



SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO METROPOLITANA: A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA/ES À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

**Brunno Costa do Nascimento Silva (UFRN)
Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN)**

Resumo:

A gestão metropolitana do Estado brasileiro foi reconfigurada a partir da adoção do pacto federativo, oriundo da Carta Magna de 1988, que promoveu a descentralização administrativa e buscou ampliar a participação dos atores sociais nos processos decisórios. Apesar disso, até a década de 2010, as regiões metropolitanas (RMs) eram carentes de uma legislação que promovesse a inserção, de fato, da sociedade nos espaços de deliberação. Nesse sentido, em 12 de janeiro de 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (EM) que determinou a obrigatoriedade da participação social tanto por meio do estabelecimento de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, quanto no processo de elaboração do instrumento de gestão mais importante do EM: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A Região Metropolitana da Grande (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo, foi a primeira RM do país a elaborar o instrumento levando em consideração as diretrizes do EM no que toca a participação social. Desse modo, o presente artigo tem por objetivo analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do Estatuto da Metrópole, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da Região. Para tanto, foi efetuada a pesquisa bibliográfica (participação social e gestão metropolitana) e documental (Estatuto da Metrópole e leis referentes a temática). Ademais, foram realizadas entrevistas com os atores locais (sociais e governamentais) da Região. Destaca-se, ao final, que participação social foi fortemente trabalhada dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil ao processo. Entretanto, ainda se faz necessário fortalecer a instância participativa e ampliar os canais de participação social da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Palavras-chave: Participação Social. Representação. Gestão Metropolitana. Gestão Pública. PDUI.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na gestão pública foi ampliada, nas últimas três décadas, sobretudo nos Estados da América do Sul (NOGUEIRA, 2004). Essa ampliação refletiu diretamente na produção de políticas públicas que passou envolver, além dos atores governamentais, os atores sociais nos processos decisórios nos mais diversos campos temáticos da administração, a exemplo da gestão das metrópoles.

No Brasil, especificamente, a gestão metropolitana foi reconfigurada a partir da adoção do pacto federativo, oriundo da Carta Magna de 1988, que promoveu a descentralização político-administrativa e buscou ampliar a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Isso ocorreu, segundo Costa *et al.* (2018), pois, o período anterior a redemocratização do Estado brasileiro foi marcado pelo autoritarismo, típico do regime ditatorial militar, em que não havia a participação de representantes civis nas esferas de decisão metropolitana (conselhos).

Apesar disso, até a década de 2010, as regiões metropolitanas (RMs) eram carentes de uma legislação que promovesse a inserção, de fato, da sociedade nos espaços de deliberação (MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018). Nesse sentido, em 12 de janeiro de 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (EM) que determinou a obrigatoriedade da participação social tanto por meio do estabelecimento de uma instância colegiada deliberativa (conselho) com representação da sociedade civil, quanto no processo de elaboração do instrumento de gestão mais importante do EM: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Essa lógica de participação dos atores sociais está diretamente ligada ao viés institucional trabalhado por Avritzer (2007). Segundo o autor (AVRITZER, 2007), esse viés apresenta que a inserção da sociedade, na gestão pública, se dá através de instâncias institucionalizadas possibilitando, a esse segmento, tanto o planejamento quanto a deliberação sobre as políticas públicas produzidas. Almeida e Cunha (2011) destacam, nesse contexto de discussão, que essas instâncias institucionalizadas são criadas e apresentam como principais atores responsáveis os Governos. Ainda de acordo com Almeida e Cunha (2011), para que a incorporação da sociedade ocorra efetivamente é essencial que os Governos partilhem a tomada de decisão e recursos.

Face as exigências de implementação do Estatuto da Metrópole, a Região Metropolitana da Grande (RMGV), localizada na Região Sudeste, foi a primeira RM do país – de um universo de 76 RMs existentes no Brasil (IPEA, 2019) – a implementar o EM conforme as diretrizes da Lei Federal nº 13.089/2015 no tocante a participação social (presença da instância colegiada

deliberativa com representação da sociedade civil e elaboração do PDUI). Nesse sentido o presente artigo tem por objetivo analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do Estatuto da Metrópole, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da Região.

No que diz respeito a metodologia e aos procedimentos metodológicos, esse trabalho apresenta uma abordagem de natureza qualitativa, tendo por método de investigação o estudo de caso. O estudo de caso foi empregado pois permitiu compreender, de forma abrangente, o “como” e os “porquês” (FONSECA, 2002) foram adotadas certas decisões e ações por parte dos atores-chaves na implementação da Lei. Além disso, foi efetuada a pesquisa bibliográfica sobre a participação social e gestão metropolitana, e, documental acerca do Estatuto da Metrópole e leis referentes a temática na Região Metropolitana da Grande Vitória. Ademais, foram coletados dados primários e informações por meio da pesquisa de campo realizada *in loco* na RMGV. Estes dados foram obtidos através da realização de entrevistas com os atores locais (governamentais e sociais) da Região que estiverem presentes no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. O Quadro 01 explicita os atores de acordo com o grupo e as datas das entrevistas.

Quadro 01 - Lista dos Entrevistados

Entrevistado	Grupo	Data da Entrevista
Então Presidenta do Conselho e Diretora Presidenta do IJSN	COMDEVIT - Representante Estadual (2018)	22 de novembro de 2019
Coordenador da Mobilização Social (IJSN)	Coordenação PDUI	26 de junho de 2019
Coordenador da Governança Metropolitana (IJSN)	Coordenação PDUI	27 de junho de 2019.
Coordenadora Técnica (IJSN)	Coordenação PDUI	03 de julho de 2019
Coordenadora Geral (IJSN)	Coordenação PDUI	04 de julho de 2019
Presidente FAMOPES	COMDEVIT - Representante Social (2019)	25 de junho de 2019
Representante da FAMOPES	COMDEVIT - Representante Social (2019)	27 de junho de 2019

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Diante do exposto, o texto se encontra organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três seções. Inicialmente é realizado um balanço da literatura acerca da participação social na gestão metropolitana. Posteriormente, o debate se volta para a estrutura institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória. Por fim, são expostos os resultados da pesquisa a respeito da inserção dos atores sociais nos processos de tomada de decisão da RMGV

à luz do Estatuto da Metrópole.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO METROPOLITANA

A necessidade da participação da sociedade na gestão pública surge do reconhecimento que os atores sociais são destinatários e coautores das políticas públicas (ARAÚJO, 2010). Nesse sentido, fomentar a participação dos atores sociais se tornou algo fundamental, uma vez que a atual lógica operante de elaboração e implementação de políticas públicas envolve a sociedade civil e população como atores chaves no processo decisório.

