

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE VITÓRIA

MEMÓRIA TÉCNICA

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE VITÓRIA**

MEMÓRIA TÉCNICA

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE VITÓRIA**

MEMÓRIA TÉCNICA

DEZEMBRO/1990

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Max Freitas Mauro

COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
José Teófilo Oliveira

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
Robson Luiz Pizzio

COORDENAÇÃO DE APOIO AO PLANEJAMENTO

Luciene Maria B. Esteves Vianna

EQUIPE TÉCNICA

Aparecida Netto Teixeira

Carla D'Angelo Moulin

Cleide Lucia Gomes Grecco

Glaucia Resende Cardoso

Maria Célia Silva Caiado

Maurício Faria

Regina Schiavine da Silva

Rita Almeida de C. Brito

Tereza Cristina Borges da Silva

APRESENTAÇÃO

O trabalho ora apresentado, elaborado pela equipe de "Planejamento e Gestão Metropolitana", visou principalmente, registrar em forma de documento, o resultado das discussões internas realizadas por este grupo de estudo.

Vale a pena esclarecer que, apesar de estar consensado na equipe as linhas gerais tomadas como marco teórico que referendam a metodologia do trabalho, as conclusões aqui estabelecidas de forma alguma significam que o assunto esteja esgotado.

A equipe tem continuado com debates internos e, além disso, vem tentando ampliá-los, nos contatos com técnicos de outros órgãos, de dentro e fora do Estado, a fim de se preparar tecnicamente para quando forem retomadas as discussões sobre a institucionalização da Região Metropolitana de Vitória.

O documento aborda considerações sobre a linha metodológica do projeto, o histórico de todo o processo político pelo qual passou a questão da institucionalização da Região Metropolitana, os principais aspectos referentes à gestão metropolitana - o institucional e o financeiro -, e considerações gerais sobre as funções de interesse comum.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. HISTÓRICO DO PROCESSO	6
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LINHA METODOLÓGICA	9
3. FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	12
4. ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO METROPOLITANA .	22
5. ASPECTOS FINANCEIROS DA GESTÃO METROPOLITANA	27

1.

HISTÓRICO DO PROCESSO

A Constituição Federal, promulgada em 1988, delegou aos Estados competência para instituir, através de lei complementar, unidades regionais, tais como, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Ao exercer esta competência, o Estado do Espírito Santo dispôs em sua Constituição a possibilidade do território estadual ser dividido em tais unidades regionais, sendo que para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estabeleceu ainda que dependeria de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Com o objetivo de subsidiar a institucionalização do processo de criação da Região Metropolitana de Vitória, o Governador do Estado, os Prefeitos e Câmaras Municipais da Grande Vitória, e, ainda, a Assembleia Legislativa Estadual assinaram em 23 de abril de 1990, um Protocolo de Intenções.

Este Protocolo de Intenções criou, entre outras instâncias, o Grupo de Elaboração Técnica - GET, formado por uma equipe inter-institucional, integrada por técnicos das Prefeituras e do IJSN, que deveria ser constituída no prazo máximo de 03 dias, a partir da data de assinatura do Protocolo, tendo como objeto a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Grande Vitória. Entretanto, o Grupo de Elaboração Técnica não se constituiu de fato, apesar do empenho de algumas Prefeituras e do IJSN. Este fato inviabilizou a formação do GET e o cumprimento de suas obrigações,

assim como comprometeu a concretização do próprio objetivo do Protocolo de Intenções, em seu aspecto técnico.

Assim sendo, o IJSN em 31/07/90, encaminhou ofício aos signatários do Protocolo de Intenções, expondo todas essas dificuldades encontradas e esclarecendo sobre suas possibilidades de atuação a partir daquele momento.

