

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**NOTA
TÉCNICA | 48**

O Estatuto da Metr pole e a Região Metropolitana de Vitória

Instituto Jones dos Santos Neves

NT – 48

Diretor-Presidente

Andreza Rosalém Vieira

Diretor de Estudos e Pesquisas

Pablo Jabor

Coordenador de Estudos Territoriais

Latussa Laranja Monteiro

Elaboração

Latussa Laranja Monteiro

Coordenação de Estudos Territoriais

Editoração

Eugênio Geaquinto Herkenhof

Assessoria de Relacionamento Institucional

Revisão

Pablo Jabor

Diretor de Estudos e Pesquisas

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar

Assessoria de Relacionamento Institucional

Instituto Jones dos Santos Neves

O estatuto da metrópole e a Região Metropolitana de Vitória.
Vitória, ES, 2015

9f. (Nota técnica, 48)

1.Metrópole. 2.Estatuto. 3.Gestão Metropolitana. 4.Região Metropolitana.
5.Grande Vitória-ES. I.Monteiro, Latussa Laranja. II.Título. II.Série.

Apresentação

O aglomerado urbano metropolitano se estende como uma mancha de ocupação contínua, caracterizada por fluxos, complementaridade de funções e de relações econômicas e sociais que se desenvolvem sobre o território de diferentes unidades municipais, mas que são vivenciados como uma única cidade por seus moradores.

A questão metropolitana tem papel de destaque na discussão do planejamento urbano do país. Para se ter a dimensão de sua importância, tenha-se em mente que 36% da população brasileira e aproximadamente metade de seu produto interno bruto se concentram no território das nove regiões metropolitanas mais antigas¹, de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro, criadas pelo governo militar entre 1973 e 1974 (COSTA e TSUKUMO, 2013).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos estados federativos a competência para instituir regiões metropolitanas em seus respectivos territórios, o que levou em 1995, à criação da Região Metropolitana de Vitória, que concentra 48% da população e 56,5% do PIB do Espírito Santo.

No entanto, a gestão dos espaços metropolitanos, sobretudo aqueles criados pós CF 1988, careciam de um marco legal federal que estabelecesse a ação integrada entre os governos municipais e estaduais, além da forma da atuação da União sobre esses espaços, necessidade suprida com a publicação da Lei nº13089/15, denominada Estatuto da Metrôpole, após dez anos de discussões no Congresso Nacional.

Esta Nota Técnica tem o objetivo de evidenciar as principais determinações do Estatuto e comparar ao modelo de gestão atualmente em uso na RMGV, com enfoque nas atuações do IJSN no tema. Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura da norma².

¹ Leis Complementares nº14/1973 e nº20/1974.

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm.

Sumário

APRESENTAÇÃO	01
1. O ESTATUTO DA METRÓPOLE	03
2. A NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO	04
3. A RMGV E O ESTATUTO DA METRÓPOLE	05
4. O IJSN E A GESTÃO METROPOLITANA	07
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	08
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	09

1. O ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Lei nº 13089/15, denominada Estatuto da Metrópole tenta preencher a lacuna a respeito do desenvolvimento urbano em conjuntos de dois ou mais municípios, a respeito das funções públicas de interesse comum (FPICs). Assim, a nova normativa estabelece:

- A - Diretrizes para (i) o planejamento, (ii) a gestão e a (iii) execução das FPICs das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados;
- B - Normas gerais sobre o (i) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, e (ii) outros instrumentos de governança interfederativa e
- C - Critérios para o apoio da União a ações que envolvam a governança interfederativa no campo do Desenvolvimento Urbano.

Além disso, mesmo com a manutenção da atribuição estadual de criação de Regiões Metropolitanas, a Lei preconiza o que é RM para seus efeitos, ditando que será considerada Aglomeração Urbana a Região Metropolitana que não se configure por uma Metrópole, ou seja, "espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo a área de influência de uma capital regional, conforme IBGE³".

Estabelece princípios, diretrizes e estrutura básica de gestão interfederativa, listando a necessidade de (i) instância executiva (composta por representantes do Poder Executivo de estados e municípios das unidades territoriais urbanas), (ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, (iii) organização pública com funções técnico-consultivas e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Norteia o escopo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, PDUI, que se constitui principal instrumento de ação, ao qual devem ser compatibilizados os Planos Diretores Municipais, devendo ser aprovado mediante lei estadual e revisto a cada 10 anos.

O Estatuto, em seu artigo 21, estabelece o prazo de 3 anos a partir da instituição de Região Metropolitana ou de 3 anos a partir da vigência da lei nos casos de RMs ou AUs já instituídas, para a elaboração e aprovação do PDUI, sob pena de incorrerem em improbidade administrativa os chefes do executivo e agentes públicos que atuem na governança interfederativa que não respeitarem esse prazo.

