

GOVERNANÇA METROPOLITANA



FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE:

um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA

**GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO
DA METRÓPOLE:**

um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

**NATAL/RN
2020**

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA

**GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO
DA METRÓPOLE:**

um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

Dissertação apresentada à Banca de Defesa no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dr^a. Maria do Livramento Miranda Clementino.

**NATAL/RN
2020**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA

Silva, Brunno Costa do Nascimento.

Governança metropolitana face à implementação do Estatuto da
Metrópole: um estudo da região metropolitana da Grande Vitória/ES
/ Brunno Costa do Nascimento Silva. - 2020.
241f.: il.

Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e
Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais,
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2021.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Livramento Miranda
Clementino.

1. Organização Institucional - Dissertação. 2. Planejamento
Metropolitano - Dissertação. 3. Gestão Metropolitana -
Dissertação. 4. Governança Metropolitana - Dissertação. 5. Plano
de Desenvolvimento Urbano Integrado - Dissertação. I. Clementino,
Maria do Livramento Miranda. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 316

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA

TERMO DE APROVAÇÃO

**GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO
DA METRÓPOLE:**

um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

Texto submetido à apreciação da banca examinadora, composta pelos membros abaixo
denominados, em 30/12/2020:

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr^a. Maria do Livramento Miranda Clementino - Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS/UFRN)

Dr^a. Latussa Bianca Laranja Monteiro - Examinadora Externa
Vice Coordenadora do Núcleo Vitória do INCT - Observatório das Metrôpoles e
Coordenadora de Apoio à Gestão Metropolitana do Instituto Jones dos Santos Neves
(CAGEM/IJSN)

Professora Dr^a. Lindijane de Souza Bento Almeida - Examinadora Externa
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN)

Dedico aos meus avós, Maria do Livramento e Isequias do Nascimento, pela base e pelo esforço incessante para me oferecerem as melhores oportunidades.

A todos os gestores de políticas públicas que contribuem para o bem-comum, para o atendimento do interesse coletivo e para o fortalecimento das instituições públicas no Brasil.

AGRADECIMENTOS

O encerramento do mestrado faz rememorar inúmeros momentos e pessoas que contribuíram para o crescimento profissional e pessoal. Além disso, também faz recordar aquelas pessoas que ajudaram diretamente ou indiretamente na produção desta dissertação. Desse modo, aqui quero deixar expresso o meu profundo agradecimento a todos aqueles que me acompanharam nessa jornada, pois considero o ato de agradecer como um dos mais belos realizados pelo ser humano.

Agradeço, primeiramente, a Deus pelas oportunidades que me foram ofertadas e pela força que me concedeu para que eu pudesse vencer cada fase deste trabalho.

Agradeço, em segundo lugar, a minha família por todo apoio que me deram nesta etapa da minha vida. Em especial agradeço aos meus avós, Maria do Livramento e Isequias do Nascimento, pelo suporte e compreensão em todos os momentos que não pude estar com eles. Meu muito obrigado pelos esforços incessantes para me oferecerem as melhores oportunidades e todo carinho despejado em mim! De igual modo agradeço a minha mãe, Isélia Costa, por todas as vezes que me disse que tudo daria certo. A minha tia, Micarla Costa, o seu esposo, Iramar, minha prima e primo, Bia e Emanuel, por escutarem minhas aflições e serem “meus psicólogos” durante os meses finais – sobretudo em meio a uma pandemia – de redação dessa dissertação enquanto jogávamos “Uno” e apreciávamos um bom vinho.

À minha orientadora, Maria do Livramento Clementino, pela confiança e por acreditar na produção deste estudo. Foram dois anos marcados por apoio, incentivos, orientações acadêmicas e, por vezes, suporte emocional cedido sempre com a maior atenção possível para ajudar na minha formação profissional e pessoal. Meu muito obrigado por acreditar nas minhas ideias, por deixar eu trabalhar “com minhas próprias mãos” e me corrigir sempre que necessário.

À Victorya Carvalho, em que encontrei uma amizade pura e verdadeira desde o momento que nos conhecemos, agradeço por estar ao meu lado sempre. Por me ensinar a me manter calmo mesmo nos momentos mais tensos e nebulosos pelo quais passei durante esta etapa da minha vida. Por me ajudar a fechar esse trabalho e clarear as ideias que estavam espalhadas por minha mente. Simplesmente te amo!

À Louise Rodrigues, por seu carinho e cuidados dispensados a mim desde o início de nossa amizade! Meu muito obrigado por suportar minhas reclamações e anseios! Além da valiosa colaboração em sempre corrigir meus textos! Sem você eu não teria alcançado os resultados que alcancei. Amo-te!

À Huda Andrade, por sua paciência em sempre me escutar, aconselhar e apoiar nas decisões que tomei no final deste mestrado! Pelas sessões de terapia que julgávamos ser psicólogos um do outro. Pelos “sextoos” que sempre me tiravam da solidão que a pós é. Além da ajuda em revisar uma parte do conteúdo deste trabalho. Muito obrigado por tudo!

À Raquel Silveira que vem acompanhando e contribuindo para meu crescimento enquanto Gestor de Políticas Públicas, Pesquisador e ser humano! Pelos conselhos e puxões de orelha, quando necessário, para que eu pudesse melhorar minha postura profissional e pessoal. Por todo carinho dispensando, nesses últimos anos, e incentivo para que eu não desistisse! Muito obrigado!

À Lindijane Almeida e Glenda Dantas, que me proporcionaram momentos de risos e de reflexões acadêmicas durante esses últimos anos! Vocês foram essenciais para minha formação enquanto pesquisador!

À Vanessa Azevedo, Karol Duarte, João Victor Queiroz e Larissa Martins pela amizade e por se fazerem presentes nos momentos em que me vi mais atormentado por conta dos prazos. Vocês, sem sombra de dúvidas, foram umas das bases que eu encontrei para finalizar essa dissertação! Muito obrigado, amigos!

À instituição que meu deu suporte financeiro durante os dois anos de mestrado. Desse modo, agradeço o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Diante do desenho da pesquisa, aqui realizada, o apoio financeiro recebido foi fulcral para apresentar os resultados expostos neste trabalho.

Aos servidores do Instituto Jones dos Santos Neves, em especial a Latussa Monteiro, João Paste e Brenda, por me ajudarem a articular o agendamento das entrevistas realizadas e por me recepcionarem tão bem em Vitória.

Aos amigos do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal, qual partilhei de excelentes e inquietantes momentos nos últimos três anos. Em especial a Huda Andrade, Gabriela Baesse, Alenuska Lucena, Rodolfo Finatti, Matheus Bezerra, João Victor Queiroz, Gabriel Silva, Will

Matias, André Cavalcante, Samara Candido, Viviane Medeiros deixo meu muito obrigado por sempre tornarem minhas manhãs, tardes e noites mais alegres no laboratório e fora dele!

Ao grupo da Governança Metropolitana, do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal, formado por Maria do Livramento Clementino, Lindijane Almeida, Raquel Silveira, Terezinha Albuquerque, Sara Medeiros, Richardson Câmara, Alexsandro Ferreira, João Victor, Gabriel e Nely, pelas críticas nas apresentações e propostas nos desenhos dos instrumentos de coleta de dados. Muito obrigado por ajudarem a construir as ideias aqui expostas após horas intermináveis de debates sobre o tema da governança metropolitana que nos é muito caro.

Aos amigos do “Sobreviventes das Metrôpoles” nas figuras de Beatriz Fontenele, Rodrigo Silva e Saulo Cavalcante, que chegaram no meio caminho – a exceção de Bia que me acompanha desde a graduação em Gestão de Políticas Públicas – e que me escutaram e tentaram me ajudar de todas as formas possíveis para que eu finalizasse o mestrado. Muito obrigado, amigos!

À equipe que me ajudou a transcrever as muitas horas de entrevistas gravadas! Desse modo, agradeço a João Victor Queiroz, Luana Damasceno, Gabriel Silva, Nely Melo e Lucas Fernandes. Muito obrigado!

À Ana Emília pela amizade sincera, verdadeira, bem como pela produção dessa linda capa, demonstrando, mais uma vez, o seu talento e competência em trabalhar em uma ferramenta – *Corel Draw* – que nada conheço. O meu muito obrigado!

À Universidade Federal do Rio Grande Norte, instituição que me ofereceu e ainda oferece todo suporte e melhor estrutura possível para exercer as atividades de pesquisa e extensão. De modo similar, agradeço aos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e de Estudos Urbanos e Regionais, através das suas coordenações, assim como registro minha gratidão aos Secretários Otânio Costa, Nicholas Oliveira e Rosangela Costa por toda assistência nos momentos que eu os solicitei.

Aos amigos que me acompanham há anos e sempre estão aptos para me ajudar e escutar: Tatiane Batista, Matheus Santos, Fernanda Peixoto, Patrícia Santos, Day Peixoto, Cris Teixeira. Vocês tornam meus dias mais alegres ao compartilharmos de momentos incríveis. Meu muito obrigado!

A todos vocês eu deixo meu profundo e sincero agradecimento!

RESUMO

No Brasil, a governança metropolitana tem sido objeto de apreensão dos gestores governamentais dada a relevância das regiões metropolitanas (RMs) para o desenvolvimento socioeconômico. Diante desse contexto, pode-se apontar importantes avanços na criação de um desenho institucional que colabore com respostas aos inúmeros desafios inerentes a temática, dentre qual, destaca-se o Estatuto da Metrópole (EM) sob o formato da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, cujo propósito é de estabelecer diretrizes gerais para governança metropolitana, sobretudo através da elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O PDUI se configura como instrumento máximo de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum dos municípios que integram as RMs. Para a concretização do Plano, foi adicionada a cláusula de improbidade administrativa como penalidade aos gestores públicos que deixassem de elaborar e aprovar o PDUI até janeiro de 2018. Entretanto, as alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, colocam o Estatuto em posição de ameaça, uma vez que a referida legislação retirou a punição caso os gestores deixem de tomar as medidas necessárias para produzir o PDUI. Parte-se da ideia de que os impasses institucionais e políticos à implementação do Estatuto da Metrópole serão ampliados dada as modificações atuais na Lei nº 13.683/2018, a qual inseriu o elemento da discricionariedade sobre o principal instrumento de sua implementação, o PDUI, que ocorre agora por conveniência e oportunidade dos gestores públicos ao estabelecer relações de governança na busca de solucionar a gestão pública dos interesses comuns em RMs. Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo investigar a governança metropolitana na sua interface com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, considerando os aspectos de organização institucional, de gestão e de planejamento metropolitano, especificamente da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), em razão dos gestores responsáveis pela RMGV avançarem na implementação do EM, mediante a elaboração e aprovação do PDUI, no primeiro prazo determinado pela Lei nº 13.089/2015. Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Estruturas de Governança” estabelecido por João Seixas, Rosa Branco e Sol Garson (2012). A metodologia, seguindo as orientações de uma pesquisa interdisciplinar, apresenta uma abordagem de natureza qualitativa, utilizando-se de pesquisa bibliográfica (governança metropolitana) e documental (legislação sobre o EM e sobre a RMGV). Complementou-se a pesquisa com entrevistas semiestruturadas realizadas com atores responsáveis pela gestão da RMGV e com participação na elaboração do PDUI. Ao final, verificou-se que a coerção fez mover positivamente os aspectos institucionais para elaboração do PDUI, aproximando a RMGV da consolidação do EM. No entanto, a não implementação do Plano e a não criação da instância executiva formada pelos representantes dos Poderes Executivos (estadual e municipais) afastam a Região da implementação efetiva das diretrizes do Estatuto da Metrópole.

Palavras-Chave: Organização Institucional. Planejamento Metropolitano. Gestão Metropolitana. Governança Metropolitana. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

ABSTRACT

In Brazil, metropolitan governance has been the object of apprehension by government managers given the relevance of Metropolitan Regions (MR) for socioeconomic development. In this context, it is possible to point out important advances in the creation of an institutional design that collaborates with responses to the numerous challenges inherent in the theme, among which, the Metropolitan Statute (EM, initials in Portuguese) beneath the format of the Federal Law No. 13.089, of January 12, 2015. The purpose of the EM is to establish general guidelines for metropolitan governance, mainly through the preparation and approval of the Integrated Urban Development Plan (PDUI, initials in Portuguese). The PDUI is configured as the maximum instrument for the organization, planning and execution of public functions of common interest in the municipalities that are part of the MR. For the implementation of the Plan, the clause of administrative improbity (Administrative Improbity Law — Law No. 8.429/92) was added as a penalty for public managers who failed to prepare and approve the PDUI by January 2018. However, the changes promoted by the Federal Law No. 13,683, of June 19, 2018, place the Metropolitan Statute in a threatening position, since the concerned legislation removed the punishment in the case managers fail to take the necessary measures to generate the PDUI. It is argued, therefore, that the institutional and political impasses to the implementation of the Metropolitan Statute will be increased given the current modifications in Law No. 13,683/2018, which inserted the element of discretion over the main instrument of its implementation. Thereat, the PDUI now occurs for the convenience and opportunity of public managers when establishing governance relations, in the search to solve the public management of common interests in MR. For that manner, the present study aims to investigate the metropolitan governance in its interface with the guidelines of the Metropolitan Statute, considering the aspects of institutional organization, management and metropolitan planning, particularly in the Greater Vitória Metropolitan Region (RMGV, initials in Portuguese), considering that the managers responsible for the RMGV have advanced in the implementation of the EM, through the elaboration and approval of the PDUI, in the first term determined by the Law No. 13.089/2015. For this purpose, the theoretical and methodological basis that supports this analysis has as reference an adaptation of the “Governance Structures” model established by João Seixas, Rosa Branco and Sol Garson (2012). The methodology, following the guidelines of an interdisciplinary research, presents a qualitative approach, using bibliographic (metropolitan governance) and documentary (legislation on EM and RMGV) research. The research was complemented with semi-structured interviews conducted with actors responsible for the management of the RMGV and with participation in the preparation of the PDUI. At the end, it was found that coercion positively moved the institutional aspects for the elaboration of the PDUI, bringing the RMGV closer to the consolidation of the EM. However, the non-implementation of the Plan and the non-creation of the executive body formed by the representatives of the Executive Powers (state and municipal) distances the Region from the effective implementation of the guidelines of the Metropolitan Statute.

Key-words: Institutional Organization. Metropolitan Planning. Metropolitan Management. Metropolitan Governance. Integrated Urban Development Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - As visões da Governança segundo Milani e Solinís (2002)	39
Figura 02 - Elementos da Governança Metropolitana	46
Figura 03 - Linha do tempo: principais desdobramentos da governança e gestão metropolitana no Brasil	67
Figura 04 - Aprovação simbólica do Estatuto da Metrópole no Senado Federal	74
Figura 05 - Linha do tempo: principais atos legislativos no processo de tramitação do Estatuto da Metrópole até sua promulgação, em 12 de janeiro de 2015	76
Figura 06 - Estrutura e conteúdo dos capítulos do Estatuto da Metrópole	78
Figura 07 - Alterações promovidas no EM pela MP n° 818/2018	87
Figura 08 - Audiência Pública para debater a MP n° 818/2018 na Comissão Mista do Congresso Nacional	90
Figura 09 - Aprovação da Medida Provisória n° 818/2018 e transformação no PLV n° 11/2018 pela Comissão Mista do Congresso Nacional	91
Figura 10 - 1° Fórum Interativo para discussão das alterações no EM na Câmara dos Deputados	93
Figura 11 - Aprovação da MP n° 818/2018 na Câmara dos Deputados	94
Figura 12 - Alterações promovidas no EM pela Lei n° 13.683/2018	95
Figura 13 - Organograma do Sistema Gestor da RMGV	128
Figura 14 - Secretário de Estado de Governo assumindo a Presidência do COMDEVIT em 2019	131
Figura 15 - Atribuições e Competências do IJSN	133
Figura 16 - Carteira de Projetos COMDEVIT	147
Figura 17 - Instituições mapeadas no processo de elaboração do PDUI da RMGV	161
Figura 18 - Atividades desenvolvidas pela Equipe de Mobilização Social	162
Figura 19 - Logomarca do PDUI da RMGV	165
Figura 20 - Placa #SouMetropolitano	165
Figura 21 - Eixos e Diretrizes Estratégicas do PDUI da RMGV	168
Figura 22 - Apresentação do Plano de Ação do PDUI da RMGV	169
Figura 23 - Plano de Ação do PDUI da RMGV	170
Figura 24 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2019)	224

Figura 25 - Entrevista com o Representante Estadual do GE (2019)	224
Figura 26 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município de Viana	225
Figura 27 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município de Vila Velha	225
Figura 28 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município da Serra	226
Figura 29 - Entrevista com o Representante do GE (2019/2018) do Município de Cariacica	226
Figura 30 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2018)	227
Figura 31 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2018)	227
Figura 32 - Entrevista com a Representante estadual do GE e GT do PDUI (2018)	228
Figura 33 - Entrevista com a Representante Municipal do GT do PDUI (2018) do Município de Vitória	228
Figura 34 - Entrevista com o Representante da Coordenação do PDUI da área de Governança Metropolitana	229
Figura 35 - Entrevista com a Representante da Coordenação do PDUI da área Técnica	229
Figura 36 - Entrevista com a Representante da Coordenação Geral do PDUI	230
Figura 37 - Entrevista com o Representante do COMDEVIT (2019/2018) da Sociedade Civil (FAMOPES)	230
Figura 38 - Audiência Pública em Fundão, realizada no dia 29 de agosto de 2017	238
Figura 39 - Audiência Pública em Viana, realizada no dia 31 de agosto de 2017	238
Figura 40 - Audiência Pública em Vila Velha, realizada no dia 04 de setembro de 2017	239
Figura 41 - Audiência Pública em Cariacica, realizada no dia 14 de setembro de 2017	239
Figura 42 - Audiência Pública na Serra, realizada no dia 19 de setembro de 2017	240
Figura 43 - Audiência Pública em Guarapari, realizada no dia 21 de setembro de 2017	240
Figura 43 - Audiência Pública em Vitória, realizada no dia 27 de setembro de 2017	241

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Total de regiões metropolitanas e municípios por região	64
Gráfico 02 - Ocorrência de elaboração do PDUI nas RMs por Região (2019)	100
Gráfico 03 - Evolução Populacional na Região Metropolitana da Grande Vitória e no estado do Espírito Santo	106
Gráfico 04 - Evolução Populacional, por município metropolitano, da RMGV	108
Gráfico 05 - Extensão territorial, por município metropolitano, da RMGV	109
Gráfico 06 - PIB a preços correntes de 2017 (R\$ Milhões), por município metropolitano, da RMGV	112

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 - População estimada para o ano de 2020, por município metropolitano, da RMGV	107
Mapa 02 - PIB <i>per capita</i> de 2017 (em R\$ nominal), por município metropolitano, da RMGV	113
Mapa 03 - Municípios da RMGV a partir do ano de instituição	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Distribuição das regiões metropolitanas por estado da federação	65
Tabela 02 - Evolução do PIB a preços correntes (R\$ Milhões), por município metropolitano, na RMGV de 2010 a 2017	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Lista dos Entrevistados	32
Quadro 02 - Comparativo dos principais pontos alterados no Estatuto da Metr�pole	97
Quadro 03 - Síntese das características institucionais da RMGV	114
Quadro 04 - Síntese Jurídico-Institucional da RMGV, a partir da legisla�o estadual	125
Quadro 05 - Síntese Jurídico-Institucional da RMGV a partir da legisla�o estadual	129
Quadro 06 - Síntese das características institucionais da RMGV	135
Quadro 07 - Organiza�o Institucional da RMGV segundo os membros municipais do GE	138
Quadro 08 - Organiza�o Institucional da RMGV segundo os Coordenadores do PDUI	139
Quadro 09 - Distribui�o de Competências do Sistema Gestor da RMGV segundo os membros municipais do GE.....	142
Quadro 10 - Síntese da Organiza�o Institucional da RMGV	150
Quadro 11 - Opinião sobre a Presidência do COMDEVIT segundo os membros municipais do GE	155
Quadro 12 - Audiências Públicas nos Municípios da RMGV	166
Quadro 13 - A (não) implementa�o do PDUI da RMGV segundo os membros municipais do GE	173
Quadro 14 - A (não) implementa�o do PDUI da RMGV segundo os representantes estaduais	174
Quadro 15 - A Revoga�o do Art. 21 do EM segundo os representantes estaduais	175
Quadro 16 - Síntese do Planejamento Metropolitano da RMGV	180
Quadro 17 - A�o es de Coopera�o segundo os membros municipais do GE	185
Quadro 18 - A inser�o da sociedade no processo de governança metropolitana na RMGV segundo os representantes estaduais	190

Quadro 19 - A inserção da sociedade no processo de governança metropolitana na RMGV segundo os membros municipais do GE	191
Quadro 20 - Síntese da Governança Metropolitana.....	195
Quadro 21 - Síntese dos principais atos legislativos no processo de tramitação do Estatuto da Metrópole até sua promulgação em 12 de janeiro de 2015	231

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AU	Aglomeración Urbana
AVEREM	Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória
CAU/BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CCP	Coordenação de Comissões Permanentes
CDEICS	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CETURB-GV	Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável
CMGV	Conselho Metropolitano da Grande Vitória
CMT	Câmaras Técnicas Metropolitanas
CODIVIT	Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória
COMDEVIT	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
COMDUSA	Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano
COPI	Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória
CPMGV	Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DEM	Democratas
EC	Estatuto da Cidade
EM	Estatuto da Metr�pole
ES	Espírito Santo
FAMOPES	Federa�o das Associa�es de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo
FAPES	Funda�o de Amparo � Pesquisa e Inova�o do Espírito Santo
FDM	Fórum de Desenvolvimento Metropolitano

FJSN	Fundação Jones dos Santos Neves
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FUMDEVIT	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
GAPM	Grupo de Acompanhamento do Planejamento Metropolitano
GE	Grupo Executivo
GET	Grupo de Elaboração Técnica
GT	Grupo Técnico
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LCE	Lei Complementar Estadual
LCF	Lei Complementar Federal
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PAITT	Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEE	Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória

PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA	Plano Plurianual
PPGCS	Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REQ	Requerimento
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
SEAMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos/ES
SEDES	Secretaria Estadual de Desenvolvimento/ES
SEDEC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade Vitória/ES
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra/ES
SEG	Secretaria Estadual de Governo/ES
SEGES	Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória/ES
SEMAP	Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari/ES
SEMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha/ES
SEMINFRA	Secretaria Municipal de Obras de Cariacica/ES
SEMOD	Secretaria Municipal de Obras, Desenvolvimento Econômico e Urbano de Viana/ES
SETOP	Secretaria Estadual dos Transportes e Obras Públicas/ES
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

Sumário

INTRODUÇÃO	23
Delimitação do Problema	23
Metodologia e Procedimentos Metodológicos	28
1. GOVERNANÇA METROPOLITANA: PRINCIPAIS CONCEITOS	34
1.1. Governança: um balanço da literatura	35
1.2. Governança Metropolitana: principais abordagens	41
1.2.1. Cooperação, Coordenação e Participação no contexto metropolitano	46
1.3. Os Desdobramentos da Governança Metropolitana no Brasil.....	55
2. ESTATUTO DA METRÓPOLE: IMPLICAÇÕES, LIMITES E DESAFIOS	69
2.1. Estatuto da Metrópole: debate inicial	69
2.2. Estatuto da Metrópole e sua estrutura normativa	78
2.3. Revisão do Estatuto da Metrópole: o desmonte da política metropolitana brasileira	83
2.3.1. Dos movimentos iniciais de desmonte a Medida Provisória nº 818/2018	83
2.3.2. As alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018 no Estatuto da Metrópole.....	95
2.4. Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole	99
3. GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: UM ESTUDO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA/ES	103
3.1. Caracterização da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES	103
3.2. Organização Institucional	115
3.2.1. Antecedentes da Construção Político-Institucional da RMGV	115
3.2.2. Estrutura Institucional e Distribuição de Competências	127
3.2.3. Elementos Fiscais e Financeiros.....	144
3.2.4. Principais Desafios da Organização Institucional	148
3.3. Planejamento e Estratégia Metropolitana	152
3.3.1. Elaboração do PDUI.....	153
3.3.2. Esforços de Implementação do PDUI	171
3.3.3. Principais Desafios do Planejamento Metropolitano.....	178
3.4. Governança Metropolitana	182
3.4.1. Mapeamento e Caracterização dos Principais Atores	183
3.4.2. Políticas de Coordenação, Cooperação e Participação Social.....	184
3.4.3. Principais Desafios da Governança Metropolitana	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
REFERÊNCIAS	202
APÊNDICE	217
ANEXO	234

INTRODUÇÃO

A introdução, deste trabalho, encontra-se sistematizada em duas partes com o intuito de facilitar a compreensão do conteúdo aqui abordado. Desse modo, primeiramente, delimita-se a problemática e, posteriormente, apresenta-se a metodologia e os procedimentos metodológicos adotados para realizar o presente estudo.

Delimitação do Problema

Após aproximadamente 20 anos de silêncio no cenário internacional e nacional, o debate acerca da governança metropolitana ressurgiu. Conforme apontado por Klink (2010), o tema foi “reerguido das cinzas” devido ao retorno de pesquisas no campo acadêmico e pela emergência da construção de uma agenda política pactuada pelos interesses da administração pública no planejamento e na gestão metropolitana.

No caso internacional, como destacado pelo relatório do Observatório das Metrôpoles (2008)¹, países desenvolvidos buscaram promover experiências de boa governança com o objetivo de aperfeiçoar os modelos de gestão e financiamento de seus espaços metropolitanos. Em relação ao panorama nacional, o debate sobre a governança surgiu na esperança de se constituir como uma nova agenda para elaboração e execução de políticas públicas no contexto metropolitano, dada a ausência de articulações entre os níveis do poder público para se governar as Regiões Metropolitanas (RMs) (KLINK, 2008). Isso porque, apesar do peso essencial para o desenvolvimento do Estado brasileiro, as RMs são “órfãs de interesse político” (RIBEIRO, 2015, p. 23), fazendo com que esses espaços se tornem ingovernáveis.

É nesse contexto que o Estado brasileiro vem experimentando, nas duas últimas décadas, conforme destacado por Silva (2017), importantes avanços na criação de um arranjo institucional que contribua como respostas aos desafios inerentes a governança metropolitana, planejamento e gestão das RMs. Ao total, são elencadas quatro demonstrações desses avanços, quais sejam: 1) a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; 2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003; 3) promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) e, por fim, 4) o Estatuto da Metrópole (EM), de 2015.

¹O relatório “Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro” foi produzido, em 2008, pelo Professor Dr. Jeroen Klink da Universidade Federal do ABC.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) se configura como o ápice do processo de institucionalização das RMs brasileiras (SANTOS, 2018a), pois é o marco regulatório que estabelece diretrizes gerais direcionadas à regulação das funções públicas de interesse comum (FPICs) e de planejamento nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (AUs). A referida Lei determina atribuições a cada ente federativo, desse modo, o EM estabelece a elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) ao governo estadual e compatibilização dos Planos Diretores (PD) ao PDUI sob responsabilidade dos governos municipais (BRASIL, 2015a). Além disso, essa norma se configura como um elemento que vem a contribuir com o reconhecimento legislativo/jurídico da temática urbana e metropolitana no país, em que se estabelecia o prazo de implementação até do ano de 2018, sob a pena de sanção por improbidade administrativa aos gestores públicos.

No entanto, as mudanças realizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, no ano de 2018, modificaram o EM. No primeiro momento, a Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018², realizou alterações no prazo de elaboração do PDUI. No segundo momento, a MP foi convertida na Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018³. Esta última alteração representou graves alterações na estrutura e na implementação do Estatuto, pois eliminou a punição para os gestores públicos estaduais e municipais metropolitanos que não viabilizassem as medidas de efetivação da Lei. Desse modo, foi estabelecido o caráter discricionário para implementação do PDUI, isto é, cabendo ao colegiado da região metropolitana “decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto” (BRASIL, 2018a, p. 1).

Ou seja, a Lei nº 13.089/2015 perdeu seu caráter impositivo, sendo atribuído ao EM o caráter discricionário – dada revisão pela Lei nº 13.683/2018 – quanto ao principal instrumento de sua implementação – o PDUI – uma vez que, ao ser retirada a cláusula de improbidade administrativa, os gestores públicos não serão mais responsabilizados pela ausência – elaboração – do Plano.

Sob essa perspectiva, Clementino (2016, p. 12) lembra que:

há de se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais e que, portanto, tem um histórico de descaso de quase duas décadas.

² Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

³ Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da Lei, é que se nota movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

À vista disso, ressalta-se que, no momento em que a gestão e a governança das RMs vinham sendo pautadas na agenda governamental por força do Estatuto da Metrópole, pesquisas nesse campo de estudo passaram se fortalecer. Apesar do Brasil demonstrar, esporadicamente, a presença de experiências de boa gestão e governança metropolitana (KLINK, 2008; CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010), diversos são os impasses políticos e institucionais⁴ a serem confrontados nas metrópoles do país. Desse modo, acredita-se que o claro retrocesso constatado na Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018, vem a ampliar esses impasses, dada à revogação das punições para a não elaboração do PDUI nas RMs e AUs.

Já no que toca a implementação do EM, de acordo com a publicação⁵ – acerca da temática da governança metropolitana – do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), somente 7 das 76 RMs brasileiras avançaram efetivamente na implementação do Estatuto, quais sejam: São Paulo/SP, Baixada Santista/SP, Rio de Janeiro/RJ, Grande Vitória/ES, Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG e Goiânia/GO. Dentre as 7 RMs, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi considerada um *case* de sucesso (IPEA, 2018), pois foi a primeira RM a ter o PDUI elaborado e aprovado conforme as normas do Estatuto da Metrópole.

A RMGV foi instituída através da Lei Complementar (LC) n° 58, de 23 de fevereiro de 1995. Atualmente, sete municípios integram a RMGV, a saber: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão. Localizada na Região Sudeste do país, mais especificamente no estado do Espírito Santo, a RM da Grande Vitória é considerada a décima sexta maior RM do Brasil segundo o IBGE (2016). No que toca aos aspectos institucionais, a RMGV conta uma Sistema Gestor composto por: Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT); Fundo Metropolitano da Grande Vitória (FUMDEVIT); Grupo Executivo (GE) formado, geralmente, por secretários estaduais e municipais; Grupos Técnicos (GT) integrados por técnicos das secretarias e órgãos públicos; e Instituto Jones dos

⁴ A ausência de processos de coordenação e cooperação entre as esferas de governo (estados e municípios) que compõem as regiões metropolitanas, ausência de articulação entres os gestores públicos, as diferenças de escalas e de renda são exemplos dos impasses políticos e institucionais nas RMs. Para maiores detalhes, ver Clementino e Ferreira (2015).

⁵ O livro “Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole” foi organizado, em 2018, pelos pesquisadores da Rede do IPEA no âmbito do Projeto da Governança Metropolitana no Brasil.

Santos Neves (IJSN) que atua como órgão de apoio técnico (Secretaria Executiva do COMDEVIT e de Execução Orçamentária e Financeira).

Diante desse panorama, tem-se como questionamentos: 1) Quais os aspectos institucionais que afastam ou aproximam a Região Metropolitana da Grande Vitória da consolidação das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole? 2) Como a nova versão do Estatuto da MetrÓpole influencia sobre a governança metropolitana na RMGV?

Desse modo, parte-se da ideia de que: os impasses institucionais e políticos à implementação do Estatuto da MetrÓpole serão ampliados dada as modificações atuais na Lei nº 13.683/2018, a qual inseriu o elemento da discricionariedade sobre o principal instrumento de sua implementação, o PDUI, que ocorre agora por conveniência e oportunidade dos gestores públicos ao estabelecer relações de governança na busca de solucionar a gestão pública dos interesses comuns em RMs.

O estudo proposto tem como objetivo geral investigar a governança metropolitana na sua interface com as diretrizes do Estatuto da MetrÓpole, considerando os aspectos de organização institucional, de gestão e de planejamento metropolitano, especificamente da Região Metropolitana da Grande Vitória. De forma específica, objetiva-se ainda: (a) compreender a organização institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória; (b) identificar como ocorreu a elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória; (c) identificar ações de coordenação e cooperação metropolitana nas práticas de governança estabelecidas na Região Metropolitana da Grande Vitória à luz do Estatuto da MetrÓpole; (d) verificar quais são as ações, atualmente, executadas visando à implementação do PDUI na Região Metropolitana da Grande Vitória.

Para tanto, foi realizado um estudo de caso na RMGV. A escolha pela RM da Grande Vitória, como recorte territorial, justificou-se pelo fato da RM de Vitória ter se sobressaído entre as 7 RMs que avançaram na implementação do Estatuto da MetrÓpole, em razão de ter sido a primeira a elaborar o PDUI, no formato como determina o EM, o qual foi aprovado e transformado em legislação como LCE nº 872, de 07 de dezembro de 2017 (IPEA, 2018), podendo ser considerada um *case* de sucesso na elaboração do instrumento.

Ademais, cabe destacar que o interesse de pesquisa pela temática da governança metropolitana face à implementação do EM se manifestou por dois motivos. O primeiro motivo recaí sobre o aprofundamento de um estudo iniciado em 2015, durante a inserção na iniciação

científica⁶, que resultou na produção do Trabalho de Conclusão de Curso em 2017 (SILVA, 2017)⁷. O Trabalho de Conclusão de Curso abordou a discussão das ações desenvolvidas pelo poder público do Rio Grande do Norte para implementação do EM na Região Metropolitana de Natal, com foco nos temas da cooperação (horizontal e vertical), coordenação e participação dos atores sociais na gestão metropolitana, tendo como principais resultados a identificação da inexistência de ações efetivas oriundas do poder estadual do Rio Grande do Norte e a articulação dos municípios da Região Metropolitana de Natal para discutir a metrópole e o seu desenvolvimento (SILVA, 2017). O segundo motivo, por sua vez, ocorre em razão da inserção na Rede do Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, por meio do Núcleo Natal, cuja participação se dá como pesquisador do projeto “Governança Metropolitana: subsídios à integração da Região Metropolitana de Natal”⁸. Soma-se a isso a necessidade de acompanhamento e futuras análises quanto aos efeitos e causas da governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole no Brasil.

Diante do exposto, além desta introdução, esta dissertação está estruturada em três capítulos mais as considerações finais.

O primeiro capítulo versa a respeito da fundamentação teórica sobre a governança metropolitana. Apresentando, inicialmente, um balanço da literatura com os principais conceitos de governança para, posteriormente, aprofundar a abordagem teórico-conceitual da governança metropolitana e seus elementos, destacando quais fatores favorecem e impedem a realização dessa forma de governança. Ao final, a discussão incide nos desdobramentos da governança metropolitana no contexto do Estado brasileiro até o momento de promulgação do Estatuto da Metrópole.

O segundo capítulo se debruça na discussão a respeito das implicações, limites e desafios na implementação do EM, debatendo-se, no primeiro momento, os motivos

⁶ Inserção no projeto “Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN)”, finalizado em 2016, sob a coordenação da Professora Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida.

⁷SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal. 2017. 93 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.I.

⁸O presente projeto de pesquisa, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (PVC14077-2017), é sediado no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/UFRN). Coordenado pela Professora Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, conta com a participação de pesquisadores da UFRN. O projeto tem por objetivo “[...] identificar e compreender o atual quadro político, econômico e social envolvido na governança das Regiões Metropolitanas - em contexto diverso - visando contribuir com o aprimoramento dos atuais quadros normativos, instrumentais e teóricos - em especial, o recente Estatuto das Metrôpoles brasileiro” (CLEMENTINO, 2017, p. 1).

precursores da criação do Estatuto para logo em seguida ser abordado a estrutura normativa da Lei. O capítulo busca, ainda, analisar as alterações promovidas pela MP n° 818/2018 e pela Lei n° 13.683/2018 e suas graves implicações a política metropolitana no Brasil, enfatizando-se quais são os desafios à implementação do Estatuto da Metrópole em função dessas modificações legislativas.

O terceiro e último capítulo recai sobre o caso em análise: a governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana da Grande Vitória, em que são apresentados os apontamentos e os resultados da pesquisa (documental e *in loco*) através dos três principais eixos, a saber: a) análise da organização institucional da RMGV; b) análise do planejamento metropolitano da RM de Vitória; e c) análise da governança metropolitana da Região. Além disso, o capítulo traz a caracterização da Região, no qual se busca contribuir para a compreensão da realidade geo-demográfica e econômica da RMGV.

Metodologia e Procedimentos Metodológicos

A presente investigação tem como objeto de pesquisa a governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana da Grande Vitória. Diante disso, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Estruturas de Governança” estabelecido por João Seixas, Rosa Branco e Sol Garson (2012).

Após o trabalho aprofundado sobre o tema da governança metropolitana, a partir da análise de 16 metrópoles europeias, os referidos autores isolaram três importantes variáveis para o estudo da temática, como: (1) a Organização Institucional, (2) os Elementos de Planejamento e Estratégia Metropolitana e (3) os Elementos de Governança Metropolitana. Esse estudo foi viabilizado por Seixas, Branco e Garson (2012) com vistas a atender uma demanda do INCT Observatório das Metrópoles que buscava, naquele momento, compreender os principais desafios da evolução institucional dos territórios metropolitanos europeus e as políticas públicas elaboradas e adotadas para essas áreas, uma vez que a metropolização se configurou na Europa como uma tendência da organização espacial.

No que toca a cada uma das variáveis, os autores (SEIXAS; BRANCO; GARSON, 2012) destacam que:

- 1) a Organização Institucional inclui na sua dimensão de análise: a) a Estrutura Institucional da RM, no qual se busca identificar quais órgãos atuam na região

metropolitana; b) a Distribuição de Competências que verifica quais são as atribuições de cada órgão; c) os Elementos Fiscais e Financeiros que averiguam as principais fontes de financiamento da região metropolitana; e d) os Principais Desafios da Organização Institucional presentes na RM;

- 2) os Elementos de Planejamento e Estratégia Metropolitana incluem na sua dimensão de análise: a) os Instrumentos e Dinâmicas de Planejamento Estratégico que examinam como ocorre a operacionalização do planejamento metropolitano; b) as Estruturas e Instrumentos de Ordenamento do Território que verificam como as estruturas conseguem dar suporte na implementação das políticas públicas nas RMs; e c) os Principais Desafios do Planejamento Metropolitano presentes na região metropolitana;
- 3) os Elementos de Governança Metropolitana incluem na sua dimensão de análise: a) o Mapeamento e caracterização dos principais atores que identifica quais são os atores essenciais para operacionalização da governança da RM; b) Políticas de Cooperação e Participação que verifica como estão estabelecidos esses elementos na RM; e c) os Principais Desafios da Governança Metropolitana.

Justifica-se a escolha por esse modelo teórico-metodológico por ele ser utilizado para analisar a questão metropolitana com foco na temática da governança e, ainda, por possibilitar a aplicação em qualquer país, independentemente, da forma de Estado (Unitário, Federal ou Confederado), pois seu principal objetivo é identificar a institucionalidade, o planejamento e a gestão de políticas públicas nas RMs, além de permitir identificar as fragilidades e os desafios institucionais dessas regiões.

No tocante a adaptação do modelo, esta ocorreu na segunda e na terceira variável. Na segunda variável se optou por trabalhar com análise da elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, uma vez que o PDUI se caracteriza como o principal instrumento de ordem urbanística norteador para as RMs nacionais. Na terceira variável, por sua vez, foi adicionado o elemento da coordenação, pois a legislação no Brasil, oriunda da Carta Magna de 1988, determinou este elemento/ação como fundamental para gestar as RMs.

Diante desse quadro, a investigação foi realizada à luz da abordagem qualitativa. A adoção pela pesquisa de caráter qualitativo, neste trabalho, justifica-se pela necessidade de se compreender, mediante o entendimento e percepção dos atores locais (governamentais e sociais) da RMGV, os aspectos e as ações tomadas para implementação da Lei. Nesse sentido, fundamentada nas considerações de Goldenberg (2004), a abordagem qualitativa vem a

colaborar, nesta pesquisa, para evidenciar quais os motivos que levaram os atores responsáveis pelo Sistema Gestor da Região Metropolitana da Grande Vitória a realizarem as mudanças institucionais, na Região, baseadas nas diretrizes do Estatuto da Metr pole.

Quanto ao método de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso com foco na governança metropolitana face   implementa o do EM na RMGV. O estudo de caso, neste trabalho, foi empregado pois permitiu compreender, de forma abrangente, o “como” e os “porquês” (FONSECA, 2002) foram adotadas certas decisões e a es por parte dos atores chaves na implementa o da Lei.

Ainda visando cumprir os objetivos desta disserta o, foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, tendo em vista a relevância de ambas para o fornecimento de dados e informa es relevantes sobre a temática estudada (MARCONI; LAKATOS, 2003). Com rela o   pesquisa bibliográfica, foi levantado, principalmente, um conjunto de referências acerca da governança metropolitana e seus elementos – coordena o, coopera o e participa o – a partir da literatura trabalhada no âmbito do INCT Observatório das Metr poles (Livros, Relatórios de Pesquisa, Revista Cadernos Metr pole e Revista eletr nica e-Metropolis). Ademais, também foi utilizado o material bibliográfico da Rede do IPEA, especificamente, do Projeto da Governança Metropolitana no Brasil. Soma-se, também, a pesquisa bibliográfica realizada em bancos de disserta es de mestrado e teses de doutorado acerca da gestão e governança metropolitana. Além disso, foi analisada a literatura disponibilizada, pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), com rela o a institucionalidade, planejamento e gestão da RMGV. Estes materiais, por sua vez, subsidiaram a constru o do referencial teórico, ao passo que iluminaram a análise da dimensão empírica do presente estudo.

Já no que toca a pesquisa documental, esta recaiu sobre a análise da: a) legisla o que trata a respeito do Estatuto da Metr pole (PL n  3.460/2004, Lei n  13.089/2015, MP n  818/2018 e Lei n  13.683/2018); b) das Leis que trabalharam os aspectos institucionais da RM da Grande Vitória antes de sua institui o; c) dos normativos que regem – e já regeram – o Sistema Gestor da RMGV (LC n  58/1995, LC n  159/1999, LC n  204/2001, LC n  318/2005, LC n  325/2005); d) da Lei de cria o do PDUI (LC n  872/2017); e, e) das Resolu es e Atas das Reuniões do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória.

Com o propósito, ainda, de executar os objetivos desta disserta o e responder aos questionamentos levantados neste estudo, foram coletados dados primários e informa es por meio da pesquisa de campo realizada *in loco* na Região Metropolitana da Grande Vitória. Estes

foram obtidos através da realização de entrevistas⁹ (que foram gravadas), que conforme apontado por Yin (2005, p. 112), é “uma das mais importantes fontes de informações”. As entrevistas foram de ordem semiestruturada, isto é, foram mescladas questões fechadas (previamente elaboradas) e abertas (que surgem ao longo do discurso do entrevistado).

Os atores escolhidos para compor este estudo, foram selecionados por fazerem parte da:

- a) Gestão do COMDEVIT (Conselheiros e Representantes no Grupo Executivo e Grupo Técnico) na época de elaboração do PDUI, tanto os atores governamentais (estaduais e municipais) quanto os sociais;
- b) por coordenarem o processo de produção do instrumento;
- c) por exercerem atuação no COMDEVIT no momento da realização das entrevistas.

O estabelecimento desses três grupos foi determinado, uma vez que se buscou investigar a governança metropolitana da RMGV à luz da implementação do EM (processos de elaboração e implementação do PDUI).

Desse modo, inicialmente, visando obter o maior número de entrevistas com os atores selecionados, entrou-se em contato com os membros do Núcleo Vitória do INCT Observatório das Metrôpoles para iniciar o agendamento das entrevistas, em função do Núcleo Vitória ser sediado no IJSN (órgão técnico que exerceu um papel de relevância na elaboração do PDUI da RMGV). Diante disso, foi enviado um *e-mail*¹⁰ com a apresentação da pesquisa (ver Anexo A) para todos os atores que participaram da elaboração do PDUI e que, no momento da realização da pesquisa de campo, exerciam cargos no Conselho Metropolitano da RMGV (ao todo 58 participantes de acordo com a informações concedidas pelo IJSN). Posteriormente, com o início da pesquisa *in loco*, também foi apresentado a Carta de Apresentação (ver Anexo B) redigida no âmbito do PPGCS para ratificar a apresentação anterior.

Ao final da pesquisa de campo foram realizadas 23 entrevistas que compreenderam o período de 24 de junho a 22 de novembro de 2019. O Quadro 01 explicita os atores de acordo com o grupo e código adotado (utilizado no decorrer desse trabalho).

⁹ Antes do início de cada entrevista, foram explicados os objetivos e a metodologia do presente estudo. Após isso, foi solicitado que os atores entrevistados lessem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ver Apêndice C) para sua posterior assinatura.

¹⁰ O primeiro *e-mail* foi enviado no dia 11 de junho de 2019. No dia 17 de junho de 2019 foi realizada a confirmação por telefone, pelos atores apresentados no Quadro 01, do recebimento dos e-mails e do agendamento das entrevistas. Entre os dias 24 a 28 de junho de 2019 foi realizada a consulta, por telefone e *e-mail* pelo pesquisador, para agendamento com os demais atores que não foram entrevistados, no entanto, não foi obtido êxito pois os atores se recusaram a conceder as entrevistas. A segunda tentativa, de 01 a 05 de julho de 2019, foi realizada, mas sem sucesso. A terceira e última tentativa, de 08 a 16 de julho de 2019, também recebeu resposta negativa quanto a realização da pesquisa já que os demais atores se recusaram a conceder as entrevistas.

Quadro 01 - Lista dos Entrevistados

Entrevistado	Grupo	Identificação
A ¹¹	COMDEVIT - Representante Estadual (2019)	Presidente do Conselho e Diretor Presidente do IJSN em momento da entrevista
B ¹²	COMDEVIT - Representante Estadual (2019)	Secretário da Secretaria de Estado de Governo (SEG)
C ¹³	GE - Representante Estadual (2019)	Gerente de Transportes da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP)
D ¹⁴	GE - Representante Estadual (2019)	Subsecretário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA)
E ¹⁵	GE - Representante Municipal (2019/2018)	Secretária da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Urbano de Viana (SEMOD)
F ¹⁶	GE - Representante Municipal (2019/2018)	Secretária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha (SEMUDU)
G ¹⁷	GE e GT - Representante Municipal (2019/2018)	Secretária da Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari (SEMAP)
H ¹⁸	GE - Representante Municipal (2019/2018)	Secretária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra (SEDUR)
I ¹⁹	GE - Representante Municipal (2019/2018)	Secretário da Secretaria Municipal de Obras de Cariacica (SEMINFRA)
J ²⁰	GE - Representante Municipal (2019/2018)	Secretário da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória (SEGES)
K ²¹	COMDEVIT - Representante Estadual (2018)	Então Presidenta do Conselho e Diretora Presidenta do IJSN
L ²²	COMDEVIT - Representante Estadual (2018)	Então Secretário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES)

¹¹ Entrevista realizada no dia 24 de junho de 2019.

¹² Entrevista realizada no dia 16 de julho de 2019.

¹³ Entrevista realizada no dia 02 de julho de 2019.

¹⁴ Entrevista realizada no dia 03 de julho de 2019.

¹⁵ Entrevista realizada no dia 26 de junho de 2019.

¹⁶ Entrevista realizada no dia 28 de junho de 2019.

¹⁷ Entrevista realizada no dia 28 de junho de 2019.

¹⁸ Entrevista realizada no dia 01 de julho de 2019.

¹⁹ Entrevista realizada no dia 01 de julho de 2019.

²⁰ Entrevista realizada no dia 08 de julho de 2019.

²¹ Entrevista realizada no dia 22 de novembro de 2019.

²² Entrevista realizada no dia 01 de julho de 2019.

M ²³	COMDEVIT - Representante Estadual (2018)	Então Secretário da SEAMA
N ²⁴	GE e GT - Representante Estadual (2018)	Então Coordenadora Desenvolvimento Econômico da SEDES
O ²⁵	GE - Representante Estadual (2018)	Então Gerente de Transportes da SETOP
P ²⁶	GT - Representante Municipal (2018)	Servidora Pública da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade de Vitória (SEDEC)
Q ²⁷	Coordenação PDUI	Coordenador da Mobilização Social (IJSN)
R ²⁸	Coordenação PDUI	Coordenador da Governança Metropolitana (IJSN)
S ²⁹	Coordenação PDUI	Coordenadora Técnica (IJSN)
T ³⁰	Coordenação PDUI	Coordenadora Geral (IJSN)
U ³¹	Coordenação PDUI	Coordenadora da Mobilidade Urbana (SETOP)
V ³²	COMDEVIT - Representante Social (2019)	Presidente da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES)
W ³³	COMDEVIT - Representante Social (2019)	Representante da FAMOPES

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Cabe destacar que para realização das entrevistas, foram elaborados dois roteiros: um que foi utilizado com os atores governamentais da RMGV (ver Apêndice A) contendo dezenove perguntas divididas em três blocos e outro que foi empregado com os atores sociais da Região (ver Apêndice B) abrangendo treze questões sistematizadas em dois blocos. Após a realização de todas as entrevistas, foi iniciado o processo de transcrição dos áudios. Por conseguinte, empregou-se a análise de conteúdo, sobre o teor das transcrições, como técnica de análise e tratamento de dados. Como afirmado por Mozzato e Grzybovski (2011), o procedimento de técnica de análise de conteúdo é de ampla validação nas pesquisas de abordagem qualitativa que utilizam materiais textuais longos, como é o caso, deste trabalho, sobre os produtos produzidos (transcrições).

²³ Entrevista realizada no dia 26 de junho de 2019.

²⁴ Entrevista realizada no dia 02 de julho de 2019.

²⁵ Entrevista realizada no dia 25 de junho de 2019.

²⁶ Entrevista realizada no dia 05 de julho de 2019.

²⁷ Entrevista realizada no dia 26 de junho de 2019.

²⁸ Entrevista realizada no dia 27 de junho de 2019.

²⁹ Entrevista realizada no dia 03 de julho de 2019.

³⁰ Entrevista realizada no dia 04 de julho de 2019.

³¹ Entrevista realizada no dia 08 de julho de 2019.

³² Entrevista realizada no dia 25 de junho de 2019.

³³ Entrevista realizada no dia 27 de junho de 2019.

1. GOVERNANÇA METROPOLITANA: PRINCIPAIS CONCEITOS

A temática metropolitana é, na atualidade, uma das questões mais relevantes da agenda urbana global em razão das metrópoles se expressarem como as áreas onde predominam a concentração econômica e a condensação populacional (RIBEIRO; RODRIGUES, 2018). Todavia, o debate acerca da governança desses espaços aponta para um paradoxo, conforme destacou Klink (2009a, p. 416), pois, apesar de reunir “oportunidades” é possível identificar também “problemas”, em virtude da fragilidade do desenho institucional que não é capaz de orientar o planejamento e a gestão dessas áreas, cujos limites territoriais não coincidem com o ordenamento jurídico que as constituem.

Não obstante a relevância da temática, o exercício de delimitar uma definição clara sobre o que é a governança para as áreas metropolitanas não é fácil. Isso porque além da ampla literatura existente e do crescimento exponencial de estudos acerca da questão, a expressão governança passou a ser empregada de modo usual possuindo diferentes utilizações. Sob essa particularidade, Câmara (2018, p. 32) alerta que a definição do termo é como:

um conceito guarda-chuva para descrever e interpretar uma extensa variedade de processos sociopolíticos em diferentes escalas territoriais envolvendo desde a organização de pequenos grupos em comunidades isoladas, até uma interdependência de intrincadas redes políticas, sociais e comerciais, em âmbito transnacional.

Seguindo essa linha de raciocínio, os estudos desenvolvidos por Albuquerque (2015) e Luzardo (2015), a respeito da governança, também retratam que o conceito se tornou amplo e abrangente em razão de ter se configurado como um indicador de qualidade de gestão, que o faz servir como insumo tanto para financiamentos internacionais quanto objeto de comparações entre governos nacionais e subnacionais. É nesse sentido que igualmente alegam como um “*umbrella concept*” ou conceito guarda-chuva.

Diante desse contexto, o presente capítulo buscar compreender o significado de governança para as áreas metropolitanas. Para tanto, o texto se encontra estruturado em três seções. Inicialmente, apresenta-se um balanço da literatura com os principais conceitos de governança. A seção seguinte, por sua vez, apresenta os principais conceitos acerca da governança metropolitana. Por fim, a última seção incide sobre os desdobramentos da governança metropolitana no cenário brasileiro mediante o histórico do planejamento e gestão das regiões metropolitanas no país.

1.1. Governança: um balanço da literatura

O conceito de governança é trabalhado por diversas áreas, uma vez que a literatura sobre a temática é ampla tanto no meio acadêmico, quanto no âmbito das instituições multilaterais. É partindo desse ponto, portanto, que o texto busca apresentar um balanço da literatura com os principais conceitos existentes acerca do tema.

Conforme apontado por Milani e Solinís (2002), Dallabrida (2011), Chamusca (2012), Luzardo (2015) e Câmara (2018), a expressão governança surgiu pela primeira vez no ano de 1937³⁴, quando Ronald Coase publicou um artigo – *The Nature of the Firm* – analisando as práticas do mundo empresarial para racionalizar os custos de transação das firmas. Apesar do debate ter sido iniciado no final da década de 1930, somente no início da década de 1970 que é possível identificar uma repercussão a respeito da temática quando Oliver Williamson resgatou o conceito e o aprimorou ao fazer referência à descrição de protocolos. Tal como na concepção de Ronald Coase, Oliver Williamson compreendia que o termo governança estaria associado diretamente a ideia da redução dos custos de transação de uma organização (MILANI; SOLINÍS, 2002; DALLABRIDA, 2011; CHAMUSCA, 2012; LUZARDO, 2015; CÂMARA, 2018). É nesse sentido que Chamusca (2012) e Luzardo (2015) destacam que o termo governança, durante este período, expressava-se como um modelo essencialmente voltado à organização empresarial, com orientação a redução dos custos e a condução de uma coordenação eficaz da firma frente aos contratos e à execução de regras.

Já nos meados da década de 1970, a palavra governança foi importada do campo empresarial para circular pelo debate político. Esse deslocamento, segundo Dallabrida (2011), ocorreu devido a necessidade de se analisar a governabilidade das democracias, na qual a hipótese fundamental estava centrada nos dilemas da governabilidade dos Estados da Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão. Milani e Solinís (2002) corroboram com tal afirmação ao destacarem que nessa época o conceito da governança passou por um importante processo de desenvolvimento proveniente do debate acerca da crise da governabilidade dos regimes democráticos, em razão do declínio do modelo de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), da urgência de reforma do Estado e da reconfiguração da relação entre Estado e sociedade.

³⁴ COASE, Ronald Harry (1937). *The Nature of the Firm*. In: WILLIAMSON, O. e WINTER, S. (orgs.) (1991) *The nature of the firm: origin, Evolution and development*. Oxford: Oxford University Press.

Em 1975, foi elaborado o relatório da chamada Comissão Trilateral³⁵ em que foi enfatizado a situação da ampliação dos gastos sociais e ausência de recursos dos Estados para manter tais demandas, apontando-se a necessidade de mudanças estruturais na operacionalização das instituições e no comportamento dos cidadãos. Milani e Solinís (2002, p. 272), ao se debruçarem no resgate histórico do tema da governança, apresentam que em razão da constatação das limitações do Estado,

as teorias políticas passaram a reconhecer que os atores não-estatais se forjam cada vez mais uma legitimidade para defender e promover o bem-público. O Estado não mais deteria, de maneira exclusiva, o monopólio da promoção desse bem público, nem sua definição. Tratar-se-ia também de definir o espaço público no qual se produz a democracia atualmente, um espaço público constituído de uma rede complexa de interesses, de interações entre atores e escalões de intervenções políticas.

Como consequência da apropriação do termo governança pelo debate político, conforme destacado por Chamusca (2012), a sua definição passou a designar uma forma alternativa de relacionamento entre os Estados e Governos, na qual se objetivava a cooperação institucional para o enfretamento dos impasses globais. Luzardo (2015), por sua vez, expõe que a concepção de governança deixou de conservar uma visão macro, direcionada aos mercados globais, para se realocar na necessidade das administrações e instituições locais na intervenção do campo político, no qual se tinha por intuito as reformas econômicas e institucionais. Devido a ambas as perspectivas a que foi atribuída a expressão, a sua concepção foi amplamente difundida nos países na década de 1980. Cabe destacar que durante esta época, a ideia de governança ainda estava atrelada fortemente a imagem da Governança Corporativa. Câmara (2018, p. 34) ao relatar tal questão, aborda a Governança Corporativa como

um arranjo de governo e [de] colaboração eficiente entre agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento [...] Trata-se de uma mudança na forma de gestão das empresas utilizando mecanismos de incentivo como sejam os contratos, os padrões organizacionais e a legislação para flexibilizar sua relação com os governos. O que normalmente se limita à questão de monitoramento das empresas e do desempenho financeiro, como, por exemplo, a forma como os proprietários das empresas podem garantir motivar os gestores das empresas a apresentarem uma taxa de retorno competitiva.

No final da década de 1980 e início dos anos 1990 é que o conceito da governança vai ser absorvido por quase todas as disciplinas, propagando suas formas e aplicações como observado por Chamusca (2012). Segundo o autor (CHAMUSCA, 2012) é possível enfatizar

³⁵ O relatório da Comissão Trilateral foi preparado por Crozier, Huntington e Watanuki, segundo Luzardo (2015), com intuito de abordar os dilemas da governabilidade nos grandes regimes democráticos mundiais, tendo sua primeira reunião realizada em Tóquio em 1973.

contribuições essenciais de três grandes áreas para o desenvolvimento do conceito nas disciplinas de: a) economia, b) geografia e c) ciência política.

Em relação a aplicação na a) economia, a definição de governança foi inserida como um “modelo de organização mais liberal e eficaz na promoção da inovação e do crescimento econômico” (CHAMUSCA, 2012, p. 30). O exemplo mais evidente da corrente pode ser vislumbrado na posição do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao preconizar a relevância da “boa governança” com vistas ao progresso econômico. A área da b) geografia, por sua vez, esteve centrada em discutir a governança como um “modelo multiescalar de organização social e territorial”, na qual a boa governança resultaria, nos territórios, a “integração de várias escalas, atores e temáticas em processos flexíveis e inovadores” (CHAMUSCA, 2012, p. 30). No tocante ao campo da c) ciência política, o autor retrata que o conceito da governança se tornou mais amplo que a interpretação tradicional de governo, pois a definição de governança agrega uma série de atividades com objetivos comuns e compartilhados, mediante uma atribuição estabelecida formalmente ou não. Já a concepção de governo, por outro lado, conforme apontado por Chamusca (2012), diz respeito somente as atividades que se sustentam através de uma autoridade formal.

Além disso, o conceito da governança durante esses anos, caminhou simultaneamente na consolidação das instituições centrais – FMI e Banco Mundial – dos acordos do *Bretton Woods*, abrangendo os poderes do Executivo, Legislativo e Judiciário e o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (CÂMARA, 2018).

Em 1989, o termo foi apropriado pelo Banco Mundial (World Bank) ao reformular a expressão “*Governance*” como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1989, p. 1). Já em 1992, o Banco Mundial insere na gestão pública global a concepção da *good governance* ou da boa governança, compreendendo esse conceito como uma gestão eficiente, transparente, de descentralização administrativa e que daria legitimidade a participação social no processo decisório (WORLD BANK, 1992).

Nas palavras de Cavalcante e Pires (2018, p. 7), a abordagem do Banco Mundial foi e é mais difundida no plano global, uma vez que “sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático”. Ilyin (2013)

ainda acrescenta que a adesão do termo pela agência multilateral foi responsável pela massificação do pensamento da “boa governança” na mídia internacional e nas instituições públicas e privadas.

Buscando uniformizar o conceito para sua disseminação, o Banco Mundial levou em conta 3 características fundamentais da boa governança a partir do tipo de autoridade, controle e poder de governar nos Estados. A primeira característica focou no tipo do regime político, no qual se considera o tipo de sistema de governo (se parlamentarista ou presidencialista) e o tipo de regime de governo (se democrático ou autoritário). A segunda característica é voltada a operacionalização dos processos, no qual a autoridade na gestão dos recursos (sociais e econômicos) é executada em prol do desenvolvimento de um Estado. E, por fim, a terceira característica versa a respeito da capacidade dos governos em planejar, formular e implementar políticas, que de modo geral se traduz no desempenho de suas funções governamentais (WORLD BANK, 1992).

Na publicação mais recente do Banco Mundial (2017) a respeito do tema, reconhece-se que o conceito prossegue como ponto central nas discussões sobre o desenvolvimento, apesar de englobar uma interpretação mais complexa devido a incorporação do termo “políticas públicas” na sua definição. Conforme destacado no relatório do Banco Mundial, a governança atualmente pode ser compreendida como:

o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder [...] a governança existe em níveis diferentes, desde organismos internacionais até instituições estatais nacionais, órgãos públicos locais, e associações empresariais ou comunitárias. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, criando uma rede complexa de atores e interesses (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

A governança, como constatada pelo Banco Mundial (2017), engloba os atores não estatais no processo de implementação de políticas públicas. É nesse sentido que Rosenau (2000) conceitua a governança como um fenômeno mais extenso que o governo, pois mesmo envolvendo as instituições governamentais, também envolve as não governamentais por meio de instrumentos informais de natureza não-governamental. Nas palavras de Rosenau (2000, p. 16), a governança é

um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos. Para dizê-los mais claramente, a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política. Nesse sentido, a governança é sempre eficaz, quando se trata das funções necessárias para a

persistência sistêmica, ou então não é concebida para existir efetivamente (com efeito, não se fala em governança ineficaz, mas sim de anarquia ou caos). Por outro lado, os governos podem ser bastante ineficazes sem que deixem de ser considerados como existentes - diz-se simplesmente que são fracos. Portanto, pode-se falar em governança sem governo - sem mecanismos regulatórios em uma esfera de atividades que funcione efetivamente mesmo que não tenha o endosso de autoridade formal.

Diante da amplitude das concepções sobre o tema da governança, Milani e Solinís (2002), em um estudo contemporâneo, procuraram sistematizar as múltiplas definições sobre a temática, uma vez o que conceito ainda se apresenta como “guarda-chuva” (ALBUQUERQUE, 2015; LUZARDO, 2015; CÂMARA, 2018). A ilustração abaixo expõe a síntese do pensamento dos autores (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Figura 01 - As visões da Governança segundo Milani e Solinís (2002)



Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir de Milani e Solinís (2002).

A evolução do conceito de governança, como apresentada, foi significativa. Percebe-se, portanto, não ser possível assinalar uma teoria geral. Apesar disso, observa-se duas abordagens principais: uma que supervaloriza o aspecto empresarial³⁶ (projeto político e econômico) contendo uma visão voltada aos ajustes do neoliberalismo através da reforma do Estado (WORD BANK, 1992, 2017); e, uma segunda visão, em contrapartida da primeira, que destaca a concepção de governança enquanto processo democrático, compartilhado, plural entre os diversos atores sociais, governamentais, institucionais e empresariais face à arena política e decisória com alusão ao desenvolvimento socioeconômico (LUZARDO, 2015).

Independentemente da definição de governança adotada – a da “boa governança” ou qualquer outra – as características dos conceitos mais atuais implicam uma nova conduta dos atores estatais e inclusão dos não estatais, tendo em vista que se tornou impossível planejar e gerir as políticas públicas de modo isolado.