Desde então, o IJSN passou a trabalhar a questão metropolitana no âmbito de sua própria competência, enquanto órgão estadual de planejamento urbano e regional. Desta forma, foi elaborado um Termo de Referência prevendo os estudos e atividades que deveriam ser desenvolvidas com vistas a subsidiar a indicação das diretrizes da política de desenvolvimento para a Região Metropolitana e de alternativas de gestão, entre outros.

Tendo em vista a exigência constitucional de plebiscito para a institucionalização da RM de Vitória, e a vontade política de algumas Prefeitos de que esta consulta plebiscitária coincidissem com a data de realização do 2º turno das eleições, isto é, 25/11/90, a equipe reestruturou seu cronograma de trabalho, considerando este prazo, caso a decisão fosse favorável à criação da RM.

Assim, com o objetivo de subsidiar discussões com a sociedade civil e seus representantes políticos, foi elaborado um informativo, sob a forma de "folder", que foi distribuído nas diversas reuniões a que o IJSN foi convidado a participar, bem como, enviado às diversas organizações comu

nitárias sediadas nos municípios da Grande Vitória. Nestas reuniões a equipe teve oportunidade de debater os diversos aspectos da questão metropolitana e inclusive perceber, quais eram as maiores preocupações e dúvidas existentes.

Entretanto, apesar do empenho de alguns Prefeitos, não se chegou a um consenso quanto a data para a realização desta consulta, sob a alegação de que a população ainda não estava devidamente esclarecida para essa escolha.

Dentro deste novo quadro, sem data prevista para a consulta publiscitária, a equipe continua aprofundando seus estudos, sem perder de vista a perspectiva de novos direcionamentos políticos para a questão regional, com o início de nova gestão estadual a partir de março de 1991.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LINHA METODOLÓGICA

A equipe técnica responsável pelo projeto de "Planejamento e Gestão Metropolitana" tem caráter multidisciplinar e dividiu-se em subgrupos que abordariam aspectos jurídico-institucionais, financeiros e das funções públicas de interesse comum.

A partir do conhecimento das experiências de gestão de áreas metropolitanas já existentes, sentiu-se a necessidade de um contato mais estreito com técnicos que trabalhassem em órgãos metropolitanos. Para tanto, foram convidados pelo IJSN, para relatarem suas experiências, técnicas das **COMEC** - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba e da **Metroplan** - Fundação Metropolitana de Planejamento (Região Metropolitana de Porto Alegre).

Após este contato, a equipe passou a analisar a relação existente entre a Região Metropolitana e o restante do Estado, ou seja, qual o papel que essa região exerce no desenvolvimento Estadual.

Ainda nesta linha de análise a equipe passou a estudar critérios para a definição de quais Municípios integrariam a Região Metropolitana, isto é, quais os Municípios que mantêm com a Capital uma relação de interdependência, formando assim uma região que exerce influência no restante do Estado.

Ao estudar estas relações entre os Municípios com o objetivo de delimitar a Região Metropolitana de Vitória, a equipe pode perceber que, de um modo geral, Municípios limítrofes mantêm uma interdependência, exercendo influências entre si, integrando regiões que, apesar de apresentarem características diferenciadas quanto ao nível de complexidade, exercem o mesmo papel na estrutura estadual, enquanto unidades regionais.

A partir daí, pode-se perceber a necessidade de um estudo que abrangesse a totalidade do território estadual, com a finalidade de se definir "unidades regionais", sendo a Região Metropolitana uma delas. Dessa forma objetivava-se uma visão global para o desenvolvimento do Estado e também se atende aos novos preceitos constitucionais que exigem uma estrutura estadual regionalizada.

Esse entendimento, foi ainda mais reforçado, quando da visita de técnicos da equipe do IJSN, à EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, que a pedido do Governo, retomava um estudo visando abranger a questão regional no Estado, a partir das inovações decorrentes da nova Constituição Estadual. Além disso, a equipe da EMPLASA, buscava prever critérios para uma revisão periódica dessa organização regional, considerando a sua própria dinâmica de desenvolvimento.