A despeito da importância da inserção dos atores sociais nos processos de tomada de decisão, no contexto metropolitano, muitos foram os dilemas presentes na história das RMs. Criadas na década de 1970, por Leis Complementares Federais (nº 14, de 8 de junho de 1973¹ e nº 20, de 1 de julho de 1974²), as nove primeiras regiões metropolitanas não apresentavam a inserção da sociedade nos seus desenhos institucionais, em razão de terem sido formadas pelos militares na época do regime ditatorial (1964 - 1985) que vigorava no país. Segundo Balbim *et al.* (2012), a criação das RMs estava atrelada a perspectiva do desenvolvimento produtivo e econômico a ser alcançado pela integração das atividades ocorridas nesses espaços.

Quanto as esferas de gestão das RMs, a legislação (LCFs nº 14/1973 e nº 20/1974) determinou a criação de dois tipos de conselho: a) um deliberativo que seria presidido pelo Poder Executivo estadual – através da indicação do Executivo Federal – e a maior parte de seus componentes eram oriundos dessa esfera governamental; b) um consultivo que, por outro lado, seriam representados por membros do Poder Executivo municipal, contudo, essa instância não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas sugerir alternativas (ROLNIK; SOMEKH, 2015).

Essa situação só foi alterada em razão da redemocratização do Estado brasileiro, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios a entes federados e procurou ampliar a participação dos atores sociais nos processos decisórios. A Constituição de 1988 relegou, portanto, a temática, pois “[...] não havia espaço para a figura jurídica da Região Metropolitana” (CLEMENTINO, 2016, p. 9), atribuindo aos estados a responsabilidade por instituir e gerir essas áreas, como determinado pelo art. 25, § 3^o da Constituição Federal de 1988

¹ Criação das RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

² Criação da RM do Rio de Janeiro após fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara.

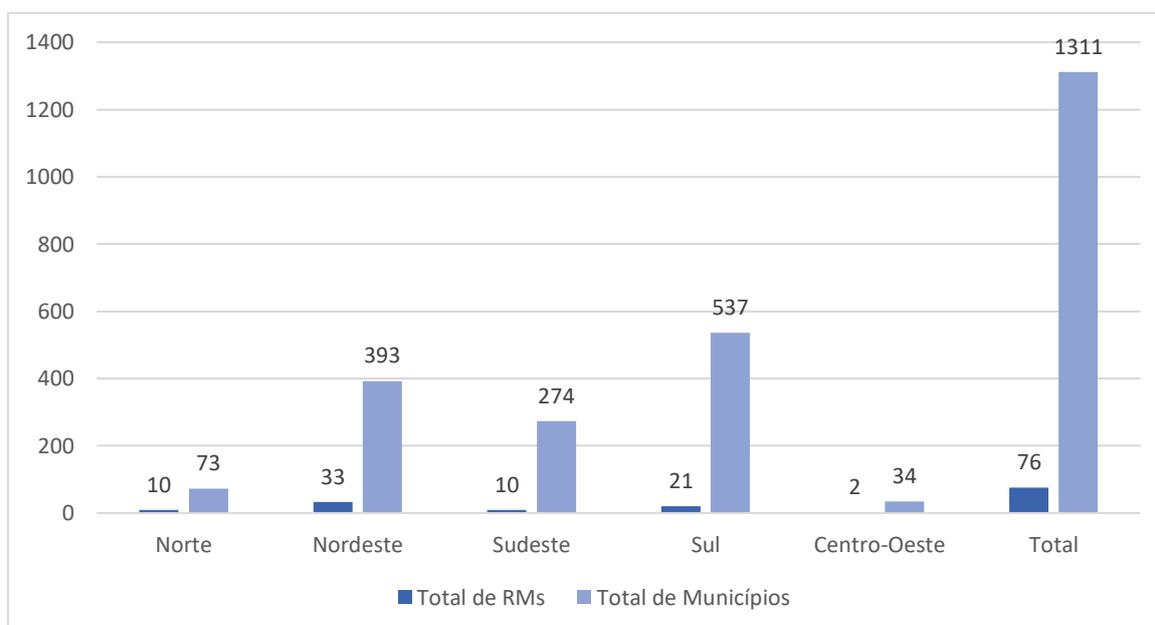
³ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios

(BRASIL, 1988).

Após os anos 2000, o Brasil experimentou o “boom” da “metropolização institucional” (COSTA; MAETTEO; BALBIM, 2010), isto é, o Estado brasileiro vivenciou um momento de um acentuado processo legal, mediante a promulgação de Leis Complementares Estaduais, para formação de regiões metropolitanas sem a presença do fenômeno metropolitano. Nesse contexto ainda é possível destacar a baixa presença de representantes da sociedade civil nos espaços de deliberação das RMs. Como apontado por Costa (2013), na década de 2010, 80% das RMs possuíam uma instância deliberativa (conselho), entretanto, somente 33% das RMs previam a inserção de representantes da sociedade civil nos conselhos deliberativos.

Atualmente, segundo o IPEA (2019), existem 76 RMs no país, totalizando 1.311 municípios metropolitanos, ou seja, 23,9% dos 5.570 municípios brasileiros, onde habitam cerca de 112,1 milhões de pessoas, o que representa mais da metade da população do Estado brasileiro. Desse modo, o Brasil se consolidou enquanto um país metropolitano como elucidado por Costa (2019), no entanto, ainda apresenta um déficit quanto incorporação dos atores sociais nos espaços de deliberação. O Gráfico 01, abaixo, demonstra essa situação ao apresentar a quantidade de RMs e municípios nas 5 regiões brasileiras.

Gráfico 01 - Total de regiões metropolitanas e municípios por região



Fonte: elaborado pelos autores (2021) a partir dos dados do IPEA (2019).

limitrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Verifica-se que o cenário de institucionalização das RMs, no Brasil, é notadamente definido por uma diversidade em que grande parte das unidades metropolitanas não apresentam relação com o fenômeno metropolitano, tendo como resultado direto políticas públicas que não refletem o planejamento e gestão integrada do território. Ao observar essa questão no país, Garson (2009) esclarece que, apesar da inquestionável relevância econômica e do adensamento dos dilemas sociais, as RMs brasileiras, desde a sua constituição, carecem com a ausência de atenção por parte dos atores políticos e a participação dos atores sociais no que toca a gestão metropolitana.

