



**GOVERNANÇA METROPOLITANA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL:
REFLEXÕES A PARTIR DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE
VITÓRIA/ES¹**

**METROPOLITAN GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL STRENGTHENING:
REFLECTIONS FROM THE REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE
VITÓRIA/ES**

SILVA, B. C. N.; CLEMENTINO, M. L. GOVERNANÇA METROPOLITANA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL: reflexões a partir da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES. *Revista Ciência e Sustentabilidade*, Juazeiro do Norte, V.8, N°2, p.27-48, jul./dez. 2024.

Brunno Costa do Nascimento Silva²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

RESUMO

O artigo objetiva refletir sobre a governança metropolitana no contexto de implementação do Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Nesse sentido, foi selecionada a Região Metropolitana da Grande Vitória, localizada no estado do Espírito Santo, como caso de análise. A seleção desse recorte territorial se justificava em função dos gestores públicos que administram a Região Metropolitana da Grande Vitória terem conseguido implementar o Estatuto da MetrÓpole no prazo previsto em lei. Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Gestor de Políticas Públicas. Pesquisador do INCT LABPLAN e do INCT Observatório das MetrÓpoles.

E-mail: brunno.cns@gmail.com

3 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1975), graduação em Sociologia e Política pela Fundação José Augusto (1973), graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1977), mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1990).

E-mail: mlmclementino@gmail.com

modelo de Estruturas de Governança. O modelo foi selecionado por ser utilizado para analisar a questão metropolitana com foco na temática da governança. A pesquisa apresenta uma natureza qualitativa, sendo efetuada uma pesquisa bibliográfica narrativa acerca da governança metropolitana, além de uma pesquisa documental sobre a legislação que normatiza o tema. Complementou-se a investigação mediante a realização de entrevistas estruturadas *in loco* com atores governamentais (estaduais e municipais) e sociais locais. Os resultados chamam atenção para alguns avanços da governança na região, a exemplo da formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; mas também destacam que alguns dilemas precisam ser mitigados, como a descontinuidade do debate metropolitano.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole. Gestão Metropolitana. Desafios Institucionais Metropolitanos. PDUI.

ABSTRACT

The article aims to reflect metropolitan governance in the context of the implementation of the Estatuto da Metrópole (Federal Law No. 13,089, of January 12, 2015). In this sense, the Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), located in the state of Espírito Santo, was selected as the case of analysis. The selection of this territorial area was justified because the public managers who administer the Região Metropolitana da Grande Vitória were able to implement the Estatuto da Metrópole within the period provided for by law. To this end, the theoretical-methodological basis that supports this analysis is based on an adaptation of the Governance Structures model. The model was selected because it is used to analyze the metropolitan issue with a focus on the theme of governance. The research is qualitative in nature, with narrative bibliographical research being carried out on metropolitan governance, in addition to documentary research on the legislation that regulates the theme. The investigation was complemented by conducting on-site structured interviews with governmental (state and municipal) and local social actors. The results draw attention to some advances in governance in the region, such as the formulation of the Integrated Urban Development Plan; But they also highlight that some dilemmas need to be mitigated, such as the discontinuity of the metropolitan debate.

Keywords: Estatuto da Metrópole. Metropolitan Management. Metropolitan Institutional Challenges. PDUI.

1 INTRODUÇÃO

A discussão a respeito da governança metropolitana no Brasil voltou a ganhar destaque no campo acadêmico em função da promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e seus respectivos efeitos na gestão pública. O estatuto é considerado o marco regulatório das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs) do país que, desde a Constituição de 1988 (art. 25, § 1º, 2º e 3º), encontravam-se desamparadas de

regulamentação. Nesse sentido, a legislação apresenta em seu texto um avanço significativo na pauta da governança metropolitana: a concepção de gestão plena que foi idealizada como a condição das RMs e AUs alcançarem a totalidade no gerenciamento de suas atividades a partir da articulação de três elementos.