A direção do IJSN, compartilhando desse mesmo pensamento, decidiu por formar uma outra equipe, também multidisciplinar, responsável por estudar e propor um reordenamento do espaço territorial do Estado, identificando-o, delimitando-o e associando-o a cada uma das unidades regionais -

aglomeração urbana ou microrregião —, passíveis de uma gestão cooperada e articulada com os governos locais e estadual.

O trabalho da equipe de "Planejamento e Gestão metropolitana", pelo que foi anteriormente colocado está seguindo uma concepção de abordagem regional, que servirá de marco teórico referenciando a metodologia do projeto como um todo.

3.

FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

1. O processo de entendimento e definição das funções públicas de interesse comum passou por uma fase inicial de explicitação de conceitos, para possibilitar a compreensão do fenômeno regional, e conseqüentemente, da gestão metropolitana.

A exata compreensão do processo de regionalização, do significado da palavra **função pública**, e mesmo do objetivo da institucionalização de uma região, são pré-requisitos indispensáveis à definição de um modelo de gestão que possibilite a ação regional.

O novo texto constitucional trouxe no seu bojo novos conceitos sobre a questão urbana e regional, introduzindo mecanismos que possibilitam a descentralização e o planejamento em escala regional, como por exemplo os planos plurianuais com objetivos e metas definidas, a regionalização orçamentária, etc.

Estes mecanismos, entre outros, cumprem um papel importante ao trazer novamente para a administração pública, a estrutura de planejamento e ação regional, contrapondo-se à ação setorial que tem predominado nos últimos anos.

No que diz respeito a questão metropolitana e, mais especificamente, sobre o tema das funções comuns, a nova Constituição substituiu o termo

serviços comuns, definindo como objetivo da institucionalização das Regiões Metropolitanas, **a integração, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.**

Ao nosso ver essa substituição amplia as atribuições das unidades regionais, uma vez que o termo **funções públicas**, abrange não só as atividades referentes ao planejamento, organização e execução dos serviços públicos, mas também aquelas capazes de promover o desenvolvimento econômico e social da região.

Ao se definir as funções comuns, na verdade, se define a abrangência da atuação da unidade regional.

Em outro ponto que merece atenção antes de se discutir as funções mais especificamente, é a definição do conceito de região. É importante que ao se definir as atividades e atribuições da entidade gestora metropolitana, se tenha claro a conceituação de região como um espaço de interserção entre as atuações e as competências dos governos locais, estadual e federal. Na região, vista assim, são exercidas as funções governamentais dos três níveis de governo.

Partindo deste conceito, a entidade regional tem como atribuição básica, o planejamento do desenvolvimento econômico e social da região, onde se articulam as diversas atuações setoriais e locais, buscando sempre a integração entre as ações das três esferas de poder.

As funções públicas, portanto, serão aqui discutidas segundo estes dois

enfoques, entendendo-se que as funções públicas abrangem tanto os serviços públicos de caráter metropolitano, quanto a definição do próprio papel da entidade. Primeiramente se discorrerá acerca da questão específica dos serviços públicos de interesse comum. Quais critérios deverão definir, ou medir, ser este ou aquele um serviço de caráter metropolitano. Em seguida serão discutidas as questões mais amplas acerca do papel da entidade, através da análise de duas propostas de Lei Complementar - do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

2. Para a identificação dos serviços públicos de caráter metropolitano, o critério comumente utilizado, desenvolvido pelo IBAM (1978), é o critério das escalas, que consiste em adequar o serviço à escala governamental. As escalas ora se aplicam aos serviços — escalas geográfica e econômica —, ora se aplicam à entidade governamental — escalas financeira, técnica e de poder político.

As escalas geográfica e econômica dão o primeiro panorama da questão, devendo ser balizadas pelas últimas.