Essa situação só seria regularizada após 42 anos da instituição das primeiras RMs com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). O EM apresentou algumas recomendações essenciais ao desenho institucional das RMs como a criação de uma estrutura básica composta por quatro dimensões: a) uma instância executiva constituída por representantes dos Poderes Executivos das esferas federativas; b) uma instância colegiada deliberativa com representantes da sociedade civil; c) a organização pública com funções técnico-consultivas; d) e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Além disso, o Estatuto previu a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como um instrumento – mais importante do EM – de planejamento entre os municípios que integram uma RM sob responsabilidade de elaboração do ente estadual. Nesse contexto, também foi determinado que as ações dos Planos Diretores dos municípios deveriam ser, impreterivelmente, alinhados as ações do PDUI. Alinhada a essas exigências foi previsto ainda, a participação dos atores sociais no processo de elaboração do PDUI, mediante à realização de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e população nos municípios das regiões. Essa questão do Estatuto pode ser caracterizada como um avanço no desenho das RMs, uma vez que a gestão desses espaços nunca contou com a obrigatoriedade em uma legislação federal.

Para que essas medidas fossem cumpridas em sua totalidade, foi estabelecido, na Lei Federal nº 13.089/2015, que os gestores públicos que deixassem de cumprir as determinações iriam sofrer o processo de improbidade administrativa como posto no artigo 21 da legislação.

A despeito da relevância da participação social e das determinações do EM, é importante identificar possíveis incentivos a serem oferecidos pelos entes governamentais (estaduais e municipais) para o estabelecimento efetivo da participação social nas RMs.

Santos (2018), ao debater o modo como os governos devem promover a participação social na gestão metropolitana, aborda que a forma como a sociedade e a população participam do processo de gestão influenciará na construção ou não da cidadania metropolitana. Para tanto,

Santos (2018) argumenta que a criação da cidadania metropolitana vai depender de esclarecimentos por parte dos atores governamentais aos atores sociais do que está sendo discutido, bem como incentivo ao debate e, por fim, do fortalecimento das instâncias participativas dos residentes das regiões metropolitanas.

De igual modo, Rojas (2010) enfatiza a relevância da participação dos atores sociais nos processos decisórios, ao destacar que a boa gestão, dessas áreas, só ocorre mediante a realização de 3 fatores que estimulam a participação: a) obtenção de voz por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços de discussão; b) obtenção de representação por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços deliberativos; e c) qualificação dos cidadãos metropolitanos para que possam desenvolver capacidade institucional e fiscal na prestação de serviços e resolução dos impasses metropolitanos. Rojas (2010, p. 7) ainda apresenta que esses esforços para inclusão da sociedade irão requerer, por parte de todos os atores envolvidos no processo da gestão metropolitana, “uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política substancial”.

Ao se tratar da construção de planos metropolitanos, isto é, da produção de políticas públicas no âmbito das RMs, Clementino (2008) corrobora com o pensamento delineado por Rojas (2008) e Santos (2018) ao evidenciar a necessidade de assegurar tanto a ampla mobilização quanto a acentuada participação dos atores sociais nas esferas de negociação e tomada de decisão.

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

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

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

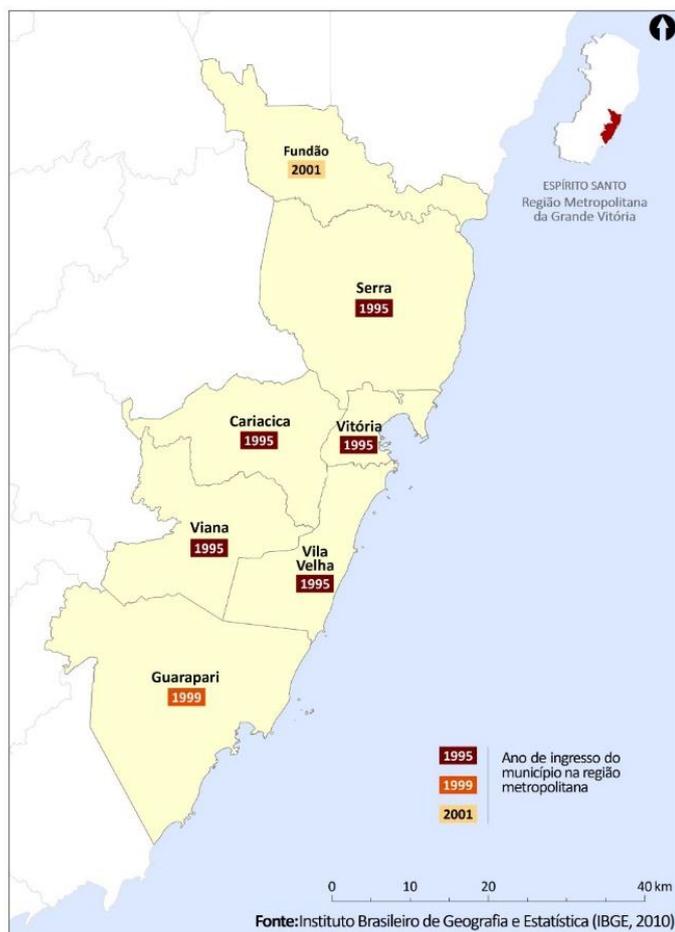
No cenário brasileiro, atual, é possível destacar que algumas RMs conseguiram superar

alguns dos fatores mencionados ao avançar na implementação do EM. Todavia, somente a RMGV, localizada no estado do Espírito Santo, conseguiu entregar o PDUI, conforme as determinações do EM, dentro do prazo exigido e apresentou a estrutura básica com as quatro instâncias estabelecidas que, neste artigo, o foco recai sobre a segunda (a instância colegiada deliberativa com participação de representantes da sociedade civil). A próxima seção, portanto, se debruça sobre a estrutura institucional da RMGV.

A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA E SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A RMGV foi instituída pela Lei Complementar (LC) n° 58, de 23 de fevereiro de 1995, com os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Naquele momento também foi previsto a criação do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), mas sem a inserção de representantes da sociedade civil. Posteriormente, foi promulgada a LC n° 159, de 08 de julho de 1999, que inseriu o municípios de Guarapari à RMGV, mas que não alterou o desenho do CMGV. Isto é, a instância deliberativa ainda permaneceu sem a participação dos atores sociais. Somente com a LC n° 204, de 22 de junho de 2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que a sociedade passou a contar com 2 assentos no Conselho. Estes representantes seriam indicados, como posto na legislação, pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES). Além disso, a LC n° 204/2001 inseriu o município de Fundão à RMGV (Mapa 01) constando a última alteração no tocante a incorporação de entes municipais a Região.

