



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

ROGÉRIO ZANON DA SILVEIRA

CONFIGURAÇÕES SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA
EM VITÓRIA - ES

BELO HORIZONTE

FEVEREIRO DE 2015

ROGÉRIO ZANON DA SILVEIRA

**CONFIGURAÇÕES SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA
EM VITÓRIA - ES**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (CEPEAD/UFMG), para obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa - Teoria das Organizações e Sociedade.

Orientador:

Professor Doutor Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

Fevereiro de 2015

Ficha Catalográfica

S587c
2015

Silveira, Rogério Zanon da.
Configurações subjetivas na gestão metropolitana em Vitória-
ES [manuscrito] / Rogério Zanon da Silveira. – 2015.
272 f.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazarof.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
Inclui bibliografia (f. 265 -272).

1. Administração municipal - Participação do cidadão –
Vitória (ES) - Teses. 2. Participação política – Vitória (ES) -
Teses. 3. Subjetividade – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e
Pesquisa em Administração. III. Título.

CDD: 352.098152

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – FPS028/2015



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **ROGÉRIO ZANON DA SILVEIRA**, REGISTRO N° 137/2015. No dia 23 de fevereiro de 2015, às 13:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 10 de fevereiro de 2015, para julgar o trabalho final intitulado "**Configurações Subjetivas na Gestão Metropolitana em Vitória- ES**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2015.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Antônio Moreira de Carvalho Neto
(Pontifícia Universidade Católica/MG)

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Souza Teodósio
(Pontifícia Universidade Católica/MG)

Prof.ª. Dr.ª. Márcia Prezotti Palassi
(Universidade Federal do Espírito Santo/ES)

Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór
(CEDEPLAR/UFMG)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Aos que contribuem para a democracia na Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

Em especial, ao professor e orientador Doutor Ivan Beck Ckagnazaroff, pelo apoio, solicitude e confiança.

Aos professores com quem convivi durante o curso, em nome de Alexandre de Pádua Carrieri, Ana Paula Paes de Paula, Fernando González Rey e Márcia Prezotti Palassi.

Aos servidores e administradores públicos do Governo do Estado do Espírito Santo, do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) que apoiam e incentivam a formação profissional no serviço público.

Aos participantes das conversações que redundaram nesta tese: Latussa e Aduino (Instituto Jones dos Santos Neves); Delto, Alberto e José Carlos Freitas (Prefeitura de Vila Velha); José Fernando, Ruth, Sérgio, Flávia, Mariana, Luiz Otávio e Nádia (Governo do Estado do Espírito Santo); Gisele e Luciano (Prefeitura de Viana); Vergínia e Lorena (Prefeitura da Serra); Vanilda e Marcos (Prefeitura de Vitória); José Alfredo (Prefeitura de Guarapari); Geraldo (Prefeito de Cariacica); Janete de Sá (Deputada Estadual); Uliana (Cidadão de Vila Velha); Dauri (Associação de Moradores), e demais pessoas que participaram desta pesquisa.

A todos os colegas do doutorado: Evandro, Lélis, Ana Carolina, Nathália, Simone, Luis Cláudio, Osmar, Getúlio, Eduardo, Juliana e demais.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Fazenda, Fransé, Bruno, Geraldo, Robson, Ishimura, Rômulo, José Carlos, Denise, José Silvério e demais que contribuíram para esta pesquisa, e um agradecimento especial ao apoio do colega Gustavo Guerra.

Aos alunos, professores e diretores da Faculdade Pio XII de Cariacica, em nome dos Professores Marcelo Loyola e Dorival Izidoro.

A meus pais, Paulo e Terezinha (minha professora maior!); aos meus irmãos Carmem, Luciene, Jacinto e Jailton.

À Fábria e ao Pedro Henrique, pelo incentivo fundamental!

“Se você não planeja, uma vez eu falei isso, quase me tiraram da mesa, também não era lugar de dizer isso. Se você não planeja, o especulador imobiliário planeja pra você. Fica tranquilo!”

“A mesa da negociação da região metropolitana não é uma mesa de ganho, é uma mesa de cessão”.

Luiz Otávio (Administrador Público no Estado do Espírito Santo)

RESUMO

O **tema** desta pesquisa é a gestão metropolitana, entendida para fins deste estudo como a cooperação entre representantes do poder público local, com a participação da sociedade, com vistas à administração democrática da região ou do espaço social metropolitano onde vivem e atuam. É um estudo sobre a subjetividade das pessoas envolvidas nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória, no Espírito Santo, por meio do qual se procura compreender essa construção. Trata-se de uma reflexão que tangencia a situação da gestão nas metrópoles brasileiras, acometidas pelo vácuo de governo institucional no contexto federativo; desequilibradas pela má distribuição de recursos públicos entre os municípios; marcadas por graves problemas estruturais decorrentes do modo de produção capitalista e caracterizadas pelo insuficiente diálogo sobre a gestão democrática dessas regiões num contexto de sistema representativo de governo. O **problema de pesquisa** está assim formulado: que modos de pensar e de agir ou que configurações subjetivas predominantes repercutem na construção da gestão metropolitana? O **objetivo de pesquisa** é compreender como a subjetividade social, constituída a partir do entrelaçamento de configurações subjetivas, aparece nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória, no Espírito Santo. **Defende-se a tese** da gestão metropolitana como construção subjetivo-social, e não como uma estrutura que possa ser implantada meramente por ato legal, ou como um modelo que possa ser implantado de maneira heterônoma. Por isso, a pertinência de estudá-la a partir de outros prismas epistemológicos, além da objetividade. A **opção epistemológica** é pela Teoria da Subjetividade numa perspectiva histórico-cultural. O **referencial teórico** que sustenta esta pesquisa é a Teoria da Subjetividade, realizada a partir dos princípios da Epistemologia Qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2003; 2005). O **método de pesquisa** adotado é o estudo de caso (GONZÁLEZ REY, 1999) e o **instrumento de pesquisa** é a conversação. Os **resultados** mostram configurações subjetivas que refletem na construção e no funcionamento da gestão metropolitana em Vitória, associadas a noções de autonomia, política e cooperação; centralismo e personalismo; participação; conduta imediatista; visão heteronômica ou estruturante; visão de auto-organização administrativa; protagonismo do servidor público; subjetividade política e aprendizado histórico-cultural; interesse privado e de mercado; e gestão pública como processo. Na formação dessas configurações, estão entrelaçados diferentes modos de pensar e de agir subjetivamente conformados, entre inúmeros fenômenos humanos como mitos, sentimentos morais e éticos, emoções, retóricas, discursos, entre outros que permeiam configurações subjetivas. Antes de se mostrarem na forma de dicotomias ou fragmentos da subjetividade social, configurações subjetivas apresentam-se em rede complexa que repercutem na gestão metropolitana. A partir dos resultados, são apontados **cenários possíveis** para a gestão metropolitana em Vitória. Os resultados apontam para a quase inexistência de gestão metropolitana na região de Vitória, apesar de mecanismos legais incrementados há aproximadamente vinte anos. Paralelamente, mostram também que a participação da sociedade é ausente nas tentativas de gestão metropolitana: a sociedade simplesmente desconhece a gestão metropolitana.

Palavras-chave: subjetividade, configurações subjetivas, administração pública, gestão metropolitana.

ABSTRACT

The theme of this research is the Metropolitan management and aims to understand the cooperation between representatives of local public authorities, with the participation of society, with a view to the democratic administration of the region or metropolitan social space where they live and work. It is a study on the subjectivity of the persons involved in the processes of Metropolitan management formation in Vitória, Espírito Santo, through which one seek to understand them. It is a reflection on the situation of management in Brazilian cities, broken down by the institutional Government vacuum in the federal context; unbalanced by the uneven distribution of public resources between the municipalities; marked by serious structural problems arising from the capitalist mode of production and characterized by insufficient dialogue on democratic management in these regions in a context of representative system of Government. This thesis is oriented by the following search problem: what ways of thinking and acting and what settings prevailing Metropolitan management affect subjectively? *The goal of research* 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. Safeguarding the Metropolitan management thesis as subjective social construct and not a structure that can be deployed merely by legal act. Therefore, the relevance of studying it from other epistemological prisms, beyond objectivity. The epistemological option is by the theory of Subjectivity in a historical and cultural perspective. The theoretical framework that underpins this research is the theory of subjectivity, held from the principles of Qualitative Epistemology (GONZÁLEZ REY, 2003; 2005), and the research method adopted is the case study (GONZÁLEZ REY, 1999). The results show subjective impactful settings on metropolitan management in Vitória, associated with the quality of public administration: individualistic, authoritarian mode of conduct, systemic or structural vision, self-management, political subjectivity and historical-cultural learning. Before resemble in form of dichotomies or fragments of social subjectivity, subjective settings present in complex network that impact on metropolitan management. From the results, are singled out possible scenarios for metropolitan management in Vitória. The results point to the near absence of metropolitan management in the Vitoria metropolitan region, although enhanced legal mechanisms for nearly twenty years. At the same time, also show that the participation of society is absent in attempts to metropolitan management: society simply unaware of the metropolitan management.