"A priori", pode-se estabelecer alguns serviços em função das escalas, apesar da análise de um caso concreto demandar a aplicação das diversas escalas ao mesmo tempo, cabendo a decisão final ao peso dado a uma escala específica.

Considerando-se a **escala geográfica**, que pressupõe a análise da relação espacial dos serviços e dos municípios envolvidos, pode-se identificar

aqueles serviços comuns a mais de um município — água, esgoto, sistema viário —; aqueles concentrados espacialmente, mas com raio de abrangência por toda a região — reservas de áreas verdes, áreas de proteção de mananciais — e ainda os efeitos-problema de alguns tipos de atividades concentradas espacialmente — a poluição.

A escala geográfica deverá ser analisada juntamente com outros parâmetros, como as fronteiras político-institucionais em questão, já que um serviço que se refere ao âmbito local deve, a princípio, ter tratamento municipal; o espaço físico demandado para determinado serviço, e o número de usuários e beneficiários de determinada atividade.

A **escala econômica** busca identificar para o nível metropolitano aqueles serviços comuns que demandam grande soma de recursos, de forma a buscar uma solução na qual os custos sejam reduzidos e a qualidade dos serviços seja incrementada.

De acordo com esta escala poderíamos, "a priori", estabelecer o abastecimento de água (excluindo-se a fase de distribuição); a destinação final do lixo (excluindo-se a fase de limpeza pública e coleta); telefone; energia elétrica.

As **escalas financeira, técnica e de poder político** servem de balizamento às demais. Na escala financeira deve ser avaliada a relação entre a instituição governamental e seus recursos disponíveis para a execução de determinado serviço. Na escala técnica faz-se a mesma relação no que diz respeito ao corpo técnico e aos recursos materiais disponíveis, além

da análise da complexidade do serviço. Ou seja, é possível que as limitações técnicas ou financeira dos municípios, demandem a atuação do nível metropolitano.

Quanto à escala do **poder político**, procede-se à análise da competência legal estabelecida pela Constituição Federal e da competência de fato identificando-se o nível que dispõe de instrumentos de coerção e controle adequados (estímulos financeiros, poder de polícia, instrumentos tributários etc.).

3. Na análise das experiências atuais que se desenvolvem nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul acerca da elaboração da Lei Complementar, fundamentada na nova ordem constitucional, detectou-se que as atribuições delegadas à entidade metropolitana, ou as funções públicas que deveriam ser por ela assumidas, podem ser divididas em três níveis: o deliberativo, o executivo e o de articulação.

A proposta da Lei Complementar do Estado de São Paulo, para as regiões de Campinas e da Baixada Santista, define em seu artigo 2º, tais atribuições.

No **nível deliberativo**, através da delegação a esta entidade do poder:

- de aprovar planos, programas e projetos regionais (inc. V);
- de aprovar propostas regionais relativas ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (inc. II);

- de aprovar obras ou empreendimentos, públicos ou privados, de interese regional, principalmente no que se refere ao uso e ocupação do solo, à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais (inc. III);
- de deliberar acerca das diretrizes do transporte coletivo de caráter regional (inc. VIII).

No nível executivo através:

- da prestação direta, ou indireta de serviços públicos de interesse regional, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, e destinação final e tratamento de resíduos sólidos e líquidos (inc. I);
- da execução direta ou indireta do transporte coletivo de caráter regional, e também de fiscalização de sua operação (inc. IX);
- do poder de arrecadar impostos, contribuições, taxas que lhes forem delegadas mediante lei (inc. IV);
- da cobrança de tarifas ou preços relativos a serviços prestados (inc. IV);
- do poder de propor alterações tributárias com finalidades extra-fiscais, desde que necessárias ao desenvolvimento econômico-social, urbano e regional, bem como à proteção do meio ambiente e ao adequado uso e ocupação do solo urbano (inc. V);

No nível de articulação através:

- da compatibilização de planos, projetos e orçamentos, estaduais ou municipais de impacto supra municipal, aos objetivos, diretrizes, e metas regionais (inc. VII);

- da deliberação de qualquer matéria de impacto regional ou de interesse comum a mais de um município (inc. X).

