

Região Metropolitana: sim ou não?

Roberto Garcia Simões



Ao longo dos últimos dezesseis anos, a Grande Vitória foi instituída enquanto uma realidade econômica e social. Nesse sentido, hoje não é mais

preciso criá-la. Na grande cidade formada por Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória moram 1.063.295 habitantes. Nela, a vida, o trabalho e o desemprego, as potencialidades de crescimento e a maioria dos problemas ambientais, sociais e urbanos não ficam restritos aos limites de cada um dos cinco municípios que compõem a "metrópole", a Grande Vitória.

Dessa forma, pode-se dizer que as transformações ocorridas na Grande Vitória em termos da economia urbana, das condições de vida e da estrutura social não foram acompanhadas de mudanças político-institucionais compatíveis com as demandas relacionadas ao Governo da grande cidade. Continua, também, muito arraigado o "bairrismo" e um certo "municipalismo" que exclui a cooperação.

É a partir desta consideração que está sendo proposta a institucionalização da Região da Grande Vitória, a fim de possibilitar a gestão compartilhada dessa grande cidade. Essa gestão não pode continuar sendo feita a partir da ação isolada de cada Prefeitura e de cada Câmara Municipal, na maioria dos casos desintegrada da ação do Governo do Estado. Um dos resultados decorrentes é a aplicação indevida dos impostos, sem falar que a implantação das políticas públicas de interesse da população não gera os resultados esperados.

Isso porque nas grandes cidades: a) a localização de uma atividade econômica em um município pode gerar impactos nos demais; b) o local de moradia e o local de trabalho não coincidem necessariamente no mesmo município, sendo necessário o transporte intermunicipal em virtude da mobilidade da população; c) as poluições atmosférica e hídrica não "respeitam" os limites municipais; d) a melhoria dos serviços de educação e saúde em um município acaba atraindo moradores dos outros municípios, o que pode comprometer a qualidade; e) um projeto para crianças de rua no centro da cidade pode acabar estimulando a vinda de mais crianças. Ou seja, é muito forte a interação das medidas concretas que são executadas na Grande Vitória, sendo crucial o entendimento do caráter metropolitano das suas potencialidades e dos seus problemas.

Assim, a criação da Região Metropolitana é uma tomada de decisão político-institucional, e tem que estar fundamentada na Constituição Estadual. Ela é a única no país que exige, no artigo 216, uma consulta prévia, mediante plebiscito. Pela segunda vez — a primeira tentativa foi na última eleição para governador — está sendo proposta a realização do plebiscito junto com as eleições municipais, no dia 3 de outubro.

Votar SIM no plebiscito previsto significa concordar com a neces-

sidade da Grande Vitória passar a ser governada de uma forma que estimule a cooperação entre as prefeituras, o Governo do Estado e a sociedade, visando ao seu desenvolvimento sustentável. Significa dizer NÃO às ações desintegradas que desperdiçam dinheiro, e não contribuem para minorar os problemas metropolitanos. Mas assinalar SIM no plebiscito também significa manifestar a disposição de exercer a cidadania no âmbito da Grande Vitória, repensando valores, atitudes, que não podem ficar restritos só ao bairro ou ao município.

Dependendo do resultado do plebiscito, a Assembléia Legislativa apreciará um projeto de lei complementar definindo a institucionalização da Região da Grande Vitória. Dentre outros aspectos, a lei estabelecerá o modelo de gestão, as funções públicas de interesse comum e as fontes de recursos financeiros para concretizar os projetos metropolitanos.

Mas é importante notar que a sociedade já deve iniciar o debate sobre as propostas que deverão nortear a posterior elaboração da lei complementar. No entanto, é vital registrar que a continuidade do debate das propostas ocorrerá por ocasião da elaboração e votação da referida lei na Assembléia Legislativa.