Diante desse contexto, o presente estudo se propõe compreender a governança como um processo, no qual a dinâmica entre os diversos atores (governamentais, sociedade civil, população e mercado), mediante a abertura da esfera pública como elemento crucial para participação destes, influenciará explicitamente as relações de poder no campo da resolução dos problemas de interesses comuns e no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

No que tange ao campo da governança metropolitana, a inexistência de um sistema de governo metropolitano, como apontado por Clementino e Almeida (2015), configura-se como um dos principais dilemas para resolução dos problemas comuns presentes nas regiões metropolitanas. Como consequência desse obstáculo, as metrópoles se apresentam como os espaços onde há uma maior manifestação de desafios, principalmente, no tocante a ausência de articulação entre os atores responsáveis pelo seu gerenciamento, fazendo com que esses espaços sejam ambientes de intensas contradições, sobretudo, naquelas metrópoles de Estados onde a industrialização ocorreu de modo tardio, tal como no Brasil (CLEMENTINO, 2016).

Em face do exposto, estudar a governança metropolitana se torna extremamente relevante, uma vez que, ao analisar os principais conceitos a respeito do tema, é possível apresentar soluções, no formato de políticas públicas, que serão capazes de minimizar ou

³⁶ Essa abordagem também preconiza a inserção de novos atores na esfera de influência e no processo decisório de elaboração de políticas públicas, contudo, tem como objetivo primordial seguir três diretrizes: a procura por i) eficiência, ii) contingenciamento e iii) flexibilidade da responsabilidade do Estado em objetos públicos.

mesmo sanar os problemas comuns – e compartilhados – presentes nas RMs. Nesse sentido, a seção, a seguir, apresenta um balanço da literatura sobre a governança metropolitana, destacando-se as principais abordagens, modelos e tipos de arranjos mais adotados.

1.2. Governança Metropolitana: principais abordagens

A literatura a respeito da governança metropolitana é uma área de estudo extensa que vem sendo trabalhada desde os anos de 1950. As discussões sobre o tema se destacam por estarem cada vez mais presentes e serem cada vez mais relevantes no âmbito acadêmico quanto no campo governamental. Autores como Lefèvre (2005), Garson (2009), Klink (2009a), Boothroyd (2010), Frey (2012), Clementino e Almeida (2015), Silva (2016) e Câmara (2018) apontam que a construção da governança metropolitana surge como necessidade de coordenar esforços, entre os diversos atores, para solucionar problemas nas áreas que perpassam e ultrapassam os limites jurídicos existentes. Isso porque, muitos desses problemas, nesses territórios, não reconhecem exatamente esses limites. Desse modo, a construção e implementação da governança metropolitana, nas áreas metropolitanas, é o modo pelo qual esses problemas podem ser sanados.

Buscando adentrar a temática, bem como conceituar o que é a governança metropolitana, a presente seção se debruça na revisão da literatura com destaque sobre as principais abordagens trabalhadas no âmbito do INCT Observatório das Metrôpoles.

Christian Lefèvre, ao se debruçar sobre o tema da governança metropolitana, o conceitua como um agrupamento de decisões e de “fazer política”, no qual o autor revela que a prática da governança só alcança a condição de metropolitana, de forma bem-sucedida, ao se considerar: a) a negociação, b) o estabelecimento de parcerias, c) a adesão da participação, e d) a flexibilidade na composição de novas estruturas como elementos essenciais que devem ser valorizados nesse processo, uma vez que a legitimidade da governança metropolitana será garantida pelos atores inseridos (LEFÈVRE, 2005).

A definição apresentada por Lefèvre (2005) indica ainda que, para além de se buscar a solução dos problemas comuns que permeiam as áreas metropolitanas, o conceito de governança metropolitana também apresenta o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dessas áreas. O que significa, portanto, que a governança metropolitana está atrelada a uma agenda orientada tanto para o futuro quanto para o crescimento desses espaços. Nas palavras de Lefèvre (2005, p. 196), a governança metropolitana se traduz na capacidade das áreas metropolitanas em

establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables. Como tal, la gobernabilidad incluye a las instituciones políticas que la literatura de ciencias políticas denomina “gobierno”. Por lo tanto, para nuestro propósito, la gobernabilidad comprende a todo tipo de ordenamiento (incluyendo instituciones metropolitanas tales como las autoridades metropolitanas). Conciérne únicamente a aquellas que puedan hacer que las áreas metropolitanas resulten gobernables, lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más “intersectorial”, que pueden dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores.

Sol Garson, em seu estudo intitulado *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* (2009), aponta uma perspectiva bem próxima da concepção de Lefèvre (2005). Como designado por Garson (2009), a definição de governança metropolitana pode ser compreendida como a reunião de instrumentos, mecanismos e ordenamentos que possibilitem promover ações coletivas para solucionar impasses e colaborar no desenvolvimento das áreas metropolitanas, no qual a autora (GARSON, 2009) considera que a governança envolve e se forma a partir da sociedade.

Ainda de acordo com Garson (2009, p. 74) os “Governos são um elemento necessário à governança, mas não são suficientes. Estruturas de governança vão além de governos: elas se formam a partir da sociedade civil”. A partir disso, a autora (GARSON, 2009) apresenta mais dois argumentos: o primeiro incide na forte influência e repercussões da estrutura de governo sobre a estrutura de governança metropolitana, pois, apesar dos governos não se configurarem como suficientes para o estabelecimento da governança metropolitana, eles induzem como o processo da governança ocorrerá, e, o segundo diz que para se formarem estruturas de governança metropolitana não se faz necessariamente obrigatório a instituição de um governo metropolitano.

Apesar da não obrigatoriedade da instituição de um governo metropolitano, Clementino e Almeida (2015) ressaltam que a ausência de uma autoridade metropolitana gera, sobretudo, uma dificuldade na criação de espaços de discussão e negociação entre os atores governamentais e sociais. Isso por que, a despeito da relevância das áreas metropolitanas, elas “[...] não [são] uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa” (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 240). Todavia, Andrade e Clementino (2007) ressaltam que as áreas metropolitanas se constituem como espaços indispensáveis na dinâmica socioeconômica de qualquer Estado, pois ao passo que ocorre o desenvolvimento dessas áreas também ocorre, simultaneamente, o desenvolvimento regional e mundial. Desse modo, as metrópoles, apesar de não terem as mesmas capacidades das entidades

políticas nas esferas de governo, são as peças-chaves para o desenvolvimento econômico e social de qualquer espaço em que estiverem inseridas.

Os apontamentos realizados por Edson Silva (2016) vão de encontro a concepção delineada por Garson (2009), ao reforçar que o conceito de governança metropolitana diz respeito as atividades exercidas pela sociedade, de um determinado lugar, para solucionarem de modo coletivo os problemas que surgem e permeiam os espaços urbanos, buscando, desse modo, corresponder as necessidades da própria sociedade utilizando o governo como instrumento para alcançar esse fim. Nesse sentido, Silva (2016, p. 251) propõe que a governança metropolitana “é uma participação concertada entre os representantes da sociedade civil na condução política e tomada de decisão, em oposição à tradicional perspectiva *top-down* da administração centralizada”. O autor (SILVA, 2016, p. 251) ainda afirma que a governança metropolitana vai inserir processos que procuram

diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional.

Frey (2012), Clementino e Almeida (2015) corroboram com o posicionamento de que a construção da governança metropolitana deve ser estruturada levando em consideração a participação dos atores não governamentais no processo. Frey (2012, p. 91), ao trabalhar esse aspecto, enfatiza que a governança metropolitana exige o caráter democrático para seu estabelecimento em que “[...] a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer”. Clementino e Almeida (2015, p. 206-207), por sua vez, alegam que a governança metropolitana corresponde “ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas”.

Frey (2012) ainda acrescenta mais uma prerrogativa, ao processo de governança metropolitana, ao debater como se operacionaliza a relação dos atores que buscam solucionar os problemas de interesse comum presentes nas áreas metropolitanas da América Latina. Como colocado pelo autor (FREY, 2012), além de se considerar a inserção dos atores sociais, também se faz necessário realizar a integração entre as ações comuns ou coletivas, lidas aqui como cooperação, e a necessidade de promover a coordenação de ações intermunicipais. Nas palavras do autor (FREY, 2012, p. 89),

a governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais.

Santos (1997) e Almeida *et al.* (2015) também retratam a cooperação e a coordenação como elementos essenciais ao processo da “boa governança” (SANTOS, 1997) metropolitana. Para Santos (1997), a “boa governança” para as áreas metropolitanas se traduz na capacidade de produção de políticas públicas. Estas, por sua vez, como indicado pelo autor (SANTOS, 1997), vão se concretizar na realização dos processos de cooperação e coordenação de ações coletivas entre os diversos atores que fazem parte de uma RM e que atuam nos mais diferenciados níveis no qual buscam desenvolver um determinado território. Almeida *et al.* (2015), semelhantemente, acreditam que a governança metropolitana é um processo que se manifesta através das políticas públicas levando em consideração a cooperação (horizontal/vertical) e a coordenação para a efetiva superação da heterogeneidade de interesses particulares ao passo que visa auxiliar na solução dos problemas comuns, além do estabelecimento de instâncias participativas.

No caso dos Estados federativos da América Latina, o estudo realizado por Frey (2012), aponta que a discussão acerca da governança metropolitana foi recolocada em pauta, nas últimas décadas, devido a averiguação, por parte dos atores governamentais, que as RMs são as grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico dos países. Ademais, ainda é destacado que em função da tradição de centralização ocorrida nos países latino-americanos, o processo de descentralização se tornou preponderante ao ponto da produção de políticas públicas, para o contexto metropolitano, ter se configurado como um grande desafio para o exercício de cooperar e coordenar as políticas governamentais (FREY, 2012).

Câmara (2018, p. 16), ao discorrer sobre o assunto, relata que esse problema acabou por gerar a fragmentação político-administrativa das políticas metropolitanas, promovendo uma estrutura de “incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas das políticas sociais e públicas, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana”. Essa realidade como destacado pelo autor (CÂMARA, 2018), é compartilhada tanto por Estados latino-americanos de natureza federativa como unitária. No entanto, ao se verificar o Estado brasileiro, o caso é acentuado devido as dificuldades de se lidar com os impasses da autonomia local dos municípios.

Para tanto, Câmara (2018) chama a atenção para a necessidade de se promover ações que incentivem a cooperação, entre os governos locais de uma área metropolitana, com um nível de coordenação efetiva. Tal aspecto é desenvolvido por Peter Boothroyd (2010), ao trabalhar a construção das capacidades da governança metropolitana, exemplificando os problemas³⁷ que surgem da ausência de ações cooperadas e coordenadas. Inicialmente, Boothroyd (2010) aborda que esses desafios extrapolam mais de um nível de governo e mais de um tipo de ator, pois para lidar com os problemas presentes, de modo eficaz, nas áreas metropolitanas, é essencial que ocorra a união dos diversos atores – a exemplo das lideranças políticas, gestores, planejadores governamentais e sociedade civil – visando:

1. a resolução dos conflitos;
2. a resolução dos impasses institucionais entre os grupos de interesse;
3. o estabelecimento do planejamento participativo;
4. e a criação de organismos multilaterais.

Além disso, como evidenciado por Boothroyd (2010), a menos que os diversos atores estabeleçam um arranjo de governança metropolitana capaz de “moldar” o desenvolvimento regional urbano, que seja comum a todos, a competição entre os interesses particulares, desses atores, poderá ocasionar a “tragédia dos bens comuns”. É nesse sentido que o autor (BOOTHROYD, 2010, p. 119) salienta que cada governo local ficará tentado a:

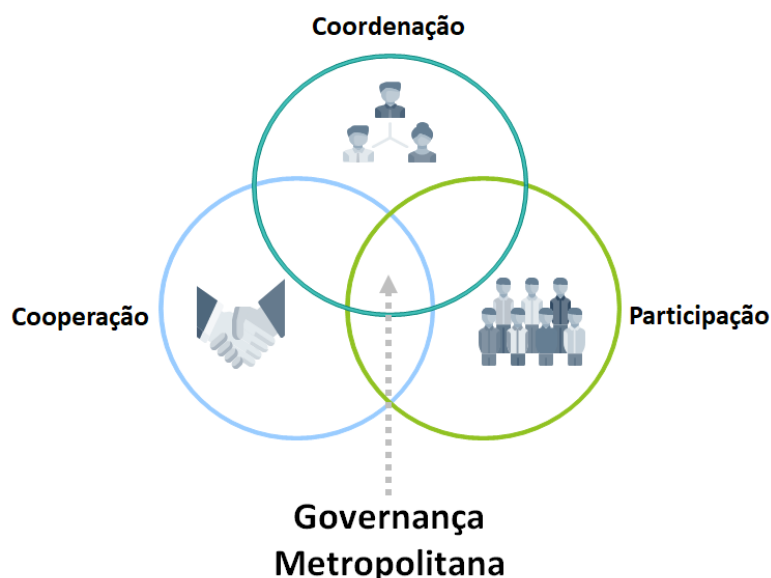
- a) externalizar a poluição da água e do ar;
- b) incentivar a urbanização da terra agrícola ou ecologicamente sensível;
- c) concorrer por fábricas reduzindo os impostos sobre a propriedade e os padrões ambientais, ou subsidiando os serviços e até cedendo terrenos;
- d) desestimular o povoamento por pessoas pobres ou que possuem necessidades especiais; e
- e) evitar pagar por instalações comuns não imediatamente necessárias.

A partir da discussão efetuada a respeito de algumas perspectivas da definição de governança metropolitana, observou-se que o modo como os governos locais de uma área metropolitana se relacionam entre si e com a sociedade civil e população são elementos relevantes para se construir as estruturas dessa governança. Notou-se, portanto, que esses elementos (cooperação, coordenação e participação) são os pontos chave de intersecção da governança metropolitana como ilustrado na Figura 02. Desse modo, busca-se, a partir de agora, realizar um balanço da literatura sobre cada um desses elementos dentro do contexto da temática

³⁷ Ineficiência dos serviços públicos essenciais como o abastecimento de água, saneamento básico, problemas como a mobilidade dos transportes, a guerra fiscal são alguns dos exemplos enfatizados como desafios por Boothroyd (2010).

aqui trabalhada, evidenciando-se quais as condições que favorecem ou impedem esses elementos, no âmbito metropolitano, de serem realizados.

Figura 02 - Elementos da Governança Metropolitana



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Diante desse contexto, o presente estudo se propõe compreender a governança metropolitana como um processo, no qual a dinâmica entre os diversos atores (governamentais, sociedade civil, população e mercado), através dos elementos da cooperação, coordenação e participação, influenciaram na construção de ações do planejamento compartilhado e da produção de políticas públicas visando diminuir as disparidades regionais e ampliar a igualdade de possibilidades e benefícios entre os atores locais.

1.2.1. Cooperação, Coordenação e Participação no contexto metropolitano

A cooperação entre os governos, independente da esfera de atuação (municipal e estadual), é considerado o elemento chave para reduzir os problemas que permeiam as regiões metropolitanas, uma vez que a partir da cooperação é possível estabelecer relações coletivas entre as gestões governamentais. Garson (2009), ao se debruçar sobre o assunto, confirma esse posicionamento e acrescenta que a cooperação possibilita a redução, entre as localidades, das desigualdades existentes. Souza (2008), igualmente, retrata a cooperação como um elemento – ou como ação segundo a autora (SOUZA, 2008) – que tende a melhorar as relações institucionais entre os gestores governamentais, além de aprimorar os serviços públicos compartilhados em uma RM.

Já no que toca a definição do elemento da cooperação, Almeida *et al.* (2015, p. 305) o conceituam como “uma espécie de adesão voluntária das instâncias de poder a uma ação conjunta/integrada, objetivando o alcance de fins acordados conjunta e previamente”. Os fins acordados, como observado pelos autores (ALMEIDA *et al.*, 2015), nada mais são do que a união entre os gestores públicos locais para planejarem soluções dos problemas que surgem nos territórios metropolitanos.

Losada (2010) corrobora com concepção de Almeida *et al.* (2015), ao definir que a cooperação é a prestação compartilhada, entre os governos, dos recursos humanos e técnicos no qual se busca a promoção do desenvolvimento regional. Além disso, acrescenta que a ausência da cooperação promove a ineficiência na realização das ações governamentais, gerando diversos problemas de ordem social (desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana) e administrativa (não viabilização de ações governamentais por falta de cooperação e coordenação) nas RMs.

A inexistência da cooperação, como enfatizado por Losada (2010), vai propiciar o desenvolvimento de vários obstáculos a serem superados nas áreas metropolitanas. Boothroyd (2010), ao problematizar as questões da inexistência de cooperação, argumenta que a ausência desse elemento tende a provocar um círculo vicioso de consequências negativas em uma região metropolitana. Segundo o autor (BOOTHROYD, 2010), se um gestor público, de uma região metropolitana, decidir atuar de modo não cooperado em uma política pública que seja comum a toda uma RM (ou em grande parte), promoverá, possivelmente, uma tendência nos demais gestores públicos de copiarem esse comportamento. Os efeitos diretos e negativos serão (BOOTHROYD, 2010):

1. a não satisfação das necessidades dos atores sociais, sobretudo, na população que reside nas áreas mais precárias e pobres da região metropolitana;
2. a ineficiência dos serviços públicos a exemplo do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais); mobilidade urbana metropolitana, eletricidade (iluminação pública e energia nas residências);
3. e, por fim, o crescimento desordenado dos assentamentos sem formalização, em que a população padecerá sem acesso aos serviços públicos mais básicos.

Apesar da cooperação ser um elemento fundamental, como exposto, para o desenvolvimento de ações coletivas voluntárias entre os municípios metropolitanos, os

mecanismos de cooperação, quando existem, tem seu *modus operandi*, em grande parte, baseado nos formatos dos períodos iniciais de urbanização, ou seja, de administração no modelo *top-down*, em que verticalização na elaboração de políticas públicas e hierarquização dos atores governamentais definiam as responsabilidades espaciais e funcionais nos territórios metropolitanos (SOUZA, 2008).

Diante do exposto, é possível perceber a presença de motivos que impedem a realização da cooperação entre os gestores locais de uma região metropolitana. Boothroyd (2010), ao analisar essa questão, apresenta que esses motivos recaem na vontade desses atores governamentais em maximizar – de forma ampla ou moderadamente – o planejamento das políticas urbanas e outras políticas governamentais – uso e ocupação e do solo, saneamento básico, finanças públicas – no qual buscam garantir, em primeiro lugar, a autonomia política e, em seguida, ampliar as chances de reeleição. Lacerda e Ribeiro (2014) corroboram com a ideia delineada por Boothroyd (2010), ao abordarem duas características que impossibilitam a efetividade da cooperação, são elas:

1. a natureza do arcabouço institucional e administrativo, pois, a estrutura do arranjo é definidora na promoção ou não da cooperação. No caso brasileiro, por exemplo, como evidenciado pelas autoras (LACERDA; RIBEIRO, 2014), o desenho federativo estabelecido, na Carta Magna de 1988, promoveu a fragilização político-administrativa ao determinar que os estados deveriam constituir as RMs enquanto os municípios foram elevados à categoria de entes federativos, ou seja, ao passo que os municípios ganharam autonomia passaram a não admitir que os estados deliberassem sobre o planejamento territorial com a preocupação da perda de uma parcela dessa autonomia;
2. e, a cultura política brasileira que sempre foi adepta a não abertura de espaços de discussão para cooperação.

Ademais, as estruturas institucionais e as ações que delas são provenientes, permitem que os prefeitos metropolitanos trabalhem apenas a questão local em detrimento da questão regional, tendo em vista que esses atores acreditam que o não cooperar garantirá a vitória nos pleitos eleitorais (LACERDA; RIBEIRO, 2015). Azevedo e Guia (2010) alegam que isso ocorre, em grande parte, devido as políticas públicas locais terem por intuito o desenvolvimento desses territórios através promoção de serviços públicos mais próximos da sociedade.

Souza (2008, p. 214) complementa que o impedimento a realização da cooperação também ocorre em função das “configurações políticas, tributárias, legais e administrativas” presentes em um país. De acordo com autora (SOUZA, 2008), se essas “configurações” forem desenhadas institucionalmente à revelia do planejamento territorial, a tendência é que elas constriam o ato de cooperar entre as gestões municipais metropolitanas assim como entre essas gestões para com as administrações estaduais. Alinhado a isso, Souza (2008) acrescenta, ao discutir o caso brasileiro, que a herança cultural do planejamento tecnoburocrático centralista, deixada pelo regime ditatorial, tem se apresentado como um dos elementos que bloqueiam diversas possibilidades de se criar instrumentos de cooperação nas RMs. Como afirmado pela autora (SOUZA, 2008, p. 214-215):

Muitos advogam que o vazio político, financeiro e institucional das RMs brasileiras tem impacto negativo sobre as políticas públicas, sobre a prestação de serviços nos territórios metropolitanos e sobre a construção de uma visão de futuro para os espaços territoriais economicamente mais dinâmicos e socialmente mais complexos do país. Um dos efeitos desse vazio pode ser sentido na dificuldade de se criar mecanismos de cooperação entre entes governamentais em um sistema federativo onde esses entes gozam de relativa autonomia para decidir sobre questões que afetam seu território. Outro efeito diz respeito à ambigüidade ou omissão dos organismos estaduais em relação às funções metropolitanas. Apesar desse vazio, o tema metropolitano (ou das grandes cidades), silenciado nos anos 90, começa, lentamente, a ressurgir na agenda pública, embora ainda restrito a fóruns acadêmicos e técnicos. Questões como violência urbana, pobreza, falta de infra-estrutura nas áreas mais pobres, desemprego, habitação e transporte público, que em geral ultrapassam os limites territoriais municipais, são constantemente debatidas em diversos fóruns, embora não necessariamente associadas à busca de novas formas de governança metropolitana ou à criação de mecanismos de cooperação intra ou intergovernamental.

No caso brasileiro, como sustentam Andrade e Clementino (2007), três razões institucionais, de nível macro, impedem a realização da cooperação entre os atores municipais em uma região metropolitana, são elas:

1. os aspectos de descentralização da Constituição Federal de 1988, pois apesar de ter melhorado os recursos enviados para os entes municipais, mediante as transferências de recursos financeiros, a centralização desses recursos no âmbito federal tem promovido uma dependência dos municípios a União. E como enfatizado pelas autoras (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007), os municípios metropolitanos que se dispõem a cooperar, em uma mesma RM, são capazes de vir a se tornar competidores, tendo em vista a possibilidade nas disputas por recursos oriundos da União através dos convênios;
2. a retirada da responsabilidade da União de instituir políticas metropolitanas nacionais, a partir da regulação das RMs, tendo em vista que a responsabilidade

de criar e gerir as unidades metropolitanas foi delegada aos estados como se determinou a Constituição de 1988. Desse modo, a União passou a perder qualquer forma de incentivo para promover a cooperação entre os municípios metropolitanos.

3. e, a inserção de municípios em uma RM que não apresentam qualquer relação para com o núcleo – polo – metropolitano e as cidades conurbadas. Como destacado por Andrade e Clementino (2007), em função dos deputados estaduais e governadores terem se tornado os responsáveis pela criação de novas unidades metropolitanas, assim como os instrumentos de gestão local, os representantes das assembleias legislativas, por motivos políticos (a exemplo da: a) suposição de prestigiar prefeitos e líderes locais dos municípios incorporados e b) preferência na obtenção de recursos federais), possibilitam a inclusão de municípios – muitas vezes rurais – que não apresentam o fenômeno metropolitano. Como consequência, desse tipo de inserção, vão surgir novos obstáculos a execução da cooperação nas regiões metropolitanas.

De modo similar, Almeida *et al.* (2015) apresentam, ao analisar as fragilidades institucionais e técnicas que lastream o campo do elemento da cooperação, que as dificuldades de criar condições no tocante ao estabelecimento de canais consultivos e deliberativos são um dos fatores que impedem a realização efetiva da cooperação em uma região metropolitana. Garson (2009), por sua vez, considera como uma condição que impede, no estabelecimento da cooperação, o elevado número de municípios que integram as RMs. Segundo a autora (GARSON, 2009), o exercício da cooperação ocorre muito mais facilmente em pequenos grupos, em razão dos valores mais baixos nos custos de transação que abrangem tanto o monitoramento quanto a obrigação de acatar esses acordos.

Nesse sentido, Mancur Olson, em seu livro *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais* (2015), destaca a necessidade de promover, em ambientes com maiores contingentes de indivíduos, ações que incentivem a atuação coletiva ou implementem instrumentos de coerção que possibilitem e garantam a cooperação sem fragilizar essa relação. Para tanto, conforme destacado por Olson (2015), os governos das maiores esferas precisam liderar as ações através da coordenação, uma vez que estes serão capazes de orientar melhor as relações entre os governos locais ao envolvê-los no processo. Buscando exemplificar seu argumento, Olson (2015) expõe que os grupos com poucos indivíduos – com interesses

comuns – irão agir identicamente aos indivíduos isolados – com interesses pessoais – ao procurarem atingir seus objetivos. Nas palavras do autor (OLSON, 2015, p. 14),

[...] a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais.

Quanto a coordenação, as transformações efetuadas nos arranjos institucionais de governança dos países, ocorridas na transição do século XX para o XXI, através da descentralização estatal e de novas práticas democráticas – maior participação dos atores sociais e econômicos na produção das políticas públicas por meio da abertura da esfera pública – tanto a nível nacional quanto a níveis locais, tem produzido uma nova forma de organização do território regional urbano como apontou Câmara (2018). E é em virtude desses fatores, que a criação de ferramentas de coordenação regional foram concebidas, bem como passaram a ser estimuladas entre os atores governamentais.

Garson (2009) confirma tal questão ao lembrar que, no contexto de Estados federativos, em que a predominância da política de descentralização (político-administrativa) é acentuada, a necessidade de se constituir ações de coordenação governamental, para se alcançar o pleno exercício de execução das funções públicas de interesse comum, é primordial. Seixas, Branco e Garson (2012) acrescentam, ainda, que a coordenação vai atuar diretamente na superação da fragmentação institucional, no qual é posto a exigência de distribuição de competências entre as diferentes esferas de governo com um nível de centralização das decisões e definição das prioridades. Os autores (SEIXAS; BRANCO; GARSON, 2012) também apresentam que a coordenação vai ter um papel fundamental, na governança metropolitana, para minimizar os esforços e maximizar a economia de escala no tocante a provisão de bens e serviços públicos.

Fato é que a coordenação, tal como a cooperação, acarreta “barganha” e “negociação” (SOUZA, 2008) em sua operacionalização. A cooperação sendo exercida com o objetivo de preservar a autonomia dos governos locais – estados e municípios no caso brasileiro – e a coordenação, por outro lado, tendendo a promover a centralização das decisões governamentais. Quanto a ausência de coordenação na governança metropolitana, Souza (2008, p. 227) revela que isso causará ao território metropolitano “um vazio institucional de gestão, de governança e de formulação de políticas públicas metropolitanas”.

Lacerda (2011) vai destacar que esse “vazio institucional” será sentido pelas ações que cada município – presente em uma RM – produzirá negativamente para os demais entes municipais. De acordo com o autor (LACERDA, 2011), a ausência de coordenação, tende a gerar problemas relacionados as políticas habitacionais, políticas de saneamento, políticas de mobilidade urbana. Desse modo, o elemento da coordenação é vislumbrado como crucial e essencial para manutenção do planejamento, gestão e governança das RMs, pois a partir dele é possibilitado a organização de tarefas, a definição de interesses que necessitam ser prioritários, o estabelecimento dos objetivos a serem defendidos e a formalização da divisão intergovernamental de trabalho entre as esferas de poder (ALMEIDA *et al.*, 2015).

No que toca aos fatores que impossibilitam o estabelecimento efetivo da coordenação, pode ser apontado o receio dos poderes locais de perder autonomia em favor de uma instância superior, como o caso dos municípios brasileiros. Além disso, também é possível observar um déficit democrático quanto a legitimidade dos organismos supramunicipais que tendem a ser vislumbrados, pelos segmentos da sociedade civil, como organismos “sem controle”, em razão de não terem passado pelo crivo de um pleito eleitoral. Soma-se, ainda, a ideia de que a coordenação irá promover a proliferação de organismos administrativos, gerando assim, a ampliação dos gastos públicos e aumento da burocracia (BORJA; CASTELLS, 2004).

Como apontado, o estabelecimento da cooperação e coordenação na governança metropolitana, apesar da importância desses elementos, não é algo simples de se realizar, pois o relacionamento entre as administrações metropolitanas é marcado notadamente por posicionamentos, muitas vezes, orientado pelo conflito e fragmentação, no qual a concepção dos gestores está fortemente alicerçada na perda de autonomia e, conseqüentemente, na obtenção da figura de um competidor, para além dos problemas de compartilhamento de ações no tocante as questões políticas, financeiras e/ou técnicas. Para que ambos os elementos ocorram, efetivamente, é necessário, portanto, que os atores governamentais tenham em mente uma clara definição de suas atribuições e competências. Almeida *et al.* (2015, p. 301) ratificam esta afirmação ao evidenciarem que “Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação de uma dessas esferas de governo”.

Além dos elementos da cooperação e coordenação, como já indicado, a participação e o envolvimento dos atores sociais – lidos neste trabalho como segmentos da sociedade civil e população – se torna de extrema relevância para o estabelecimento da governança

metropolitana. A necessidade dessa participação, como enfatizado por Araújo (2010), surge do reconhecimento que esses atores são destinatários e coautores das políticas públicas. Nesse sentido, fomentar a participação dos atores sociais se tornou algo fundamental, uma vez que a atual lógica operante de elaboração e implementação de políticas públicas envolve a sociedade civil e população como atores chaves no processo decisório, no qual se destaca, aqui, que a incorporação deste elemento terá como efeitos positivos:

- o resgate do papel dos cidadãos como coprodutores das políticas públicas;
- o fortalecimento do caráter democrático do Estado;
- a importância do estabelecimento de uma cultura de participação e engajamento da sociedade em virtude da potencialidade e necessidade de atuação desses atores;
- o envolvimento dos atores sociais nas instâncias de discussão sobre os principais obstáculos e desafios presentes nas regiões metropolitanas, bem como nos espaços de monitoramento e acompanhamento das políticas governamentais;
- e a legitimação das políticas públicas tanto na fase de elaboração quanto de implementação;

A despeito da relevância da participação, no processo da governança metropolitana, é importante identificar possíveis incentivos a serem oferecidos pelos entes governamentais para o estabelecimento efetivo deste elemento.

Santos (2018a), ao debater o modo como os governos devem promover a participação social na governança metropolitana, aborda que a forma como a sociedade e a população participam do processo de governança influenciará na construção ou não da cidadania metropolitana. Para tanto, a autora (SANTOS, 2018a) argumenta que a criação da cidadania metropolitana vai depender de esclarecimentos por parte dos atores governamentais aos atores sociais do que está sendo discutido, bem como incentivo ao debate e, por fim, do fortalecimento das instâncias participativas dos residentes das regiões metropolitanas.

De igual modo, Eduardo Rojas (2010) enfatiza a relevância da participação dos atores sociais nos processos decisórios da governança metropolitana, ao destacar que a boa governança, dessas áreas, só ocorre mediante a realização de 3 fatores que estimulam a participação:

1. obtenção de voz por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços de discussão;
2. obtenção de representação por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços deliberativos;
3. e qualificação dos cidadãos metropolitanos para que possam desenvolver capacidade institucional e fiscal na prestação de serviços e resolução dos impasses metropolitanos.

Rojas (2010, p. 7) ainda apresenta que esses esforços para inclusão da sociedade irão requerer, por parte de todos os atores envolvidos no processo da governança metropolitana, “uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política substancial”.

Ao se tratar da construção de planos metropolitanos, isto é, da produção de políticas públicas no âmbito da governança metropolitana, Clementino (2008) corrobora com o pensamento delineado pelos autores (ROJAS, 2008; SANTOS, 2018a) ao evidenciar a necessidade de assegurar tanto a ampla mobilização quanto a acentuada participação dos atores sociais nas esferas de negociação e tomada de decisão.

A despeito da importância da inserção dos atores sociais nos processos decisórios da governança metropolitana, como apresentado, alguns fatores são responsáveis pelo impedimento desse elemento no processo da governança metropolitana. Desse modo, a partir da literatura sobre a temática, busca-se expor alguns desses fatores.

Sérgio de Azevedo e Maria Guia (2015), ao debater os fatores que impedem a participação dos atores não governamentais na governança metropolitana, lembram que o processo de inclusão da sociedade civil e da população não é algo simples de se realizar dada a dificuldade de mobilização social que é, muitas vezes, identificada como complexa. Além disso, destacam que os mecanismos de participação social, apesar da ênfase que receberam nos 1990 com a massificação da agenda internacional de descentralização do Estado, não foram suficientes para garantir a governança das áreas metropolitanas (AZEVEDO; GUIA, 2015).

De modo similar, Clementino e Almeida (2015) ressaltam essa dificuldade ao acrescentarem que os impasses para integrar as necessidades da sociedade com as agendas de governo também se apresentam como um dos pilares que constroem a participação dos atores sociais no processo de governança metropolitana.

Frey (2012, p. 90) agrega a discussão ao destacar o elemento da “preponderância da dimensão econômica”. Como colocado pelo autor (FREY, 2012), a predominância dos atores

do mercado, nos fóruns de desenvolvimento regionais, promove uma maior participação dos atores ligados a esse segmento nas esferas de decisão, tendo como resultado direto a redução da sociedade civil e da população. Isso porque

em contextos de sociedades desiguais e de graves desequilíbrios de poder [a exemplo dos Estados latino-americanos], frequentemente implicam na exclusão de atores sociais incômodos dos processos decisórios, na “imposição de consensos” e na busca de determinação de uma agenda hegemônica por parte dos atores mais influentes no processo (FREY, 2012, p. 90).

Após o balanço da literatura realizado sobre o conceito de governança metropolitana e seus principais elementos, aborda-se, na próxima seção, os desdobramentos da governança metropolitana no Brasil.

1.3. Os Desdobramentos da Governança Metropolitana no Brasil

O século XXI marca a consolidação, conforme apontado por Costa (2019), do Brasil enquanto um país metropolitano tanto da perspectiva institucional (com 76 RMs, 3 AUs e 3 RIDEs institucionalizadas)³⁸ quanto sob ótica de relevância das principais áreas metropolitanas (em termos econômicos e demográficos). No entanto, o contexto histórico da questão metropolitana no país revela uma série de desdobramentos até os dias atuais.

Desse modo, com o intuito de compreender o cenário da governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole, resgata-se o processo histórico de formação, o modelo de organização institucional, planejamento e gestão das áreas metropolitanas no Brasil.

Em virtude da intensificação dos fluxos migratórios – campo-cidade – e do acelerado processo de urbanização durante os anos 1950, consolida-se em volta das capitais mais influentes do país o processo de conurbação. Diante desse cenário, verificou-se ser necessário o estreitamento das relações político-administrativas, uma vez que as interações entre as cidades haviam se tornado intensas, gerando tanto dilemas institucionais para gestão pública quanto problemas sociais a população (AZEVEDO; GUIA, 2015).

No decorrer dos anos 1960, como destacado por Azevedo e Guia (2015), registrou-se uma forte atuação da União com o objetivo de estabelecer um tratamento específico para sanar os problemas oriundos da conurbação das principais cidades. Desse modo, por meio da Constituição de 1967 (art. 157, §10), a questão metropolitana (mediante a previsão de instituição

³⁸ Segundos os dados do Ipea (2020).

de RMs) é inserida na regulação federal e ratificada, em 1969, pela Emenda Constitucional n° 1³⁹, no art. 164 (BRASIL, 1969).

Somente nos anos 1970 é que as primeiras RMs são instituídas pela Lei Complementar Federal (LCF) n° 14, de 8 de junho de 1973, durante o Governo Ditatorial Militar. Nessa época foram instituídas as RMs de: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, em 1974, é instituída a RM do Rio de Janeiro pela LCF n° 20, logo após serem fundidos os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Desse modo, no decorrer do regime militar, foi compulsória as administrações municipais o processo de metropolização (COSTA, 2016).

Quanto aos critérios de definição dessas RMs, Andrade (2010) pontua que foram essencialmente técnicos, oriundos de pesquisas solicitadas do Governo Militar ao IBGE e Ministérios. A autora ainda acrescenta que os estudos sobre a constituição desses espaços se encontravam fundamentados na dinâmica econômica e na intensidade dos dilemas sociais presentes nessas RMs (ANDRADE, 2010).

No tocante ao objetivo primordial para instituição dessas áreas, segundo Balbim *et al.* (2012), estava atrelada a perspectiva do desenvolvimento produtivo e econômico a ser alcançado pela integração das atividades ocorridas nesses espaços. De modo similar, Klink (2013, p. 91) relata que o motivo pela qual as regiões metropolitanas foram desenhadas se encontrava ligado a questão econômica, uma vez que

elas eram os polos de desenvolvimento em uma estratégia de desenvolvimento que buscou consolidar uma economia espacial nacional com maior integração e complementariedade entre as economias regionais. Mediante o aprofundamento da substituição de importações e da industrialização, desencadeava-se um salto qualitativo de bens de consumo para bens intermediários e de capital.

A LCF n° 14/1973 também estabeleceu o modelo de organização institucional ao determinar que para cada RM deveria se conceber dois conselhos: um deliberativo e um consultivo. De acordo com a Lei, os conselhos deliberativos seriam presididos pelo poder Executivo Estadual – através da indicação do Executivo Federal – e a maior parte de seus componentes eram oriundos dessa esfera governamental. Os conselhos consultivos, por outro lado, seriam representados por membros do poder Executivo Municipal, contudo, essa instância

³⁹ Instituída pela Presidência da República em 17 de outubro de 1969.

não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas sugerir alternativas (ROLNIK; SOMEKH, 2015).

É sob esse viés que Rolnik e Somekh (2015) constatam que o modelo de gestão das metrópoles apresentava como característica basilar, naquele período, uma administração centralizada e hierarquizada, sem participação de representantes da sociedade nos espaços dos conselhos (consultivos e deliberativos), em razão de serem compostos somente por representantes governamentais.

Os conselhos deliberativos chamam atenção, pois tinham como competência fundamental a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado nas RMs (BALBIM *et al.*, 2012). Ademais, dispunham da atribuição de coordenar e executar programas e projetos de interesse metropolitano. Apesar das funções de interesse comum metropolitano, a legislação federal procurou padronizar a realização dos serviços urbanos. À vista disso, a LCF nº 14 de 1973 estabelecia no seu art. 5º os serviços de: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública), uso do solo (metropolitano), transporte e sistema viário, gás canalizado (produção e distribuição), aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (BRASIL, 1973).

Balbim *et al.* (2012) relatam que ainda com o intuito de impulsionar as administrações subnacionais a promover funções de interesse comuns metropolitanas, a legislação federal, mediante o art. 6º, determinou que os municípios metropolitanos, caso aderissem à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, teriam preferência nos repasses de recursos públicos provenientes de programas federais específicos às RMs. Como consequência, os governos subnacionais passaram a se enquadrar ao desenho institucional imposto pela União, através da constituição de autarquias e secretarias de planejamento metropolitano (BALBIM *et al.*, 2012).

O Governo Nacional ao optar por esse modelo de planejamento, relegou a competência dos governos subnacionais, haja vista a instituição de um padrão de gestão único para todas as RMs. Em função disso, a administração federal, nas palavras de Clementino (2008, p. 3),

ignorou as inúmeras diferenças existentes entre as mesmas e não assumiu a gestão única que instaurara, deixando-a aos estados. O modelo [...] muito rígido não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou pois, uma vazia em termos da responsabilidade do destino das metrópoles.

Esse modelo de gestão, como já apontado por Clementino (2008), também buscou de acordo com Costa (2016), refletir a estratégia adotada pelos militares na área do desenvolvimento e da integração nacional ao lançarem, em setembro de 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O II Plano Nacional de Desenvolvimento estabeleceu pacotes de investimentos nos campos da infraestrutura; indústrias de base e de capital; e nas políticas de habitação e saneamento no qual se focava o planejamento urbano das cidades. No entanto, Fonseca e Monteiro (2007) reforçam o perfil “autoritário” do governo militar ao enfatizarem que o Plano foi elaborado com o viés “tecnocrático” típico do regime.

Ao longo da década de 1980, modelo de planejamento e gestão das RMs sob égide do Governo Ditatorial militar começou a ruir. A crise fiscal e financeira⁴⁰ que assolava o Estado naquele momento foi responsável pela redução nos investimentos dos setores encarregados pelo planejamento metropolitano (DIAS, 2005). Soma-se a crise (fiscal e financeira) instalada, a identificação da gestão federal das RMs como autoritária nos padrões do modelo de administração *top-down* (ILYIN, 2013; ROLNIK; SOMEKH, 2015), isto é, de cima para baixo, no qual a elaboração das ações estatais era caracterizada por uma “coerção simétrica” (LOPES, 2006) e “tecnoburocrática centralista” (KLINK, 2013), típica do regime militar.

Em 1988, com advento da redemocratização, ocorrem mudanças relevantes na arquitetura institucional brasileira. A Carta Magna de 1988 constituiu um espaço para formação de um novo acordo político institucional entre novos atores (políticos e sociais) (ARRETCHE, 1999), no qual se defendeu uma concepção de “municipalismo a todo custo” (ROCHA e FARIA, 2010), em consequência do período de exceção que foi vivenciado no país. Nesse sentido, os governos subnacionais passaram a ser politicamente autônomos, segundo Arretche (1999), implicando ao novo desenho institucional a descentralização administrativa, política e financeira da União aos estados e municípios.

Desse modo, decorreu-se uma intensificação das transferências de responsabilidades mediante a ampliação de atribuições aos poderes locais (estaduais e municipais), pois a descentralização seria um condicionante essencial para promoção do ideal democrático (ARRETCHE, 1996). O Congresso Nacional, determinado por esse raciocínio, “enfatizou que a descentralização levaria a prestação dos serviços públicos de forma mais democrática a população, além do mais, fortalecer-se-ia a recente retomada da democracia assim como a

⁴⁰ Conforme apontado por Clementino (2008), a crise fiscal e financeira tinha origem no endividamento público e na crise da balança de pagamentos.

consolidaria no país” (SILVA, 2017, p. 28), em que se conseguiria superar os hábitos do velho arcabouço institucional da época do governo militar.

Segundo Rolnik e Somekh (2015, p. 112), deve-se acrescentar a esse cenário o receituário recomendado de descentralização das agências multilaterais (Banco Mundial, FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) aos países em desenvolvimento como um “importante ingrediente do elenco de reformas dos governos neoliberais”, como forma de oposição ao Estado conservador.

No tocante a institucionalidade das RMs, no contexto de redemocratização, Clementino (2016) destaca que ao passo que os municípios foram elevados a categoria de entes federativos, a questão metropolitana foi deixada de lado, pois as áreas metropolitanas não foram vislumbradas com a devida prioridade. A Constituição de 1988 relegou, portanto, a temática, pois “[...] não havia espaço para a figura jurídica da Região Metropolitana” (CLEMENTINO, 2016, p. 9), atribuindo aos estados a responsabilidade por instituir e gerir essas áreas, como determinado pelo art. 25, § 3^o⁴¹ da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Com a nova legislação, soma-se a complexidade político-institucional no enfrentamento dos dilemas metropolitanos, a exemplo da ausência de articulação entre os entes responsáveis pela administração das RMs. Isso ocorreu devido ao abandono

do tema metropolitano pelo governo federal e visto que os estados, sem poder interferir na autonomia municipal, não dispunham de instrumentos capazes de agregar os municípios metropolitanos na construção de planos estratégicos ou de mecanismos de cooperação ou financiamento (MELCHORS e CAMPOS, 2016, p. 191).

Nesse sentido, Melo (1996) enfatiza que em razão da autonomia exacerbada dos municípios, advinda do arranjo institucional da Carta Magna de 1988, as administrações municipais passaram a agir à revelia das necessidades do planejamento e gestão regional. Ainda segundo o autor (MELO, 1996), ao passo que neolocalismo foi estipulado como o modelo de gestão pública ideal no tocante ao processo de tomada de decisões no Brasil – seja em virtude do processo de redemocratização do país, seja em função da inserção e massificação de uma agenda internacional de recomendação de descentralização pelas agências multilaterais

⁴¹ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

(ROLNIK; SOMEKH, 2015) – a perspectiva de trabalhar o planejamento regional das RMs foi sendo deixada de lado pelos atores governamentais.

Azevedo e Guia (2010) confirmam esse posicionamento, ao destacarem que o neolocalismo, da década de 1990, foi responsável por deslegitimar o planejamento metropolitano, no qual foi concebida a ideia de que todos os problemas deveriam ser solucionados no âmbito local. Desse modo, a gestão das políticas metropolitanas de interesse comum – a exemplo da mobilidade urbana, saneamento e uso e ocupação do solo – foram afetadas de maneira severa.

Tal problemática foi acentuada, ainda, devido a ineficiência dos governos estaduais em regulamentar diretrizes sobre o planejamento e gestão das áreas metropolitanas. Nesse sentido, Klink (2009b) ressalta que as constituições estaduais pouco avançaram na questão normativa, tendo em vista que a temática foi tratada de forma genérica, no que ele denominou de “vácuo institucional”. Seguindo essa linha de raciocínio, Schasberg e Lopes (2011) frisam que os textos constitucionais de alguns estados se quer abordaram elementos da questão metropolitana, como por exemplo, os estados da Região Norte no qual o fenômeno metropolitano era mais incipiente. Além disso, na maior parte dos que incluíram, identificou-se uma reprodução idêntica do art. 25, § 3º da Constituição de 1988 (KLINK, 2009b; SCHASBERG; LOPES, 2011). Santos (2018a, p. 56) ainda destaca que o esvaziamento da pauta ocorreu devido ao fato da gestão metropolitana “não ter sido tratada de forma sistêmica com a política urbana, exposta no art. 182 da Constituição Federal (CF), que se limitou a instituir normas para a política de desenvolvimento urbano nos limites de um único município”.

Buscando compreender essa problemática atrelada aos dilemas da governança metropolitana no país por uma perspectiva institucional, Celina Souza em um estudo realizado a partir da linha teórico-metodológica do *path dependence* (rota da dependência), esclarece o porquê de as entidades metropolitanas perderem a importância na agenda política no Brasil no contexto de redemocratização do Estado. Segundo a autora isso ocorreu em virtude das

instituições políticas e administrativas das RMs criadas pelo regime militar se [mostrarem] incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático. Ademais, a escolha feita pelos constituintes nacionais e estaduais de romper com os modelos e as práticas de centralização aos quais as RMs estavam associadas (“constructos mentais”, no jargão da noção de *path dependency*) mostra que não havia espaço (ou os custos seriam muito altos) para reverter a equação centralização + autoritarismo que marcou a institucionalização das RMs brasileiras (SOUZA, 2015, p. 63).

Klink (2013) corrobora com tal concepção ao destacar que em razão dos novos atores (movimentos sociais e prefeitos eleitos) terem vinculado o tema metropolitano a herança da fase “tecnoburocrática centralista”, acabaram por adotar a perspectiva do “municipalismo autárquico” (ROLNIK; SOMEKH, 2015) em detrimento do desenho institucional (planejamento e gestão) deixado pelos militares para as áreas metropolitanas. O autor (KLINK, 2013) ainda ressalta que muitas instituições de planejamento padeceram nos estados e as poucas que persistiram experimentaram “um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros” (KLINK, 2013, p. 95).

Rolnik e Somekh (2015, p. 113) acrescentam que a recusa da herança militar, do processo de descentralização e, por consequência, da ampliação dos poderes dos governos subnacionais serviram como elementos circunstais para gerar, portanto, a “não-legitimidade” e “não-representatividade” dos órgãos de gestão e planejamento das RMs.

Em suma, as décadas de 1980 e 1990⁴² foram marcadas pela conjuntura de impasses, indefinições institucionais e do acentuado processo de metropolização institucional, uma vez que dada a inexistência de uma política nacional para direcionar e regular a criação de entidades metropolitanas, ocorreu a fragmentação da gestão metropolitana devido a forma dispersa com a qual os estados passaram a criar RMs e inserir municípios por interesses particulares em detrimento de caráter técnico, a exemplo da incorporação de municípios nitidamente rurais (KLINK, 2013; ROLNIK; SOMEKH, 2015; SOUZA, 2015; CLEMENTINO, 2016).

A reconstrução da política urbano-metropolitana só viria ocorrer no primeiro mandato do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, após uma década de ostracismo por parte da União na temática. Através da realização de pesquisas e do retorno dos debates acadêmicos acerca das experiências internacionais de governança, planejamento e gestão é que se notou os primeiros movimentos de reestruturação da questão metropolitana no país. Além disso, como observado por Klink (2010), o Governo Federal apresentou uma forte atuação por meio do Ministério das Cidades, cabendo destacar, ainda, a parceria firmada entre o Ministério da Integração e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República para encomendar a contratação de um amplo diagnóstico sobre o cenário das RMs no Brasil. Ademais, foi promovido pelo Governo Federal, o fortalecimento da articulação com os

⁴² Somente no ano de 1995 é que se nota algum desenvolvimento - discreto - quando o Ministério do Planejamento cria a Secretaria de Política Urbana, posteriormente, modificada para ser a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e vinculada à Presidência da República. Contudo, o mínimo avanço na questão metropolitana se limitou ao setor governamental e não logrou sucesso (BALBIM *et al.*, 2012).

governos subnacionais. É necessário cenário que também se retoma, em alguns casos, a temática da gestão, planejamento e governança metropolitana nos estados, demonstrando um novo ativismo dos atores locais (KLINK, 2009a).

Segundo Clementino (2016), a reconstrução da política urbano-metropolitana tinha como objetivo principal relacionar o desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano, a exemplo da orientação do uso e ocupação do solo, das políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água, da gestão, dos investimentos e da integração das ações locais e estratégias dos diversos ministérios do governo federal.

Soma-se, nesse período, alguns importantes avanços na criação de um arranjo institucional que contribuísse com respostas aos desafios inerentes ao planejamento e gestão das RMs. Podem ser elencados a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) mediante a promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a criação do Ministério das Cidades, em 2003; e a criação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

A Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, foi promulgada com o objetivo de regular os artigos⁴³ 182 e 183 presentes no capítulo responsável sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988. Desse modo, o Estatuto da Cidade, tendo por base as diretrizes propostas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) e ancorado por uma ampla mobilização dos atores sociais, constituiu-se como:

um marco na tentativa de afirmar a função social da propriedade, promover o direito à cidade e, em particular, criar instrumentos a partir dos quais o planejamento territorial, tendo como prioridade os Planos Diretores, deveria apoiar a implementação de outras agendas sociais, inclusive na escala metropolitana (SCHASBERG; LOPES, 2011).

Apesar da contribuição que o Estatuto da Cidade proporcionou ao desenvolvimento urbano ao estabelecer novos rumos para promoção da gestão democrática e o direito à cidade à população (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), o tema metropolitano foi sufocado no dispositivo. Santos (2018b) afirma que o Projeto de Lei do Estatuto da Cidade trazia a questão à tona, constando um capítulo exclusivo em que se abordava o planejamento conjunto das FPICs. Contudo, como o Estatuto da Cidade se operacionaliza no território municipal e não no

⁴³ Conforme destacado na Constituição de 1988, o art. 182 prevê “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. O art. 183, por sua vez, designa que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 2018) .

estadual, segundo a compreensão adotada pelo Congresso Nacional “numa leitura que exacerbava o sentido do art. 25, § 3º da CF” (SANTOS, 2018b, p. 459), pode-se ressaltar que a Lei nº 10.257/2011 se mostrou tímida e “insuficiente a respeito do fato metropolitano”, como bem observado por Schasberg e Lopes (2011, p. 255).

Ao procurar articular as políticas públicas voltadas a política urbana, o Estado brasileiro cria, em 2003, o Ministério das Cidades em consonância com a realização da I Conferência das Cidades. Para Rolnik (2009); Santos Junior e Montandon (2011), a criação do Ministério representou um importante avanço, uma vez que incentivou a construção do planejamento urbano e a democratização da própria gestão ao incluir os atores sociais no processo de elaboração e implementação políticas públicas no contexto urbano-metropolitano. Posteriormente, em 2004, é formado o Conselho Nacional de Cidades com o intuito de estudar e sugerir diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), além disso, buscou-se acompanhar e avaliar a sua execução em conformidade ao Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2009). Em 2005 é realizada a II Conferência das Cidades, em que também sucederam conferências locais nos municípios.

Ainda em 2005, um relevante marco regulatório é promulgado pelo Governo federal. Este avanço recai na Lei nº 11.107/2005, que instituiu os Consórcios Públicos, caracterizando-se como um importante avanço com relação à questão metropolitana ao dispor acerca das normas gerais de contração de consórcios públicos. Antes da promulgação do dispositivo, não era possibilitado aos consórcios a prestação de garantias e de exercerem atividades ligadas ao planejamento, regulação e fiscalização (KLINK, 2008). Klink (2008) esclarece que a partir legislação, os consórcios públicos poderão reunir os municípios em torno de políticas setoriais específicas, no entanto, os consórcios públicos devem estar acima dos interesses particulares dos atores que operam no território metropolitano.

A Lei dos Consórcios, mesmo que não tenha sido traçada para a governança metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam uma maior confiança entre os poderes políticos.

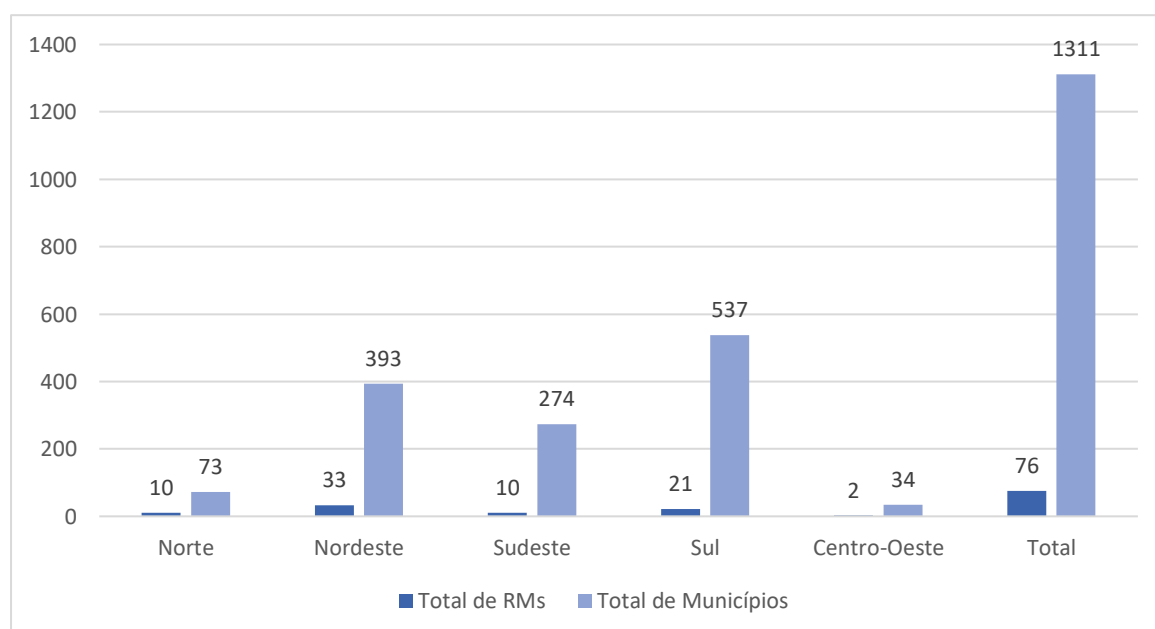
Apesar dos avanços apresentados para questão metropolitana, os inúmeros problemas acerca da governança para as RMs ainda persistem. Clementino (2008), sob essa perspectiva, expõe que:

grande parte [das] áreas metropolitanas brasileiras não têm um perfil bem definido, nem caracterização própria e, muito menos, identidade metropolitana. Em alguns casos, municípios nitidamente rurais são inseridos nas regiões metropolitanas, por pressão política dos governantes ou dos parlamentares; vazios urbanos consideráveis são identificados entre os municípios de algumas RMs; restritos indicadores de integração física e funcional; tudo isso, vem marcando a constituição de regiões metropolitanas nesse país.

Souza (2005), por sua vez, acrescenta que os territórios metropolitanos carecem de estrutura de gestão e de competências definidas, o que acaba por agravar a situação na medida em que os municípios crescem e se conectam, levando a proliferação de instituição de RMs e a inserção de municípios nessas regiões. Após os anos 2000, o Brasil experimentou o “boom” da “metropolização institucional” (COSTA; MAETTEO; BALBIM, 2010), isto é, o Estado brasileiro vivenciou um momento de um acentuado processo legal, mediante a promulgação de Leis Complementares Estaduais, para formação de regiões metropolitanas sem a presença do fenômeno metropolitano.

Atualmente, segundo o IPEA (2019), existem 76 RMs no país, totalizando 1.311 municípios metropolitanos, ou seja, 23,9% dos 5.570 municípios brasileiros, onde habitam cerca de 112,1 milhões de pessoas, o que representa mais da metade da população do Estado brasileiro. Desse modo, o Brasil se consolidou enquanto um país metropolitano como elucidado por Costa (2019). O Gráfico 01, abaixo, demonstra essa situação ao apresentar a quantidade de RMs e municípios nas 5 regiões brasileiras. Já a Tabela 01, a seguir, retrata a distribuição de RMs por estado da federação.

Gráfico 01 - Total de regiões metropolitanas e municípios por região



Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do IPEA (2019).

Tabela 01 - Distribuição das regiões metropolitanas por estado da federação

Estados da Federação	Total de RMs
Paraíba	12
Santa Catarina	11
Alagoas	9
Paraná	8
São Paulo	6
Maranhão	4
Ceará	3
Roraima	3
Bahia	2
Minas Gerais	2
Pará	2
Rio Grande do Sul	2
Tocantins	2
Amapá	1
Amazonas	1
Espírito Santo	1
Goiás	1
Mato Grosso	1
Pernambuco	1
Rio de Janeiro	1
Rio Grande do Norte	1
Rondônia	1
Sergipe	1
Total	76

Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do IPEA (2019).

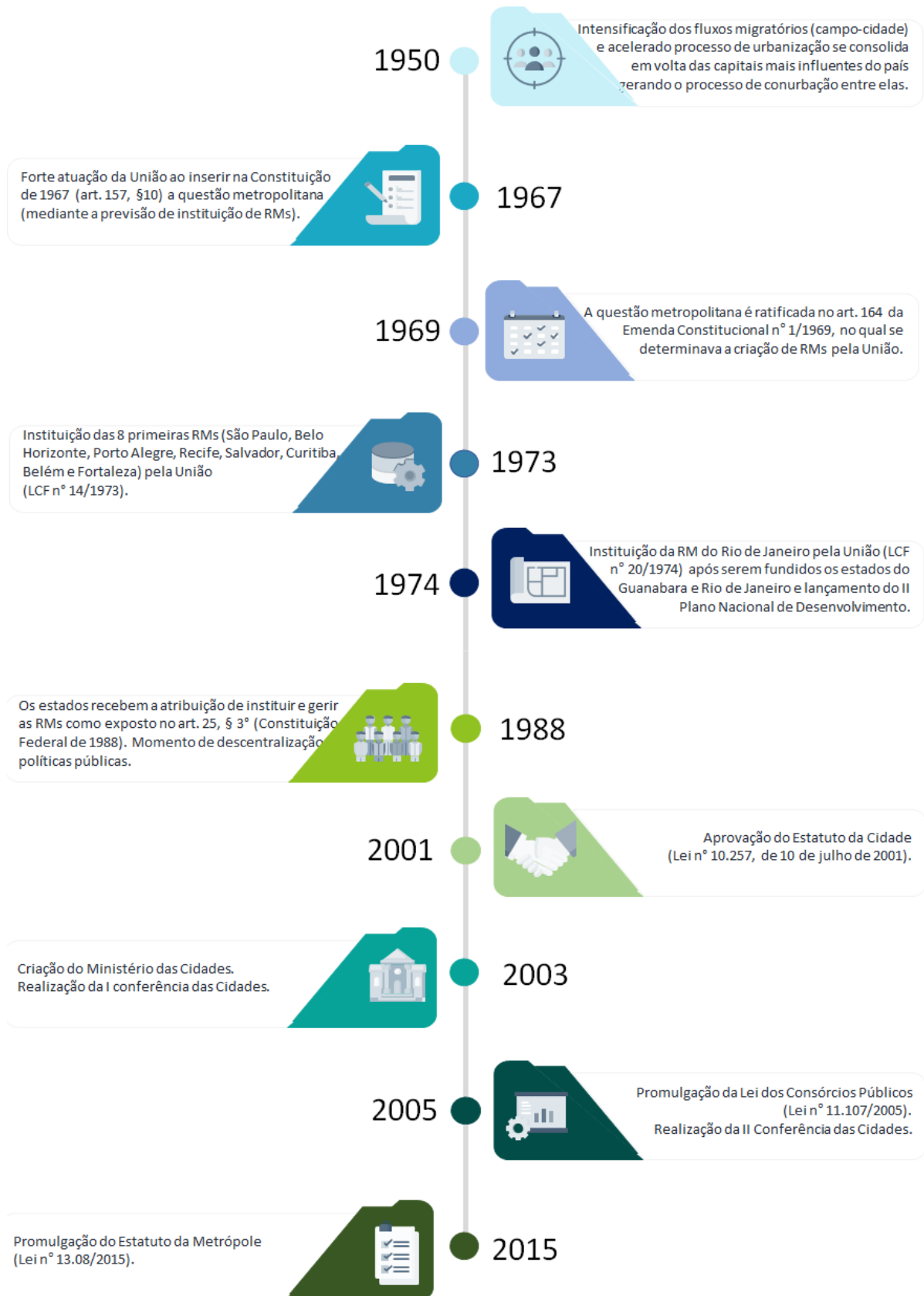
As regiões Nordeste e Sul são aquelas que apresentam o quadro mais preocupante do processo de “metropolização institucional” (COSTA; MAETTEO; BALBIM, 2010), em razão da alta concentração de RMs e do elevado número de municípios, respectivamente, sem a presença do fenômeno metropolitano. Nessas regiões, chama-se atenção para os casos dos estados da Paraíba (Nordeste) e de Santa Catarina (Sul), devido ao fato de ambos os estados apresentarem um elevado número de RMs. Os territórios de ambas as unidades da federação estão praticamente preenchidos por RMs, uma vez que a Paraíba possui 12 regiões metropolitanas e Santa Catarina 11. Além disso, identifica-se, ainda, que o número de municípios difere bastante de região para região, a exemplo do caso das RMs das regiões Norte e Sudeste. Apesar de ambas as regiões apresentarem o mesmo quantitativo de regiões metropolitanas (10), a quantidade de municípios metropolitanos da região Sudeste é superior, em aproximadamente 375,34%, ao da região Norte. Ademais, percebe-se, também, que os

estados do Acre, Piauí, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal são as únicas unidades da federação que não apresentam RMs.

Verifica-se que o cenário de institucionalização das RMs, no Brasil, é notadamente definido por uma diversidade em que grande parte das unidades metropolitanas não apresentam relação com o fenômeno metropolitano, tendo como resultado direto políticas públicas que não refletem o planejamento e gestão integrada do território. Ao observar essa questão no país, Garson (2009) esclarece que, apesar da inquestionável relevância econômica e do adensamento dos dilemas sociais, as RMs brasileiras, desde a sua constituição, carecem com a ausência de atenção por parte dos atores políticos, no que toca ao processo de planejamento e governança metropolitana. Diante dessa realidade, uma nova lei foi instituída com vistas a auxiliar a governança para áreas metropolitanas, qual seja: o Estatuto da Metrópole.

A partir da discussão realizada e com o propósito de contribuir na visualização dos principais desdobramentos da governança e gestão metropolitana no Brasil, e com base nos marcos jurídico-institucionais que permeiam cada um desses momentos, a Figura 03, a seguir, expõe a sistematização dos pontos mais importantes até a promulgação do Estatuto da Metrópole.