Keywords: subjectivity, subjective settings, public administration, metropolitan management

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2 CONTEXTO HISTÓRICO-CULTURAL: A CIDADE E SUA GESTÃO	25
2.1. O sujeito da pólis: a política e a perspectiva da autonomia.....	28
2.2 Gestão urbana, mercado e sistema representativo de governo	33
2.3 Experiências internacionais de enfrentamento do problema da gestão metropolitana	45
2.3.1 Governança metropolitana no Canadá e nos Estados Unidos	46
2.3.2. Da América à África: centralismo, cooperação, mercado e tradição.....	50
2.3.3. Panorama da gestão metropolitana a partir de experiências internacionais.....	54
2.4. Experiências brasileiras: os arranjos de gestão em Vitória e Belo Horizonte	58
3. A GESTÃO METROPOLITANA SOB O PRISMA DA SUBJETIVIDADE	65
3.1. A subjetividade numa perspectiva histórico-cultural	66
3.2. Subjetividade política e subjetividade social na gestão pública.....	72
3.3. Epistemologia Qualitativa: produção do conhecimento.....	80
3.3.1. O cenário de pesquisa, o grupo de estudo e os momentos empíricos.....	81
3.3.2. Obtenção de informações e construção do conhecimento.....	86
3.3.3. O modelo teórico e as etapas da pesquisa	88
4. CONFIGURAÇÕES SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA	93
4.1. Autonomia, política, cooperação: “... <i>construir isso a várias mãos</i> ”	96
4.2. Personalismo, imediatismo, centralismo...: “ <i>Porque são reis do seu território</i> ”	114
4.3. É o arranjo político...: “ <i>Entrou um grupo...</i> ”	127
4.4. Pressão popular e gestão: “ <i>a população simplesmente desconhece o Comdevit</i> ”	138
4.5. Em busca de modelos: “ <i>É preciso copiar...</i> ”	155
4.6. Capacidade administrativa, planejamento...: “... <i>o problema é de gestão</i> ”	165
4.7. As finanças públicas...: “ <i>O buraco tá aqui, mas o dinheiro lá...</i> ”	188
4.8. Interesse privado e mercado: “... <i>o especulador imobiliário planeja pra você.</i> ”	202
4.9. Foco na estrutura: “ <i>Superado isso. Superada a questão do pacto federativo...</i> ”	213
4.10. O servidor protagonista...: “... <i>ai eu falei: é importante se consorciarem</i> ”	220
4.11. A gestão como processo...: “... <i>a coisa não fenece... tem o tempo social</i> ”	236
5. A SUBJETIVIDADE SOCIAL NO ESPAÇO SOCIAL METROPOLITANO .	247
6. POR UMA GESTÃO COOPERATIVA NA REGIÃO DE VITÓRIA	259
REFERÊNCIAS	265

1. INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a gestão metropolitana, entendida para fins deste estudo como a cooperação entre representantes do poder público local, com a participação da sociedade, com vistas à administração democrática da região ou do espaço social metropolitano onde vivem e atuam. Trata-se de um estudo sobre a subjetividade das pessoas envolvidas nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória, no Espírito Santo, e de como essa subjetividade repercute na construção e no funcionamento da gestão. É também uma reflexão sobre a situação da gestão nas metrópoles brasileiras: acometidas pelo vácuo de governo institucional no contexto federativo; desequilibradas pela má distribuição de recursos públicos entre os municípios; marcadas por graves problemas estruturais decorrentes do modo de produção capitalista; e caracterizadas pelo insuficiente diálogo sobre a gestão democrática dessas regiões num contexto de sistema representativo de governo. Essas quatro dimensões, a institucional, a fiscal, a econômica e a política, respectivamente, são entendidas neste estudo como uma espécie de *quadripé* da problemática que envolve a administração de uma metrópole brasileira.

No Brasil, a questão da gestão metropolitana é um debate tardio em relação ao processo urbano no País, discussão que não acompanhou a crescente complexidade das capitais brasileiras ao longo das décadas de 1970 e 1980. Debate também adiado pelos constituintes de 1988, que optaram pela ideia de que não havia necessidade de formatos institucionalizados de governo para as regiões metropolitanas, deixando aos estados federados a incumbência de viabilizarem soluções ou arranjos para a gestão de suas metrópoles, em articulação com os municípios que as compõem, decisão que acarretou novos problemas de gestão. Essas discussões vêm sendo amadurecidas principalmente após a década de 2000, a partir do resfriamento da visão municipalista predominante na Constituição de 1988 e da maior compreensão sobre a complexidade que engendra os espaços urbanos regionais que transpõem as fronteiras municipais, como expõe Gouvêa (2005).

A desconsideração acerca da gestão metropolitana pode ser constatada na falta de estabelecimento da instância metropolitana nas próprias constituições estaduais promulgadas em 1989, sendo poucas as que abordam, por exemplo, a questão da gestão e dos recursos necessários para gerir essas regiões. Essa desconsideração é problemática, pois os desafios urbanos que outrora se situavam nos limites territoriais municipais transpõem cada vez mais essas fronteiras, fazendo com que demandas nas diversas áreas públicas não sejam mais

demandas da população municipal, mas, sim, metropolitanas. Demandas que alcançam os mais diversos campos, como transportes, recursos hídricos, saneamento, meio ambiente, saúde, habitação, educação, segurança e outros.

Há nas regiões metropolitanas anseio de seus habitantes para que representantes das administrações públicas cooperem entre si por uma gestão metropolitana democrática e cooperativa, já que essas regiões são caracterizadas pela aglomeração de municípios onde os interesses de seus cidadãos se confundem, pois formam, na prática, um espaço social urbano unificado. Entretanto, se essa é uma constatação tão visível, por que a dificuldade de cooperação entre representantes do poder público no que diz respeito à gestão do espaço metropolitano? Que fatores, em dimensão subjetiva, especialmente, favorecem ou dificultam a cooperação entre os representantes políticos metropolitanos no sentido de atuarem em problemas comuns às cidades reunidas em metrópole? O conjunto de estudos sobre o tema permite considerar essas questões como consensuais entre diversos estudiosos, servindo para introduzir um problema de estudo que vem sendo amadurecido pelo pesquisador em suas inquietações cotidianas como cidadão e em sua trajetória profissional como servidor público por trinta anos. Como cidadão, morando na região metropolitana de Vitória, onde trabalha e vivencia seus problemas urbanos, cada vez mais urbano-metropolitanos. Como servidor público, lidando há aproximadamente vinte anos com a questão da distribuição de recursos públicos entre os municípios, constatando, a cada ano, a transferência progressiva de recursos dos municípios menos desenvolvidos para os municípios mais desenvolvidos.

Chama a atenção nesse processo a dificuldade de diálogo entre representantes políticos sobre uma administração metropolitana integrada, orientada ao desenvolvimento social e à qualidade de vida na região como um todo. Mesmo nos poucos momentos em que surge um fórum relevante nesse sentido, iniciativas partem do governo estadual. Iniciativas autônomas e cooperativas vindas dos representantes municipais, os que deveriam estar mais interessados na questão, são raras, assim como o são as oriundas da sociedade, em sua dificuldade para transpor as barreiras do sistema representativo de governo. O arranjo para gestão metropolitana da região de Vitória é exemplar nesse sentido, onde o que se vê é a atuação preponderante do governo estadual, deixando pouco espaço para o surgimento de expressões autônomas e cooperativas por parte dos representantes municipais. A consequência dessa ausência de cooperação recai sobre o singular: sobre o cidadão. O problema também é que a falta de aproximação entre as administrações municipais contribui para aumentar a ausência de debate em torno dos

problemas urbanos nessas regiões, já que, por si sós, representantes políticos locais não são capazes de enfrentar problemas urbanos que ultrapassam seus limites territoriais. O que se observa é que ações oriundas de decisões institucionais centralizadas não são capazes de gerar o entendimento almejado nessas regiões. Ou seja, a tentativa de se estabelecer pela lei ou forçadamente mecanismos de administração cooperativa metropolitana acabam redundando em fracasso, já que, efetivamente, esses arranjos não avançam no campo da política, do diálogo, da cooperação.