O projeto de lei que dispõe sobre a organização regional do Estado do Rio Grande do Sul aborda a questão de forma semelhante, ou seja, delegando à entidade regional o papel deliberativo, executivo e de articulação. Em artigo próprio (art. 2º), são definidas as funções públicas de interesse comum.

No **nível deliberativo**, através:

- da definição da política de desenvolvimento da região e a fixação de diretrizes, estratégias, programas e projetos visando sua execução;
- do poder de disciplinar o uso do solo urbano e rural, a defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural (inc. III);
- da aplicação de estímulos técnicos e financeiros para suporte e desenvolvimento de atividades econômicas (inc. IV).

Neste item, portanto, a função deliberativa é ampliada pela previsão da participação da entidade regional na definição da política de desenvolvimento da região.

No **nível executivo** através:

- da prestação de serviços públicos que atendem ao interesse de mais de um município (água, esgoto, sistema viário) bem como o controle de atividades concentradas especialmente, mas de repercussão por toda a região (como o controle da poluição) (inc. I e II).

No **nível de articulação** através:

- da compatibilização e coordenação da execução dos programas e projetos federais, estaduais e municipais;
- do acompanhamento e avaliação dos investimentos públicos e privados que promovam impacto ambiental, econômico e social na região.

Analisando as duas propostas constatou-se, portanto, que a discussão referente às funções públicas de interesse comum, fundamentais ao desempenho de uma efetiva ação regional, transcende o âmbito dos serviços públicos, pelo menos no que se refere à sua abordagem em Lei Complementar. Ou seja, no texto da Lei Complementar deve constar, portanto, qual o grau de amplitude da ação da entidade regional, e qual papel deverá ser atribuído à mesma.

A especificação dos serviços como abastecimento de água, destinação final do lixo e transporte de caráter metropolitano, deverá constar de estudos técnicos posteriores à Lei Complementar, devendo tais serviços serem aprovados pelo Conselho Deliberativo.

Quando à amplitude de atuação da entidade, a proposta de São Paulo reflete o nível de complexidade próprio da região. A entidade metropolitana, assim, detém o poder de prestação dos serviços e inclusive da cobrança de tributos.

Das discussões decorridas na equipe, inclusive com técnicos de outros Estados, discutiu-se que a função **deliberativa**, já é questão de amplo con

senso, ou seja, não se admite hoje a constituição de uma entidade metropolitana que não disponha da competência de deliberar sobre planos, programas e projetos de interesse regional.

Além desta, a função de **articulação** é também fundamental, já que hoje encontram-se instalados no espaço urbano agências setoriais que prestam serviços de utilidade pública, como abastecimento de água, energia elétrica, transporte etc., atuando de forma desarticulada, seguindo orçamentos e programações próprias. Além de todo pessoal técnico especializado, tais agências detêm hoje conhecimentos específicos sobre tais serviços, além de relativo poder político sobre tais ações.

Entendendo-se, portanto, a região como espaço de interseção de vários níveis de atuação, conforme exposto anteriormente, cresce a importância do papel da entidade regional como agente articulador dos níveis federal, estadual e municipal.

Quanto à função **executiva** as ponderações são um pouco divergentes. Há os que advogam que a atuação da entidade metropolitana não deverá ficar restrita apenas ao nível executivo. Tal proposta é defendida, tanto pela necessidade de aproximar estes dois níveis, ou seja, fazer que as ações reflitam realmente as propostas debatidas na fase de planejamento, quanto pelo notório esvaziamento das agências de desenvolvimento hoje existentes em todo o país.

Ao contrário, há os que defendem a proposta de que não deveria caber à entidade metropolitana o papel de concorrer ao nível executivo com as

diversas agências setoriais hoje já instaladas, e sim, o papel de organizar, de forma planejada, tais ações no espaço metropolitano.