Figura 03 - Linha do tempo: principais desdobramentos da governança e gestão metropolitana no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental e literatura referenciada.

A história do Estatuto da Metrópole remonta ao ano de 2004 quando foi proposto o Projeto de Lei (PL) nº 3.460, de 05 de maio daquele ano. Diversas foram as ações legislativas para que o PL se transformasse na Lei nº 13.089/2015. Em 12 de janeiro de 2015, o EM foi concebido como o normativo regulador para uniformizar as questões (instituição, planejamento, gestão e governança) fundamentais das RMs e AUs no Brasil. No entanto, a Lei sofreu modificações no decorrer dos anos posteriores. Buscando expor essa trajetória e analisar as principais mudanças ocorridas, o próximo capítulo versa sobre as implicações, limites e desafios na implementação do Estatuto da Metrópole.

2. ESTATUTO DA METRÓPOLE: IMPLICAÇÕES, LIMITES E DESAFIOS

A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, mais conhecida como Estatuto da Metrópole, foi promulgada visando reduzir os impactos da ausência de uma legislação específica – desde a redemocratização do Estado brasileiro em 1988 (COSTA, 2019) – para o planejamento, gestão e governança das RMs. Ao estabelecer diretrizes gerais para questão metropolitana, a exemplo da elaboração do PDUI como instrumento norteador da operacionalização das FPICs nas RMs, o EM buscou possibilitar a integração da agenda metropolitana pelos entes estaduais e municipais conforme destacado por Silva, Silveira e Almeida (2019a). Após três anos de vigência, a Lei foi inicialmente modificada pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, no qual ampliou-se os prazos para elaboração do PDUI. Ainda em 2018, o Estatuto passou por mais uma modificação: a revisão no formato de Lei nº 13.683, de 19 de junho, no qual ficou estabelecido o caráter discricionário para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Tal fato, como exposto por Santos (2018a), Tourinho *et al.* (2018), Costa (2019) e Silva, Silveira e Almeida (2019a), demonstra ser um retrocesso na política metropolitana no Brasil.

Diante desse contexto, o presente capítulo procura discutir e analisar as implicações, limites e desafios na implementação do Estatuto, debatendo-se as repercussões na conformação dos arranjos institucionais da Lei. Para tanto, o texto encontra-se estruturado em quatro seções. Inicialmente, são abordados os motivos precursores da criação do EM ao revisitar sua origem. Em seguida, é apresentada sua estrutura normativa, destacando-se as inconsistências da Lei. Posteriormente, discute-se as alterações (MP nº 818/2018 e Lei nº 13.683/2018) ocorridas no EM. Ao final, a discussão incide sobre os desafios de implementação do Estatuto da Metrópole.

2.1. Estatuto da Metrópole: debate inicial

Apesar de ter sido promulgado somente em 2015, especificamente, no dia 12 de janeiro, a história do Estatuto da Metrópole remonta ao início da década de 2000, quando o então Deputado Federal Walter Feldman, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 3.460, de 5 de maio de 2004.

Ao apresentar, naquele momento, a proposta de criação do EM, o legislador buscava preencher a lacuna que o Estatuto da Cidade deixou em aberto sobre a pauta da gestão e da governança nas regiões metropolitanas no país. Segundo Feldman, apesar do EC (Lei nº 10.257,

de 10 de julho de 2001) ser um marco para criação de um cenário voltado ao desenvolvimento municipal, uma vez que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, além de ter buscado reunir um grupo de instrumentos de planejamento de ordem a) urbanística, b) tributária, c) financeira, d) jurídica e e) política, a legislação desconsiderou a política metropolitana (BRASIL, 2004a).

Nas palavras do então Deputado Federal Walter Feldman (BRASIL, 2004a, p. 17), o PL n° 3.460/2004 se justificava pois

se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.

Autores como Santos Junior e Montandon (2011), Schasberg e Lopes (2011) e Santos (2018a) corroboram com a concepção defendida por Feldman ao destacarem que a legislação infraconstitucional do EC desconsiderou a política metropolitana, em virtude dos legisladores terem retirado da minuta da Lei 10.257/2001, o capítulo específico sobre o tema, dada a compreensão que legislar sobre a pauta metropolitana era de competência dos entes estaduais e não dos municipais, no que os autores denominaram de uma interpretação exacerbada do art. 25, § 3° da Carta Magna.

Essa linha de raciocínio foi bem observada por Santos Junior e Montandon (2011) ao desenvolverem sua pesquisa sobre a implementação do Estatuto da Cidade após 10 anos de sua promulgação. Segundo os autores (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), a presença do enfoque metropolitano no EC foi incipiente, uma vez que a pauta metropolitana foi desenhada visando a ampliação da articulação vertical entre a União e os estados federados, em detrimento de um desenho voltado ao fortalecimento da articulação horizontal entre os municípios metropolitanos na elaboração de ações comuns nos seus Planos Diretores. Desse modo, poucas foram as políticas públicas⁴⁴ elaboradas e implementadas entre os governos municipais visando resolver os problemas comuns urbanos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

⁴⁴ Santos Junior e Montandon (2011) destacam que as poucas políticas públicas que surgiram foram confeccionadas no formato de consórcios intermunicipais votados a sanar os problemas de saneamento básico e mobilidade urbana, uma vez que os obstáculos gerados por estes temas se configuraram como complexos, podendo ser solucionados somente mediante a pactuação intermunicipal.

Como consequência dessa restrição, a legislação infraconstitucional do Estatuto da Cidade foi considerada frágil para questão metropolitana (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011; SCHASBERG; LOPES, 2011; SANTOS, 2018b), estabelecendo a União como ente máximo e potencializador do planejamento e das decisões de integração nas RMs do Brasil.

Soma-se a essa questão, os apontamentos dos estudos clássicos de Fernandes Junior (2003); Clementino (2008); e Balbim *et al.* (2012), ao demonstrarem que os principais problemas da pauta metropolitana no Brasil recaiam na ausência de uma ordem jurídica institucional bem definida sobre os espaços metropolitanos (RMs e AUs), em razão da Constituição Federal de 1988 ter abordado a temática de modo superficial, sem a delimitação de diretrizes e objetivos específicos.

Em função da ausência de legislação específica, diversos foram os problemas de ordem cultural e comportamental que surgiram, a exemplo das questões relacionadas ao isolamento municipalista, entraves no reconhecimento de interesses comuns e a baixa adesão dos atores governamentais em atuar nas escalas de integração intergovernamental, para além da carência de critérios técnicos (jurídicos e institucionais) na formalização das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (CLEMENTINO, 2008).

Diante desse quadro de desordenamento institucional das unidades metropolitanas, as Comissões da Câmara dos Deputados de: Desenvolvimento Urbano (CDU); Finanças e Tributação (CFT); Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) analisaram, ainda no ano de 2004, o Projeto de Lei nº 3.460. Apesar da relevância do PL nº 3.460/2004 para o desenvolvimento da agenda metropolitana no país, o Projeto de Lei foi arquivado, pela primeira vez, em 31 de janeiro de 2007⁴⁵ pela Mesa Diretora, sem adição de nenhuma emenda (BRASIL, 2004b).

Ainda no ano de 2007, foram registradas mais 6 ações no decurso de tramitação do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2007). Inicialmente, o então Deputado Federal Walter Feldman apresentou o Requerimento (REQ) 4/2007, solicitando ao Plenário da Câmara o desarquivamento de proposições para o PL nº 3.460/2004. O Projeto de Lei foi desarquivado, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em favor de Feldman após algumas semanas. Em março de 2007, o PL regressa a CDU e o então Deputado Federal Edson Santos, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi designado como relator do Projeto de Lei nº 3.460/2004. Nesse

⁴⁵ Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

momento foi delimitado um prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 15/03/2007), sendo este encerrado sem nenhuma emenda apresentada.

No ano de 2008, o Projeto de Lei foi objeto de análise, ao ser desarquivado, por uma Comissão Especial constituída pela CDU, CFT, CCJC, Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEICS). Apesar do esforço realizado para formar uma Comissão Especial com o objetivo de analisar o PL, não foi possível registrar nenhum progresso na discussão do tema (BRASIL, 2008).

Em 2009, o processo de tramitação do PL continuou em curso no Plenário da Câmara dos Deputados onde foram registradas mais 10 ações (BRASIL, 2009). Nesse período, foram apresentados dois REQs: o 4316/2009, de autoria do então Deputado Federal André de Paula, do Democratas (DEM); e o 4320/2009, de autoria do então Deputado Federal Edmilson Valentim, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Ambos os Requerimentos solicitavam a análise do PL n° 3.460/2004, quanto ao seu mérito, pela CMADS e pela CDEICS, respectivamente. Após os deferimentos dos REQs (4316/2009 e 4320/2009) para inclusão da análise do Projeto de Lei às Comissões, um novo despacho foi emitido pela Mesa Diretora, no qual se determinou a constituição de uma Comissão Especial com o intuito de analisar o PL n° 3.460/2004. Em 02 de abril de 2009, criava-se, novamente, uma Comissão Especial, desta vez integrada por 17 membros titulares (e de igual número de suplentes) oriundos da CDU, CFT, CCJC, CMADS e CDEICS (BRASIL, 2009).

Em abril de 2010, a Comissão Especial abriu o prazo para emendas ao PL n° 3.460/2004 com o intuito de que os Deputados Federais manifestassem interesse na tramitação do Projeto de Lei (SILVA *et al.*, 2018), todavia, novamente não foram apresentadas emendas pelos parlamentares. Os anos consecutivos, 2011 e 2012, foram marcados por idas e vindas na Câmara dos Deputados, podendo se constatar, neste período, três movimentos principais: o primeiro incidindo no arquivamento do Projeto de Lei, em 2011, com o encerramento da Comissão Especial em função do término de sua Legislatura; o segundo recaindo no desarquivamento do PL, pela Mesa Diretora, em razão da apresentação do REQ 705/2011, realizada pelo então Deputado Federal Walter Feldman (BRASIL, 2011); e, por fim, o terceiro movimento que remeteu a relatoria do Projeto de Lei n° 3.460/2004 ao Deputado Federal Zezéu Ribeiro, do PT (BRASIL, 2012).

Ainda que tenham sido efetuados esforços para acelerar o processo de tramitação do PL na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2009 a 2012, foi somente no ano de 2013, que se notou um movimento de destaque no andamento do Projeto de Lei nº 3.460/2004, ao terem sido propostas 48 proposições de emendas (BRASIL, 2013). Hoshino e Moura (2019) sinalizam que essa etapa do processo de tramitação do PL estimulou a realização de uma série de a) reuniões, b) seminários temáticos na Câmara dos Deputados e c) debates regionais sobre a importância da aprovação do Estatuto da Metrópole pela Casa Legislativa. Ainda segundo os autores (HOSHINO e MOURA, 2019), o protagonismo exercido por atores da sociedade civil, mais especificamente, do FNRU, refletiu diretamente no resultado da redação do substitutivo que contou com ampla participação.

Em novembro de 2013, quando o processo de tramitação do PL estava quase no fim na Câmara dos Deputados, foram anexadas mais 33 emendas ao substitutivo, posteriormente aprovadas com unanimidade pela Casa Legislativa, após o parecer favorável do Deputado Federal Zezéu Ribeiro, relator do PL (BRASIL, 2013; HOSHINO; MOURA, 2019).

Em março de 2014, a tramitação do Estatuto da Metrópole na Câmara dos Deputados finaliza e se inicia no Senado Federal. Conforme frisado por Hoshino e Moura (2019), o protagonismo exercido pelo Deputado Federal Zezéu Ribeiro, na condução do Projeto de Lei nº 3.460/2004, foi essencial para o término do processo na Câmara dos Deputados. Além disso, os autores (HOSHINO; MOURA, 2019) destacam, ainda, que o engajamento da equipe do deputado foi primordial para o exercício de aproximação do conteúdo das proposições às disposições constitucionais, no qual procuraram estabelecer clareza e coerência legislativa ao texto, bem como buscaram incorporar, também, as contribuições observadas por grupos da sociedade civil.

Nessa mesma linha de argumentação, o então Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), Haroldo Pinheiro, parabenizou a equipe do Deputado Zezéu Ribeiro ao reforçar que, durante os 10 anos de tramitação do EM, os arquitetos e urbanistas brasileiros contribuíram nos debates políticos e audiências públicas no Congresso Nacional, em razão da acessibilidade que receberam por parte do Deputado e sua equipe (CAU/BRASIL, 2015a).

Diferentemente da Câmara dos Deputados, a tramitação no Senado foi notavelmente marcada pela celeridade dos legisladores em analisar o Projeto de Lei (MOURA; HOSHINO, 2015; SILVA *et al.*, 2018). No Senado, o PL nº 3.460/2004 se transformou no Projeto de Lei

da Câmara (PLC) n° 05/2014, em que se pode apontar, neste período, quatro movimentos principais na Casa Legislativa: o primeiro que incidiu na aprovação do PLC n° 05/2014 pela Comissão de Meio Ambiente, com o relatório favorável do Senador Aloysio Nunes, do PSDB; o segundo que recaiu na aprovação do projeto pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, mediante o relatório favorável da Senadora Lídice da Mata, do PSB; o terceiro movimento que focou na aprovação do projeto no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania por meio do parecer favorável do Senador Inácio Arruda, do PCdoB (AGÊNCIA SENADO, 2014); e, por fim, a aprovação em votação simbólica na Casa, no dia 17 de dezembro de 2014, conforme a ilustração a seguir.

Figura 04 - Aprovação simbólica do Estatuto da Metrópole no Senado Federal.



Fonte: CAU/Brasil, 2015b.

No dia 19 de dezembro de 2014, o PLC n° 05/2014 foi encaminhado do Senado Federal à Presidência da República para que seu conteúdo fosse analisado. Após algumas semanas, o Estatuto da Metrópole foi aprovado e sancionado em 12 de janeiro de 2015, pela então Presidente Dilma Rousseff. A publicação da Lei, no entanto, ocorreu no dia seguinte no Diário Oficial da União. Cabe destacar, ainda, que a Lei foi sancionada com dois vetos parciais ao PLC n° 05/2014 pelo Poder Executivo Federal, tendo as justificativas transmitidas por meio de mensagem presidencial ao Congresso Nacional (BRASIL, 2015b).

No tocante ao conteúdo dos vetos, o primeiro recaiu sobre dois artigos: a) o art.1º, do § 1º, do inciso II que assinalava que apenas uma cidade poderia se configurar como metrópole; e b) o art. 19 que indicava que o Distrito Federal poderia integrar uma RM ou AU. A Presidência da República se manifestou contrária aos dispositivos ao declarar que:

ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de Municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Está já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 - substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 - que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 2015b, p. 1).

O segundo veto, por sua vez, vislumbrado como a principal suspensão na Lei, de acordo pesquisadores da temática (SILVA *et al.* 2018; SALEME; CARRIÇO, 2018; HOSHINO; MOURA, 2019; SILVA; SILVEIRA; ALMEIDA, 2019a), incidiu sobre a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI)⁴⁶, que objetivava a captação de recursos oriundos da União para o financiamento das ações promotoras de governança interfederativa nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Além dessas verbas, também era previsto que pessoas físicas e jurídicas, entidades e organismos de cooperação (nacionais e internacionais) poderiam doar recursos para o FNDUI. De acordo com a Presidência da República, o veto ocorreu uma vez que:

a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (BRASIL, 2015b, p. 1).

Apesar das contribuições do EM para RMs e AUs, como bem apontado por Haroldo Pinheiro (CAU/BRASIL, 2015a, p. 1), o veto presidencial sobre os artigos 17 e 18, que versavam a respeito do FNDUI e sobre a constituição dos seus recursos, afetou diretamente o EM, uma vez que

essa era uma das principais inovações do documento, pois permitiria um fluxo natural dos recursos da União, assim como aqueles resultantes do rateio de custos com estados e municípios, destinados à prestação de serviços e realização de obras de interesse comum. O veto enfraquece a eficácia da lei, descolando as decisões sobre os projetos e obras das decisões sobre os recursos para viabilizá-los [...] Sua manutenção vai na contramão de uma Política de Estado, não de governo, que oriente a construção das

⁴⁶ Artigos 17 e 18.

idades e a ocupação do território, cuja instituição já passou do tempo, pois hoje 85% dos brasileiros vivem em áreas urbanas.

A partir da discussão anteriormente realizada e com o intuito de contribuir na visualização das ações ocorridas do período descrito acerca da aprovação do Estatuto da Metrópole, a Figura 05⁴⁷, a seguir, apresenta a sistematização dos principais atos legislativos no decorrer do processo de tramitação do EM, em ambas as Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), até a época de sua promulgação em 12 de janeiro de 2015 pela Presidência da República.

Figura 05 - Linha do tempo: principais atos legislativos no processo de tramitação do Estatuto da Metrópole até sua promulgação, em 12 de janeiro de 2015.



⁴⁷ Para visualizar os atos de forma mais detalhada ver o Apêndice E.

- 04/04/2011 - ATO DA PRESIDÊNCIA DO PLENÁRIO: CRIA COMISSÃO ESPECIAL
- 17/04/2012 - ATO DA PRESIDÊNCIA DO PLENÁRIO: CONSTITUI COMISSÃO ESPECIAL
- 18/04/2012 - REINSTALADA A COMISSÃO ESPECIAL E DESIGNADO O DEP. ZÉZEU RIBEIRO COMO RELATOR
- 15/05/2012 - APRESENTAÇÃO DO REQ N° 6/2012 - SEMINÁRIO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
- 21/03/2013 - APRESENTAÇÃO DO REQ DE REDISTRIBUIÇÃO
- 25/09/2013 - COMISSÃO ESPECIAL DETERMINA O PRAZO PARA EMENDAS AO PL
- 10/10/2013 - ENCERRADO O PRAZO PARA EMENDAS AO PL
- 08/11/2013 - APRESENTAÇÃO DO PARECER DO RELATOR, DEP. ZÉZEU RIBEIRO
- 11/11/2013 - PRAZO PARA EMENDAS AO SUBSTITUTIVO
- 21/11/2013 - ENCERRADO O PRAZO SENDO APRESENTADAS 33 EMENDAS
- 26/11/2013 - APRESENTAÇÃO DO PARECER DO RELATOR. APROVADO COM UNANIMIDADE
- 04/12/2013 - ENCAMINHADA À PUBLICAÇÃO
- 05/12/2013 - PRAZO PARA APRES. DE RECURSO PELA MESA DIRETORA
- 10/02/2014 - MESA DIRETORA ENCAMINHA O PL PARA ELABORAÇÃO FINAL DA REDAÇÃO
- 12/03/2014 - APROVADA A REDAÇÃO FINAL
- 12/03/2014 - REMESSA AO SENADO FEDERAL
- 18/03/2014 - PRESIDÊNCIA DO SENADO RECEBE O PL E O REMETE AS COMISSÕES DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE; DE ASSUNTO ECONÔMICOS; DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA; E DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO
- 05/08/2014 - SENADOR ALOYSIO NUNES EMITE PARECER FAVORÁVEL PELA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE
- 16/12/2014 - SENADORA LÍDICE DA MATA EMITE PARECER FAVORÁVEL PELA COMISSÃO DE INFRAESTRUTURA
- 17/12/2014 - SENADOR INÁCIO ARRUDA EMITE PARECER FAVORÁVEL PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
- 17/12/2014 - APROVAÇÃO SIMBÓLICA DO EM NA CASA LEGISLATIVA
- 19/12/2014 - OFÍCIO ENCAMINHANDO MENSAGEM SF N° 187/2014 À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
- 12/01/2015 - APROVAÇÃO DA LEI N° 13.089/2015 PELA PRESIDÊNCIA COM VETOS
- 12/01/2015 - PUBLICAÇÃO DO EM NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada no *site* institucional da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

Como pode ser observado, o Projeto de Lei n° 3.460/2004, na Câmara dos Deputados, percorreu um longo caminho para se transformar no Projeto de Lei da Câmara n° 05/2014, no Senado Federal, e, finalmente, na Lei n° 13.089/2015, quando foi promulgado o Estatuto da Metrópole pela então Presidenta da República, Dilma Rousseff. Em razão do longo período de tramitação, de aproximadamente 10 anos, Hoshino e Moura (2019) denominam esta fase como uma “trajetória cheia de percalços”, devido as idas e vindas do Estatuto no Congresso Nacional.

A despeito de todo esforço realizado, pelos legisladores e técnicos envolvidos no processo, muitos pesquisadores do tema urbano metropolitano no Brasil, teceram críticas a respeito do conteúdo do Estatuto. Diante desse contexto, a seção, a seguir, busca apresentar o conteúdo do Estatuto da Metrópole, destacando sua estrutura normativa, os paliativos e inconsistência da Lei.

2.2. Estatuto da Metr pole e sua estrutura normativa

O Estatuto da Metr pole   o instrumento que define tanto as terminologias quanto estabelece as diretrizes relativas às metr poles e a gestão metropolitana a partir do processo de coopera o e compartilhamento de a es, responsabilidades, governança entre os entes federativos que compõem o arranjo tripartite – União, estados e municípios – do Estado brasileiro e gestão conjunta das fun es públicas de interesse comum. Santos (2018b, p. 460), ao discorrer a respeito da relevância do Estatuto, aponta que o “escopo da Lei n  13.089/2015   a regulamentac o das AUs de natureza metropolitana ou não metropolitana, e suas institucionaliza es, para realiza o (organiza o, planejamento e execu o) das FPICs”. Desse modo, as medidas previstas na Lei n  13.089/2015 têm como objetivo promover o bem-estar urbano e metropolitano mediante a eficiência dos recursos públicos com a maximiza o das potencialidades presentes em cada metrópole brasileira. No entanto, apesar do avanço em se desenhar a estrutura básica de governança, cabe ressaltar que o EM foi insuficiente quanto a defini o do modelo jurídico-institucional das institui es que participarão desse arranjo, como enfatizado por Costa (2019).

Visando demonstrar melhor a estrutura do Estatuto, adota-se, aqui, a análise a partir da sua divisão em seus 6 capítulos, conforme a ilustra o da Figura 06.

Figura 06 - Estrutura e cont eudo dos capítulos do Estatuto da Metr pole



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada no Estatuto da Metr pole.

O Capítulo I, *Disposi es Preliminares*, composto por dois artigos, enumera as determina es iniciais do Estatuto da Metr pole, chamando aten o para a finalidade da Lei n  13.089/2015 no estabelecimento de diretrizes gerais acerca do planejamento, da gestão e da execu o das FPICs nas RMs e AUs (instituidas pelos estados), bem como estabelece regras

gerais a respeito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros mecanismos de governança interfederativa. Além disso, aponta os critérios necessários para o apoio da União a ações que abarquem o campo da governança interfederativa no âmbito do desenvolvimento urbano e metropolitano (BRASIL, 2015a). Saleme e Carriço (2018) destacam que este último ponto pode ser considerado como algo inovador, no tocante a legislação, em razão de possibilitar e incentivar a promoção de ações integradas entre os três entes federativos no Brasil, no qual se objetiva a realização do planejamento integrado para as áreas metropolitanas. No período anterior ao Estatuto, como exposto pelos autores (SALEME; CARRIÇO, 2018), os gestores públicos não possuíam nenhum mecanismo legal que pudesse delinear a gestão entre as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No Capítulo I é atentado, também, a abrangência das ações do Estatuto às regiões integradas de desenvolvimento e a observância dos normativos da área do direito urbanístico que são preconizadas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ademais, o capítulo indica as definições dos termos metrópole, função pública de interesse comum, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, entre outros, em uma visível tentativa de delimitar um consenso entre os especialistas da temática metropolitana para a aplicação dos instrumentos a serem utilizados nas metrópoles do Estado brasileiro (BRASIL, 2015a).

Nesse sentido, o capítulo define as terminologias discutidas sobre até onde uma cidade se configura em uma aglomeração urbana e até onde essa aglomeração se caracteriza em uma metrópole e, conseqüentemente, em uma região metropolitana, além das definições de governança interfederativa e FPICs. Foram explicitadas, inclusive, tanto as funções da Lei em questão quanto o respaldo dela em uma prévia normativa reguladora do ambiente urbano, ou seja, do Estatuto da Cidade. Santos (2018b) adverte que enquanto o EC tem um viés mais amplo sobre o urbano brasileiro, o Estatuto da Metrópole é mais específico, com diretrizes ordenadas para uma maior escala urbana, uma vez que uma região metropolitana ou aglomeração urbana apresenta mais de um centro urbano. Além disso, Silva (2017) ainda acrescenta, diante da perspectiva institucional, que o EM determina um normativo geral com vistas a regulação das FPICs, enquanto o EC designa normas para regulação do uso da propriedade do bem coletivo, da segurança, do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental.

O Capítulo II, *Da Instituição de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas*, é constituído por três artigos. O conteúdo do capítulo versa sobre o processo de instituição das RMs e AUs. Conforme frisado no Estatuto da Metrópole, os estados são os entes responsáveis

pela criação das RMs por meio de legislação estadual específica, apontando os municípios que se unirão, as FPICs envolvidas, a estrutura de governança interfederativa para a gestão da metrópole e as instâncias de controle e acompanhamento para a sociedade (BRASIL, 2015a). Esse capítulo contrasta com o prévio processo de instituição de RMs e AUs no Brasil, instituídas somente pelo Governo Federal, ainda sob o regime militar, no início da década de 1970.

Há de se pensar que a transferência da competência de criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas tenha tornado as novas metrópoles mais integradas, tendo em vista que o governo estadual age em escala mais próxima a realidade metropolitana. No entanto, a Lei nº 13.089/2015 não preveniu a dicotomia formada entre metrópole institucional e metrópole funcional. Delcol (2013) aponta esse fenômeno ao ilustrar que a institucionalização de RMs, na atualidade, é resultado de debates e críticas por muitas dessas regiões não se encaixarem nos requisitos dispostos para sê-la. Em prática, pode-se ter uma metrópole institucional que não corresponde com a metrópole existente, e que provavelmente esse embate institucional *versus* funcional sempre existirá, porque a metrópole “existe antes da efetiva institucionalização” (SANTOS, 2018b, p. 462).

Essa dicotomia figura nas metrópoles brasileiras como um dos principais desafios referentes a gestão e governança metropolitana, uma vez que um município, mesmo integrado pela lei, pode não apresentar, obrigatoriamente, conurbação com o centro urbano denso. Tal peculiaridade, como enfatizado por Melo e Silva (2020), dificulta não só a integração da cidade em si ao centro denso metropolitano, como limita a continuidade das ações e das funções públicas de interesse comum dos municípios envolvidos.

O Capítulo III, *Da Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas*, composto por quatro artigos, especifica a matéria da governança no âmbito das esferas governamentais tripartite que configura o Estado brasileiro, estabelecendo princípios e diretrizes a serem seguidos, além de delimitar uma estrutura básica para o funcionamento dessa governança (BRASIL, 2015a). Atenta-se para o discurso da prevalência dos interesses comuns sobre as decisões locais, buscando-se resolver os problemas metropolitanos através do compartilhamento de ações e responsabilidades entre os entes municipais e estadual envolvidos. Todavia, também se observa a preservação da autonomia de cada ente, de modo que os processos de cooperação não podem ferir o *status quo* de um município ou estado pela subversão dos interesses. Essa questão é especialmente delicada no debate metropolitano, como enfatizado por Melo e Silva (2020), dada a crença, por parte dos

gestores públicos, em perder o poder de tomada de decisão ao se firmar o processo de cooperação, muito embora se tenha garantido em Lei que a autonomia se mantém soberana para a governança interfederativa e seu melhor resultado.

Com relação as orientações a serem seguidas para o estabelecimento da governança interfederativa, notam-se diretrizes voltadas ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes governamentais, presença da sociedade civil e população mediante a participação e a consideração com as particularidades das RMs e AUs e de sua governança, tendo em vista que, o sucesso da governança interfederativa depende da observância e compreensão das características próprias de cada localidade em que região está inserida. Dota-se essa governança de uma estrutura básica para funcionamento, com representação dos entes federados e da sociedade civil em instâncias executivas e colegiadas com funções deliberativas, consultivas e técnicas, além do próprio sistema de recursos.

O Capítulo IV, *Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Integrado*, versa acerca dos dez instrumentos, presentes no Estatuto, para o desenvolvimento urbano integrado das RMs e AUs. Os instrumentos são considerados um dos principais motores para a promoção da governança e gestão das funções públicas de interesse comum. Dentre os dez instrumentos presentes no EM, destaca-se o PDUI, que contempla diretrizes para as FPICs e articulações dos entes, delimita áreas de atuação no território e acompanha os processos das suas ações, sendo construído e fiscalizado tanto pela sociedade civil quanto por órgãos públicos, como o Ministério Público que deve acompanhar a discussão. Em suma, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado dispõe e rege normativas para as FPICs, para os contratos e acordos entre os entes metropolitanos. Por esse motivo, todos os municípios componentes da referida região metropolitana ou aglomeração urbana devem compatibilizar seu plano diretor ao PDUI, ajustando os interesses metropolitanos a um objetivo comum e estabelecendo um ambiente que permite a cooperação e ação conjunta desses municípios.

O Capítulo V, *Da Atuação da União*, apresenta de forma geral como deve ocorrer o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado a partir de auxílio as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas por lei que exerçam a governança federativa e que possuam também a gestão plena, sem o ferimento da autonomia dos entes envolvidos, auxiliando nas políticas públicas metropolitanas, principalmente na elaboração e revisão do PDUI.

O Capítulo VI, *Disposições Finais*, enumera as últimas questões do EM, destacando que as orientações no Estatuto podem ser aplicadas as RIDEs desde que essas regiões apresentem os seguintes parâmetros: a) características similares de RMs e AUs e b) que sua criação ocorresse por meio da institucionalização através de lei federal. Além disso, o capítulo aponta que os municípios podem formalizar convênios visando a cooperação, bem como constituir consórcios públicos para executar as funções públicas de interesse comum da região e promover o desenvolvimento urbano, independentemente das disposições presentes na lei.

Cabe chamar atenção para o conteúdo original, deste capítulo, que determinava o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) como órgão de coordenação do EM, mediante a atuação dos entes federativos e da participação da sociedade civil no processo decisório. Mesmo no período que o Estatuto ainda não havia sido modificado, pela Lei nº 13.683/2018, Santos (2018b) lembra que o SNDU não havia sido instituído efetivamente ou detalhado, minando o sucesso da sua implementação. Soma-se a essas mudanças no teor do capítulo, a retirada do artigo que abordava as penalidades para o não cumprimento do que EM determinava, a exemplo da imposição de sanção por improbidade administrativa⁴⁸ aos agentes públicos estaduais que não elaborassem e aprovassem o PDUI no prazo de 3 anos e a sanção por improbidade administrativa aos agentes públicos municipais, por sua vez, que não compatibilizassem, impreterivelmente, o conteúdo dos Planos Diretores ao PDUI. Silva *et al.* (2018) e Melo e Silva (2020), enfatizam que essa sanção tinha uma tentativa de incentivo à realização da governança federativa com as devidas punições para aqueles que não priorizassem a temática.

Em suma, vê-se que o Estatuto da Metrópole foi um esforço para ordenar e promover a gestão plena das RMs e AUs do Estado brasileiro através de uma série de princípios e diretrizes norteadoras para sua construção e administração, sendo também adicionado o modelo de gestão interfederativa, nas quais as FPICs e ações de coordenação e cooperação seriam delimitadas e exercidas. Essa Lei garantiu, também, a participação da sociedade civil e da população no

⁴⁸ “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015a, p. 7-8).

processo de gestão das metrópoles, garantindo-lhes instâncias consultivas e deliberativas, no qual a mensagem passada foi a de construção coletiva da metrópole. Apesar disso, o Estatuto da Metrópole passou por alterações advindas no ano 2018, conforme apresentado na próxima seção.

2.3. Revisão do Estatuto da Metrópole: o desmonte da política metropolitana brasileira

Após 42 anos da institucionalização das nove primeiras RMs, na década de 1970, a política metropolitana do Estado brasileiro alcançou o seu apogeu, em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole. Apesar disso, movimentos foram realizados para minar a implementação do Estatuto, sobretudo, no que diz respeito a elaboração e implementação do instrumento mais importante do EM: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

As consequências dessas movimentações, nas administrações estaduais e municipais, foram significativas no tocante a realização dos processos de planejamento, gestão e governança das unidades metropolitanas no Brasil.

Diante do contexto apresentado, a presente seção busca evidenciar essas alterações demonstrando o enfraquecimento e o desmonte da política metropolitana no país. Inicialmente, discute-se a criação da Subcomissão de Governança Metropolitana, na CDU, e os movimentos posteriores para depois ingressar na Medida Provisória n° 818, de 11 de janeiro de 2018 e sua repercussão na implementação do EM. Posteriormente, o debate recai sobre a Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018 e o impacto causado.

2.3.1. Dos movimentos iniciais de desmonte a Medida Provisória n° 818/2018

No dia 11 de janeiro de 2018, o então Presidente Michel Temer editou a MP n° 818/2018, que realizou alterações na Lei n° 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). No entanto, antes da promulgação da MP n° 818/2018, já ocorriam movimentos que pretendiam alterar o Estatuto da Metrópole. Esses movimentos iniciaram, na Câmara dos Deputados, alguns meses após a promulgação do EM e tinham como pretensão “aperfeiçoar o Estatuto”, conforme as palavras do Deputado Federal Miguel Haddad, do PSDB (BRASIL, 2015c).

Buscando alcançar esse aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole, o Deputado apresentou o Requerimento n° 56/2015, no Plenário da Câmara, tendo como conteúdo a criação da Subcomissão permanente de Governança Metropolitana na CDU. O REQ n° 56/2015 foi aprovado em audiência, no dia 15 de maio de 2015, no Plenário da Câmara dos Deputados. No

mesmo ano a Subcomissão⁴⁹ iniciou seus trabalhos⁵⁰ acerca do aprimoramento do Estatuto da Metr pole (BRASIL, 2015c).

Em 05 de outubro de 2016, a Subcomissão de Governança Metropolitana enviou o Ofício Especial n  01/2016, que continha propostas a respeito do aperfeiçoamento do EM, aos representantes das agências de desenvolvimento metropolitano das cinco regiões brasileiras. O conteúdo do Ofício, além de apresentar sugestões, também solicitava que os representantes enviassem contribui es para melhoria da Lei n  13.089/2015 (BRASIL, 2016; SANTOS, 2018a). Cabe destacar, entretanto, que a Subcomissão de Governança Metropolitana, apesar de ter publicizado o *link* para acessar o documento nomeado “*Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metr pole*”, não publicou nenhuma informa o atualizada, até o presente momento (outubro de 2020), sobre esse trabalho desenvolvido.

Santos (2018a) indica que o conteúdo original das “*Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metr pole*” apresentava três questões que merecem ser destacadas: a primeira que a Lei n  13.089/2015 havia guardado pouco do seu texto inicial; a segunda, por sua vez, indicava que o EM não considerava a heterogeneidade nacional para cria o das regiões metropolitanas e aglomera es urbanas; e por fim, que o EM abordava dispositivos eivados de inconstitucionalidade ao afrontar o art. 25,   3 , da Constitui o de 1988 e o Acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido na A o Direta de Inconstitucionalidade n  1.842/RJ. A autora (SANTOS, 2018a, p. 69) ainda acrescenta que proposi es de “altera o do conteúdo” eram pontuais e, de modo geral, não havia modifica es consideráveis, tampouco abrangiam matérias pol micas sobre a Lei n  13.089/2015, a exemplo do modelo de participa o social da sociedade civil e da popula o no arranjo de governança, bem como a respeito do modelo de financiamento a ser adotado na execu o das FPICs nas RMs e AUs.

⁴⁹ A Subcomissão de Governança Metropolitana foi constituída por quatro titulares, a saber: o Deputado Federal Miguel Haddad, do PSDB (Presidente); a Deputada Federal Mara Gabrielli, do PSDB (Relatora); o Deputado Federal João Paulo Papa, do PSDB; e o Deputado Federal Marcelo Álvaro Ant nio, do PR. Além dos quatro titulares, compunham também como suplentes: o Deputado Federal Alex Manente, do PPS; o Deputado Federal Leopoldo Meyer, do PSB; o Deputado Federal Rodrigo de Castro, do PSDB; e o Deputado Federal Toninho Wandscheer, do Pros.

⁵⁰ A instala o da Subcomissão de Governança Metropolitana ocorreu dia 19 de agosto de 2015 na sala da presidência da CDU.

Conforme a análise da pesquisa documental aqui realizada na Câmara dos Deputados, as atividades exercidas na Subcomissão de Governança Metropolitana, na CDU, permanecem suspensas desde o mês de outubro do ano de 2016.

Após 1 ano, em novembro de 2017, o Deputado Federal Miguel Haddad⁵¹ (PSDB) liderou um movimento político, ao encabeçar as propostas tratadas anteriormente, no qual procurava realizar alterações no EM no que diz respeito, principalmente, 1) a ampliação da data de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; bem como 2) nas disposições acerca dos critérios para promoção de audiências públicas no decorrer do processo de elaboração do PDUI; e, por fim, 3) na modificação da legislação que instituía as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n° 12.587/2012), no tocante ao prazo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2017a).

Santos (2018a); Silva, Silveira e Almeida (2019a); Melo e Silva (2020) afirmam que esse movimento – que precedeu a Medida Provisória n° 818/2018 – tinha unicamente o objetivo de ampliar o prazo de elaboração do PDUI com o intuito de evitar que os gestores públicos estaduais e municipais sofressem a penalidade do processo por improbidade administrativa, estabelecido originalmente no art. 21 do Estatuto da Metrópole, caso os agentes públicos não cumprissem o prazo inicialmente estipulado até janeiro 2018. Os autores (SANTOS, 2018a; SILVA; SILVEIRA; ALMEIDA, 2019a; MELO; SILVA, 2020) ainda destacam que o movimento político alegava a dificuldade dos governadores e prefeitos metropolitanos em cumprir as determinações do EM, pois o dispositivo não levou em consideração as particularidades das RMs e AUs.

Outro ponto a ser observado por Silva, Almeida e Silveira (2020) é que a não elaboração dos Planos refletiria negativamente na realização da gestão plena das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, como indicado no caput do art. 14 do EM, uma vez que não elaborados os PDUIs, a União não poderia atuar no apoio inicial de produção do Plano, bem como no final de revisão do documento.

À vista disso, o Deputado Miguel Haddad apresentou à Câmara o Projeto de Lei n° 9.011/2017, que passou a ser movimentado em regime de urgência, atendendo-se ao pedido do REQ n° 7.663, de 8 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b). Nas palavras do Deputado (BRASIL, 2017a, p. 3-4), o PL n° 9.011/2017 se justificava pois

⁵¹ O mesmo Presidente da Subcomissão de Governança Metropolitana da CDU na Câmara dos Deputados.

considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete regiões metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos termos de referência para a sua elaboração.

Apesar da celeridade para apreciação e votação do PL n° 7.663/2017, na Câmara dos Deputados, a MP n° 818/2018 foi editada antes, especificamente, no dia 11 de janeiro, pelo então Presidente da República Michel Temer (BRASIL, 2018). A Medida Provisória foi editada com o teor muito próximo ao texto do Projeto de Lei.

Diante da aproximação dos conteúdos entre o PL n° 7.663/2017 e a MP n° 818/2018, Santos (2018a); Melo e Silva (2020) observam que esses movimentos indicam uma estratégia política, por parte dos legisladores, ao se buscar uma articulação entre os Poderes Legislativo e Executivo para ampliar o prazo de elaboração do PDUI. A observação dos autores (SANTOS, 2018a; MELO; SILVA, 2020) foi confirmada, aqui, através da análise realizada sobre o conteúdo do documento intitulado “*Exposição de Motivos*”⁵², assinado pelo então Ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB), que foi encaminhado à Presidência da República. Conforme destacado no documento (BRASIL, 2017c), não seria possível elaborar e aprovar o PDUI, em formato de lei, no prazo estipulado originalmente, em razão da abrangência dos temas envolvidos e da complexidade para preparar, formular e executar o Plano. Essas características, por sua vez, estariam alinhadas diretamente ao apontamento da baixa articulação entre os órgãos governamentais e a sociedade, bem como as incertezas sobre o financiamento do PDUI, pois como indicado pelo então Ministro das Cidades Bruno Araújo (PSDB), seria necessário assegurar os insumos financeiros – os quais viriam do FNDUI que foi vetado na promulgação do Estatuto – para desenvolver a estrutura logística e de recursos humanos na execução do Plano (BRASIL, 2017c).

É nesse sentido que o então Ministro das Cidades Bruno Araújo (BRASIL, 2017c, p. 1) afirmou que aplicação do prazo se tornou inexecutável de executar em função da

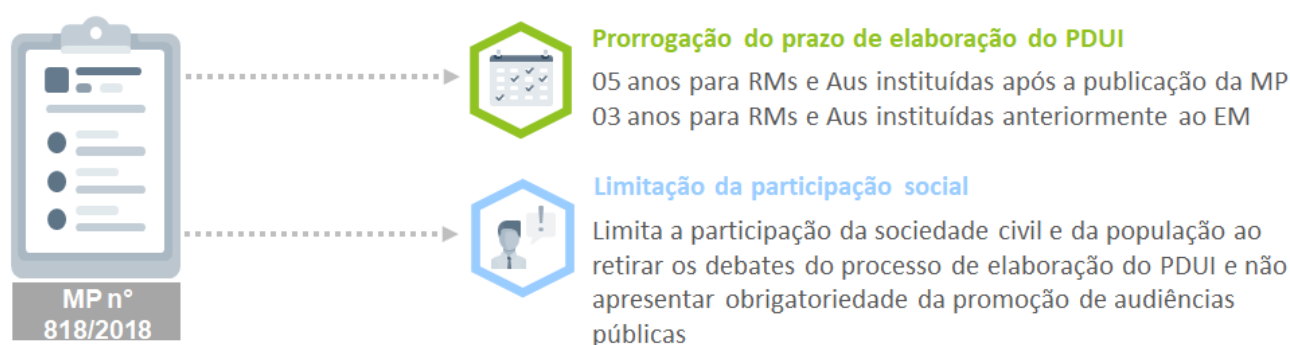
⁵² O documento foi elaborado no dia 11 de outubro de 2017 e se encontra dentro do Avulso inicial da Medida Provisória n° 818/2018.

grande quantidade de atores envolvidos em sua condução, gerando esforço conjunto e integrado, o que acarretará custos e logística de alta complexidade, além de deseconomia. Esses são apenas alguns aspectos que, em última instância, não se coadunam com os objetivos do próprio plano [...] Por tais razões, propõe-se que cada unidade territorial - região metropolitana ou aglomeração urbana - possa definir, por meio de seu organismo colegiado deliberativo, a melhor forma de serem realizadas as audiências públicas, consideradas as especificidades e características dessas unidades territoriais e as peculiaridades regionais.

Outro ponto a ser evidenciado recai na justificativa de que seria grave punir os gestores públicos com o processo de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, caso não cumprissem o que determinava o EM. Nas palavras do então Ministro (BRASIL, 2017c), a prorrogação do prazo seria algo imprescindível a ser efetuado dada a gravidade da punição. No entanto, como bem exposto por Câmara (2018), a estrutura institucional do Estado brasileiro voltada a gestão e governança das áreas metropolitanas mostra um modelo coercitivo e autárquico, ou seja, ainda não é possível verificar processos de cooperação voluntária para execução de ações de cunho metropolitano, sendo necessário, portanto, um modelo mais impositivo para se fazer cumprir o que está descrito na legislação.

Quanto as alterações trazidas⁵³ pela MP nº 818/2018 (Figura 07), pode-se apontar que as modificações foram centrais ao estabelecer a prorrogação do prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e a exclusão dos debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população dos municípios metropolitanos.

Figura 07 - Alterações promovidas no EM pela MP nº 818/2018



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada no Estatuto da Metr pole.

No tocante a primeira modificac o, foi determinado, na alínea “a”, do inciso I, do art. 21, que as RMs e as AUs, instituídas após a publica o da MP n  818/2018, teriam o prazo de cinco anos para elaborar e aprovar o PDUI; enquanto que as RMs e AUs, instituídas

⁵³ Neste trabalho só são debatidos os motivos e mudanças acerca do Estatuto da Metr pole. Para verificar a respeito do Plano da Política Nacional de Mobilidade Urbana ver Baesse (2019).

anteriormente a vigência do EM, teriam que elaborar e aprovar seus Planos no prazo de três anos, isto é, até 31 de dezembro de 2021, conforme indicado na alínea “b”, do inciso I, do art. 21 (BRASIL, 2018a).

Com relação a segunda modificação, o apontamento ocorreu a partir da alteração do art. 12, § 2º, inciso I. O teor do artigo passou a incluir dois parágrafos: o § 3º e § 4º, tendo como síntese a exclusão da obrigatoriedade para que as audiências públicas fossem realizadas nos municípios metropolitanos, além da retirada do termo “debates” do texto. A justificativa apresentada pelo então Ministro foi que:

essa determinação [...] não se compatibiliza com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada. Além disso, deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das Regiões Metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequado (BRASIL, 2017c, p. 1).

Os impactos causados por tal modificação se constituíram como um aspecto negativo a política metropolitana, em razão da decisão de limitação da participação social da sociedade civil e da população no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. A realização das audiências públicas, ao contrário do conteúdo exposto no texto assinado pelo então Ministro das Cidades, Bruno Araújo (BRASIL, 2017c), de violar o compartilhamento e integração das questões voltadas ao interesse comum, contribuem, na verdade, no enfrentamento dos desafios metropolitanos, pois na medida que os cidadãos passam a participar desses espaços, de modo efetivo, os Governos passam a contar com subsídios advindos dos segmentos da sociedade civil e da população para solucionar os problemas de interesse comum nas regiões. Santos (2018a) confirma esse posicionamento ao acrescentar que a promoção de audiências públicas pode, ainda, auxiliar ativamente na produção de consensos, como na construção de uma cidadania metropolitana por parte dos cidadãos que residem nessas áreas. Para tanto, segundo a autora (SANTOS, 2018a), a ampla explicação e disseminação, bem como o incentivo ao debate e, por fim, o fortalecimento das instâncias participativas são elementos cruciais para se fazerem presentes nos processos decisórios de gestão e governança do Estatuto, não podendo ser deixados de lado pelas mudanças que foram trazidas na MP nº 818/2018.

Ademais, essa decisão foi negativa também, pois, além de limitar a participação da maior parcela de habitantes no Brasil, também acentuou o processo de políticas antidemocráticas, em curso no país, iniciadas no Governo de Michel Temer (SILVA;

SILVEIRA; ALMEIDA, 2019b). A despeito do ocorrido, os legisladores procuraram amenizar os efeitos da MP n° 818/2018, ao incluir os parágrafos § 3° e § 4°, no inciso I do art. 12, que determinavam a “ampla divulgação” das audiências públicas nos municípios integrantes das RMs. Esses dispositivos ainda deslocaram as decisões sobre a adesão das audiências para o nível regional, sob a responsabilidade da instância colegiada da região (BRASIL, 2018a).

Sob a perspectiva da discussão a respeito dos mecanismos de participação social, a exemplo das audiências públicas, Almeida (2014) lembra que elas foram um dia chamadas de “inovadoras” por pesquisadores da participação social, em virtude do desenho institucional dessas instâncias inserirem e incentivarem a participação dos atores sociais no processo de planejamento. Silva, Silveira e Almeida (2019b) e Silva, Almeida e Silveira (2020) corroboram com o posicionamento de Almeida (2014) ao apresentarem, ainda, que nos últimos 30 anos, o processo de planejamento no Brasil foi fortemente marcado pela presença dos segmentos da sociedade civil e da população nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, principalmente, no tocante ao campo das políticas urbanas-metropolitanas, no qual os governos passados adotaram um *modus operandi* de governar baseado no diálogo *continuum* com os mais diversos atores sociais. Apesar do avanço, as medidas contidas na Medida Provisória n° 818/2018 ameaçaram esse histórico, uma vez que a simples divulgação das audiências públicas não gera resultados satisfatórios de participação social (SANTOS, 2018a) e que isso pode, inclusive, produzir resultados negativos (baixa representatividade da sociedade civil e da população no processo) ou mesmo inibir, através do constrangimento, a contribuição ativa dos cidadãos no processo de elaboração do Plano.

Seguindo essa linha de raciocínio, Saleme e Carriço (2018) confirmam o desmonte da política metropolitana, ao observar que a instância colegiada deliberativa, de algumas das regiões metropolitanas brasileiras, não previu a participação da sociedade civil no processo e que isso, portanto, colocou a participação democrática em xeque no tocante ao processo de planejamento e gestão das RMs.

Já no que compete a aprovação da MP n° 818/2018 foram gerados alguns debates, nas Casas Legislativas, em virtude da modificação no EM ter ocorrido com pouco de tempo de promulgação. Cabe destacar que as Medidas Provisórias, após editadas pela Presidência da República⁵⁴, produzem efeitos imediatos, todavia, necessitam de aprovação do Congresso

⁵⁴ Medidas Provisórias com força de lei só podem ser editadas pela Presidência em caso de urgência e relevância do tema, conforme o art. 62 da Constituição Federal de 1988.

Nacional para serem validadas no formato de lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias (prorrogáveis pelo mesmo período). É nesse sentido que a Medida Provisória nº 818/2018 passou a tramitar no regime de urgência inicialmente no Congresso Nacional e, posteriormente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Durante a fase de tramitação no Congresso Nacional foram apresentados quatro REQs a Presidência da Comissão Mista solicitando a realização de uma audiência pública para discutir as alterações promovidas no Estatuto da Metrópole pela MP nº 818/2018 (BRASIL, 2018). A partir dos REQs apresentados pelos Deputados Fausto Pinato (PP) e Paulo Teixeira (PT), foi aceito o pedido para realização de uma audiência pública⁵⁵ que visou debater o objeto da Medida Provisória, conforme indicado, a seguir, na ilustração da Figura 08.

Figura 08 - Audiência Pública para debater a MP nº 818/2018 na Comissão Mista do Congresso Nacional.



Fonte: Agência Senado (2018a).

Os pontos-chaves da audiência recaíram sobre a ampliação dos prazos para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e sobre o Plano referente a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Além disso, a discussão focou também sobre o formato das audiências públicas nos processos de elaboração e monitoramento dos planos. Nesse contexto, o então Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM), Eduardo Pereira, argumentou acerca da necessidade de ampliação dos prazos ao destacar que as administrações municipais

⁵⁵ A audiência ocorreu no dia 11 de abril 2018.

seriam penalizadas com a restrição de recebimento de recursos por parte do Governo Federal em decorrência do não cumprimento do prazo inicial que o EM estabelecia para elaboração do PDUI (AGÊNCIA SENADO, 2018). Silva, Silveira e Almeida (2019a), ao discorrerem sobre as mudanças ocorridas no EM, lembram que foi em virtude da mobilização dos mais diversos atores, localizados nas esferas subnacionais, que as alterações no Estatuto se sucederam rapidamente.

Em 08 de maio de 2018, a Medida Provisória, após aproximadamente 4 meses de ter sido editada pela Presidência da República, foi aprovada pela Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, transformando-se no Projeto de Lei de Conversão (PLV) n° 11/2018 (Figura 09). A Senadora Marta Suplicy (MDB), Presidente da Comissão Mista, ressaltou que o produto final só foi obtido em virtude do esforço conjunto dos parlamentares ao buscarem consenso para votar na matéria, tendo vista que a preocupação dos legisladores era preservar os gestores estaduais e municipais de um possível processo por improbidade administrativa (AGÊNCIA SENADO, 2018b).

Figura 09 - Aprovação da Medida Provisória n° 818/2018 e transformação no PLV n° 11/2018 pela Comissão Mista do Congresso Nacional



Fonte: Agência Senado (2018b).

O primeiro resultado foi a prorrogação do prazo de elaboração dos PDUIs. Os gestores estaduais passaram a dispor do prazo de cinco anos para elaborar os Planos e os gestores municipais para compatibilizarem. O segundo resultado, por sua vez, incidiu sobre a eliminação

do processo por improbidade administrativa aos governadores e prefeitos metropolitanos que não elaborassem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e compatibilizassem o PD ao PDUI, respectivamente (AGÊNCIA SENDADO, 2018b; BRASIL, 2018a). Tais medidas foram delineadas a partir das análises realizadas pela Comissão Mista – que levou em consideração as pressões que os poderes Legislativo e Executivo vinham sofrendo por governadores e prefeitos metropolitanos (TOURINHO *et al.* 2018) – e redigidas, ao final, pelo relator da MP n° 818/2018, o Deputado Federal Fausto Pinato, do PP.

Após a aprovação da Medida Provisória e sua posterior transformação no PVL n° 11/2018 pela Comissão Mista, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei de Conversão n° 11/2018 seguiu para análise na Câmara dos Deputados no dia 09 de maio de 2018 (BRASIL, 2018). Nesse período, foram realizados debates a respeito das alterações colocadas pela Comissão Mista. Um em especial foi idealizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano na Câmara que foi o *1º Fórum Interativo* (BRASIL, 2018c).

O Fórum⁵⁶ (Figura 10) foi fruto de uma parceria técnica estabelecida entre a CDU e o CAU. Participaram desse espaço de discussão os arquitetos e urbanistas: Áurea Mazzetti (então Conselheira do CAU) e Wilson Vargas (então Coordenador da Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental do CAU). Durante as discussões foi destacado que a Medida Provisória n° 818/2018 deveria ser analisada com um maior rigor pelos deputados federais, uma vez que, não era possível aferir o grau de eficácia do Estatuto da Metrópole com pouco tempo de promulgação (BRASIL, 2018c). Nas palavras da arquiteta Áurea Mazzetti (BRASIL, 2018c, p. 1) “é muito preocupante ter sido aprovado um texto que somente altera e não contribui”. Seguindo essa linha de raciocínio, o Deputado Toninho Wandscheer (PMB) teceu críticas com o mesmo teor ao destacar que:

acho errado usar o instrumento Medida Provisória pra alterar essa lei. Uma lei que já foi bastante discutida aqui na Câmara. Devia deixar vencer o prazo dela agora em julho e não mexer. Não deu tempo pra saber se a lei era boa ou não. Ela tinha que ser colocada em prática, experimentar a lei. Daí sim, vamos ter um cidadão metropolitano, que vai entender um pouco aonde ele vive hoje. Pois, ele já não vive só no seu território, na casa dele ou na cidade dele, mas ele vive em várias cidades, que se tornaram uma metrópole. Até concordo que prorrogue o prazo para a criação dos planos, porque 3, 4 anos é pouco tempo. Mas, sou da opinião que a gente não deveria aprovar a MP (BRASIL, 2018c, p. 1).

Além desses pontos, o então Coordenador da Comissão Especial da Política Urbana do CAU, Wilson Vargas, questionou a revogação do SNDU (art. 20 da Lei n° 13.089/2015) pela

⁵⁶ O 1º Fórum Interativo ocorreu em 16 de maio de 2018 e foi presidido pela Presidente da CDU, a Deputada Federal Margarida Salomão (PT).

Comissão Mista no Congresso Nacional ao salientar que sem o Sistema a Lei se enfraqueceria ainda mais, dificultando sua efetiva implementação (BRASIL, 2018c).

Figura 10 - 1º Fórum Interativo para discussão das alterações no EM na Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados (2018c).

Cabe destacar que ao excluírem o SNDU, dotado do Subsistema de Planejamento, os atores políticos (senadores e deputados estaduais) contribuíram na desarticulação do Estatuto da Metrópole, uma vez que, o Sistema tinha por atribuição a produção de insumos para contribuir na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, tendo em vista que reuniria informações das RMs e AUs, a exemplo de dados ambientais, estatísticos, cartográficos e geográficos de suma relevância para realizar o planejamento das áreas metropolitanas. Saleme e Carriço (2018) corroboram com esse pensamento ao destacarem o SNDU como uma importante ferramenta para garantir a governabilidade das metrópoles, uma vez que, um dos principais obstáculos da gestão metropolitana no Brasil incide sobre a ausência e carência de informações para que os gestores municipais possam formular e executar políticas públicas de forma integrada, visando sanar os problemas metropolitanos.

No dia 23 de maio de 2018, o PVL nº 11/2018 foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados seguindo a relatoria da Comissão Mista (Figura 11). Nesse contexto da tramitação da MP nº 818/2018, um importante ator institucional que atuou fortemente na aprovação da Medida Provisória foi a Confederação Nacional do Municípios (CMN) durante a realização da

*XXI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*⁵⁷. A CMN buscava junto aos deputados federais a prorrogação dos prazos de elaboração do PDUI e do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, tendo como alegação, no que diz respeito ao Estatuto da Metrôpole, o aperfeiçoamento da Lei e o aprimoramento da esfera de discussão entre os entes governamentais e os segmentos da sociedade civil e população, bem como a revogação da improbidade administrativa presente originalmente no art. 21 do EM (CMN, 2018). Os membros do Poder Legislativo, por sua vez, pautaram e deliberaram em favor do pleito municipalista.

Figura 11 - Aprovação da MP n° 818/2018 na Câmara dos Deputados



Fonte: CMN (2018).

Após aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, o PLV n° 11/2018 foi remetido ao Senado Federal no dia 24 de maio de 2018. Na Casa Legislativa, por sua vez, o Projeto de Lei de Conversão n° 11/2018 tramitou de modo mais célere tendo obtido novas modificações. A aprovação pelo Senado ocorreu logo após 4 dias – 28 de maio de 2018 – do recebimento (AGÊNCIA SENADO, 2018c). Em seguida, no dia 30 de maio de 2018, o texto foi encaminhado pelo Presidente do Senado para sanção do então Presidente da República Michel Temer.

No âmbito presidencial, o Projeto de Lei de Conversão sofreu veto parcial no tocante ao Plano de Mobilidade Urbana. Em relação a matéria do Estatuto da Metrôpole, não foram

⁵⁷ A XXI Marcha ocorreu entre os dias 21 a 24 de maio de 2018, tendo como uma das principais pautas as alterações no Estatuto da Metrôpole e na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n° 12.587/2012).

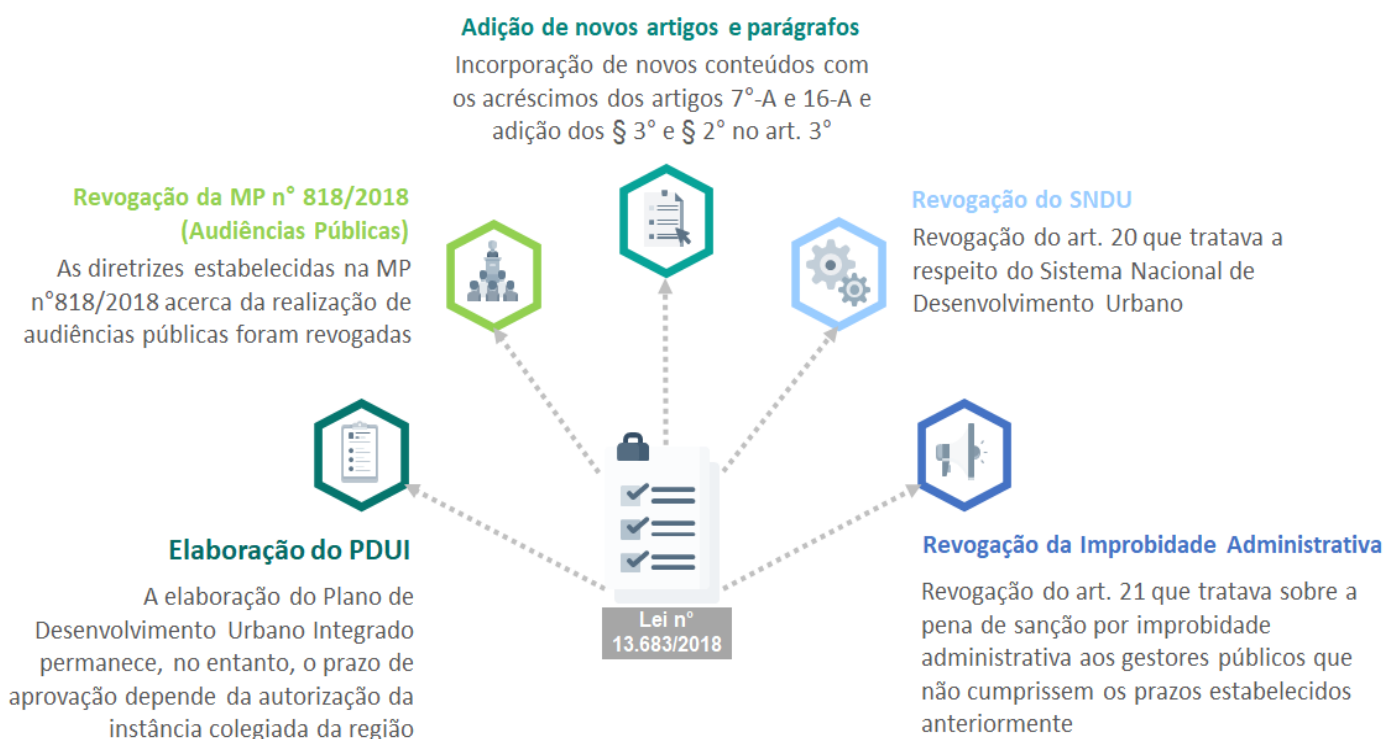
realizadas modificações. Desse modo, em 19 de junho de 2018, o PVL nº 11/2018 foi transformado na Lei nº 13.683/2018 que, por sua vez, foi sancionada após ser publicada no Diário Oficial da União.

A revisão do EM pela Lei nº 13.683/2018 causou graves impactos a implementação do Estatuto. Buscando demonstrar essas transformações e suas possíveis consequências, a próxima seção aborda essa discussão.

2.3.2. As alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018 no Estatuto da Metrópole

As mudanças promovidas pela Lei nº 13.683/2018 foram significativas, podendo-se elencar: 1) a revogação de importantes medidas (SNDU e improbidade administrativa), 2) o acréscimo de matérias (acerca da instituição das RMs e governança das FPICs) e 3) a elaboração do PDUI, como indicado na ilustração da Figura 12.

Figura 12 - Alterações promovidas no EM pela Lei nº 13.683/2018



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada no Estatuto da Metrópole.

A revogação dos artigos 20 e 21 – Lei nº 13.089/2015 – que tratavam, respectivamente, da instituição do SNDU e da sanção por improbidade administrativa afetam negativamente ao EM de duas formas. A primeira prejudica diretamente a organização das áreas metropolitanas (RMs e AUs), uma vez que, ficarão desassistidas de um sistema de planejamento (de

cooperação entre as três esferas governamentais) capaz de ordenar as bases de informações gerais para conduzir a elaboração do PDUI. A segunda limitação, apresentada neste trabalho como a mais grave, tende a provocar novamente uma desarticulação da questão metropolitana no Brasil, pois ao passo que a gestão metropolitana se operacionaliza no país por meio de uma combinação mais conflitiva – seja através das relações interfederativas horizontais seja das verticais – do que cooperativa (GARSON, 2009; COSTA, 2016; CÂMARA, 2018), a exclusão da penalidade por improbidade administrativa encaminha ao resfriamento das discussões de elaboração dos PDUIs entre os atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos), bem como tende a amenizar os debates técnicos entre os gestores da pauta e especialistas acadêmicos, uma vez que a penalidade aos governos estaduais e municipais deixou de existir.

Alinhado a isto, esse quadro tende a se agravar em razão da ausência de uma cultura metropolitana consolidada que poderia ser iniciada, de modo geral, no Brasil, com o processo participativo – entre os atores governamentais e sociais (sociedade civil e população) – denso de implementação do EM mediante ao processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Apesar do ambiente de incertezas que a nova versão do Estatuto da Metrópole cria em relação a elaboração do Plano, cabe ressaltar que a Lei nº 13.683/2018 permaneceu com a exigência de sua elaboração, entretanto, o prazo para elaborar o instrumento depende agora da autorização da instância colegiada que administra a região, ocorrendo antes de seu encaminhamento a Assembleia Legislativa para apreciação. Ademais, o processo deve contar apenas, conforme o texto da nova versão (BRASIL, 2018), com a participação de representantes governamentais dos poderes estaduais e municipais e representantes da sociedade civil, no qual foram excluídos a população. Desse modo, também se acentua, aqui, o caráter limitador da Lei nº 13.683/2018 quanto ao processo de governança metropolitana no tocante a participação dos atores sociais.

