



**"... PORQUE SÃO REIS DO SEU TERRITÓRIO". CONFIGURAÇÕES  
SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA EM VITÓRIA – ES**

**"... BECAUSE THEY ARE THE KINGS OF THEIR TERRITORY": SUBJECTIVE  
CONFIGURATIONS OF VITORIA METROPOLITAN MANAGEMENT, BRASIL**

**"... DEBIDO A QUE SON REYES DE SU TERRITORIO." CONFIGURACION SUBJETIVO DE LA  
GESTIÓN METROPOLITANA EN VITORIA, BRASIL**

**Rogério Zanon da Silveira, Dr.**

Receita Estadual do Estado do Espírito Santo, Universidade Federal do Espírito Santo, Faculdade Pio  
XII de Cariacica/Brazil  
[rsilveira@sefaz.es.gov.br](mailto:rsilveira@sefaz.es.gov.br)

**Ivan Beck Ckagnazaroff, Dra.**

Universidade Federal de Minas Gerais/Brazil  
[ivanbeck00@gmail.com](mailto:ivanbeck00@gmail.com)

**RESUMO**

Este artigo se orienta pelo seguinte problema de pesquisa: que modos de pensar e de agir impactam o desenvolvimento da gestão metropolitana? O objetivo é compreender configurações subjetivas na gestão na região metropolitana de Vitória, no Espírito Santo. O estudo é baseado na Teoria da Subjetividade e nos princípios da Epistemologia Qualitativa. O método de pesquisa adotado é o estudo de caso e o instrumento de pesquisa é a conversação. O estudo se justifica em razão da carência de pesquisas sobre o tema da gestão da metrópole em sua dimensão cultural e histórica, o que foi constatado por meio de busca realizada nas principais bases científicas em administração. Os resultados mostram configurações subjetivas que refletem na construção e no funcionamento da gestão metropolitana em Vitória. Neste artigo, são identificados aspectos associados ao modo pessoal dos representantes políticos envolvidos na gestão metropolitana, o que emperra seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Gestão metropolitana; Subjetividade; Personalismo.

**ABSTRACT**

This research is oriented by the following research problem: what ways of thinking and acting impact the development of the Vitoria Metropolitan management? The goal is to understand how social subjectivity, constituted from the intertwining of subjective settings, appears in the processes of construction of Metropolitan management in Vitória, Espírito Santo. The study is justified because of the lack of research on the subject of city management in its cultural and historical dimension. The theoretical framework that underpins this research is the theory of subjectivity, drawn from the principles of qualitative epistemology. The results show that those subjective settings that impact on metropolitan management in Vitória are associated mainly with personalistic political mode of conduct, which obstructs their development.

**Keywords:** Subjectivity; Metropolitan management; Personalism.

**RESUMEN**

El tema de esta investigación es la gestión metropolitana. El problema de investigación se formula como sigue: que formas de pensar y actuar impactan el desarrollo de la gestión metropolitana en la región de Victoria? El propósito es entender la manera de pensar y de actuar que impiden el desarrollo de la gestión en el área metropolitana de Vitória, Espírito Santo. El estudio se justifica debido a la falta de investigación sobre el tema de la gestión de la ciudad en su dimensión cultural e histórico. El marco teórico que apoya esta investigación es la teoría de la subjetividad, que tuvo lugar a partir de los principios de la epistemología cualitativa. El método de investigación adoptado es el estudio de caso y el instrumento de investigación es la conversación. Los resultados muestran configuraciones subjetivas que afectan a la construcción y funcionamiento de la administración



metropolitana em Vitória, associados principalmente a aspectos como el personalismo, lo que obstruye su desarrollo.

**Palabras clave:** Subjetividad; Gestión metropolitana; Personalismo.

## **1 “... CONSTRUÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA”. INTRODUÇÃO**

Este estudo aborda a subjetividade das pessoas envolvidas nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória, no Espírito Santo, e investiga como a subjetividade reflete nessa construção e em seu funcionamento. Este artigo é derivado de pesquisa maior para tese de doutorado e se orienta pelo seguinte problema de pesquisa: que modos de pensar e de agir impactam o desenvolvimento da gestão metropolitana? O objetivo deste artigo é compreender configurações subjetivas na gestão na região metropolitana de Vitória, no Espírito Santo. O referencial teórico baseia-se em revisão de literatura sobre o tema e na teoria da subjetividade e a pesquisa é realizada a partir dos princípios da epistemologia qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2003; 2005).

Esta pesquisa justifica-se pelo fato de estudiosos sobre o tema defenderem a necessidade de seu estudo a partir de novos prismas teóricos. Leva-se em consideração o potencial que teorias e metodologias oriundas de perspectivas subjetivistas têm para as áreas das ciências sociais aplicadas e, assim, para a área dos estudos organizacionais. A relevância do trabalho reside no aporte de novos conhecimentos ao tema, podendo contribuir ainda para o rompimento de dicotomias entre abordagens objetivistas e subjetivistas.

Este estudo busca contribuir também para superação da restrição da literatura acadêmica sobre os estudos urbanos marcada “por um olhar excessivamente intra-urbano, setorial e localista”. De fato, há muito tempo o tema das metrópoles vem sendo relegado a segundo plano pelos estudiosos no Brasil, ainda que nelas é que se observam “os efeitos mais dramáticos da crise social brasileira”, como ressalta Ribeiro (2004, p. 9). No que tange à perspectiva da subjetividade, ela pode contribuir para novos debates no sentido de desenvolvimento de uma gestão metropolitana baseada no diálogo e na cooperação, com vistas ao surgimento de propostas de gestão horizontalizadas, como sugerem Rolnik e Somekh (2000) e outros estudiosos.

Este artigo está desenvolvido em cinco partes. A primeira é esta introdução. Na segunda parte é apresentada revisão de literatura buscando mostrar diferentes visões sobre o enfrentamento do problema da gestão metropolitana. Na terceira parte, são apresentadas ideias centrais da Teoria da Subjetividade e da Epistemologia Qualitativa. A quarta é destinada ao desenvolvimento da pesquisa, onde são apresentados trechos de entrevistas, as interpretações e os resultados. Na quinta parte são desenvolvidas considerações gerais sobre a pesquisa.