Mediante tais considerações, conclui-se ao menos preliminarmente, que a lei complementar que instituirá a entidade metropolitana deverá definir as funções públicas como base para a ação regional, estabelecendo assim o nível de intervenção de tal entidade, — se de planejamento, execução ou de articulação, — e, conseqüentemente, definindo suas atribuições. Poderão também ser mencionados, "a priori", alguns serviços públicos de interesse comum — os mais tradicionais, — sem limitá-los, devendo sua definição ficar a cargo da entidade metropolitana, após sua instalação, que deverá ser subsidiada por critérios técnicos, conforme exposto no item 2 deste documento.

4. ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO METROPOLITANA

A partir de discussões internas da equipe e de avaliações feitas em reuniões com a sociedade civil e seus representantes legais, passou-se a analisar algumas alternativas de modelos institucionais que poderiam servir como ponto de partida para um futuro debate mais ampliado sobre a melhor forma de gestão metropolitana. Isto culminaria numa proposta mais consolidada, uma vez que seria resultado de um intenso processo de participação.

Baseando-se em princípio constitucional, § 1º art. 217 da CE, que prevê a co-gestão entre Estado e Município na gestão das unidades regionais, bem como, a participação da sociedade civil no processo decisório e no controle das instituições, a equipe trabalhou duas possibilidades de arranjos institucionais.

PRIMEIRA ALTERNATIVA

Haveria um Conselho Deliberativo, responsável pela definição de políticas para a RM. Este Colegiado, não necessariamente, estaria vinculado aos poderes executivos estadual ou municipal, como forma de garantir a imparcialidade das decisões. Esta possibilidade, inclusive, poderá responder aos questionamentos dos governos municipais e da sociedade civil como um todo, que vê na vinculação do colegiado a alguma esfera de gover

no, o risco de ter seu poder diminuído e/ou comprometido.

Quanto à composição desse Colegiado, analisou-se a dificuldade de sua operacionalidade, caso fosse composto por um quantitativo elevado de participantes. Fariam parte, a princípio, os representantes dos executivos estadual e municipais. Apesar da participação da sociedade civil, no processo decisório, estar garantida na CE, não se chegou, ainda, a definir a forma dessa participação, quais segmentos seriam participantes e os canais que garantirão essa participação.

Quanto à entidade metropolitana, que seria responsável pela organização e planejamento das funções públicas de interesse comum, foram aventadas duas formas jurídicas: **autarquia** e **empresa pública**.

A hipótese de **autarquia**, dificultaria o atendimento ao princípio da co-gestão, na medida em que esta entidade seria exclusivamente estadual, e sobreviveria de transferências de recursos financeiros estaduais. Assim sendo, a gestão do órgão caberia ao Estado, o que poderia restringir a participação dos municípios na implementação das decisões do Conselho.

A hipótese de **empresa pública**, também de âmbito estadual, permitiria, no entanto, que os municípios participassem na composição de seu capital, o que garantiria a gestão conjunta do órgão pelas duas esferas de governo. Estariam, assim, cumpridas as exigências de capital exclusivamente público, bem como, a finalidade de exploração de atividade econômica, caracterizada pela função de planejamento, objeto da entidade.

A estrutura básica dessa **empresa pública** seguiria os moldes das demais já existentes no poder executivo estadual, ou seja, um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva. O detalhamento de sua estrutura seria o mais "enxuto" possível, bem como, o seu quadro de servidores que poderia contar, inclusive, com servidores colocados à disposição pelas administrações estadual e municipal.

Como forma de ampliar o debate sobre essa primeira alternativa, a equipe procurou a técnica do BANDES, Joanita Lima, que esclareceu algumas dúvidas de natureza jurídica e institucional.