Alguns estudos sobre gestão metropolitana demonstram que o problema de falta de cooperação é comum em metrópoles de diversos países, inclusive em arranjos metropolitanos promovidos por ação governamental federal. Estudos sobre experiências internacionais e brasileiras serviram de sustentação para o que Ribeiro e Klink (2008, p. 22) chamem, por exemplo, de dificuldade de vislumbre de “[...] um modelo institucional único e ideal para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas”. Consideraram também que a riqueza e a complexidade das experiências internacionais mostram o quão imprescindível é a retomada do tema da gestão metropolitana a partir de prismas mais abrangentes e multidisciplinares na pesquisa acadêmica. Esta pesquisa busca se alinhar a ideias como essas, quando intenta-se compreender o problema da gestão metropolitana em sua dimensão histórico-cultural e pela perspectiva da subjetividade. Ou seja, busca-se entender o problema a partir do ponto de vista das pessoas envolvidas nele: *a partir do sujeito*. O que se vislumbra é aportar conhecimentos a pesquisas sobre o tema metropolitano, como é o caso da tese defendida por Garson (2007, p. 8), problematizando “[...] os obstáculos institucionais e fiscais que dificultam a cooperação dos municípios metropolitanos no desenho e implementação de políticas urbanas”. Como também é o caso da tese de Gouvêa (2005), que resvala na institucionalização constitucional de um ente federativo metropolitano, entre outras soluções. São apenas dois entre inúmeros trabalhos no amplo leque de abordagens contempladas, em que se percebe que a ênfase na cooperação e na colaboração política e institucional vem ganhando destaque, ainda que restrita ao nível representativo.

Essa tendência cooperativa, aliás, se insere na questão sobre a forma de federalismo que se deseja no Brasil: um federalismo baseado na disputa, mais próximo ao modelo americano; ou um federalismo voltado a ideias cooperativas que propiciaram a criação da União Europeia, por exemplo. Inserida que está nesse debate maior, a discussão sobre o tema da gestão metropolitana é influenciada por ele. A esse respeito, Abrucio, Sano e Sydow (2010) opinam

que a literatura em geral se divide em duas correntes no que se refere ao federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988. De um lado, há os que mostram fatores impeditivos e quase intransponíveis à cooperação. De outro, é adotada postura quase militante em favor de mecanismos que propiciem ou garantam a colaboração intergovernamental. De uma ponta a outra, o que se observa é relativo consenso entre os estudiosos do tema de que as barreiras à cooperação, seja na dimensão institucional, fiscal, cultural ou política, são firmes. Contudo, o que se nota, também, é dificuldade para se apontar aspectos hegemônicos que baseiam essas barreiras.

Ao se pretender compreender o problema da gestão metropolitana a partir do estudo dos processos de construção do arranjo de gestão na região de Vitória, pressupõe-se que tão somente heranças tradicionais clássicas que passam por temáticas como clientelismo, patrimonialismo, insulamento burocrático, corrupção, coronelismo, entre outras, não são por si sós suficientes para se compreender problemas brasileiros no campo da administração pública, como é o caso do problema da gestão das metrópoles. Por isso, a opção pela escuta do que as últimas décadas têm a dizer e o que cada região peculiarmente tem a dizer. Ou seja, ambiciona-se que, por meio da escuta dos *sujeitos* metropolitanos envolvidos no problema, seja possível compreender expressões simbólicas da subjetividade social nesses espaços metropolitanos, contribuindo para que se possa agir neles com vistas ao desenvolvimento de novos sentidos subjetivos e de novas configurações subjetivas favoráveis ao desenvolvimento de gestão democrática nessas regiões.

Defende-se a tese da gestão metropolitana como construção subjetivo-social, baseada em cooperação e em participação política, e não como uma estrutura que possa ser implantada meramente por ato legal ou como um modelo que possa ser implantado de maneira heterônoma. Daí a pertinência de estudá-la a partir de outros prismas epistemológicos, além da objetividade. É nesse sentido que este estudo intenta responder o seguinte **problema de pesquisa**: que modos de pensar e de agir ou que configurações subjetivas predominantes repercutem na construção da gestão metropolitana? **O objetivo de pesquisa** é compreender como a subjetividade social, constituída a partir do entrelaçamento de configurações subjetivas, aparece nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória, no Espírito Santo. A opção epistemológica pela compreensão do problema de pesquisa e pelo alcance do objetivo proposto é pela Teoria da Subjetividade numa perspectiva histórico-cultural, ideia desenvolvida no âmbito da compreensão de natureza humana de *sujeito* dotado de pensamento, de ação, de emoção e de linguagem (GONZÁLEZ REY, 2003, 2005). Investiga-se o problema de pesquisa,

preponderantemente, a partir dos conceitos de subjetividade social e de configuração subjetiva (GONZÁLEZ REY, 2005; 2011), na compreensão de que os variados espaços sociais de convivência humana, como o espaço sociopolítico, não podem ser vistos de maneira segregada, já que sofrem influências de outros espaços sociais e de configurações histórico-culturais regionais ou não.

O referencial teórico que sustenta esta pesquisa é a Teoria da Subjetividade e é realizada a partir dos princípios da Epistemologia Qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2003; 2005). Tais princípios são entendidos nas ciências sociais como uma busca de compreensão da pesquisa como um processo de comunicação e de diálogo, uma vez que o homem se comunica permanentemente nos diversos espaços sociais em que vive. Trata-se de uma perspectiva que, ainda que utilizada com êxito em dissertações e teses no campo da administração (FARIAS, 2007; BRUNO-FARIA, 2004, 2008; PAES DE PAULA E PALASSI, 2007), pode-se dizer que está em seu início nessa área. Quanto à ideia de se pesquisar o problema da gestão metropolitana a partir de uma perspectiva histórico-cultural, não foram encontradas referências de estudos anteriores.

O método de pesquisa adotado é o estudo de caso (GONZÁLEZ REY, 1999), cujos objetos de estudo são processos históricos de construção da gestão metropolitana em Vitória. A pesquisa se desenvolve no âmbito das relações entre sujeitos, servidores públicos e representantes políticos, envolvidos diretamente na administração e no estudo do espaço social metropolitano pesquisado: Vitória. O estudo de caso é entendido como um momento importante na produção teórica, pois, por meio dele, é possível expressar “[...] a tensão permanente entre o individual e o social, momento essencial para a produção de conhecimentos sobre ambos os níveis de construção da subjetividade” (GONZÁLEZ REY, 1999, p. 158).

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 de dados científicos em administração, nacionais e internacionais. Ao encontro desta pesquisa sobressai especialmente a dissertação de mestrado de Barbosa (2010, p. 1), que discute “[...] por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço” não sai do papel”. As reflexões feitas pela pesquisadora a levam a considerar que apenas nos momentos em que houve uma sincronia entre os principais sujeitos políticos envolvidos no problema, principalmente representantes municipais e estaduais, é que se conseguiu avançar na construção e na implementação de ações cooperativas entre os municípios daquela região. No entanto, o que o trabalho de Barbosa (2010) parece deixar latente é a necessidade de se aprofundar mais no

estudo das relações entre esses sujeitos, dos momentos em que conseguiram avançar rumo à cooperação e, principalmente, de fatores que foram determinantes para esses avanços, questões abordadas nesta pesquisa.

Esta pesquisa justifica-se ainda pelo fato de estudiosos reconhecidos sobre o tema defenderem a necessidade de seu estudo a partir de novos prismas teóricos. Leva-se em consideração, assim, 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 em sua contribuição para o aporte de novos conhecimentos aos já obtidos por meio de pesquisas científicas sobre o tema, desenvolvidas principalmente a partir de abordagens institucionais, econômicas, políticas e fiscais, podendo contribuir ainda para o rompimento de dicotomias entre abordagens objetivistas e subjetivistas.

