana; e
- falta de coordenação entre os atores públicos, privados e a sociedade civil.

3.1 Impactos do arranjo institucional na governança metropolitana

O arranjo institucional da RM da Grande Vitória, do ponto de vista de seu desenho institucional, pode ser considerado adequado à governança metropolitana. Entretanto, as entrevistas realizadas e a análise das políticas públicas adotadas na RM, em confronto com a realidade local nas áreas de saúde, educação, transporte urbano e, principalmente, segurança pública, demonstram que apenas um “bom” desenho institucional não garante a qualidade e efetividade na governança metropolitana. Nesse contexto, algumas questões precisam ser levantadas e discutidas, no sentido de buscar alternativas viáveis que concretizem o processo de governança metropolitana, como:

- desenho institucional que possibilite a inserção de uma maior diversidade de atores sociais, principalmente da comunidade civil;
- adoção de estratégias mais flexíveis que atendam aos múltiplos interesses do novo cenário da RM da Grande Vitória, a partir da década de 1980, entre outras.

3.2 Atores e agentes da dinâmica metropolitana

A maior parte dos atores sociais não se reconhece na dinâmica metropolitana da Grande Vitória, o que sinaliza uma governança metropolitana extremamente fragilizada, restrita quase que exclusivamente aos seus componentes, quando muito.

3.2.1 Setor privado

Além de não se reconhecerem na dinâmica metropolitana, o setor privado, quando conhece o sistema, questiona sua atuação.

3.2.2 Sociedade civil organizada

Consideram sua atuação restrita e com pouca possibilidade de intervenção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de desenvolvimento ocorrido na RM da Grande Vitória é crucial para o entendimento de que o acirramento da desigualdade socioespacial a partir da década de 1980, aliado ao número de trabalhadores em situação de vulnerabilidade, concentrados de forma intensa na periferia, evidencia o aumento da distância social entre o centro e a periferia.

Nesse contexto, verifica-se o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na RM da Grande Vitória, como consequência dos efeitos restritivos da reestruturação econômica sobre a qualidade e a quantidade de postos de trabalho na região e das condições monetárias de reprodução da população, particularmente da residente na periferia.

Os processos de urbanização de favelas convivem com os de remoção e se somam aos projetos de controle dos espaços públicos. Nessa perspectiva, a desigualdade afeta a qualidade de vida de enorme contingente populacional, principalmente dos segmentos pauperizados e de baixa renda, e também diminui a capacidade do estado em garantir políticas públicas para esse grande contingente populacional.

Essas alterações têm impactos não apenas na configuração espacial da RM da Grande Vitória mas, fundamentalmente, na sua estrutura social, refletindo-se dessa forma no processo de governança metropolitana.

Assim, esses fatos sinalizam que a construção da governança metropolitana passa pelo conhecimento das demandas locais, resultantes de sua configuração espacial, econômica, política e social.

REFERÊNCIAS

- ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Grande Vitória: planos de estruturação do espaço. **Revista do IJSN**, Vitória, ano 2, n. 2, abr./jun. 1979.
- MENDONÇA, Eneida Maria. **A Grande Vitória está sendo planejada?** Uma análise do processo de planejamento da Grande Vitória. Vitória: Ufes/CAR/DAU-CNPq, 1991.

ILUSTRAÇÕES

Mapa

1 – RM da Grande Vitória

Figura

1 – RM da Grande Vitória: estrutura do sistema gestor

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

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**

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

BRASIL