Mapa 01 - Municípios da RMGV a partir do ano de instituição



Fonte: Silva (2020).

No que diz respeito as legislações que regem a RMGV é possível destacar duas leis: a LC n° 318, de 18 de janeiro de 2005 e a LC n° 325, de 16 de junho de 2005. A LC n° 318/2005, trouxe três importantes transformações à Região. A primeira transformação a ser destacada é a exclusão do CMGV e a criação da nova instância de deliberação metropolitana: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), como enfatizado abaixo:

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

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

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

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

§ 4° A representação da sociedade civil far-se-á por meio de 03 (três) representantes e respectivos suplentes, indicados pela Federação das

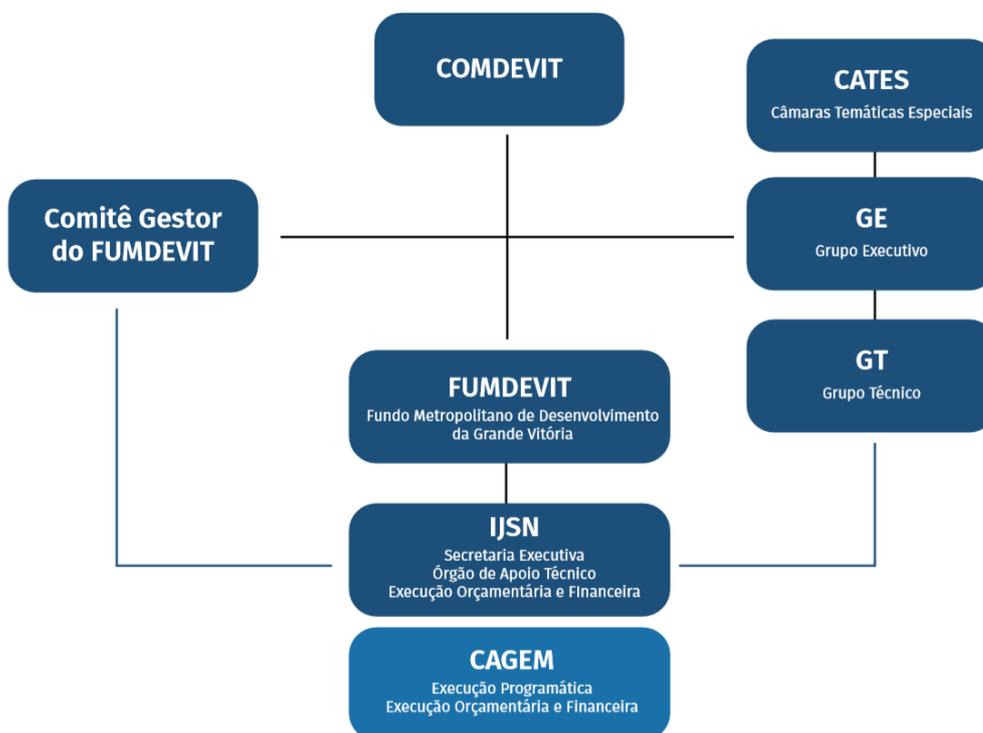
Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado Espírito Santo - FAMOPES, eleitos em assembléia do seu Conselho Federativo Estadual, na forma de seus estatutos.

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

A segunda transformação, concedida pela LC nº 318/2005, foi autorização que o Governo estadual recebeu de poder instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT). O FUMDEVIT pode ser considerado um dos mais notáveis avanços na RMGV, em razão de preencher a lacuna que há muitos anos se encontrava em aberto na Região: uma instância para tratar do financiamento dos projetos metropolitanos. A terceira e última transformação incide sobre a designação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) como órgão de apoio técnico e como Secretaria Executiva do Conselho, para além de tornar operacional as atividades relativas à execução orçamentária do FUMDEVIT.

A despeito da LC nº 318/2005 ter estabelecido o sistema gestor da RMGV, a RM da Grande Vitória passou por mais uma modificação, ainda no ano de 2005, mediante a promulgação da LC nº 325, de 16 de junho, no qual se ancora a atual estrutura de organização institucional do Sistema de Gestão da RM da Grande Vitória (Figura 01).

Figura 01 - Organograma do Sistema Gestor da RMGV



Fonte: IJSN (2018b).

a) Conselho Metropolitan de Desenvolvimento da Grande Vitória

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

No tocante à realização das reuniões ocorridas no COMDEVIT, em virtude posição deliberativa da instituição, estas são responsáveis pela definição das políticas governamentais que serão consideradas prioritárias na RM da Grande Vitória, ou seja, o órgão funciona como uma instância de coordenação tanto na organização do território regional urbano quanto na seleção das políticas públicas – planos, programas e projetos – que serão implementadas na RMGV. Quanto ao intervalo de tempo de uma reunião e outra, o Regimento Interno do Conselho (Resolução do COMDEVIT nº 02/2007) determina que o órgão se reunirá, de modo ordinário, uma vez a cada três meses para tratar de três questões: a) analisar as ações que estão programadas, realizar a prestação de contas do Fundo Metropolitan e apreciar os assuntos que são considerados de interesse comum na RMGV. Já as reuniões extraordinárias, por outro lado, serão realizadas mediante as necessidades apresentadas pelos membros do Conselho. Estas reuniões, como frisado na Resolução COMDEVIT nº 02/2007, só poderão ser convocadas com uma antecedência de no mínimo 15 dias e somente o Presidente do Conselho poderá solicitar esse tipo de reunião (COMDEVIT, 2007a).

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 permitido, apenas, uma recondução desse mandato.