O primeiro elemento diz respeito ao ponto formal e de delimitação da RM ou AU por meio de lei complementar estadual (LCE). O segundo toca a questão da estrutura de governança interfederativa própria ao determinar que a RM ou AU deve dispor de uma estrutura básica de gestão ao conter: a) uma instância executiva com representantes do Poder Executivo dos entes federativos que fazem parte do arranjo institucional; b) uma instância colegiada deliberativa com representação dos atores sociais; c) uma organização pública com funções técnico-consultivas; e d) um fundo metropolitano para alocação de recursos e prestação de contas. O terceiro elemento incide sobre a formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), enquanto principal instrumento do estatuto, e sua aprovação como LCE no prazo de 3 anos após a publicação do estatuto, ou seja, em 2018 (Brasil, 2015). Essa atribuição recaiu aos estados. Além disso, a lei também buscou estabelecer o princípio da articulação ao determinar que os Planos Diretores (PDs) deveriam compatibilizar suas ações ao PDUI para promover uma integração nas políticas públicas na RM ou AU (Silva *et al.*, 2022).

Diante desse contexto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizou investigações acerca da implementação do estatuto com foco em averiguar se a gestão plena poderia ser alcançada pelas RMs. Foi constatado que 7 RMs (São Paulo, Baixada Santista, Rio de Janeiro, Grande Vitória, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre), de um universo de 76, avançaram efetivamente (Marguti; Costa; Favarão, 2018). A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo (ES), foi a que se sobressaiu, dentre as 7 RMs, pois os gestores públicos da região conseguiram aprovar o PDUI dentro do prazo estabelecido (2018) e, ainda, obtiveram êxito em apresentar a estrutura de governança interfederativa, conforme posto pelo estatuto.

Logo, o presente artigo objetiva refletir sobre a governança metropolitana no contexto de implementação do Estatuto da Metrôpole. Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Estruturas de Governança” (Seixas; Branco; Garson, 2012). Após o trabalho aprofundado sobre a governança metropolitana, a partir da análise de 16 metrópoles europeias, Seixas, Branco e Garson (2012) isolaram três categorias para o estudo da temática: a organização institucional; os elementos de planejamento e a estratégia metropolitana; e os elementos de governança metropolitana. Para o presente trabalho, foi selecionada e adaptada a categoria elementos de governança metropolitana, considerando-se o objeto desta pesquisa (governança metropolitana face à implementação do estatuto). No tocante à categoria selecionada, esta inclui na sua dimensão de análise três pontos conforme a figura 01:

Figura 01 - Características dos Elementos de Governança Metropolitana adaptado



Fonte: Elaboração pelos autores (2024), com base em Seixas Branco e Garson (2012).

Quanto à adaptação: foi adicionado o elemento da coordenação, pois a legislação no Brasil, oriunda da Constituição de 1988, determinou este elemento/ação como fundamental para gestar as RMs nacionais. Cabe apontar que o modelo de “Estruturas de Governança” (Seixas; Branco; Garson, 2012) foi selecionado por 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.

Desse modo, a pesquisa apresenta uma natureza qualitativa em que foi efetuada pesquisa bibliográfica narrativa, acerca da governança metropolitana, e pesquisa documental, de modo digital, sobre a legislação que normatiza o tema localmente (Lei Complementares - LCs - nº 318, de 18/01/2005 e nº 325, de 26/06/2005; Decreto nº 4069, de 24/02/2017). Complementou-se a investigação mediante a realização de entrevistas *in loco* com 13 atores governamentais (7 estaduais e 6 municipais) e 2 sociais locais no período de junho a julho de 2019. As entrevistas foram tratadas a luz da análise de conteúdo como posto por Bardin (1977).

Este artigo, portanto, apresenta uma contribuição acadêmica significativa ao examinar a governança metropolitana no Brasil à luz da implementação do Estatuto da MetrÓpole, um marco legal recente, mas que enfrenta desafios complexos em sua aplicação prática como demonstrado pela literatura. A relevância deste estudo decorre de sua abordagem crítica e analítica, que busca suprir lacunas no estado da arte ao investigar os mecanismos de cooperação intermunicipal, a coordenação do território e participação dos atores sociais na formulação de políticas públicas na RMGV, considerada um caso de sucesso (Marguti; Costa; Favarão, 2018; Silva, 2020). Ao explorar a eficácia e os limites do Estatuto da MetrÓpole, o texto não apenas

contextualiza a evolução normativa e institucional do tema, mas também oferece subsídios para futuras investigações sobre a governança metropolitana.