SEGUNDA ALTERNATIVA

Durante as discussões internas, a equipe ponderou por diversas vezes a conveniência ou não da criação de novos órgãos para atendimento à gestão da RM, levando-se em conta o momento político que dá ênfase à racionalização de estruturas, inclusive com a diminuição do quantitativo de unidades. Desta forma, pensava-se uma alternativa que aproveitasse as estruturas já existentes que, de certa forma, já desempenham atividades voltadas às funções de interesse comum, tanto no nível de planejamento como de execução. Vale ressaltar que alguns desses órgãos já estão estruturados de forma a atender ao atual aglomerado urbano da Grande Vitória.

Esta alternativa foi aprofundada, numa reunião com o técnico Odilon Borges Júnior, que reforçou a sua conveniência tanto política como tecnicamente. Nesta reunião pode-se avançar até um esboço de modelo de gestão da RM, a ser melhor detalhado.

De acordo com este modelo, o mais importante é a definição de mecanismos de articulação entre os níveis de planejamento, decisão e execução das funções de interesse comum na região.

Sendo assim, o modelo prevê a criação de um Colegiado, através de um convênio entre Estado e Municípios integrantes da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, o qual definiria o "modus operandi" da instância.

Diante da diversidade de segmentos que postulam a participação neste Colegiado, tais como, executivo estadual e municipal, legislativo estadual e municipal e sociedade civil organizada, o funcionamento do Conselho dar-se-ia nos seguintes níveis:

- 1) "Assemblear": seria composto por diversos segmentos, dentre eles, executivo municipal e estadual, sociedade civil e legislativo municipal; e seria responsável pela definição das grandes linhas de ação do setor público para a região a partir da eleição de prioridades;
- 2) Definição de Políticas Públicas: seria composto pelo estadual e municipal, e definiria o que seria executado e operacionalizado (inclusive os recursos a serem destinados) dentre as linhas de ação definidas pelo nível "Assemblear".
- 3) Executivo: seria composto pelas instâncias estaduais de planejamento e de execução. A instância de planejamento forneceria subsídios para todos os demais níveis. Poderia ser desempenhada pelo Instituto Jones dos Santos Neves, órgão incumbido do planejamento regional do Esta

tado. A instância de execução se constituiria de todos os órgãos se
toriais, que atuam nos serviços inerentes às funções de interesse co
mum.

Ainda no nível executivo, seria criada uma Secretaria Executiva, com a
função de articulação entre os três níveis do Conselho e entre os órgãos
responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas. Além
dessa função, caberia a essa Secretaria prover os meios para o funciona
mento do Colegiado.

5. ASPECTOS FINANCEIROS DA GESTÃO METROPOLITANA

A transferência, da atribuição do poder de instituir Regiões Metropolitanas (RM), da União para os Estados-membros, remete ao estudo das formas mais adequadas para o financiamento dos órgãos e programas de investimentos dessas unidades, bem como da sua gestão financeira.

No caso das RMs anteriormente instituídas, assim como sua criação se dava por iniciativa da União, o financiamento das ações de âmbito metropolitano também contava com recursos provenientes da União e do seu respectivo Estado — em alguns casos através da criação de um fundo metropolitano —.

A própria condição de ter que gerir recursos que são comuns remete, quase que automaticamente, às características deste tipo de mecanismo.

No entanto, os estudos e discussões levados a efeito com a finalidade de buscar alternativas para o caso da institucionalização da RM de Vitória (RMV), suscitam dúvidas quanto à eficácia da utilização de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano como instrumento de sustentação financeira desta nova estrutura, considerando-se principalmente:

- a impossibilidade constitucional de vinculação de receitas provenientes de impostos, a órgãos, fundos ou despesas; (CF art. 167 - IV e CE art. 152 - IV);
- as dificuldades financeiras por que passam os municípios, tornando vul

- nerável um provável compromisso de participação fixa e periódica ao fundo a ser instituído;
- a resistência dos municípios a este tipo de participação, diante da possibilidade de não ser contemplado pelo programa de investimentos de determinado período;
 - a dificuldade de se fixar os parâmetros para dimensionar a participação de cada município e do próprio Estado no fundo, e a interface inevitável deste fato com a correlação de forças entre os agentes a nível institucional.