Nesse sentido, Tourinho *et al.* (2020) corroboram ao que foi apresentado, tal como chamam atenção para os riscos advindos da revisão, ao pontuarem que as lacunas – presentes desde a Lei nº 13.089/2015 – e os desafios do EM estão sendo utilizados para ampliar as dificuldades na promoção de ações de cooperação e compartilhamentos de poder entre os estados e municípios metropolitanos, bem como aniquilar a vontade de alguns gestores públicos no processo de retomada da discussão da elaboração dos PDUIs.

Com relação a adição dos novos conteúdos, a Lei n° 13.683/2018 acrescentou dois parágrafos ao art. 3°, que condiz ao processo de criação de RMs e AUs, chamando-se atenção para necessidade da realização de estudos técnicos prévios e audiências públicas antes da institucionalização das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Já no que compete a inclusão do artigo 7°-A, ficou estabelecido como dever ocorrer o exercício da governança das FPICs como indicado nas diretrizes abaixo:

- I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e
- II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados (BRASIL, 2018, p. 4).

Por fim, o artigo 16-A adicionou a possibilidade de apoio da União nos momentos de elaboração e revisão dos Planos, como também de atuação do ente em atividades relativas à governança interfederativa iniciadas por estados e municípios metropolitanos.

A partir da análise realizada acerca do processo de mudanças institucionais ocorridas no Estatuto da Metrópole, observa-se, de modo geral, que ao passo que as alterações efetuadas – MP n° 818/2018 e Lei n° 13.863/2018 – no EM amenizaram a situação dos atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos) e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana, a implementação do EM passou a ser afetada e, por consequência, as conquistas alcançadas na política metropolitana, pelo marco legal, passaram a ser ameaçadas.

Buscando demonstrar as transformações pelo qual o EM passou, o Quadro 02 apresenta uma síntese comparativa dos principais pontos alterados no Estatuto pelas legislações (MP n° 818/2018 e Lei n° 13.683/2018).

Quadro 02 - Comparativo dos principais pontos alterados no Estatuto da Metrópole

Legislação	Lei n° 13.089/2015	MP n° 818/2018	Lei n° 13.683/2018
Principais Pontos			
Elaboração do PDUÍ	Assegura a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e população nos municípios da região.	Continua assegurando a promoção de audiências públicas, no entanto, retira o termo “debates” da Lei. Além disso, determina que as audiências deverão ser	Retoma o texto original que assegura a promoção de audiências públicas e debates, permanece o texto da ampla divulgação nos municípios

	Pena de sanção por improbidade administrativa aos gestores públicos que não elaborassem e aprovassem.	precedidas de ampla divulgação nos municípios metropolitanos. Permanece a sanção por improbidade administrativa.	metropolitanos, entretanto, concede ao Colegiado da região a discricionariedade sobre a adoção do PDUI.
Prazos para elaboração e aprovação do PDUI	03 anos com prazo final sendo o ano de 2018.	05 anos para as RMs e AUs instituídas após a publicação da MP e 03 anos para as RMs e AUs instituídas anteriormente ao EM, ou seja, 2021.	Delega ao Colegiado da região a decisão sobre a adoção do PDUI.
Redefinição do termo “região metropolitana”	Considera aglomeração urbana que configurasse uma metrópole.	Não realiza nenhuma alteração.	Adesão do texto do art. 25, § 3º.
Participação da sociedade civil e população	Participação da sociedade civil e população no tocante ao planejamento e processo decisório, bem como no acompanhamento da prestação de serviços.	Limita a participação da sociedade civil e da população ao retirar os debates do processo de elaboração do PDUI e de não apresentar a obrigatoriedade da promoção de audiências públicas.	A participação da sociedade civil por meio das audiências públicas em todos municípios metropolitanos.
Revogação do SNDU e punição de improbidade administrativa	O SNDU é estabelecido como coordenador da aplicação do EM; além disso, trata sobre a imposição de sanção por improbidade administrativa aos agentes públicos que não cumprissem o que o EM determina a sua esfera governamental.	Não realiza nenhuma alteração.	Revogado o SNDU (art. 20) e a pena por sanção por improbidade administrativa (art. 21).

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada nas Lei nº 13.089/2015, na MP nº 818/2018 e na Lei nº 13.683/2018.

Alinhado a isto, o desmonte da política metropolitana também está atrelado aos cortes de recursos advindos do Governo Federal sob as gestões do então Presidente Michel Temer e

do atual Presidente da República Jair Bolsonaro. De acordo com uma publicação⁵⁸ do Fórum Nacional de Reforma Urbana (2020), a política fiscal de austeridade, adotada pelos governos Temer e Bolsonaro, tem ampliado o enxugamento da máquina pública, impactando diretamente as políticas urbanas-metropolitanas. Ademais, também se destaca a extinção do Ministério das Cidades por meio da Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019. É nesse sentido que se assegura, aqui, o enfraquecimento e o desmonte da política metropolitana e, de seu principal mecanismo legal de atuação, o Estatuto da Metrópole.

A próxima seção aborda alguns indicativos quanto aos desafios apresentados à implementação do Estatuto da Metrópole.

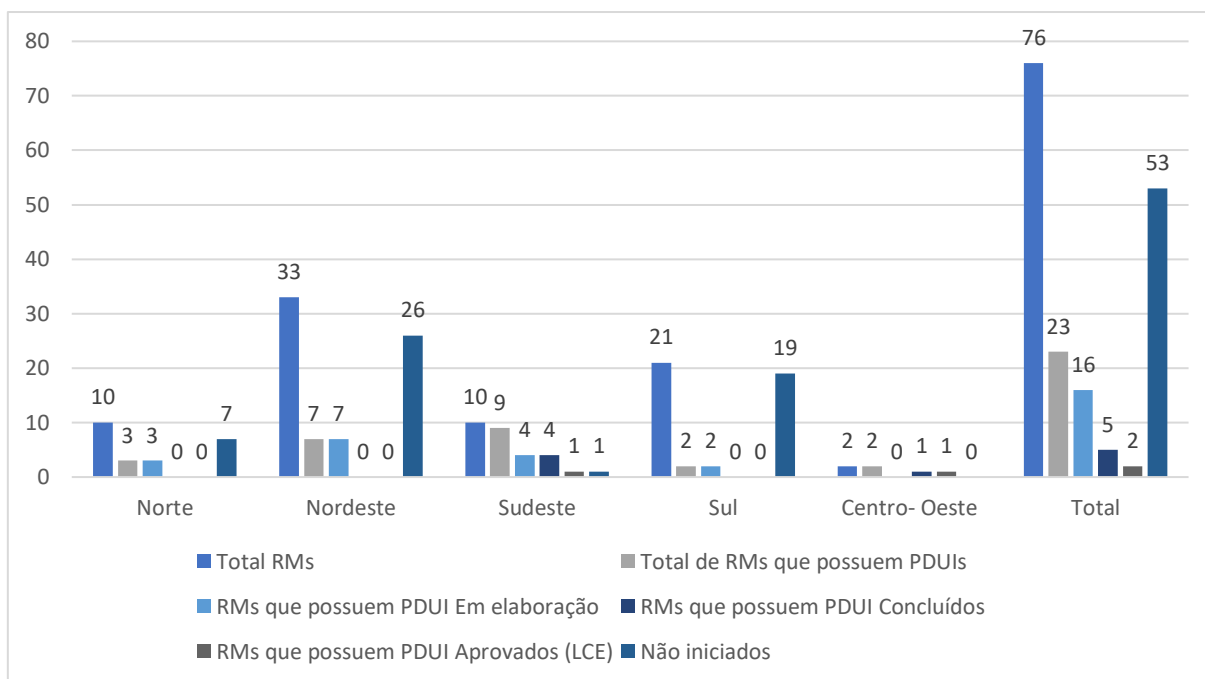
2.4. Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole

Uma das constatações realizadas por Costa (2019) acerca do processo de implementação do Estatuto da Metrópole, a partir dos resultados parciais do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvido pelo IPEA, é que o movimento de adequação da Lei pode ser notado fortemente nas RMs cujo fenômeno metropolitano esteja efetivamente evidenciado, ao passo que a matéria se torna incipiente nas RMs que não apresentam tal característica. Ainda de acordo com o autor (COSTA, 2019), esse padrão segue até o momento atual após as alterações realizadas, em 2018, no Estatuto.

Observa-se, a partir da análise bibliográfica e documental, uma dificuldade geral enfrentada pelos gestores públicos (estaduais e municipais) para implementar o Estatuto da Metrópole, no que toca, principalmente, a elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, considerado como o mais preeminente dos dez instrumentos de desenvolvimento urbano para gestão das RMs e AUs presentes na Lei nº 13.089/2015.

A título de exemplo, apresenta-se a seguir o percentual de RMs (das 76 institucionalizadas até o ano 2019), por região no Brasil, com PDUIs nas fases de “Em elaboração”, “Concluídos”, “Aprovados (com LCE)” e “Não iniciados”, segundo a pesquisa realizada pelo IPEA (2019) e pelo Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM, 2019) no Gráfico 02.

⁵⁸ A publicação “Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas” foi organizada, em 2020, pelos Professores Drs. Orlando Santos Júnior, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz e Nelson Saule Junior.

Gráfico 02 - Ocorrência de elaboração do PDUI nas RMs por Região (2019)

Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do IPEA (2019) e FNEM (2019).

A partir da análise dos dados apresentados pelo IPEA (2019) e FNEM (2019), a respeito da elaboração do PDUI, é possível averiguar um cenário desanimador no Brasil, uma vez que, aproximadamente apenas 30% das gestões das RMs iniciaram o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Em outras palavras, o processo que deveria ter sido iniciado em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole, visando melhorar e estabelecer o processo de governança metropolitana nas RMs, foi deixado de lado pela maior parte das administrações metropolitanas. Lembra-se que, naquele momento, a cláusula de improbidade administrativa ainda era determinada no art. 21 da Lei. E, atualmente, a legislação não contendo mais essa cláusula tende não ser cumprida por parte dos gestores, ampliando, assim, os impasses institucionais e políticos à implementação do EM.

Ainda, de acordo com os resultados da pesquisa (IPEA, 2019; FNEM, 2019), é possível apontar os seguintes aspectos:

a) as Regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentam os melhores resultados no tocante a elaboração dos Planos, no qual se destacam 6 das 7 RMs – São Paulo/SP, Baixada Santista/SP, Rio de Janeiro/RJ, Grande Vitória/ES, Belo Horizonte/MG e Goiânia/GO – que avançaram na implementação das diretrizes do EM (Ipea, 2018);

b) as Regiões Nordeste e Sul apresentam os resultados mais desalentadores a implementação do EM, em razão do elevado número de regiões metropolitanas com o PDUI não iniciados;

c) e a Região Norte, que contém 10 RMs, ainda continua sendo uma das regiões que o fenômeno metropolitano se encontra incipiente. Em grande parte, isso ocorre pois a constituições estaduais dos estados da Região não inseriram se quer o texto do art. 25, § 3º da Constituição de 1988 (SCHASBERG; LOPES, 2011).

O que se percebe, de modo geral, é que a implementação da Lei foi e segue sendo peculiar a cada região do país em função da diversidade e complexidade do sistema político-administrativo do Estado brasileiro, no qual Costa (2019, p. 129) enfatiza que “não havia, e segue não havendo, processos efetivos de discussão da adequação do planejamento e da gestão metropolitana ao Estatuto da Metrópole nas RMs em que não há o fato metropolitano”.

Sob essa perspectiva, Tourinho *et al.* (2020) acrescentam que, apesar da possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa, naquele momento (2015 - janeiro de 2018), somada ao quadro de instabilidade política e econômica que o país vivenciava dado o contexto de pós *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff e ausência de apoio e recursos provenientes do Ministério das Cidades⁵⁹, fez com que os atores locais reagissem de modo distinto à implementação da Lei. E, com base na análise dos resultados parciais da pesquisa efetuada pelo IPEA e pelo FNEM, destaca-se a fragilidade na implementação do EM em um país sem base de uma cultura metropolitana, por parte dos atores governamentais e sociais, consolidada.

Desse modo, a partir do balanço – da literatura e documental – aqui apresentado, é possível demonstrar a existência de um quadro apreensivo, no qual se considera como desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, em função das modificações na legislação, os seguintes pontos:

- o empobrecimento da pauta metropolitana na *agenda-setting*, isto é, na agenda governamental;
- o esvaziamento das discussões nos âmbitos dos poderes executivos e legislativos das esferas estaduais (Assembleias Legislativas) e municipais (Câmaras Municipais);

⁵⁹ Entre os anos de 2015 a 2018, o gestor responsável pelo Ministério das Cidades foi mudado quatro vezes.

- a redução dos debates nos segmentos da sociedade civil sobre a questão metropolitana;
- a dificuldade para manter a pauta metropolitana na agenda política de futuros candidatos (independentemente da esfera governamental e de poder);
- a ausência de um sistema de informações integrado entre os entes governamentais para elaboração dos PDUIs.

A despeito do contexto descrito, os gestores públicos que administram a Região Metropolitana da Grande Vitória, localizada no estado do Espírito Santo, posicionado na Região Sudeste do país, conseguiram avançar na implementação do Estatuto da Metr pole, mediante a elabora o e aprova o do PDUI, no primeiro prazo determinado pela Lei n  13.089/2015. Além disso, o Plano da RMGV foi instituído juridicamente como lei, o que propicia, portanto, uma maior segurança da aplica o do instrumento. Nas palavras de Santos (2018b, p. 494), essa conversão em lei   “importante para assegurar a sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios”.

Diante desse quadro, o próximo capítulo analisa a governança metropolitana face   implementa o do Estatuto da Metr pole na RMGV.

3. GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: UM ESTUDO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA/ES

O presente capítulo procura discutir e analisar a governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana da Grande Vitória, tendo em vista o avanço da gestão da RMGV em implementar as diretrizes do Estatuto (IPEA, 2018). Para tanto, serão debatidos e analisados os dados e informações coletados por meio de pesquisa documental e de campo (entrevistas⁶⁰ de ordem semiestruturada⁶¹) à luz do levantamento teórico-conceitual realizado nos capítulos anteriores.

Ao decorrer do capítulo, espera-se, dentre outros elementos, responder quais os aspectos institucionais que afastam ou aproximam a Região Metropolitana da Grande Vitória da consolidação das diretrizes do Estatuto da Metrópole; e como a nova versão do Estatuto da Metrópole influencia sobre a governança metropolitana na RMGV.

Desse modo, o texto se encontra estruturado em quatro momentos. Inicialmente, apresenta-se a caracterização da RMGV, no qual se busca contribuir para a compreensão da realidade geo-demográfica e econômica da Região. Em seguida, procura-se compreender a organização institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória, levando em consideração a estrutura institucional, distribuição de competências, os elementos fiscais e financeiros e os principais desafios para a organização institucional. Posteriormente, é identificado como se operacionaliza o planejamento metropolitano da RMGV através do processo de elaboração do PDUI, bem como se verifica as ações atualmente executadas visando à implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e os principais desafios para o planejamento metropolitano na Região. Ao final, são identificados os elementos de governança metropolitana mediante a análise das ações e políticas de coordenação, cooperação, participação.

3.1. Caracterização da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

A Região Metropolitana da Grande Vitória teve como fator decisório para sua formação, enquanto aglomerado urbano, a industrialização tardia que ocorreu no território do Espírito

⁶⁰ Foram realizadas 23 entrevistas com os atores responsáveis pela gestão da RMGV e com os atores envolvidos no processo de elaboração do PDUI da Região.

⁶¹ Os atores entrevistados e a identificação de suas funções no Governo do estado do ES e nos municípios metropolitanos, à época, ou cargos que exerciam no âmbito do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória estão relacionados na lista do Quadro 1.

Santo – não diferentemente da maior parte dos estados brasileiros – por volta dos anos 1970 (OLIVEIRA JÚNIOR *et al.*, 2014). Alinhado a isso, a ruptura do padrão econômico de agro exportação ocorrida em função da política de erradicação dos cafezais⁶², da Região Sudeste, para o modelo econômico industrial-exportador, caracteristicamente urbano, foi responsável pela reestruturação física, territorial e urbana na região formada pela capital do estado do Espírito Santo, Vitória, e seus municípios conurbados (Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha), como indicado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2018b).

Oliveira Júnior *et al.* (2014) ao discorrerem sobre o processo de formação da RM da Grande Vitória, apresentam que este durou cerca de três décadas e esteve inserido no plano de crescimento do Governo Federal, no qual o direcionamento da política governamental⁶³ estava orientada a expandir o setor produtor de bens intermediários. Especificamente no estado do Espírito Santo, ainda segundo os autores (OLIVEIRA JÚNIOR *et al.*, 2014), o processo de adensamento industrial ocorreu principalmente nos municípios de Vitória e Serra em função da ampliação da Companhia Vale do Rio Doce e da implantação de três companhias: Siderúrgica de Tubarão, da Samarco Mineração e da Aracruz Celulose.

Freire (2008), ao retratar a história de criação da RMGV, reitera que a industrialização ocorrida no estado do Espírito Santo foi fundamental para a criação e posterior desenvolvimento da Região, uma vez que esse processo possibilitou o desenvolvimento inicial das condições metropolitanas atuais. Como indicado pela autora (FREIRE, 2008), o crescimento industrial do estado do ES não acompanhava, até os anos de 1970, os mesmos índices de crescimento dos demais estados pertencentes a Região Sudeste. Este fato, como elucidado por Siqueira (2001), se deu pelas seguintes circunstâncias: estrutura econômica precária, insuficiência de energia elétrica, precariedade de infraestrutura viária para ligação com outras regiões e pelo limitado mercado consumidor.

A superação desse quadro só veio ocorrer durante o processo de industrialização do estado, como já frisado por Oliveira Júnior *et al.* (2014), com a ampliação e implantação de novas indústrias que, alinhado aos investimentos públicos, em infraestrutura de transporte (rodoviário, ferroviário e aeroviário), tornaram o estado do Espírito Santo, com destaque para Grande Vitória, um local atrativo para a realização de investimentos (SIQUEIRA, 2001;

⁶² A justificativa para implementação da política de erradicação dos cafezais, como retratado por Freire (2008) e pelo IJSN (2018b), recaiu sobre a crise de superprodução do café nos anos 1960.

⁶³ Os grandes projetos de impacto realizados no fim da década de 1970 e início da década de 1980, no âmbito do II PND, buscavam desconcentrar a produção industrial no território brasileiro (FEIRE, 2008).

FREIRE, 2008; OLIVEIRA JUNIOR *et al.*, 2014). Esse processo, como destacado pelo IJSN (2018b, p. 51), só se tornou viável em razão da atuação do poder público frente a implementação de políticas públicas que focaram na intensificação do processo de metropolização da RMGV através da

instalação de infraestruturas econômicas e urbanas [no qual] favoreceu a incorporação de novas áreas ao tecido urbano localizadas nos interstícios e às margens destes, para atender o aumento quantitativo e diferenciado de habitações frente ao crescimento populacional, bem como para satisfazer às exigências dos novos patamares do comércio, de prestação de serviços e dos novos padrões de circulação urbana. Esse processo foi fundamental para o fenômeno de conurbação dos municípios.

Como observado, a industrialização teve um papel de relevância na constituição da RMGV, em que o ritmo de urbanização, crescimento populacional e de investimentos econômicos foram alcançados. Atualmente (2020), a Região Metropolitana da Grande Vitória concentra tanto os índices populacionais como econômicos do estado do Espírito Santo, o que faz a Região acarretar importantes impactos na formulação e execução de políticas governamentais e ações públicas, principalmente, no contexto de implementação do Estatuto da Metrópole. Para tanto, compreender a configuração interna da RMGV se apresenta como algo fundamental, pois, a partir desse conhecimento, é possível analisar melhor a formulação das políticas do Estatuto da Metrópole na RM da Grande Vitória.

Desse modo, procurando atingir esse objetivo, a presente seção realiza uma análise sobre os principais aspectos socioespaciais da RMGV ao serem analisados dados e informações relativos aos fatores geo-demográficos e, logo em seguida, os elementos econômicos da Região Metropolitana da Grande Vitória.

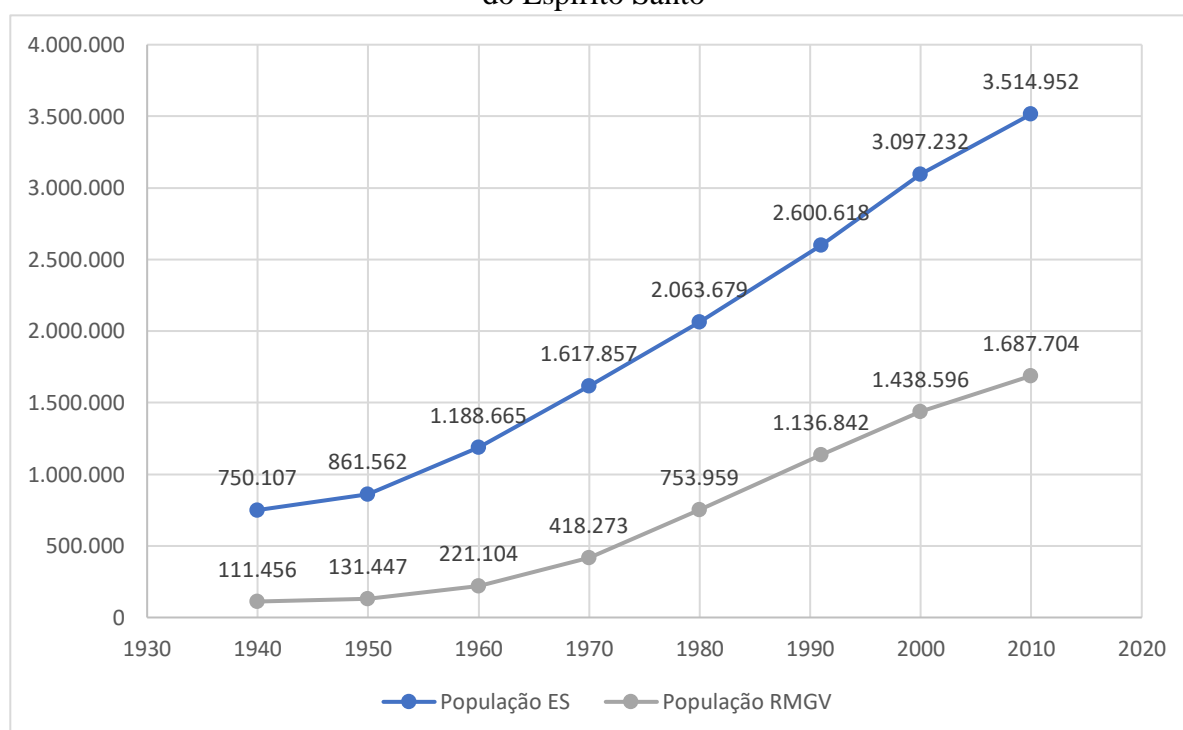
A RMGV é composta por 7 municípios, saber: Cariacica, Guarapari, Fundão, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (polo/núcleo⁶⁴ metropolitano); no entanto, somente 5 municípios (Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) formam uma única cidade que se estende por uma mesma malha urbana, em razão da conurbação entre o polo metropolitano para com os 4 demais municípios, gerando desse modo, uma contínua articulação de políticas públicas entre esses entes municipais.

No tocante ao aspecto populacional, a RMGV apresentou, nas últimas décadas, um elevado crescimento da população em seu território, devido “a migração de cerca de 120 mil pessoas para Grande Vitória” (OLIVEIRA *et al.* 2014, p. 31) durante o decorrer do decênio de

⁶⁴ Os termos podem ser considerados como sinônimos sem alteração na sua definição.

1960. Esse crescimento populacional na Região continuou sendo ampliado na década seguinte, por volta dos anos 1970, quando a concentração populacional da RMGV passou de 18,60% (221,104), em 1960, para 25,80% (418,273), em 1970. Posteriormente, no ano de 1980, a população da RMGV saltou para 36,53%, isto é, 753.959 mil pessoas – de um montante de 2.063.679 habitantes do estado – passaram a residir nos municípios da RM da Grande Vitória, o que representou um notável aumento de cerca de 10% da população na Região em apenas uma década. A década seguinte, de 1990, não representou resultados significativos de crescimento da população na Região Metropolitana da Grande Vitória. Todavia, a partir dos anos 2000, o Censo realizado pelo IBGE, demonstrou um desaceleramento da ampliação da população na RMGV. O Gráfico 03, abaixo, retrata as informações aqui analisadas de evolução populacional na RM da Grande Vitória e no estado do ES.

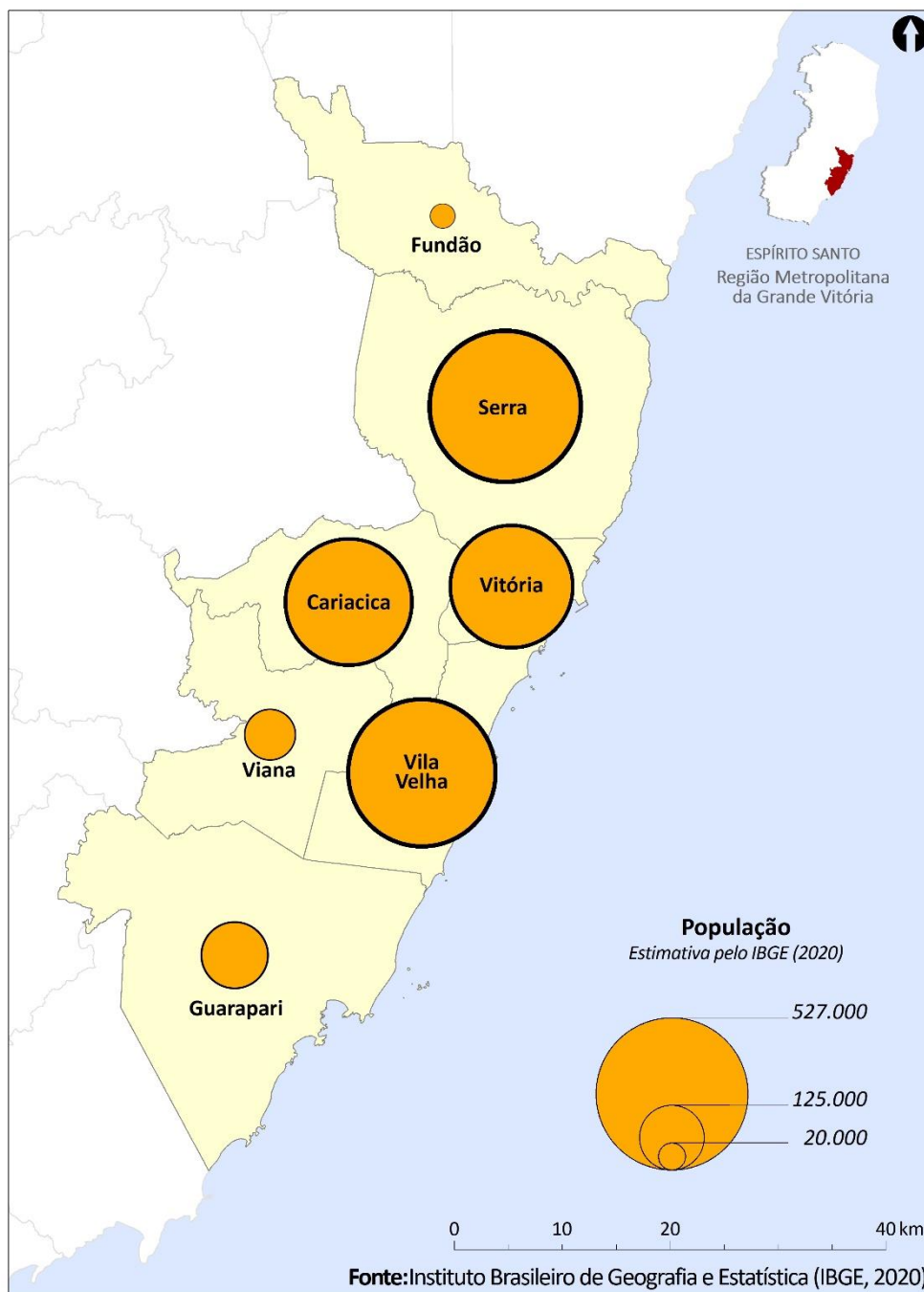
Gráfico 03 - Evolução Populacional na Região Metropolitana da Grande Vitória e no estado do Espírito Santo



Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE.

Atualmente, de acordo a estimativa mais recente do IBGE, a Região Metropolitana da Grande Vitória abriga, aproximadamente, 2.006.486 de habitantes (IBGE, 2020), ou seja, 49,37% da população total do estado (4.064.052 habitantes). Buscando demonstrar essa situação, o Mapa 01, a seguir, expõe a distribuição do número de habitantes da RMGV por município metropolitano.

Mapa 01 - População estimada para o ano de 2020, por município metropolitano, da RMGV

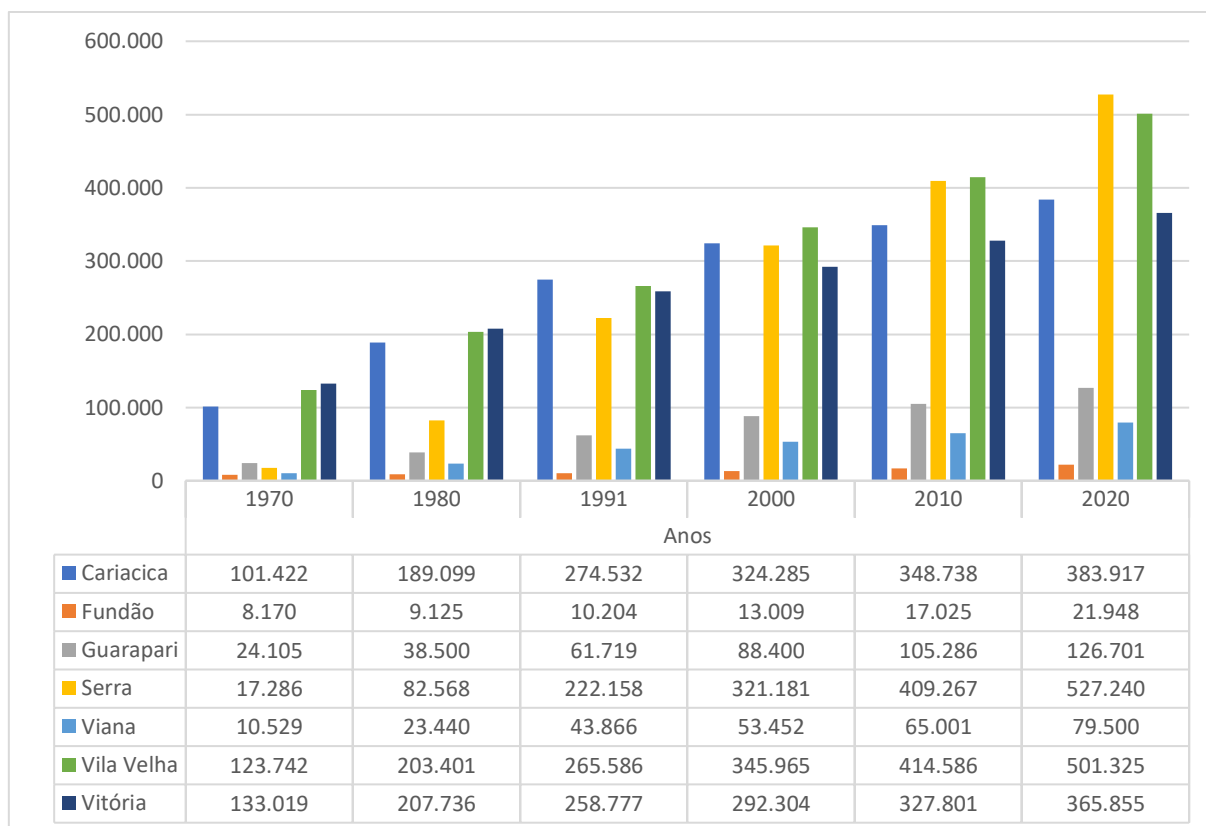


Fonte: IBGE (2020), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2020).

A particularidade que se chama atenção na RMGV é o fato do polo metropolitano, o município de Vitória, não apresentar o maior índice populacional da Região como nas demais RMs brasileiras. O município de Vitória se encontra posicionado como o 4º ente municipal mais populoso da RMGV, abrigando cerca de 366 mil habitantes residindo em seu território, conforme os dados do IBGE (2020). Esse fato, como apontado por Oliveira Junior *et al.* (2014), já vem ocorrendo desde a década 1990 quando o ritmo de crescimento populacional do polo metropolitano diminuiu. Os municípios de Serra, Vila Velha e Cariacica, por outro lado, vem

apresentando nas últimas décadas um crescimento populacional considerável. O Gráfico 04, a seguir, expõe a evolução populacional, por município, da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Gráfico 04 - Evolução Populacional, por município metropolitano, da RMGV⁶⁵



Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE.

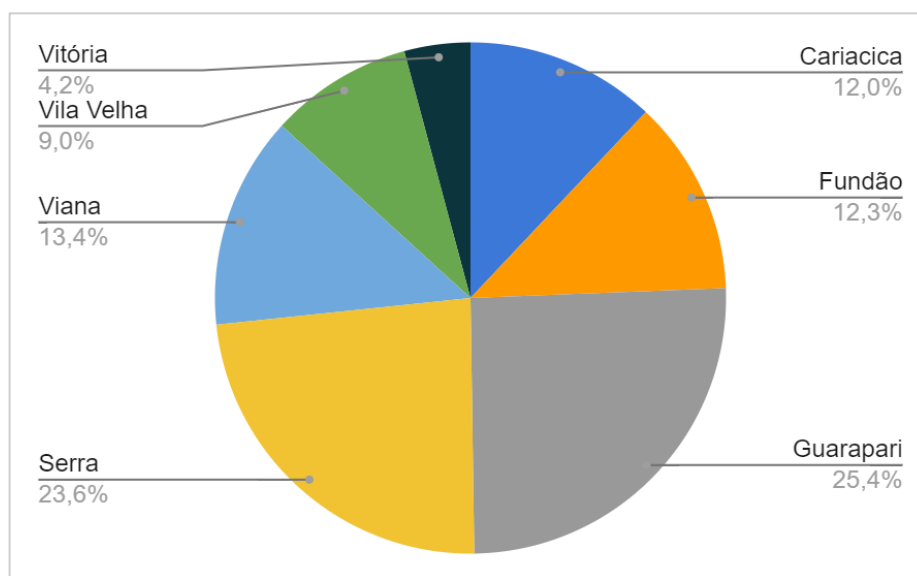
Essa retração no número de habitantes, a partir dos anos 1990, no polo metropolitano, ocorreu em função dos fluxos migratórios de Vitória para os demais entes municipais circunvizinhos. Tal questão pode ser compreendida por 4 fatores: 1) o reduzido espaço físico do município de Vitória que acabou impulsionando o seu espraiamento para área norte da microrregião da Grande Vitória; 2) a construção de eixos viários interligando Vitória a Vila Velha; 3) a redistribuição de serviços (privados e públicos), comércio e posicionamento de novas áreas para instalação de indústrias; e 4) a desconcentração de alguns setores relevantes de Vitória para os demais municípios, o que ocasionou a criação de novos centros urbanos nos municípios circunvizinhos (FREIRE, 2008). Todos esses fatores serviram de base para transformar a Grande Vitória em um espaço metropolitano contíguo até final da década de 1990,

⁶⁵ Os valores referentes ao ano de 2020 são estimativas resultantes do IBGE (2020).

como indicado no relatório elaborado pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES, 2005).

Quanto a extensão territorial (Gráfico 05), a Região Metropolitana da Grande Vitória ocupa uma área de 2.323,655 km² (IBGE, 2019) do estado do Espírito Santo (46.074,447 km²), o que representa, aproximadamente, 5% do território capixaba, sendo considerada assim a décima sexta maior RM do país em um universo de 76 regiões metropolitanas (IBGE, 2016).

Gráfico 05 - Extensão territorial, por município metropolitano, da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do IBGE Cidades (2019).

Esses números, junto aos dados populacionais, revelam uma indubitável hegemonia da RMGV sobre o território do ES, uma vez que a Região apresenta uma densidade demográfica de 860,50 habitantes por km² (IBGE, 2020), valor que supera, em aproximadamente, dez vezes a densidade demográfica do estado do Espírito Santo que é de 88,20 hab/km² (IBGE, 2020). Além disso, destaca-se que Vitória – o polo metropolitano – é o município com a menor área territorial (97,123 km²) da RMGV, apesar de possuir os melhores indicadores econômicos (tabela 02, gráfico 06 e mapa 02). Observa-se, também, que o dinamismo da RM da Grande Vitória se encontra, particularmente, concentrado no aglomerado que abrange Vitória, Vila Velha (210,225 km²), Cariacica (279,718 km²) e Serra (547,631km²), municípios que acumulam um crescimento assíduo no setor econômico e populacional (exceto Vitória), diferentemente de Viana (312,279 km²), Guarapari (589,825 km²) e Fundão (286,854 km²) que apresentam os piores índices, como indicado, a seguir, na Tabela 02.

Tabela 02 - Evolução do PIB a preços correntes (R\$ Milhões), por município metropolitano, na RMGV de 2010 a 2017

Municípios	PIB							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cariacica	5.211.183	6.231.420	6.878.012	6.902.214	8.525.655	8.093.571	7.400.654	7.973.675
Fundão	377.891	451.577	427.325	463.419	455.320	433.492	367.802	419.014
Guarapari	1.281.846	1.402.853	1.643.265	1.805.131	1.901.652	2.045.120	2.080.766	2.160.859
Serra	13.048.176	14.138.907	14.972.672	15.462.604	17.544.182	17.788.224	18.331.285	18.538.695
Viana	847.607	1.071.709	1.316.297	1.549.708	1.609.226	1.810.309	2.082.201	2.125.028
Vila Velha	7.928.905	8.665.301	9.784.081	10.059.210	10.983.451	11.120.565	11.049.294	10.994.893
Vitória	21.183.940	24.454.225	24.322.121	22.249.693	23.438.119	23.060.736	21.721.213	20.255.652
Total RMGV	49.879.548	56.415.992	59.343.773	58.491.979	64.457.605	64.352.017	63.033.215	62.467.817

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base no IBGE (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017).

Em termos econômicos, segundo o IBGE (2017), Vitória, enquanto polo metropolitano, concentra o produto interno produto (PIB) da Região, cerca de 32,42%, seguido pelos municípios de Serra (29,67%), Vila Velha (17,60%), Cariacica (12,76%), Guarapari (3,45%), Viana (3,40%) e Fundão (0,67%). Essa tendência já é algo recorrente na RMGV como frisado no relatório do IPES (2005). Já no que toca a explicação dessa disparidade nos valores do PIB entre os municípios metropolitanos, com destaque para Vitória, estudos (SIQUEIRA, 2001; FREIRE, 2008; TOSCANO *et al.*, 2014; MONTEIRO; LIRA; BONADIMAN, 2017) a respeito do crescimento econômico da RMGV, apontam que isso ocorreu devido ao fato do município de Vitória reunir a população com o maior poder aquisitivo da Região. Ainda, segundo as pesquisas (SIQUEIRA, 2001; FREIRE, 2008; TOSCANO *et al.*, 2014; MONTEIRO; LIRA; BONADIMAN, 2017), esse fato se traduz na ocupação da população de Vitória nos empregos mais bem remunerados assim como no maior índice de escolaridade dessa população. Monteiro, Lira e Bonadiman (2017, p. 190) acrescentam, ainda, que a concentração do PIB em Vitória incide na

forte dinâmica em termos de fluxos e deslocamento, sendo o principal o movimento casa-trabalho. Os municípios conurbados com Vitória mostram dinâmica forte com a capital, o que resulta em saldo positivo de trabalhadores para esse município, que significa aumento de aproximadamente 33% de sua população nos dias úteis.

Também se chama atenção para o município de Serra que, nas últimas décadas, vem passando por fortes transformações no quesito econômico, dada sua localização que tem sido privilegiada na inclusão de diversos projetos industriais (FREIRE, 2008) e na ampliação do setor terciário (TOSCANO *et al.*, 2014). Demonstrando, desse modo, ser uma “espécie” de

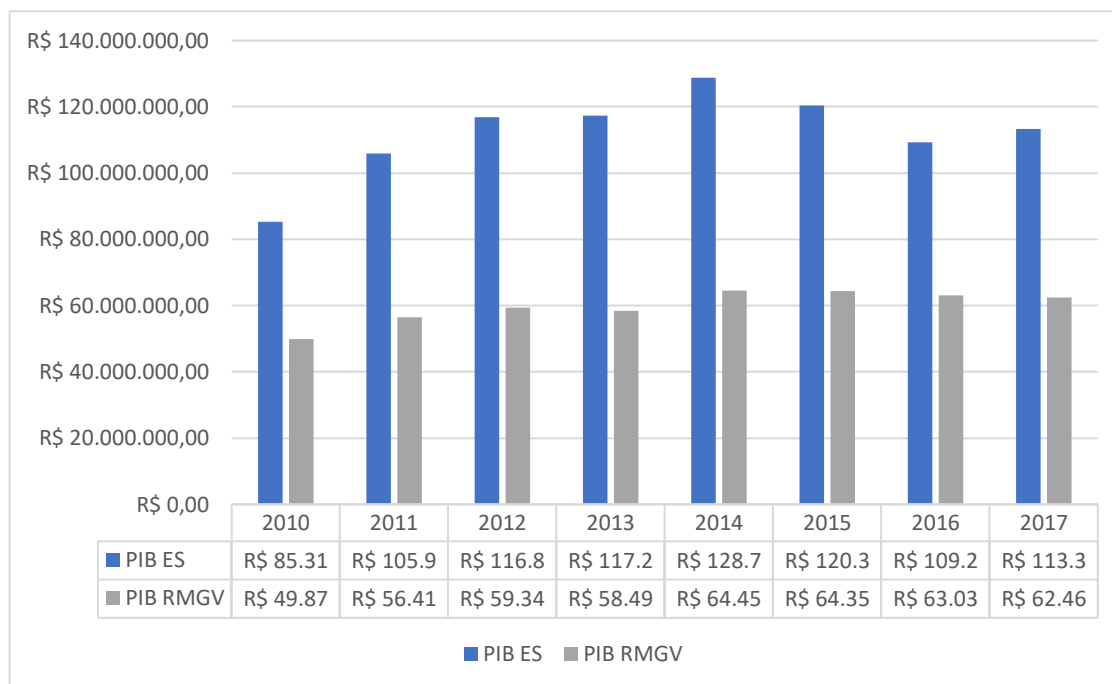
segunda força, da RMGV, no aspecto econômico para além do elevado índice populacional e de extensão territorial do município.

Além disso, verifica-se, também, ao se analisar os dados do produto interno bruto da Região, que a concentração do PIB estadual se localiza na RMGV. Essa concentração de riquezas, na RM da Grande Vitória, ocorreu no período (1960 a 2000) que o estado do ES adotou o modelo de economia alicerçado na indústria de base e serviços referentes a esse meio (TOSCANO *et al.*, 2014) e continua desde então. Toscano *et al.* (2014) destacam os anos de 1960, 1970 e 1980 para realização dessas mudanças, pois, no primeiro momento (início da década de 1960) com a implementação da política de erradicação dos cafezais, foi possível transformar a realidade do estado com inserção do processo de industrialização no ES. No segundo momento (final da década de 1960 e início da de 1970), por sua vez, aconteceu a instalação das grandes indústrias – Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica de Tubarão e Aracruz Celulose – no território metropolitano⁶⁶. Já na década de 1980, o Governo do ES fortaleceu, mediante a abertura da economia brasileira, uma relação voltada a integração do mercado interno estadual ao mercado nacional e global, promovendo e tornando o setor terciário o principal provedor dos empregos na RMGV.

Nos anos posteriores até os dias atuais (2020), esse padrão de concentração da parcela do PIB da RMGV sob o produto interno bruto estadual permaneceu. Segundo os apontamentos do relatório do IPES (2005), por exemplo, a participação da Região Metropolitana da Grande Vitória no PIB do estado do ES, entre o final da década de 1990 e início da década de 2000, apresentou um salto de 59,4% para 61,94%. O que se verifica, portanto, é que por meio do planejamento governamental e do forte investimento em infraestrutura, a economia da RMGV vem sendo reforçada nas últimas décadas, fazendo que ela se sobressaia na economia estadual. O Gráfico 06, a seguir, demonstra essa participação do PIB da RMGV em relação ao PIB do estado nos últimos anos.

⁶⁶ A instalação das grandes indústrias, na década de 1970, foi oriunda do período do “milagre econômico” no âmbito do governo federal (TOSCANO *et al.*, 2014).

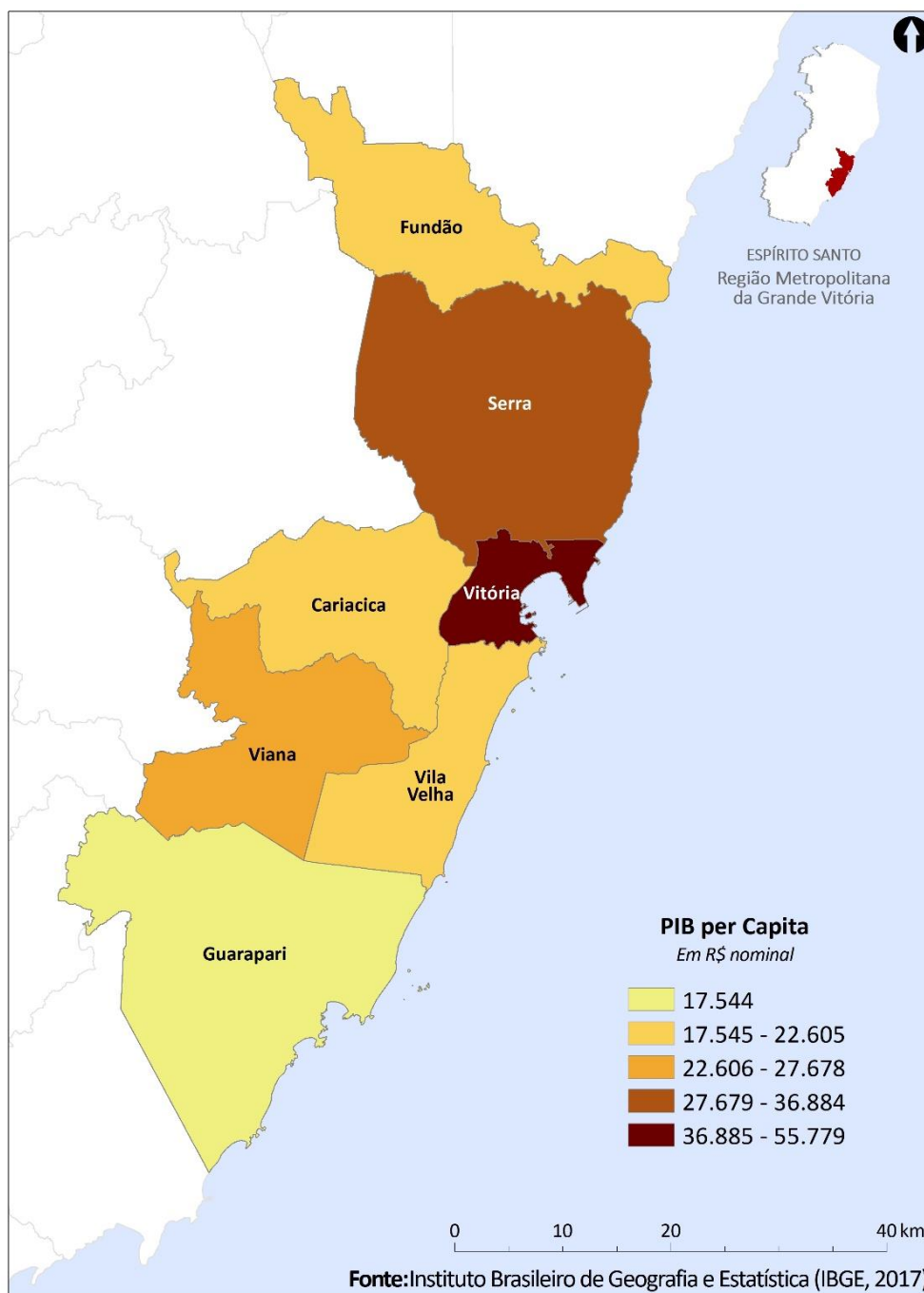
Gráfico 06 - PIB a preços correntes de 2017 (R\$ Milhões), por município metropolitano, da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base no IBGE (2017).

Quanto aos valores do PIB *per capita* (IBGE, 2017) é possível indicar duas características: a primeira diz respeito ao predomínio da RM da Grande Vitória (R\$ 31.867,87) em relação ao valor do PIB *per capita* do ES (R\$ 28.222,56); a segunda, por sua vez, refere-se a liderança que Vitória (R\$ 55.779,18) exerce, em relação a esse índice, entre os 7 municípios da Região. Essa disparidade pode ser mais bem observada ao se comparar a proporção do PIB *per capita* de Vitória (R\$ 55.779,18) e Serra (R\$ 36.884,26) – município que vem ganhando nos últimos anos uma força nos índices (econômicos e populacionais) da Região e que se configura como uma segunda força da RMGV após Vitória – quando se verifica o distanciamento dos valores em quase 33,87%. Essa preponderância do polo metropolitano pode ser vislumbrada, a seguir, no Mapa 02.

Mapa 02 - PIB *per capita* de 2017 (em R\$ nominal), por município metropolitano, da RMGV



Fonte: IBGE (2017), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2020).

O município de Vitória, enquanto polo metropolitano, concentra os maiores índices⁶⁷ (geo-demográficos e econômicos) como já analisado. Esses dados revelam uma acentuada participação de Vitória no espaço metropolitano da RMGV e sugerem, ainda, uma inclinação de “colonização” do polo metropolitano sobre os demais municípios, pois a dinâmica de metropolização da Região ocorreu – ainda ocorre – em torno de Vitória. No entanto, essa

⁶⁷ Exceto populacional e de dimensão territorial.

dinâmica metropolitana entre Vitória e os municípios da RMGV não ocorre no mesmo nível, como apontado na metodologia de nível de integração⁶⁸ desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (2012). O Quadro 03 demonstra o nível de integração dos municípios da RMGV.

Quadro 03 - Síntese das características institucionais da RMGV

Nível de Integração	Município da RMGV
Polo	Vitória
Muito Alto	Vila Velha
	Serra
	Cariacica
Alto	Viana
Baixo	Guarapari
Muito Baixo	Fundão

Fonte: elaborado pelo autor (2020) a partir do Observatório das Metrôpoles (2012).

Observa-se, de acordo com o nível de integração, que os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória de: Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana se apresentam com elevado peso diante da dinâmica de metropolização na RMGV, enquanto os outros dois, Guarapari e Fundão, não manifestam indícios fortes de uma dinâmica metropolitana para com o polo metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). É importante lembrar que a Grande Vitória, enquanto microrregião, surgiu a partir da dinâmica entre Vitória (capital do estado) e municípios conurbados (Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana) através da macha urbana. Já os municípios mais afastados (Guarapari e Fundão) do centro urbano, adensado por Vitória, não possuem continuidade expressiva física-territorial e/ou de ações governamentais. Essa característica, como frisado por Melo e Silva (2020), vai dificultando tanto o diálogo entre os entes municipais para a definição de um consenso sobre quais políticas públicas adotar como no incentivo do ato de cooperar.

Após análise da caracterização socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória, a próxima seção tem como tema de debate a análise da organização institucional da RMGV.

⁶⁸ A metodologia do “Nível de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDES e AUs à Dinâmica da Metropolização” foi desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, em 2012, com o objetivo de analisar a integração dos municípios que fazem parte de regiões metropolitanas. De acordo a metodologia, os municípios de uma RM são classificados como: “Polo”, “Polo Estendido”, “Muito Alto”, “Alto”, “Médio”, “Baixo” e “Muito Baixo”.

3.2. Organização Institucional

A Região Metropolitana da Grande Vitória foi instituída formalmente, na década de 1990, mediante a promulgação da Lei Complementar nº 58, de 23 de fevereiro de 1995. Desde então o arranjo institucional da RMGV vem passando por diversas transformações em relação a sua estrutura formal e legal. Buscando compreender como a organização institucional da RM da Grande Vitória foi sendo construída até o momento atual de implementação do Estatuto da Metrópole, a presente seção se encontra estruturada em quatro momentos. Inicialmente, são destacados os antecedentes da construção político-institucional da RMGV até a LC nº 318, de 18 de janeiro de 2005, para, posteriormente, discutir a atual estrutura do Sistema Gestor da Região mediante a análise das entrevistas realizadas bem como na análise da LC nº 325, de 16 de junho de 2005, no qual está ancorado o arranjo institucional da RM da Grande Vitória. Debate-se, ainda, sobre os elementos fiscais e financeiros da Região e, por fim, apresenta-se quais são os desafios da organização institucional da RMGV, no qual se procura estabelecer quais fatores contribuem ou não para o sucesso da estrutura institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória.

3.2.1. Antecedentes da Construção Político-Institucional da RMGV

Apesar da Região Metropolitana da Grande Vitória ter sido instituída em 1995, pela LC nº 58/1995, os primeiros movimentos para formalização da RMGV, sob a ótica institucional, começaram na década de 1960, quando foi iniciado o processo de constituição e aplicação de alguns mecanismos de planejamento, gestão e governança entre o estado do Espírito Santo e os municípios que compunham a microrregião da Grande Vitória (Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha). Essa movimentação inicial se reverberou diretamente na criação da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPI), em 31 de janeiro de 1968, sendo a COPI regulamentada, posteriormente, em março de 1969. A COPI surgiu através do Convênio assinado entre os poderes públicos municipais – que integravam o aglomerado urbano de Vitória – tendo como objetivo central a elaboração do Plano Integrado da Grande Vitória. Este, por sua vez, foi delineado pelas gestões municipais visando sanar os problemas oriundos da expansão populacional desenfreada, naquele período, que acometia o aglomerado urbano de Vitória (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013; VENERANO, 2015; MONTEIRO, 2017; IJSN, 2018d).

Mendonça (1991), ao retratar o processo inicial de planejamento metropolitano da RMGV, menciona que o surgimento da COPI pode ser apontado como o primeiro mecanismo

de gestão da Região, em razão de ter sido criado a partir a) da deliberação cooperada entre os gestores públicos que buscavam integrar os interesses comuns do aglomerado urbano de Vitória; b) da linha delineada de atuação com foco no planejamento compartilhado; e c) nos desdobramentos das ações delineadas pela COPI.

Ainda no ano de 1969, ocorreu a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima, dessa vez por meio do Governo do estado do ES, que tinha por intuito o estabelecimento de uma política físico-territorial para desenvolver o aglomerado urbano de Vitória (IJSN, 2018d). Posteriormente, a Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima passou por uma reforma institucional no qual foram estabelecidas novas atribuições⁶⁹, assim como uma nova denominação: Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano (COMDUSA). Segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (2018d, p. 22), a COMDUSA coordenou importantes pesquisas de cunho do planejamento territorial da Região, que alinhadas aos projetos concebidos pela COPI, contribuíram na concepção de “propostas de ordenação do espaço urbano da Aglomeração Urbana, consubstanciadas no Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória (PDI), concluído em 1973”.

Contudo, mesmo diante das políticas públicas promovidas – pelo Governo estadual e pelas administrações municipais – para tornar a aglomeração urbana de Vitória um espaço de atração de investimentos nacionais e internacionais, a microrregião da Grande Vitória não entrou no projeto, do Governo Federal, de institucionalização das primeiras RMs criadas na década de 1970 (LCF n° 14/1973 e LCF n° 20/1974), devido aos critérios estabelecidos pela legislação federal no qual foi constatado que a aglomeração urbana de Vitória não apresentava uma estrutura suficientemente forte de urbanização, diferentemente das aglomerações urbanas de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (VENERANO, 2015). Desse modo, Espírito do Santo foi o único estado da Região Sudeste a ficar fora desse patamar. Venerano, Mattos e Oliveira (2013) asseguram que isso ocorreu em virtude do desenvolvimento do ES ser notavelmente marcado, até a década de 1950, pela atividade econômica de agro exportação do café. Segundo os autores (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013), o desenvolvimento de Vitória e seu aglomerado urbano foi demasiadamente lento se comparado com as demais aglomerações urbanas da Região Sudeste, uma vez que manteve um padrão de suas funções administrativas e comerciais no aspecto colonial.

⁶⁹ Estabelecimento de normas e diretrizes do planejamento territorial; elaboração de projetos voltados a urbanização e de pesquisas para auxiliar na elaboração do Plano Diretor da Grande Vitória (IJSN, 2018d).

Nos anos 1970, a atuação do Governo do ES, por meio das políticas governamentais, continuou, em que se registram oficialmente 5 movimentos importantes como apontado pela literatura (ABE, 1999; FREIRE, 2008; VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013; VENERANO, 2015; MONTEIRO, 2017; IJSN, 2018d).

O primeiro em 1973 com a elaboração do PDI – como mencionando anteriormente – que objetivava o desenvolvimento de proposições para ordenar o espaço do aglomerado urbano de Vitória. Monteiro (2017), ao trabalhar a conjuntura de formação institucional da RMGV, lembra que apesar do PDI ter se configurado como a descrição do planejamento, o instrumento foi entregue de forma defasada em razão do andamento das questões referentes aos “Grandes Projetos”, pois este último não apresentava, segundo a autora (MONTEIRO, 2017), nenhuma vinculação as orientações do PDI.

O segundo incidiu na criação da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e da Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN) – atual Instituto Jones dos Santos Neves – que exerceram papéis importantes enquanto instâncias de atuação no âmbito metropolitano de Vitória. Abe (1999) comenta a relevância dessa estrutura para o estabelecimento da gestão e da governança na RMGV ao destacar que a FJSN foi responsável por subsidiar o planejamento da Região naquele momento (e até os dias atuais como IJSN). Nas palavras do autor (ABE, 1999, p. 471), “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”.

O terceiro datado em 1976, quando a microrregião da Grande Vitória já se apresentava como uma aglomeração urbana um pouco mais consolidada, dada as fortes mudanças nos campos econômicos e demográficos, bem como no acentuado processo de industrialização estimulado pelas políticas governamentais do poder público estadual. A partir desse período, o Governo estadual iniciou o debate sobre o processo de formalização institucional da Grande Vitória como uma unidade metropolitana mediante a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE), que tinha como objetivo central a proposição de novas formas de crescimento urbano da região.

No ano seguinte, em 1977, um importante passo – quarto movimento – foi dado através da Lei Estadual nº 3.176, de 8 de dezembro de 1977, que instituiu formalmente a Aglomeração

Urbana da Grande Vitória⁷⁰, integrada naquele momento pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana. Além disso, a Lei Estadual nº 3.176/1977 também constituiu o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT). No que toca a composição do CODIVIT, este era formado por 10 membros, sendo: 1 assento destinado ao Governador do ES, 3 assentos para Secretários estaduais (Planejamento, Interior e Transportes e Cultura e Bem-Estar Social), 5 assentos designados aos Prefeitos da Aglomeração Urbana da Grande Vitória e 1 assento determinado ao Diretor da FJSN (ESPÍRITO SANTO, 1977; IJSN, 2018d).

O quinto e último movimento governamental, datado na década de 1970, de acordo com Freire (2008) e com o IJSN (2018d), incidiu sobre a elaboração do Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PAITT), em 1978, que objetivou aprimorar as condições dos transportes da Aglomeração Urbana da Grande Vitória. O PAITT foi elaborado pela Fundação Jones dos Santos Neves⁷¹ que, nos anos posteriores, atuou fortemente no planejamento metropolitano como frisado por Monteiro (2017).

Apesar da formalização de um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão, de acordo com Freire (2008) e com o IJSN (2018d), o processo para alavancar a gestão metropolitana da Grande Vitória foi tímido, pois esses instrumentos foram incipientes. Ainda, como frisado por Venerano, Mattos e Oliveira (2013, p. 312), esse primeiro arranjo institucional se tornou inoperante, pois deixou de lado o estabelecimento da integração de ações comuns, assim como não efetivou “o processo de planejamento metropolitano, em grande parte devido ao descompasso entre as abordagens técnica e política, problema encontrado em outras regiões metropolitanas do país”.

Na década seguinte, 1980, o Governo do ES promoveu a adoção de políticas públicas específicas, pois buscava o fortalecimento da Aglomeração Urbana da Grande Vitória (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013). A atuação do Governo estadual, nessa época, visou sanar um dos gargalos que mais dificultavam a gestão da Grande Vitória. Desse modo, em 1984, o IJSN elaborou o Projeto Transcol, que tinha por intuito a melhoria do transporte público em razão da precariedade do serviço⁷². Já em 1986, o IJSN auxiliou na criação da

⁷⁰ A Aglomeração Urbana da Grande Vitória foi instituída como uma Região de Desenvolvimento Prioritário.

⁷¹ Em 1980 a FJSN se transforma no IJSN ao virar uma autarquia ligada a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do ES.

⁷² Venerano, Mattos e Oliveira (2014) expõe que alguns desses problemas incidiam sobre a ausência de integração entre as linhas ônibus; dos extensos congestionamentos formados na Grande Vitória; da superlotação tanto nas paradas do transporte coletivo quanto dentro dos próprios transportes; e a ausência de uma estrutura viária.

Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV). A CETURB-GV, por sua vez, assumiu o papel de implementador do Projeto Transcol e, posteriormente, em 1989, o Sistema Transcol foi implementado na Grande Vitória (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2014; IJSN, 2018d).

Cabe lembrar que ao final de década de 1980 o Brasil estava passando pelo processo de redemocratização do Estado e com o advento da promulgação da Carta Magna de 1988, a atribuição de instituir RMs foi delegada aos entes estaduais como indicado no art. 25, § 3º da Constituição Federal. Alinhado a esse acontecimento, em 1989, foi promulgada a Constituição do estado do ES que apresentou nos seus artigos (Art. 55, inciso XII⁷³ e Art. 216⁷⁴) a discussão sobre a institucionalização e criação de RMs. A partir desses episódios, o debate acerca da institucionalização da Região Metropolitana da Grande Vitória ganhou notavelmente força entre a gestão estadual e administrações municipais da Aglomeração Urbana da Grande Vitória como afirma Venerano (2015).

Face as questões acima apresentadas, os anos de 1990 foram um marco na organização institucional da Região, uma vez que movimentos institucionais importantes foram instaurados nessa época. No início da década, em 1990, representantes dos poderes Executivos e Legislativos tanto no âmbito estadual quanto nas esferas municipais (Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha) assinaram o Protocolo de Intenções que objetivava produzir encaminhamentos para Aglomeração Urbana da Grande Vitória no tocante ao planejamento e gestão metropolitana (VENERANO, 2015). No mesmo ano também foi formado o Fórum de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) como uma instância política de discussão entre os Prefeitos da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, o Governador do Espírito Santo e alguns representantes das Câmaras Municipais e Assembleia Legislativa. Além disso, foi criado o Grupo de Acompanhamento do Planejamento Metropolitano (GAPM), enquanto instância técnico-administrativa, que contou com a participação dos Secretários de Planejamento Municipais e Estadual. O GAPM, por sua vez, tinha a atribuição de apoiar o Grupo de Elaboração Técnica (GET), formado no mesmo ano, sendo este último constituído por

⁷³ “Art. 55. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre: XII - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 20).