2 GOVERNANÇA METROPOLITANA: UM BALANÇO DA LITERATURA

A literatura a respeito da governança metropolitana é uma área de estudo extensa que vem sendo trabalhada desde os anos de 1950. No campo acadêmico, tanto as produções internacionais (Jouve; Levêfre, 1996; Lefèvre, 2005; Boothroyd, 2010) quanto as nacionais (Garson, 2009; Frey, 2012; Clementino; Almeida, 2021; Silva, 2016) têm abordado, de modo geral, que a governança metropolitana surge perante a demanda de ações que vão desde a coordenação a cooperação de 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 é o modo pelo qual esses problemas podem ser sanados.

Lefèvre (2005) conceitua a governança como um agrupamento de decisões e de “fazer política” para implementar políticas públicas. 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) apresenta, ainda, que a governança metropolitana, sob essa perspectiva, não busca apenas a solução dos problemas urbanos, mas também visa a promoção do desenvolvimento socioeconômico. Isso significa que a governança metropolitana está atrelada a uma agenda orientada tanto para o futuro quanto para o crescimento dessas áreas.

Garson (2009) complementa ao definir a governança metropolitana como a reunião de instrumentos, mecanismos e ordenamentos que possibilitem promover ações coletivas para solucionar impasses e colaborar no desenvolvimento das áreas metropolitanas. Ainda de acordo com a autora, a despeito da relevância dos governos, enquanto um fator necessário à governança, eles não são suficientes, pois a estrutura da governança envolve e se forma a partir da sociedade. A partir disso, Garson (2009) apresenta dois argumentos: o primeiro incide na forte influência e repercussões da estrutura de governo sobre a estrutura de governança metropolitana, considerando-se que apesar dos governos não se configurarem como suficientes para o estabelecimento dela, 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.

Esse apontamento é reforçado por Silva (2016) ao destacar que o conceito diz respeito às atividades exercidas pela sociedade, de um determinado lugar, para solucionarem de modo coletivo os problemas que surgem e permeiam os espaços urbanos, buscando corresponder às necessidades da própria sociedade utilizando o governo como instrumento para alcançar

esse fim. 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”.

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 o 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”.

Ademais, Frey (2012) acrescenta mais uma prerrogativa ao debater como se operacionaliza a relação dos atores que buscam solucionar os problemas de interesse comum presentes nas áreas metropolitanas da América Latina. 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.

Câmara (2018, p. 16), ao discorrer sobre o assunto, relata que no caso dos Estados latino-americanos, estes são acometidos por fragmentação político-administrativa nas 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 é compartilhada tanto por países de natureza federativa como unitária. No entanto, ao se verificar o Estado brasileiro, o caso é acentuado devido às 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. Boothroyd (2010) aprofunda a questão da construção das capacidades de governança metropolitana, ilustrando os problemas decorrentes da ausência de ações cooperadas e coordenadas. Boothroyd (2010) argumenta que esses desafios transcendem múltiplos níveis de governo e envolvem diversos tipos de atores. Para enfrentar eficazmente os problemas presentes nas áreas metropolitanas, é imperativo que haja uma união entre diferentes atores, como lideranças políticas, gestores, planejadores governamentais e a sociedade civil. Boothroyd (2010) enfatiza que sem essa coordenação, as capacidades de governança metropolitana permanecem fragmentadas e ineficazes, dificultando a solução de problemas complexos que ultrapassam os limites jurisdicionais tradicionais.