Para equacionar parte desses problemas, o fundo poderia ter seu montante de recursos fixado de maneira a atender ao planejamento de suas ações para um período determinado. Em contrapartida, esta sistemática tornaria ainda mais complexo o sistema de determinação da participação de cada ente, levando mesmo ao questionamento de quais municípios participariam no aporte de recursos, em função da destinação prevista no programa de investimento

Desta forma, conclui-se que se deve distinguir dois tipos de recursos no âmbito metropolitano: de um lado estão aqueles em que o Estado e os Municípios integrantes da RM (ou parte deles) sejam co-partícipes na execução de projetos específicos, isto é, a própria fonte dos recursos; do outro, estariam aqueles que viessem de alguma fonte externa a estes agentes, mas também com o intuito de financiar projetos de âmbito metropolitano.

No primeiro caso, optar-se-ia por estudar em cada situação ou projeto específico, quais seriam os municípios atingidos ou beneficiados, e por determinar, entre estes, a participação de cada um e a do Estado. Nesta hipótese, a destinação dos recursos seria feita por via orçamentária, de maneira acordada num cronograma a ser estabelecido, e não compondo um fundo. Para evitar problemas de fragilidade neste tipo de acordo, diante de eventuais dificuldades financeiras, os projetos e seus cronogramas poderiam ser definidos através do estabelecimento de convênios entre as partes. Estender-se-ia, assim, ao plano financeiro o princípio constitucional da co-gestão e da determinação de se destinar recursos orçamentários estadual e municipais para a organização, o planejamento e a gestão das unidades regionais (art. 217 §§ 1º e 2º da CE).

O segundo caso, seria o de doações—de origem privada especialmente—, ou de recursos provenientes de projetos e ações visando à captação de recursos, quando se identificariam aqueles a fundo perdido ou os provenientes de instituições nacionais ou internacionais que financiam projetos em áreas específicas. Nesta hipótese, seria um recurso externo aos entes metropolitanos, ou mesmo ao Estado, mas que destinar-se-ia ao financiamento de ações ou projetos de âmbito metropolitano. Assim, se justificaria a criação de um fundo, já que não seria recomendável um recurso de destinação comum entrar no Caixa Único do Estado ou de algum dos municípios.

Deve-se dizer que esta alternativa não invalida a criação do Fundo Metropolitano, se esta for a preferência dos agentes políticos indutores da criação da RMV.

Ressalva-se, apenas, que com a prática do Caixa Único, o Estado extinguiu vários fundos através da Lei nº 4.210 de 29/12/88 — DO de 30/12/88. Este fato demonstra uma certa tendência do Estado em não pulverizar recursos, integrando-os num programa central de investimentos, ao invés de destiná-los a um mecanismo de frágil controle na sua execução.

Entretanto, o Estado conserva o Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo (FUNDES) que já agrega todas as receitas estaduais não proveniente de impostos. Os recursos deste fundo vêm servindo, nos últimos anos, para repasses aos municípios através da celebração de convênios. Esta fonte seria a possibilidade mais concreta de participação do Estado em um Fundo Metropolitano, exigindo uma ação política capaz de vincular uma parcela do FUNDES a esta finalidade.

Esclarece-se, finalmente, que todas as observações feitas se restringem aos mecanismos de financiamento da RMV. Os mecanismos de compensação financeira, também previstos na Constituição Estadual, apresentam características ainda mais complexas e, também vêm merecendo avaliações, sem que, no entanto, tenha-se chegado a alguma proposta concreta, — mesmo porque não se encontrou experiências em outros Estados sobre este instrumento —.