Com relação à Presidência do Conselho, esta também foi sendo alterada de acordo com as vigências de cada Decreto publicado pelo Governo estadual. O período que compreende, por exemplo, outubro de 2015 a fevereiro de 2017, atribuiu a presidência do Conselho ao gestor responsável pela SEDURB. Em 24 de fevereiro de 2017, mediante a instituição do Decreto nº 4069/2017, o cargo – Presidência do COMDEVIT – passou a ser exercido pelo Diretor-Presidente do IJSN. Ademais, a legislação também vinculou o Conselho à estrutura organizacional da Governadoria.

b) Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

O FUMDEVIT foi igualmente criado no mesmo momento do COMDEVIT pela LC n° 318/2005 e recebeu nova redação quanto as finalidades pela LC n° 325/2005. O órgão tem como finalidade “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV” (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 2). Quanto a sua associação, o FUMDEVIT é vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Já no que corresponde aos recursos captados para o FUMDEVIT, estes advêm na proporção de 60% de investimento da esfera estadual do Espírito Santo e 40% é provido pelas esferas municipais metropolitanas, de modo proporcional, em relação a participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como destacado no conteúdo do Art. 12 da Lei Complementar n° 318/2005. Estes recursos destinados ao Fundo Metropolitano, por sua vez, são repassados pelos entes governamentais conforme o cronograma estabelecido no âmbito do COMDEVIT (ESPÍRITO SANTO, 2005a). Com o intuito de assegurar que os recursos sejam aplicados no Fundo Metropolitano, a legislação determinou, ainda, que as gestões do estado e dos municípios devem incluir, em suas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA), as estimativas de capital para o FUMDEVIT.

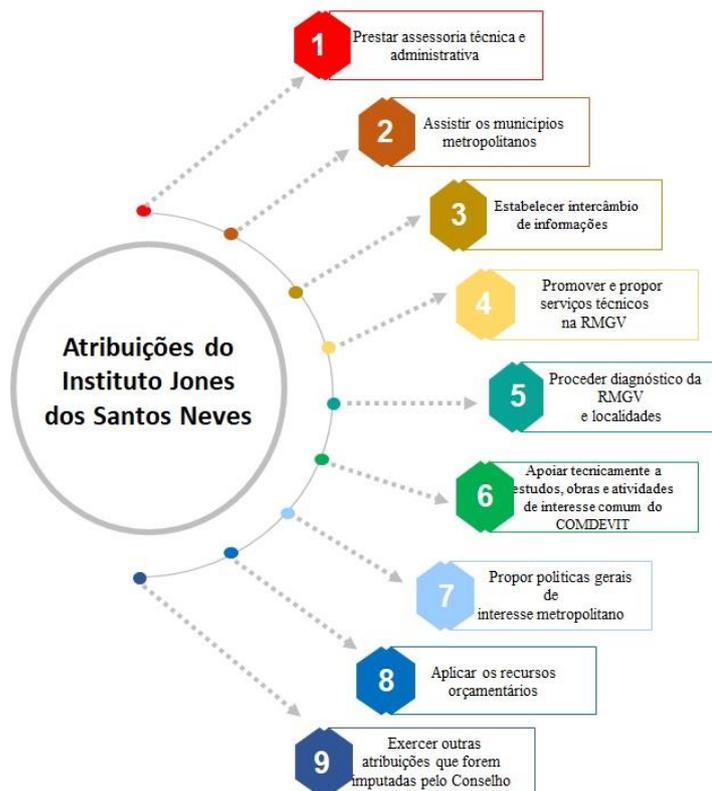
A gerência desses recursos aplicados no FUMDEVIT ficou sob incumbência do Comitê Gestor do Fundo Metropolitano. Este Comitê é constituído por 5 membros eleitos – além de seus respectivos suplentes – pelo Conselho, sendo: 2 representantes do estado, 2 representantes dos municípios metropolitanos e 1 representante da sociedade civil.

c) Instituto Jones dos Santos Neves

O IJSN, a partir das LCs n° 318/2005 e n° 325/2005, passou a exercer um papel de relevância na organização institucional do Sistema Gestor da RMGV, pois foi designado como órgão responsável pelo apoio técnico do COMDEVIT, bem como passou a desempenhar a função de Secretaria Executiva do Conselho no que diz respeito à assessoria técnica-administrativa e instrumentalização dos recursos orçamentários do FUMDEVIT.

No que diz respeito a sua vinculação, o IJSN se encontra ligado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). A finalidade do IJSN é a de produzir estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas – planos, programas e/ou projetos – no estado e suas regiões com foco no desenvolvimento socioeconômico do território do ES. Quanto as suas competências no Sistema Gestor da RMGV, a legislação determina que ao IJSN ficou incumbida 9 atribuições como exposto na Figura 02.

Figura 02 - Atribuições e Competências do IJSN



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

O fato de o IJSN exercer as funções de: a) Secretaria Executiva; b) de apoio técnico ao Conselho e c) de operacionalização dos recursos orçamentários do FUMDEVIT, faz com que a medidas tomadas pelas LCs n° 318/2005 e n° 325/2005 sejam 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 conta com um arsenal histórico de pesquisas e estudos produzidos ao longo das últimas décadas. No entanto, 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 Espírito Santo.

Ainda na estrutura do IJSN, no que tange ao Sistema Gestor da RMGV, também foi criada a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (CAGEM) em nível de execução programática do COMDEVIT e execução orçamentária-financeira do FUMDEVIT. Para que as atividades ocorressem de modo efetivo, ficou determinado, no conteúdo do Art. 2° da LC n° 325/2005, que a CAGEM é hierarquicamente subordinada ao Diretor-Presidente do IJSN.

Todavia, como destacado por Monteiro (2017), as competências da CAGEM foram desfeitas pela reforma administrativa ocorrida no ano de 2011, fazendo com o que o IJSN voltasse a ter a competência pela Secretaria Executiva do Conselho e operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano. Apesar disso, a estrutura administrativa da CAGEM permanece.

d) Câmaras Temáticas Especiais

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

f) Grupo Executivo e Grupo Técnico

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

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

Após a compreensão de como são operacionalizadas as atividades institucionais da RMGV, a próxima apresenta como ocorreu o processo de participação dos atores sociais na elaboração do PDUI.

A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Concebido oficialmente em 07 de dezembro de 2017, através da LC nº 872/2017, o PDUI da RMGV foi primeiro do Brasil a ser instituído juridicamente como lei cumprindo as exigências postas pelo Estatuto da Metrópole.

O PDUI da RMGV surgiu, como verificado nas entrevistas dos Coordenadores do PDUI e da então Presidente do COMDEVIT e IJSN, em um momento oportuno, tendo em vista que promulgação da Lei, em 2015, ocorreu em paralelo ao início de uma nova gestão estadual (Paulo Hartung). Esse fator foi preponderante para que a pauta do EM e, por consequência, a elaboração do PDUI ingressassem na agenda governamental. Nas palavras da então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI:

a agenda de governo para Região Metropolitana da Grande Vitória foi imediatamente preenchida com o surgimento do Estatuto da Metrópole [...] há de se pontuar, ainda, que a cláusula de improbidade administrativa também foi um ponto que chamou atenção do [então] Governador [...] (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

Apesar da relevância do PDUI para o planejamento metropolitano, a exigência de elaboração do Plano, no prazo de 3 anos, mostrou-se ser um desafio para os atores políticos e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana. Ao considerar este fato, os gestores da RMGV, em dezembro de 2015, iniciaram uma série de reuniões entre o GE do COMDEVIT para debater como ocorreria o processo de elaboração do PDUI. Ainda em 2015, o Governo do ES retomou as atividades do COMDEVIT que estavam paradas, desde 2013, com o intuito de encabeçar a implementação do EM na RMGV.