## **2 “CIDADANIA METROPOLITANA, COOPERAÇÃO, COLABORAÇÃO”. VISÕES PARA DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO METROPOLITANA**

Em busca do desenvolvimento da gestão metropolitana, é possível a compreensão da gestão e do planejamento urbano como construção cooperativa e colaborativa, sustentadas em ideias próximas, por exemplo, às de Habermas (2012) de agir comunicativo. Trata-se de uma visão que abre espaço para a intermediação da conflituosa relação entre o governo representativo e a sociedade, no que toca à gestão e ao planejamento nas cidades, notadamente em tempos de metropolização mundial. Na esteira dessa visão, Neves, Velloso e

Wojciechowski (2010, p. 35) desenvolvem a ideia de capacidade institucional, derivada da noção de capacidade de Estado. Para eles, essa ideia

[...] traduz um conjunto de significações que dizem respeito ao governo de uma cidade, em escalas que vão desde a pequena cidade até a grande metrópole, no âmbito de sua administração e da prática que nela se exercita.

Essa ideia traz em seu bojo possibilidades de ações conjuntas, de arranjos e de soluções compartilhadas. Significa a promoção e o desenvolvimento de uma ideia que os autores chamam de um modo de vida metropolitano. As pessoas numa metrópole passam a pensar e viver não apenas como munícipes, mas como cidadãos metropolitanos. “A capacidade institucional é assim entendida como capacidade política para a articulação metropolitana” (NEVES, VELLOSO E WOJCIECHOWSKI, 2010, p. 36). O planejamento colaborativo ganha força na metrópole quando os representantes políticos envolvidos na questão metropolitana assimilam a ideia de que seus cidadãos são cidadãos metropolitanos e não simplesmente habitantes ou “assistentes” da gestão de sua cidade. *A cidade metropolitana* passa a ser assim a cidade de todos e não há mais a ideia de uma cidade central orbitada por cidades consideradas satélites, o que desemboca na visão solidária de que as responsabilidades ultrapassam limites institucionais ou territoriais, como sugere Cruz (2008).

O planejamento colaborativo funciona na ambiência maior da governança colaborativa, de uma governança colaborativa urbana ou metropolitana, que pode ser entendida como “[...] a abordagem que implicitamente engaja todos os atores metropolitanos de forma democrática, ou seja, um somatório das interações entre a sociedade civil e os governos envolvidos, de forma justa e equânime” (CASTRO e WOJCIECHOWSKI, 2010, p. 13). Alcançadas essas premissas, amadurece entre representantes políticos e cidadãos na metrópole a ideia de uma gestão democrática e colaborativa com o propósito de construir um mecanismo institucional para a cidade metropolitana.

Neves, Velloso e Wojciechowski (2010) levantam alguns princípios que permeiam o desenvolvimento desse arranjo metropolitano. Em primeiro lugar, é necessária a adoção de uma acepção de governança colaborativa que sirva como base para a avaliação de desafios enfrentados pela gestão das metrópoles, bem como para investigação de potencialidades de gestão compartilhada no plano metropolitano. Em segundo lugar, continuam os autores, é necessário o “[...] estabelecimento de parâmetros para definir a capacidade institucional em relação ao desenvolvimento e à equidade social.

É preciso ainda que esses parâmetros sejam associados a indicadores sociais básicos, como pobreza, vulnerabilidade, situação dos jovens, situação das mulheres, comunidades em risco de diferentes naturezas, entre outros indicadores. Por fim, e não menos essencial, como observam esses pesquisadores, o desenvolvimento de diálogo e de uma conformação institucional fincada a partir de diferentes visões oriundas de sujeitos reunidos para a operacionalização da governança, seja metropolitana ou local. Estudos de Innes, Booher e Di Vittorio (2011) vão nesse sentido de cooperação, ao apresentarem ideias como diálogo colaborativo, redes e autogestão. A preocupação é com o crescimento urbano acelerado em direção a megaregiões, com interdependência em suas economias, infraestrutura, recursos naturais e bem-estar.

## **2.1 “... em busca de arranjos para gestão no Brasil”. Vitória e Belo Horizonte**

Entre os inúmeros estudiosos que se debruçam sobre o caso brasileiro, Souza (2005) o faz a partir de uma visão no campo da autonomia (CASTORIADIS, 1982). Ele parte da compreensão de gestão metropolitana a partir da inter-relação entre os diversos atores e instituições com poder de tomada de decisões e com interesses plurais e divergentes. O autor chama atenção para a lacuna existente nas constituições federal e estaduais a respeito de assuntos metropolitanos: a gestão dessas regiões é subordinada à iniciativa do governo estadual. Paradoxalmente, os municípios brasileiros ganharam razoável autonomia financeira e política a partir da Constituição de 1988.

As ideias de cooperação e colaboração na gestão metropolitana estão na abrangência da produção de subjetividade. Fazer com que cidadãos se sintam cidadãos metropolitanos, assim como representantes dos poderes públicos envolvidos no problema desenvolvam sentido de cooperação passa, essencialmente, pela noção de produção de novas subjetividades. Brasil e Queiroz (2010) resvalam nessa perspectiva ontológica da subjetividade, ao estudarem como escolhas de desenho institucional para o órgão do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) refletem na participação cidadã.

A pesquisa de Brasil e Queiroz (2010) foi elaborada a partir da discussão sobre democracia contemporânea, abordando a questão da metrópole e de sua gestão. O objeto de estudo foi o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) da Região Metropolitana de Belo Horizonte. As autoras destacaram, na época da pesquisa, avanço no que tange à mobilização da sociedade civil e à organização informal do colegiado, aspectos que podem contribuir para o equacionamento de problemas relativos à representação.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI – RMBH), ou PDDI mineiro, como foi apelidado, elaborado durante os anos de 2009, 2010 e 2011, e normatizado e lançado em agosto de 2011, foi fruto desse processo e desse modo de gerir a região metropolitana de Belo Horizonte, cujo processo de mobilização para sua elaboração envolveu mais de 3.000 pessoas, distribuídas por cerca de 600 organismos ou entidades, aproximadamente metade ligadas aos poderes legislativos e executivos das esferas municipal e estadual. A outra metade são organizações ou entidades oriundas da sociedade civil organizada, entre elas, empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias.