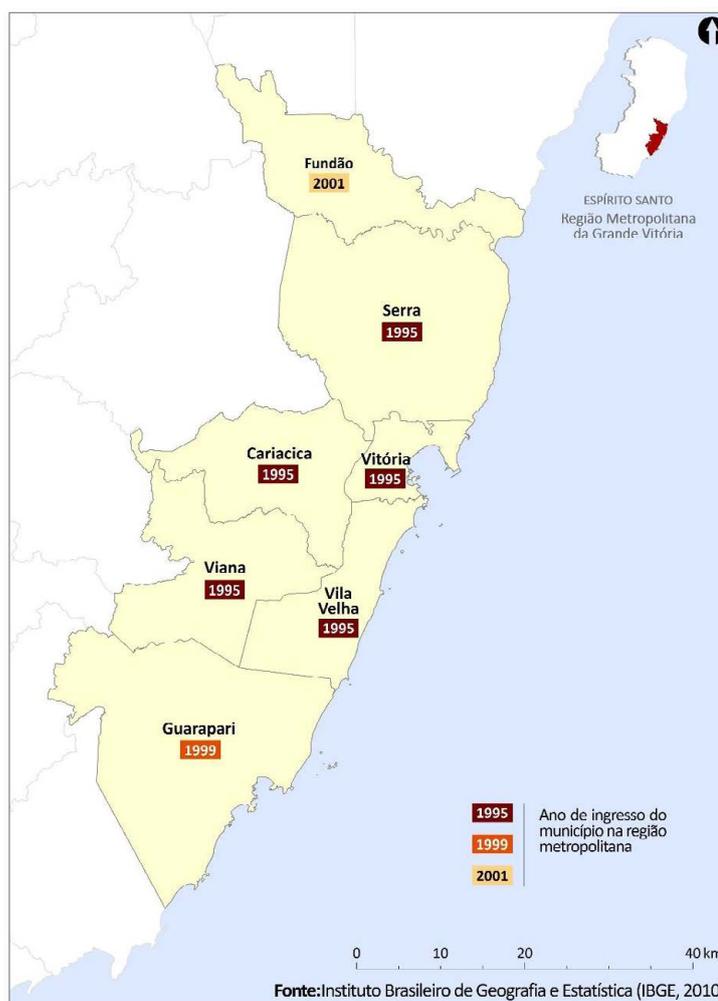
Como pode ser observado, o conceito de governança metropolitana proporciona a inserção de diferentes atores para se planejar de forma compartilhada as soluções dos problemas comuns. Logo, a compreensão aqui adotada é a de que a governança metropolitana

é um processo, no qual a dinâmica entre os diversos atores (governamentais, sociedade civil, população e mercado), através dos elementos da cooperação, coordenação e participação, influenciarão 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.

3 A RMGV: ASPECTOS INSTITUCIONAIS ANTERIORES AO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Criada pela LCE n° 58, de 21 de fevereiro de 1995, a RMGV ocupa uma área de 2.323,655 km² (IBGE, 2019) do estado do ES (46.074,447 km²), isso representa, aproximadamente, 5% do território estadual. Em termos demográficos, cerca de 2.006.486 de habitantes (IBGE, 2020) residem na RMGV, ou seja, 49,37% da população total do ES (4.064.052 habitantes). A RMGV abriga, atualmente (2024), 7 municípios (Figura 02).

Figura 02. A RMGV conforme a inserção municipal



Fonte: IBGE (2010), elaborado pelos autores (2024).

Institucionalmente a RMGV apresenta 6 órgãos que regem o seu funcionamento: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT); o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT); o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); as Câmaras Temáticas Especiais (CATES); o Grupo Executivo (GE); e o Grupo Técnico (GT). O quadro 01, a seguir, apresenta uma síntese do arranjo metropolitano da RMGV e as atribuições gerais de cada órgão.

Quadro 01 - Síntese do arranjo institucional da RMGV

| Órgão | Composição | Atribuições Gerais |
|----------|--|--|
| COMDEVIT | 7 representantes do Poder Executivo estadual 7 representantes do Poder Executivo municipal 3 representantes da sociedade civil | Aprovar propostas de instrumentos de planejamento; propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum; aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, termos de referência, planos de aplicação do FUMDEVIT, propostas relativas ao PPA, LDO, LOA; apreciar políticas públicas relativas à realização de obras; sugerir aos entes federativos a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto. |
| FUMDEVIT | 2 representantes do Poder Executivo estadual 2 representantes do Poder municipal 1 representantes da sociedade civil | Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre os entes federativos integrantes da RMGV. |
| IJSN | Servidores estaduais | Prestar assessoria técnica e administrativa; assistir os municípios metropolitanos; propor serviços técnicos na RMGV e políticas gerais; diagnosticar a RMGV; apoiar tecnicamente estudos do COMDEVIT; aplicar os recursos financeiros; exercer outras atribuições delegadas pelo conselho. |

| | | |
|-------|---|---|
| CATES | Técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos | Apresentar e debater proposições e projetos referentes às matérias específicas pelas quais foram criadas no COMDEVIT. |
| GE | Representantes de cada uma das entidades que compõem o COMDEVIT | Alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do COMDEVIT. |
| GT | Técnicos de secretarias e órgãos estaduais; técnicos dos municípios da RMGV; representantes das FAMOPES | Desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional. |

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2024.