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

Um outro ponto que merece destaque, no processo de elaboração do instrumento, recai na contratação de pesquisadores e técnicos afins a área do planejamento urbano e regional. Essa contratação, conforme os dados obtidos na pesquisa de campo, se deu mediante a celebração do

Termo de Cooperação entre o IJSN – representando o Governo estadual diretamente – e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), que se concretizou a partir da concessão de bolsas de pesquisa para desenvolver o projeto estratégico do PDUI. Esta atividade foi coordenada pelos atores técnicos do Governo estadual e constituída no âmbito do IJSN, uma vez que o órgão já possuía expertise na produção de estudos e planos anteriores voltados a dinâmica de funcionamento da Região, de acordo com os entrevistados. Cabe ressaltar, como mencionado pela então Presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI e pela Coordenadora Geral do PDUI, que esse direcionamento de elaboração do Plano, por meio de convênio entre o IJSN e a FAPES, foi um encaminhamento posto pelos GE e GT.

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

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

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

O Governo do estado, conhecendo os entraves existentes naquela época, para elaborar o Plano, decidiu agir transferindo a Presidência do Conselho para o IJSN, por meio do Decreto nº 4069/2017, com vistas a evitar o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto PDUI. A análise da entrevista com a então Presidente do COMDEVIT e IJSN, na época de elaboração do PDUI, indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do Plano:

a Presidência do Conselho sempre ficava a cargo de algum Secretário estadual, que normalmente tem um papel político importante, mas que isso às vezes poderia conflitar com a coesão política de algum Prefeito e a gente temia não conseguir trazer todo mundo para a mesa. Então o Governador sugeriu na época que a gente tirasse a Presidência do Conselho da figura de um Secretário de estado e trouxesse para a Presidência do Instituto Jones, que é o órgão técnico, que é um órgão que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias. E aí quando ele fez a mudança, ele regulou esse arranjo, já que a Presidência do COMDEVIT ao ser colocada no Instituto Jones passou a ser vista como um perfil mais técnico e isso acabou facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções políticas (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

À medida que as mudanças institucionais ocorreram, no ano de 2016, o GE e GT trabalharam na definição das funções públicas de interesse comum (FPICs) que iriam constar no PDUI, além de terem estabelecido um cronograma de atividades para execução do Plano e terem iniciado o TR para contratação do instrumento.

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

Em fevereiro de 2016, o movimento para produção do PDUI foi fortalecido, pois havia um entendimento por parte dos Coordenadores do PDUI que a RMGV preenchia quase todos os requisitos para alcançar a gestão plena, como posto no Art. 2º, inciso II do EM, com exceção da existência do PDUI. Ainda em 2016 foram realizados 3 seminários, sobre as políticas urbanas a serem desenvolvidas regionalmente, para auxiliar na construção do Plano da RMGV.

Segundo os entrevistados, muito embora o Termo de Cooperação para elaboração do Plano já estivesse assinado, desde agosto de 2016, o recurso financeiro que viabilizou a contratação dos pesquisadores/bolsistas só foi depositado em novembro do mesmo ano. É nesse momento que foi iniciado, de fato, o processo de elaboração do PDUI.

No ano posterior, em 2017, com as FPICs e, por consequência, os eixos temáticos norteadores definidos, foi iniciado a elaboração do diagnóstico da RMGV, no qual foi procurado identificar o processo de integração da Região ao ser analisado os sete municípios sob a ótica do planejamento e gestão regional. O diagnóstico trouxe um importante subsídio empírico para se pensar a elaboração do PDUI, em função da equipe que o elaborou ter analisado ponto a ponto os planos anteriores da RMGV. Além disso, o diagnóstico averiguou um panorama dos serviços públicos prestados no território metropolitano e identificou um processo de produção do espaço marcado por conflitos e tensões. Esses conflitos incidiam na má distribuição dos serviços públicos presentes na RMGV, revelando uma disparidade socioterritorial.

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

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

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

A fala do Coordenador da Mobilização Social do PDUI é confirmada pelos atores sociais indicados pela FAMOPES para compor o COMDEVIT. De acordo com o Presidente da FAMOPES, o processo foi amplamente participativo desde o momento de convocação da FAMOPES e outros atores sociais – como sindicatos, centrais de trabalhadores, universidades – até a tomada de decisão. Nas palavras do Presidente da FAMOPES:

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

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

a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI eram muito comprometidos, eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse,

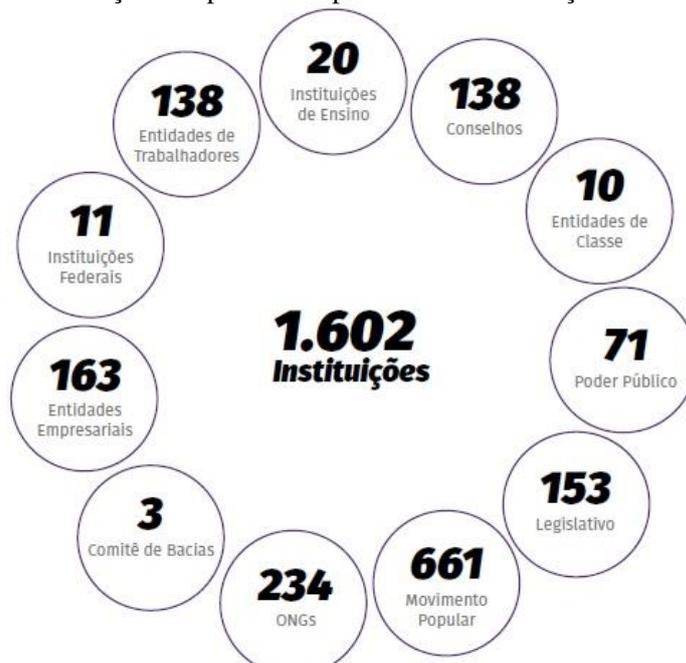
de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o Governo queria a aprovação no PDUI e por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois, muita gente ainda não consegue enxergar a importância de tá dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou aos meus alunos eu tento estimular isso neles e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o Governo quer, de atuar com a sociedade (REPRESENTANTE DA FAMOPES, 2019).