Rolnik e Somekh (2000), ao comentarem a respeito da criação em lei da região metropolitana de São Paulo, enfatizam que a falta de um marco jurídico não é o principal impedimento para a existência de uma região metropolitana e argumentam que, ao reforçar a autonomia municipal, a Constituição de 1988 gerou novos problemas políticos à gestão das várias regiões metropolitanas brasileiras. Nessa esteira, considera-se que este estudo pode contribuir para despertar a discussão sobre temas como diálogo e cooperação no espaço político metropolitano e propiciar a produção de subjetividades e de soluções inovadoras para o problema. Soluções que possam transpor esses problemas de ordem legal e institucional, por exemplo. A perspectiva da subjetividade pode contribuir para o aparecimento de novos debates no sentido de desenvolvimento de uma gestão metropolitana baseada no diálogo e na cooperação e com vistas ao surgimento de propostas de gestão horizontalizadas, como sugerem Rolnik e Somekh (2000) e outros estudiosos. Defende-se que a perspectiva da subjetividade pode concorrer para o surgimento de novos sujeitos políticos e de novos tecidos sociais capazes de dar vida a formas inovadoras de se fazer política e abrir novas visões sobre o potencial que a produção de subjetividade tem para auxiliar na construção de organização social.

Esta tese se desenvolve em seis partes. A primeira é esta introdução, em que são apresentados o tema, o problema e conceitos associados à ideia de gestão metropolitana. Em seguida, problematiza-se o tema buscando suporte em pesquisas e na própria experiência do pesquisador. Procura-se ainda justificar e apresentar a relevância do estudo e faz-se breve apresentação do referencial teórico e metodológico que o sustenta: a Teoria da Subjetividade e a Epistemologia Qualitativa.

A segunda parte tem o objetivo de contextualizar histórica e culturalmente a cidade e sua gestão, buscando apresentar um conjunto de situações de natureza política, social e econômica sob o qual as cidades e a ideia de gestão urbana se desenvolveram até os dias atuais a partir do capitalismo. Assim, procura-se discorrer sobre o processo histórico de urbanização na conjuntura de nascimento e do crescimento do ideário capitalista e de sua relação com o sistema representativo de governo, configuração hegemônica que conforma o crescimento e a realidade social urbana. Também é apresentado um panorama das experiências internacionais de gestão metropolitana, para em seguida introduzir experiências brasileiras, focando as de Belo Horizonte e Vitória, selecionadas pelo pesquisador em vista de algumas características que têm em comum. Agregada a essa discussão está a ideia de cooperação nas metrópoles, base do conceito de gestão metropolitana adotado neste estudo, que enfatiza a cooperação.

Na terceira parte é apresentado o referencial teórico e metodológico que sustenta esta pesquisa, procurando inicialmente situar a perspectiva ontológica e epistemológica que a orienta. Em seguida, são aportadas ideias centrais da Teoria da Subjetividade e da Epistemologia Qualitativa, desenvolvidas por González Rey (2003; 2005). São enfatizados os conceitos de sentidos subjetivos, de configuração subjetiva, de subjetividade social e de subjetividade política que embasam a interpretação das informações obtidas nos momentos empíricos. Em seguida, são detalhados os caminhos metodológicos seguidos para formação dos grupos de pesquisa, para condução dos momentos empíricos e para a construção de conhecimento acerca do problema estudado. O desenvolvimento do referencial teórico parte especialmente da noção de sujeito e de autonomia e passa pela concepção epistemológica da ideia de resgate da concepção de sujeito, na acepção de González Rey (2005). O conjunto de acepções epistemológicas, teóricas e metodológicas apresentadas nesta terceira parte servem como base de sustentação para a interpretação de informações obtidas ao longo da pesquisa, cujas principais acepções são as de configuração subjetiva e de subjetividade social (GONZÁLEZ REY, 2003; 2005).

A quarta e a quinta parte são destinadas ao desenvolvimento da pesquisa. Por meio do uso de indicadores de sentidos subjetivos, procura-se paulatinamente levantar, a partir da interpretação das expressões dos sujeitos de pesquisa, hipóteses que revelem modos de pensar e de agir e de outros fenômenos sociais associados aos processos históricos de construção da gestão metropolitana em Vitória. No decorrer desse processo de interpretação, as hipóteses vão sendo confirmadas ou não, para serem apresentadas na forma de configurações subjetivas, a fim de

compreender como a subjetividade social aparece nos processos de construção da gestão do espaço social metropolitano em Vitória.

Na sexta parte são desenvolvidas considerações gerais sobre a pesquisa, procurando apontar, principalmente, cenários possíveis para o futuro da gestão metropolitana no espaço social estudado. Também são apresentados limites, dificuldades e potenciais nesta pesquisa, que abrem possibilidades para a realização de estudos futuros. São abordadas expectativas do pesquisador com seus resultados, e enfatiza-se o potencial revelado pelo referencial teórico e metodológico adotado para os estudos organizacionais.

2 CONTEXTO HISTÓRICO-CULTURAL: A CIDADE E SUA GESTÃO

O propósito deste capítulo é apresentar um contexto no qual está inserido o tema da gestão metropolitana, contexto em que se desenvolveram as cidades e a gestão urbana. A ideia é introduzir o problema de pesquisa, o que se intenta fazer numa visão crítica e a partir do marco de crescimento das cidades e de sua gestão na consolidação da hegemonia capitalista, notadamente a partir do século XIX. Ressalte-se que este capítulo não se trata de referencial teórico para interpretação das informações produzidas nesta pesquisa, mas de um breve contexto filosófico, cultural e histórico que tangencia o tema pesquisado: a gestão da metrópole.

Preliminarmente, são introduzidas algumas reflexões no campo da política, da autonomia e da democracia, buscando inspiração em acepções clássicas de autores como Arendt (1997; 2007) e Castoriadis (1982; 2007), haja vista que a ideia de cooperação inserida no conceito de gestão metropolitana neste estudo associa-se à ideia de emancipação. Em seguida, são abordados ideários que conformaram decisões que determinaram a trajetória histórica das cidades e de sua gestão, especialmente os de mercado e de sistema representativo de governo. Ao final, é exposto um panorama da situação da gestão em algumas metrópoles no Brasil e no mundo.

O propósito é levantar subsídios para reflexões sobre o atual problema da gestão metropolitana, com vistas à criação e à construção de novas formas de gestão inspiradas em valores como o da democracia, da autonomia, da cooperação, da política. O resgate de significados como os de política e de autonomia pode ser visto como uma tentativa de abertura de um campo de sentido para se pensar a gestão metropolitana baseada na cooperação. A cooperação se dá por meio da política em sua acepção de diálogo em busca do interesse comum. O contexto apresentado reflete a tentativa de posicionamento *crítico* do pesquisador frente ao problema da gestão metropolitana.

No que é conhecido como mundo ocidental, as cidades foram se conformando no contexto do ideário capitalista. Com o crescimento da adoção do sistema representativo de governo, formase uma espécie de configuração social resultante da combinação modo de produção e acumulação capitalista e representação democrática. Conforme as condições econômicas e o grau de maturidade política em determinado período e em determinada região, as consequências dessa configuração sobre as cidades tenderão mais ao interesse comum ou ao privado. Em geral, a visão predominante que dita rumos para as cidades emerge do magma modernidade,

racionalidade e economia capitalista. Assim, a visão da cidade é uma visão exteriorizada e objetivada: construções, organizações, instituições, burocracia. A ideia de fábricas de morar, ainda materializada no Brasil e em muitos países, estampa essa realidade.

Nesse bojo, entretanto, visões subjetivistas sobressaem, como a de Santos (1965), que compreendia a cidade como um organismo vivo e dotado de uma complexidade de funções capazes de atender necessidades da população urbana, nacional ou regional. Visão que fazia coro com outras da década de 1960, quando surgiram reflexões mais profundas sobre a condição preocupante das populações nas cidades. Entretanto, foi mesmo a partir da década de 1970 que uma série de obras de autores críticos começaria a influenciar significativamente o pensamento contemporâneo urbanista. Lefebvre (2006, p. 3) se destacaria com sua compreensão urbanística elaborada a partir da hipótese de que “[...] a crise da realidade urbana é a mais importante, mais central do que qualquer outra crise”. É considerável a atualidade de seu pensamento, com o termo realidade metropolitana ganhando cada vez mais ênfase.