Dos seis órgãos que integram o sistema gestor da RMGV, dois merecem destaque, dadas as atribuições e competência para a operacionalização da governança metropolitana na região. O primeiro é o COMDEVIT, sobre o qual é possível destacar que a partir das alterações advindas dos decretos, ao longo dos anos, a composição do conselho foi sendo levemente modificada no tocante aos representantes estaduais. De acordo com o Decreto nº 4069/2017, o COMDEVIT conta com 17 assentos. Esses assentos reúnem gestores estaduais e municipais, além de destinar 3 assentos à sociedade civil que são indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES). Esse ponto é marcado como fator positivo nos estudos da governança metropolitana (Clementino; Almeida, 2021; Silva, 2020) em razão do déficit de participação dos atores sociais no âmbito dos órgãos metropolitanos (Costa; Tsukumo, 2013). Já em relação ao tempo de mandato dos conselheiros, a legislação determina que os representantes (titulares e seus respectivos suplentes) irão exercer uma gestão por um período de 24 meses, sendo permitida, apenas, uma recondução desse mandato.

Com relação à Presidência do Conselho, esta também foi alterada de acordo com as vigências de cada decreto publicado pelo Governo estadual. Em 24 de fevereiro de 2017, mediante a instituição do Decreto nº 4069/2017, o cargo passou a ser exercido pelo Diretor-Presidente do IJSN. Ademais, a legislação também vinculou o COMDEVIT à estrutura organizacional da Governadoria. Já em 2019, o conselho passou a ser presidido pelo gestor responsável pela Secretaria de Estado de Governo.

O outro órgão que apresenta notoriedade é o IJSN por exercer as funções de: a) Secretaria Executiva; b) apoio técnico ao Conselho; e c) operacionalização dos recursos orçamentários

do Fundo Metropolitano. As medidas tomadas pelas LCE n° 318/2005 e n° 325/2005 foram consideradas como um ponto-chave na organização institucional da RMGV, uma vez que o Sistema Gestor da região não contava, anteriormente, com um órgão responsável por essas funções. Além disso, o IJSN dispõe de um arsenal histórico de pesquisas e estudos produzidos ao longo das últimas décadas. Contudo, deve ser lembrado que, a despeito 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 ES.

4 A GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA RMGV

As RMs despontam por serem as áreas protagonistas do desenvolvimento regional, impactando diretamente a economia nacional. Contudo, ao passo que RMs apresentam tantos benefícios, muitos são os 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 a resolução desses desafios presentes nas RMs.

No Brasil, os legisladores buscaram promover a governança metropolitana por meio do Estatuto da Metrópole, mais especificamente, a concepção da gestão plena. A RMGV foi a RM que conseguiu atingir os parâmetros necessários para receber o *status* de gestão plena (Marguti, Costa, Favarão, 2018; Silva, 2020). Apesar disso, algumas questões ficaram em aberto acerca do processo de governança metropolitana face à implementação do estatuto na RMGV.

Desse modo, a presente seção busca identificar as ações de coordenação, cooperação metropolitana e participação social nas práticas de governança estabelecidas na região à luz do estatuto. Para tanto, a análise se debruça nas entrevistas que foram realizadas durante a pesquisa de campo.

4.1 Mapeamento e caracterização dos principais atores

A RMGV, 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 às questões mais técnico-operacionais e a outra inclinada para as questões de cunho mais político. Quanto aos principais atores, estes se localizam em três grandes grupos: no âmbito do Governo estadual do ES; nas esferas municipais dos entes que integram a RMGV; e nos segmentos da sociedade civil.

No campo técnico operacional atuam diretamente:

- Os atores inseridos na CAGEM, a qual 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 a RMGV, tendo em vista que o órgão tem como atribuições o apoio técnico do conselho e de execução orçamentária e financeira do FUMDEVIT. Apesar de não ser um órgão exclusivo para tratar da RMGV;
- 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 GE e, porventura, assumir cargos quando são criados os GTs formados para cumprir objetivos específicos.