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

[...] para cada setor desse a gente ia fazendo uma reunião setorial com eles, apresentando o projeto, perguntando a eles o que eles pensavam a respeito e perguntando o que eles achavam que era uma região metropolitana. Nesse mesmo tempo, a gente ia fazendo audiências públicas nos municípios buscando debater abertamente os temas para tornar o processo democrático. Como já tínhamos o trabalho de conversar e ter reuniões com os segmentos antes das audiências públicas, quando nós chegávamos nos municípios para realizar as audiências, esses grupos já estavam mais preparados para debater o tema do PDUI. Também conversamos com as lideranças políticas [identificadas] do banco de dados para poder ajudar a organizar a população e eles se preparem para as audiências [...] por mais que as propostas fossem tiradas das reuniões e conversas com a população e do próprio Conselho, a gente ratificava e formalizava por meio das audiências públicas, mas não tivemos delegados nesse processo. Nós não estipulamos delegados e se chegou até questionar isso, mas o assunto foi pacificado e entramos no consenso com os segmentos da sociedade (COORDENADOR DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2019).

A construção do banco de dados, como apresentado pelo IJSN, foi realizada a partir do levantamento de informações em *sites* oficiais de instituições públicas e privadas, no qual foram identificados os representantes de cada organização e seus respectivos contatos. Desse modo, a cada passo e etapa da elaboração do PDUI, os atores da sociedade civil e população, bem como os atores governamentais foram sendo notificados. Ainda, de acordo com o IJSN, foram mapeadas 1.602 instituições ao longo do processo de elaboração do PDUI da RMGV (Figura 03).

Figura 03 - Instituições mapeadas no processo de elaboração do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN (2018a).

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

A decisão governamental de atuar junto com a sociedade, no processo de elaboração do PDUI, pode ser mais bem compreendida ao se verificar as atividades promovidas pela equipe que ficou incumbida pela mobilização social. Essas atividades tiveram como objetivo viabilizar e estimular a participação social nos processos de tomada de decisão, no qual a premissa estava fortemente alicerçada no planejamento participativo da RMGV. Essa premissa, por sua vez, reverberou-se na criação do Plano de Mobilização Social com atividades presentes na ilustração a seguir.

Figura 04 - Atividades desenvolvidas pela Equipe de Mobilização Social



Fonte: IJSN (2018a).

Com relação ao quantitativo das atividades que foram realizadas (IJSN, 2018a), durante o processo de elaboração do Plano (Figura 03), podem ser destacadas: 5 Reuniões de Sensibilização (com 143 participantes); 1 Seminário de Mobilização da Sociedade (com 134 participantes); 65 Reuniões Técnicas (das quais 17 foram realizadas com o GT do PDUI e 13 efetuadas com o GE do Conselho); Oficinas Municipais (com envolvimento de 71 técnicos das 7 prefeituras metropolitanas); 6 Ciclos de Debates (132 participantes e 110 propostas oriundas de entidades empresariais, entidades de trabalhadores, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos populares e poder público); e 7 Audiências Públicas (uma cada em cada município metropolitano, com 724 participantes no total, 167 formulários entregues nas audiências contendo proposições e 108 contribuições verbais).

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

Santos (2018), ao problematizar a questão da participação social no planejamento metropolitano, vai ressaltar a importância de três pontos com vistas a assegurar a efetiva

participação dos atores não governamentais nos processos decisórios. Segundo a autora (SANTOS, 2018), os governos devem, primeiramente, esclarecer o que está sendo pretendido alcançar bem como tornar o mais claro possível o teor da discussão para os atores sociais. O segundo ponto incide sobre o ato de incentivar o debate público com todos os envolvidos de modo que os diversos segmentos da sociedade civil tenham voz e voto. O terceiro e último ponto, como colocado pela autora (SANTOS, 2018), recai em tornar mais fortes as instâncias de participação social. Ao final do processo de planejamento, se todos os pontos abordados em Santos (2018) forem seguidos à risca, os residentes da RM se tornarão cidadãos metropolitanos em razão do trabalho realizado.

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

O segundo ponto, por sua vez, foi contemplado na criação do plano de comunicação que objetivou impulsionar e incentivar a participação dos atores não governamentais no processo de elaboração do PDUI, o qual assegurou a transparência (de todos os atos e atividades) e legitimação do Plano. O plano de comunicação teve um caráter socioeducativo, como apresentado pelo Coordenador da Governança Metropolitana do PDUI, a fim de promover um debate, de modo coerente, com as diretrizes do EM, sobretudo para ampliar a compreensão dos atores sociais – e mesmo dos atores governamentais dos municípios metropolitanos – sobre o que é ser um cidadão metropolitano. Nas palavras do Entrevistado:

“[...] o plano de comunicação foi muito importante para nós disseminarmos a ideia de ser metropolitano, de pensar para além do seu município já que os problemas e as possíveis soluções são de teor regional e não local [...]”
(COORDENADOR DA GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2019).

Diante disso, o plano de comunicação, para elaboração do PDUI, contou com dois eixos: o primeiro focado em sensibilizar os cidadãos para o processo de participação no planejamento metropolitano. O segundo eixo de caráter socioeducativo/formativo, por sua vez, buscou sanar os impasses acerca do pensar para além dos limites territoriais municipais, tendo em vista que a execução das FPICs, como políticas públicas, não pode ser viabilizada apenas por um município exclusivamente.

Para tanto, foram lançados materiais específicos que buscaram atender a ambos os eixos. O lançamento da logomarca do PDUI junto ao *slogan* “Planejando a Metrópole que queremos”

(Figura 05), somado a *hashtag* “#SouMetropolitano” (06), foram ações cruciais para que a sociedade e os gestores públicos se integrassem ao processo assim como incentivasse o início de uma “identidade metropolitana” na população da RMGV, pois nem todos se reconhecem como moradores da Região. Em relação a decisão pela cor azul, presente nos elementos gráficos, o objetivo foi, segundo o IJSN (2018a), de associar a elaboração do PDUI ao logotipo do Conselho Metropolitano – que possui a mesma tonalidade – que é órgão responsável pela implementação do instrumento. Desse modo, a massificação do COMDEVIT, como uma instância deliberativa e de participação dos atores sociais, seria possibilitada na população metropolitana da RMGV.

Figura 05 - Logomarca do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN (2018a).