⁷⁴ “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 interesse comuns, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 51).

representantes técnicos das prefeituras da Aglomeração Urbana da Grande Vitória e do IJSN (ABE, 1999; VENERANO, 2015).

Apesar disso, os resultados da estrutura institucional criada não lograram o sucesso desejado pelas administrações públicas como destacado na literatura (ABE, 1999; VENERANO, 2015; IJSN, 2018d). Abe (1999) explica que isso ocorreu devido a falta de compromisso dos atores envolvidos no processo, tendo em vista o receio que estes apresentavam em não conseguir obter resultados concretos. O que gerou, segundo o autor (ABE, 1999), no afastamento desses atores do movimento político que almejava pela institucionalização da Aglomeração Urbana da Grande Vitória em uma região metropolitana. Venerano (2015) confirma o posicionamento de Abe (1999) ao retratar a ineficiência do FDM no tocante ao esvaziamento da instância pela não realização de reuniões de modo contínuo. Como ressaltado pelo autor (VENERANO, 2015), o Fórum se reuniu uma única vez e mesmo assim só contou com a participação de um Prefeito – dentre os 5 Prefeitos que faziam parte do Fórum – e com alguns representantes de organizações populares. Em outras palavras, a instância política formada para auxiliar o debate na construção da organização institucional da RM da Grande Vitória foi falha acarretando a não operacionalização do Fórum.

A retomada dos debates sobre a institucionalização da Região Metropolitana da Grande Vitória só voltaria ocorrer quatro anos depois, em 1994, quando uma série de artigos do jornal A Gazeta passaram a ser publicados enfatizando a relevância de instituir uma RM para o desenvolvimento do estado do Espírito Santo (VENERANO, 2015). Nesse período, Abe (1999) afirma que muitos atores dos poderes do Executivo, Legislativo e Judiciário, somados aos atores da sociedade civil, passaram a se manifestar favoravelmente a criação da RM da Grande Vitória. Abe (1999) ainda assegura que foram realizados alguns encontros, entre os representantes de cada segmento, tendo como objetivo central a elaboração da minuta do PL sobre a criação da Região. Venerano (2015) complementa que este projeto foi direcionado, posteriormente, para análise dos Prefeitos dos municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha com o intuito de contribuir na elaboração da Lei Complementar Estadual.

Após a mobilização de diversos atores e das muitas ações que foram estabelecidas, a Região Metropolitana da Grande Vitória foi instituída pela LC nº 58, de 23 de fevereiro de 1995. Inicialmente, era composta pelos cinco municípios conurbados da Região, a saber: Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana. Além da criação da RMGV, também foi concebido o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV) como órgão gestor da RMGV

e de caráter deliberativo. No que diz respeito à composição do CMGV, este era integrado por 6 membros (1 assento destinado ao Governador do Estado do ES e 5 assentos designados aos Prefeitos dos municípios metropolitanos). As atividades do Conselho, por sua vez, seriam conduzidas por um Coordenador eleito⁷⁵ entre os membros do CMGV por um período de 2 anos. Já o órgão responsável pela adoção das providências necessárias à execução das resoluções deliberadas no CMGV era a Secretaria Executiva. A Secretaria Executiva, como indicado no Art. 5º, § 3º da LC nº 58/1995, seria exercida pela pasta do planejamento ou da administração do município do Coordenador em exercício (ESPÍRITO SANTO, 1995).

Com relação às atribuições e competências do Conselho, estas foram estabelecidas com o objetivo de ordenar a gestão e a prestação de serviços de interesse comum da RMGV pelos incisos de I a VIII, do Art. 8º da LC nº 59/1995. São eles:

- I – declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser considerados entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;
- II – estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, no intuito de assegurar eficiência a promoção do desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória;
- III – supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;
- IV – estabelecer as políticas de desenvolvimento da região Metropolitana da Grande Vitória e os padrões de desempenho dos serviços no âmbito metropolitano;
- V – determinar a elaboração de planos, programas e projetos de interesse da Região Metropolitana da Grande Vitória, bem como deliberar as proposições neles contidas;
- VI – sugerir à União, ao Estado e aos Municípios situados na Região Metropolitana da Grande Vitória, a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;
- VII – instituir e promover os instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles o Plano de Desenvolvimento, os Planos Diretores e o Sistema de Informações Metropolitano; e
- VIII – definir sua forma de funcionamento e a do CRMGV nos termos do Regimento Interno, planejado e elaborado por ambos (ESPÍRITO SANTO, 1995, p. 2-3).

Quanto a definição de interesse comum bem como a delimitação de quais seriam as FPICs da RM da Grande Vitória, a LC nº 58/1995, determinou que considerava “interesse comum às atividades que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritos ao território de um deles, sejam de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais” (ESPÍRITO SANTO, 1995, p. 1). Já com relação a determinação das FPICs, segundo o Art. 4 da Lei, seriam especialmente de:

- I – transporte coletivo, sistema viário e trânsito;
- II – oferta habitacional de interesse social;
- III – saneamento básico, com inclusão de abastecimento de água, esgoto sanitário e deposição final de resíduos sólidos;

⁷⁵ A LC nº 58/1995 determinava a impossibilidade da reeleição para o cargo de Coordenação do Conselho.

- IV – preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental;
- V – disciplina do uso do solo metropolitano;
- VI – desenvolvimento econômico e social com ênfase na geração de emprego e distribuição de renda;
- VII – seguridade pública;
- VIII – saúde e educação; e
- IX – campanhas institucionais de interesse comum (ESPÍRITO SANTO, 1995, p. 1).

Na esfera de instituições dos órgãos, de modo similar à criação da RMGV e do CMGV, também foi formado o Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (CPMGV)⁷⁶. Este poderia constituir, segundo o Art. 7º, § 3º da LC nº 58/1995, Câmaras Técnicas Metropolitanas (CMT) – sua composição competia a representantes do Estado, dos municípios metropolitanos e da sociedade civil – que objetivava a discussão de questões específicas referentes a RM da Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 1995).

Em relação a natureza das fontes de custeio para realização dos projetos na esfera metropolitana, Venerano *et al.* (2018) salientam que a LC nº 58/1995 contemplou essa pauta ao relacionar com as competências do Governo estadual. No entanto, como afirmado pelos autores (VENERANO *et al.*, 2018), as atribuições dos entes municipais não foram explicitadas do mesmo modo. Como consequência, os governos municipais não receberam atribuições sobre a previsão de formas de aplicação de capital que deveriam ser realizadas por suas partes.

A despeito do arranjo estabelecido, naquele momento, pode-se apontar a partir da pesquisa documental e bibliográfica, que o desenho institucional apresentava algumas falhas de planejamento e gestão, a exemplo:

- dos entraves criados em função da legislação, pois ao passo que Lei relacionou as competências do Estado do ES de forma clara não estabeleceu o mesmo tratamento para com as gestões municipais metropolitanas, o que resultou na criação de obstáculos para se atingir os objetivos presentes na LC nº 58/1995;
- do não estabelecimento de um órgão de apoio técnico para amparar e auxiliar as decisões do CMGV;
- da não definição de quais mecanismos seriam necessários para operacionalizar a gestão do Conselho;

⁷⁶ O CPMGV era composto por 18 membros, a saber: “pelo Secretário de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento – SEPLAE, pelos Secretários Municipais de Planejamento ou representantes indicados pelos Prefeitos, por um representante da Assembléia Legislativa, por um representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da RMGV, por um representante do Movimento Popular de cada município da RMGV e um representante do Movimento Popular do Estado ou seus respectivos suplentes” (ESPÍRITO SANTO, 1995, p. 2).

- e, por fim, da dificuldade encontrada para se estruturar a Secretaria Executiva responsável pela execução das resoluções deliberadas no CMGV.

A legislação só passou por uma modificação quatro anos depois, em 1999, quando foi inserido o município de Guarapari a RMGV mediante a promulgação da LC n° 159, de 08 de julho de 1999. No entanto, não foram realizadas alterações no desenho institucional do Conselho e tampouco do modelo de gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória. Essa ausência de mudanças na LC n° 159/1999 foi algo debatido por Venerano, Mattos e Oliveira (2013) ao observarem, por exemplo, que o Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória, durante um período de 6 anos, só se reuniu 5 vezes de modo informal. E dessas reuniões não foi gerada nenhuma resolução que expressasse resultados para a gestão da RM da Grande Vitória (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013).

Uma mudança estrutural no arranjo institucional só ocorreu 6 anos após a instituição da RMGV quando foi promulgada a Lei Complementar n° 204, de 22 de junho de 2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa e que foi sancionada pelo Governo estadual. A LC n° 204/2001, além de ter inserido o município de Fundão – última modificação institucional em relação ao número de municípios integrantes – a RM da Grande Vitória, também realizou alterações na estrutura jurídico-institucional ao excluir a Secretaria Executiva do Conselho e o CPMGV (ESPÍRITO SANTO, 2001).

O CMGV permaneceu responsável pela gestão da RMGV, conforme a LC n° 204/2001, além de ter passado a contar mais com 11 integrantes, totalizando 17 membros⁷⁷ no Conselho Metropolitano segundo o Art. 5° da Lei. Os membros do Conselho, por sua vez, só poderiam assumir seus postos após serem submetidos à aprovação da Assembleia Legislativa do ES e, conseqüentemente, nomeados pelo Governado do Estado para exercerem um mandato de 2 anos (ESPÍRITO SANTO, 2001). Quanto a determinação de quais seriam as funções públicas de interesse comum da Região, as modificações foram mínimas com a adição do planejamento integrado para o desenvolvimento socioeconômico e da cartografia e informações básicas que contribuiriam no planejamento metropolitano.

⁷⁷ A composição do Conselho, segundo o Art. 5° da LC n° 204/2001 (ESPÍRITO SANTO, 2001, p. 2): “I – 1 (um) representante de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados pelos respectivos Prefeitos; II – 3 (três) representantes da Assembléia Legislativa; III – 2 (dois) representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado; IV – 1 (um) representante de entidades comunitárias, escolhido pelo Governador do Estado; V - 4 (quatro) representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema”.

As pesquisas realizadas por Venerano, Mattos e Oliveira (2013); Venerano (2015); e IJSN (2018d) apontam que as modificações na composição do CMGV se configuraram como negativas, pois ocasionaram, de modo geral, dificuldades na operacionalização de atividades técnicas e ações políticas, entre os atores envolvidos, refletindo diretamente – e negativamente – na execução das FPICs da RMGV, para além de ter complexificado todo o processo de gestão metropolitana da Região.

Diante do ocorrido, um movimento coordenado por representantes do Poder Legislativo Municipal, denominado Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Região Metropolitana da Grande Vitória (AVEREM), buscou discutir a situação da gestão da RMGV com o intuito produzir e encaminhar uma proposição de reestruturação da organização institucional da Região por meio da formação de uma Agência Gestora da RM da Grande Vitória (VENERANO, 2015). A AVEREM conseguiu dar ênfase à pauta ao chamar atenção dos atores governamentais (estado e municípios metropolitanos) e sociais (sociedade civil interessada na pauta metropolitana). Em 2003, a proposição foi encaminhada ao Governo do estado para ser debatida com os membros do poder Legislativo. No ano seguinte, em 2004, o poder Executivo encaminhou um PL com propostas de reestruturação institucional do Sistema Gestor da RMGV à Assembleia Legislativa (VENERANO; MATTOS; OLIVEIRA, 2013).

No início do ano de 2005, a Assembleia Legislativa do ES aprova a LC n° 318, de 18 de janeiro de 2005, que reorganiza o Sistema Gestor da RM da Grande Vitória, no qual podem ser contemplados 3 pontos principais. O primeiro ponto a ser destacado é a exclusão do CMGV e a criação da nova instância de deliberação metropolitana, qual seja: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), como enfatizado abaixo:

Art. 5º Fica criado, na estrutura da Secretaria da Casa Civil - CV, o COMDEVIT, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RMGV, o qual terá caráter deliberativo e será composto por 07 (sete) representantes do Estado, 01 (um) representante de cada Município que integra a RMGV e 03 (três) representantes da sociedade civil.

§ 1º Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte quatro) meses, permitida apenas 01 (uma) recondução.

§ 2º Os representantes do Estado serão designados pelo Governador do Estado, respeitado o disposto no § 1º.

§ 3º Os representantes efetivos dos Municípios serão, preferencialmente, os Prefeitos e, excepcionalmente, os representantes por eles designados.

§ 4º A representação da sociedade civil far-se-á por meio de 03 (três) representantes e respectivos suplentes, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado Espírito Santo - FAMOPES, eleitos em assembléia do seu Conselho Federativo Estadual, na forma de seus estatutos.

§ 5º Os membros suplentes do COMDEVIT poderão participar das reuniões do mesmo, com direito à voz, porém sem direito ao voto (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 2).

O segundo ponto que se chama a atenção, concedida pela Lei Complementar nº 318/2005, foi autorização que o Governo do estado recebeu de poder instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), como exposto no Art. 11 da Lei (ESPÍRITO SANTO, 2005a). O FUMDEVIT pode ser considerado um dos mais notáveis avanços na RMGV, em razão de preencher a lacuna que há muitos anos se encontrava em aberto na Região: uma instância para tratar do financiamento dos projetos metropolitanos.

O terceiro e último ponto, destacado aqui como relevante, incide sobre a designação do Instituto Jones dos Santos Neves tanto como órgão de apoio técnico quanto como Secretaria Executiva do Conselho, para além de tornar operacional as atividades relativas à execução orçamentária do Fundo Metropolitano (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

Como pode ser observado, o desenho institucional assim como o planejamento e gestão da RMGV passaram por diversas mudanças institucionais, ao longo dos últimos anos, na busca de se estabelecer a melhor forma de gerir e operacionalizar as funções públicas de interesse comum da Região. Com intuito de contribuir na leitura de tais normatizações, o Quadro 04 apresenta uma síntese jurídico-institucional a partir da legislação abordada nesta seção e o Mapa 03 ilustra a RMGV, atualmente, com os 7 municípios que integram a Região.

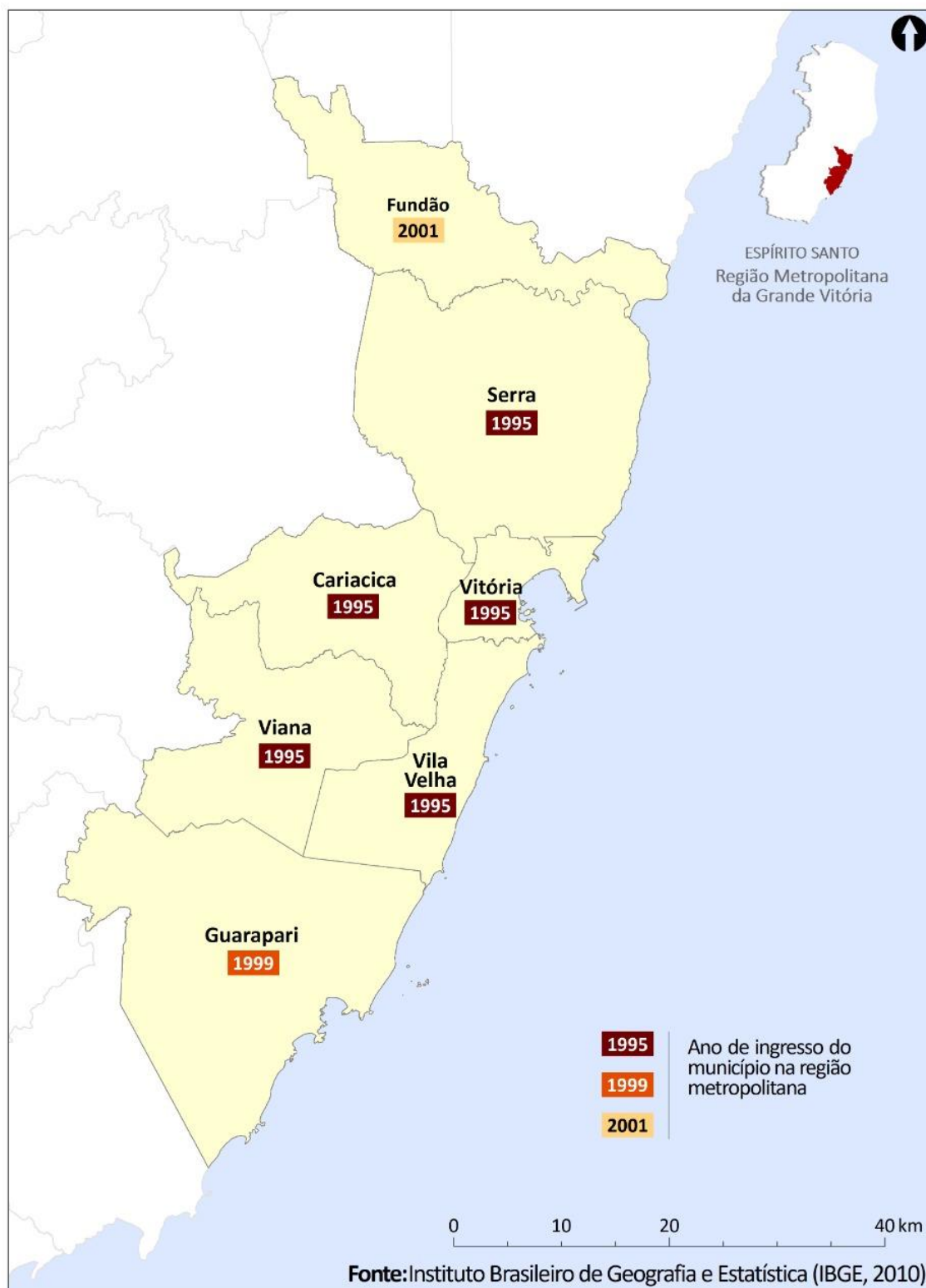
Quadro 04 - Síntese Jurídico-Institucional da RMGV, a partir da legislação estadual.

Legislação	Conteúdo
Lei Estadual nº 3.176, de 08 de dezembro de 1977	Instituiu a Aglomeração Urbana da Grande Vitória com os 5 municípios (Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha) que apresentavam conurbação a época, além de instituir o CODIVIT.
LC nº 58, de 21 de fevereiro de 1995	Instituiu a RMGV com os 5 municípios (Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha) que compõem a Grande Vitória, definiu as FPICs da Região, bem como a instituiu o CMGV visando a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.
LC nº 159, de 08 de julho de 1999	Inseriu mais 1 município (Guarapari) à RMGV. O sistema de gestão permaneceu inalterado.
LC nº 204, de 21 de junho de 2001	Inseriu mais 1 município (Fundão) à RMGV que passou a contar com 7 municípios metropolitanos. Além disso, a LC alterou o desenho do Sistema Gestor ao excluir a Secretaria Executiva do Conselho e o CPMGV. No entanto, o Conselho Metropolitano ainda continua responsável pela gestão da RMGV apresentando 17 membros.
LC nº 318, de 18 de janeiro de 2005	Alterou completamente o Sistema Gestor da RMGV ao excluir o CMGV e criar o COMDEVIT como no espaço de discussão e deliberação das ações governamentais. Instituiu, ainda, o FUMDEVIT. Atribuiu ao IJSN a responsabilidade de órgão de

Apoio Técnico e Secretaria Executiva do Conselho, além de responsável pela operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano.

Fonte: elaboração própria do autor com base na Legislações da RMGV, 2020.

Mapa 03 - Municípios da RMGV a partir do ano de instituição



Fonte: IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2020).

A despeito da LC n° 318/2005 ter estabelecido o sistema gestor da RMGV, a Região Metropolitana da Grande Vitória passou por mais uma modificação⁷⁸, ainda no ano de 2005, mediante a promulgação da Lei Complementar n° 325⁷⁹, de 16 de junho de 2005, no qual se ancora a atual estrutura de organização institucional do Sistema de Gestão da RM da Grande Vitória. Diante disso, a próxima seção analisa esse arranjo a partir da legislação e da pesquisa de campo realizada *in loco* na RMGV com os atores responsáveis por sua gestão (governamentais e sociais) e com os atores que atuaram durante o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

3.2.2. Estrutura Institucional e Distribuição de Competências

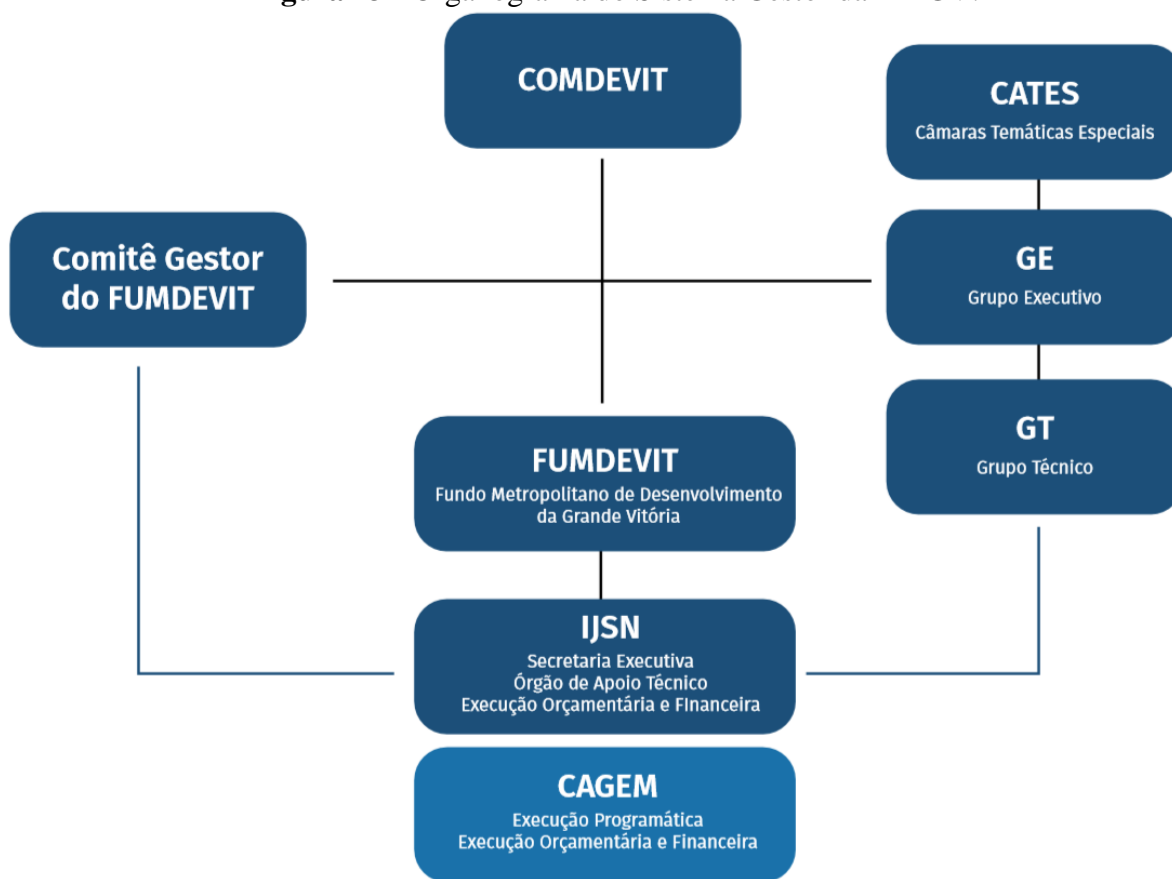
Apesar da instituição do PDUI, como determinado pelo Estatuto da Metrópole, ter sido viabilizado através da promulgação da LC n° 872, de 07 de dezembro de 2017, a Região Metropolitana da Grande Vitória não passou por nenhuma alteração normativa no campo da organização institucional com essa legislação. Desse modo, a LC n° 325/2005 permaneceu regendo a operacionalização do Sistema Gestor da RMGV. Em face disso, a presente seção se debruça sobre a análise da LC n° 325/2005 (e Decretos que viabilizaram a operacionalização da presente Lei) e das entrevistas que foram realizadas durante a pesquisa de campo.

A Lei Complementar n° 325/2005 – a presente legislação deu nova redação a LC n° 318/2005 – estrutura a organização institucional da RMGV através das seguintes instâncias de gestão metropolitana: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, as Câmaras Temáticas Especiais (CATES), o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, o Comitê Gestor do FUMDEVIT, o Instituto Jones dos Santos Neves, o Grupo Executivo (GE) e Grupo Técnico (GT). Desse modo, a análise da legislação, a seguir, ocorre por cada órgão que integra o Sistema Gestor da RMGV. A Figura 13 ilustra o organograma do Sistema Gestor da RMGV responsável pelo planejamento, gestão, governança e execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Vitória.

⁷⁸ Essa modificação, segundo Venerano (2015), ocorreu em função da reforma administrativa que aconteceu na esfera do Governo Estadual do Espírito Santo, onde o IPES (Órgão de Apoio Técnico e Secretaria Executiva do COMDEVIT) – atual IJSN – foi vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Desse modo, diante dessas alterações governamentais, a publicação da LC n° 325/2005 se originou desse contexto histórico.

⁷⁹ O texto deu nova redação aos dispositivos na LC n° 318/2005.

Figura 13 - Organograma do Sistema Gestor da RMGV.



Fonte: IJSN (2018b).

a) Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

O COMDEVIT é a instância máxima de discussão das decisões de cunho metropolitano da RMGV. O Conselho possui caráter deliberativo e tem por finalidade, como destacado no Art. 5º da LC nº 325/2005, o apoio no desenvolvimento, na integração e na compatibilização das políticas públicas e pesquisas que foquem nas ações de interesse comum da RM da Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2005b). Estas finalidades, por sua vez, estão baseadas à luz dos seguintes princípios (destacados na LC nº 318/2005): a) federalismo; b) cooperativismo; c) autonomia municipal; e d) cogestão entre o poder público e a sociedade civil na elaboração das políticas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

No tocante à realização das reuniões ocorridas no COMDEVIT, em virtude posição deliberativa da instituição, estas são responsáveis pela definição das políticas governamentais que serão consideradas prioritárias na RM da Grande Vitória, ou seja, o órgão funciona como uma instância de coordenação tanto na organização do território regional urbano quanto na seleção das políticas públicas – planos, programas e projetos – que serão implementadas na RMGV. Quanto ao intervalo de tempo de uma reunião e outra, o Regimento Interno do

Conselho (Resolução do COMDEVIT n° 02/2007) determina que o órgão se reunirá, de modo ordinário, uma vez a cada três meses para tratar de três questões: a) analisar as ações que estão programadas, realizar a prestação de contas do Fundo Metropolitano e apreciar os assuntos que são considerados de interesse comum na Região Metropolitana da Grande Vitória. Já as reuniões extraordinárias, por outro lado, serão realizadas mediante as necessidades apresentadas pelos membros do Conselho. Estas reuniões, como frisado na Resolução COMDEVIT n° 02/2007, só poderão ser convocadas com uma antecedência de no mínimo 15 dias e somente o Presidente do Conselho poderá solicitar esse tipo de reunião (COMDEVIT, 2007a).

O Conselho, como mencionado anteriormente, foi criado pela LC n° 318/2005 e recebeu nova redação em relação as suas finalidades pela LC n° 325/2005. Porém, a operacionalização das atividades COMDEVIT foram sendo viabilizadas por uma série de Decretos instituídos pelo Governo do Espírito Santo. O Quadro 05, a seguir, sintetiza o conteúdo desses Decretos para se compreender como ocorreu e ocorre, atualmente, a instrumentalização das atividades do Conselho.

Quadro 05 - Síntese Jurídico-Institucional da RMGV a partir da legislação estadual

Legislação	Conteúdo
Decreto n° 1511-R, de 14 de julho de 2005	Regulamentou o COMDEVIT e o FUMDEVIT, criados pela Lei Complementar n° 318/ 2005, alterado pela Lei Complementar n° 325/2005.
Decreto n° 355-S, de 07 de abril de 2009	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado do Governo.
Decreto n° 2664-R, de 21 de janeiro de 2011	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Assim como alterou a representação do Estado na composição do Conselho.
Decreto n° 2797-R, de 30 de junho de 2011	Determinou a instalação da Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana.
Decreto n° 3886-R, de 28 de outubro de 2015	Alterou o Decreto n° 1.511-R, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do COMDEVIT e do FUMDEVIT.
Decreto n° 4069, de 24 de fevereiro de 2017	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional da Governadoria, na forma instituída pela Lei n° 3.043, de 31/12/1975. Ademais, estabeleceu a Presidência do Conselho ao IJSN.
Decreto n° 4069, de 24 de fevereiro de 2017	Determinou a presidência do COMDEVIT a Secretaria de Estado de Governo.

Fonte: elaboração própria do autor (2020) com base nas Legislações da RMGV.

A partir das alterações advindas dos Decretos, ao longo dos anos, a composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória foi sendo levemente modificada no que toca aos representantes estaduais. De acordo com o Decreto nº 4069/2017, o COMDEVIT conta com 17 assentos, sendo (ESPÍRITO SANTO, 2017): 7 destinados aos Secretários Estaduais⁸⁰, 7 designados aos representantes municipais⁸¹ (1 de cada município metropolitano) e 3 determinados aos representantes da sociedade civil indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES). Já em relação ao tempo de mandato dos conselheiros, a legislação determina (ESPÍRITO SANTO, 2015c) que os representantes (titulares e seus respectivos suplentes) irão exercer uma gestão por um período de 24 meses, sendo permitido, apenas, uma recondução desse mandato.

Com relação à Presidência do Conselho, esta também foi sendo alterada de acordo com as vigências de cada Decreto publicado pelo Governo estadual. O período que compreende, por exemplo, outubro de 2015 a fevereiro de 2017, atribuiu a presidência do Conselho ao gestor responsável pela SEDURB (ESPÍRITO SANTO, 2015). Em 24 de fevereiro de 2017, mediante a instituição do Decreto nº 4069/2017, o cargo – Presidência do COMDEVIT – passou a ser exercido pelo Diretor-Presidente do IJSN. Ademais, a legislação também vinculou o Conselho à estrutura organizacional da Governadoria (ESPÍRITO SANTO, 2017)⁸². Já em 2019, o Conselho passou a ser presidido pelo gestor responsável pela Secretaria de Estado de Governo (IJSN, 2019)⁸³ como ilustrado na Figura 14.

⁸⁰ 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB); 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES); 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP); 1 assento ao Gestor responsável pelo IJSN; 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA); e 1 assento ao Secretário da Secretaria de Estado do Governo (SEG).

⁸¹ A preferência de participação municipal no Conselho se dá aos Prefeitos.

⁸² Essa mudança foi relevante, uma vez que o COMDEVIT, do momento de sua criação até a instituição do Decreto nº 4069/2017, sempre foi vinculado a estrutura das Secretarias de Estado do ES.

⁸³ Além da indicação do Secretário da pasta de Estado de Governo, também foi incorporado a composição do COMDEVIT a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), como indicado pelo IJSN (2019a).

Figura 14 - Secretário de Estado de Governo assumindo a Presidência do COMDEVIT em 2019



Fonte: IJSN (2019).

Quanto a esfera de atuação de ações estratégicas traçadas pelo Conselho, o órgão procede suas atividades alicerçadas nos seguintes pilares: sistema de informações da RMGV (no qual se busca gerar insumos para o planejamento da Região); realização de estudos de caráter técnico e elaboração de projetos executivos que foquem no interesse metropolitano; e por fim, na execução de pesquisas e formulação de PDs dos municípios metropolitanos (ESPÍRITO SANTO, 2005b; MONTEIRO, 2017).

Com relação as FPICs da Região, o Conselho delibera sobre os 12 campos funcionais presentes no Art. 4º, § 1º da LC nº 318/2005, são eles: 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 318/2005a). A legislação ainda permite que sejam incorporadas outras funções públicas interesse comum a partir das deliberações do Conselho.

b) Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

O FUMDEVIT foi igualmente criado no mesmo momento do COMDEVIT pela LC nº 318/2005 e recebeu nova redação quanto as finalidades pela LC nº 325/2005. O órgão tem como finalidade “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de

interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV” (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 2). Quanto a sua associação, o Fundo Metropolitano é vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Já no que corresponde aos recursos captados para o FUMDEVIT, estes advêm na proporção de 60% de investimento da esfera estadual do Espírito Santo e 40% é provido pelas esferas municipais metropolitanas, de modo proporcional, em relação a participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como destacado no conteúdo do Art. 12 da Lei Complementar nº 318/2005. Estes recursos destinados ao Fundo Metropolitano, por sua vez, são repassados pelos entes governamentais conforme o cronograma estabelecido no âmbito do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2005a). Com o intuito de assegurar que os recursos sejam aplicados no Fundo Metropolitano, a legislação determinou, ainda, que as gestões do estado e dos municípios devem incluir, em suas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA), as estimativas de capital para o FUMDEVIT.

A gerência desses recursos aplicados no FUMDEVIT ficou sob incumbência do Comitê Gestor do Fundo Metropolitano. Este Comitê é constituído por 5 membros eleitos – além de seus respectivos suplentes – pelo Conselho, sendo: 2 representantes do estado, 2 representantes dos municípios metropolitanos e 1 representante da sociedade civil. Quanto as suas competências, o Comitê apresenta 3. A primeira incide no ato de supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do Fundo Metropolitano – aprovado e deferido pelo Conselho – que esteja previsto na LOA estadual. A segunda competência recai na atitude de subsidiar o Conselho e o Instituto Jones dos Santos Neves na elaboração das Propostas Orçamentárias anuais do Fundo. Por fim, a terceira competência cai sobre o ato de acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e mecanismos similares (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

c) Instituto Jones dos Santos Neves

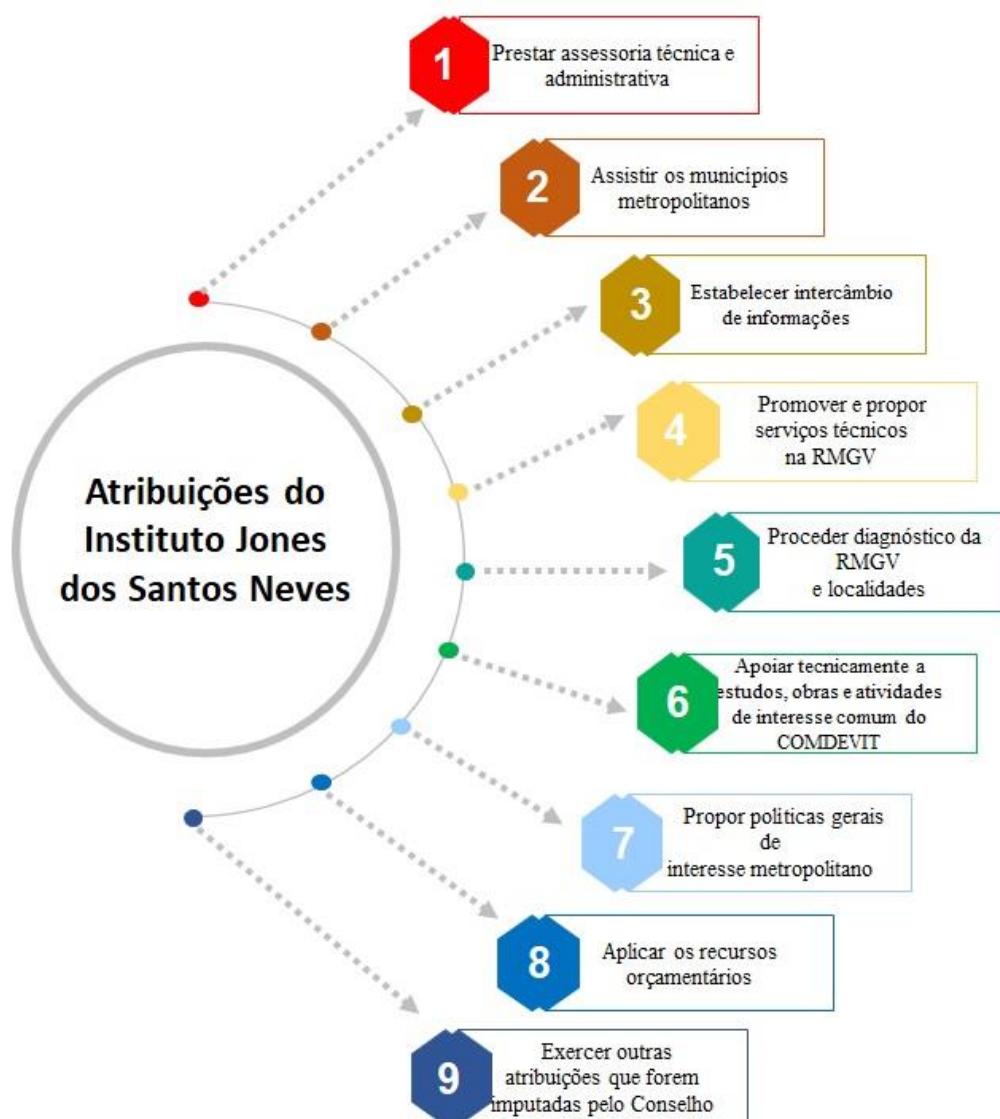
O IJSN⁸⁴, a partir das LCs nº 318/2005 e nº 325/2005, passou a exercer um papel de relevância na organização institucional do Sistema Gestor da RMGV, pois foi designado como órgão responsável pelo apoio técnico do Conselho Metropolitano, bem como passou a desempenhar a função de Secretaria Executiva do COMDEVIT no que diz respeito à assessoria

⁸⁴ O IJSN foi instituído, originalmente, como a Fundação Jones dos Santos Neves em 31 de dezembro de 1975. Em 27 de outubro de 1980, em virtude da publicação do Decreto 1.469-N, foi transformado em uma autarquia, no qual passou a ser denominado como Instituto Jones dos Santos Neves.

técnica-administrativa e instrumentalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano (ESPÍRITO SANTO, 2005b).

No que diz respeito a sua vinculação, o Instituto Jones se encontra ligado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). A finalidade do IJSN é a de produzir estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas – planos, programas e/ou projetos – no estado e suas regiões com foco no desenvolvimento socioeconômico do território do ES. Quanto as suas competências no Sistema Gestor da RMGV, a legislação determina que ao IJSN ficou incumbida 9 atribuições como exposto na Figura 15.

Figura 15 - Atribuições e Competências do IJSN



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base nas LCs n° 318/2005 e n° 325/2005.

O fato de o IJSN exercer as funções de: a) Secretaria Executiva; b) de apoio técnico ao Conselho e c) de operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano, faz com que as medidas tomadas pelas Leis Complementares – n° 318/2005 e n° 325/2005 – sejam consideradas como um ponto chave na organização institucional da RM da Grande Vitória, uma vez que o Sistema Gestor da Região não contava, anteriormente, com um órgão responsável por essas funções. Além disso, o Instituto Jones conta com um arsenal histórico de pesquisas e estudos produzidos ao longo das últimas décadas. No entanto, deve ser lembrado que, apesar da relevância do Instituto para a operacionalização do Sistema Gestor da RMGV, a instituição não atua de modo exclusivo nas atividades de planejamento e gestão da Região em função de ser uma autarquia do Governo focada no desenvolvimento socioeconômico do estado do Espírito Santo.

Ainda na estrutura do Instituto Jones, no que tange ao Sistema Gestor da RMGV, também foi criada a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (CAGEM) em nível de execução programática do COMDEVIT e execução orçamentária-financeira do FUMDEVIT. Para que as atividades ocorressem de modo efetivo, ficou determinado, no conteúdo do Art. 2° da LC n° 325/2005, que a CAGEM é hierarquicamente subordinada ao Diretor-Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (ESPÍRITO, SANTO, 2005b). Todavia, como destacado por Monteiro (2017), as competências da CAGEM foram desfeitas pela reforma administrativa ocorrida no ano de 2011, fazendo com o que o IJSN voltasse a ter a competência pela Secretaria Executiva do Conselho e operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano. Apesar disso, a estrutura administrativa da CAGEM permanece (MONTEIRO, 2017).

d) Câmaras Temáticas Especiais

As CATES são concebidas por deliberação de 2/3 dos membros que compõem o Conselho Metropolitano como estabelecido pela Lei Complementar n° 318/2005. A criação dessas Câmaras tem por intuito apresentar e debater proposições e projetos referentes as matérias específicas pelas quais foram criadas no âmbito do COMDEVIT – com temas prioritários de interesse comum da RMGV – segundo o conteúdo dos artigos 9° e 10 da Lei. Quanto a sua natureza, as conclusões dos estudos realizados pelas CATES apresentam caráter consultivo para, posteriormente, serem submetidas e discutidas na esfera do Conselho. Logo após a esse procedimento, as resoluções das CATES são aprovadas ou não pelos conselheiros (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

Já em relação a composição dos seus membros, as CATES são formadas por, no mínimo, 3 representantes efetivos e 3 suplentes de cada órgão, sendo:

- I - representantes dos órgãos públicos, ligados aos campos funcionais específicos;
- II - representantes do Poder Legislativo Estadual e das Câmaras Municipais dos Municípios que compõe a RMGV;
- III - representantes da sociedade civil, incluindo-se movimentos sociais, entidades de classe, organizações empresariais, dentre outros (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 6)

f) Grupo Executivo e Grupo Técnico

Dentro da estrutura do Sistema Gestor ainda operam o Grupo Executivo e o Grupo Técnico. O GE foi criado através da Resolução do COMDEVIT n° 05/2007. O Grupo Executivo é constituído com os representantes de cada uma das instituições que integram o Conselho Metropolitano, tendo por atribuição a hierarquização dos projetos a serem implementados na RMGV (COMDEVIT, 2007b). Os membros do GE, como apontado VENERANO *et al.* (2018), apresentam uma atuação contínua nas deliberações da RM da Grande Vitória, muitas das vezes substituindo os prefeitos nos assentos destinados aos municípios metropolitanos.

O GT, por sua vez, foi concebido originalmente como Grupo de Trabalho de acordo com a referida Resolução citada, que incumbiu a esses Grupos a priorização dos projetos. Entretanto, a partir da publicação da Resolução do COMDEVIT n° 09/2007, os GTs passaram a ter a responsabilidade pela elaboração de estudos, projetos e termos de referências e, conseqüentemente, a priorização destes na Região Metropolitana da Grande Vitória (COMDEVIT, 2007d). A alteração da nomenclatura de Grupo de Trabalho para Grupo Técnico ocorreu por meio da publicação da Resolução do COMDEVIT n° 15/2011, que além disso, aprovou a carteira de projetos a serem executados na RM da Grande Vitória no período de 2011 e 2012 (COMDEVIT, 2011).

Buscando apresentar uma síntese sobre a institucionalização do Sistema Gestor da Região Metropolitana da Grande Vitória, o Quadro 06, abaixo, aborda a existência dos elementos na esfera da organização institucional da RMGV.

Quadro 06 - Síntese das características institucionais da RMGV

Características Institucionais Gerais	Região Metropolitana da Grande Vitória
Ano de Instituição	1995
Número de Entes Municipais	7
Regras de Ingresso	Critérios técnicos claros
Legislação de Criação	LC n° 58, 23 de fevereiro de 1995
Legislação Atual	LC n° 325, de 16 de junho de 2005
Definição das FPICs	Sim

Instituição do Sistema de Gestão	Sim
Criação de Conselho	Sim (COMDEVIT)
Participação do Governo Estadual no Conselho	Sim (07 assentos)
Participação dos Governos Municipais no Conselho	Sim (07 assentos)
Participação da Sociedade	Sim (03 assentos)
Regra de Decisão no Conselho	Voto majoritário com igualdade no peso entre os municípios
Criação do Fundo Metropolitano	Sim (FUMDEVIT)
Comitê Gestor do Fundo Metropolitano	Sim (05 membros eleitos pelo COMDEVIT, sendo: 02 estaduais, 02 municipais metropolitanos, 01 sociedade civil)

Fonte: elaborado pelo autor, 2020.

A forma como a organização institucional de uma RM vai sendo desenhada incentivará a promoção (ou não) da gestão e da governança metropolitana nessa região. Além disso, para que esses processos – gestão e governança – ocorram, de modo efetivo, é necessário que os atores envolvidos de cada órgão ou segmento tenham em mente uma clara definição de suas atribuições e competências dentro do sistema de gestão.

Ao verificar o caso da RMGV, sob o pressuposto lançado acima, apesar da estrutura organizacional e a distribuição de competências – oriundas da LC n° 325/2005 – ocorrer de forma clara e objetiva, conforme apontado na legislação, identificou-se que dois dos atuais representantes estaduais no Conselho Metropolitano desconhecem a organização institucional do Sistema Gestor da RM da Grande Vitória, assim como não sabem como são operacionalizadas as atividades do COMDEVIT como elucidado na fala do Entrevistado C (Representante GE estadual):

[...] confesso que a forma como foi estruturado o Conselho Gestor eu não tenho conhecimento. Eu estou me incorporando agora nesse processo. Nunca trabalhei e nem estudei sobre a região metropolitana de Vitória. Não fiz nenhuma reunião ainda e, de fato, eu não sei como agir [...] eu fui apenas informado que a governança vai ser composta por esse e esse órgão, mas eu ainda não fui informado institucionalmente como é que funciona esse grupo de trabalho (ENTREVISTADO C, 2019).

De modo similar, o Entrevistado D (Representante GE estadual) aborda que desconhece a estrutura do Sistema Gestor da RMGV, apesar de ressaltar a importância de integrar as instituições – sem mencionar quais – que fazem parte do Conselho. Nas palavras do gestor:

eu não sei dizer quais instituições fazem parte do Sistema Gestor da Grande Vitória. Sei que são muitas e são muito importantes para o desenvolvimento do estado. Sei que temos que integrá-las. Mas veja, eu fui indicado para fazer parte de algo que desconheço totalmente [...] então eu não sei nem como e o que fazer nesse Conselho (ENTREVISTADO D, 2019).

Os outros dois entrevistados que também representam o poder estadual na gestão do Conselho (no momento que a pesquisa de campo foi realizada), por outro lado, destacaram quais instituições faziam parte do Sistema Gestor com destaque para o IJSN. Segundo o Entrevistado A⁸⁵ (Conselheiro COMDEVIT estadual), “[...] a principal instituição, sem sombra de dúvidas, é o Instituto Jones. Além do Instituto, o Governo do estado ainda participa por meio de algumas secretarias específicas e os municípios também atuam no COMDEVIT [...] também temos um Fundo Metropolitano e um Comitê desse Fundo” (ENTREVISTADO A, 2019). O Entrevistado B (Conselheiro COMDEVIT estadual), seguindo a mesma linha, menciona que: “o Sistema de Gestão da Região é composto pelo COMDEVIT, FUMDEVIT, Instituto Jones e o Grupo Executivo [...] obviamente que o Instituto e a Secretaria de Planejamento do estado têm maior capacidade técnica na gestão da Região” (ENTREVISTADO B, 2019).

Apesar dos quatro entrevistados (A, B, C e D) terem passado a exercer suas funções no COMDEVIT após o momento de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o esperado era que os membros desse grupo, como um todo, soubessem apresentar ao menos a estrutura básica de gestão da RMGV, em função de três motivos:

- a operacionalização efetiva do Sistema Gestor de uma RM depende do conhecimento e do grau de envolvimento dos atores envolvidos nos processos de planejamento e gestão metropolitana;
- a implementação do PDUI da RM da Grande Vitória vem ocorrendo sob a administração desses gestores, o que denota, portanto, que deveriam saber como as atividades institucionais são realizadas dentro de cada órgão do Sistema de Gestão;
- e o ente estadual, como posto na legislação brasileira (Art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988), deve exercer as ações e funções de coordenação e gestão das regiões metropolitanas.

Já no que toca as respostas dos gestores municipais – pertencentes ao Grupo Executivo dos municípios metropolitanos que representam os Prefeitos no COMDEVIT – estas se encontram, na maior parte, próximas ao que está posto na legislação (LCs nº 318/2005 e nº 325/2005), em razão desse grupo apontar o COMDEVIT como a instância máxima de deliberação do Sistema Gestor; o FUMDEVIT e seu Comitê Gestor como a organização

⁸⁵ No momento de realização das entrevistas, o Entrevistado A exercia o cargo de Presidente do COMDEVIT e Diretor-Presidente do IJSN. No entanto, no dia 15 de outubro de 2019, o Entrevistado A deixou o cargo de Presidente do Conselho e o Entrevistado B assumiu essa vaga.

incumbida pela arrecadação e operacionalização dos recursos da Região; e o IJSN como órgão que sistematiza toda a agenda técnica de trabalho na RMGV como elucidado no Quadro 07 a seguir.

Quadro 07 - Organização Institucional da RMGV segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“O [Instituto] Jones é o grande articulador. Foi ele quem juntou todos os municípios da Grande Vitória para elaboração do Plano [de Desenvolvimento Urbano Integrado]. [...] Não é fácil juntar o Grupo Executivo e Grupo Técnico e ainda por cima os Prefeitos, mesmo assim o Instituto fez isso muito bem [...]. Ainda tem o Conselho com nossa participação e Fundo.”
F (Representante GE por Vila Velha)	“COMDEVIT que é o Conselho, o Instituto Jones que uma autarquia do Governo estadual e representa a Secretaria Executiva do COMDEVIT, o Grupo Executivo que eu faço parte como representante do município.”
H (Representante GE por Serra)	“[...] Instituto Jones que é órgão responsável integrante do Governo do estado e foi o Instituto que coordenou a elaboração do PDUI e coordena as atividades do Conselho. O Conselho é formado por nós que somos representantes dos municípios da Região, pelos Secretários estaduais e pela sociedade”
I (Representante GE por Cariacica)	“[...] municípios da Grande Vitória, pastas do Governo estadual, participação das comunidades e lideranças por meio da FAMOPES. Esse grupo todo formar o Conselho[...] tem o Instituto Jones dos Santos Neves também que é o grande articulador disso tudo na Região [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Apesar disso, a Entrevistada G (Representante GE por Guarapari) e o Entrevistado J (Representante GE por Vitória) não souberam identificar como ocorre a composição do Sistema de Gestão da RMGV. Enquanto a Entrevistada G comentou que achava “o estado como o grande tomador de decisões” (ENTREVISTADA G, 2019), o Entrevistado J só indicou o município de Vitória como uma “potência na Região, pois possuímos o maior PIB” (ENTREVISTADO J, 2019). Cabe destacar que os entrevistados do GE municipal estavam presentes no momento de elaboração do PDUI, além disso, como representantes do Grupo Executivo, suas competências dizem respeito a hierarquização dos projetos a serem implementados na Região Metropolitana da Grande Vitória. Ademais, a participação e atuação dos membros do GE, nas reuniões do COMDEVIT, tornarem-se mais acentuadas em razão dos atores políticos das esferas municipais – prefeitos metropolitanos – não se fazerem tão presentes nessa instância, como foi indicado por Venerano *et al.* (2018). Mesmo assim, o gestor do município polo, Vitória, e de Guarapari desconheciam o *modus operandi* do Sistema de Gestão da Região.

Diferentemente dos representantes do Governo estadual e municipal, o grupo da coordenação do PDUI realizou apontamentos de forma convergente a respeito da organização institucional da RMGV alinhado ao que se consta na legislação como indicado no Quadro 08 abaixo.

Quadro 08 - Organização Institucional da RMGV segundo os Coordenadores do PDUI

Entrevistados	Respostas
Q (Coordenação Mobilização Social do PDUI)	“[...] o COMDEVIT que é composto por membros do estado, membros dos municípios da RM que deveriam atuar os Prefeitos, mas os mais presentes são os indicados que fazem parte do GE de cada município, membros da sociedade civil [...] além disso, temos o FUMDEVIT que garante os recursos e o Comitê do FUMDEVIT [...] e no plano de gerir mesmo esse Sistema temos o Instituto Jones que coordena os trabalhos já que funciona como Secretaria Executiva [...]”
R (Coordenação Governança Metropolitana do PDUI)	“[...] COMDEVIT composto por pelos Prefeitos ou seus representantes de cada um dos setes municípios que compõem a RMGV, sete Secretários estaduais e três representantes da sociedade civil indicados pela FAMOPES [...] então são 17 membros [...] Isso é o Conselho, além disso, existe o Fundo e o Comitê Gestor do Fundo que é composto por 3 dos 17 [...] tem a Secretaria Executiva que fica aqui no Instituto Jones dos Santos Neves, dentro do Instituto temos uma coordenação que é a CAGEM. Essa estrutura vem desde 2005 quando houve a reorganização da estruturação institucional da RM da Grande Vitória [...]”
S (Coordenação Técnica do PDUI)	“[...] as administrações do executivo municipal, a administração estadual e a FAMOPES no âmbito do COMDEVIT. Essa é a principal estrutura [pois] o Sistema Gestor está construído com representação dessas instituições [...] e a Secretaria Executiva do COMDEVIT ficou sob responsabilidade do Instituto Jones [...] Mas também temos o FUMDEVIT responsável pelos recursos e o Comitê para gerir o Fundo Metropolitano.”
T (Coordenação Geral do PDUI)	“A gente tem nosso COMDEVIT instituído por Lei Complementar [nº] 325 de 2005. No COMDEVIT temos a participação do estado, com 7 representantes, dos municípios, com 7 representantes, e da sociedade civil, com 3 representantes. Então não tem um Conselho paritário, [pois] não tem uma representatividade equilibrada [...] o Sistema de Gestão ainda conta com um Fundo e o Comitê responsável por administrá-lo, além disso, temos o Instituto Jones que funciona como Secretaria Executiva do Conselho.”
U (Coordenação Mobilidade Urbana do PDUI)	“Temos o COMDEVIT com representação do estado, dos municípios e da população participando.”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Outro apontamento relevante diz respeito às Câmaras Temáticas Especiais, pois estas não foram mencionadas por nenhum dos atores entrevistados. A partir da análise da pesquisa de campo e da análise documental acerca da legislação da RMGV, foi possível perceber primeiramente que, as CATES, por mais que tenham sido autorizadas a serem criadas pela LC

nº 325/2005, estas só foram concebidas uma única vez mediante a publicação da Resolução do COMDEVIT nº 06/2007⁸⁶. No entanto, não foi encontrado – até o momento de redação final dessa dissertação – nenhum indício de concretização do funcionamento dessas Câmaras. Diante dessa ausência, a apresentação e o debate de proposições de cunho técnico – competências das CATES – acabam por serem desempenhadas pelos GTs que são constituídos por membros do Governo estadual, membros dos governos municipais metropolitanos e representantes da sociedade civil indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo. Monteiro (2017) confirma essa realidade e acrescenta que essa prática se tornou algo positivo para o funcionamento das instituições da RMGV, pois mesmo com a não operacionalização das CATES efetivamente, a realização de reuniões mais constantes entre os GTs tem possibilitado uma maior transferência de informações entre os membros desse grupo. E em função disso, os gestores dos municípios menos estruturados, a exemplo de Viana, Guarapari e Fundão, passaram a contar com as experiências vivenciadas de planejamento e gestão daqueles que apresentam expertise nos temas dos projetos discutidos pelos Grupos Técnicos.

Estas reuniões, por sua vez, vêm sendo possibilitadas graças ao desempenho do Instituto Jones, como órgão de Secretária Executiva do COMDEVIT, que procura integrar constantemente o diálogo entre os diversos gestores governamentais e representantes da sociedade envolvidos na organização institucional da RMGV. Esse aspecto pode ser compreendido na fala da Entrevistada K (então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI) ao destacar que o IJSN é um “órgão técnico [...] que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias, fazendo com que ele [, o IJSN,] regule esse arranjo [...] e isso acaba facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções técnicas e políticas” (ENTREVISTADA K, 2019).

Ao problematizar a questão da organização institucional das RMs, Andrade (2010) vai esclarecer a importância dos órgãos de caráter técnico para fortalecer os arranjos formais como um modo de viabilizar uma dinâmica de funcionamento institucional, política e administrativa dessas regiões. No caso da RMGV, percebe-se que o Instituto Jones dos Santos Neves pode ser considerado como o mais relevante órgão de cunho técnico como exposto em Andrade (2010), uma vez que a autarquia consegue promover a dinâmica de funcionamento institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória. Esse fato se traduz na fala da Entrevistada E

⁸⁶ Foram estabelecidas 4 CATES na Resolução do COMDEVIT nº 06/2007 para tratar dos seguintes temas: Trânsito, Transporte; Saneamento Ambiental e Atendimento Social Integrado (COMDEVIT, 2007c).

(Representante GE por Viana) ao pontuar que: “[...] cada um dos municípios tende a trabalhar o seu núcleo né [...] o Instituto Jones fez com que os municípios trabalhassem a Região como um todo e não só o seu mundo que é a limitação do município” (ENTREVISTADA E, 2019). A Entrevistada S (Coordenação Técnica do PDUI) corrobora com a ideia da relevância do Instituto Jones ao destacar o arsenal de insumos produzidos pelo órgão. Segundo a Coordenadora Técnica do PDUI: “[...] os estudos que estão aqui presentes na biblioteca [do IJSN] foram usados para construção de diversos projetos dentro do próprio Governo. Quando é dada uma necessidade, então lança-se mão de terminado estudo” (ENTREVISTADA S, 2019). Contudo, a Entrevistada S também chama atenção para necessidade de ser trabalhada a dinâmica de funcionamento institucional pela instância política que é determinada pelos governos e prefeitos metropolitanos.

O apontamento apresentado pela Entrevistada S – de trabalhar a instância política – é verificado nas falas dos membros municipais do GE ao revelarem que a dinâmica de funcionamento institucional, sob o prisma da instância política, encontra-se, atualmente, fragilizada. Durante o processo de elaboração do PDUI, como frisado pelos atores governamentais, a operacionalização de atividades institucionais, para construção do Plano, era uma prioridade, sob a gestão do então Governador Paulo Hartung (2015-2018), no entanto, após o término dessa gestão e início do Governo de Renato Casagrande (2019-2022), a funcionalidade institucional do Sistema Gestor da RMGV começou a “[...] engatinhar [pois] apesar de toda participação, todo conhecimento, toda expertise do Instituto Jones estamos parados [...]” (ENTREVISTADO I, 2019), “[tendo em vista que] as reuniões não ocorrem mais como antes. Na verdade, elas nem ocorrem! [...] estamos entrando no sétimo mês do ano⁸⁷ e nenhuma ação foi efetivamente tomada pelo poder estadual que tem essa competência” (ENTREVISTADA H, 2019).

O exemplo mais notório dessa ausência, por parte da atual gestão do Governo do estado, recai no hiato de reuniões realizadas do COMDEVIT entre o período que demarca a apresentação do PDUI ao Conselho (novembro de 2017)⁸⁸ ao momento em que os membros do órgão voltaram a se reunir para a retomada de suas atividades nessa instância (outubro de 2019). A Entrevistada F (Representante GE por Vila Velha), de modo similar aos demais, confirma o caso ao relatar que dinâmica de funcionamento institucional da RM da Grande Vitória incide “[...] muito do gestor que está à frente, tanto do Governo do estado quanto dos municípios.

⁸⁷ Mês de julho de 2019.

⁸⁸ Conforme contado no *site* do IJSN (<http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/atas-das-reunioes>).

Existe o esforço, mas muitas vezes o que a gente percebe é que a pessoa que está ocupando o cargo de Governador vai ter interesse ou não. É só ver como andam as reuniões do Conselho: elas não existem mais!” (ENTREVISTADA F, 2019). Além disso, também foi indicado pela Entrevistada F que: “[...] talvez tivesse que ter realmente um órgão com independência do Governo para conseguir mesmo manter em andamento o Sistema Gestor [da RMGV]” (ENTREVISTADA F, 2019).

Quanto a distribuição de competências de cada órgão dentro do Sistema Gestor da Região, os atores apresentam, em sua grande parte, que essa distribuição ocorre bem, em razão de cada órgão e cada ente federativo (estado e municípios) cumprir de forma adequada suas atribuições como indicado na legislação. O grupo de entrevistados que representam o Governo estadual, por exemplo, expõem não haver nenhum problema nesse aspecto, além de avaliarem positivamente a distribuição de atribuições entre aqueles que participam da gestão metropolitana da RMGV. Similarmente, os Coordenadores do PDUI, à exceção da Entrevistada T (Coordenadora Geral do PDUI), corroboram que a distribuição de competências acontece de forma coesa. A Coordenadora Geral do PDUI (Entrevistada T), por outro lado, ressaltou que mesmo o Sistema Gestor operando normalmente suas atividades, deve se chamar atenção para o fato das distribuições de competências não ocorrer de modo paritário, além de não se existir um equilíbrio entre os segmentos (governamental e social) que compõem o Conselho. Nas palavras da Entrevistada T (Coordenadora Geral do PDUI): “[...] por ter um peso grande ainda do Estado, eu acho que os municípios não se veem tão partícipes, principalmente, quando eles são de alguma oposição ao Governo estadual, e a sociedade tem um papel muito importante, mas uma pequena representatividade” (ENTREVISTADA F, 2019).

Nesta mesma linha de segmento, os Secretários Municipais – representantes municipais no GE – analisam o COMDEVIT como um órgão que está sob “controle máximo do Governo estadual” (ENTREVISTADA F, 2019) com ressalva da Entrevistada E. Esses apontamentos podem ser observados no Quadro 09.

Quadro 09 - Distribuição de Competências do Sistema Gestor da RMGV segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“Quando nós vemos pela ótica da decisão final, os municípios têm o mesmo poder [...] mas não foi definido que um ou outro tem mais representatividade ou menos representatividade. Por isso, eu acredito que todas as competências estão muito bem distribuídas.”
F (Representante	“O Conselho está sob o controle máximo do Governo estadual. Eu acho que está muito na mão do Governo do estado, pois tem a maioria dos votos e

GE por Vila Velha)	isso faz com que os municípios acabem tendo um papel secundário [...] então isso também desestimula a participação deles”
G (Representante GE por Guarapari)	“Olha, o Governo fez muito e ainda faz através do [Instituto] Jones, mas ele centraliza demais as competências [...] mesmo assim eu acho que o número de pessoas do município com suas devidas competências está bom [...]”
H (Representante GE por Serra)	“[...] o modelo de distribuição de competências atual não está estabelecido perfeitamente [...] temos uma nova legislação por causa do PDUI, mas o que ainda vigora de lei para o Sistema Gestor é a legislação antiga. Penso que existe uma centralização nas mãos do Governo, mas é competência dele esse comando da Região [...] a Constituição determina isso né [...] mas precisamos trabalhar agora o que cada um irá fazer para executar o Plano”
I (Representante GE por Cariacica)	“[...] acredito, mesmo diante das dificuldades em conseguirmos executar bem nossas competências, que [a] atual distribuição seja bem feita. Precisa melhorar obviamente a questão do planejamento e também ver mais questão dos representantes dos municípios [...] afinal o estado têm 7 representantes.”
J (Representante GE por Vitória)	“[...] a gente viu uma grande manifestação de uma série gestores reclamarem sobre as competências de cada um [...] muitos pareceram ainda não sentirem representados dado o baixo o número de cadeiras no Conselho, mas também os representantes dos municípios parecem não quererem estar lá. O Governo do estado tem 7 [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

O arranjo tripartite – União, estados e municípios – que configura o sistema federativo do Estado brasileiro estabeleceu um consenso de quais são as competências constitucionais de cada esfera de governo, em função da Carta Magna de 1988 ter adotado um sistema de distribuição de responsabilidades em que não são permitidos vazios de competências, tendo em vista que todos os níveis de poder foram incumbidos com alguma tarefa para o desenvolvimento do interesse comum.

No caso da gestão das regiões metropolitanas, foi determinado por força do Art. 25, § 3º da Constituição de 1988, que os entes estaduais poderiam criar e gerir as RMs. O parágrafo primeiro do mesmo artigo, por sua vez, indicou que quando não forem atribuídas competências aos demais entes federativos – União e municípios – será remetida ao ente estadual a responsabilidade para legislar sobre a matéria em questão. Esse arranjo, como exposto por Melchior e Campos (2016), foi responsável por dificultar a articulação entre os entes responsáveis pela administração das RMs, gerando, desse modo, uma falta de clareza sobre as competências de cada órgão dentro dos sistemas de gestão das unidades metropolitanas.