O Apoio da União ao Desenvolvimento Integrado à RM ou Aglomeração Urbana exige a existência das três condições que caracterizam a "gestão plena" (i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, (ii) estrutura de governança interfederativa própria e (iii) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado por lei estadual.

³Vitória é classificada como "Capital Regional A", segundo o Região de Influência das Cidades – REGIC/IBGE, 2007.

2. A NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO

Em função do princípio da prevalência do interesse comum sobre o local (Art.6º, Inciso I) está compreendida a necessidade de se solucionar as questões relativas ao compartilhamento do espaço urbano para além das fronteiras administrativas, de modo que se busque diminuir as diferenças da estrutura, tendo em vista o bem-estar do cidadão.

A base para isso está no atendimento compartilhado das funções públicas de interesse comum, FPICs, que são aquelas políticas públicas ou suas ações inerentes, "cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes" (Art.2º, Inciso 2).

Portanto, por se entender que a aglomeração metropolitana funciona como "uma única cidade sob todos os pontos de vista, menos um: o político –administrativo" (VILLAÇA, 2012) o plano deve ser integrado para fazer frente às questões como mobilidade urbana, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, abastecimento de água e habitação, dentre outras, que desconhecem limites administrativos mas que são extremamente importantes para a qualidade de vida da população.

Os serviços urbanos prestados ou a infraestrutura de suporte deve ser pensada para atender ao cidadão metropolitano, de forma a diminuir as diferenças de atendimento, sempre em consonância com a atribuição e competência institucional dada aos municípios.

Quando falamos em saneamento, os efluentes oriundos de um município podem ter impacto nos corpos de água de outros municípios. Em transporte, por exemplo, é comum na Grande Vitória, um cidadão morar em um município, estudar ou trabalhar em outro e buscar lazer ainda em um terceiro município, o que é viabilizado por meio da gestão integrada do sistema de transporte coletivo, existente desde meados da década de 1980⁴.

⁴ O projeto Transcol foi desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves e sua implantação incitou a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória, CETURB.

3. A RMGV E O ESTATUTO DA METRÓPOLE

A estrutura básica da governança interfederativa é descrita no Art.8º, inciso III do Estatuto como sendo: (i) Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) organização pública com funções técnico-consultivas; e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

No Espírito Santo, a partir da competência trazida na Constituição de 1988, a Lei Complementar nº58/1995⁵ criou a Região Metropolitana da Grande Vitória.

Após algumas tentativas que surtiram pouco efeito prático, foi instituído, por meio das Leis Complementares 318 e 325, de 2005, o sistema gestor da RMGV que se encontra em funcionamento⁶.

O Sistema é composto principalmente por Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, colegiado deliberativo formado por prefeitos⁷ dos municípios metropolitanos e secretários de estado de pastas afins ao cumprimento das funções públicas de interesse comum além de representantes da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo – FAMOPES.

Por meio de resolução, o conselho instituiu um Grupo Executivo, formado por representantes indicados pelos municípios, estado e FAMOPES, de modo a assegurar a manutenção das discussões e decisões entre as reuniões do Conselho.

Todas as ações de atendimento às FPICs priorizadas pelo Conselho são apoiadas por recursos de um Fundo para elaboração de estudos e projetos de interesse comum, o FUMDEVIT.

O sistema é assessorado tecnicamente pelo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, que atua também como secretaria executiva e responsável pela execução orçamentária do Fundo, o que se aproxima da exigência de "organização pública com funções técnico consultivas" (Estatuto da Metrópole, Art.8º, inciso III), embora não seja uma organização que possua unicamente esta finalidade (Figura 1).

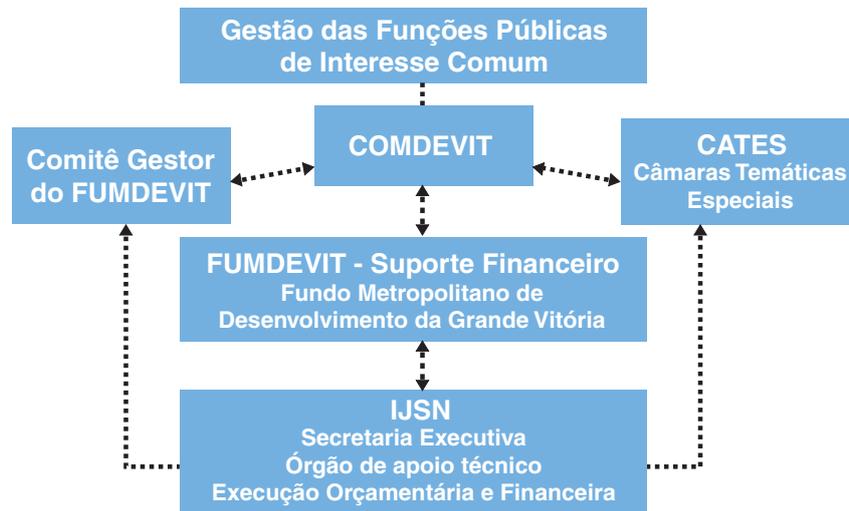
Assim, ao se analisar o Estatuto da Metrópole quanto à gestão plena, percebe-se que à exceção do Plano de Desenvolvimento Integrado aprovado por lei estadual, a RMGV apresenta duas das três condições apresentadas: (i) Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual e (ii) estrutura de governança interfederativa própria.