No Espírito Santo, passados mais de quarenta anos de discussões, somente no ano de 2005 foi que as intenções em torno da criação de um arranjo de gestão metropolitana começaram a se efetivar, muito centralizadas no governo estadual, mais ainda do que no caso de Minas Gerais. Tanto o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), quanto o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), foram criados por meio da Lei Complementar n. 318/2005 (ESPIRITO SANTO, 2005a), logo alterada pela lei complementar n. 325/2005 (ESPIRITO SANTO, 2005b). A finalidade do Comdevit é a de “[...] apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV” (ESPIRITO SANTO, 2005a/b). O Conselho tem caráter deliberativo, com sete representantes indicados pelo governo estadual, e um representante de cada um dos sete municípios integrantes da região metropolitana de Vitória: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Além dos quatorze representantes, compõem o Conselho três representantes da sociedade civil.



Uma iniciativa importante no sentido de se aproximar de outras realidades brasileiras foi tomada no ano de 2011, quando a direção do IJSN recebeu pesquisadores do Observatório das Metrópoles para realização de curso sobre elaboração de tipologias sócio-espaciais que estão contempladas por diversas pesquisas. O Observatório das Metrópoles reúne mais de uma centena de pesquisadores para pensar o tema o tema da região e da gestão metropolitana no Brasil, sob a coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR), trabalhando sistematicamente sobre aproximadamente metade das capitais brasileiras.

## **2.2 “... não se vislumbra mesmo um modelo”. Panorama internacional**

No plano mundial, a ideia de colaboração e cooperação para a gestão metropolitana está presente, com maior ou menor intensidade, em muitos países. Sancton (2005) analisa o que chama de avanços significativos de governança em áreas metropolitanas no Canadá. As experiências de gestão metropolitana canadenses podem ser caracterizadas como tipicamente formais, a despeito de peculiaridades em cada uma, com a existência de forte rivalidade entre a esfera provincial e a cidade metropolitana. Nos Estados Unidos, na opinião de Wilson (2007), a estrutura federalista proporciona base flexível ao encaminhamento de discussões sobre o problema da urbanização. Ribeiro e Klink (2008) caracterizam os arranjos de gestão das regiões metropolitanas norteamericanas como relativamente frágeis, fruto da própria tradição americana fundamentada na autonomia local.

Um possível modelo de gestão metropolitana para Jakarta, capital e maior cidade da Indonésia, é estudado por Firman (2008). Por volta de 2008, o país passou por um processo legal de descentralização administrativa e financeira que concedeu autonomia substancial as suas regiões urbanas e metropolitanas, o que acarretou, conseqüentemente, maior independência para administração local, cenário diametralmente oposto ao governo militar da era Suharto (1966-1997). Rodriguez-Acosta e Rosembaum (2005) destacam que a América Latina tem sido caracterizada por governança metropolitana centralizada, herança de governos centralizadores ou autoritários e tecem considerações sobre as regiões metropolitanas de Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Lima-Callao (Peru), Santa Fé de Bogotá (Colômbia), São Paulo (Brasil), Cidade do México (México), e San Salvador (El Salvador), concluindo que os problemas de governança metropolitana na América latina são urgentes e muito difusos.

Como bom exemplo de experiência de governança baseada na política e na cooperação, Rodriguez-Acosta e Rosembaum (2005) destacam *San Salvador*, onde autoridades municipais têm obtido êxitos na gestão metropolitana por meio do Conselho de Prefeitos para a área metropolitana. Esse Conselho funciona como uma espécie de colegiado que formula, regula, coordena e dirige programas e políticas para promover o desenvolvimento da área. Experiências de cooperação na gestão metropolitana parecem mais amadurecidas em países europeus, como na França, por exemplo. Nicholls (2005) chama a atenção para a série de dramáticas mudanças que o sistema de governança metropolitana na França tem sofrido ao longo de quarenta anos. Enquanto no passado as cidades centrais e seus prefeitos gozavam de posição privilegiada em relação a autoridades de localidades menores, agora eles próprios se encontram dependendo dessas autoridades para cumprir muitas tarefas básicas de governança.

Práticas culturais seculares também podem servir como elemento chave na construção de gestão metropolitana. Beall (2006) ressalta o papel formal das lideranças tradicionais nos governos locais pós-*apartheid* na África do Sul. O autor pesquisa a relação entre arranjos governamentais antigos, baseados em chefias locais e

no controle da autoridade tradicional sobre o território e sobre o desenvolvimento, e a emergência de governos locais democráticos na municipalidade de Thekwini. Buscar compreender a complexidade que envolve a questão da gestão metropolitana passa pela utilização de prismas teóricos plurais e por dimensões além das institucionais, legais e fiscais. Nesse sentido, acredita-se que a busca por compreensão das diversas facetas que compõem o problema pela via da subjetividade, o que implica considerar aspectos culturais e históricos que conformam as decisões sobre a gestão de metrópoles, parece promissora.

### **3 “A SUBJETIVIDADE NUMA VISÃO HISTÓRICO-CULTURAL”. BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA**

O referencial teórico e metodológico que sustenta este artigo é a teoria da subjetividade numa perspectiva histórico-cultural desenvolvida por González Rey (2003), com ênfase para os conceitos de subjetividade social e de configuração subjetiva (GONZÁLEZ REY, 2003; 2011). A Teoria da Subjetividade em González Rey (2003, p. 240) “[...] se orienta para uma apresentação da subjetividade que em todo o momento se manifesta na dialética entre o momento social e o individual”. A partir dessa compreensão, González Rey (2005, p. 5) abre discussão sobre o processo de construção do conhecimento na pesquisa qualitativa e propõe uma epistemologia qualitativa, em que defende o caráter construtivo-interpretativo do conhecimento, enfoque que “[...] implica compreender o conhecimento como produção e não como apropriação linear de uma realidade que nos apresenta”.

Assim, o estudo do sujeito em cenários microsociais implica compreender comportamentos ali produzidos por meio dos sentidos subjetivos (GONZÁLEZ REY, 2003). A busca pela compreensão de configurações subjetivas no espaço social metropolitano passa pelo estudo de modos de pensar e de agir nesse espaço social. González Rey (2003) considera a necessidade de superar a visão mecanicista de ver cultura, sujeito e subjetividade como fenômenos separados e passar a vê-los como fenômenos que se integram. Nesse esforço teórico, surge o conceito de subjetividade social, em cuja configuração estão inter-relacionados variados fenômenos sociais, como

[...] mitos, humor, formas habituais de pensamento, códigos morais, códigos emocionais de relação, comportamentos institucionalizados, a organização do sentido comum, os códigos emocionais de relação, a organização social dos repertórios de resposta, a linguagem, as representações sociais, os discursos, os comportamentos institucionalizados, etc. (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 131).