Figura 20 - Placa #SouMetropolitano



Fonte: IJSN (2018a).

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

[...] você pode ser de Vitória ou da Serra ou de Cariacica ou de Vila Velha ou de Viana ou de Guarapari ou de Fundão, a questão mais importante é se reconhecer como sou da Grande Vitória, pois sou eu cidadão metropolitano [...] a gente viu isso com a campanha que foi divulgada na TV, nas rádios e na internet [...] (PRESIDENTE DA FAMOPES, 2019).

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

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

A última audiência pública que foi realizada no município Vitória, em 27 de setembro de 2017, demarcou o fim do processo participativo de elaboração do PDUI. Naquele momento, foram contabilizados ao final dessa etapa, segundo o IJSN (2018a), 502 contribuições recebidas (Ciclo de Debates: 110 + Via plataforma digital: 65 + Via ofício e *e-mail*: 52 + Formulários entregues nas audiências públicas: 167 + Contribuições verbais nas audiências públicas: 108). Logo após isso, a equipe técnica do Plano iniciou o trabalho de compilação das propostas e contribuições. Como resultado direto dessa sistematização foram elaborados os seguintes produtos: a) Macrozoneamento; b) Plano de Ação; c) Sistema de Informações Metropolitanas; d) Sistema de Acompanhamento e Controle; e) Propostas para Governança Metropolitana.

No mês seguinte, outubro de 2017, a partir dos quatro eixos norteadores foram delimitadas as diretrizes estratégicas, políticas e programas do PDUI. Além disso, foi redigida a Minuta do Projeto de Lei que estava alicerçada nas informações e produtos elaborados. Nesse momento, consolidou-se o processo de elaboração do PDUI que foi conduzido através da coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do PDUI da RMGV pode ser considerado um *case* de sucesso quando comparado a situação das demais RMs brasileiras, uma vez que os gestores da RMGV conseguiram avançar na implementação do Estatuto da Metrópole.

A participação social foi fortemente trabalhada dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil e da população ao processo. Este ponto, sem sombra de dúvidas, foi um dos grandes marcos da implementação do EM na RMGV. A inclusão da sociedade ajudou a qualificar o cidadão metropolitano da RMGV para exercer funções essenciais na gestão da Região, a exemplo da tomada de decisões (elaboração do PDUI) e monitoramento das políticas públicas metropolitanas (participação no Conselho Metropolitano).

Cabe ressaltar que os resultados da pesquisa chamam atenção para o arcabouço institucional do Conselho não contemplar o mesmo número de assentos para os representantes da sociedade civil. Apesar dos atores sociais terem assento e poder de voto no Conselho Metropolitano, como posto na legislação, não existe uma paridade quanto a participação dos representantes governamentais e sociais, uma vez que a sociedade civil, por meio da FAMOPES, só pode indicar 3 representantes, enquanto o Governo do ES indica 7 e os municípios participam com um representante cada, totalizando 7 também. Desse modo, faz-se necessário assegurar o mesmo número de representantes da sociedade civil aos dos atores governamentais na esfera deliberativa da RMGV, tendo em vista que não é possível ratificar nenhum processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas sem a participação igualitária dos atores sociais. Ou então redefinir o peso dos votos dos atores sociais para que assim esse segmento possa atuar em igualdade aos gestores.

Outro desafio posto ao planejamento metropolitano da RMGV é o de fortalecer a formação política dos atores sociais, com o objetivo de estabelecer uma cultura de participação e engajamento, da sociedade, nos debates e deliberações acerca das políticas públicas relacionadas na agenda governamental voltada a Região, pois nem todos os cidadãos ainda se reconhecem como “cidadãos metropolitanos” como verificado na pesquisa de campo. Desse modo, as instâncias já trabalhadas, para inserção dos atores sociais durante a elaboração do PDUI, devem

ser fortalecidas e ampliadas visando garantir o maior número de atores desse segmento na implementação do instrumento e sua futura revisão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA: PRINCÍPIOS, CONCEITOS E VARIÁVEIS RELEVANTES. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 7, p. 109-124. ISBN 978-85-7811-109-0.

ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação Jurídico-Legal e Financiamento da Cooperação Interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. *In*: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: Perspectivas Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. cap. 6, p. 141-154. ISBN 978-85-60778-51-5.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel. Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2012. v. 1, cap. 6, p. 113-143. ISBN 978-85-7811-142-7.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, ed. 270, p. 1-21, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-109.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. *In*: Coloquio Internacional de Geocrítica, XIV, 2016, Barcelona. **Anais do XIV Coloquio Internacional de Geocrítica**, Barcelona: 2016, p. 1-25. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_livraclementino.pdf. Acesso em: 11 mai de 2021.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/16560/16810>. Acesso em: 11 de mai. 2021.

COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrôpole e o Quadro Metropolitano Brasileiro: uma Lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 21, p. 125-132, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/200124_brua_21.pdf. Acesso em: 11 mai. 2021.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metrôpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrôpole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 1, p. 19-53. ISBN 978-85-7811-324-7.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2, cap. 18, p. 641-682. ISBN 978-85-7811-064-2.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 249 p. v. 1. ISBN 978-85-7785-031-0.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: O Processo Participativo**. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018a. 81 p. v. 1. ISBN 978-85-8370-050-0. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>. Acesso em: 03 mai. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Diagnóstico Integrado**. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018b. 184 p. v. 2. ISBN 978-85-8370-051-7. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6301>. Acesso em: 03 mai. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Macrocenários**. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018c. 52 p. v. 3. ISBN 978-85-8370-052-4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6302>. Acesso em: 03 mai. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória: Instrumentos e Políticas**. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018d. 120 p. v. 4. ISBN 978-85-8370-053-1. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>. Acesso em: 03 mai. 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. 511 p. v. 4. ISBN 978-85-7811-324-7.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004. 263 p. ISBN 85-249-1034-8.

ROJAS, Eduardo. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. *In*: MAGALHÃES, Fernanda (org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. cap. 1, p. 1-17. ISBN 978-1-59782-127-8.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 5, p. 111-124. ISBN 978-85-7785-425-7.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise Institucional: Estatuto da Metr pole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios   Implementa o do Estatuto da Metr pole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 2, p. 55-105. ISBN 978-85-7811-324-7.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento Silva. **Governança metropolitana face   implementa o do estatuto da metr pole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2021. 240 p. Disserta o (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/32379/1/Governancametropolitanaface_Silva_2020.pdf. Acesso em: 20 mai. 2021.