A partir dos resultados das entrevistas 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 a 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.

No geral os atores políticos apresentam uma dificuldade para dialogar sobre 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, 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. Verificou-se que a agenda governamental do Governo estadual 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 estatuto, mais especificamente do processo de formulação do PDUI, foi capaz de reacender o debate a respeito da pauta metropolitana na agenda governamental local do ES e da RMGV.

4.2 Políticas de coordenação, cooperação e participação

A governança metropolitana, conforme o desenho estipulado no estatuto, 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.

Nesse sentido, coordenar esforços para elaborar e implementar políticas de cooperação ou mesmo ações desse tipo são fundamentais para se vencer os muitos desafios que surgem no processo de metropolização. Todavia, ao se verificar o caso da RMGV foi possível identificar que as ações cooperativas entre os municípios da região são baixas, em algumas áreas, ou mesmo inexistentes como destacam os representantes do GE municipal (Quadro 02).

Quadro 02 - Ações de Cooperação segundo os membros municipais do GE

| Entrevistados | Respostas |
|---|---|
| Secretária Municipal de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Urbano de 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 [...]” |
| Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de 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 [...]” |

| | |
|---|---|
| <p>Secretária Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari</p> | <p>“[...] 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 [...]”</p> |
| <p>Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra</p> | <p>“[...] 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 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.”</p> |
| <p>Secretário Municipal de Obras de Cariacica</p> | <p>“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.”</p> |

| | |
|---|--|
| Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória | “[...] nós temos tentativas, mas não diria políticas mesmo [...] falhamos muito nesse ponto [...]” |
|---|--|

Fonte: Elaborado pelos autores (2024), 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 Presidente do COMDEVIT na época: “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 [...]”. O Conselheiro 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”.

Os demais representantes estaduais, de modo similar ao Presidente do COMDEVIT, colocam que as políticas de cooperação na RMGV são nulas e quando muito existem “[...] é para dizer que fazem [...]” (Gerente de Transportes, 2019), pois “[...] os prefeitos têm medo de perder eleitorado se disserem que fizeram uma política juntos e não eles sozinhos [...]” (Subsecretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 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” (Secretário de Governo, 2019).

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, os gestores locais 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 Câmara (2018), 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 RMs, no entanto, os municípios foram elevados à categoria de entes federativos. O reflexo disso recai

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 RMGV.

Ao observar como a coordenação foi trabalhada é possível afirmar a existência de dois cenários para o estabelecimento do elemento. O primeiro é o período anterior à promulgação do estatuto. 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 RMGV e do Conselho que tem mais de 10 anos de vida [...] as discussões de algumas políticas públicas nasceram e avançaram nesse desenho [...]” (Então Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2019.). O segundo cenário, por outro lado, demarca o período de promulgação do estatuto 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 IJSN como órgão que iria atuar na elaboração do plano. Segundo o então Secretário de Estado de Desenvolvimento (2019):

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.

O então Conselheiro 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.

Diante disso, o cenário que se coloca para a 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 RMGV 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 ou de ordem do desenvolvimento urbano, intensifiquem-se na região. A obrigatoriedade do PDUI fez o Governo estadual atuar, de fato, na coordenação da região mediante a elaboração do plano.

Com relação ao elemento da participação este é tido como essencial, em virtude do reconhecimento de 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 (Frey, 2012; Costa; Tsukumo, 2013; Silva, 2016).

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 região, ocorre por meio do COMDEVIT e das audiências públicas. Apesar disso, os gestores chamaram atenção para a necessidade de iniciar, também, a participação de modo virtual, uma vez que poderia atingir o maior número de cidadãos. 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.

Os representantes da sociedade que compõem o COMDEVIT corroboram a opinião dos gestores de 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 Metrôpole. O Presidente da FAMOPES, que tem assento no conselho, reconhece a limitação da Federação quando a pauta é colocada sob a ótica metropolitana. Nas palavras do Representante da sociedade civil (2019):

[...] 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 [...]

Já o outro representante da FAMOPES ratifica o que foi apresentado pelo Presidente da Federação. Além disso, destaca que (2019):

[...] 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 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.