Essa complexa rede de significados gerados em espaços e em variados elementos do convívio social, que formam a subjetividade, remete à reflexão de que “[...] as sociedades humanas não podem ser explicadas apenas por suas condições objetivas de existência” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 104). A gestão da metrópole, por exemplo, por ser um fenômeno importante no complexo sistema de significados gerador de subjetividade, de forma análoga, não pode ser explicada simplesmente a partir de fatores objetivos que a envolvem.

A construção do conhecimento neste trabalho leva em conta essas considerações ao fundamentar-se nos três princípios básicos da epistemologia qualitativa por González Rey (2005). O primeiro deles refere-se à defesa do caráter construtivo-interpretativo do conhecimento. O segundo atributo importante da epistemologia qualitativa é a legitimação do singular como fonte de produção do conhecimento, o que implica considerar a pesquisa como uma produção teórica. O terceiro atributo consiste em entender a pesquisa nas ciências

antropossociais como um processo de comunicação e de diálogo. A comunicação é espaço privilegiado para o estudo da subjetividade e serve de via para conversão dos que fazem parte da pesquisa em sujeitos da pesquisa.

O método de pesquisa adotado é o “estudo de caso” (GONZÁLEZ REY, 1999, p. 158). A pesquisa se desenvolve a partir de um grupo de pesquisa formado por pessoas envolvidas na busca por soluções ao problema pesquisado, no exercício de funções políticas ou administrativas nos governos municipais e estadual no âmbito do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit). O instrumento de pesquisa utilizado é a conversação.

Na realização desta pesquisa, foram realizados aproximadamente trinta momentos empíricos para obtenção de dados e informações, nos anos de 2013 e 2014. Esses momentos foram constituídos de reuniões com participantes do grupo de pesquisa e de conversações individuais e em grupo. Os nomes dos participantes que compuseram o grupo de estudo são fictícios. Definido o grupo de pesquisa, a etapa seguinte foi a criação do cenário de pesquisa, que se deu em reuniões presenciais do pesquisador com os sujeitos pesquisados, em grupo ou individualmente, formando-se o grupo de pesquisa.

Em seguida, iniciou-se a realização dos momentos empíricos que se deram nos anos de 2013 e 2014. As conversas foram gravadas e transcritas na íntegra. O processo de construção de configurações subjetivas se deu, principalmente, a partir da reunião de modos de pensar e de agir interpretados dessas conversas, que pudessem ser integrados em núcleos de sentidos. Ou seja, sentidos subjetivos ou significados contidos em expressões e vocábulos dos participantes da pesquisa foram integrados em eixos de sentidos, para serem alçados à condição de configurações subjetivas. O relatório de pesquisa, resumido no próximo capítulo, não tem a pretensão de apresentar conclusões. Sob a perspectiva da epistemologia qualitativa, o conhecimento não representa um caminho que conduz ao descobrimento de algo pronto para ser conhecido, mas um processo de pesquisa.

#### **4 “... STOP AND GO” ... “VOO DE GALINHA”. CONFIGURAÇÕES SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA EM VITÓRIA**

Em Vitória, debates importantes sobre o problema da gestão metropolitana surgiram nos anos 1980 e se intensificaram nos anos 1990, culminando com a instituição do Comdevit em 2005. Adelson, pesquisador do órgão estadual envolvido na gestão metropolitana, fala de um marco histórico, “*por volta de 1984*”, no processo de construção de gestão metropolitana na região de Vitória, que “[...] *vem lá da Rede Gazeta*”, e “*que se inicia com a Associação de Vereadores, a Avarem*”, que “*começaram*” a pensar uma forma “[...] *de como seria, de como fazer a gestão metropolitana*”. Para Adelson, essa discussão na TV Gazeta é *pontapé* inicial, a partir do que foram sendo criadas leis que reforçariam o processo de gestão metropolitana.

Até então, as discussões sobre o assunto ficavam limitadas ao Instituto Jones dos Santos Neves, diz. Adelson considera importante resgatar esse fato, lá por volta dos anos 80, quando “*ainda não havia a região metropolitana da grande Vitória na divisão feita pelo IBGE*”. “*Que dali foi se criando e foi pensando. Olha! Isso daí vai crescer, vai aumentar, não vai ficar só nesses cinco municípios*”. Em relação a governos, Adelson lembra o apoio com maior ênfase do governo Max Mauro e no início do governo de José Inácio, em que o governador fazia questão de participar das reuniões. Isso nos anos 1990 e início de 2000. Depois disso, porém, o processo parou, diz.

Olavo, atuante há mais de 30 anos na área de planejamento no governo estadual, indagado sobre um fato original, ele faz alusão à década de 1980, em que iniciativas e ações para enfrentamento do problema da gestão metropolitana são capitaneadas por representantes da atividade econômica local, principalmente os interessados no problema da mobilidade urbana, mas também na energia elétrica e na telefonia. É que, naquela época, o Espírito Santo recebia grandes negócios que se concentravam na região metropolitana.

*Olavo: É claro que as grandes indústrias que vão chegando, grandes negócios que estão chegando na região começam a carecer de uma integração melhor entre os governos.*

Passada a fase de pressão da chegada de grandes projetos no Espírito Santo, no final dos anos 1960 e anos 1970, é na década de 1980 que o problema da gestão metropolitana começa a entrar em xeque, como relata Olavo. O tema da mobilidade urbana é o mais urgente e, na década de 1980, é implantado o Sistema Metropolitano de Transporte Coletivo (Transcol), que se coloca como transporte intermunicipal metropolitano. O primeiro grande problema surge, pois “[...] como o próprio Transcol não consegue integrar os serviços municipais, ele se coloca como rede sobreposta”, diz Olavo. Não foi possível obtenção de consenso, e “[...] Vitória mesmo não se integrou”, completa Nádia, que também atua na área de planejamento estadual. Na época, 1980, foi criado um órgão autogestor, a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb), com capital aberto para a participação dos municípios, da qual os municípios participariam e disponibilizariam recursos a fim de constituírem uma rede integrada. Mas Vitória e Vila Velha não aderiram ao sistema.