Historicamente, o interesse pela construção de uma ciência urbana se dá a partir do questionamento da cidade industrial e da própria sociedade capitalista, que emergiu no contexto econômico e social dos países desenvolvidos. Ou seja, é desse contexto que resulta um novo campo de estudos e pesquisas, o urbanismo, uma disciplina de caráter reflexivo e crítico e com pretensões científicas. No Brasil, a evolução da gestão e do planejamento urbano é marcada pelo acompanhamento de ideias desenvolvidas em países capitalistas centrais, sem levar muito em consideração a grandeza de sua desigualdade social, como expõe Monte-Mór (2008). E, como reflete Habermas (2012a, p. 13), é difícil entender que essa realocação de problemas legados pelo ideário capitalista possa acarretar “[...] novos estímulos; ou seja, é difícil entender que se possam gerar estímulos com esquivanças diante dos problemas, empurrados de lá para cá [...]”.

Para Lefebvre (1999), o ponto de partida para apresentação da *problemática urbana* é o processo de industrialização, propulsor secular das transformações na sociedade. A vida moderna e racional é caracterizada pela industrialização que vai preponderantemente condicionar o planejamento e a gestão da cidade, exigindo para tal grande parte dos investimentos públicos financiados pelos cidadãos. Esse ideário hegemônico capitalista vai ainda quase impor aos representantes políticos a responsabilidade pela discussão e eleição de alternativas que enfrentem os problemas urbanos nas diversas áreas, desde que alinhadas ao funcionamento do mercado.

Com a obra *A questão urbana*, publicada em 1972, Castells (1983, p. 53) abordaria mais diretamente o problema da formação das metrópoles nos países industriais capitalistas. “É por meio da análise do processo de produção de uma nova forma espacial, a região metropolitana, que toda problemática de organização do espaço nas sociedades capitalistas é recolocada em questão”. Para Castells (1983), estava-se diante de uma inovação em relação a outras formas urbanas, que ia além da compreensão simples de que essas regiões significavam apenas um crescimento da dimensão e da densidade dos aglomerados urbanos. Harvey (2010) enfatiza que foi a partir da década de 1970 que as transformações econômicas e sociais se aceleraram, especialmente com o advento da globalização e da reestruturação do modo de produção capitalista. A partir de então, “[...] aprofundam a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização, economia, território, Nação e Estado” (RIBEIRO, 2007, p. 21). Contudo, esse quadro apresenta também antecedentes seculares associados ao pensamento hegemônico capitalista, já que a urbanização é um processo que se dá a partir do surgimento e do crescimento do modo de produção capitalista, que vai se aproximando e até se apropriando relativamente do sistema representativo de governo, notadamente no último século XX. A situação atual de crise em que se encontram as cidades e metrópoles no mundo, marcadas pela fragmentação e pelo conflito, como caracteriza Ribeiro (2004a), reflete a natureza excludente e concentradora da ideia de mercado, mas também a incapacidade dos sistemas de governo para confrontarem satisfatoriamente as mazelas sociais geradas pelo ideário capitalista.

Ou seja, de um lado, a ideia de sistema representativo de governo parece se apresentar cada vez mais consensual como mecanismo de organização social. De outro lado, porém, emite sinais claros de insuficiência para arcar com promessas feitas em seu bojo e por meio das quais sobrevive, como, por exemplo, a promessa de enfrentar a grave crise social contemporânea marcada pela profunda desigualdade da distribuição da riqueza e da prestação universal de serviços públicos, crítica que vem se afirmando com maior peso no campo da economia política nos últimos anos. A configuração resultante da confundibilidade entre ideário do mercado e representação política vai preponderantemente conformando a realidade social e urbana, consistindo numa espécie de subjetividade social (GONZÁLEZ REY, 2005) que vai determinando o presente e o futuro das cidades e metrópoles subordinadas ao ideário capitalista.

2.1. O sujeito da pólis: a política e a perspectiva da autonomia

Para Arendt (2002), a vida política se dá sempre entre os seres humanos, pois a ação humana sempre depende da presença dos demais seres humanos. É por essa razão que existe o vínculo entre atuar e estarem juntos, o que requer para a prática social a pluralidade de uma comunidade que habita e convive num espaço público. Pluralidade que é entendida como *pluralidade na igualdade* e *pluralidade na diferença*. Na igualdade que permite aos seres humanos se reconhecerem enquanto iguais dentro de uma mesma espécie. Igualdade que não aquela no plano das leis e do direito positivista, mas no plano da existência. E pluralidade na diferença que permite aos seres humanos recuperar sua subjetividade, suas maneiras singulares de apropriação biográfica de sentidos que lhes são comuns. Os sujeitos da pluralidade convivem nessa dialética (ALVARADO *et al.*, 2008).

Sólo en este juego entre lo singular y lo común, lo que me diferencia y lo que me hace igual, soy capaz de reconocerme plural en lo común, soy capaz de reconocer que mis sentidos y mis apropiaciones identitárias no se agotan en mi biografía, sino que me obligan a mi vida en común, al entre nos, es decir, me hacen sujeto político (ALVARADO *et al.*, 2008, p. 32).

A visão de sujeito e de política a partir da perspectiva da autonomia ganha sustentação na ideia de Arendt (1997, p. 31) de que “[...] nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos”. Essa dependência que os seres humanos têm de vivência mútua implica um desenvolver de reflexões e de ações voltadas a propriedades de organização da vida em coletividade, como é o caso da busca pela organização social e política nos espaços metropolitanos, questão cada vez mais urgente no cenário mundial. A visão do ser humano como sujeito capaz de construir suas próprias alternativas abre perspectiva à construção de soluções de organização da vida em sociedade inexistentes, desconhecidas ou sequer imaginadas na história da humanidade. Na qualidade de sujeito, o indivíduo é capaz de estabelecer cada vez mais e maiores responsabilidades nos diferentes espaços de sua experiência pessoal.

Na busca por novas alternativas se insere o resgate de formas de organização ou gestão social históricas, bem-sucedidas e duradouras. De um ponto de vista filosófico, é possível dizer que se trata de uma discussão que se justifica por si mesma; a discussão sobre como melhor organizar a vida em sociedade tem um valor próprio, com diz Arendt (1997), enfatizando que

o sentido da política reside na liberdade. Ainda que tenha vivido no âmago da inconsequente Segunda Grande Guerra Mundial (ARENDR, 2008), ela se forjou na crença sobre a ação do homem: em sua capacidade de criar o imaginável, o improvável, como o foi a criação da política. Essa invenção humana, a política, fundamenta-se no caráter plural do ser humano, e seu objetivo é servir de instrumento para que os seres humanos se organizem e se regulem para conviverem na diferença e, não, na igualdade. É assim que política e democracia constituem construções subjetivas que se justificam por seu valor próprio. As atividades humanas são estabelecidas pelo fato de que os seres humanos vivem juntos,

[...] mas a ação é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens. [...] Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem; nenhum animal nem um deus é capaz de ação, e só a ação depende inteiramente da constante presença dos outros (ARENDR, 1997, p. 31).

No pensamento grego, a capacidade humana de organização política difere e é oposta à associação natural constituída pela casa e pela família. Arendt (1997) chega ao ponto de defender que

[...] o surgimento da cidade-Estado significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bio politikos*. É com a fundação da cidade-Estado grega que o homem passa a ter na prática sua vida na esfera pública, na ação e na expressão. O ser político e o viver na *polis* significavam que as decisões eram tomadas mediante palavras e persuasão, e não pela força: a violência é o ato pré-político de libertar-se da necessidade da vida para conquistar a liberdade no mundo (ARENDR, 1997, p. 40).

Nos dias atuais, o desenvolvimento da política também passa por essa espécie de libertação da política aprisionada em configurações subjetivas históricas e culturais que desgastam e degradam a ação política e a própria acepção original de política e de democracia, aspectos que precisam ser levados em conta na discussão da gestão das metrópoles. Ao tratar das tramas da subjetividade política e dos desafios para a formação cidadã dos jovens na Colômbia, Alvarado, Ospina e Muñoz (2008, p. 32) ressaltam esse aprisionamento da política e da democracia em seu país, que serve para interpretações em outros países.

El totalitarismo encubierto en nuestra democracia colombiana, precisamente lo que intenta es anular nuestra pluralidad, aquello que nos diferencia y lo que nos hace comunes, por la vía de la soledad, el individualismo y el repliegamiento a la vida privada, volviéndonos superfluos, destruyendo los lazos de solidaridad, cerrando cada vez más el círculo ético (informantes), silenciando – porque cuando se silencia a alguien también se lo inmoviliza –, desterritorializando y haciendo que se pierda la identidad (desplazamiento forzado), dejando sin sentido y contenido el discurso de los derechos que nos “hacen iguales.