Na Região Metropolitana da Grande Vitória, foi possível perceber, através da pesquisa de campo, que os entes municipais padecem, de um modo geral, para trabalhar suas próprias atribuições locais na questão da organização institucional. Esse cenário se intensifica quando

vislumbrado sob a perspectiva regional, uma vez que as administrações municipais não conseguem se articular institucionalmente para definir quem terá competência para atuar em que na execução das políticas públicas. Há de se chamar atenção, ainda, que esse quadro foi criado em função do desenho institucional do modelo de gestão pública do neolocalismo implementado nos anos 1990, como enfatizado por Melo (1996), que acabou por determinar o comportamento – negativo – nos gestores municipais de agirem à revelia das necessidades do planejamento e gestão regional. Problema este que acomete não só a RMGV, mas que é endêmico a todas RMs brasileiras (MELO; SILVA, 2020).

No que toca a presença marcante do Governo do estado do ES no COMDEVIT, a partir da pesquisa documental, bibliográfica e de campo, é possível afirmar que a participação desse segmento sempre foi mais atuante, em função do Governo estadual sempre ter buscado primeiramente, instituir a RMGV e, por consequência, alavancar o Sistema Gestor da RM da Grande Vitória. O momento, por exemplo, de elaboração do PDUI da RMGV, como destacado pelas Entrevistadas K (então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI) e N (Representante GE estadual na época de elaboração do PDUI) só ocorreu em virtude de o Poder Executivo Estadual ter agido mais fortemente, tanto no nível político quanto técnico (por meio do IJSN), para concretização do que era estabelecido pelo Estatuto da Metrópole. Há de ressaltar, ainda, que a baixa adesão dos prefeitos metropolitanos, como elucidado pelas pesquisas realizadas por Venerano (2015) e Venerano *et al.* (2018), é um fator marcante para maior atuação do Governo do ES na metrópole de Vitória. A fala do Entrevistado J (Representante GE por Vitória) confirma o pensamento delineado acima quando o gestor destaca que: “[...] você percebe do Governo do estado uma representatividade forte, alinhada e tudo mais, mas em contrapartida de alguns municípios você não tinha essa representatividade forte específica [...]” (ENTREVISTADO J, 2019).

Quanto a discussão dos elementos fiscais e financeiros da RMGV, estes são geridos pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória que será debatido na próxima seção.

3.2.3. Elementos Fiscais e Financeiros

Nas RMs, a fonte em geral tomadora de recursos para os projetos metropolitanos, de acordo com Melo e Silva (2020), acaba provindo da esfera estadual em função da maior capacidade de arrecadação desses entes governamentais. Além disso, como frisado pelos autores (MELO; SILVA, 2020), os estados podem investir nos territórios conjuntos, em

projetos que ultrapassam a barreira de um município e outro. Desse modo, muitas das vezes, as gestões municipais optam por esperar a “liderança” da administração estadual quando se trata de questões financeiras nas regiões metropolitanas (MELO; SILVA, 2020).

Na Região Metropolitana da Grande Vitória, o FUMDEVIT tem seus recursos compostos, como posto na legislação, de 60% de recursos do Governo estadual e 40% de recursos aplicados pelas administrações municipais (proporcionalmente a sua quarta parte do ICMS). O objetivo dessa operação é criar uma fonte financeira para bancar estudos, pesquisas, bancos de informações, projetos e questões de natureza metropolitana que são de interesse comum entre Estado e municípios integrantes da RM da Grande Vitória. Já no tocante a Carteira de Projetos do Sistema Gestor da RMGV, esta é executada com os recursos oriundos do FUMDEVIT, que por sua vez, é aprovada e tem os valores orçados pelo COMDEVIT.

Desse modo, os recursos só são aportados no FUMDEVIT de acordo com os projetos que forem entrar em vigor na RMGV e não depositados de modo mensal e anual. Apesar de ter sido instituído desde 2005, não há uma obrigatoriedade dos governos municipais e estadual de aportarem recursos ao Fundo Metropolitano, tendo em vista que não existe nenhum instrumento de coerção para que isso aconteça. Segundo a Coordenadora Técnica do PDUI, a captação de recursos para o Fundo Metropolitano “[...] funciona como acordo de cavalheiros: nós temos um acordo, nós fazemos parte de uma região metropolitana e para que essa região se desenvolva, em um determinado momento, é necessário um projeto específico. Então nós vamos todos custear esse projeto” (ENTREVISTADA S, 2019). Apesar disso, a gestora ainda menciona que “[...] depende absolutamente da vontade dos municípios aderirem ou não a esse tipo de rateio já que não existe uma coerção possível para que eles, de fato, aloquem recursos ao Fundo” (ENTREVISTADA S, 2019).

Este ponto fica claro ao ser verificado como foi realizado a alocação de recursos para produção do PDUI da RMGV. No período inicial de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM da Grande Vitória, o Brasil passava pela Crise Econômica de 2016 que retraiu a economia nacional em cerca de 3,3% (SILVA, 2017), atingindo a todos entes governamentais. Desse modo, os municípios metropolitanos da RMGV acabaram não tendo como realizar aporte de recursos ao FUMDEVIT, como afirmado pela Coordenadora Geral do PDUI da Região (ENTREVISTADA T, 2019). Diante disso, o recurso para viabilização do PDUI se deu a partir do saldo financeiro remanescente do FUMDEVIT somado ao recurso

investido pelo Governo do estado (ENTREVISTADO R, 2019; ENTREVISTADA S, 2019; ENTREVISTADA T, 2019).

Ainda assim, os representantes do Governo do ES que atuam no momento de implementação do Plano, alegam que “historicamente só o estado contribuiu efetivamente no Fundo, os municípios, por outro lado, o fazem quando querem” (ENTREVISTADO A, 2019) “[,] já que não existe uma obrigatoriedade [...] Portanto, o FUMDEVIT não pode ser chamado de fundo compartilhado dada a dificuldade dos municípios em fazer isso acontecer [...]” (ENTREVISTADO B, 2019). O exemplo do notório disso recai no fato da gestão da RMGV não ter conseguido colocar em andamento projetos relacionados ao PDUI, como frisado pela Entrevistada T (Coordenadora Geral do PDUI): “Na prática, os projetos que estão ligados diretamente ao PDUI não estão andando, pois é necessário solicitar recursos dos municípios para dar continuidade ao que foi planejado” (ENTREVISTADA T, 2019).

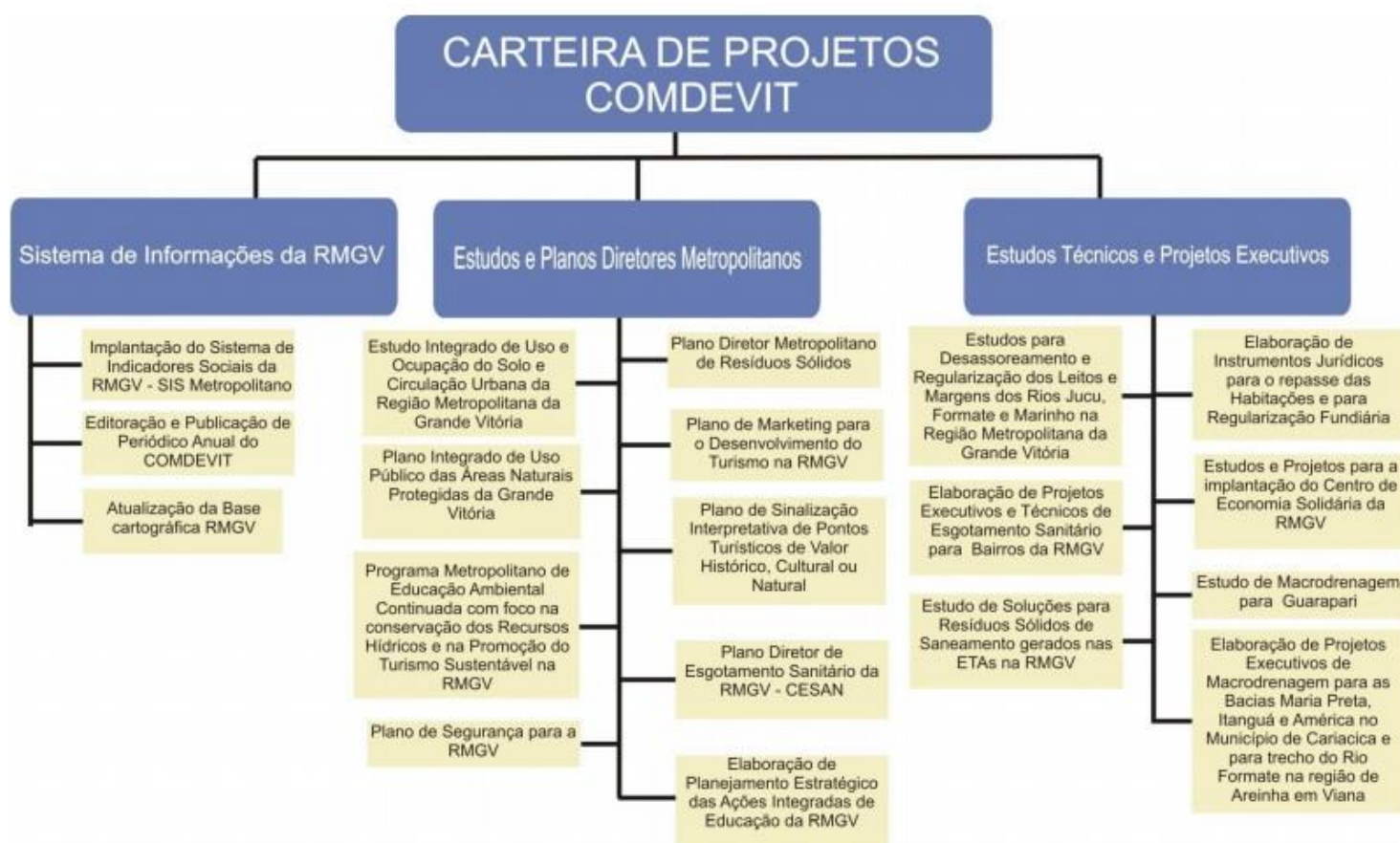
A visão dos representantes municipais, no entanto, diverge dos Conselheiros estaduais no COMDEVIT. Segundo os entrevistados municipais do GE, as prefeituras só não alocaram recursos no Projeto do PDUI em razão da crise econômica que pairava no ano de 2016. Entretanto, esse segmento de atores reconhece que o maior investidor no Fundo Metropolitano da RMGV – até os dias de hoje – para viabilização dos projetos é o Governo do ES (ENTREVISTADA E, 2019; ENTREVISTADA F, 2019; ENTREVISTADA G, 2019; ENTREVISTADA H, 2019; ENTREVISTADO I, 2019).

Percebe-se, de modo geral, que os investimentos nos fundos metropolitanos – importantes para viabilização das políticas públicas – só irão ser vislumbrados como positivos pelos gestores municipais e estaduais sob dois aspectos: o primeiro diz respeito as dificuldades que irão surgir em função da ausência de políticas públicas integradas para sanar os problemas comuns nas RMs; o segundo aspecto se refere aos benefícios oriundos da execução dessas políticas públicas de modo integrado, promovidas em uma RM, reverberando um saldo positivo nos âmbitos locais. Isso se confirma quando a Entrevistada O (Representante GE estadual na época de elaboração do PDUI) fala que:

A melhor forma das coisas acontecerem na região metropolitana é integrando as forças, não dá para pensar que dá para fazer projetos separados. Esses assuntos que a gente sabe que têm interesse comum para os municípios, sobretudo para os cinco mais integrados [Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana], mais próximos, mais conurbados, não tem como você pensar que vai resolver um problema de segurança pública isoladamente em um município sem nenhum impacto no vizinho. Não tem como pensar em resolver uma questão de mobilidade, de transporte, da infraestrutura viária, se não olhar o cenário integrado. Os municípios têm funções complementares.

Em relação a Carteira de Projetos do COMDEVIT (Figura 16) com financiamento do FUMDEVIT, foram constatados estudos, planos e projetos, entre o período de 2005 a 2010, voltados a três grandes áreas, são elas: a) Sistema de Informações da RMGV; b) Estudos e Planos Diretores Metropolitanos; e c) Estudos Técnicos e Projetos Executivos.

Figura 16 - Carteira de Projetos COMDEVIT



Fonte: IJSN (2010).

Essas e outras ações têm permitido possibilitar o acúmulo, entre os integrantes do Sistema Gestor da RM da Grande Vitória, de informações e experiências a respeito das matérias principais da Região, fazendo que os atores técnicos – GE, GTs e IJSN – se aperfeiçoem cada vez mais para se discutir o planejamento e as intervenções necessárias nos temas inerentes a gestão metropolitana. Além de promover um maior debate entre os atores políticos.

Ainda assim, muitas são as dificuldades postas a questão da organização institucional da RMGV. Buscando apresentar este ponto, a próxima seção debate quais são os principais desafios presentes na organização institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória.

3.2.4. Principais Desafios da Organização Institucional

Ao longo das últimas décadas, a organização institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória passou por diversas transformações no que compete a sua estrutura institucional. Estas mudanças buscaram aprimorar o Sistema de Gestão da Região, sobretudo no tocante ao desenho institucional do Conselho e Fundo Metropolitano assim como seu órgão de apoio técnico-administrativo. Todavia, a despeito das modificações organizacionais ocorridas, alguns pontos ainda criam obstáculos para o exercício pleno da organização institucional da RM da Grande Vitória.

Nacionalmente, como verificado em estudos sobre a questão da organização institucional das RMs no contexto do EM (CAMPOS, SOARES; ARAÚJO, 2016; BARRETO; BARRETO; MELO, 2018; LOPES; MASULLO, 2018; RODRIGUES *et al.*, 2018; SILVA *et al.*, 2018; VICTORIA; SZTOLTZ, 2018) é possível observar que os conselhos metropolitanos são acometidos de um problema comum e geral nas regiões metropolitanas: a representação dessas instâncias são substituídas, a cada dois anos, em razão dos pleitos eleitorais intercalados para os poderes executivos e legislativos nas esferas estaduais e municipais. Isso acaba gerando obstáculos para o estabelecimento da integração e dinâmica de ações e políticas entre os atores envolvidos no processo de planejamento, gestão e governança desses órgãos.

Na RM da Grande Vitória, o COMDEVIT – instância de deliberação máxima do Sistema Gestor – enfrenta continuamente problemas com os diversos atores, sejam eles políticos (estaduais ou municipais), técnicos (estaduais ou municipais) e sociais. No Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, especificamente, em função da legislação que o rege definir que os seus representantes só poderão exercer um mandato por um período de dois anos – com uma recondução desse mandato – estes em um determinado momento não poderão mais se fazer presentes no órgão como conselheiros. A consequência será a perda de continuidade nas discussões e construções dos projetos metropolitanos como enfatizado por todos os entrevistados nessa pesquisa como um dos primeiros desafios a organização institucional da RMGV.

O debate acerca das competências de cada ente federativo – levando em consideração apenas o estado e 7 municípios que integram a RMGV – também se caracteriza como um dos desafios a organização institucional da RM da Grande Vitória como visto anteriormente. Os gestores municipais ao passo que exigem uma maior atuação do Governo estadual para tratar sobre a pauta metropolitana na Região, muitas vezes agem à revelia das necessidades do

planejamento e gestão regional ao cuidarem dos problemas locais que deveriam ser tratados de modo coletivo na RMGV. Os estudos de Zanotelli (2010) e Wingler e Mendonça (2019) confirmam tal caso e ainda acrescentam que essa problemática é decorrente da baixa cooperação – esse ponto será abordado na seção da governança metropolitana – entre os municípios metropolitanos da Região Metropolitana da Grande Vitória.

O terceiro desafio para organização institucional da RMGV, por sua vez, recai no desenho do COMDEVIT, em razão do arcabouço institucional do Conselho não contemplar o mesmo número de assentos para os representantes da sociedade civil. Apesar dos atores sociais terem assento e poder de voto no Conselho Metropolitano, como posto na legislação, não existe uma paridade quanto a participação dos representantes governamentais e sociais, uma vez que a sociedade civil, por meio da FAMOPES, só pode indicar 3 representantes, enquanto o Governo do ES indica 7 e os municípios participam com um representante cada, totalizando 7 também. Desse modo, faz-se necessário assegurar o mesmo número de representantes da sociedade civil aos dos atores governamentais na esfera deliberativa da RMGV, tendo em vista que não é possível ratificar nenhum processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas sem a participação igualitária dos atores sociais.

A despeito do desenho institucional do Sistema Gestor ser bem estruturado, em muitos pontos, ainda é possível colocar um dos desafios a organização institucional da Região na não criação de uma instância executiva formada nos moldes que determina o Estatuto da MetrÓpole. Quando o EM foi promulgado, em janeiro de 2015, a estrutura organizacional que rege a gestão da RMGV completou 10 anos de vigência. O Estatuto da MetrÓpole determinou, por meio da Lei nº 13.089/2015, o estabelecimento de uma estrutura básica para consolidação da governança metropolitana que ocorreria mediante alterações na organização institucional das unidades metropolitanas através da instalação de: a) uma instância executiva (com participação de representantes do Poder Executivo dos entes federativos); b) uma instância colegiada deliberativa (com participação de representantes da sociedade civil); c) da organização pública (mediante o agrupamento de funções técnico-consultivas); e, por fim, d) do estabelecimento de um sistema integrado para alocação de recursos e de prestação de contas da região metropolitana ou aglomeração urbana (BRASIL, 2015a).

Ao não criar uma instância executiva com participação de representantes do Poder Executivo dos entes federativos, a gestão da RM da Grande Vitória não conseguiu contemplar todas as exigências estipuladas no Estatuto da MetrÓpole (Art. 8º, inciso I) em relação a

adequação da estrutura institucional. O motivo para não criação dessa instância, como apontam as entrevistas do grupo dos Coordenadores do PDUI e da então Presidente do COMDEVIT e IJSN, incide na opção tomada pelo então Governador, Paulo Hartung, de cumprir o prazo – janeiro de 2015 – determinado pelo EM de elaborar o PDUI em função da cláusula de improbidade administrativa que havia anteriormente. Segundo os entrevistados, não seria possível modificar a estrutura institucional da RMGV ao mesmo tempo que ocorria o processo de elaboração do PDUI da Região dada a magnitude de ambos os projetos. Desse modo, a gestão estadual decidiu apenas concluir o processo de elaboração do Plano para, em um momento posterior, realizar as adequações do Sistema de Gestão, uma vez que não havia nenhuma disposição coercitiva como no caso da não elaboração do PDUI. Ademais, não havia na época um consenso, entre os Coordenadores do PDUI e demais gestores, acerca de como se instituiria e operacionalizaria a instância executiva, além do hiato de mais informações no EM sobre o formato jurídico dessa instância. Cabe ressaltar, todavia, que passados 3 anos de elaboração do Plano não foi tomada nenhuma medida para atender ao estabelecido no Art. 8º, inciso I do EM.

Com vista a contribuir na visualização dos apontamentos e resultados analisados no primeiro eixo deste trabalho, o Quadro 10 apresenta uma síntese das conclusões desta seção.

Quadro 10 - Síntese da Organização Institucional da RMGV

Organização Institucional
Estrutura Institucional e Distribuição de Competências
<p>A Região Metropolitana da Grande Vitória é uma RM brasileira localizada no estado do Espírito Santo, posicionada na Região Sudeste do país, criada em 1995 por Lei Complementar. A criação da RMGV, igualmente as demais RMs do período do pós redemocratização do Estado brasileiro, ocorreu devido a institucionalização por parte do Governo estadual. A RM da Grande Vitória abrange 7 municípios do ES: Vitória (polo metropolitano), Vila Velha, Serra, Cariacica (que apresentam nível muito alto de integração para com o polo), Viana (que contém nível alto de integração para o com polo), Guarapari (que manifesta nível baixo de integração para o polo) e Fundão (que expressa nível muito baixo de integração para com o polo).</p> <p>A Região possui um Sistema de Gestão que se encontra ancorado na legislação das LCs nº 318/2005 e nº 325/2005. Os órgãos que, por sua vez, integram o Sistema Gestor da Região são: o COMDEVIT (formado por 17 membros – atores governamentais e sociais), o FUMDEVIT e Comitê Gestor, o IJSN e a CAGEM, as CATES e os GE e GT.</p> <p>Quanto a distribuição de competências: o COMDEVIT é responsável por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aprovar a proposta de instituição e promoção de instrumentos de planejamento do interesse metropolitano; • propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum;

- aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, TRs e Plano de Aplicação do FUMDEVIT;
 - apreciar planos, programas e projetos (públicos ou privados);
 - sugerir aos entes federativos situados na RMGV a adoção de providências necessárias a normatização das FPICs;
 - aprovar e encaminhar propostas referentes aos PPAs, LDOs e as LOAs;
 - propor ao estado e municípios alterações tributárias;
 - comunicar os órgãos que atuam na RMGV as deliberações sobre os planos;
 - elaborar e aprovar seu regimento;
 - deliberar a respeito da proposta do cronograma de repasse de recursos dos entes federativos ao FUMDEVIT;
 - deliberar acerca de quaisquer matérias de impacto metropolitano.
- o FUMDEVIT é responsável por:
- dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV
- o Comitê Gestor do Fundo é responsável por:
- supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do FUMDEVIT;
 - subsidiar o COMDEVIT e o IJSN na elaboração da Proposta Orçamentária;
 - acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados.
- o IJSN e CAGEM são responsáveis por:
- assessorar tecnicamente os municípios e estabelecer intercâmbio de informações;
 - promover e propor serviços técnicos
 - diagnosticar a realidade local e metropolitana e propor políticas gerais;
- as CATES são responsáveis por:
- apresentar e debater proposições e projetos referentes as matérias específicas pelas quais foram criadas no âmbito do COMDEVIT;
- o GE é responsável por:
- hierarquizar os projetos a serem implementados na RMGV;
- o GT é responsável por:
- elaborar estudos, projetos e TRs e, conseqüentemente, priorizar quais destes serão aplicados na RMGV.

Elementos Fiscais e Financeiros

O FUMDEVIT é alimentado por recursos governamentais. Seu objetivo é criar uma fonte financeira para bancar estudos, pesquisas, bancos de informações, projetos e questões de natureza metropolitana que são de interesse comum entre Estado e municípios integrantes da RMGV. Os recursos só são aportados no Fundo de acordo com os projetos que forem entrar em vigor na RMGV.

Quanto a sua composição:

- 60% de recursos do Governo estadual;
- 40% de recursos dos governos municipais (proporcionalmente a sua quarta parte do ICMS).

Em relação ao PDUI, o projeto custou R\$ 813.000,00 e os recursos foram garantidos pelo Governo do ES mais o saldo financeiro remanescente do FUMDEVIT.

Principais Desafios da Organização Institucional

- Garantir a continuidade do debate e implementação das ações e políticas públicas entre os atores envolvidos no processo de planejamento para o estabelecimento da gestão plena, sobretudo para as ações presentes no PDUI.

- Gerir os conflitos resultantes dada a não clareza da distribuição de competências e atribuições entre os entes federativos.
- Capacitar os atores envolvidos no processo para que possam compreender as atribuições e competências de suas esferas federativas (estado e municípios), a fim de evitar a sobreposição dos interesses locais em detrimento dos interesses comuns da Região.
- Fortalecer a política regional da RMGV.
- Assegurar a mesma quantidade de assentos a sociedade civil no âmbito do COMDEVIT com vistas a inserção de uma maior gama de atores sociais e ampliação da legitimação nos processos decisórios.
- Criar uma instância executiva com participação de representantes do Poder Executivo dos entes federativos.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.3. Planejamento e Estratégia Metropolitana

Uma variável de extrema relevância a ser trabalhada na governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole diz respeito ao planejamento e estratégia metropolitana. Independentemente das ações que serão executadas, estas só podem ser viabilizadas por meio da presença de estruturas de planejamento nas esferas estaduais e âmbitos municipais para dar suporte no aparato técnico e operacional durante o processo de elaboração e implementação dos planos metropolitanos. Além disso, o planejamento metropolitano só se efetivará quando todos os atores envolvidos no processo, de fato, comprometerem-se no desenvolvimento dos planos metropolitanos.

Com a promulgação do EM, em 2015, o planejamento metropolitano no Brasil passou ter como instrumento norteador o PDUI. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado se configurou como o principal mecanismo do Estatuto para preencher as lacunas abertas do planejamento, gestão e governança das metrópoles nacionais.

No caso da RMGV, o Sistema Gestor da Região já garante tal aparato, pois no decorrer das últimas décadas, o planejamento metropolitano da RM da Grande Vitória foi sendo redesenhado até o momento da última legislação promulgada. Buscando identificar como ocorreu a elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória, bem como verificar quais são as ações, atualmente, executadas visando à implementação do Plano na RMGV, a presente seção se encontra estruturada em três momentos. Inicialmente, é destacado o processo de elaboração do PDUI para, posteriormente, debater-se sua implementação na Região fundamentada na análise da pesquisa de campo, documental e bibliográfica. A última seção se debruça sobre os principais desafios do planejamento metropolitano da RMGV.

3.3.1. Elaboração do PDUI

Concebido oficialmente em 07 de dezembro de 2017, através da Lei Complementar nº 872/2017, o PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória foi primeiro do Brasil a ser instituído juridicamente como lei cumprindo as exigências postas pelo Estatuto da Metr pole. Esse fato, como frisado pelo IPEA (2018), o colocou como um *case* de sucesso, uma vez que sua promulga o ocorreu antes mesmo de vencer o prazo estabelecido, inicialmente (janeiro de 2018), pela Lei n  13.089/2015 para elabora o dos Planos. Santos (2018b), por sua vez, classifica a situa o da institui o do PDUI da RMGV como exitosa, em razão da sua publica o ter ocorrido juridicamente como legisla o, promovendo, desse modo, uma maior segurança quanto a implementa o do instrumento. Além disso, segundo a autora (SANTOS, 2018b), a força do PDUI tende a promover a o de integra o entre os PDs dos municípios metropolitanos.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM da Grande Vitória surgiu, como verificado nas entrevistas dos Coordenadores do PDUI e da então Presidente do COMDEVIT e IJSN, em um momento oportuno, tendo em vista que promulga o da Lei, em 2015, ocorreu em paralelo ao início de uma nova gestão estadual – Paulo Hartung – no Espírito Santo. Esse fator foi preponderante para que a pauta do Estatuto da Metr pole e, por consequência, a elabora o do PDUI ingressassem na agenda governamental. Nas palavras da Entrevistada K (então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elabora o do PDUI):

a agenda de governo para Região Metropolitana da Grande Vitória foi imediatamente preenchida com o surgimento do Estatuto da Metr pole [...] há de se pontuar, ainda, que a cláusula de improbidade administrativa também foi um ponto que chamou aten o do [então] Governador [...] (ENTREVISTADA K, 2019).

Apesar da relevância do PDUI para o planejamento metropolitano, a exigência de elabora o do Plano, no prazo de 3 anos, mostrou-se ser um desafio para os atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos) e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana como visto na literatura (CAMPOS, SOARES; ARAÚJO, 2016; CLEMENTINO, 2018; LOPES; MASULLO, 2018; RODRIGUES *et al.*, 2018; SILVA *et al.*, 2018; VICTORIA; SZTOLTZ, 2018). Ao considerar este fato, os gestores da RMGV, em dezembro de 2015⁸⁹, iniciaram uma série de reuniões entre o GE do COMDEVIT para debater como ocorreria o processo de elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano

⁸⁹ A primeira reunião ocorreu em 09 de dezembro de 2015 com a presença dos GEs, indicados pelos Conselheiros, e teve como pauta o EM, suas implica es as gestões estadual e municipais, e o planejamento para as atividades do ano de 2016.

Integrado da RM da Grande Vitória. Segundo Venerano *et al.* (2018), o ano de 2015 foi marcado por reflexões, por parte do então Governador do ES e sua equipe de Secretários, sobre o Estatuto da Metrópole e suas possíveis repercussões na esfera estadual. Ainda em 2015, o Governo do ES retomou as atividades do COMDEVIT que estavam paradas, desde 2013, com o intuito de encabeçar a implementação do EM na RMGV (IJSN, 2018d).

A partir desse acontecimento, foi iniciada uma ampla mobilização para elaborar o PDUI da RM da Grande Vitória. Essa movimentação contou com a participação de todos os atores envolvidos no Sistema de Gestão da Região (atores governamentais estaduais, municipais e sociais e indicados pela FAMOPES). Este grupo, por sua vez, passou a discutir os objetivos e os principais entraves para elaboração do Plano no órgão máximo de deliberação do Sistema Gestor da Região: o COMDEVIT. Ao entrar na agenda do COMDEVIT, a pauta de elaboração do PDUI ganhou força. Em função disso, foi criado um GT⁹⁰ para definir quais seriam as FPICs a serem trabalhadas no campo de elaboração do PDUI (IJSN, 2018a; SILVA; LOUZADA, 2019).

Um outro ponto que merece destaque, no processo de elaboração do instrumento, recai na contratação de pesquisadores e técnicos afins a área do planejamento urbano e regional. Essa contratação, conforme os dados obtidos na pesquisa de campo, se deu mediante a celebração do Termo de Cooperação⁹¹ entre o Instituto Jones – representando o Governo estadual diretamente – e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES)⁹², que se concretizou a partir da concessão de bolsas de pesquisa para desenvolver o projeto estratégico⁹³ do PDUI. Esta atividade foi coordenada pelos atores técnicos do Governo estadual e constituída no âmbito do IJSN, uma vez que o órgão já possuía expertise na produção de estudos e planos anteriores⁹⁴ voltados a dinâmica de funcionamento da Região, de acordo com os entrevistados. Cabe ressaltar, como mencionado pelas Entrevistadas K (então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI) e T (Coordenadora Geral do PDUI), que

⁹⁰ A primeira reunião do GT foi realizada em 16 de fevereiro de 2016.

⁹¹ Projeto aprovado em 11 de agosto de 2016 e assinado em 19 de agosto de 2016.

⁹² A FAPES se encontra vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional.

⁹³ As informações estão presentes na Resolução nº 149, de 11 de agosto de 2016, que autorizou a celebração do termo de cooperação para apoio ao projeto estratégico do Governo do Estado - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.

⁹⁴ São exemplos: o Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da RMGV, de 2009; o Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos da RMGV - PDRS, de 2009; o Plano Integrado de Uso Público das Áreas Naturais Protegidas da Grande Vitória - PIUSP, de 2010 (IJSN, 2018c).

esse direcionamento de elaboração do PDUI, por meio de convênio entre o Instituto Jones e a FAPES, foi um encaminhamento posto pelos Grupo Executivo e Grupo Técnico.

É nesse sentido que Silva e Louzada (2019) afirmam que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM da Grande Vitória não foi concebido do “zero”, pois o Instituto Jones, enquanto Secretaria Executiva do COMDEVIT, já apresentava uma carteira de projetos desenvolvidos para RMGV. A importância do Instituto Jones, nesse cenário, pode ser vislumbrada na fala da Coordenadora Técnica do PDUI quando apresenta que:

Assim que a publicação do Estatuto saiu, a mídia instantaneamente nos questionou [, técnicos do IJSN,] sobre a importância da Lei para Grande Vitória [...] A gente teve a mídia, dos principais jornais da região metropolitana, buscando informações de quem iria fazer, de quem iria ter competência pelo que [...] isso nos colocou em uma posição, que o corpo técnico já esperava há muito tempo, de trabalhar diretamente com um problema que enxergávamos na Região, mas que não conseguíamos colocar na agenda da gestão estadual. Com o Estatuto, a oportunidade que a gente precisava surgiu. Isso foi abraçado pela diretoria [do IJSN] na mesma semana da publicação (ENTREVISTADA S, 2019)

Como pode ser observado, a estrutura do Instituto Jones, em virtude do *Know-how* existente da produção de estudos e projetos anteriores, e a entrada da pauta metropolitana na agenda governamental do Governo do ES – responsável pela coordenação da RMGV – foi a força motriz para se iniciar a elaboração do PDUI na RM da Grande Vitória. No entanto, sua continuidade, de forma efetiva, com os demais atores (governamentais municipais e sociais) só foi possível graças a mudança realizada na Presidência do Conselho Metropolitano. No período anterior a elaboração do PDUI, o COMDEVIT era presidido por Secretários estaduais⁹⁵. Isso, por vezes, gerava inúmeros impasses para integração das ações e das agendas (local e metropolitana) como verificado, a seguir, no Quadro 11.

Quadro 11 - Opinião sobre a Presidência do COMDEVIT segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“Quando nós vemos pela ótica da decisão final, os municípios têm o mesmo poder, mas assim, o Governo do estado tem a Presidência do Conselho né. É difícil, às vezes, integramos uma pauta [...]”
F (Representante GE por Vila Velha)	“O Conselho está sob o controle máximo do Governo estadual [...] ele [o Governo do estado] tem a Presidência do Conselho e do Sistema”

⁹⁵ Nesse período, a pasta que detinha a Presidência do COMDEVIT era a Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana, mas que não estava operando em razão desse órgão ter sido extinto (VENERANO *et al.*, 2018).

G (Representante GE por Guarapari)	“O Governo fez muito e ainda faz [...] mas ele centraliza demais [...] a Presidência do Conselho, por exemplo, mudou para o [Instituto] Jones e isso foi bom pois diminuiu a tensão para agirmos em algumas questões [...]”
H (Representante GE por Serra)	“[...] Penso que existe uma centralização nas mãos do Governo, mas é competência dele esse comando da Região já que a gestão estadual controla o Conselho [por meio da Presidência] [...] as vezes as discordâncias não eram bem resolvidas pois os Secretários estaduais estão a serviço do Governo [...]”
I (Representante GE por Cariacica)	“[...] quando estávamos construindo o PDUI, o Instituto Jones foi o responsável pela coordenação o COMDEVIT. Isso ajudou e muito a integrar as pautas.”
J (Representante GE por Vitória)	“[...] evidente que o Conselho sendo controlado pelo estado as questões do estado vão sobrepor as demandas municipais [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

O Governo do estado, conhecendo os entraves existentes naquela época, para elaborar o Plano, decidiu agir transferindo a Presidência do Conselho para o Instituto Jones dos Santos Neves, por meio do Decreto nº 4069/2017, com vistas a evitar “o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto PDUI” (ENTREVISTADO L, 2019). A análise da entrevista com a então Presidente do COMDEVIT e IJSN, na época de elaboração do PDUI, indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do Plano. Como mencionado pela Entrevistada K:

a Presidência do Conselho sempre ficava a cargo de algum Secretário estadual, que normalmente tem um papel político importante, mas que isso às vezes poderia conflitar com a coesão política de algum Prefeito e a gente temia não conseguir trazer todo mundo para a mesa. Então o Governador sugeriu na época que a gente tirasse a Presidência do Conselho da figura de um Secretário de estado e trouxesse para a Presidência do Instituto Jones, que é o órgão técnico, que é um órgão que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias. E aí quando ele fez a mudança, ele regulou esse arranjo, já que a Presidência do COMDEVIT ao ser colocada no Instituto Jones passou a ser vista como um perfil mais técnico e isso acabou facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções políticas. E aí, claro, ele [, o Governador,] por traz sempre buscava dar o respaldo, [pois] caso precisasse falar com algum prefeito, ele, diretamente, fazia um pouco desse trabalho (ENTREVISTADA K, 2019).

À medida que as mudanças institucionais ocorreram, no ano de 2016, o GE e GT trabalharam na definição das FPICs que iriam constar no PDUI, além de terem estabelecido um cronograma de atividades para execução do Plano e terem iniciado o TR para contratação do instrumento. Segundo a Entrevistada P (Representante GT por Vitória na época de elaboração do PDUI), as FPICs foram definidas de acordo com LC nº 318/2005, uma vez que a legislação já apresentava quais seriam as políticas públicas comuns a serem executadas na RMGV. Desse

modo, foram determinadas as funções públicas de interesse fundamentadas nos campos funcionais de: a) Ordenamento Territorial; b) Mobilidade Urbana; c) Desenvolvimento Econômico; e d) Meio Ambiente e Áreas de Risco. Essas FPICs, posteriormente, foram trabalhadas como eixos norteadores do PDUI.

Em fevereiro de 2016, o movimento para produção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado foi fortalecido, pois havia um entendimento por parte dos Entrevistados Q, R, S, T e U – Coordenadores do PDUI – que a Região Metropolitana da Grande Vitória preenchia quase todos os requisitos para alcançar a gestão plena, como posto no Art. 2º, inciso II do EM, com exceção da existência do PDUI. Essa questão foi confirmada pelo documento elaborado pelo Instituto Jones, intitulado *Nota 48: O Estatuto da Metr pole e a Região Metropolitana de Vitória*, que evidenciou os principais pontos determinados pelo EM ao comparar com o atual arranjo institucional da RMGV e expõe uma primeira versão sobre as mudanças a serem executadas na Região (IJSN, 2015).

Ainda em 2016, de acordo com Venerano *et al.* (2018), foram realizados 3 seminários para auxiliar na constru o do PDUI da RMGV. O primeiro ocorreu quando as gestões municipais apresentaram seus PDs, em que destacaram as questões metropolitanas nos instrumentos de planejamento local. As FPICs que foram enfatizadas recaíram sobre a mobilidade urbana (destaque nos 7 Planos Diretores), uso e ocupa o do solo, saneamento ambiental, preserva o e prote o do meio ambiente, e recursos hídricos. A segunda reunião, por sua vez, focou na explana o de uma pesquisa elaborada pelo Instituto Jones, em 2009, denominada *Estudo Integrado de Uso e Ocupa o do Solo e Circula o Urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória*. A apresenta o deste produto serviu para se debater o tema do uso e ocupa o do solo na RMGV. Por fim, o terceiro evento apresentou o Plano da Região Metropolitana de Belo Horizonte e como ocorreu sua elabora o, tendo em vista que RM de Belo Horizonte apresenta uma das melhores experiências (CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010) de planejamento e gestão metropolitana do país. A Entrevistada F (Representante GE por Vila Velha), ao comentar sobre os seminários com foco no terceiro, apresentou a relevância da atividade para ir “capacitando aos poucos” (ENTREVISTADA F, 2019), no entanto, lembrou que deveriam ser “planejadas a es para implementar o produto final do Plano, pois se não vamos apenas construir mais um Plano” (ENTREVISTADA, 2019).

Segundo Venerano *et al.* (2018) e Silva e Louzada (2019), muito embora o Termo de Coopera o para elabora o do Plano já estivesse assinado, desde agosto de 2016, o recurso

financeiro que viabilizou a contratação dos pesquisadores/bolsistas só foi depositado em novembro do mesmo ano. É nesse momento, como exposto pelos autores (VENERANO *et al.*, 2018; SILVA; LOUZADA, 2019), que foi iniciado, de fato, o processo de elaboração do PDUI.

No ano posterior, em 2017, com as FPICs e, por consequência, os eixos temáticos norteadores definidos, foi iniciado a elaboração do diagnóstico da Região Metropolitana da Grande Vitória, no qual foi procurado identificar o processo de integração da Região ao ser analisado os sete municípios sob a ótica do planejamento e gestão regional (VENERANO *et al.*, 2018; SILVA; LOUZADA, 2019).

O diagnóstico trouxe um importante subsídio empírico para se pensar a elaboração do PDUI, em função da equipe que o elaborou ter analisado ponto a ponto os planos anteriores da RMGV. Além disso, o diagnóstico averiguou um panorama dos serviços públicos prestados no território metropolitano e identificou um processo de produção do espaço marcado por conflitos e tensões na RM da Grande Vitória (COMDEVIT, 2017). Esses conflitos, como colocado no diagnóstico (COMDEVIT, 2017), incidem na má distribuição dos serviços públicos presentes na RMGV, revelando uma disparidade socioterritorial. Nas áreas mais abastadas, por exemplo, a presença do Estado é marcante, uma vez que os equipamentos urbanos, culturais e de lazer estão concentrados. Nesses espaços, também, estão condensados os melhores empregos, sobretudo em Vitória como já apontado por Toscano *et al.* (2014), e o número de habitantes não condiz com a infraestrutura presente nessas áreas. Nas áreas mais pobres, por outro lado, a desigualdade socioterritorial, oriunda da baixa – ou mesmo ausência – articulação de integração entre os municípios, expressa-se nos inúmeros problemas de saneamento básico, na carência na oferta de transporte público entre tantos outros impasses sociais e institucionais (COMDEVIT, 2017).

O diagnóstico, como vislumbrado, foi de grande importância para se conhecer o “estado da arte” da Região Metropolitana da Grande Vitória com vista a elaboração do PDUI. As falas dos Entrevistados L, M e N confirmam isso. Segundo o Entrevistado L (Conselheiro estadual na época de elaboração do PDUI), “[...] o diagnóstico que foi elaborado nos ajudou muito para conhecer [...] e confirmar a realidade da Região bem da verdade [...]” (ENTREVISTADO L, 2019). O Entrevistado M (Conselheiro estadual na época de elaboração do PDUI) complementa ao mencionar que “[...] as ações que desenhamos no PDUI são diretamente resultado do diagnóstico. O que estava colocado nesse documento [, o diagnóstico,] incidiu diretamente na construção do Plano no âmbito do COMDEVIT” (ENTREVISTADO M, 2019). A Entrevistada

N (Representante GE estadual na época de elaboração do PDUI), por sua vez, apresenta que o diagnóstico “[...] ajudou a amadurecer as ideias, pois muitos dados necessitavam ser atualizados e com essa pesquisa nós conseguimos compreender melhor a realidade da Grande Vitória [...]” (ENTREVISTADA N, 2019).

Ademais, o momento de elaboração do diagnóstico serviu, também, para aproximar as gestões municipais da estadual, assim como aproximar os atores sociais dos governamentais, tendo em vista que a construção do PDUI teve como premissa básica o debate e a integração entre todos os atores envolvidos na pauta do planejamento metropolitano da RMGV.

A contribuição dos municípios, conforme indicam os representantes municipais do GE, se deu sobretudo na definição de quais políticas deveriam ser priorizadas no Plano – dentre os quatro existentes – com destaque para a agenda da mobilidade urbana. Além disso, os Secretários municipais junto de suas equipes, também colaboraram mediante o fornecimento de materiais, a exemplo de mapas e relatórios técnicos locais. A participação dos atores municipais, por sua vez, foi executada através da presença em audiências públicas, seminários, conversas com os técnicos e pesquisadores – contratados pela FAPES – e outras atividades coordenadas pelo Instituto Jones.

Em relação aos atores sociais, a gestão estadual, por meio do IJSN, buscou tornar o processo o mais participativo possível ao seguir as determinações do Estatuto da Metrópole acerca do envolvimento da sociedade civil e população nos processos decisórios. Em todos os municípios, como foi possível averiguar pela pesquisa bibliográfica, documental e de campo, ocorreram as audiências públicas como estipulado no Art. 12, § 2º, inciso I do EM (BRASIL, 2015a). Segundo o Entrevistado Q (Coordenador da Participação Social do PDUI), o processo participativo foi amplo tendo em vista que procuraram não apenas seguir as determinações do EM, mas trabalhar sob a perspectiva da Carta Magna de 1988 de inserir e tornar os cidadãos coprodutores das políticas públicas. Nesse sentido, o Coordenador da Mobilização Social do PDUI ressaltou que

[...] as decisões foram coletivas [...] o Plano que elaboramos foi de uma experiência riquíssima, pois contamos com a participação da sociedade apesar dos desafios de como inserir esses atores no processo [...] realizamos sete audiências públicas, uma em cada município da região metropolitana, realizamos também seminários, reuniões, oficinas e ciclo de debates (ENTREVISTADO Q, 2019).

A fala do Coordenador da Mobilização Social do PDUI – Entrevistado Q – é confirmada pelos atores sociais indicados pela FAMOPES para compor o COMDEVIT. De acordo com o

Entrevistado V (Presidente da FAMOPES), o processo foi amplamente participativo desde o momento de convocação da FAMOPES e outros atores sociais – como sindicatos, centrais de trabalhadores, universidades – até a tomada de decisão. Nas palavras do Presidente da FAMOPES:

[...] participamos, como eu te disse, desde o início no momento que os técnicos do [Instituto] Jones e outros membros do Governo nos deixaram a par do Plano e sua importância para Região Metropolitana da Grande Vitória. Desde o início das audiências públicas, nas convocações, nos temas e na priorização deles. Inclusive, internamente, a FAMOPES discutiu muito a questão da mobilidade urbana, do meio ambiente, da saúde e da moradia antes de irmos participar das reuniões do Conselho, que tem poder decisório, e das audiências públicas que tem poder de discutir um tema de importância como esse para Grande Vitória (ENTREVISTADO V, 2019).

O Entrevistado W (Representante da FAMOPES na época de elaboração PDUI) corrobora com a fala do Entrevistado V ao destacar como a gestão estadual estava aberta ao diálogo e abertura para tomar decisões em coletivo com a sociedade ao enfatizar que:

a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI eram muito comprometidos, eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse, de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o Governo queria a aprovação no PDUI e por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois, muita gente ainda não consegue enxergar a importância de tá dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou aos meus alunos eu tento estimular isso neles e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o Governo quer, de atuar com a sociedade (ENTREVISTADO W, 2019).

Para tanto, o primeiro passo dado foi a identificação dos atores sociais e instituições com atividades desempenhadas na esfera da RMGV. É nesse sentido que a Coordenação do PDUI mapeou os diversos segmentos da sociedade civil para poderem atuar, conjuntamente, no processo de planejamento e elaboração do Plano. O Coordenador da Participação Social do PDUI mencionou que, a partir do mapeamento efetuado, o banco de dados foi construído e, por consequência, as primeiras reuniões foram realizadas com os segmentos da sociedade civil. Nas palavras do Coordenador da Participação Social do PDUI:

[...] para cada setor desse a gente ia fazendo uma reunião setorial com eles, apresentando o projeto, perguntando a eles o que eles pensavam a respeito e perguntando o que eles achavam que era uma região metropolitana. Nesse mesmo tempo, a gente ia fazendo audiências públicas nos municípios buscando debater abertamente os temas para tornar o processo democrático. Como já tínhamos o trabalho de conversar e ter reuniões com os segmentos antes das audiências públicas, quando nós chegávamos nos municípios para realizar as audiências, esses grupos já estavam mais preparados para debater o tema do PDUI. Também conversamos com as lideranças políticas [identificadas] do banco de dados para poder ajudar a organizar a população e eles se preparem para as audiências [...] por mais que as propostas fossem tiradas das reuniões e conversas com a população e do próprio Conselho, a gente ratificava e formalizava por meio das audiências públicas, mas não tivemos

delegados nesse processo. Nós não estipulamos delegados e se chegou até questionar isso, mas o assunto foi pacificado e entramos no consenso com os segmentos da sociedade (ENTREVISTADO Q, 2019).

A construção do banco de dados, como apresentado pelo Instituto Jones, foi realizada a partir do levantamento de informações em *sites* oficiais de instituições públicas e privadas, no qual foram identificados os representantes de cada organização e seus respectivos contatos. Desse modo, a cada passo e etapa da elaboração do PDUI, os atores da sociedade civil e população, bem como os atores governamentais foram sendo notificados (IJSN, 2018a). Ainda, de acordo com o Instituto Jones, foram mapeadas 1.602 instituições ao longo do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM da Grande Vitória (Figura 17).

Figura 17 - Instituições mapeadas no processo de elaboração do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN (2018a).

Esse mapeamento foi fulcral para conhecer a realidade da RM da Grande Vitória, uma vez que ao envolver os atores comprometidos com a pauta metropolitana da Região, os gestores governamentais – buscando garantir o suporte das lideranças – conseguiram a legitimação das políticas públicas executadas na fase de elaboração do PDUI.

A decisão governamental de atuar junto com a sociedade, no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, pode ser mais bem compreendida ao se verificar as atividades promovidas pela equipe que ficou incumbida pela mobilização social. Essas

atividades tiveram como objetivo viabilizar e estimular a participação social nos processos de tomada de decisão, no qual a premissa estava fortemente alicerçada no planejamento participativo da Região Metropolitana da Grande Vitória. Essa premissa, por sua vez, reverberou-se na criação do Plano de Mobilização Social com atividades presentes na ilustração a seguir.

Figura 18 - Atividades desenvolvidas pela Equipe de Mobilização Social



Fonte: IJSN (2018a).

Com relação ao quantitativo das atividades que foram realizadas (IJSN, 2018a), durante o processo de elaboração do Plano (vislumbrada na figura 17), podem ser destacadas: 5 Reuniões de Sensibilização (com 143 participantes); 1 Seminário de Mobilização da Sociedade⁹⁶ (com 134 participantes); 65 Reuniões Técnicas⁹⁷ (das quais 17 foram realizadas com o GT do PDUI e 13 efetuadas com o GE do Conselho); Oficinas Municipais⁹⁸ (com envolvimento de 71 técnicos das 7 prefeituras metropolitanas); 6 Ciclos de Debates⁹⁹ (132 participantes e 110 propostas oriundas de entidades empresariais, entidades de trabalhadores, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos populares e poder público); e 7 Audiências Públicas (uma cada em cada município

⁹⁶ Realizado em 14 de dezembro de 2016.

⁹⁷ Realizadas entre o período de dezembro de 2015 a outubro de 2016.

⁹⁸ Realizadas em março de 2017 (ver Anexo C).

⁹⁹ Realizados entre o período de julho a agosto de 2017.

metropolitano, com 724 participantes no total, 167 formulários entregues nas audiências contendo proposições e 108 contribuições verbais).

Essa abertura da esfera pública fica ainda mais evidente quando os dois entrevistados representantes da FAMOPES, V e W, alegam que as demandas solicitadas pela sociedade civil foram acatadas e alteradas no decorrer do processo de elaboração do Plano. Segundo os entrevistados, as políticas de preservação das áreas ambientais e mobilidade urbana foram colocadas como prioritárias, no PDUI, em função do amplo trabalho que a população foi indicando na etapa das oficinas.

Santos (2018a), ao problematizar a questão da participação social no planejamento metropolitano, vai ressaltar a importância de três pontos com vistas a assegurar a efetiva participação dos atores não governamentais nos processos decisórios. Segundo a autora (SANTOS, 2018a), os governos devem, primeiramente, esclarecer o que está sendo pretendido alcançar bem como tornar o mais claro possível o teor da discussão para os atores sociais. O segundo ponto incide sobre o ato de incentivar o debate público com todos os envolvidos de modo que os diversos segmentos da sociedade civil tenham voz e voto. O terceiro e último ponto, como colocado pela autora (SANTOS, 2018a), recai em tornar mais fortes as instâncias de participação social. Ao final do processo de planejamento, se todos os pontos abordados em Santos (2018a) forem seguidos à risca, os residentes da RM se tornarão cidadãos metropolitanos em razão do trabalho realizado.

Ao verificar o caso da RMGV, a partir dos pressupostos lançados por Santos (2018a), é possível afirmar que o primeiro ponto foi atendido, pois, houve o esclarecimento por parte dos atores governamentais aos atores sociais sobre a RMGV e a importância – e necessidade – de elaborar o Plano para o desenvolvimento socioeconômico da Região. Esse esclarecimento ocorreu mediante a: a) realização das Reuniões de Sensibilização; b) pela execução das técnicas participativas (A Metrópole: do plano metal ao real e União das mentes pensantes) no Seminário de Mobilização da Sociedade e pela realização de demais atividades como c) oficinas e d) ciclo de debates.

O segundo ponto, por sua vez, foi contemplado na criação do plano de comunicação que objetivou impulsionar e incentivar a participação dos atores não governamentais no processo de elaboração do PDUI, o qual assegurou a transparência (de todos os atos e atividades) e legitimação do Plano. O plano de comunicação teve um caráter socioeducativo, como apresentado pelo Entrevistado R (Coordenação Governança Metropolitana do PDUI), a fim de

promover um debate, de modo coerente, com as diretrizes do EM, sobretudo para ampliar a compreensão dos atores sociais – e mesmo dos atores governamentais dos municípios metropolitanos – sobre o que é ser um cidadão metropolitano. Nas palavras do Entrevistado R: “[...] o plano de comunicação foi muito importante para nós disseminarmos a ideia de ser metropolitano, de pensar para além do seu município já que os problemas e as possíveis soluções são de teor regional e não local [...]” (ENTREVISTADO R, 2019).

Diante disso, o plano de comunicação, para elaboração do PDUI, contou com dois eixos: o primeiro focado em sensibilizar os cidadãos para o processo de participação no planejamento metropolitano com os objetivos de:

- a) Ressaltar a importância da participação de todos os atores sociais nos processos de elaboração do Plano;
- b) Promover um ambiente favorável ao debate, ao esclarecimento de dúvidas, garantindo acessibilidade;
- c) Fortalecer o envolvimento e parceria com instituições consideradas centrais para o desenvolvimento do Plano, tendo em vista sua capacidade de impacto e de articulação com diferentes segmentos sociais;
- d) Promover uma interação efetiva com atores públicos municipais, com finalidade de aproximar opiniões, percepções e ações;
- e) Mobilizar o maior número de cidadãos, incluindo atores sociais diretamente envolvidos com o debate e as questões urbanas (IJSN, 2018a, p. 42-43).

O segundo eixo de caráter socioeducativo/formativo, por sua vez, buscou sanar os impasses acerca do pensar para além dos limites territoriais municipais, tendo em vista que a execução das FPICs, como políticas públicas, não pode ser viabilizada apenas por um município exclusivamente. Desse modo, o eixo tinha como objetivos:

- a) Disseminar informação sobre o PDUI no que concerne aos eixos norteadores do debate – ordenamento territorial, meio ambiente e áreas de risco, mobilidade urbana, e desenvolvimento econômico – promovendo um debate positivo;
- b) Informar as etapas de elaboração do PDUI/RMGV e as formas de participação;
- c) Chamar atenção para a importância da participação nas diversas atividades, tais como oficinas, seminários e audiências públicas;
- d) Disseminar conhecimento acerca das questões metropolitanas, conscientizando sobre a necessidade de se trabalhar de forma conjunta para resolver questões de interesse comum (IJSN, 2018a, p. 43).

Para tanto, foram lançados materiais específicos que buscaram atender a ambos os eixos. O lançamento da logomarca do PDUI (Figura 19) junto ao *slogan* “Planejando a Metrópole que queremos”, somado a *hashtag* “#SouMetropolitano” (Figura 20), como apontado pelo IJSN (2018a), foram ações cruciais para que a sociedade e os gestores públicos se integrassem ao processo assim como incentivasse o início de uma “identidade metropolitana” na população da RM da Grande Vitória, pois nem todos se reconhecem como moradores da Região. Em relação a decisão pela cor azul, presente em ambos os elementos gráficos, o objetivo foi, segundo o

Instituto Jones (2018a), de associar a elaboração do PDUI ao logotipo do Conselho Metropolitano – que possui a mesma tonalidade – que é órgão responsável pela implementação do instrumento. Desse modo, a massificação do COMDEVIT, como uma instância deliberativa e de participação dos atores sociais, seria possibilitada na população metropolitana da RMGV.

Figura 19 - Logomarca do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN (2018a).

Figura 20 - Placa #SouMetropolitano



Fonte: IJSN (2018a).

Desse modo, ambos elementos buscaram diminuir o impacto da ausência da identidade metropolitana da RMGV e permitir uma integração de ações entre os territórios. A relevância de tais elementos é evidenciada na fala do Entrevistado V, quando o Presidente da FAMOPES menciona que:

[...] você pode ser de Vitória ou da Serra ou de Cariacica ou de Vila Velha ou de Viana ou de Guarapari ou de Fundão, a questão mais importante é se reconhecer como sou

da Grande Vitória, pois sou eu cidadão metropolitano [...] a gente viu isso com a campanha que foi divulgada na TV, nas rádios e na internet [...] (ENTREVISTADO V, 2019).

O terceiro e último ponto da condicionante, determinado por Santos (2018a), para tornar a população de uma RM em cidadãos metropolitanos diz respeito ao fortalecimento das instâncias participativas. No caso de elaboração do PDUI da RMGV, a condicionante foi atendida, uma vez que as audiências públicas, enquanto espaços de discussão, foram incentivados pela Coordenação do PDUI.

As audiências públicas, como exposto no Estatuto da Metrópole, foram amplamente divulgadas uma vez que, estas atividades, foram difundidas por diversos meios, a exemplo da expedição de ofícios, do envio de *e-mail* e mensagens instantâneas por aplicativo (*WhatsApp*). Os envios foram possibilitados, mais facilmente, devido as informações presentes no banco de dados, criado no início do processo de elaboração do PDUI, como relatado pelo Coordenador da Participação Social do Plano (Entrevistado Q). Além disso, também foram distribuídos com antecedência, presencialmente e virtualmente, filipetas, *cards* e banner digitais. Ademais, os espaços para realização das audiências ocorriam em lugares de fácil acesso a população local, tendo em vista que o objetivo era incentivar a participação da sociedade nessa instância (IJSN, 2018a). O Quadro 12 sintetiza as datas de realização das audiências públicas em cada município da RMGV.

Quadro 12 - Audiências Públicas nos Municípios da RMGV

Data e Horário	Municípios	Locais
29/08/2017	Fundão	Câmara Municipal de Fundão
31/08/2017	Viana	Teatro Municipal de Viana
04/09/2017	Vila Velha	Prefeitura Municipal de Vila Velha (Auditório)
14/09/2017	Cariacica	Centro Cultural Frei Ubaldo
19/09/2017	Serra	Associação de Moradores de Parque Residencial das Laranjeiras
21/09/2017	Guarapari	Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental Ana Rocha Lyra
27/09/2017	Vitória	Conselho Regional de Contabilidade do Espírito Santo

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base no IJSN (2018a, 2018d).

A última audiência pública que foi realizada no município Vitória, em 27 de setembro de 2017, demarcou o fim do processo participativo de elaboração do PDUI. Naquele momento, foram contabilizados ao final dessa etapa, segundo o IJSN (2018a), 502 contribuições recebidas (Ciclo de Debates: 110 + Via plataforma digital: 65 + Via ofício e *e-mail*: 52 + Formulários entregues nas audiências públicas: 167 + Contribuições verbais nas audiências públicas: 108). Logo após isso, a equipe técnica do Plano iniciou o trabalho de compilação das propostas e

contribuições. Como resultado direto dessa sistematização foram elaborados os seguintes produtos: a) Macrozoneamento; b) Plano de Ação; c) Sistema de Informações Metropolitanas; d) Sistema de Acompanhamento e Controle; e) Propostas para Governança Metropolitana.

No mês seguinte, outubro de 2017, a partir dos quatro eixos norteadores – Ordenamento Territorial; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento Econômico; Meio Ambiente e Áreas de Riscos – foram delimitadas as diretrizes estratégicas, políticas e programas do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Além disso, foi redigida a Minuta do Projeto de Lei que estava alicerçada nas informações e produtos elaborados. Nesse momento, consolidou-se o processo de elaboração do PDUI que foi conduzido através da coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves.

Em novembro de 2017, o PL foi enviado para análise da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. No dia 07 de dezembro de 2017, o Projeto de Lei foi aprovado no formato de Lei Complementar nº 872/2017. Desse modo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado foi concluído no prazo de 14 meses. Cabe destacar que o prazo inicial era de 15 meses.

A LC nº 872/2017 define um conjunto de políticas para orientar o funcionamento da RMGV nas próximas 3 décadas, devendo o instrumento ser revisado a cada 10 anos pelo IJSN, uma vez que o órgão ficou incumbido pela gestão, monitoramento e controle das ações Plano conforme determinado no Art. 15 da Lei (ESPÍRITO SANTO, 2017). Com relação a sua estrutura, a legislação se encontra sistematizada em 5 capítulos (I - Disposições Preliminares; II – Eixos Integradores, Diretrizes Estratégicas e Políticas Públicas; III - Macrozoneamento; IV - Acompanhamento e Controle das Disposições do PDUI; e V - Disposições Finais), 26 artigos e 3 anexos (I – Políticas Públicas e Ações Prioritárias; II - Diretrizes e Macrozonas da RMGV; e III - Macrozoneamento).

Para cada um dos 4 eixos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, foram desenvolvidas estratégias e diretrizes específicas (Figura 21). Com relação ao conteúdo de cada eixo, a LC nº 872/2017 determina que: o primeiro eixo – Ordenamento Territorial – se refere à organização e ao planejamento do território que tem por intuito reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura metropolitana na RM da Grande Vitória. Nesse sentido, busca-se com esse eixo definir como as áreas serão ocupadas priorizando interesse coletivo da Região. O segundo eixo – Mobilidade Urbana – diz respeito ao planejamento e execução, de modo articulado, de intervenções para os deslocamentos urbanos (de pessoas e de produtos), tendo por objetivo central assegurar a qualidade de vida e competitividade econômica da RM da

Grande Vitória. O terceiro eixo – Desenvolvimento Econômico – tem por intuito avançar na promoção da competitividade da RM da Grande Vitória tanto no cenário nacional como no internacional. Além disso, visa identificar as especificidades e potencialidades econômicas dos municípios metropolitanos para desenvolver a metrópole socioeconomicamente. O quarto e último eixo – Meio Ambiente e Áreas de Riscos – objetiva estabelecer políticas ambientais de interesse metropolitano na RM da Grande Vitória, a fim de aproximar os espaços naturais dos cidadãos e incorporar os ativos ambientais da RMGV na política de desenvolvimento socioeconômico (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Figura 21 - Eixos e Diretrizes Estratégicas do PDUI da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na LC n° 872/2017.

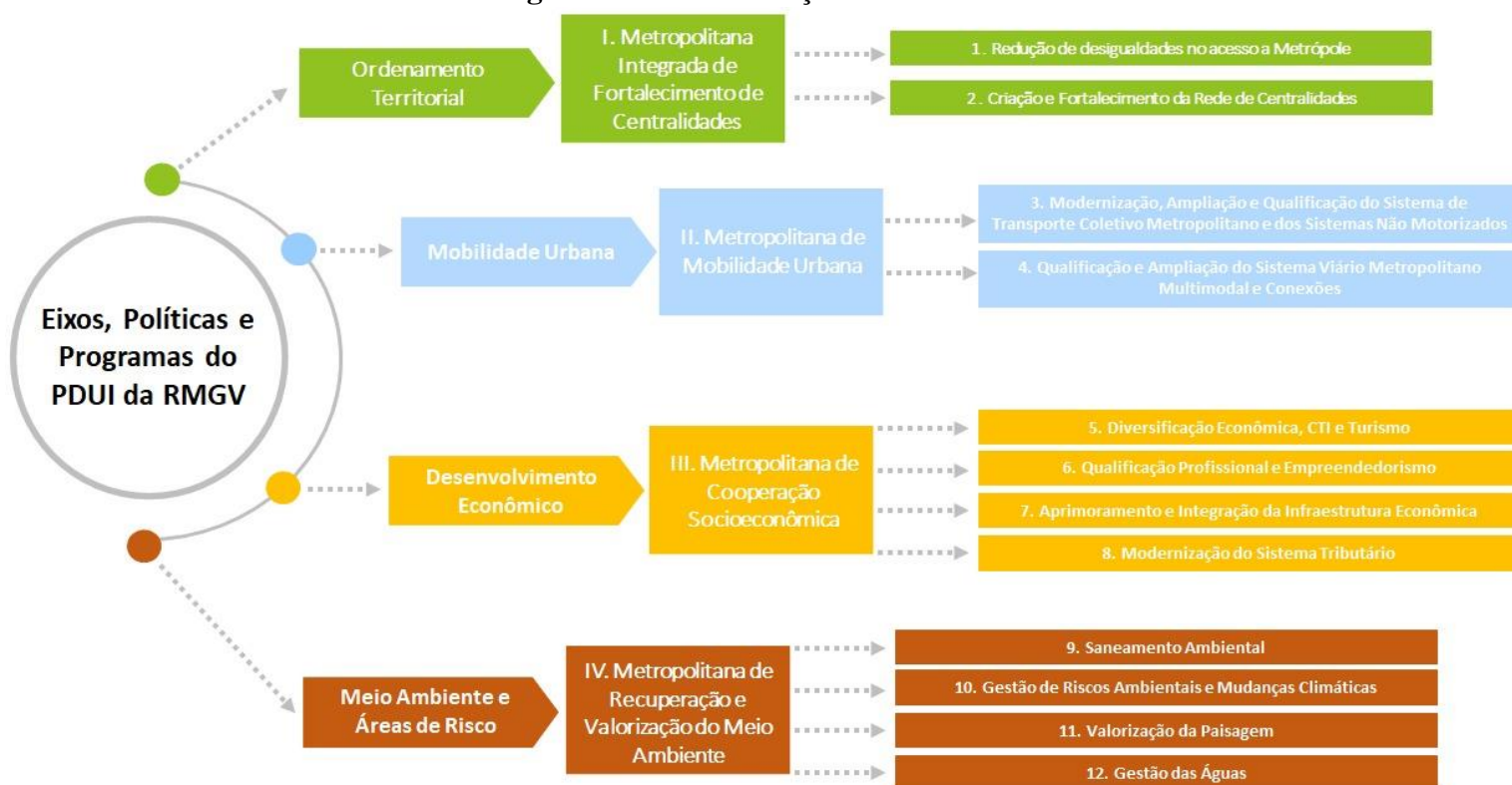
A partir do PDUI, foi elaborado, ainda, o Plano de Ação do instrumento como documento que se configura no estabelecimento de políticas públicas para serem empreendidas na Região Metropolitana da Grande Vitória. O Plano de Ação do PDUI foi submetido a análise do COMDEVIT, no dia 17 de abril de 2018 (Figura 22) durante a 10ª reunião ordinária do Conselho, sendo aprovado na mesma data. Esse documento marcou o começo da materialização do PDUI.