Assim, o sistema metropolitano, o Transcol, concebido para ser único na metrópole, ainda é uma espécie de “rede sobreposta”, como diz Olavo, acrescentando que a concepção que deu origem à Ceturb era avançada para a época e lamenta-se que as ideias de autogestão e cofinanciamento não tenham sido levadas adiante. Para Olavo, esses dois momentos, a pressão exercida pela chegada de grandes projetos econômicos no final dos anos 1960 e nos anos 1970, e esse primeiro momento de implantação de um sistema de transporte integrado, nos anos 1980, constituem processos marco para o debate sobre a necessidade de construção de um arranjo de gestão para a metrópole de Vitória. “Esses, sim, são os dois grandes momentos”, enfatiza.

Olavo: Os próprios órgãos de comunicação brigaram muito naquela fase de 80 e início de 90 pela integração, porque isso interessa do ponto de vista econômico desses órgãos ... a esses órgãos. Mas de novo você não consegue criar, não consegue polarizar o interesse da gestão metropolitana.

Esse momento mencionado por Olavo coincide com o relato de Adelson sobre a reunião de vereadores na Rede Gazeta. Aconteceu que não foi possível criar naquele momento, em 1980, um ambiente propício ao debate sobre a gestão metropolitana, que somente vai se amadurecendo à medida que a população cresce e, consequentemente, crescem os problemas, analisa Olavo, pois “[...] as questões de interesse comum vão se tornando mais evidentes, né, aí o assunto se coloca mais no debate”. Daí passariam anos, até a criação, por lei federal, da região metropolitana da grande Vitória, em 1995. Contudo, “acaba que nada acontece”, o que mostra que as discussões ainda não estavam consolidadas ou amadurecidas:

Olavo: [...] não estava bem resolvido, é que nada acontece. Depois integra em 2000, 2001, Fundão e Guarapari, mas do mesmo jeito, é apenas uma mera questão legal, mera questão de papel, porque de fato nada acontece.



Passado esse momento de 1995, de aprovação da Lei Complementar Estadual n. 58/95, o outro somente aconteceria dez anos depois, em 2005, com a Lei n. 318/2005, que reestruturaria a Região Metropolitana de Vitória, o Conselho Metropolitano e o Fundo Metropolitano com a Carteira de Projetos (ESPÍRITO SANTO, 2005a, 2005b). Ao Instituto Jones dos Santos Neves é atribuído o papel de órgão técnico responsável pela viabilização das discussões sobre projetos ou temas de interesse comum. “*Esse talvez seja o terceiro momento, com a criação da Lei 318*”, acrescenta Olavo, para quem esse terceiro momento dá-se de forma mais efetiva com a reformulação da lei e com a definição de projetos de interesse comum metropolitano. Uma carteira de projetos, porém, com pouco recurso.

Olavo: Então, você tem o grande elemento que é um fundo, não tenha dúvida que isso é importante, mas muito tímido. Até com regramento muito, muito, ... muito brando, né, ...

Nádia: E ainda por cima é paternalista, porque o estado entra, e como ele não tem umas... os limites legais, quando um município não pode o estado banca. Então...

Olavo: É. O estado banca.

Nádia: Então... E banca, e todo mundo diz assim, ao curto prazo, que legal, pelo menos o projeto sai. Só que você deixa de construir consolidação.

Olavo: ... a evolução da gestão metropolitana aqui, e de resto no país inteiro, mas para nos concentrarmos no nosso caso aqui, é meio aquela política do stop and go, né, se dá uma arrancada e, vão, e dá aquele pé no freio...

Essas considerações feitas por Olavo e por Nádia parecem pessimistas a respeito do processo de construção de gestão metropolitana em Vitória e de seu futuro, mas, na verdade, suas opiniões são de que “[...] *esses avanços são excepcionais*”. Entendem que se levou muito tempo para se chegar ao estágio atual, mas o caso de Vitória deve ser considerado um grande avanço em relação ao Brasil. Como dizem, a gestão metropolitana de Vitória é referência para muitos. De fato, a retomada das discussões em nível nacional, pela Federação Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEN), em 2006, dá-se em Vitória. A integração do transporte urbano, por meio do Transcol, ficou bem longe do que esperavam seus idealizadores nos anos 1980 e a possibilidade de algo dar errado na instituição de um órgão autogestor de um sistema integrado metropolitano de transporte urbano “não vinha à cabeça de ninguém”.

Olavo: Nossa mãe! Isso era quase uma certeza (risos), éramos todos muito jovens, tínhamos 28, 29 anos..., audaciosos...

Nádia: Audaciosos e sonhadores... (risos).

Nádia: E o custo benefício... e o custo... manutenção...

Olavo: Manutenção, combustível, manutenção de via, olha, dá uma redução forte.

Olavo: É. Então, seria..., é uma coisa muito significativa, o que você economizaria de recurso ou de subsídio que o governo bota hoje no Transcol, ou do próprio dinheiro que a população gasta. Isso fora as questões ambientais. Fora os gastos indiretos de governo, com é que você iria gastar menos o asfalto...

Esse resgate histórico feito por Olavo e por Nádia dá ideia de quão estreita é a relação entre a implantação do Transcol e as iniciativas em torno da construção do arranjo do Comdevit. A decisão dos representantes políticos de Vitória e de Vila Velha de não participarem do Transcol nos anos 80 significou uma espécie de *cunha* no processo de desenvolvimento do transporte metropolitano e no próprio arranjo de gestão metropolitana. O que se percebe é que Cariacica e Serra concordaram em participar logo nos primeiros momentos, porém, mais por conveniência do que por sentido de cooperação, já que a implantação do Transcol tornava inviável economicamente a manutenção de seus sistemas próprios de transporte urbano.

#### 4.1. “O governo fala, eu quero fazer o BRT? Eu faço”. Imaginário coronelista na gestão metropolitana?

Hernandez, da área de planejamento e desenvolvimento, inicia uma conversa questionando o próprio conceito de “região metropolitana”: “*Eu vou te fazer uma pergunta de início: existe região metropolitana no Brasil?*”. Hernandez contesta o nome região metropolitana, formulado na ditadura militar, de forma errônea, segundo ele, pois, “*se fosse pensar a região metropolitana de São Paulo, por exemplo, seria possível pensar sua extensão até Manaus*”. A criação da Região Metropolitana veio acompanhada de algumas regras na ditadura militar, com algumas funções de, por exemplo, congregar empresas do setor de transporte urbano. Mas isso “[...] só funcionou, à capengas, em Recife.