O afastamento de padrões sociais autoritários, seja em que espaço social for, bem como a busca por novas formas de gestão e organização social, no que se inclui a gestão urbana, passam pelo resgate de subjetividades políticas que permeavam, por exemplo, o espaço público gênese da democracia desenvolvido pelos gregos antigos. Um espaço no qual as pessoas se reuniam para discutir o que a instituição da sociedade deveria realizar: seres humanos vivendo com saber voltado ao bem comum, como fala Castoriadis (2007), ao mencionar os gregos como embrião da democracia. No período em que desenvolveram sua experiência de democracia, os gregos não viviam num Estado único, com governo único. A Grécia clássica era formada por centenas de cidades independentes, ladeadas de áreas rurais, que se constituíam estados soberanos, cidades-Estado como ficaram conhecidas, das quais, a mais famosa é Atenas. Em 507 a.C., os atenienses implantaram um governo democrático popular que durou aproximadamente 200 anos, até serem subjugados pelos vizinhos mais poderosos do norte, da Macedônia (DAHL, 2001). A experiência ateniense teve e tem influência notável na filosofia política e é considerada por muitos pensadores como o primordial e maior exemplo de democracia participativa ou de democracia direta. Lá está a origem do significado da expressão *verdadeira democracia*, que, se não desaparece, se desgasta com o advento da modernidade, da racionalidade e do modo de produção e de acumulação capitalista.

O governo democrático ateniense poderia ser considerado mais complexo do que formas atuais. A julgar, porém, pelo longo tempo que durou, pela forma com que foi destruído e pelas conquistas que realizou, notadamente no campo da autonomia, da reflexão e da participação, a interpretação deve ser outra. Para se ter uma ideia, no governo ateniense, as reuniões para discussão dos assuntos da cidade se davam em praça pública, abertas à participação de qualquer um *considerado* cidadão (escravos, mulheres e estrangeiros eram excluídos dessa condição). Para conduzir a assembleia, ou para o exercício de deveres públicos, realizavam-se sorteios. Dahl (2001) enfatiza que, pelo menos uma vez na vida, um cidadão poderia ser escolhido para o exercício de uma função pública importante. Seria como se hoje prefeitos ou juízes fossem escolhidos por sorteio.

Acima do próprio senado havia a assembleia do povo. Esta era verdadeira e soberana. [...] A assembleia era convocada pelos prítanes ou estrategos. [...] O povo se sentava em bancos de pedra. Sobre uma espécie de estrado elevado ficavam os prítanes ou os proedros que presidiam a assembleia (FUSTEL DE COULANGES, 2009, p. 259).

Antes de iniciados os trabalhos, porém, o povo ou algum representante amaldiçoava os que porventura viessem a dar maus conselhos, que pretendessem alterar os decretos ou as leis ou

revelar segredos ao inimigo. Em seguida, o arauto declarava de que assunto a assembleia deveria se ocupar e o que era apresentado já havia sido estudado e discutido pelo senado e cabia ao povo rejeitá-lo ou admiti-lo. Após ler o projeto, o arauto perguntava quem queria tomar a palavra, e os oradores subiam à tribuna conforme suas faixas de idade (FUSTEL DE COULANGES, 2009).

Todo homem podia discursar, sem distinção de fortuna ou profissão, mas sob a condição de que apresentasse provas de estar no gozo de seus direitos políticos, de não ser devedor do Estado, de ter costumes puros, de estar legitimamente casado, de possuir bens de raiz na Ática, de ter cumprido todos os seus deveres em relação aos seus pais, de ter executado todas as expedições militares para as quais fora convocado e de não ter deixado no campo de batalha seu escudo em nenhum combate (FUSTEL DE COULANGES, 2009, p. 260).

A experiência grega foi paradigmática. Naquele período, na Grécia clássica, estavam acumuladas condições históricas e culturais propícias a sua concretização. Pela primeira vez na história da humanidade, há registros de pessoas se reunindo para pensar a vida pública na cidade, refletindo sobre seus problemas e ameaças e deliberando em conjunto sobre o que fazer para alterar a realidade da vida na cidade, num verdadeiro fazer e refazer humano da realidade social. Para o senso comum da modernidade, experiências análogas podem ser inviáveis para os dias atuais, mas aquelas experiências continuam inspirando a criação de novas formas democráticas de organização social.

Arendt (1997) lembra que a cidade-Estado grega não existia em sua localização física, mas, sim, na organização da comunidade, resultado da ação e do diálogo em conjunto, e o seu verdadeiro espaço reside entre as pessoas que vivem juntas com esse objetivo. A ideia de Hannah Arendt de que o sentido da política é o da liberdade e o da espontaneidade humana provém de sua lembrança da antiga *polis* grega, ideia também alicerçada em sua crença por um projeto que pode ser efetuado novamente. Trata-se de um projeto que não precisa ser realizado de vez ou em proporções globais. Trata-se de um projeto de autonomia que pode ser desenvolvido em algum lugar e a partir de algum momento. O fato é que a experiência ateniense não deve ficar lembrada na história como um acontecimento raro e único a ser preservado como peça rara em um museu da realidade e da organização social.

Nesse sentido, a busca por novos modos de gestão metropolitana pode passar pelo resgate de concepções democráticas que materializaram aquela experiência grega de organização política e social. Mesmo apesar de todas as experiências contrárias vividas por Hannah Arendt, diz Lafer (2000, p. 11.), no âmago do horror da guerra, do totalitarismo e da perseguição insana,

“[...] ela jamais perdeu sua confiança básica na possibilidade de o homem atuante começar de novo, de fazer a coisa diferente”, pois, enquanto forem capazes de ação, os homens serão também capazes de fazer o improvável e o incalculável, como sempre gostava de dizer. Lafer (1979) também interpreta que a liberdade em Hannah Arendt está associada à *polis* grega e significa liberdade para participar de forma democrática do espaço público da palavra e da ação.

Que a ideia de a política ter necessariamente alguma coisa a ver com a liberdade, depois de haver nascido pela primeira vez na *polis* grega, conseguir perdurar através dos milênios é tanto mais notável e confortador porque quase não existe outro conceito no pensamento e na experiência ocidental que se tenha transformado tanto e também enriquecido tanto no decorrer desse espaço de tempo (ARENDDT, 2007, p. 52).

Esse projeto revolucionário visualizado por Hannah Arendt é presente no projeto de autonomia de Cornelius Castoriadis, a partir de seu rompimento com a ideologia socialista e de sua rejeição à democracia representativa, que acreditava estar longe de ser a verdadeira democracia, pois, em sua opinião, os representantes se autorrepresentam ou representam interesses particulares. Afirmava ainda que, no sistema representativo, as pessoas acabam habituando-se a seguir opções de outros que lhes são apresentadas, e a votar por elas. Contudo, como não são *idiotas*, acreditam cada vez menos, mas concomitantemente apáticas.

Castoriadis (1982; 1992) interpretava na máxima da psicanálise proposta por Freud - *Onde era o Id, será o Ego*- a noção de que “[...] a autonomia seria o domínio do consciente sobre o inconsciente” (CASTORIADIS, 1982, p. 123). Em vida, uma de suas ideias básicas foi a da autogestão ou auto-organização. A partir de 1982, ele se dedica à Grécia Antiga, em busca das raízes de um projeto de autonomia para os dias atuais. Uma das fontes reais de maior inspiração e de seus trabalhos estava lá, especificamente, na invenção da democracia pelos gregos. Sua fixação sobre a ideia de autonomia e autogestão social ajuda a entender o processo de crítica e rompimento com interpretações marxistas estruturantes, pois defendia que a natureza dos problemas sociais não residia fundamentalmente na economia. Entendia que a crise da sociedade contemporânea não era única e nem essencialmente econômica, mas crise do conjunto da vida social, de suas instituições e de suas significações. Suas ideias constituem base teórica robusta para a superação do problema da representação na democracia, tema crucial na política moderna desde as revoluções, que implica nada menos que uma decisão sobre a própria dignidade da atividade política propriamente dita, como reflete Arendt (1988).

O professor Celso Cândido é um árduo defensor da democracia direta. Em seu trabalho, *A construção da ágora virtual*, procura rebater os argumentos que pretendem desconstituir a ideia

e a possibilidade efetiva da instituição da democracia direta no contexto de sociedades contemporâneas. Celso Cândido (CÂNDIDO, 1997) vislumbra, como na *Ágora* de Atenas, a reunião de todos os cidadãos em uma praça pública virtual, o que pode ser viável pelos meios tecnológicos de informação nunca antes experimentados pela sociedade. Segundo o professor, a construção da verdadeira democracia implica a construção da *Ágora Virtual*. A questão da democracia direta é relativamente a questão da autonomia, ou seja, da autoinstituição da sociedade. Segundo ele, “[...] é apenas no campo de um regime democrático que o exercício da autonomia individual e coletiva pode ser o ‘princípio supremo’ de uma determinada sociedade” (CÂNDIDO, 1997).