Ao observar o caso da RMGV à luz da análise da pesquisa de campo, no tocante à 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 do estatuto na RMGV, 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 RMGV atende de forma clara ao que foi determinado no Art. 8º do estatuto, para o estabelecimento da estrutura de governança metropolitana: existe a presença da “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” (Brasil, 2015) 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 (2019): “[...] 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 trazem bastante essa indagação da sociedade”. Mesmo diante dessa cobrança, a decisão tomada pela Gestão estadual 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 e foram realizadas em locais de fácil acesso, além de terem sido programadas e acontecido em horários (18h) em 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 formulação do PDUI, no cenário de implementação da lei, possibilitou o início de uma agenda de participação ampla dos atores sociais para além do espaço – COMDEVIT – já institucionalizado de gestão metropolitana da RMGV. Isso ocorreu, pois além de ser uma exigência legal da legislação federal, os gestores à época, preconizaram o 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 formulação de políticas públicas – PDUI – favoreceu a 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 LCEs nº 318 e nº 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 Metrôpole.

4.3 Principais desafios da governança metropolitana

O primeiro desafio que se apresenta é o de criar a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos – Governo estadual e os sete Governos municipais – que integram a RMGV. Mesmo cumprindo os demais requisitos para a gestão plena da governança, a RMGV padece nesta determinação do estatuto. Cabe destacar que essa instância, como apontado 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 formulação do PDUI da RMGV, 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 à discussão da instância executiva, também se apresenta o desafio de retomar a pauta metropolitana com a agenda de implementação do PDUI 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 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 RMGV, deparou-se com um quadro de ações descontinuadas sobre esse campo. Desse modo, a RMGV 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 a governança metropolitana da região.

O quarto e último desafio incide sobre a participação. Este elemento só passou a ser tratado, amplamente, na região com a obrigatoriedade do PDUI. Antes disso, todas as discussões eram empreendidas dentro do COMDEVIT que, apesar de ser um dos poucos órgãos abertos à

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 três, enquanto os governamentais, sete (sete municipais e sete estaduais). Além disso, também é necessário fortalecer o COMDEVIT e impulsionar novos canais participativos na RMGV.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões a respeito da governança metropolitana frequentemente ressaltam a fragilidade das articulações regionais, decorrente da coexistência e sobreposição de múltiplas escalas territoriais. Nas RMs, os fenômenos ocorrem em um sistema intrincado de redes que operam concomitantemente em dimensões local, regional, nacional e global. Logo, toda política pública, em sua formulação e implementação, apresenta uma escala específica, revelando relações frequentemente conflitantes, moldadas pela interação de diversos interesses dos mais diferentes atores que influenciam e configuram a dinâmica da produção espacial.

Logo, para implementar efetivamente a governança metropolitana é crucial superar a principal deficiência dos modelos atuais. Em outras palavras, a prática da gestão metropolitana requer uma mudança cultural profunda, que transcenda os sistemas decisórios tradicionais e hierarquizados, promovendo processos de decisão e controle social mais inclusivos e sensíveis à pluralidade de atores, governamentais e não governamentais, que compõem o espaço urbano metropolitano. Tal transformação, além de fomentar o senso de pertencimento e a construção de uma identidade coletiva vinculada ao território, pode, quando ancorada em um ordenamento institucional adequado, oferecer suporte a estratégias de desenvolvimento mais eficazes e sustentáveis.

Ao ser visto o caso da RMGV, foi possível refletir que a governança metropolitana ainda padece, mesmo em casos considerados de sucesso (Marguti; Costa; Favarão, 2018; Silva, 2020), uma vez que a cultura de gestão metropolitana não consegue superar os dilemas há muito existentes, a exemplo da ausência de coordenação, por parte do governo estadual; da baixa cooperação horizontal e mesmo vertical entre os entes administrativos; e a não perenidade na inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Com vistas a contribuir com o estudo aqui iniciado, será necessário, em continuidade à presente análise, investigar os desdobramentos da VI Conferência Nacional das Cidades, prevista para o segundo semestre de 2025, uma vez que o texto base da Conferência (Brasil, 2024) chamou atenção para a necessidade de avaliação do Estatuto da Metrópole, pois, poucas foram as gestões das RMs que conseguiram implementá-lo em sua totalidade. Logo, propõe-se como agenda de pesquisa futura refletir os desdobramentos e dificuldades de implementação do estatuto e da necessidade de sua revisão, considerando que o problema metropolitano existe e apresenta hoje um conjunto novo de dilemas complexos e requer novos desafios à governança metropolitana.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **A análise de conteúdo**. s/n. ed. Lisboa: Edições 70, 1977. 230 p.