Hernandez: Vem a questão dos reis. O rei municipal daqui, o rei municipal dali, você não elege o partido para governar. O PT ganhou alguma eleição no Brasil? O PSDB? Não. Ganhou o Fernando Henrique, e ganhou o Lula. [...] Então nós elegemos rei, e o povo elege o Lula, elege o FHC, achando que ele é que vai resolver.

Se há a figura do *rei*, representada pelo papel de governador do estado, que repercute na gestão metropolitana, há também a figura do *rei* municipal, como observa Hernandez. Sérgio e Flaviana, da área de desenvolvimento urbano no governo estadual, também salientam características culturais brasileiras que alimentam, segundo eles, a pessoalidade no sistema político. Para Sérgio, os habitantes não se sentem solidariamente responsáveis pela resolução de problemas em sua região: “*o Estado é quem deve resolver todos os problemas*”. “*Um Estado paternalista demais*”, fala Flaviana. A simples retirada de uma pessoa de uma área de risco é oportunidade para a emergência de atitudes políticas personalistas.

Sérvio: Vou perder minha comadre, minha cunhada. Atravesso a rua vou na casa dela, aquele barzinho, escola do meu filho, meu filho é acostumado naquela escola. Então isso aí, tem um desgaste político, porque se muitas vezes você desloca uma pessoa de um lugar para outro, ele sai da influência de um determinado [político], e vai pra influência de outro.

O *umbigo* expressado por Sérgio também traz essa conotação de personalismo na política. Ainda que um arranjo como o Comdevit esteja aprovado em lei, institucionalizado e organizado, seus representantes municipais não conseguem sentar para conversar, porque estão sob a tutela de um *rei* e porque também agem como *reis*: “*reis de seu território*”, como fala Hernandez. E rei não dialoga com rei, sugere. O simbolismo carregado no vocábulo *rei* atravessa a história do Brasil e produz configurações subjetivas que resistem no tempo. Em 7 de abril de 1831, Dom Pedro I abdicou do trono imperial no Brasil, em favor de seu filho, Pedro D’Alcântara, com cinco anos de idade. Dois dias depois, diante de uma multidão gritando seu nome, foi elevado aos braços e aclamado Dom Pedro II, Imperador do Brasil (CARVALHO, 2007). Em 18 de dezembro de 1841, aos 15 anos de idade, foi emancipado e coroado Imperador. Mais adiante na história, na esteira da criação da Guarda Nacional, surge a figura do coronel, uma espécie de *rei* de um determinado terreno, gerando *imaginário* (CASTORIADIS, 1982) social que resiste até os dias atuais em muitas regiões no Brasil e em diversos espaços na administração pública (VASCONCELOS, 1995).

Hernandez: Porque eles são reis do seu território. Ai é questão cultural. É o processo eleitoral representativo nosso. É o rei de Vila Velha, é o rei de Vitória, o rei de... do estado, o rei de Brasília.

Rogério: Inclusive nem são do mesmo partido.

Hernandez: Sim. Porque eles não são de partidos, eles são reis eleitos. O povo elegeu ele pra resolver todos os problemas. E o parlamento ele dá pra qualquer vagab... Olha a incoerência. O modelo nosso de representação política é medieval. Tá? O parlamento é tão desvalorizado... ele é ruim?

No Espírito Santo, a história da gestão metropolitana é relativamente recente, mas a ideia de coronelismo acompanha a formação do estado. O historiador capixaba, Fernando Aquiamé, revela que, por exemplo, na década de 1920, mesmo brigas e desacordos entre políticos não levavam à fundação de agremiação partidária dissidente do partido hegemônico na época, o Partido Republicano Espírito-Santense, e os adversários políticos da época continuavam sob a mesma agremiação política.

Provavelmente isso se devia ao fato de que os “coronéis”, detentores do poder político sobre os “currais” eleitorais das diversas localidades, não teriam interesse em se indispor com os políticos (deputados estaduais e federais, senadores, presidentes do Estado) que controlavam a “máquina” do partido no âmbito regional (AQUIAMÉ, 2010, p. 94).

Remontando a origens da gestão metropolitana em Vitória, Hernandez fala que “[...] o sistema de transporte de Vitória começou metropolitano”. Hernandez e Rose, da área de transportes urbanos no governo estadual, lembram que no início do sistema Transcol, os ônibus troncais eram melhores que os atuais: “Os troncais eram todos padron. Que que era padron? Suspensão a ar, motor traseiro, direção hidráulica”. Lembra também que a tarifa cobrada no município da Serra diminuiu sensivelmente na época em que era o dobro das demais. Padron é a sigla de “Estudo de Padronização dos Ônibus Urbanos – Padron”, projeto desenvolvido no final dos anos 1970, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, visando padronizar segurança e qualidade do ônibus no transporte urbano.

Délio, que atuou durante muito tempo em Cariacica na área de saneamento urbano, e hoje atua em Vila Velha, toca numa questão que Hermínia, pesquisadora e servidora na área saneamento urbano na Serra, já havia abordado: a falta de continuidade de projetos no decorrer das mudanças dos representantes políticos no poder executivo. Para Délio, o prefeito ou o governador afirmam necessidade de deixar sua *marca*. Como também diz Hermínia: “*todos querem deixar sua placa*”. Assim, o que *técnicos* construíram ao longo de muito tempo é suspenso, retrocede ou é extinto num novo governo. Flaviana, da área de desenvolvimento urbano no governo estadual, aborda o fato de que, entre os representantes políticos, nem todos “[...] estão de fato preocupados com o Estado, mas, sim, com sua situação pessoal. Estão de passagem”. Outros geram expectativas exageradas, como algumas em relação ao Comdevit. Ao final, expectativas não realizadas abalam a credibilidade do projeto.

Flaviana: Tem que ser dito. O BRT vai resolver o problema do carro? Não, só quando quem deixar de andar de carro passar a andar nele. Então, essas coisas têm que ser ditas. Mas quem tá de passagem, e tá preocupado com a opinião da maioria, entendeu, ele vai falar que vai.

[...]

Adelson: O governo fala, eu quero fazer o BRT? Eu faço. Não quero saber de você, você tá pensando o quê? Quê que você tá pensando? Eu não vi essa articulação nessa estrutura de articulação de governo com o prefeito: vamos fazer o BRT. Não, tá pronto aqui gente, vai ser desse jeito aqui, já pagamos, o projeto tá aí.