Cornelius Castoriadis deixou uma percepção clara do papel da autonomia e da autogestão para o desenvolvimento de uma forma inovadora de sociedade mais livre e justa. Suas ideias constituem contribuição inestimável ao processo de transformação da sociedade, pela possibilidade concreta de serem usadas por sujeitos que buscam essas transformações. Nisso reside a grandiosidade de seu pensamento: é original, inovador, revolucionário e aplicável à realidade. A operacionalização da autonomia é questão menor quando se compreende o seu significado e sua importância para a construção de uma nova sociedade.

O desenvolvimento de novos modos de gestão e organização do espaço social metropolitano passa pelo resgate dessas acepções históricas de sujeito, de política e de democracia calcadas na autonomia. Se eles não carregam a força suficiente para transformações *radicais* necessárias no campo da política, principalmente, guardam no campo da teoria e da prática inspirações essenciais à criação e à transformação de práticas de organização política e social. Como diz Vidal-Naquet (2002, p. 191), “[...] cada vez que retorna o debate sobre o regime democrático – a última vez foi durante o belo mês de maio de 1968 – é, de qualquer forma, para Atenas que nos voltamos com esperança e ilusão”.

2.2 Gestão urbana, mercado e sistema representativo de governo

A trajetória da cidade e de sua gestão a partir do advento da modernidade, da racionalidade e da acumulação capitalista não guardam aproximações com a democracia, marcadas que estão pela heteronomia. Mumford (2008) compreenderia que a nova cidade, notadamente a partir do século XIX, nasceria da combinação mina, fábrica e ferrovia: a *Coketown*. O século XIX, em

alguns países europeus, em termos urbanos, foi marcado pela destruição e pela desorganização no interior das grandes cidades. A força propulsora daquele século, o ideário industrialista, fabricou um ambiente urbano degradado jamais visto na história da humanidade, em que até mesmo bairros habitados pela classe dominante eram imundos e congestionados. Saiu-se de um período da agricultura para a mineração, necessária à sustentação do industrialismo.

O problema é que a agricultura permite um equilíbrio com a natureza, mas a mineração não. “A mineração representa, assim, a própria imagem da descontinuidade humana, hoje presente, amanhã desaparecida, hoje febril por causa do lucro, amanhã esgotada e abandonada. [...] A fábrica passou a ser o núcleo do novo organismo urbano”, expõe Mumford (2008, p. 536), descrevendo que os rios tornavam-se esgotos; as habitações dos trabalhadores eram péssimas e, às vezes, podiam ser comparadas a chiqueiros; o lixo invadia tudo, até se putrefazer e ser levado por alguém para servir de esterco. Inclusive as classes sociais mais abastadas ou mais favorecidas viviam em habitações aviltadas. Mumford (2008, p. 540) enfatiza que o *laissez-faire* havia destruído, ainda mais que o absolutismo,

[...] a noção de uma política cooperativa e de um plano comum. A cidade paleotécnica era uma realidade que os filisteus, apanhados na sua teia de sonhos utilitaristas, ora negavam como exagero sentimental, ora saudavam com entusiasmo, como sinal indiscutível de “progresso”.

Em sua obra, *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, publicada em 1845, Engels (1986) registrou seu testemunho de que a situação dos operários passava dos limites do desumano por volta de 1840. Engels (1986) considerava as grandes cidades e as metrópoles - Londres já era uma metrópole de mais de três milhões de habitantes na época - ambientes que bem caracterizavam o capitalismo, em que a exploração das pessoas e a competição desmedida se apresentavam em sua forma mais primária. Dizia que o que havia escrito sobre Londres também era verdade para as outras cidades, como Manchester, Birmingham e Leeds. Em seu livro, Friedrich Engels relata condições da população nas cidades de Edimburgo, Nottingham, Leicester, Derby, Sheffield e outras.

Em toda parte, indiferença bárbara, dureza egoísta, de um lado, e miséria indescritível, por outro, em toda parte guerra social, a casa de cada um em estado de sítio, em toda parte pilhagem recíproca com cobertura da lei e tudo com um cinismo e uma franqueza tais que nos assustamos com as consequências do nosso estado social. [...] dado que o capital, a propriedade direta ou indireta das subsistências e dos meios de produção são as armas com que se luta nesta guerra social, é claro que o pobre suporta todas as desvantagens de tal situação; ninguém se preocupa com ele (ENGELS, 1986, p. 36).

A obra de Engels (1986) é para ser vista em sua época, é verdade, mas é assustador que, aproximadamente cinquenta anos após sua publicação, o urbanista Patrick Geddes fizesse o desabafo: “— Cortiços, semicortiços e supercortiços – a isso chegou a evolução das cidades” (MUNFORD, 2008, p. 516). E mais de cem anos depois, Davis (2006) resgatasse novamente Patrick Geddes para abrir seu livro e caracterizar a evolução das cidades no século XX: favela, semifavela e superfavela. A visão de *planeta favela* de Davis (2006) se parece a uma versão futuroológica ampliada do livro escrito por Engels (1986). Uma espécie de premonição sinistra para o século XXI da tragédia urbana ocorrida nos séculos XIX e XX nos países capitalistas. É incrível que, passados cerca de 150 anos do testemunho de Engels (1986), o americano Mike Davis relate situações urbanas atuais que se igualam e até superam condições sociais desumanas daquela metrópole londrina.

Essa relação entre o crescimento histórico da ideia de mercado e a conformação progressiva do espaço urbano e de sua gestão à expressão da ideologia capitalista tem sido objeto de intensos estudos. Essa apropriação transformou o urbano e as metrópoles em um subproduto do modo de produção capitalista, com direito a seus ingredientes históricos: esgarçamento do tecido social, desigualdade profunda, privação da subjetividade, aniquilamento da cultura, fragmentação, conflito. E é sob esse contexto que a gestão e o planejamento urbano no mundo ocidental são praticados ao longo da história: ou por pessoas ou grupos visionários (o que vai acontecer mais fortemente a partir do final do século XIX), mas também por profissionais que adquiriram conhecimentos por meio da educação formal (o que viria a acontecer mais fortemente a partir dos anos 1950) (HALL, 2009). As cidades centros nevrálgicos dessas duas situações, cidades da imaginação ou do amanhã, assim chamadas por Hall (2009), são Londres e Nova York, de onde saíam ideias que seriam copiadas ou reinterpretadas por gestores e planejadores urbanos no mundo.

Assim, durante o desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista, o espaço foi sendo integrado como elemento notável ao processo de acumulação de riqueza: desde a atividade arcaica e simples de mercantilismo da terra (subordinando-a, como a outro produto ou bem qualquer, ao interesse e ao ganho); até às formas mais aprimoradas de sua fragmentação (para ser comercializada em lotes ou em verticalização). Transformando o subsolo e o próprio ar em terrenos, o espaço passa cada vez mais a fazer parte da logística de valorização do capital (BOTELHO, 2007, p. 22).

Rosanvallon (2002) expõe que a ideia de mercado se confunde com a própria história do liberalismo e é seu fio condutor, já que atravessa discussões históricas da modernidade, apresentando-se como certeza básica para a organização da sociedade. Essa certeza vai se renovando indefinidamente, conformando a ela a gestão urbana. O avanço do capitalismo neoliberal a partir dos anos 1970 vai subordinar cada vez mais a tomada de decisões na administração pública em inúmeras áreas. Esse condicionamento deixa assim à administração pública margem restrita para investimento em outras possibilidades de sociabilidades fora do domínio cultural do mercado e do consumo. Dessa maneira, os governos locais vão se posicionar entre o atendimento às necessidades da população, cada vez mais crescentes e decorrentes das próprias contradições capitalistas, e o atendimento às necessidades do desenvolvimento do mercado por meio de variados mecanismos de gestão e planejamento urbano.