⁵ Faziam parte da RMGV os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. As LCs nº 159/1999 e 204/2001 incluíram Guarapari e Fundão, respectivamente.

⁶ Disponíveis em: http://www.ijsn.es.gov.br/Sito/index.php?option=com_content&view=article&id=236&Itemid=223

⁷ A Lei 318, em seu artigo 5º parágrafo 3º, cita que os representantes dos municípios serão, "preferencialmente os prefeitos, e excepcionalmente representantes por eles designados". No entanto, ao longo das sucessivas gestões, têm sido de fato os prefeitos municipais os representantes titulares dos municípios.

Figura 1 – Sistema Gestor da RMGV



Fonte: IJSN 2014

4. O IJSN E A GESTÃO METROPOLITANA

O Instituto Jones dos Santos Neves, cumpre portanto o papel de órgão de apoio técnico do COMDEVIT, desde o início e ao longo dos quase dez anos de implementação da complexa integração metropolitana, e mesmo na ausência do marco federal, foram executados estudos e projetos de relevância para a Região, dentre os quais, destaca-se o Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Sua orientação é próxima ao que está atualmente estabelecido como escopo mínimo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado previsto pelo Estatuto, como diretrizes para o atendimento das FPICs e macrozoneamento de toda a RMGV, incluindo as áreas de proteção ambiental. Construído com a participação de professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, o estudo contemplou a compatibilização dos Planos Diretores Municipais então vigentes para a construção de um entendimento metropolitano do uso e ocupação do solo, além de investigar as condições de mobilidade urbana em cenários de futuro.

Outros trabalhos como Estudos para Desassoreamento e Regularização dos Leitos e Margens dos Rios Jucu, Formate e Marinho na Região Metropolitana da Grande Vitória, serviram de base para execução de obras de drenagem em trechos específicos, pautadas na priorização trazida pelos estudos metropolitanos⁸. Ainda no subtema saneamento, foi elaborado o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana, que em virtude de mudanças na Política Nacional e Estadual, deve ser revisto.

Os estudos e produtos entregues contam com o suporte de Grupos Técnicos em que são chamados a participar representantes de todos os municípios metropolitanos, além dos moradores e do governo do estado.

⁸ Os documentos finais de todos os estudos estão disponíveis para consulta na Biblioteca do IJSN, bem como em sua página web: http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=564&Itemid=227

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a recente publicação do marco legal, a complexidade do tema e das atribuições constitucionais sobre a regulação e planejamento do território certamente necessitará uma análise jurídica mais aprofundada, que venha trazer subsídios a possíveis adequações da normativa vigente.

Da mesma forma, as estruturas de gestão, incluindo seus modos de operação, suas dificuldades e oportunidades, merecem atenção ainda maior para a completa adequação do sistema gestor atual às definições do Estatuto da Metrópole.

Como exemplo, no item b, inciso III do Art. 2º: "b) estrutura de governança interfederativa própria", a partir do entendimento a respeito do termo "própria" no sentido de "exclusiva de", pode não contemplar o IJSN.

Ressalte-se que, frente à oportunidade trazida pela publicação do marco legal federal, o histórico de atuação interfederativa confere ao Sistema Gestor da RMGV a vantagem inicial de já possuir um canal de diálogo consolidado e de poder contar com a experiência adquirida ao longo de quase 10 anos de operação.

Em recente estudo comparativo efetivado pelo Programa Governança Metropolitana no Brasil, da série Rede IPEA, dentre um universo de quinze Regiões Metropolitanas, a RMGV é uma das cinco que possuem fundo para financiamento das ações e embora sejam 12 RMs com Conselhos Deliberativos, a RMGV é uma das quatro em que a sociedade civil tem participação (COSTA e TSUKUMO, 2013).

Ajustes são necessários e bem vindos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº13.089 de 13 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (orgs). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: IPEA, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar no 58, de 21 de fevereiro de 1995. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória e dá outras providências. Espírito Santo: Assembleia Legislativa Estadual. 1995.

_____. Lei Complementar no 318, de 18 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, autoriza o executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória e dá outras providências. Espírito Santo: Assembleia Legislativa Estadual. 2005.

_____. Lei Complementar no 325, de 23 de junho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar 318, de 18 de janeiro de 2005 e dá outras providências. Espírito Santo: Assembleia Legislativa Estadual. 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.