Opiniões críticas como as de Adelson, Rose, Sérgio, Flaviana, Vanessa, da prefeitura de Vitória, Hernandez, Délio e outros indicam que o Comdevit consiste ainda numa promessa ou num potencial para a

construção de gestão metropolitana. No plano cultural, a figura do *rei* afirma-se como fonte principal na geração de disputa e de conflitos no meio político, fenômeno que emperra a gestão metropolitana na visão dos participantes da pesquisa. O *rei* não parece estar incorporado numa pessoa específica, mas institucionalizado num modo de pensar e agir. Mesmo a possibilidade de entendimentos entre representantes políticos, no que tange à gestão metropolitana, vai depender da pessoa do governador do estado. Como na visão de Afrânio, da área de meio ambiente no município de Guarapari.

#### **4.2. “... é mesa de cessão, e não de ganho”. Perspectivas para diálogo e cooperação na gestão!?**

Dos participantes da pesquisa, Geraldo, prefeito de um dos municípios da região de Vitória, foi quem levantou essa possibilidade de diálogo entre representantes políticos municipais: “o *ordenador de despesa* [no Comdevit] é o *governo do estado*” mas “*nossa proposta é que se crie um outro elemento*”. Na ideia de Geraldo, o Comdevit continuaria estruturado sob o comando do governo estadual. Poderia surgir uma espécie de consórcio, ou de vários consórcios, ou de uma segunda versão de *Comdevit*, mas entre os municípios da região metropolitana, em que a função de ordenador de despesa seria atribuída ao próprio conselho, um ordenador autogestor.

Geraldo: Não substituir. O Comdevit, inclusive, pode continuar nesse momento. Mas nós precisamos fazer uma lei específica para criar um consórcio ou algo similar, da região metropolitana. Porque o Comdevit hoje é um conselho. [...] Nossa proposta é que se crie um outro elemento, que eu disse aqui que pode ser consórcio, para que seja o ordenador de despesa, não que seja o governador do estado. Não tem que ser o governador, ou o secretário da pasta estadual, ou o prefeito x, ou o prefeito y.

A respeito da figura do *coronel*, ela também pode estar incorporada em um “objeto” como, por exemplo, no plano estratégico do governo estadual. Uma vez elaborado o plano, ele parece se *personificar* e não abre possibilidades de muitas discussões. A própria elaboração do plano é personalizada, ainda que revestida de participação de níveis de direção do governo estadual, para então se personificar. Ou seja, o plano está pronto e deve ser executado e não há previsão para que seja discutido com profundidade no âmbito do Comdevit. A composição do Comdevit parece também dissimular o que poderia ser chamado de *coronel metropolitano*. Aparentemente, abre espaço para debates democráticos sobre a gestão metropolitana, mas, na realidade, o que se constata é controle da figura do governador do estado sobre o conselho, controle exercido indiretamente por meio dos secretários que o representam e pelas relações desiguais de poder que mantém com prefeitos.

Délio: É, ajuda, mas tá desequilibrada. Os poderes lá, não estão, é, não estão divididos..., você tem público de um lado, civil de outro, então, há sempre um desenten..., assim, quando foge um interesse maior do poder público ele se, o interesse público é sobreposto ao particular, aquela forma não tá legal não, bicho!

O Comdevit parece funcionar, assim, como uma espécie de órgão ou secretaria de governo e não propriamente como um mecanismo democrático de gestão do espaço metropolitano. Como falam Vanessa e Mario, de Vitória, bem como Gisele e Luciano, da área de obras e meio ambiente da prefeitura de Viana, uma articulação razoável nos níveis da representação política municipal e estadual é imprescindível para avanços maiores. Ainda no que tange à possibilidade de participação da sociedade, a expressão de Adelson encerra o assunto: “a população simplesmente desconhece o Comdevit”.



Amauri, atuante na associação de moradores de Cariacica e no Conselho Estadual das Cidades, é bem direto ao tratar o assunto, para quem é necessário que os representantes de governos, municipal e estadual abram mão de suas questões pessoais e partidárias em prol de entendimento focando a coletividade. Amauri comenta sobre momentos mais propícios à construção de relações sadias entre os representantes políticos, que se dá após as eleições. Passados esses três anos, porém, “[...] a sazonalidade de romance, dessa relação comum” se desvanece.

Uma possibilidade interessante de equilíbrio, paradoxalmente, seria a entrada do próprio governador do estado no Comdevit. Essa participação direta do governador poderia abrir espaços para debates diretos entre os representantes dos poderes executivos na metrópole, municipais e estadual. Por parte dos prefeitos, poderia haver reconhecimento de que estão dialogando diretamente com autoridade em abrangência maior que as suas. Por parte do governador, poderia haver *agir comunicativo* (HABERMAS, 2012) para dialogar com os prefeitos. Trata-se de ideias próximas a algumas levantadas por Olavo, de que “a mesa do Comdevit é mesa de cessão, e não de ganho”, o que também inclui cessão de poder político.

Em linhas gerais, é possível compreender que soluções no campo onde são reproduzidas relações de heteronomia, como a formalização e funcionamento de um arranjo de gestão, como o Comdevit, por si só, revelam-se ineficazes. Por outro lado, ações não suficientemente articuladas, mesmo que afinadas à ideia de autonomia, observados em experiências de cooperação relatadas, por exemplo, por Hermínia, Mário, Geraldo e Vanessa, entre outros, apresentam-se insuficientes à abertura de possibilidades maiores para criação de gestão metropolitana baseada no diálogo e na cooperação.

## **5 “A POPULAÇÃO SIMPLEMENTE DESCONHECE O COMDEVIT”. POR UMA GESTÃO METROPOLITANA DEMOCRÁTICA**

Nesta pesquisa buscou-se compreender modos de pensar e de agir que impactam a gestão no espaço social metropolitano de Vitória, no Espírito Santo. As expressões dos participantes do grupo de pesquisa levaram a considerar que visões personalistas preponderam nos representantes políticos na gestão metropolitana no espaço social de Vitória, visões que impedem desenvolvimento de ações no campo da autonomia e da cooperação e colocam em risco a própria continuidade do Comdevit. O que se vislumbra com o estudo é contribuir para ações no sentido de transpor barreiras simbólicas que dificultam o desenvolvimento de gestão metropolitana.