Figura 22 - Apresentação do Plano de Ação do PDUI da RMGV



Fonte: COMDEVIT (2018).

O Plano de Ação (Figura 23) se encontra estruturado, primeiramente, pelos eixos que norteiam as Políticas do PDUI estabelecidas como prioritárias. Estas, por sua vez, orientam os Programas a serem executados na Região Metropolitana da Grande Vitória. Ao todo, são 12 programas colocados no Plano que apresentam atenção às questões do campo urbanístico. Quanto à responsabilidade de cumprir o Plano de Ação, este compromisso foi delegado à maior parte dos órgãos estaduais ligados à política urbana/metropolitana com atuação no Conselho. Ademais, há de se ressaltar uma particularidade quanto à questão institucional (COMDEVIT, 2018a): os poderes municipais, através das Prefeituras, vão exercer o papel de parceiras no cumprimento do Plano de Ação (mesmo que alguns deveres sejam exclusivos do Poder estadual). Essa circunstância, como vislumbrada pelos Entrevistados E, F, G, H, I e J (Representantes do GE municipal), é algo novo na gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Figura 23 - Plano de Ação do PDUI da RMGV

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base no Plano de A o do PDUI da RMGV (2018).

Apesar de ter sido uma exigência legal do Estatuto da Metr pole, a elabora o do PDUI da RMGV foi vislumbrado, pelos técnicos estaduais do IJSN, como uma oportunidade âmbar para se avançar o planejamento da metrópole de Vitória, no qual se buscou sobretudo compartilhar esse planejamento e transformá-lo, de fato, em integrado. Além disso, a adesão política do então Governador, Paulo Hartung, foi um elemento fundamental para que o Plano não ficasse no reino das utopias como na maior parte das unidades metropolitanas no Brasil.

Há de destacar, t mbe, que a estrutura institucional da RMGV, oriunda das Leis Complementares n  318/2005 e n  325/2005, foi primordial para conceber o PDUI da Região, tendo em vista que o Sistema Gestor da RM da Grande Vitória já apresentava a adequa o mínima da estrutura institucional, determinada pelo Art. 8, inciso I do Estatuto, exceto a presença do PDUI e da instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos. Desse modo, a decisão governamental foi dar prioridade a elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, uma vez que a ausência do PDUI, naquele momento, possibilitava a san o por improbidade administrativa ao Governador do ES.

Diante disso, a elabora o do PDUI iniciou, ainda em 2015, e contou com a participa o dos atores governamentais (estaduais e municipais) e sociais durante toda constru o do

instrumento, como posto no Estatuto da Metrópole, nos mais diversos canais participativos estabelecidos no processo. O fato do processo de elaboração do PDUI não ser coordenado e conduzido por Secretários estaduais – que exercem um forte peso político em prol do Governador – e sim por técnicos e pesquisadores vinculados ao Instituto Jones, estimulou a participação dos atores locais no processo, em virtude da credibilidade do IJSN¹⁰⁰ ser marcada, notadamente, pela sua atuação e competência nas temáticas do planejamento e gestão metropolitana ao longo das últimas décadas.

Em suma, diante da estrutura de planejamento já existente somado à adesão dos atores ao processo, o Plano foi concluído e entregue em dezembro de 2017, no formato de Lei Complementar, antes da sua previsão inicial (janeiro de 2018). No entanto, quanto a sua implementação, alguns pontos merecem ser discutidos. Portanto, a próxima seção apresenta um balanço da implementação do PDUI na Região Metropolitana da Grande Vitória.

3.3.2. Esforços de Implementação do PDUI

Aponta-se, aqui, o início da implementação do PDUI da RMGV a partir das deliberações efetuadas na 10ª reunião¹⁰¹ ordinária do Conselho Metropolitano, que serviu de base para redação da Resolução COMDEVIT n° 25, de 17 de abril de 2018, quando foi aprovado o Plano de Trabalho do Conselho para biênio 2018/2019, cuja Carteira de Projetos passou a adicionar as seguintes Ações e Atividades (COMDEVIT, 2018):

- Pesquisa de Origem e Destino e Plano de Mobilidade Urbana da RMGV;
- Plano Diretor de Águas Urbanas da RMGV;
- Plano Metropolitano de Turismo;
- Projetos de Alinhamento Viário nas vias de interesse metropolitano;
- Rede de Parques Metropolitanos.

Além disso, a Resolução COMDEVIT n° 25/2018 também aprovou o Plano de Ação do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória nos termos do Art. 6º, §2º da LC n° 872/2017. Já em 07 de junho de 2018, foram definidos o cronograma dos demais projetos e a composição do GT das ações prioritárias mediante a Resolução COMDEVIT n° 27/2018. No

¹⁰⁰ Mesmo o órgão não sendo uma instância exclusiva do Sistema Gestor da Região Metropolitana da Grande Vitória.

¹⁰¹ Realizada em 17 de abril de 2018.

entanto, desde então, iniciou-se um hiato, por parte do Governo estadual, quanto a condução de implementação efetiva do PDUI na Região Metropolitana da Grande Vitória.

Essa interrupção das atividades institucionais voltadas a implementação do PDUI é demarcada do período final da Gestão Paulo Hartung, por volta de junho a dezembro de 2018, até o momento de restabelecimento dos trabalhos do COMDEVIT, em 15 de outubro de 2019, quando foram empossados os novos membros do Conselho Metropolitano e a Presidência do órgão voltou a ser exercida por um Secretário Estadual sob a Gestão de Renato Casagrande. A fala do Entrevistado A (Conselheiro estadual no COMDEVIT) confirma essa ausência quando o gestor menciona que:

[...] será necessário o envolvimento e o compromisso do Governo estadual e das Prefeituras para implementar o Plano. Nós enquanto Instituto Jones, que é Secretária Executiva do Conselho, gostaríamos muito de poder iniciar [a implementação] o quanto antes e efetivamente, mas são os políticos que decidem isso [...] (ENTREVISTADO A, 2019).

Quando questionados acerca das ações de implementação do Estatuto da Metrópole na RMGV, os Representantes municipais do GE foram unânimes em colocar duas ações: a) a elaboração do PDUI – que ficou sob coordenação do Governo do ES – e b) a revisão dos PDs de seus municípios que estavam ocorrendo paralelamente a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

No que diz respeito a compatibilização do Planos Diretores ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como determinado pelo EM, foi possível identificar pela pesquisa documental que os PDs ainda não se encontram compatibilizados. Isso ocorre, pois o planejamento urbano, dos municípios metropolitanos da RMGV, dificilmente leva em consideração a pauta metropolitana nos seus instrumentos de planejamento como apontado pelos Coordenadores do PDUI.

Já quando foram indagados sobre as ações de implementação do PDUI na RM da Grande Vitória, os gestores municipais apresentaram que não vem ocorrendo grandes ações de implementação do Plano, em razão da atual gestão estadual – Governo Renato Casagrande – não ter colocado a pauta metropolitana em foco. O Quadro 13 sintetiza as repostas dos Representantes municipais do GE a respeito da implementação do PDUI na RMGV.

Quadro 13 - A (não) implementação do PDUI da RMGV segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“[...] a gente não pode ficar somente no mundo das ideias, temos que ir para o mundo concreto [...] Então o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado tem que fazer virar um resultado, pois já virou um produto. A gente olha e percebe que a elaboração do Plano foi bem conduzida pelo [Instituto] Jones que é uma autarquia do estado, mas não temos ainda o concreto que é a implementação do PDUI na Região [...] aqui [, em Viana,] temos atuado na revisão das ações do nosso PDM para deixar na mesma vertente do PDUI e também trabalhando na promulgação de projetos para questão do sistema viário [...] mas o estado é quem deve puxar a implementação do Plano e até agora nada e já estamos em junho [de 2019]”
F (Representante GE por Vila Velha)	“Não temos nenhuma ação de implementação do Plano! Aqui no município de Vila Velha ainda não temos nenhuma ação [...] o Governo estadual precisa chamar os municípios para iniciarmos a implementação. É um papel do estado coordenar esse processo. O Governo detém a Presidência do COMDEVIT.”
G (Representante por GE Guarapari)	“[...] eu me sinto muito no ar com a implementação desse Plano. Depois que mudou o Governo para entrar Casagrande, a sensação que todo o trabalho passado morreu, [pois] nenhum telefonema do COMDEVIT a gente recebeu mais. A questão política que não atrapalhou tanto antes, agora vai ter uma influência muito grande em cima do Plano, considerando o fato que o Governador passado [Paulo Hartung,] publicou a Lei né. Ele que fez a exigência para que fosse cumprido o prazo, então aí, esse agora chegou e até hoje nada! O atual vai tentar sempre mostrar que fez algo novo para população [...] Então como que vai acreditar que vai funcionar?”
H (Representante GE por Serra)	“[...] hoje, especificamente à Serra, estamos implementando, por exemplo, uma ação que tá prevista dentro do Plano que é o Contorno do Mestre [Álvaro] da nova via, que vai vir aqui e vem contornando toda a região [...] mas em relação ao Plano todo, bem, o Governo do estado tá bem ausente da discussão [...] as reuniões do Conselho para discutir a implementação do Plano não foram convocadas [...]”
I (Representante GE por Cariacica)	“[...] sincronizando as ações do nosso Plano Diretor ao Plano metropolitano. Por parte do Governo estadual, eu até agora não soube de nada [...]”
J (Representante GE por Vitória)	“Paralelo ao PDUI nós estávamos na revisão do nosso PDU de Vitória [...] então já fomos alinhando as ações [...] acho que o estado ainda não fez nada para botar em prática o PDUI [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Os quatro entrevistados representantes do Poder estadual confirmaram que, de fato, não houve nenhum movimento por parte do Governo do ES – até o momento da realização das entrevistas desta dissertação – em implementar as ações do PDUI na RM da Grande Vitória. O Quadro 14, a seguir, destaca as respostas desse grupo.

Quadro 14 - A (não) implementação do PDUI da RMGV segundo os representantes estaduais

Entrevistados	Respostas
A (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“[...] na verdade, não há nenhum compromisso e ninguém sabe direito, nem o Governo estadual nem os Governos municipais com a relação à implementação do que está elaborado no PDUI [...] nós [do Instituto Jones] estamos conversando internamente com as outras autoridades do Governo [...]”
B (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“Nesse momento, ainda nenhuma ação nessa gestão. Como nossa gestão começou agora janeiro [de 2019], nós estamos em uma etapa de planejamento.”
C (Representante GE estadual)	“[...] até agora não [...] as questões do Plano ocorreram nesses últimos quatro anos com a antiga gestão [...] no momento atual estamos vendo.”
D (Representante GE estadual)	“Ainda nenhuma ação.”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Somou-se a esse cenário da RMGV, a mudança da Lei federal que dispunha a respeito do poder coercitivo do EM sobre as gestões das regiões metropolitanas. Com as alterações advindas da legislação nº 13.683 de 2018 que, atualmente, rege o Estatuto da Metrópole, a cláusula de improbidade administrativa foi revogada. Desse modo, foi extinta a possibilidade de sanção por improbidade administrativa aos Governadores e Prefeitos metropolitanos que não providenciarem a elaboração do Plano. Portanto, a existência do PDUI se encontra intrinsecamente ligada à vontade dos atores políticos (Governo do ES e Prefeitos metropolitanos) e demais envolvidos na gestão e condução das atividades das unidades metropolitanas.

Esse fator é visto com preocupação por maior parte dos atores governamentais entrevistados, nesta pesquisa, ao destacarem que isso poderá atrasar ou mesmo fazer perder todo um trabalho iniciado para o desenvolvimento do país pautado no avanço da questão metropolitana através da elaboração e implementação dos PDUIs como instrumentos máximos do planejamento das RMs.

A Entrevistada F (Representante do GE por Vila Velha) relata que a alteração no Estatuto da Metrópole será negativa, pois (ENTREVISTADA F, 2019): a) “[...] os municípios raramente conseguem conduzir um planejamento integrado entre os integrantes de uma região metropolitana [...]” e com a ausência do PDUI “[...] isso tende a piorar”; além disso, a Secretária municipal também coloca que b) “[...] a vontade política agora vai reinar, se houver interesse de quem está à frente pode ser que aconteça mesmo sem ter uma obrigação.” A Entrevistada E (Representante do GE por Viana) corrobora com as afirmações realizadas pela gestora municipal de Vila Velha e menciona, ainda, que:

[...] os PDUIs só irão acontecer mesmo, agora diante dessa mudança, se existir algum problema muito forte que impacte a todos [...] aqui na Região [Metropolitana da Grande] Vitória, por exemplo, sempre tivemos o problema da mobilidade. Antes do PDUI, o planejamento para essa área nunca conseguia reunir todos os envolvidos mesmo para sentar e discutir como resolver o problema. Agora com o PDUI, a gente avançou e muito, mas falta implementar [...] (ENTREVISTADA E, 2019).

De modo similar, as Entrevistadas G (Representante do GE por Guarapari) e H (Representante do GE por Serra) corroboram ao enfatizar que:

[...] já temos inúmeras dificuldades em colocar as coisas do PDUI “em pé”. Imagine tirando a improbidade [...] agora que vamos ter uma dificuldade de segurar aquelas pessoas que já não tinham interesse. Se você tem uma lei, você tem que fazer ser cumprida. No Brasil, a gente sabe que os gestores não dialogam bem se não forem aliados, com o PDUI somos obrigados a fazer e sem como vai ser? É uma loucura! (ENTREVISTADA G, 2019).

A Secretária municipal de Serra, por sua vez, ressalta que:

Vai ficar totalmente solto! Como é que um Prefeito vai investir x quantia para produzir uma pesquisa, um estudo por causa de uma questão metropolitana ao invés de pegar essa mesma quantia x para reformar uma praça local, uma creche que vai dar voto para ele? Ele não vai fazer! Ele vai pensar sempre no âmbito local primeiro! (ENTREVISTADA H, 2019).

O Entrevistado J (Representante do GE por Vitória) fortalece o argumento da Entrevistada E (Representante do GE por Viana) ao lembrar que

[...] o PDUI é uma ferramenta de gestão importantíssima para governar, pois governamos para resolver problemas e avançar no desenvolvimento da Região. [E] os problemas dessa Região não são solucionados individualmente, problemas seríssimos de mobilidade e segurança não vão ser resolvidos na nossa Região sem a obrigatoriedade de estarmos unidos pelo PDUI (ENTREVISTADO J, 2019).

No tocante a representação estadual (Quadro 15), dois gestores apresentaram que a retirada da improbidade administrativa irá dificultar o processo de elaboração do PDUI nas RMs que não iniciaram e que estão iniciando a construção do instrumento. Os outros dois representantes do Governo do estado, por outro lado, não vêm nenhum problema para retirada. Inclusive enfatizam a importância da revogação do Art. 21 do Estatuto da Metrôpole.

Quadro 15 - A Revogação do Art. 21 do EM segundo os representantes estaduais

Entrevistados	Respostas
A (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“Será mais difícil agora, principalmente para as regiões metropolitanas que não elaboraram o Plano. Temos pela frente um caminho longo na implantação, de fato, de mecanismos de gestão metropolitana no Brasil [...] Aqui na Região, a gente poderá ou não conseguir implementar o Plano. O fato é que aquele Plano apresenta as prioridades do Governo do estado e das Prefeituras. Se não acontecer agora, vai acontecer em algum momento por causa das soluções, mas não tá existindo um compromisso dos gestores atualmente.”

B (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“A gente não pode querer que as coisas aconteçam tudo pela via do controle [...] eu não acredito que nenhuma ação concreta vá acontecer em nenhuma região metropolitana se não houver consensos e entendimentos políticos, por isso vejo com bons olhos a retirada da cláusula improbidade [...]”
C (Representante GE estadual)	“[...] acho que deveria ter sido mantido, porque, infelizmente, na gestão pública se você não tiver um tubarãozinho atrás de você falando muitas das vezes, por problemas diversos, o compromisso pode não ser assumido mesmo [...] Por isso eu acho que é um erro nesse momento que o Brasil está, nessa situação que o Brasil passa, você ficar flexibilizando determinadas ações, acho um risco, acho que está redondamente equivocado, pela história, pelo que eu conheço acho um risco, a gente não tem a maturidade política para essa flexibilidade, infelizmente. Falo isso com profundo pesar.”
D (Representante GE estadual)	“[...] qualquer coisa que o gestor público faça, alguma ação por conta de algum fator externo, ele acaba sendo caracterizado como improbo [...] há um exagero nisso [...] a retirada disso talvez seja ao contrário do que possa imaginar, talvez seja um fator de estímulo [...] eu acredito que vamos conseguir fazer e os gestores vão conseguir trabalhar perfeitamente sem esse medo [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Como pode ser observado, a retirada da cláusula da improbidade administrativa, lida neste trabalho como a mudança mais grave na legislação do EM, tende a promover uma desarticulação da questão metropolitana no país, em função do sistema federativo no Brasil se operacionalizar através de uma combinação mais conflitiva do que cooperativa como apontam os estudos Garson (2009), Costa (2016) e Câmara (2018). Essa decisão também vem sendo refletida negativamente na pauta de implementação do PDUI na gestão da RMGV, que outrora foi considerado um *case* de sucesso na elaboração do instrumento, como indicado, aqui, a partir das análises das entrevistas realizadas.

A presença da cláusula de improbidade administrativa, ao contrário do que foi mencionado pelos Entrevistados B e D, trouxe avanços importantes para RM da Grande Vitória, a exemplo da retomada do debate metropolitano da Região que se encontrava no hiato desde o ano de 2013 como indicado pelos Coordenadores do PDUI (Entrevistados Q, R, S, T, U). Com a obrigatoriedade de elaboração do Plano, as atividades do Conselho Metropolitano foram restabelecidas em função da necessidade de discutir o processo de produção do instrumento conforme as diretrizes do EM. Desse modo, desde o final de 2015, os atores governamentais e sociais, envolvidos na gestão metropolitana da RMGV, atuaram fortemente buscando cumprir o prazo estabelecido pela Lei nº 13.089/2015. A esse respeito, o Entrevistado I (Representante GE por Cariacica) mostra que:

[...] com o PDUI nós reativamos a discussão da Região. Nós trouxemos para discussão de elaboração do PDUI o maior número possível de técnicos estaduais e municipais, nas mais diversas áreas, não só as áreas que eram o foco principal desse momento do PDUI, mas de técnicos de outras áreas, além da sociedade que conseguimos incluir mais fortemente no processo do que em outros momentos. Disseminamos essa política do PDUI dentro dos municípios da Região com participação de todos os segmentos [...] (ENTREVISTADO I, 2019).

O consenso entre os atores políticos é, de fato, de extrema relevância para se operacionalizar bem as atividades de uma RM como destacado pelo Entrevistado B. No entanto, como indicado na literatura (GARSON, 2009; KLINK, 2009b; FREY, 2012; ALMEIDA *et al.*, 2015; AZEVEDO; GUIA, 2015), esse consenso entre os atores políticos não é algo fácil de se atingir, sobretudo em um país, como o Brasil, sem base de uma cultura metropolitana consolidada por parte desse segmento.

Além disso, como observado pela então Presidente do COMDEVIT e IJSN, na época de elaboração do PDUI (Entrevistada K), dois pontos foram constatados para adequação plena da RMGV as diretrizes do EM: a) a elaboração do Plano, uma vez que a Região não apresentava tal instrumento; e b) adequação da estrutura de governança e gestão por meio da criação de uma instância executiva composta por representantes do Poder Executivo das unidades federativas. A decisão tomada pelo então Governador foi a de elaborar o Plano em razão da existência da cláusula de improbidade administrativa, existente naquele momento, como frisado pelos atores entrevistados, sobretudo pelo que foi mencionado pela Entrevistada T (Coordenadora Geral do PDUI):

A retirada [da sanção por improbidade administrativa] desqualifica um pouco essa obrigação de trabalhar o PDUI, porque sem sombra de dúvida a questão da improbidade assustou os gestores, os responsáveis. Tanto o Governador quanto os Prefeitos acharam que era necessário fazer em razão da cláusula de improbidade. Tanto que o Governador falou aqui no nosso estado “Nós vamos fazer e nós vamos atender o prazo”. Inclusive ele antecipou um pouco, pois era previsto terminar a pesquisa [, de elaboração do PDUI,] lá para o final de fevereiro, mas em dezembro ele resolveu que queria atender essa meta de já finalizar mesmo em janeiro no prazo inicial colocado pelo Estatuto (ENTREVISTADA T, 2019).

Quanto ao quadro de atos do Poder Executivo do ES para implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, até o momento de finalização da pesquisa de campo desta dissertação (novembro de 2019), não foram identificadas grandes ações, além da reativação do COMDEVIT, em outubro de 2019, no qual se transferiu novamente a Presidência do Conselho para uma pasta da administração direta – Secretaria de Estado de Governo – assim como a incorporação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH) para compor o órgão. A nível técnico, a CAGEM, enquanto uma Coordenadoria, do IJSN, com foco exclusivo na gestão metropolitana da RMGV, após a publicação da Lei Complementar nº 872/2017, que instituiu o

PDUI da Região, continuou trabalhando para discutir com o Conselho Metropolitano e com o Grupo Executivo a implementação das ações prioritárias do PDUI. Este trabalho, por sua vez, reverberou na criação do Plano de Ação e no estabelecimento da Carteira de Projetos para RMGV referente ao biênio 2018-2019. No entanto, com a mudança de Governo estadual, a agenda governamental adotada pela atual Gestão – Renato Casagrande – recaiu sobre as atividades do desenvolvimento regional sustentável das demais 9 microrregiões do estado do Espírito Santo.

Desse modo, foi constatado, a partir da pesquisa bibliográfica e da confirmação pelos resultados da pesquisa empírica (entrevistas e pesquisa documental), que os impasses institucionais (retomada das atividades do Sistema Gestor da RMGV com foco no COMDEVIT por ser a principal instância de atuação dessa estrutura) e políticos (articulação do Governo do ES com os atores municipais e a revisão da pactuação com foco da pauta metropolitana na agenda governamental) foram ampliados em função das modificações atuais do Estatuto da MetrÓpole, o qual inseriu o elemento da discricionariedade sobre o principal instrumento de sua implementação, o PDUI, que ocorre agora por conveniência e oportunidade dos gestores públicos ao estabelecer relações de governança na busca de solucionar a gestão pública dos interesses comuns em RMs.

Comparado ao cenário nacional acerca do planejamento metropolitano, a RM da Grande da Vitória avançou, sem sombras de dúvidas. No entanto, o momento agora é dos gestores públicos e atores sociais responsáveis pelo Sistema Gestor da RMGV se unirem e partirem para implementação, de fato, do PDUI como uma forma de solucionar – ou pelo menos minimizar – os problemas urbanos em comum que se fazem presentes na Região, além de evitarem que o PDUI elaborado caia no ostracismo.

Apesar do trabalho conduzido para elaborar e iniciar, parcialmente, a implementação do Plano, muitas são as dificuldades postas para o planejamento da RMGV, uma vez que o Governo tem apresentado pouco esforço na implementação do PDUI. Buscando apresentar este ponto, a próxima seção debate quais são os principais desafios do planejamento metropolitano presentes na RM da Grande Vitória.

3.3.3. Principais Desafios do Planejamento Metropolitano

O processo do planejamento metropolitano da RM da Grande Vitória não se esgotou com a elaboração e, tampouco, com a tímida implementação do PDUI. Ao contrário disso, o planejamento metropolitano deve ser vislumbrado como um ato contínuo. O Plano de

Desenvolvimento Urbano Integrado da RMGV foi e é um marco para o estabelecimento do processo de planejamento metropolitano no Brasil, pois ao passo que levou em consideração o desenvolvimento socioeconômico da Região (interesse do estado e dos municípios), também buscou possibilitar aos atores sociais melhores condições e oportunidades de acesso as políticas governamentais e serviços públicos. Todavia, o PDUI da RMGV necessita ser implementado, de modo efetivo por parte do Governo estadual atual – Renato Casagrande – que tem por competência a coordenação e gestão da Região. Este é, portanto, um primeiro desafio posto ao planejamento metropolitano da RM da Grande Vitória.

O segundo desafio, na dimensão do planejamento metropolitano, encontra-se ligado intrinsecamente ao primeiro, pois também se faz necessário que o Governo restabeleça os pactos com os atores governamentais dos 7 municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória, bem como resgate o diálogo voltado a pauta metropolitana com os atores sociais para dar continuidade, fortalecer e legitimar a implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região.

O terceiro desafio, como verificado pela pesquisa de campo, recai na ausência de integração do planejamento municipal, em razão de serem conduzidos à revelia da condição metropolitana. Este desafio é oriundo da baixa integração de ações entre os 7 municípios metropolitanos que integram a RM da Grande Vitória. O resultado direto e negativo disso se manifesta na limitação das gestões locais em enfrentar os problemas urbanos, a exemplo dos obstáculos criados para gestão plena das políticas de mobilidade urbana, saneamento básico, habitação entre tantas outras e a distribuição equitativa dos equipamentos urbanos e de lazer. Estas, por sua vez, podem ser reduzidas e sanadas através da implementação efetiva do PDUI.

O quarto desafio incide sobre a não priorização de outras funções públicas de interesse comum, no Plano, que deveriam ser priorizadas pelos gestores públicos na Região Metropolitana da Grande Vitória. Durante a construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, da RMGV, foram elencados quatro eixos norteadores – Ordenamento Territorial; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento Econômico; Meio Ambiente e Áreas de Risco – de acordo com a Lei Complementar nº 318/2005. No entanto, as FPICs da RM da Grande Vitória também agregam a questão da segurança pública que, atualmente, não pode ser mais vislumbrada como uma política isolada, uma vez que os índices de violência urbana estão sobretudo concentrados nos municípios metropolitanos. E mesmo sendo competência do ente estadual, a articulação dessa FPIC – presente na LC nº 318/2005 – tende a possibilitar uma

consolidação dos serviços públicos de interesse comuns no território metropolitano da RMGV. Todavia, a segurança pública não chega a ser mencionada no Plano. Uma segunda política que deveria ter sido trabalhada, também, mas que não se encontra como FPIC, é da saúde pública, pois mesmo não sendo uma política urbanística, esta área tem o maior número de beneficiários provindos dos municípios que compõem as RMs (SILVEIRA *et al.*, 2020). Contudo, não existe um posicionamento claro de como essa política poderia ser mais bem ofertada, enquanto serviço público comum, à população da Região Metropolitana da Grande Vitória.

O último desafio posto ao planejamento metropolitano da RM da Grande Vitória é o de fortalecer a formação política dos atores sociais, com o objetivo de estabelecer uma cultura de participação e engajamento, da sociedade, nos debates e deliberações acerca das políticas públicas relacionadas na agenda governamental voltada a Região, pois nem todos os cidadãos ainda se reconhecem como “cidadãos metropolitanos” como verificado na pesquisa de campo. Desse modo, as instâncias já trabalhadas, para inserção dos atores sociais durante a elaboração do PDUI, devem ser fortalecidas e ampliadas visando garantir o maior número de atores desse segmento na implementação do instrumento e sua futura revisão.

Com vista a contribuir na visualização dos apontamentos e resultados analisados no segundo eixo deste trabalho, o Quadro 16 apresenta uma síntese das conclusões desta seção.

Quadro 16 - Síntese do Planejamento Metropolitano da RMGV

Planejamento e Estratégia Metropolitana
Elaboração do PDUI
<p>Com a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, o planejamento metropolitano no Brasil passou a ter como guia normativo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como o principal instrumento de ordenamento do território, sendo o Poder Executivo Estadual responsável por sua elaboração. Com vista a integrar o planejamento metropolitano, o EM também determinou a compatibilização dos Planos Diretores as ações do PDUI, esta atividade ficou sob responsabilidade do Poderes Executivos Municipais.</p> <p>Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até janeiro de 2018.</p> <p>Desse modo, a gestão da RMGV iniciou o debate sobre o processo de elaboração do PDUI, ainda no final de 2015, por meio de reuniões entre os membros do GE do Sistema Gestor. Em 2016, foi iniciado, de fato, a elaboração do PDUI com a definição do Plano de Trabalho. O primeiro passo foi a definição da equipe de elaboração. Quanto aos recursos: Governo do ES mais o restante do recurso do FUMDEVIT.</p> <p>A equipe de elaboração foi composta por: COMDEVIT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidência do COMDEVIT/IJSN (que passou a ser mesma na época de elaboração do Plano)

- GE do COMDEVIT
- GT PDUI do COMDEVIT
- IJSN (Órgão de Apoio Técnico e Secretaria Executiva)

Coordenação Geral e Técnica do Projeto IJSN que contou ainda com:

- FAPES (Bolsistas e Pesquisadores)
- Coordenação de Geoprocessamento (IJSN)
- Coordenação de Mobilização Social (IJSN)
- Coordenação de Modelagem Institucional (IJSN)
- Coordenação de Desenvolvimento Econômico (SEDES)
- Coordenação de Ordenamento Territorial (SEDURB)
- Coordenação de Mobilidade Urbana (SETOP)

Tendo como etapas de elaboração:

- Reuniões Técnicas (realizadas com os representantes do GT e com os representantes do GE)
- Seminário de Mobilização da Sociedade (Divulgar para a sociedade e estimular os atores sociais a participarem de processo de elaboração do PDUI da RMGV)
- Oficinas Municipais (Levantar dados e informações importantes da RMGV)
- Diagnóstico (Diagnosticar o “estado da arte” da RMGV)
- Ciclo de Debates (Debater o futuro da RMGV através de leitura técnica, comunitária e institucional)
- Cenários e Projeções (Apresentar os cenários e projeções a partir dos resultados do diagnóstico)
- Audiências Públicas Municipais (Propor diretrizes, projetos e ações para o equacionamento de questões e/ou problemas de interesse comum, priorizando as propostas e projetos de caráter transversal; e apresentar o macrozoneamento, o modelo de gestão metropolitana, os mecanismos e formas de governança para garantir a execução das metas e propostas do PDUI da RMGV)
- Plano de Ação Preliminar
- Redação da Minuta do Projeto de Lei
- Enviado à Assembleia Legislativa do ES

Aprovação do PDUI da RMGV: 07 de dezembro de 2017 no formato de Lei Complementar nº 872/2017.

Esforços de Implementação do PDUI

Apesar da exigência inicial do EM para elaboração e implementação do PDUI, a partir da promulgação da Lei nº 13.683/2018, a obrigatoriedade deixou de existir. Nesse período, o PDUI da RMGV já estava elaborado e aprovado e pronto para ser iniciado a implementação do instrumento. No entanto, sua implementação vem sendo conduzida lentamente, podendo ser elencados os seguintes movimentos:

- Criação do Plano de Ação estabelecimento da Carteira de Projetos para RMGV referente ao biênio 2018-2019.
- A retomada das atividades do COMDEVIT, em outubro de 2019, após 17 meses parado.

O motivo disso ocorrer recai na mudança institucional do EM sobre a obrigatoriedade do Plano. Além disso, a Gestão estadual – Renato Casagrande – do ES optou por adotar uma nova agenda com foco no desenvolvimento regional sustentável das demais 9 microrregiões

do estado do Espírito Santo, levando em consideração a metodologia de elaboração do PDUI para construção dos Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis.

Principais Desafios da Planejamento Metropolitano

- Implementar o PDUI, de modo efetivo, na Região Metropolitana da Grande Vitória. Devendo o Governo estadual liderar essa implementação juntamente com os demais atores (governamentais e sociais) envolvidos no processo de gestão da RMGV.
- Restabelecer a pauta metropolitana na agenda governamental mediante a pactuação com os atores governamentais dos municípios metropolitanos e com a sociedade civil e população.
- Estimular a integração do planejamento metropolitano, uma vez que o ato de planejar não se finda na produção de planos para uma RM.
- Aprofundar as discussões dos temas debatidos no Plano com inserção de outras FPICs, a exemplo da segurança pública e da saúde pública no momento de revisão do instrumento (prevista para ocorrer em 2027). Além de outras políticas de interesse comum que sejam demandadas pela sociedade e demais atores governamentais.
- Fortalecer a formação política dos atores sociais com o objetivo de estabelecer uma cultura de participação e engajamento, da sociedade, nos debates e deliberações acerca das políticas públicas relacionadas na agenda governamental voltada a RMGV.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.4. Governança Metropolitana

As RMs despontam por serem às áreas protagonistas do desenvolvimento regional, impactando diretamente a economia nacional. Contudo, ao passo que regiões metropolitanas apresentam tantos benefícios, muitos são impasses institucionais (ausência de cooperação e coordenação) e problemas urbanos (carência de infraestrutura básica, dificuldade ao acesso de serviços e uso de equipamentos urbanos) que acometem essas áreas. Diante disso, a necessidade do estabelecimento da governança metropolitana, enquanto processo, mostra-se cada vez mais forte para resolução desses desafios presentes as RMs.

No Estado brasileiro, os legisladores buscaram promover a governança metropolitana por meio do Estatuto da Metrópole, mais especificamente, por seu principal instrumento de planejamento integrado: o PDUI. A Região Metropolitana da Grande Vitória foi a primeira unidade metropolitana do país a conseguir elaborar o Plano, no formato de LC, uma vez que os atores responsáveis por sua gestão decidiram seguir o que preconizava a Lei nº 13.089/2015. Apesar disso, algumas questões ficaram em aberto acerca do processo de governança metropolitana face a implementação do EM na RM da Grande Vitória, sobretudo após as alterações na política metropolitana da Lei nº 13.089/2015.

Desse modo, a presente seção busca responder que aspectos afastam ou aproximam a RMGV da consolidação das diretrizes do Estatuto da Metrópole e identificar as ações de coordenação, cooperação metropolitana e participação social nas práticas de governança

estabelecidas na Região à luz do EM. Para tanto, a análise contida, nesta seção, se debruça nas entrevistas que foram realizadas durante a pesquisa de campo. Em relação a estrutura, a seção se encontra esquematizada em três momentos. No primeiro é apresentado o mapeamento dos principais atores e uma breve caracterização destes. Posteriormente, são debatidas como estão postas as políticas de coordenação, cooperação e participação social. Por fim, são abordados os principais desafios da governança metropolitana da RMGV.

3.4.1. Mapeamento e Caracterização dos Principais Atores

A Região Metropolitana da Grande Vitória, instituída formalmente em 1995, apresenta uma gama de atores que atuam de duas formas específicas por meio da legislação que vigora na Região (LC n° 318/2015 e n° 325/2015): uma voltada as questões mais técnicas operacionais e a outra inclinada para as questões mais de cunho político. Quanto aos principais atores, estes se localizam em três grandes grupos: no âmbito do Governo estadual do Espírito Santo; nas esferas municipais (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) dos entes que integram a RMGV; e nos segmentos da sociedade civil.

No campo técnico operacional atuam diretamente:

- os atores inseridos na CAGEM que é uma coordenadoria específica de gestão metropolitana do Instituto Jones dos Santos Neves que, por sua vez, é uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo;
- os servidores do IJSN, quando solicitados, para apoiar a produção de políticas públicas específicas para RMGV, tendo em vista que o órgão tem como atribuições o apoio técnico do Conselho Metropolitano e de execução orçamentária e financeira do Fundo Metropolitano. Apesar de não ser um órgão exclusivo para tratar da Região Metropolitana da Grande Vitória;
- os representantes da FAMOPES, enquanto sociedade civil, e os gestores públicos de alto, médio e baixo escalão do estado e dos sete municípios que integram a Região para exercer atividades no Grupo Executivo e, porventura, assumir cargos quando são criados os Grupos Técnicos que são formados para cumprir objetivos específicos.

A partir dos resultados da pesquisa de campo é possível afirmar que esse âmbito exerce uma importante influência na operacionalização das atividades da Região, pois os técnicos

conseguem viabilizar a elaboração de estudos, planos, programas e projetos. Entretanto, os resultados também aferem que, mesmo diante da notoriedade dos atores inseridos no campo técnico operacional e as atividades exercidas por eles (desenhar, conceber e gerir as políticas públicas para RMGV), estes só conseguem, de fato, implementar as ações propostas e criadas se os atores políticos – Governador e Prefeitos metropolitanos – optarem por seguir esse planejamento.

Os atores políticos, conforme as análises das entrevistas, apresentam uma dificuldade no geral para dialogarem o compartilhamento, efetivo, das funções públicas de interesse comum da RMGV, em função da forte fragmentação institucional e administrativa presente na Região. Como elucidado pelos representantes estaduais e municipais (Entrevistados A, B, C, D, E, F, G, H, I e J), as políticas/ações de cooperação são praticamente inexistentes tendo em vista que o planejamento municipal vem se sobrepondo, nos últimos anos, ao planejamento regional. Desse modo, o interesse comum passou a deixar de ser efetivado em detrimento do interesse local. Além disso, verificou-se, ainda, que a agenda governamental do Governo do estado tem sido pautada, nos últimos anos, por diálogos isolados com os municípios e não por um diálogo conjunto no sentido regional.

Todavia, a pauta de implementação do EM, mais especificamente do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, foi capaz de reacender o debate a respeito da pauta metropolitana na agenda governamental local do ES e da RMGV. Buscando demonstrar, de modo mais aprofundado essa discussão, a próxima seção versa sobre as condições e condicionantes da governança metropolitana através da leitura de como estão postas as políticas e ações de coordenação, cooperação e participação social, enquanto elementos da governança metropolitana, da RM da Grande Vitória.

3.4.2. Políticas de Coordenação, Cooperação e Participação Social

A governança metropolitana, conforme o desenho estipulado no Estatuto da MetrÓpole, apresenta como principal diretriz a integração, efetiva, das esferas governamentais que constituem uma unidade metropolitana envolvendo, ainda, a sociedade no seu processo. Desse modo, pensar a governança metropolitana diz respeito ao estabelecimento de elementos que fazem intersecção, a exemplo da coordenação, cooperação e participação social. Fernandes Junior (2004), ao problematizar tal questão, lembra que a intersecção destes elementos/ações se deu pois

o processo de metropolização tem lógica própria à medida que desrespeita tradicionais limites administrativos constitucionalmente assegurados e reconhecidos dos municípios para formar a grande área urbana, faz com que esses mesmos municípios sejam atropelados por um processo que tem lógica própria e que os une de maneira indissociável, criando problemas comuns que só podem ser resolvidos de maneira coletiva, de tal sorte que os problemas metropolitanos não podem ser solucionados somente pela atuação isolada de cada município, tampouco pelo somatório dessas ações locais, devendo-se pensar a questão de maneira integrada, colegiada e orgânica (FERNANDES JUNIOR, 2004, p. 71).

Desse modo, coordenar esforços para elaborar e implementar políticas de cooperação ou mesmo ações desse tipo são fundamentais para se vencer os muitos desafios que surgem do processo de metropolização. Todavia, ao se verificar o caso da RM da Grande Vitória foi possível identificar que as ações cooperativas entre os municípios, da Região, são baixas, em algumas áreas¹⁰², ou mesmo inexistentes como destacam os Representantes do GE municipal (Quadro17).

Quadro 17 - Ações de Cooperação segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“Olha, essa cooperação era o desejado por todos nós, Secretários, mas não funciona assim. Tentamos, mas a questão política é muito mais forte [...] só fazemos juntos aquilo que não dá para fazer só, embora a gente deseje agir juntos [...] Talvez a gente consiga agir juntos com a AMUNES [Associação dos Municípios do Espírito Santo]. As cidades vão avançar muito a AMUNUES na resolução dos problemas, pois tem se trabalhado para isso lá [mas] na Região ainda não temos essas políticas de cooperação, seria ótimo se tivéssemos, pois, todos ganhariam através dos consórcios e das compras públicas e da própria mobilidade também, pois essa área na nossa Região apresenta muitos problemas [...]”
F (Representante GE por Vila Velha)	“[...] em algumas áreas acontecem, mas só acontecem porque chegou a tal ponto que precisavam acontecer. Por isso que sempre comento que essas políticas vêm acontecendo pontualmente quando a gente não conseguiu resolver apenas no município [...] se a gente não começar a pensar numa escala regional as coisas podem ficar bem piores [...]”
G (Representante GE por Guarapari)	“[...] são fracas e precisam melhorar! [...] tá longe da consolidação dessas políticas, pois precisamos primeiro ter cooperação de fato [...] as poucas que tem acontecido é por causa da necessidade de um ou outro município e com isso acaba procurando o outro [...] as vezes trocamos informações e de certa forma se aproxima, mas precisamos de um grupo mais forte e atuante, assim como precisamos do estado atuando para coordenar a questão. Por exemplo, o PDUI, o que o Governo estadual tem feito para concretizar a implementação do Plano? Nada, já faz basicamente 7 meses que assumiu e nem chamou uma reunião para pelo menos colocar que vamos um dia colocar em prática o Plano [...]”
H (Representante GE por Serra)	“[...] existia cooperação e entendimento das necessidades comuns durante a elaboração do Plano, a gente conseguia levantar vários pontos que eram comuns aos municípios e trabalhar, fazer um trabalho de troca de

¹⁰² Mobilidade Urbana e Saneamento básico.

	informações, mas hoje em dia as coisas voltaram para o ponto de partida: estamos sem norte, sem cooperar, sem direção, sem coordenação [...] acho que ela [- ações/políticas de cooperação -] é incipiente.”
I (Representante GE por Cariacica)	“É uma corda se rompendo, um verdadeiro cabo de guerra para saber quem ganha mais [...] Veja só: Vitória é uma ilha e onde ela vai depositar o lixo? Hoje, ela tá depositando no município de Cariacica, mas se Cariacica decidir não aceitar mais isso. Como fica a situação de Vitória? [...] Nossas políticas de cooperação são ultrapassadas, ou melhor dizendo, elas nunca existiram mesmo como deveriam. Agora isso acontece também, pois o Governo estadual, de outras épocas e não apenas dessa, não exerce seu papel de coordenar a Região, não chega para conversar com os prefeitos e colocar: “você faz parte de uma região metropolitana! Por isso precisa participar efetivamente se espera que seu município ganhe benefícios também”. Alguém precisa tirar essas vendas de olhar apenas para o próprio município e pensar no todo. O planejamento do todo gera economia, ganha em questão de gestão, ganha em tudo, mas o medo por causa da política deixa os prefeitos sem agir e o Governo do estado se omite. Então zero de políticas de cooperação.”
J (Representante GE por Vitória)	“[...] nós temos tentativas, mas não diria políticas mesmo [...] falhamos muito nesse ponto [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Os representantes do Governo estadual confirmam a ausência de políticas e ações de cooperação apresentadas pelos Secretários municipais. Além disso, corroboram ao indicar que as poucas ações que vão surgindo, nesse sentido, são pelo fato de os problemas terem se tornado muito expressivos nos municípios que compartilham da problemática. Segundo o Entrevistado A (Conselheiro estadual no COMDEVIT): “Existem iniciativas, mas eu não chamaria nenhuma delas de políticas, tanto de cooperação de gestão municipais quanto de estado. Existem iniciativas, mas elas não se configuram com um compartilhamento de poder na gestão [...]” (ENTREVISTADO A, 2019). O Conselheiro (Entrevistado A) exemplifica tal situação, ao destacar que o Governo estadual vem realizando uma importante obra, de mobilidade urbana, no município de Vitória com impacto nas demais localidades metropolitanas, apesar disso “[...] não houve por parte dos gestores municipais nenhum interesse em conhecer ou mesmo atuar. Agora isso também ocorre, pois o próprio Governo estadual estabelece uma agenda bilateral. As conversas são realizadas isoladamente” (ENTREVISTADO A, 2019).

Os demais representantes estaduais (Entrevistados B, C e D), de modo similar ao Entrevistado A, colocam que as políticas de cooperação na Região Metropolitana da Grande Vitória são nulas e quando muito existem “[...] é para dizer que fazem [...]” (ENTREVISTADO C, 2019), pois “[...] os prefeitos têm medo de perder eleitorado se disserem que fizeram uma política juntos e não eles sozinhos [...]” (ENTREVISTADO D, 2019). Desse modo, “[A

cooperação aqui sempre foi muito precária, [...] há divergências políticas e essas divergências acabam impedindo uma série de debates importantes do ponto de vista metropolitano” (ENTREVISTADO B, 2019).

As pesquisas realizadas por Zanotelli (2010) e Venerano, Mattos e Oliveira (2013) confirmam esse dilema e ainda acrescentam que a baixa articulação entres os atores governamentais tem propiciado inúmeros problemas, a exemplo da falta integração do transporte público, da coleta de lixo e dos aterros sanitários. Desse modo, a partir da pesquisa empreendida, aqui, é possível afirmar que à medida que a RMGV eleva o crescimento econômico do estado do ES, como já foi apresentado (Gráfico 06), padece de problemas que já duram décadas, em função da perspectiva nula de cooperação intermunicipal entre os atores governamentais.

Essa perspectiva nula de cooperação intermunicipal, como indicado pelos entrevistados, recai em duas situações. A primeira incide sobre um ponto já apresentado por Boothroyd (2010) ao discutir os motivos que impedem a realização da cooperação. Segundo o autor (BOOTHROYD, 2010), os gestores locais – municipais no caso brasileiro – buscam, a todo momento, maximizar o planejamento das políticas urbanas e demais políticas, pois acreditam que irão assegurar sua autonomia política e, por consequência, vão garantir a vitória do próximo pleito eleitoral. Essa premissa se encontra fortemente presente na RMGV, pois os Prefeitos metropolitanos, muitas vezes, como enfatizado pelos Secretários municipais, acabam por agir à revelia do planejamento territorial, pois acreditam que o “sucesso” na implementação de uma determinada política será creditada a outrem.

A segunda situação, por outro lado, pesa sobre a natureza do arcabouço institucional e administrativo, pois de acordo com Lacerda e Ribeiro (2014), o arranjo institucional é uma condicionante para a promoção ou não das políticas e ações de cooperação nas RMs. No caso do Estado brasileiro, os entes estaduais ficaram responsáveis pela gestão e coordenação das regiões metropolitanas, no entanto, os municípios foram elevados a categoria de entes federativos. O reflexo disso recaiu sobre o planejamento territorial. Este que deveria ser exercido pelos estados, passou a ser realizado pelos municípios. O resultado foi: a não articulação do planejamento entre municípios, em virtude do que já foi exposto em Boothroyd (2010), e a baixa atuação dos entes estaduais na gestão e coordenação das RMs, pois suas ações foram minimizadas. Este ponto fica mais evidente diante da cobrança dos Representantes do

GE municipal para atuação do Governo estadual em coordenar as atividades da Região Metropolitana da Grande Vitória como já apresentado no quadro 16.

À coordenação, enquanto elemento da governança metropolitana, é vislumbrada como um fator de relevância, pois por intermédio deste elemento é possível estruturar e ordenar quais serão as prioridades das ações a serem elaboradas e implementadas nas regiões metropolitanas como destacado por Almeida *et al.* (2015). Além disso, segundo Olson (2015), a coordenação implica que os governos das maiores esferas de poder atuem para orientar melhor as relações entre os governos das menores esferas no decorrer do processo de produção de políticas públicas nas regiões metropolitanas.

Ao observar como a coordenação foi trabalhada, enquanto elemento da governança metropolitana, na RM da Grande Vitória, é possível afirmar a existência de dois cenários para o estabelecimento do elemento. O primeiro é o período anterior à promulgação do Estatuto da MetrÓpole. Nesse momento, como analisado no material das entrevistas, a atuação do Governo estadual era “amena”, apesar “[...] do esforço, do trabalho muito bem realizado dos técnicos para avançar e conceber a importância da Região Metropolitana da Grande Vitória e do Conselho que tem mais de 10 anos de vida [...] as discussões de algumas políticas públicas nasceram e avançaram nesse desenho [...]” (ENTREVISTADO M, 2019.). O segundo cenário, por outro lado, demarca o período de promulgação do Estatuto da MetrÓpole até o momento final de elaboração do PDUI da RMGV. Nessa época, o Governo estadual exerceu uma forte atuação, principalmente ao fortalecer a figura do Instituto Jones dos Santos Neves – autarquia do Governo estadual – como órgão que iria atuar na elaboração do Plano. Segundo o Entrevistado L (Conselheiro estadual na época de elaboração do PDUI),

O debate metropolitano precisava ser retomado com mais força e o ator principal, a meu ver, é o Governo do estado. É a ele que cabe o papel de articulador, nenhum município vai tomar esse protagonismo, o protagonismo vai ser do Governo do estado mesmo. Não tem substituto nessa história (ENTREVISTADO L, 2019).

O então Conselheiro estadual na época de elaboração do PDUI (Entrevistado L) continua a mencionar como a atuação do Governo estadual foi ativa, nesse período, ao destacar que

[...] foi priorizado a confecção do PDUI. Esse foi o objetivo. O Governador coordenou pessoalmente algumas conversas com os Prefeitos para ter esse apoio. O Governo passado cumpriu bem seu papel ao articular as ações governamentais na coordenação dessa política pública (ENTREVISTADO L, 2019).

Essa atuação do Gestor estadual para articular com os gestores dos municípios também foi mencionado pela então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI (Entrevistada K). Percebe-se, portanto, como afirmado por Mancur Olson (2015), que durante o período de elaboração de políticas públicas, nas RMs, os governos das maiores instâncias irão agir de forma coordenativa para articular como será operacionalizado o processo como no caso analisado da RMGV. Além disso, como afirmado pelo autor (OLSON, 2015), muitas vezes a legislação adota ações que incentivem ou adota mecanismos de coerção para que a cooperação e coordenação sejam exercidas, efetivamente, na produção de políticas públicas. No caso do Estatuto da Metrópole, a cláusula de improbidade administrativa, que outrora existia, no Art. 21 da Lei nº 13.089/2015, determinava “mecanismos de coerção” por meio da sanção por improbidade administrativa. Nesse momento a coordenação e cooperação, enquanto elementos da governança metropolitana, ocorreram mais fortemente como elucidado pela maior parte dos atores entrevistados nessa pesquisa, em razão da presença da cláusula de improbidade administrativa. No entanto, após a retirada da “coerção”, a atuação do Governo estadual na coordenação e articulação com as esferas municipais minguou, como enfatizado pela Entrevistada T (Coordenadora Geral do PDUI):

[...] estávamos desde 2013 sem fazer reunião [...] tivemos a obrigatoriedade de fazer o PDUI e isso nos fez retomar, no final de 2015, as reuniões do COMDEVIT para fazer o Plano. Aprovamos a Lei, mas depois que saiu a improbidade do Estatuto, a gente saiu de novo do debate. Então assim, não é algo contínuo e isso eu acho um grande desafio [...] É um grande desafio fazer que os gestores compreendam e pensem na questão metropolitana no seu cotidiano, nas suas ações, nas implementações de políticas públicas do seu território sempre pensando no que eu afeto o outro e o que o outro está afetando em mim [...] (ENTREVISTADA T, 2019).

Diante disso, o cenário que se coloca para governança metropolitana, da RMGV, no campo da cooperação e coordenação é:

a) uma forte desarticulação entre o Governo estadual e municipais, sobretudo entre os municipais, reverberando na ampliação dos problemas que acometem a RM da Grande Vitória e, por consequência, no distanciamento da articulação que poderia, através do debate, desenhar ações e políticas para minimizar ou sanar as dificuldades presentes;

b) a falta de coordenação estadual tem permitido que diversos problemas, sejam eles de ordem institucional e administrativa sejam eles de ordem do desenvolvimento urbano, se intensifiquem na Região Metropolitana da Grande Vitória. A obrigatoriedade do PDUI fez o Governo estadual atuar, de fato, na coordenação da Região mediante a elaboração do Plano. Esse passo deve ser repetido, pelo no novo Governo – Renato Casagrande – para se dar

continuidade na implementação da governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole.

Com relação ao elemento da participação social, no contexto da governança metropolitana, este é estabelecido, como já apontado na literatura (SANTOS, 2018a; SILVA; SILVEIRA; ALMEIDA, 2019), como essencial, em virtude do reconhecimento que os atores alvos das políticas públicas devem ser também coprodutores delas, uma vez que isso irá: a) fortalecer o caráter democrático do Estado, b) legitimar as políticas públicas e c) iniciar e/ou fortalecer uma cultura de engajamento da sociedade nas RMs, tendo em vista a existência de um cenário nacional endêmico de baixa participação dos atores sociais nas instâncias deliberativas das unidades metropolitanas (IPEA, 2018).

No que toca a inserção dos atores sociais no processo de governança metropolitana da RMGV e como os gestores estaduais enxergam essa participação da população no campo metropolitano, ficou claro que incorporação da sociedade, como coprodutores de políticas públicas na RM da Grande Vitória, ocorre por meio do COMDEVIT e das audiências públicas. Apesar disso, os gestores chamaram atenção para necessidade de iniciar, também, a participação social de modo virtual, uma vez que poderia atingir o maior número de cidadãos (Quadro 18). Os gestores municipais, por sua vez, concordam com a ideia de ampliar os canais virtuais participativos. No entanto, discorrem que a participação social, no âmbito metropolitano, foi iniciada a partir do processo de elaboração do PDUI da Região (Quadro 19).

Quadro 18 - A inserção da sociedade no processo de governança metropolitana na RMGV segundo os representantes estaduais

Entrevistados	Respostas
A (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“Tem representação no COMDEVIT, tem representantes lá [...] a participação também ocorre por meio de audiências públicas [...] mas assim, existe uma participação muito maior nas questões locais através de fóruns, mas não são fóruns metropolitanos. São fóruns locais [...]”
B (Conselheiro estadual no COMDEVIT)	“Tem assento no COMDEVIT, mas não existe uma participação ampla [...] isso não funciona na plenitude, não é uma grande participação [...] acho que a sociedade está muito pouco integrada num geral quando tocamos no assunto metropolitano. Tem muito pouco conhecimento disso [...] acho que precisa de mais ampliação e nessa ampliação incluir o maior número de segmentos da sociedade civil [...]”
C (Representante GE estadual)	“Existe um Conselho, mas precisar otimizar, tornar mais rotinas as reuniões para a população saber que existe”
D (Representante GE estadual)	“[...] a participação sempre ocorre, pois ela também vai norteando as decisões daqui, mas ainda faltam canais mais amplos, tipo páginas em redes sociais. Algo assim, pois a sociedade hoje em dia participa de muitos canais pela internet [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Quadro 19 - A inserção da sociedade no processo de governança metropolitana na RMGV segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
E (Representante GE por Viana)	“[...] a população participou através das audiências públicas, oficinas, seminários e claro que através do COMDEVIT [...] ajudamos muito na questão da mobilização, apesar disso, eu acredito que poderíamos ter feito mais [...] esse mais seria com a participação virtual, porque a população vai conseguindo participar sem precisar sair de onde tá [...] no Plano vimos muito disso [...]”
F (Representante GE por Vila Velha)	“[...] a participação foi muito boa. As coisas feitas presencialmente e virtualmente ajudaram muito. O site “eu sou metropolitano” ajudou muito a difundir para sociedade a questão da participação. Mas, sinceramente, eu acho que a sociedade ainda olha muito só para o local [...] estão muito preocupados com os problemas locais [...] Eu acho que ainda falta a noção de se sentir “cidadão metropolitano”, apesar da bela campanha que [Instituto] Jones fez [...] a participação social de forma mais abrangente para as questões metropolitanas foram iniciadas por causa do PDUI [...]”
G (Representante GE por Guarapari)	“[...] a participação é no Conselho [...] a gente não tem muito da sociedade participar nas “questões da metrópole” mesmo [...] eu acho que falta divulgação [...] deveria ser mais efetivo até porque essas ações vai diretamente pro dia-a-dia para população [...] a gente precisa ampliar e criar incentivos para população participar. Acho que criar espaços virtuais vai ajudar muito [...]”
H (Representante GE por Serra)	“[...] se compararmos com a participação para questões metropolitanas em outros momentos, tivemos sim uma grande participação social no processo do PDUI. Na verdade, achamos que iniciamos mesmo esse processo de incluir a sociedade com o PDUI, mas a se a gente falar em participação efetiva, desse momento do PDUI, vamos ver que a sociedade ainda participou pouco. Não houve uma adesão muito grande [...] as audiências poderiam ter tido mais pessoas, mas para questão metropolitana, como eu já te disse, não é uma novidade [...] acho que aumentando o período de consulta pela internet, vamos melhorar o processo, pois as pessoas têm fácil acesso [e] as audiências públicas para formalizar
I (Representante GE por Cariacica)	“participaram, mas poderia ter sido melhor [...] E assim, teve uma boa divulgação, mas é sempre aquilo: como a gente vai convencer a sociedade participar mais e mais? Ainda sendo no planejamento da região metropolitana [...]”
J (Representante GE por Vitória)	“[...] Vitória, Vila Velha e Serra por terem as melhores estruturas da Região, tem as melhores as tecnologias. Então, virtualmente, a participação nessas cidades foi bem melhor do que nas outras quatro [...] eu acho que o caminho será esse de investir em meios tecnológicos para chamar atenção e tentar fazer que a população tenha aderência [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2020) com base nas entrevistas realizadas (2019).

Os representantes da sociedade – Entrevistados V e W – que compõem o COMDEVIT corroboram com a opinião dos gestores que a participação social no processo de elaboração do PDUI não o foi a ideal, apesar de pontuarem que houve, por parte do Governo estadual, uma abertura e uma ampla divulgação dos meios de participação, sobretudo das audiências públicas

como preconizado no Estatuto da Metrópole. O Entrevistado V (Presidente da FAMOPES) reconhece a limitação da Federação quando a pauta é colocada sob a ótica metropolitana. Nas palavras do Representante da sociedade civil:

“[...] a FAMOPES representa bem a sociedade em muitos segmentos e está dentro de todos os contextos de gestão no estado do Espírito Santo, avaliando as políticas de escopos estadual e cooperação municipal, mas o diálogo para gestão metropolitana ainda está embrionado [...] a discussão da Região Metropolitana da Grande Vitória é caçula e estava com ênfase no Governo passado. O Governo passado deu um *up* muito grande para que acontecesse, mas ainda não vi sinais nesse novo Governo de priorizar a região metropolitana e isso vai ser muito ruim, pois ainda não estamos [FAMOPES] consolidados na questão metropolitana e o Governo não priorizando, não chamando para discussão a questão vai amornando [...]”

O Entrevistado W (Representante da FAMOPES) ratifica com o que foi apresentado pelo Entrevistado V. Além disso, ainda destaca que

[...] quando você pega os representantes civis dos municípios e faz uma conversa coletiva [...] inicia a probabilidade de estar criando um consenso de quais são os problemas e as possíveis soluções para se trabalhar o macro [...] Não dá para virar as costas para o outro e dizer que “a minha gestão é essa”, “a minha gestão aquilo”. Isso é uma falácia! Dizer que Vitória, por exemplo, é a melhor em educação, que Vitória é a melhor em saúde. Esse *ranking* não interessa ao cidadão metropolitano. Dizer que é a melhor nisso ou naquilo satisfaz o ego do governo municipal, de um governo local. Mas, dizer que nós estamos aprimorando e aportando na saúde de Vitória e Vitória está aberta aos municípios da região metropolitana, e vice e versa, é a essência do contexto metropolitano [...] Quando eu faço para, eu me isolo, pois eu faço para mim. Mas quando eu digo eu quero fazer com, eu envolvo os entes e entendo que eles são importantes e necessários nesse contexto. Então a política metropolitana se faz dentro do contexto dos agentes metropolitanos e não sozinha [...] nossa abertura, enquanto sociedade, não é tão ampla. Temos 3 assentos no Conselho. Os gestores têm 7. Porque então não fazemos que a governança tenha 7 assentos para sociedade? Um representante da FAMOPES de cada município [...] isso com certeza equilibraria as forças e teríamos paridade na gestão da Região [Metropolitana] da Grande Vitória (ENTREVISTADO W, 2019).

Ao observar o caso da RMGV a luz da análise da pesquisa de campo, no tocante ao campo da participação social, identificou-se, primeiramente, que a participação dos atores sociais, no contexto metropolitano, ocorreu fortemente em virtude da necessidade de incluir a sociedade no processo de elaboração do PDUI, tendo em vista a exigência legal, deste ponto, no Estatuto. Esse foi um dos grandes marcos alcançados, sem sombra de dúvidas, na implementação da Lei na Região Metropolitana da Grande Vitória, pois a aprendizagem adquirida pela gestão, de incluir este segmento na organização, poderá colaborar no desenho do planejamento participativo da futura revisão do PDUI, bem como na produção de outras políticas públicas que tenham como recorte a RMGV.

A segunda característica observada foi que a gestão da RM da Grande Vitória atende de forma clara ao que foi determinado no Art. 8º, do Estatuto da Metrópole, para o estabelecimento

da estrutura de governança metropolitana: existe a presença da “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” que é configurada através do COMDEVIT. Entretanto, apesar das relevantes atribuições que o COMDEVIT agrega, a participação dos atores sociais se encontra de forma reduzida, uma vez que não há paridade na composição do Conselho.

Esta ausência de paridade na composição do COMDEVIT, por sua vez, é a terceira característica verificada no âmbito da participação social da RMGV. Este ponto já fora abordado durante as oficinas e audiências públicas realizadas no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como explicitado na fala do Coordenador da Governança Metropolitana do PDUI: “[...] entendemos que a participação dos atores sociais no Conselho deve ser ampliada e foi proposta a ampliação na elaboração do Plano. Nossos documentos que registram o processo de elaboração do PDUI trás bastante essa indagação da sociedade” (ENTREVISTADO E, 2019). Mesmo diante dessa cobrança, a decisão tomada pela Gestão estadual – Paulo Hartung – foi de alterar a composição do Conselho para um momento posterior a elaboração do PDUI, já que não havia nenhum tipo de sanção caso o número de atores sociais não fosse paritário aos dos atores governamentais.

A quarta particularidade observada foi o cumprimento das audiências públicas que foram divulgadas, amplamente, como destacado na Lei nº 13.089/2015. Essas audiências ocorreram nos setes municípios que integram a RMGV – Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão – e foram realizadas em locais de fácil acesso, além de terem sido programadas e acontecido em horários – 18h – que fosse possível o cidadão participar.