BOOTHROYD, P. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. *In*: KLINK, J. (org.). **Governanças das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. cap. 5, p. 117-126.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 1988, 480 p.

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 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Texto-Base: 6ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília/DF, 01 de março de 2024.

CÂMARA, R. **Governança Colaborativa nas Américas: uma análise da Governança Metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)**. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

CLEMENTINO, M.; ALMEIDA, L. (org.). **Governança de Regiões Metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. 284 p.

CLEMENTINO, M.; ALMEIDA, L. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.

COORDENADOR DA GOVERNANÇA METROPOLITANA DO PDUI. [julho. 2019]. Entrevistador: Bruno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h57min49s).

COSTA, M.; TSUKUMO, I. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*: COSTA, M.; TSUKUMO, I. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. 1 ed. Brasília: Ipea, 2013, v. 1, cap. 1, p. 15-44.

ENTÃO SECRETÁRIO DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO. [julho. 2019]. Entrevistador: Bruno Silva. Serra/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (50min49s).

ENTÃO SECRETÁRIO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS. [junho. 2019]. Entrevistador: Bruno Silva. Serra/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (38min24s).

ESPÍRITO SANTO, Governo do estado. **Decreto nº 4069, de 24 de fevereiro de 2017**. Altera o Decreto nº 1.511, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT. Vitória/DF, 24 de fevereiro de 2017.

ESPÍRITO SANTO, Governo do estado. **Lei Complementar nº 318, de 18 de janeiro de 2005**. 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. Vitória/ES, 18 de janeiro de 2005.

ESPÍRITO SANTO, Governo do estado. **Lei Complementar nº 325, de 26 de junho de 2005**. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar n.º 318, de 18.01.2005 e dá outras providências. Vitória/ES, 26 de junho de 2005.

FREY, K. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira**, v. 4, n.1, p. 87-102, 2012.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 249 p.

GERENTE DE TRANSPORTES. [julho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (56min39s.).

JOUVE, B.; LEFÈVRE, C. *Dynamiques institutionnelles et culture politique territoriale: la cité métropolitaine de Bologne*. **Revue Française de Sociologie**, v. 37, n. 3, p. 369-396, 1996.

LEFÈVRE, C. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GÜELL, J. (org.). **Gobernar las Metrópolis**. 1. ed. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. cap. 4, p. 195-261.

MARGUTI, B.; COSTA, M.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. 511 p.

PRESIDENTE DA FAMOPES. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h58min.).

PRESIDENTE DO COMDEVIT NA ÉPOCA. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h47min38s.).

REPRESENTANTE FAMOPES. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Cariacica/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h35min10s.).

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS DE GUARAPARI. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (38min24s.).

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA SERRA. [julho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Serra/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (55min35s.).

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MOBILIDADE DE VILA VELHA. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vila Velha/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (58min02s.).

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E URBANO DE VIANA. [junho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Viana/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (48min12s.).

SECRETÁRIO DE GOVERNO. [julho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (49min53s.).

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO, PLANEJAMENTO E COMUNICAÇÃO DE VITÓRIA. [julho. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h18min54s.).

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS DE CARIACICA. [julho. 2019]. Entrevistador: Bruno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (42min39s.).

SEIXAS, J.; BRANCO, R.; GARSON, S. **A Governança Metropolitana na Europa**. Relatório de Pesquisa: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

SILVA, B. **Governança Metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrôpole**: um estudo da região metropolitana da Grande Vitória/ES. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2020. 241 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SILVA, B.; MELO, C.; SILVEIRA, R.; ALMEIDA, L.; CLEMENTINO, L. O desmonte do Estatuto da Metrôpole e o caso da Região Metropolitana de Natal/RN: atuais problemas e futuras consequências. **Revista Direito da Cidade**, v. 14, n. 3, p. 2020-2054, 2022.

SILVA, E. Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 2, p. 249-275, 2016.

SUBSECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS. [julho. 2019]. Entrevistador: Bruno Silva. Vitória/ES, 2019. 1 arquivo.mp3 (28min46s.).