Retomando os aspectos básicos relativos à Região Metropolitana, a configuração do modelo da gestão é um dos mais controversos, abrangendo a unidade de decisão política e a técnico-operacional. A sua definição observará o art. 217: "co-gestão entre Estado e municípios, com a participação da sociedade civil no processo decisório e no controle das instituições". No entanto, ficam presentes as seguintes questões: a) a unidade de decisão (que poderá ser um conselho) terá caráter deliberativo ou consultivo? Quando a Constituição fala em participação no processo decisório fica assegurado o caráter deliberativo?; b) a participação do Governo do Estado e dos municípios será paritária com a participação das entidades da sociedade civil? Como serão escolhidas essas entidades?

Além dessas questões, cujas respostas deverão observar a com-

inação da representatividade com a operacionalidade da unidade de decisão, duas outras observações provêm da não-existência do nível de poder metropolitano na Federação brasileira.

A primeira delas é o respeito à autonomia municipal. As decisões tomadas na unidade metropolitana que envolvam o "peculiar interesse" dos municípios da Grande Vitória só vigorarão após a votação das Câmaras Municipais. Poderá ocorrer o caso de uma Câmara aprovar e outra não, o que levará à desintegração, notadamente no tocante à ocupação e ao uso do solo urbano.

A outra observação vai na direção das relações entre a unidade de decisão metropolitana e as empresas que atuam na prestação de serviços públicos: saneamento, transporte, habitação... Essas empresas terão que observar as decisões tomadas na mencionada unidade?

Fica evidenciada a complexidade da gestão política da Região Metropolitana, requerendo uma cultura política adequada, tanto por parte do Poder Público, quanto por parte da sociedade.

A outra componente do modelo de gestão é a unidade técnica que dará o devido suporte para a decisão: planejamento metropolitano, políticas públicas setoriais. É importante frisar que os problemas metropolitanos não podem ser tratados somente sob a ótica setorial. Uma visão global é de suma importância. Por exemplo, o preço das tarifas de transporte coletivo guarda estreita relação com a presença ou não de vazios urbanos.

Daí a relevância de ficar especificada na lei complementar as "funções públicas de interesse comum", abrangendo: crescimento econômico, segurança, educação, saúde, saneamento, habitação, meio ambiente, dentre outras.

Há que se ressaltar que interesse comum não significa necessariamente interesse convergente entre Governo, prefeituras e sociedade. Não é difícil perceber que no caso do meio ambiente há uma possibilidade quase plena de convergência. Pode haver alguma diferença no tocante aos métodos e ações para enfrentar esse problema metropolitano. Mas em outras funções podem ocorrer situações em que

um município tenha um certo ônus para a efetivação da cooperação. O exemplo é a integração do transporte coletivo de Vitória ao Transcol.

Em outras situações, há uma aguerrida competição entre os municípios para a atração de investimentos. Muitas vezes essa concorrência predatória leva à oferta de incentivos fiscais por parte do(s) município(s) que já tem maior arrecadação. Ou então adota-se a diminuição das alíquotas do ISS. Daí a importância do tratamento conjunto da política tributária para não reduzir o "bolo" metropolitano.

Os interesses divergentes são também provenientes da especialização funcional que ocorre na Grande Vitória. Por exemplo, Vitória tende a concentrar o comércio e os serviços especializados, a moradia de melhor renda, as atividades industriais e portuária; Cariacica é o "locus" da moradia das famílias de menor renda, apresentando reduzida participação de atividades que geram renda. Um dos resultados dessa diferenciação dos municípios é a distribuição desigual do ICMS: Vitória fica com 25%, enquanto Cariacica fica com 5%.

Esse é um outro aspecto — recursos financeiros — que deverá ser tratado na lei complementar, sendo que a Constituição Estadual prevê no art. 218 "mecanismos de compensação financeira", uma das possibilidades para a negociação da aplicação dos recursos na Grande Vitória. Além disso, os orçamentos municipais deverão prever recursos para os investimentos nos projetos metropolitanos. Mas será necessário captar recursos adicionais junto a fontes internacionais. E a Região Metropolitana favorecerá essa captação.

Por fim, dizer SIM à institucionalização da Região Metropolitana é manifestar o apoio a uma forma de gestão moderna que, apesar dos seus desafios, contribuirá para o sucesso das ações relacionadas ao desenvolvimento da Grande Vitória.

Roberto Garcia Simões é professor da Ufes e participou do Projeto ES Século XXI