Além disso, chama-se atenção para relação que nasceu, no contexto da governança metropolitana da RMGV, entre a sociedade e os governos de ambas as esferas. A elaboração do PDUI, no cenário de implementação do Estatuto da Metrópole, possibilitou o início de uma agenda de participação ampla dos atores sociais para além do espaço – COMDEVIT – já institucionalizado de gestão metropolitana da RM da Grande Vitória. Isso ocorreu, pois além de ser uma exigência legal da legislação federal, os gestores a época, preconizaram compartilhamento das decisões governamentais de modo presencial e virtual (com a inserção de diversos segmentos da sociedade). Portanto, pode-se constatar que a forma de abertura à participação social na etapa da elaboração de políticas públicas – PDUI – favoreceu à participação dos atores sociais no processo decisório. Contudo, faz-se necessário que essa agenda seja urgentemente retomada para recondução da política metropolitana na RMGV, bem

como para se fazer cumprir as ações que foram formuladas em consenso e legitimadas pela sociedade.

Como foi possível observar, a governança metropolitana da RMGV vem sendo trabalhada ao longo das últimas décadas pelos atores responsáveis por sua gestão. Esse percurso foi trilhado com o objetivo de estabelecer a melhor forma possível de governar a Região. Destarte, em 2005, com as promulgações das Leis Complementares n° 318 e n° 325, o desenho da atual governança foi estabelecido. Apesar disso, muitos ainda são os obstáculos para que a governança metropolitana da RMGV esteja no formato pleno como preconizado pelo Estatuto da Metrópole. Desse modo, a próxima seção apresenta os principais desafios postos a governança metropolitana da RMGV.

3.4.3. Principais Desafios da Governança Metropolitana

O primeiro desafio que se apresenta, nesse trabalho para o campo da governança metropolitana, é o de criar a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos – Governo estadual e os 7 Governos municipais – que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória. Mesmo cumprindo os demais requisitos para a gestão plena da governança – que são estipulados pelo Estatuto da Metrópole – a RMGV padece nessa determinação do Estatuto da Metrópole. Cabe destacar que essa instância, como apontando nas entrevistas dos Coordenadores do PDUI, foi bastante debatida entre os atores técnicos dada a dificuldade na compreensão de como se operacionalizaria esse campo. Ademais, o questionamento também girou em torno de qual esfera governamental seria responsável, institucionalmente, por essa instância. Contudo, esse debate foi preterido pela discussão da elaboração do PDUI da RMGV, pela Gestão estadual de Paulo Hartung, uma vez que a criação da instância não apresentava cláusula de improbidade administrativa. Todavia, mesmo após a elaboração do instrumento, as discussões ficaram internas aos órgãos técnicos como o IJSN.

Paralelamente a discussão da instância executiva, também se apresenta o desafio de retomar a pauta metropolitana com a agenda de implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado na RMGV. Esse desafio perpassa por inúmeros atores, mas para que os mecanismos comecem a serem implementados, de fato, faz-se necessário que o Governo estadual – Renato Casagrande – retome a articulação política para implementar o instrumento.

Para que a governança das RMs ocorra, de modo efetivo, faz-se necessário criar consensos, principalmente em razão dos entraves jurídicos existentes entre os entes

governamentais brasileiros. Esses consensos são alcançados pelo estabelecimento de dois elementos da governança metropolitana: cooperação e coordenação. Ao ser verificado como ambos são operacionalizados, na Região Metropolitana da Grande Vitória, deparou-se com um quadro de ações descontinuadas sobre esse campo. Desse modo, a RM da Grande Vitória vem sendo acometida, em alguns momentos, por um vazio institucional não só de governança, mas também de planejamento e gestão metropolitana. Este é, portanto, o terceiro desafio que recai para governança metropolitana da Região.

O quarto e último desafio exposto, nesse trabalho, incide sobre a participação social. Este elemento só passou a ser tratado, amplamente, na Região Metropolitana da Grande Vitória com a obrigatoriedade do PDUI. Antes disso, todas as discussões eram empreendidas dentro do Conselho Metropolitano que, apesar de ser um dos poucos órgãos abertos a participação social nas RMs do Brasil, ainda não dispõe de uma estrutura igualitária nos assentos de cadeiras, pois os atores sociais só têm direito a 3, enquanto os governamentais 7 (7 municipais e 7 estaduais). Além disso, também é necessário fortalecer o COMDEVIT e impulsionar novos canais participativos na RMGV.

Com vista a contribuir na visualização dos apontamentos e resultados analisados no terceiro e último eixo deste trabalho, o Quadro 20 apresenta uma síntese das conclusões desta seção.

Quadro 20 - Síntese da Governança Metropolitana da RMGV

Governança Metropolitana
Mapeamento e Caracterização dos Principais Atores
<p>A Região Metropolitana da Grande Vitória é formada por 7 municípios e apresenta uma gama de atores que atuam na sua gestão sob dois aspectos. O primeiro voltado para tratar de questões técnicas operacionais. O segundo, por outro lado, com foco nas questões de cunho mais político.</p> <p>Os atores presentes no primeiro aspecto incidem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nos gestores do IJSN que atuam na elaboração dos estudos e pesquisas da RMGV; • nos técnicos da CAGEM que é uma coordenadoria de gestão metropolitana vinculada ao IJSN; • nos representantes das FAMOPES que atuam no Conselho; • além dos servidores públicos que atuam no Grupo Executivo e Grupo Técnico. <p>Os atores presentes no segundo aspecto recaem nas figuras públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • o Governador do estado do ES que atua indicando representantes para o COMDEVIT, bem como determinando quais políticas entraram na agenda governamental; • os Prefeitos metropolitanos que deveriam atuar na pactuação de acordos no âmbito regional da RMGV.

Políticas de Coordenação, Cooperação e Participação Social

A política de coordenação e cooperação da Região Metropolitana da Grande Vitória, apresenta-se como ações. Essas ações são marcadas fortemente por diversos problemas, a exemplo de dar continuidade a ambas.

Com o PDUI, mais especificamente, houve um avanço notório na RMGV no que diz respeito a cooperação e coordenação na Região, todavia, ao ser finalizado o produto o debate caiu.

A participação social dos atores da sociedade civil se dá mediante a instância colegiada deliberativa: o COMDEVIT. No entanto, a participação social, de forma mais ampla no contexto da RMGV, é amena. Desse modo, a ampliação de canais participativos no âmbito metropolitano se faz necessária na gestão da RMGV.

Principais Desafios da Governança Metropolitana

- Retomar efetivamente a pauta de implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado com urgência, para que o instrumento não cai no ostracismo.
- Criar a instância de caráter executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos.
- Dar continuidade as ações de coordenação e cooperação na RMGV.
- Fortalecer o COMDEVIT e impulsionar e os novos canais participativos na RMGV.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança metropolitana é uma temática de interesse global entre os mais diversos atores governamentais e sociais, uma vez que, o acelerado processo de crescimento das cidades tem se reverberado na transformação desses espaços em áreas metropolitanas. Estas, por sua vez, são acometidas de um paradoxo, pois, ao passo que concentram as atividades econômicas e agrupam o maior contingente populacional dos mais diversos países, também apresentam inúmeros problemas e desafios de ordem institucional, administrativa, política e social.

No Brasil, as áreas metropolitanas foram institucionalizadas juridicamente no formato de RMs durante o regime ditatorial militar, pela União, na década de 1970. Após a promulgação da Carta Magna de 1988, os estados receberam a atribuição de instituir e gerir as regiões metropolitanas. No entanto, não foram delimitadas diretrizes e tampouco objetivos específicos de como conduzir o planejamento e gestão dessas regiões. Em outras palavras, o Estado brasileiro relegou a pauta metropolitana no processo de redemocratização do país, como circunstância das decisões tomadas pelos atores governamentais e sociais daquele momento.

Desse modo, um longo e paradoxal período demarcou um quadro de incertezas acerca do tema, no qual a fragmentação e fragilização do planejamento, gestão e governança metropolitana predominou nas RMs. O resultado direto – e negativo – foi o processo de “metropolização institucional” (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010), em que se verificou um acentuado processo legal, mediante a promulgação de LCEs, para formação de RMs sem a presença do fenômeno metropolitano. Em vista disso, atualmente (2020), o Brasil tem 76 RMs, 3 AUs e 3 RIDEs institucionalizadas (IPEA, 2019), muitas das quais não apresentam características socioespaciais do tipo metropolitano.

Diante desse quadro, surgiram inúmeras questões de como governar as RMs, tendo em vista a inexistência de um sistema de governo metropolitano. Buscando solucionar esta questão, os legisladores promulgaram, em 2015, o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) enquanto marco regulatório que deveria ser capaz de orientar a discussão a respeito da temática.

Embora o EM tenha sido concebido com muitas críticas desde o seu “nascimento”, em razão das muitas questões que deixou em aberto, a exemplo de como se instituir e operacionalizar a instância executiva – formada pelos representantes do Poder Executivo – e o estabelecimento de seu formato jurídico, a Lei nº 13.089/2015 reacendeu o debate sobre o planejamento e gestão das unidades metropolitanas no Brasil, ao retomar a pauta metropolitana para a agenda central dos governos – estaduais e municipais – bem como procurou iniciar uma

cultura de participação e engajamento da sociedade civil na gestão metropolitana face a necessidade da inclusão, desse segmento, no processo de elaboração e implementação do PDUI.

No entanto, a legislação que outrora tentou estabelecer essas diretrizes, sobretudo na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – que nortearia as regiões acerca das funções públicas de interesse comum e possibilitaria a integração da agenda metropolitana pelos entes estaduais e municipais – encontra-se ameaçada dadas as alterações, no primeiro momento, pela MP n° 818/2018 e pela sua última revisão no formato da Lei n° 13.683/2018. Essas normas infraconstitucionais colocam em posição de desmonte os aspectos organizacionais, participativos e legais que garantem um mínimo de consenso sobre a governança das regiões metropolitanas e que fornecem alternativas para a integração e desenvolvimento urbano e metropolitano no Brasil.

Em outras palavras, o Estatuto da Metrópole, a partir das alterações ocorridas, localiza-se, nesse momento, no reino das utopias, pois mesmo que tenha sido promulgado, sua implementação e concretização no país parece ser impossível. Em suma, a pauta metropolitana no Brasil, mais uma vez, foi deixada em um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento do país, isto é, a política metropolitana nacional a sorte foi lançada.

Essas mudanças atingem, em particular, o funcionamento de regiões metropolitanas ainda em processo de adequação de seu desenho de governança, como é o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória. Os esforços políticos, institucionais, administrativos e normativos que foram traçados, ao longo das últimas seis décadas, elevaram a microrregião da Grande Vitória em uma região metropolitana. O reflexo disso recai na constituição do Sistema Gestor que rege, atualmente, a RMGV.

O funcionamento dos órgãos do Sistema Gestor, da RMGV, tem contribuído na produção de políticas públicas com foco no desenvolvimento socioeconômico da RM da Grande Vitória, uma vez que, o Sistema de Gestão é composto, também, por atores técnicos e não apenas por atores políticos. Essa característica tem auxiliado no andamento das atividades da Região. Mesmo assim, diversos são os obstáculos encontrados para o pleno funcionamento da RM da Grande Vitória, a exemplo da baixa cooperação entre as gestões municipais metropolitanas, da ausência de coordenação efetiva por parte do Governo estadual e da baixa participação da sociedade nos processos de planejamento, gestão e governança metropolitana.

Apesar das ações de cooperação e coordenação existirem na Região, verificou-se um quadro de descontinuidades dessas ações. No tocante a baixa cooperação entre as gestões

municipais, foi observado que pela falta do diálogo intermunicipal e da integração do planejamento regional, as políticas públicas acabam sendo elaboradas e implementadas à revelia da condição metropolitana. Esse fator tem gerado impasses que são refletidos diretamente por meio de competição entre os entes públicos municipais metropolitanos. Esses desafios, por sua vez, deveriam ser solucionados por aquele com competência de coordenar e gestar a RMGV: o Governo estadual.

Mesmo tendo por incumbência a coordenação e gestão da RMGV, como posto na Constituição Federal de 1988, foi identificado que as gestões estaduais do ES apresentam atuações apenas pontuais em determinados momentos. Foi observado, ainda, que essas atuações, por vezes, ocorrem de forma bilateral, ou seja, o Gestor estadual acaba dialogando com apenas um município da RMGV em vez de dialogar com todos. Todavia, diante da obrigatoriedade de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o Governo estadual atuou fortemente e na liderança da Região para que o PDUI se concretizasse.

Além disso, a participação social foi fortemente trabalhada dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil e da população ao processo. Este ponto, sem sombra de dúvidas, foi um dos grandes marcos da implementação do EM na RMGV, pois, primeiramente, o processo de governança metropolitana só se viabiliza, de fato, com a inserção também dos atores não governamentais. Em segundo lugar, a inclusão da sociedade qualificou o cidadão metropolitano da RMGV para exercer funções essenciais na governança da Região, a exemplo da tomada de decisões (elaboração do PDUI) e monitoramento das políticas públicas metropolitanas (participação no Conselho Metropolitano). No entanto, ainda se faz necessário fortalecer a instância participativa – COMDEVIT – e ampliar os canais de participação social da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Desse modo, foi identificado que a coerção, presente na Lei Federal nº 13.089/2015, sob a penalidade de sanção por improbidade administrativa, fez mover positivamente os aspectos institucionais para elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória, sob a gestão do então Governador, Paulo Hartung, como verificado na pesquisa de campo. Esse fator fez a RMGV se aproximar da consolidação do Estatuto da MetrÓpole.

Cabe destacar que ao passo que a medida foi vislumbrada como uma obrigatoriedade pelos atores políticos (Governador e Prefeitos metropolitanos), os atores técnicos da RM da Grande Vitória contemplaram a compulsoriedade do PDUI como uma oportunidade para se efetivar as pautas (planejamento e compartilhamento das FPICs) já discutidas no âmbito do

COMDEVIT que se encontrava, anteriormente a promulgação do EM, no ostracismo. À vista disso, afirma-se que cláusula de improbidade administrativa foi favorável para o retorno e fortalecimento da pauta da governança metropolitana na RMGV. Nesse contexto, destaca-se o Instituto do Jones dos Santos Neves – autarquia estadual – como o órgão que desempenhou um papel de extrema relevância na construção do Plano e que, há cerca de 40 anos, tem contribuído substancialmente para o desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória através da produção de conhecimento (estudos e pesquisas) e subsídios para elaboração e implementação de políticas mesmo não sendo uma instituição exclusiva da localidade.

Apesar da elaboração do PDUI ter ocorrido dentro do prazo estabelecido pela Lei nº 13.089/2015, sua implementação na RMGV ainda “engatinha”, pois, a atual gestão estadual, de Renato Casagrande, deixou de lado a efetiva implementação do Plano, ou seja, nota-se pequenos esforços para que o PDUI não caia no ostracismo. Ademais, a atual gestão estadual do Espírito Santo optou por adotar uma nova agenda de planejamento com foco no desenvolvimento regional sustentável das demais 9 microrregiões do ES, em 2019, tendo o PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória como modelo de elaboração para os Planos Regionais Sustentáveis de Desenvolvimento.

Quanto aos aspectos institucionais que afastam a Região Metropolitana da Grande Vitória da consolidação das diretrizes do EM, averiguou-se, primeiramente, que a não implementação efetiva do Plano tem distanciado à RMGV desse alcance, uma vez que, o governo estadual, enquanto principal esfera governamental de coordenação da RM, não vem atuando para estabelecer ações práticas para executar o PDUI. Em segundo lugar, foi identificado que nenhum Plano Diretor dos municípios metropolitanos – até o momento de realização desta pesquisa – foi compatibilizado ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMGV. Este fato é preocupante, pois o PDUI foi entregue no final do ano de 2017 e passados três anos (2020), os PDs ainda não se encontram alinhados ao PDUI. Há de se destacar que os Planos Diretores dos municípios de Cariacica, Viana e Vila Velha, todos de alta integração com o município polo Vitória, estão passando por revisões de seus instrumentos. Por fim, identificou-se que a não criação da instância executiva, formada pelos representantes dos Poderes Executivos das esferas estadual e municipais, também afastam a Região da implementação efetiva das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole.

Embora com todo o atraso existente, por parte da atual administração estadual, em implementar o PDUI da RMGV, o processo de elaboração do instrumento merece ser destacado

quando comparado com a situação das demais gestões das RMs brasileiras que foram e são acometidas por uma espécie de cegueira política e jurídica ao ignorarem a importância de instituir o instrumento nas unidades metropolitanas. Há de se enfatizar, ainda, que a estrutura institucional existente – Sistema Gestor da RMGV – se mostrou como um componente indispensável para o sucesso obtido na elaboração do Plano na Região e que, a publicação do PDUI, foi primordial para o estabelecimento de diálogos e parcerias entre os atores técnicos municipais da RM da Grande Vitória.

Com vistas a contribuir com o estudo aqui iniciado, será necessário, em continuidade à presente análise, verificar se os Planos Diretores dos municípios metropolitanos foram compatibilizados ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória como determinado pelas diretrizes do Estatuto da Metrópole. Além disso, sugere-se ainda, estudos mais aprofundados a respeito das metodologias participativas dos PDs municipais com o intuito de verificar formas de potencializar a participação dos atores sociais no âmbito regional da RMGV.

De todo modo, observou-se diante da fragilidade institucional das RMs que o tema metropolitano brasileiro está fadado a uma segunda opção para desenvolvimento nacional, dependendo de dois fatores, como a vontade política dos gestores das metrópoles para a aplicação do Estatuto da Metrópole e o agravamento dos problemas metropolitanos, possibilitando que sejam estabelecidas políticas preventivas regionais de controle urbano.

Por fim, as reflexões discorridas nesta pesquisa têm por intuito contribuir na compreensão da governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole, no qual se deseja promover subsídios teóricos-empíricos aos debates a respeito do presente e do futuro do planejamento e da gestão das RMs no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Projeto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Projeto de Lei da Câmara nº 5, de 2014**. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116471>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal. **Comissão mista aprova a MP que modifica o Estatuto da Metrôpole**. Brasília/DF, 09 de maio de 2018b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/08/comissao-mista-aprova-a-mp-que-modifica-o-estatuto-da-metropole>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal. **Mudanças no Estatuto das Metrôpole são debatidas na comissão mista da MP 818**. Brasília/DF, 19 de abril de 2018a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/04/11/mudancas-no-estatuto-da-metropole-sao-debatidas-na-comissao-mista-da-mp-818>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2018**. Brasília/DF, 2018c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132414>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ALBUQUERQUE, Pedro Augusto Filgueira. **Governança Metropolitana e Sustentabilidade: uma análise da Gestão de Resíduos Sólidos em Natal e Parnamirim**. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. **Revista Democracia e Participação**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 45-72, 2014. Disponível em: https://issuu.com/secretariageralpr/docs/revistadp_1. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; NETA BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque; CÂMARA, Richardson Leonardi Moura da; FERREIRA, Glenda Dantas. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 9, p. 295-324.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, v. 1, p. 239-258. ISBN 8571063648.

ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação Jurídico-Legal e Financiamento da Cooperação Interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. *In*: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: Perspectivas Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. cap. 6, p. 141-154. ISBN 978-85-60778-51-5.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os "Dois Lados da Moeda" nas Propostas de Gestão Metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (org.). **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: Perspectivas Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. cap. 3, p. 65-100. ISBN 978-85-60778-51-5.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 4, p. 97-110. ISBN 978-85-7785-425-7.

BAESSE, Gabriela. Elaboração do plano de mobilidade urbana em Natal/RN, Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, Buenos Aires, n. 20, p. 268-287, 2019. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/6392>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel. Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. In: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2012. v. 1, cap. 6, p. 113-143. ISBN 978-85-7811-142-7.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.

BOOTHROYD, Peter. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governanças das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. cap. 5, p. 117-126. ISBN 978-85-391-0201-3.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7. ed. Madrid: Taurus, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Metrôpole: especialistas falam das alterações promovidas pela MP 818/18: 1º Fórum Interativo de 2018 reuniu arquitetos e urbanistas**. Brasília/DF, 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/noticias/estatuto-da-metropole-especialistas-falam-das-alteracoes-promovidas-pela-mp-818-18>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada - Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Veto**. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-veto-145927-pl.html>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício especial Nº 01/2016**. Brasília/DF, 05 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/cdu/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-permanentes/subgomet.
Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2004a.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2007.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2008.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2011.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2012.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2013.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.011, de 2017 (do Sr. Miguel Haddad)**. Brasília/DF, 2017a. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5DD2E4893B7DE747BC733BAFDB7505A6.proposicoesWebExterno2?codteor=1621801&filename=Avulso+-PL+9011/2017. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **REQ 56/2015 CDU**. Brasília/DF, 15 de setembro de 2015c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570631>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimentos Apresentados - PL 9011/2017**.

Brasília/DF, 2017b. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=2160251. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Tramitação do Projeto de Lei nº 3460/2004**. Brasília/DF, 2004b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaGeral&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=false&q=PL%203.460%2F2004>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 818, de 11 de janeiro de 2018 - Exposição de Motivos**. Brasília/DF, 11 de outubro de 2017c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-818-11-janeiro-2018-786098-exposicaoodemotivos-154768-pe.html>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. 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/DF, 12 de janeiro de 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. **Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília/DF, 19 de junho de 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. **Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília/DF, 11 de janeiro de 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#art1. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. **Governança Colaborativa nas Américas: Uma análise da Governança Metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. **Governança Colaborativa nas Américas: Uma análise da Governança Metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, p. 19-15, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi_19_cap_02.pdf. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

CHAMUSCA, Pedro Miguel Magalhães Nunes. **Governança e regeneração urbana: entre teoria e algumas práticas**. 2012. 412 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal. 2012.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, ed. 270, p. 1-21, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-109.htm>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, XIV, 2016, Barcelona. **Anais**

do **XIV Colóquio Internacional de Geocrítica**, Barcelona: 2016, p. 1-25. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_livraclementino.pdf. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/16560/16810>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Ed.). **The Nature of the Firm**. New York; Oxford: Oxford University, 1991. p. 18-33.

CONFERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Câmara aprova MP que aprimora Estatuto da Metr pole e Política de Mobilidade Urbana**. Brasília/DF, 24 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/camara-aprova-mp-que-aprimora-estatuto-da-metropole-e-politica-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Conheça em detalhes o Estatuto da Metr pole, aprovado pelo Senado**. Brasília/DF, 01 de janeiro de 2015b. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/congresso-nacional-aprova-estatuto-da-metropole/>. Acesso em: 11 de maio de 2015.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Dilma sanciona Estatuto da Metr pole com veto a fundo de desenvolvimento**. Brasília/DF, 14 de janeiro de 2015a. Disponível em: <https://www.caupa.gov.br/dilma-sanciona-estatuto-da-metropole-com-veto-a-fundo-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolu o COMDEVIT n  02, de 30 de maio de 2007**. Vitória/ES, 01 de junho de 2007a. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/159>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolu o COMDEVIT n  05, de 30 de maio de 2007**. Vitória/ES, 20 de junho de 2007b. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/162>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolu o COMDEVIT n  06, de 30 de maio de 2007**. Vitória/ES, 03 de julho de 2007c. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/163>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolu o COMDEVIT n  09, de 12 de dezembro de 2007**. Vitória/ES, 09 de dezembro de 2007d. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/166>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolu o COMDEVIT n  15, de 14 de julho de 2011**. Vitória/ES, 03 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/1170>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução COMDEVIT n° 27, de 07 de junho de 2018**. Vitória/ES, 12 de junho de 2018b. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6222>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução COMDEVIT n° 25, de 17 de abril de 2018**. Vitória/ES, 15 de maio de 2018a. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6190>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VTÓRIA. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória: Diagnóstico Integrado – Versão Preliminar**. Vitória/ES, 2017. Disponível em: https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Relat%C3%B3rios/DIAGNOSTICO%20INTEGRADO_%20PRELIMINAR_PDUI%20RMGV.pdf. Acesso em: 25 de maio de 2020.

COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da MetrÓpole e o Quadro Metropolitano Brasileiro: uma Lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 21, p. 125-132, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/200124_brua_21.pdf. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

COSTA, Marco Aurélio. O Impasse Metropolitano no Brasil: entre a centralidade e incertezas. *In*: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016. cap. 7, p. 181-204. ISBN 978-85-7811-286-8. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da MetrÓpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da MetrÓpole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 1, p. 19-53. ISBN 978-85-7811-324-7.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2, cap. 18, p. 641-682. ISBN 978-85-7811-064-2.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. *In*: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estrutura Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011. p. 15-38. ISBN 978-85-761-724-51.

DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. Regiões Metropolitanas: uma discussão sobre o processo institucional. *In*: ENANPEGE, X, 2013, Campinas. **Anais do X ENANPEGE**, Campinas: ANPEGE, 2013. p. 1-20. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2013/>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

DIAS, Fabiana. A questão metropolitana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, p. 11-30, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8783>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Espírito Santo - 1989**. Edição do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1989 com alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais n° 01/1990 a 108/2017. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar Estadual n° 58, de 21 de fevereiro de 1995**. Fica instituída a Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano. Disponível em: <http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2018/03/LC-N-0058.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar n° 159, de 08 de julho de 1999**. Inclui o Município de Guarapari na Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em: http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2018/03/Lei-Complementar-159_1999.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar n° 204, de 21 de junho de 2001**. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, compreendendo o espaço territorial conformado pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Disponível em: <http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2018/03/LEI-C-N-204.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar n° 318, de 18 de janeiro de 2005a**. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2005-01-lei318-05.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar n° 325, de 16 de junho de 2005b**. Dá nova redação a dispositivos da L.C. n 318/2005, e dá outras providências - Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20325.html>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Complementar n° 872, de 07 de dezembro de 2017**. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Lei Estadual n° 3.176, de 08 de dezembro de 1977**. Disposições sobre a Aglomeração Urbana da Grande Vitória. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI31761977.html>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

FERNANDES JUNIOR, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 12, p. 1191-1195, 2003. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2003;1000682230>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão Metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 22, p. 68-99, 2004. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/322/275#>. Acesso em: 14 jan. 2020.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila__METODOLOGIA_DA_PESQUISA_CIENTIFICA.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 1. v. 28, p. 28-46, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v28n1/a02v28n1.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

FREIRE, Ana Lucy Oliveira. Constituição e Dinâmica da Grande Vitória-ES: a Produção do Espaço de oportunidades e de Desigualdades no contexto da economia recente. In: SILVA, Catia Antonia de; CAMPOS, Andreilino (org.). **Metrópole em Mutação: Dinâmicas Territoriais, relações de poder e vida coletiva**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008. cap. 11, p. 237-254. ISBN 978-85-7106-377-8.

FREY, Klaus. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira**, Paraná, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5491>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 249 p. v. 1. ISBN 978-85-7785-031-0.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar: como fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Record, 2004. 111 p. ISBN 85-01-04965-4. Disponível em: <https://www.ufjf.br/labesc/files/2012/03/A-Arte-de-Pesquisar-Mirian-Goldenberg.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2019-4501/28812>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

ILYIN, Mikhail. Governance: What is behind the Word? In: **International Political Science Association**. v. 37, n. 1, 2013.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV: Sistema Gestor e informações básicas**. Vitória/ES, 2005.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Governo retoma atividades do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Vitória.** Vitória/ES, 15 de outubro de 2019a. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5466-governo-retoma-atividades-do-conselho-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-de-vitoria>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Nota Técnica 48: O Estatuto da MetrÓpole e a Região Metropolitana de Vitória.** Vitória/ES, 2015. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4975>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: O Processo Participativo.** 1. ed. Vitória: IJSN, 2018a. 81 p. v. 1. ISBN 978-85-8370-050-0. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Diagnóstico Integrado.** 1. ed. Vitória: IJSN, 2018b. 184 p. v. 2. ISBN 978-85-8370-051-7. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6301>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Macrocenários.** 1. ed. Vitória: IJSN, 2018c. 52 p. v. 3. ISBN 978-85-8370-052-4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6302>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Instrumentos e Políticas.** 1. ed. Vitória: IJSN, 2018d. 120 p. v. 4. ISBN 978-85-8370-053-1. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

KLINK, Jeroen, Regionalismo e Reestruturação Urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, 2009b. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/5524>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

KLINK, Jeroen. A Reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *In*: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das MetrÓpoles: conceitos, experiências e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. v. 1, Introdução, p. 21-47. ISBN 978-85-391-0201-3.

KLINK, Jeroen. Novas Governanças para as áreas metropolitanas. O Panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, p. 415-433, 2009a. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

KLINK, Jeroen. **Novas Governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro.** Relatório de Pesquisa: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles, 2008.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Katia Christina Batista de. (Org.). **Território Metropolitano, políticas municipais. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 1, cap. 3, p. 83-113.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. Ação Coletiva e Cooperação Intermunicipal em duas metrópoles. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 24, n. 61, p. 153-166, 2011. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19036/12386>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano e Regionales**, Chile, v. 40, ed. 121, p. 185-202, 2014. Disponível em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/454>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

LEFÈVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. *In*: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (org.). **Gobernar las Metrópolis**. 1. ed. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. cap. 4, p. 195-261. ISBN 1597820156.

LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. *In*: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. cap. 8, p. 137-155. ISBN 85-7490-300-0.

LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da Cooperação Intergovernamental para Gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. *In*: MAGALHÃES, Fernanda (org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. cap. 6, p. 169-196. ISBN 978-1-59782-127-8.

LUZARDO, Lucas Costa Freire. **Governança, Políticas Públicas e Participação Social: a experiências de Projetos Urbanos no contexto da Copa FIFA Brasil 2014**. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As Regiões Metropolitanas no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/165146>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre; SILVA, Brunno Costa do Nascimento. “Mudanças ao Vento”: alterações do Estatuto da Metrópole e o Caso da Região Metropolitana de Natal/RN. *In*: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, X, 2019, Palmas. **Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, Palmas: IBDU, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177388-mudancas-ao-vento--alteracoes-do-estatuto-da-metropole-e-o-caso-da-regiao-metropolitana-de-natalrn/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 67-87, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/704/552>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. **A Grande Vitória está sendo planejada? Uma análise do processo de planejamento urbano da Grande Vitória**. Relatório de Pesquisa. Vitória: UFES/CAR/DAU-CNPq, 1991.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, German. Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. *In*: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, German (Org.). **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?** Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS; UNESCO, 2002. p. 266-291. ISBN 978-85-702-561-40.

MONTEIRO, Latussa Laranja; LIRA, Pablo; BONADIMAN, Nathalia Nogaroli. Desenvolvimento Humano, Saneamento Básico e Organização Social do Território na Região Metropolitana da Grande Vitória. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). **Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS e regiões metropolitanas brasileiras**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2017. v. 2, p. 189-209. ISBN 978-85-7811-297-4.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira de; SANTOS, Adriano do Carmo; MONTEIRO, Latussa Laranja; BERGAMASCHI, Rodrigo Bettim. A Metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. *In*: LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa Laranja (org.). **Vitória: Transformações na Ordem Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. cap. 1, p. 25-56. ISBN 978-85-7785-316-8.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Tradução: Fabio Fernandez. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. 208 p. ISBN 9788531405037.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. A Governança Metropolitana e a Ordem Urbana. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **A Metrópole em Questão: desafios da transição urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, cap. 7, p. 207-229. ISBN 978-85-7785-505-6.

ROJAS, Eduardo. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. *In*: MAGALHÃES, Fernanda (org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. cap. 1, p. 1-17. ISBN 978-1-59782-127-8.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 5, p. 111-124. ISBN 978-85-7785-425-7.

ROSENAU, James. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In*: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, cap. 1, p. 11-46.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. **Comentários ao Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Santos: Universitária Leopoldianum, 2018. 152 p. v. 1. ISBN 978-85-60360-81-9. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/11/comentarios-estatuto-metropole-1.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020. 93 p. v. 1. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. cap. 1, p. 27-56. ISBN 978-85-7785-089-1.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018a. v. 4, cap. 2, p. 55-105. ISBN 978-85-7811-324-7.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018b. v. 4, cap. 17, p. 455-511. ISBN 978-85-7811-324-7.

SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. cap. 8, p. 219-254. ISBN 978-85-7785-089-1.

SEIXAS, João; BRANCO, Rosa; GARSON, Sol. **A Governança Metropolitana na Europa**. Relatório de Pesquisa: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/governanca-metropolitana-na-europa/>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. **Estatuto da Metr pole: como anda na RMNatal**. 2017. 93 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Legisla o e Políticas Públicas: o Estatuto da Metr pole e o Dilema da Participa o Social na Região Metropolitana de Natal/RN. In: COSTA, João Bosco Araújo da; SILVA, Maria Aparecida Ramos da; GOMES, Marcleane. Justiça, **Direitos e Políticas Públicas**. 1. ed. Natal: Caravela Selo Cultural, 2020. cap. 6, p. 169-201. ISBN 9978-65-81705-00-7.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Perspectiva de uma Metr pole em Forma o: coopera o e coordena o na Região Metropolitana de Natal/RN. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5868/2909>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Desafios   Implementa o do Estatuto da Metr pole: O Caso da Região Metropolitana de Natal/RN. In: Encontro Nacional da Associa o Nacional de Pós-Gradua o e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XVIII, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**, Natal: ANPUR, 2019a. p. 1-25. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=572>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. O PPA como espaço da aprendizagem da Participa o Social: um olhar a partir da experiência do Planejamento Participativo do município de Natal/RN. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, III, 2019, Natal. **Anais do III ENEPCP**, Natal: ANEPCP, 2019b. p. 1026-1037. Disponível em: <https://anepcp.org.br/acp/conteudo/artigo/o-ppa-como-espaco-de-aprendizagem-da-participacao-social/2075>. Acesso em: 11 de janeiro de 2019.

SILVA, Edson Coutinho. Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12. n. 2, p. 249-275, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304541258_Governanca_Metropolitana_no_Grande_ABC_O_Desafio. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

SILVA, Letícia Tabachi; LOUZADA, Bruno Casotti. Limites e Desafios no Processo de Elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, Ana Paula Rabello; FERREIRA, Gilton Luis; FERREIRA, Giovanilton Andre Carreta; LIRA, Pablo Silva (org.). **Cidade e Metr pole: Cole o Arquitetura e Cidade (Volume 1)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. v. 1, cap. 13, p. 162-176. ISBN 978-85-7785-701-2. *E-book* (263 p.).

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Kassinely Souza de; SILVA, Gabriel Rodrigues da. Governança Metropolitana em Tempos de Pandemia. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVA, Brunno Costa do Nascimento. **Em Tempos de Pandemia:**

contribuições do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. cap. 1, p. 20-31. ISBN 978-65-87594-04-0.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano - o caso da Grande Vitória -1950-1980.** 1. ed. Vitória: EDUFES/CCHN, 2008. 182 p.

SOUZA, Celina. Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *In:* CARVALHO, Inaia Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana.** 2. Ed. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 213-228. ISBN 85-232-0393.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. *In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 3, p. 61-96. ISBN 978-85-7785-425-7.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrôpoles brasileiras.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 368 p. ISBN 85-286-0766-6.

TOSCANO, Victor Nunes; GERVÁSIO, Débora; TRESINARI, Edna Moraes; HEREDIA, José Antônio; EVANGELISTA, Thamirys Figueredo. A Região Metropolitana da Grande Vitória na Transição Econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. *In:* LIRA, Pablo; JUNIOR, Adilson Pereira de Oliveira; MONTEIRO, Latussa Laranja (org.). **Vitória: Transformações na Ordem Urbana.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. cap. 3, p. 93-116. ISBN 978-85-7785-316-8.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; SABINO, Thiago Alan Guedes; DIAS, Andreлина da Luz; BELLO, Leonardo Augusto Lobato. Governadores e Prefeitos livres da Improbidade Administrativa: será o aborto do Planejamento Metropolitano no Brasil?. *In:* Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade, IX, 2018, Manaus. **Anais do IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade,** Manaus: CODS, 2018. p. 91-105. Disponível em: file:///C:/Users/brunn/Downloads/1171-4544-1-PB.pdf. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

VENERANO, Adauto Beato. Governança Urbana, Políticas Pública e Gestão Metropolitana: padrões, efeitos e desafios. *In:* LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja (org.). **Vitória: Transformações na Ordem Urbana.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. cap. 10, p. 321-346. ISBN 978-85-7785-316-8.

VENERANO, Adauto Beato; MATTOS, Rossana; OLIVEIRA, Larissa. Governança Urbana, Políticas Pública e Gestão Metropolitana: padrões, efeitos e desafios. *In:* COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil.** 1. ed. Brasília: IPEA, 2013. v. 1, cap. 15, p. 309-320. ISBN 978-85-7811-177-9.

VENERANO, Adauto Beato; MATTOS, Rossana; OLIVEIRA, Larissa. Transporte Público e (I)Mobilidade Urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória. *In:* COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo.** 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 2, cap. 12, p. 323-335. ISBN 978-85-7811-227-1.

VENERANO, Adauto Beato; MIRANDA, Cynthia Lopes Pessoa de; SILVA, Letícia Tabachi; LIRA, Pablo. Adequação do Arranjo de Governança da Região Metropolitana da

Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 7, p. 217-239. ISBN 978-85-7811-324-7.

WINGLER, Lucas Barata; MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Grande Vitória e gestão metropolitana: percepções críticas e desafios à luz do Estatuto da Metrópole. **E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, ed. 37, p. 30-38, 2019. Disponível em:
http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/288/original/emetropolis37_art3.pdf?1561041411. Acesso em: 20 de maio de 2020.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992.

WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Método**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p. ISBN 8536304626.

ZANOTELLI, Cláudio. A Região de Vitória, Brasil: uma metrópole sem governo. **Revista Eletrônica Métropolitiques**, Paris, p. 1-5, 2010. Disponível em: <https://metropolitiques.org/A-Regiao-de-Vitoria-Brasil-uma.html>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro utilizado com Gestores Públicos da RMGV



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - NÚCLEO NATAL
GRUPO DE PESQUISA ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Roteiro de Entrevista da Pesquisa - Gestores Públicos

Identificação da Pesquisa: GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

Responsável: Brunno Costa do N. Silva
Mestrando em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior

I - Organização Institucional (estrutura institucional, distribuição de competências, elementos físicos e financeiros e principais desafios da organização institucional)

- 1) Quais são as instituições responsáveis pelo sistema gestor da RMGV?
- 2) Como você analisa a dinâmica de funcionamento institucional do sistema gestor da RMGV?
- 3) Como você analisa a distribuição de competências dos órgãos do sistema gestor da RMGV?
- 4) Qual é a composição das principais fontes de recursos para gestão metropolitana da RMGV?
- 5) Qual o nível de autonomia de cada jurisdição (estado e municípios) no acesso a recursos próprios e empréstimos?
- 6) Há estabilidade das normas que regulam os mecanismos de financiamento metropolitano da RMGV?
- 7) Quais são os principais desafios de organização institucional do sistema gestor da RMGV?

II - Planejamento e Estratégia Metropolitana (Instrumentos e dinâmica de planejamento e principais desafios do planejamento metropolitano)

- 8) Considerando o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015 revisada pela Lei Federal nº 13.683/2018), qual a sua opinião em relação a esse instrumento de planejamento e questões metropolitanas?
- 9) Considerando o Estatuto da Metrópole, quais são as ações que a (o) **Gestão** (estadual/municipal) / **COMDEVIT** / **IJSN** tem realizado para implementação da Lei na RMGV? E diante da nova versão do Estatuto, a qual retirou o processo de improbidade administrativa, você acredita na implementação da Lei?
- 10) Quais ações foram desenvolvidas pela (o) **Gestão** (estadual / municipal) / **COMDEVIT** / **IJSN** para elaboração do PDUI?
- 11) Quais ações estão sendo planejadas pela (o) **Gestão** (estadual / municipal) / **COMDEVIT** / **IJSN** para implementação do PDUI?
- 12) Quais são os principais desafios do planejamento metropolitano da RMGV?

III - Governança Metropolitana (instrumentos de coordenação, cooperação, participação e principais desafios da governança metropolitana)

- 13) Há políticas de coordenação por parte da gestão estadual? Como você analisa as políticas de coordenação por parte da gestão estadual?
- 14) Há políticas de cooperação entre as gestões municipais da RMGV? Como você analisa as políticas de cooperação entre as gestões municipais da RMGV?
- 15) Como se dá a participação da sociedade na gestão metropolitana na RMGV? (Como são consultados).
- 16) Como você analisa a participação da sociedade no processo de gestão metropolitana na RMGV?
- 17) Em sua opinião, como deveria se dá tal participação?
- 18) Na sua opinião, há alguma liderança política que tem conduzido o processo de cooperação na gestão metropolitana?
- 19) Quais são os principais desafios da governança metropolitana da RMGV?

APÊNDICE B

Roteiro utilizado com Atores Sociais envolvidos com a Gestão Metropolitana na RMGV



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - NÚCLEO NATAL
GRUPO DE PESQUISA ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Roteiro de Entrevista da Pesquisa - Atores Sociais

Identificação da Pesquisa: GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

Responsável: Brunno Costa do N. Silva
Mestrando em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior

I - Participação da Sociedade no processo de Gestão Metropolitana

- 1) Como foi o processo de indicação da instituição que você representa?
- 2) Quais são os atores sociais envolvidos com a gestão metropolitana?
- 3) Quais são os canais institucionalizados de participação social que a sua instituição participa na gestão metropolitana da RMGV?
- 4) Como você analisa o diálogo entre o poder público (estadual e municipal) e a sociedade no contexto da gestão metropolitana na RMGV?
- 5) Como deveria ocorrer a participação da sociedade no processo de gestão metropolitana da RMGV?

II - Participação da Sociedade no processo de elaboração do PDUI

- 6) Você participou do processo de elaboração do PDUI da RMGV?
- 7) Como ocorreu o processo de elaboração do PDUI da RMGV?
- 8) Existiram demandas por parte da sociedade visando à realização de alterações no PDUI?
 - 8.1) Se sim, essas demandas foram atendidas?

9) Na sua opinião, há alguma entidade da sociedade civil ou liderança política que tem influenciado no processo de gestão metropolitana?

10) Qual o tipo de relação existente entre os atores sociais e políticos presentes no processo de elaboração do PDUI da RMGV?

11) Como você analisa a relação entre o poder público e a sociedade no processo de elaboração do PDUI?

12) Quais foram as formas de controle social presentes no processo de elaboração do PDUI?

13) Você considera que houve uma redefinição da relação entre poder público e sociedade no processo de elaboração do PDUI?

13.1) Se sim, tal redefinição perdurou para além do momento específico da elaboração do PDUI?

APÊNDICE C

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - NÚCLEO NATAL
GRUPO DE PESQUISA ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a),

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar, na condição de entrevistado(a), de nosso estudo intitulado “GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES”. A referida pesquisa tem como objetivo compreender a governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole no Brasil, uma vez que tal discussão emerge como um tema central nos debates mais conceituais da academia e na agenda governamental para o desenvolvimento do país no tocante a questão metropolitana.

Trata-se de um estudo de caso a ser realizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, pesquisando-se a ação dos gestores públicos e dos atores sociais no contexto de implementação do Estatuto da Metrópole.

Esclarecemos que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de dissertação de mestrado e artigos científicos, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

Eu _____,
portador do RG. Nº _____, inscrito no CPF: _____, aceito
participar, na condição de entrevistado(a), da pesquisa intitulada “GOVERNANÇA
METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: um

estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES” desenvolvida por Brunno Costa do N. Silva, Mestrando em Ciências Sociais na UFRN.

Declaro que fui informado(a) acerca dos objetivos da pesquisa e de seus procedimentos metodológicos e autorizo a realização de entrevista e utilização dos dados e informações concedidas nos exatos termos do presente termo.

Ante o exposto, permito que o pesquisador obtenha dados, fotografias, filmagens e/ou a gravação da minha voz e imagem para fins de pesquisa científica. No que tange à autorização de gravação de voz, declaro que esta foi concedida mediante o compromisso do pesquisador em garantir-me os seguintes direitos: 1. poderei ler a transcrição de minha gravação; 2. os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas científicas, anais de congressos e jornais; 3. minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação das informações geradas.

Vitória/ES, _____ de _____ de 2019.

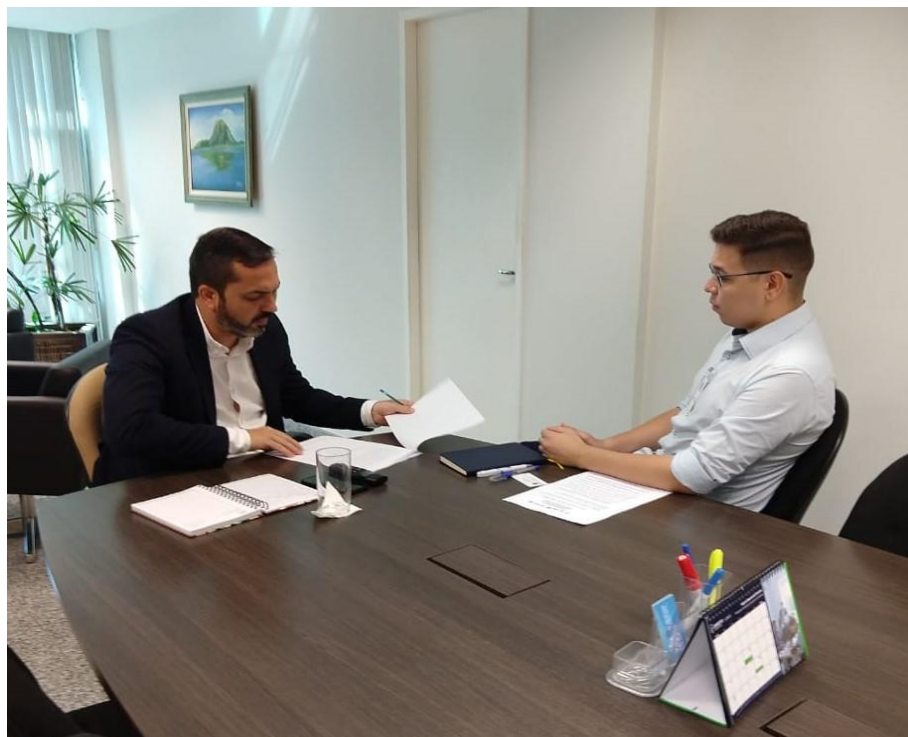
ASSINATURA DO ENTREVISTADO

**ASSINATURA DO PESQUISADOR
RESPONSÁVEL PELA ENTREVISTA**

APÊNDICE D

Fotos da Pesquisa de Campo (Aplicação de Entrevistas)

Figura 24 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2019)



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 25 - Entrevista com o Representante Estadual do GE (2019)



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 26 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município de Viana



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 27 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município de Vila Velha



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 28 - Entrevista com a Representante do GE (2019/2018) do Município da Serra



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 29 - Entrevista com o Representante do GE (2019/2018) do Município de Cariacica



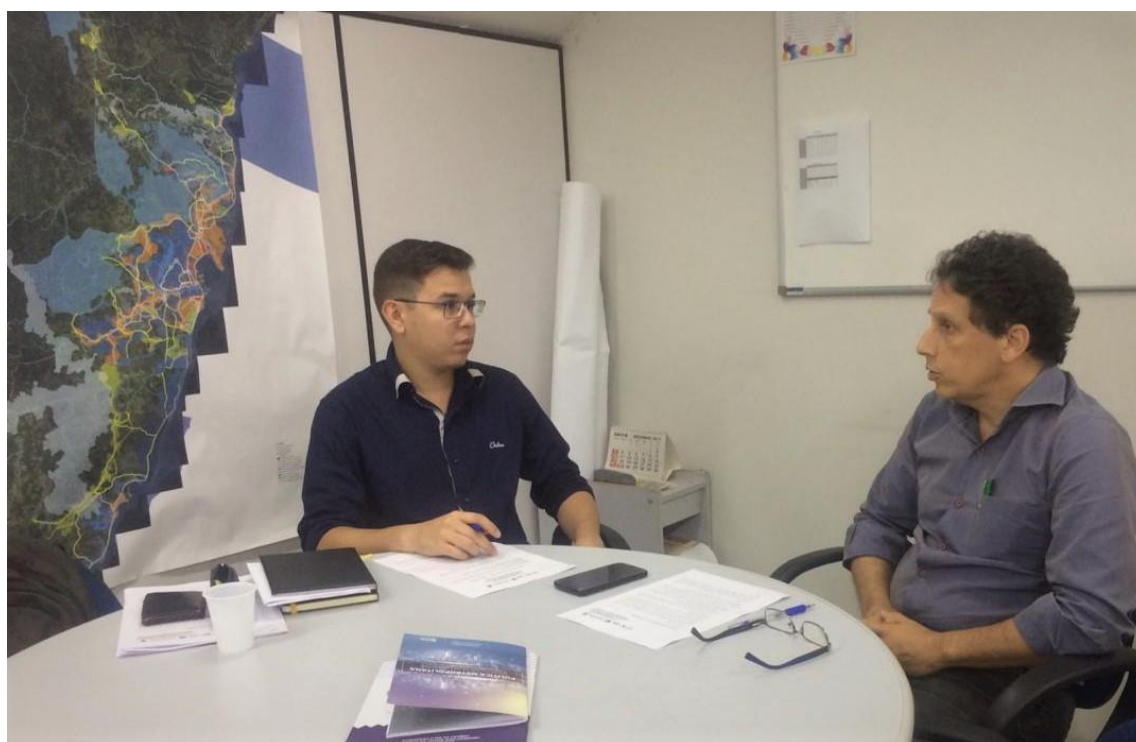
Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 30 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2018)



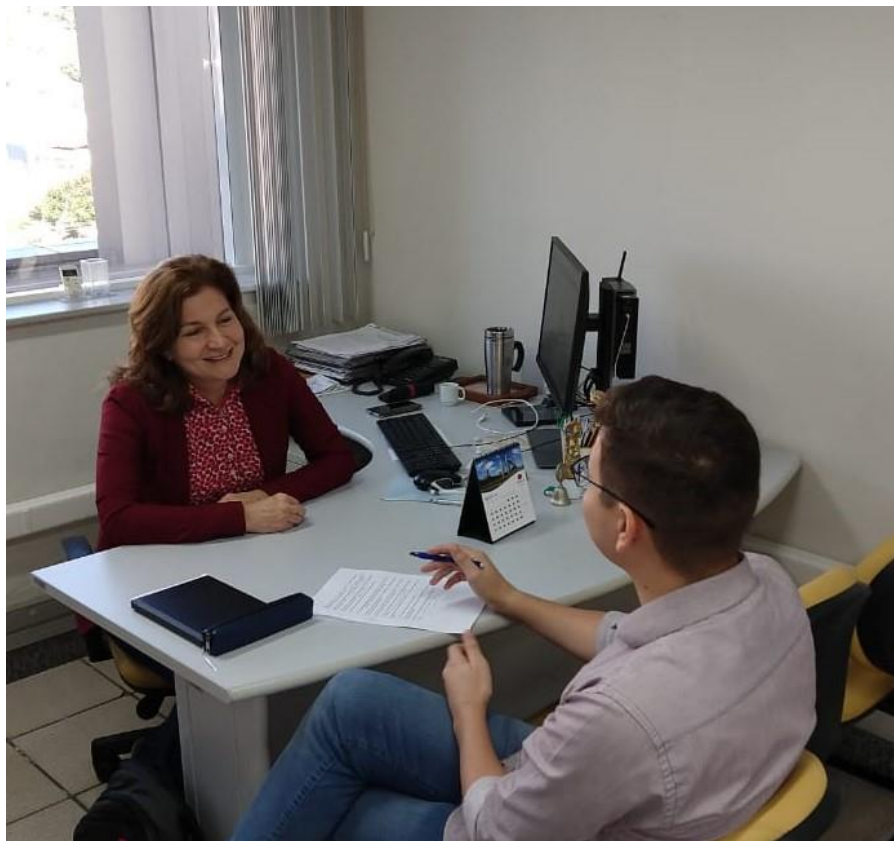
Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 31 - Entrevista com o Representante Estadual do COMDEVIT (2018)



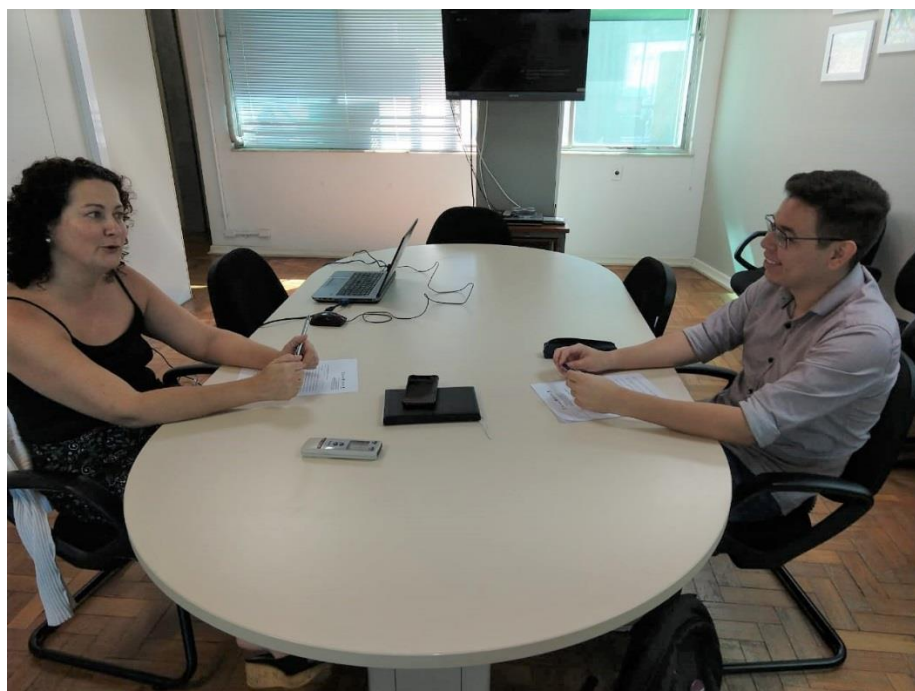
Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 32 - Entrevista com a Representante estadual do GE e GT do PDUI (2018)



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 33 - Entrevista com a Representante Municipal do GT do PDUI (2018) do Município de Vitória



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 34 - Entrevista com o Representante da Coordenação do PDUI da área de Governança Metropolitana



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 35 - Entrevista com a Representante da Coordenação do PDUI da área Técnica



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 36 - Entrevista com a Representante da Coordenação Geral do PDUI



Fonte: acervo do autor, 2019.

Figura 37 - Entrevista com o Representante do COMDEVIT (2019/2018) da Sociedade Civil (FAMOPES)



Fonte: acervo do autor, 2019.

APÊNDICE E

Quadro 21 - Síntese dos principais atos legislativos no processo de tramitação do Estatuto da Metrópole até sua promulgação em 12 de janeiro de 2015

Data	Ato Legislativo	Casa Legislativa
05/05/2004	Apresentação do PL pelo Dep. Walter Feldman	Câmara dos Deputados
21/05/2004	Mesa Diretora encaminha o PL para CDU, CFT e CCJC. Além disso, é encaminhado o Despacho de Distribuição à CCP para publicação	
25/05/2004	Recebimento do PL pela CDU	
	A CCP encaminha a publicação. Publicação inicial no Diário da Câmara dos Deputados (DCD)	
23/06/2004	Designado o Dep. Zezéu Ribeiro como relator, na CDU	
24/06/2004	Abertura de Prazo para Emendas ao Projeto até 01/07/2004	
01/07/2004	Encerrado o prazo para emendas. Não foram apresentadas emendas na CDU	
31/01/2007	Arquivado pela Mesa Diretora	
02/02/2007	Apresentação do REQ 4/2007, pelo Dep. Walter Feldman, que requereu o desarquivamento de proposições ao PL	
22/02/2007	Desarquivado em atenção a requerimento do Dep. Valter Feldman	
01/03/2007	O PL regressa a CDU	
13/03/2007	É designado como Relator do PL o Dep. Edson Santos	
14/03/2007	Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 15/03/2007)	
22/03/2007	O prazo para emendas no PL é encerrado sem nenhuma emenda apresentada	
11/03/2008	Devolvida sem Manifestação a CDU	
19/03/2008	É designado Relator, o Deputado Federal Fernando Chucre	
10/03/2009	Requerimentos 4316/2009 e 4320/2009 enviados ao Plenário solicitando a análise do mérito do PL 4.360/2004 pela CMADS e pela CDEICS	
11/03/2009		
25/03/2009	Deferimento dos REQs (4316/2009 e 4320/2009) pela Mesa Diretora, inclusão da análise do PL às Comissões	
	Apresentação do REQ 4437/2009, pelo Dep. Fernando Chucre, que requereu a realização de um seminário sobre os objetivos do PL n° 3.460/2004	
01/04/2009	A CCP envia o Memorando n.º 51/09 à CDU, solicitando a devolução deste, em razão de redistribuição	
02/04/2009	Cria-se, pela segunda vez, uma Comissão Especial	
	Apresentação do REQ n° 4511/2009, pelo Dep. Fernando Chucre, que solicita a retirada do REQ 4437 (realização de um seminário sobre o PL n° 3.460/2004)	
03/04/2009	A CDU devolve o PL, sem manifestação, a CCP	
18/05/2009	Institui-se a Comissão Especial e é designado relator	

20/05/2009	Dep. Zezéu Ribeiro apresenta o REQ 1/2009 solicitando o Dep. Fernando Chucre para proferir palestra sobre o trabalho desenvolvido por ele a respeito do “Estatuto da Metr�pole”	
27/05/2009	Aprova�o do REQ 1/2009 do Deputado Zez�u Ribeiro	
08/04/2010	Comissão Especial determina o prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 09/04/2010)	
28/04/2010	Encerrado o prazo, sem nenhuma emenda apresentada	
22/12/2010	A Comissão Especial devolve o PL n� 3.460/2004, sem nenhuma manifesta�o, a Mesa Diretora	
31/01/2011	Encerrada a Comissão Especial e Arquivado pela Mesa Diretora nos termos do 105 do RICD	
15/03/2011	Apresenta�o do REQ 705/2011, pelo Dep. Walter Feldman, solicitando o desarquivamento da proposi�o	
22/03/2011	PL desarquivado mais uma vez em aten�o ao REQ 705/2011	
24/03/2011	Apresenta�o do Requerimento de Constitui�o de Comissão Especial de Projeto n. 965/2011, pelo Dep. William Dib	
04/04/2011	Ato da Presidência do Plenário: cria Comissão Especial	
17/04/2012	Ato da Presidência do Plenário: constitui Comissão Especial	
18/04/2012	Reinstalada a Comissão Especial e designado o Dep. Zez�u Ribeiro como relator	
15/05/2012	Apresenta�o do REQ 6/2012, pelo Dep. Walter Feldman convidando para participa�o no seminário sobre a política nacional de planejamento regional urbano	
21/03/2013	Apresenta�o do Requerimento de Redistribui�o n. 7192/2013	
25/09/2013	Comissão Especial determina o prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 26/09/2013)	
10/10/2013	Encerrado o prazo para emendas ao PL, sendo apresentadas 48 proposi�es	
08/11/2013	Apresenta�o do Parecer do Relator, Dep. Zez�u Ribeiro	
11/11/2013	Prazo para Emendas ao Substitutivo (5 sessões ordinárias a partir de 12/11/2013).	
21/11/2013	Encerrado o prazo sendo apresentadas 33 emendas	
26/11/2013	Apresenta�o do parecer do Relator. Aprovado por Unanimidade o Parecer	
04/12/2013	Encaminhada � publica�o	
05/12/2013	Prazo para apresenta�o de recurso pela Mesa Diretora	
10/02/2014	Mesa Diretora encaminha o PL para elabora�o final da Reda�o	
12/03/2014	Aprovada a Reda�o Final	
17/03/2014	Remessa ao Senado Federal	
18/03/2014	A Presidência do Senado recebe o projeto e o remete as Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscaliza�o e Controle; de Assuntos Econ�micos; de Constitui�o, Justiça e Cidadania; e de Desenvolvimento Regional e Turismo	Senado Federal
05/08/2014	Senador Aloysio Nunes emite parecer favorável pela Comissão de Meio Ambiente	
16/12/2014	Senadora Lídice da Mata emite parecer favorável pela Comissão de Infraestrutura	

17/12/2014	Senador Inácio Arruda emite parecer favorável pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	
	Aprovação simbólica do EM na Casa Legislativa	
19/12/2014	Ofício encaminhando a Mensagem SF n.º 187/14 à Presidência da República, submetendo à sanção presidencial	
12/01/2015	Aprovação da Lei n.º 13.089/2015 pela Presidência da República com vetos	Presidência da República
13/01/2015	Publicação da Lei n.º 13.089/2015 no Diário Oficial da União	República

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na pesquisa documental realizada no *site* institucional da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

ANEXO

ANEXO A

Apresentação do Discente, responsável pela pesquisa, pelo IJSN



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP
Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN



Vitória (ES), 11 de junho de 2019.

Prezad@ Senhor@

Repassamos mensagem que trata de pesquisa de Dissertação de Mestrado de Bruno Costa do Nascimento Silva, da UFRN.

Na elaboração de seu projeto, o pesquisador pretende realizar entrevistas com Membros e ex-Membros do Grupo Executivo e do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, estando em Vitória no período de 24 de junho até 08 de julho.

Solicitamos sua manifestação quanto à possibilidade de contribuir com o projeto, indicando horário e data adequados para o agendamento de reunião.

Agradecemos



ANEXO B

Apresentação do Discente, responsável pela pesquisa, pela Orientadora (PPGCS/UFRN)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**



PPGCS - UFRN

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezado(a) Senhor(a),

Vimos, através do presente, apresentar o discente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS/UFRN), **Brunno Costa do Nascimento Silva**, matrícula 20181021528, atualmente desenvolvendo a pesquisa de mestrado intitulada: **GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES.**

A presente pesquisa de Dissertação de Mestrado buscar compreender a governança metropolitana face à implementação do Estatuto da MetrÓpole no Brasil, uma vez que tal discussão emerge como um tema central nos debates mais conceituais da academia e na agenda governamental para o desenvolvimento do país no tocante a questão metropolitana.

Neste sentido, solicitamos a colaboração dessa Instituição para o fornecimento de dados sobre o planejamento governamental no contexto metropolitano e realização de entrevistas. Com relação aos objetivos das entrevistas, busca-se: compreender a organização institucional da RMGV; identificar os elementos de planejamento e estratégia metropolitana na RMGV; identificar ações de coordenação e cooperação metropolitana nas práticas de governança; e verificar quais são as ações, atualmente, executadas visando à implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região.

Ressaltamos que tais informações serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, com vistas a elaboração da Dissertação de Mestrado que está sendo desenvolvida pelo discente. As informações de contato do discente são: e-mail: brunno.cns@gmail.com e telefone: (84) 98605-6219.

Sem mais para o momento e certos de contarmos com o vosso apoio, apresentamos os nossos votos de elevada estima e consideração.

Natal/RN, 21 de junho de 2019.

Prof.^a Dr.^a Maria do Livramento M. Clementino

Professora Orientadora do Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN

Matrícula 6347581

ANEXO C

Fotos das Audiências Públicas durante o processo de elaboração do PDUI

Figura 38 - Audiência Pública em Fundão, realizada no dia 29 de agosto de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 39 - Audiência Pública em Viana, realizada no dia 31 de agosto de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 40 - Audiência Pública em Vila Velha, realizada no dia 04 de setembro de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 41 - Audiência Pública em Cariacica, realizada no dia 14 de setembro de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 42 - Audiência Pública na Serra, realizada no dia 19 de setembro de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 43 - Audiência Pública em Guarapari, realizada no dia 21 de setembro de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.

Figura 44 - Audiência Pública em Vitória, realizada no dia 27 de setembro de 2017



Fonte: COMDEVIT, 2017.