De forma geral, os participantes do grupo de pesquisa não acenam para cenários favoráveis. Aguardam, entre um “*stop and go*” e outro, como fala Otávio; ou entre um “voo de galinha” e outro, como diz Nadia, para trabalharem pelo avanço do projeto de gestão metropolitana. No entanto, a partir dessas opiniões e de sentidos que elas carregam, é possível vislumbrar cenários para gestão metropolitana em Vitória.

Um cenário pessimista, do ponto de vista da democracia, seria a situação permanecer como está por mais alguns mandatos de prefeitos e governador. Nesse caso, o espaço metropolitano de Vitória, sem gestão nem por parte do estado e nem por parte dos municípios, ficaria à mercê da atividade empresarial. Como diz Olavo, “se você não planeja, o especulador imobiliário planeja para você, fica tranquilo!”. Um segundo cenário, é o governo estadual continuar controlando a gestão da região metropolitana, por meio de Comdevit, mas abrindo possibilidades de diálogo, ampliando os temas em discussão, fomentando a formação de equipes de trabalho

entre os municípios para enfrentamento de problemas metropolitanos, aportando mais recursos ao Fumdevit, possibilitando abertura de diálogo direto entre o governador do estado e os prefeitos. Nesse cenário, parece interessante pensar a inserção direta do governador do estado no Comdevit, substituindo seu representante, para “descer” e “conversar” com os prefeitos metropolitanos.

Um terceiro cenário, mais avançado do ponto de vista da democracia e da cooperação, seria a coexistência do Comdevit com arranjos ou acordos de gestão metropolitana entre os prefeitos e gestores municipais. Nesse caso, por exemplo, como sugere Geraldo, seriam celebrados convênios entre os representantes políticos e gestores municipais, com vistas ao enfrentamento conjunto de problemas metropolitanos. Um fundo seria constituído e operacionalizado baseado em autogestão. Haveria a participação mais intensa de servidores *técnicos* em diversos setores de amplitude metropolitana. Um quarto cenário, num tempo maior, abrange o terceiro, mas com o incremento da participação dos habitantes da metrópole. Esse cenário pressupõe, por exemplo, o desenvolvimento de um “sentimento de cidadania metropolitana”. Esse sentimento pode abrir possibilidades de discussões que ultrapassem as barreiras impostas pelo sistema de representação política. O tema da gestão metropolitana é ainda distante à compreensão da população: “a população simplesmente desconhece o Comdevit”, diz Adelson.

Essas considerações constituem ao mesmo tempo limitações da pesquisa e possibilidades para novas. Elas indicam necessidade de aprofundamento do estudo no problema da gestão metropolitana em Vitória, o que pode ser feito a partir da incorporação de novos sujeitos de pesquisa, especialmente cidadãos envolvidos diretamente no problema, como, por exemplo, profissionais e usuários do sistema de transportes públicos, moradores em regiões de risco, pessoas atingidas por problemas como violência, falta de moradia, falta de serviços de educação e saúde de qualidade.

No que tange à perspectiva epistemológica e metodológica adotada, a teoria da subjetividade e a epistemologia qualitativa, os resultados da pesquisa mostraram seu potencial para estudo de problemas análogos em espaços sociais de administração, como vislumbram Paes de Paula e Palassi (2007), face à possibilidade de compreensão da vida organizacional como espaço de produção de subjetividade. Esta pesquisa pode contribuir para o desenvolvimento da proposta de estudo de temas em administração a partir do estudo da subjetividade das pessoas envolvidas em determinado problema de pesquisa. Considera-se o estudo da subjetividade via promissora à obtenção de respostas para pesquisas em organizações, e com vistas ao desenvolvimento de novas subjetividades nesses espaços; de “novos” *sujeitos*; de “novas” organizações fincadas em valores como autonomia e emancipação.

---

Artigo submetido para avaliação em 10/03/2016 e aceito para publicação em 22/06/2016

---

## REFERÊNCIAS

AQUIAMÉ, F. **O Espírito Santo na era Vargas (1930-1937). Elites políticas e reformismo autoritário**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BEALL, Jo. Cultural weapons: traditions, inventions and the transition to democratic governance in metropolitan Durban. **Urban Studies**, v. 43, n. 2, p. 457–73, feb. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **D. Pedro II**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, Maciej J. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas canadenses**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

CRUZ, J. **Os municípios se sublimam na metrópole**: ensaio sobre reforma metropolitana. Recife: Cubzac, 2008.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n. 318**. Vitória: DIO-ES, 2005 e 2005a.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n. 325**. Vitória: DIO-ES, 2005 e 2005b.

FIRMAN, T. In search of a governance institution model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's new decentralization policy: old problems, new challenges. **Public Administration and Development**, v. 28, n. 4, p. 280–90. Sep. 2008.

GONZÁLEZ REY, F. L. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

GONZÁLEZ REY, F. L. **Sujeito e subjetividade**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**. Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

INNES, J., Booher, D. e VITTORIO S. Di. Strategies for megaregion governance: Collaborative dialogue, networks, and self- organization. **Journal of the American Planning Association**, v. 77, n. 1, p. 55-67, Jan. 2011.

NEVES, R. R.; VELLOSO, R.; WOJCIECHOWSKI, M. J. Capacidade Institucional: planejamento e gestão para governança metropolitana colaborativa. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, M. J.(Orgs). **Inclusão, colaboração e governança urbana: aprendizagem e capacidade institucional**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 35-49.

PAES DE PAULA, A. P.; PALASSI, M. P. Subjetividade e simbolismo nos estudos organizacionais: um enfoque histórico-cultural. In: CARRIERI, A. P.; SARAIVA, L. A. S. (Org.). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 199-228.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito** (Apresentação) Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

RIBEIRO, L.C.Q.; KLINK, J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles - IPPUR/FASE, 2008.

RODRIGUEZ-ACOSTA, C. A. e ROSENBAUM, A. Local Government and the governance of metropolitan areas in Latin America. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 4, p. 295-306. Out. 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, Oct. 2000.

SANCTON, A. The governance of metropolitan areas in Canada. **Public Administration and Development**. v. 25, n. 4, p. 317–27. Sept. 2005.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VASCONCELOS, J. G. M. **A invenção do coronel**. Vitória: EDUFES/FCAA, 1995.

WILSON, D.C. Strategic decision making. In: RITZER, G. (Ed.) **The Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Oxford: Blackwell, 2007.