Souza (2010, p. 46) opina que “[...] planejamento e gestão são termos distintos e complementares”. O planejamento remete ao futuro, enquanto a gestão está relacionada à execução e à atenção ao cotidiano. O planejamento em si não pode ser objeto de crítica ou desconfiança, pois não pensar o futuro é tornar-se prisioneiro das circunstâncias. Como também pensa Souza (2010), em menção a Matus (1996), a negação do planejamento é a negação da possibilidade de escolher o futuro, o que levaria a aceitar qualquer futuro. A gestão seria então executar o necessário para se alcançar o futuro escolhido. Quando condicionada à certeza básica da ideia de mercado para a organização da sociedade, a administração pública abdica de seu papel estatal de escolha de um futuro, e esse futuro fica à deriva.

Souza (2010) questiona a ênfase que se dá à prática nas ciências sociais e a negligência à dimensão política. Defende que uma perspectiva cientificista deve se basear na premissa da pesquisa básica como suporte para elaboração de propostas de intervenção. Condicionado a esse questionável contexto, pensa o autor, o risco é que profissionais planejadores e gestores das cidades e das metrópoles fiquem limitados a respaldar interesses específicos embutidos em decisões previamente tomadas no âmbito governamental, embaladas ou ornamentadas equivocadamente em discursos científicos. Para o autor, a visão *pretensamente* cientificista de planejamento e de gestão urbana pleiteia adicionar exclusivamente e, às vezes, *à força*, qualidade para o espaço urbano. O que se verifica, no entanto, por meio de simples olhar sobre as características de cidades e metrópoles, é o exercício de um papel acrítico por parte de governantes, gestores e profissionais envolvidos. As decisões estão quase sempre voltadas aos

interesses dos grandes grupos e corporações que dominam o mercado capitalista e subordinam intensivamente governantes, especialmente os situados na dimensão local.

O fato é que o planejamento urbano tem sido marcado desde seu surgimento por concepções heterônomas, o que é considerado motivo de seus inúmeros insucessos e que o tem se tornado alvo de críticas por diferentes correntes de pensamento, opina Souza (2010). No campo do que é considerado urbanismo moderno ou modernista, dominado pela racionalidade e pelo ideal capitalista, proliferam abordagens diferenciadas e concorrentes de planejamento urbano, que influenciaram e influenciam em maior ou menor grau várias experiências no Brasil por exemplo. Souza (2010), num esforço de sistematização das principais abordagens de planejamento no âmbito do *urbanismo modernista*, reúne oito critérios com os quais tenta estabelecer uma tipologia que abranja diferentes abordagens de planejamento, assim resumidos: ideia-força central; filiação estética; escopo, grau de interdisciplinaridade; permeabilidade em face da realidade; grau de abertura para participação popular; e referencial político ou filosófico.

Primeiramente o autor analisa o *blueprint planning*, cuja ideia-força residia na ênfase à modernização da cidade e que foi alvo da crítica *sistêmica* nos anos 1960; e o *systems planning*, uma ideia de planejamento científico sistêmico a partir do conhecimento de como as cidades funcionam. Para ele, trata-se de tipologias de planejamento baseadas numa *racionalidade instrumental* voltada à adequação dos meios a fins previamente estabelecidos. Os fins preestabelecidos não podem ser questionados e a participação na gestão e no planejamento é, assim, ignorada. Por sua vez, o planejamento regulatório, vestido de um espírito empresarial, reflete a assimilação de tendências baseadas na desregulamentação e na diminuição do Estado, tendências que também vão influenciar o campo do planejamento e da gestão urbana, com frequência por meio da *parceria público-privado*. Nessa parceria, comenta Harvey (2000), os riscos são assumidos pelo setor público, e os benefícios são tomados pelo setor privado. A abertura à participação popular restringir-se-á, quando muito, à pseudoparticipação, às vezes, nem chegando a isso.

O planejamento regulatório é influenciado ou originado pelos ideais neoliberais hegemônicos irradiados mundialmente a partir dos Estados Unidos e da Inglaterra nos anos 1980, respectivamente governados, naquela época, por Ronald Reagan e Margareth Thatcher (SOUZA, 2010). Klein (2008, p. 15) vai ainda mais longe e caracteriza o ocorrido nessa época como *capitalismo de desastre*, “[...] ataques orquestrados à esfera pública, ocorridos no auge de acontecimentos catastróficos, e combinados ao fato de que os desastres são tratados como

estimulantes oportunidades do mercado”. Milton Friedman foi um dos grandes idealizadores da doutrina do *capitalismo de desastre*, desenvolvida nos cercos da crença de fundamentalistas da Universidade de Economia de Chicago no *laissez-faire* (KLEIN, 2008).

No final da década de 1980, surge nos Estados Unidos o movimento denominado *New Urbanism*, cuja ideia central reside na tentativa de compatibilizar desenvolvimento urbano em seu estilo capitalista com valores relativamente comunitários e humanos. O *New Urbanism* é voltado para um planejamento físico-territorial. Quanto à abertura à participação popular, ela existe em documentos divulgados por seus idealizadores e defensores, porém, é “[...] ao frigr dos ovos bastante limitada” (SOUZA, 2010, p. 143). O *desenvolvimento urbano sustentável* surge no discurso da sustentabilidade, desenvolvido a partir dos anos 1980 e baseado principalmente na ideia de compatibilizar modernização e sustentabilidade ecológica nas cidades, mas com pensamento fixo no crescimento. O grau de abertura à participação popular tende a ser insatisfatório, face à “[...] ausência de discussões profundas sobre os limites da democracia representativa (é sintomático que a maioria dos trabalhos silencie a respeito do tema da participação popular)” (SOUZA, 2010, p. 148).

Com maior ou menor intensidade, o fato é que essas e outras visões de planejamento e gestão influenciaram gestões em inúmeras cidades e metrópoles brasileiras. Contudo, nenhuma talvez tenha sido tão assimilada quando a originada da ideia de reforma urbana. Souza (2010, p. 155) lembra “[...] que o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo ‘pensamento crítico’ se deu não no dito *Primeiro Mundo*, [...] mas no Brasil, com o ideário da reforma urbana”. Segundo o autor, as ideias progressistas para o planejamento e para a gestão das cidades foram obrigadas a hibernar logo em seu início no País, com o golpe militar de 1964, permanecendo assim por aproximadamente vinte anos, mas retornando e dando origem à constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A Assembleia Constituinte de 1986 recebeu a Emenda popular com 133.068 assinaturas em prol da reforma urbana, gerando muita expectativa, mas que acabou sendo enxuta em apenas dois artigos da Constituição Federal de 1988. Esses dois artigos são o 182, que confere ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; e o artigo 183, que trata da aquisição de domínio de área urbana para utilização com moradia. A participação da sociedade no tocante à formulação da política urbana é omitida nesse capítulo que trata da política urbana.

A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado” (SOUZA, 2010, p. 161).

Diga-se, *en passant*, que a quantidade muito inferior de assinaturas pela reforma urbana, quantidade que reflete a preocupação com a *questão urbana*, diante do número de mais de um milhão de assinaturas pela reforma agrária, significa, na opinião de Souza (2010, p. 275), “[...] não tanto a menor visibilidade sociopolítica da *questão urbana* em comparação com a *questão agrária*, mas um menor conhecimento de uma em relação à outra, ainda que a preocupação com a problemática urbana deva ser considerada muito expressiva. O fato é que, da frustração inicial com a Assembleia Constituinte de 1986, surgiu a necessidade de reorganização de setores comprometidos com a reforma urbana, a ser discutida então em torno do *plano diretor*, constitucional e tecnocraticamente fixado. Assim, restou buscar estratégias alternativas ao planejamento urbano concebido originalmente no ideário da reforma urbana no anos 1960.

Decorre daí o que Ribeiro e Cardoso (1990) vão chamar de *planejamento politizado*, interpretado por Souza (2010) como uma variação brasileira *crítica* do planejamento estratégico, de perspectiva empresarial. Apesar de sua natureza progressista, quando avaliado a partir das dimensões da autonomia e da heteronomia, o *planejamento politizado* tende à heteronomia face ao que Souza (1993) chamou de *tecnocratismo de esquerda*, que prioriza a ação estatal, em detrimento da atenção ao ativismo e à mobilização social urbana. Ademais, parece ter havido uma subestimação das dificuldades e uma superestimação dos potenciais de realização da reforma urbana por meio do plano diretor institucionalizado constitucionalmente.

A implementação da reforma urbana por meio apenas de planos diretores é tarefa muito mais complicada do que o superotimismo da maior parte dos “planejadores politizados” fazia supor, e que, entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente, se interpõe uma verdadeira *via crucis*, repleta de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outras (SOUZA, 2010, p. 166).

Essas reflexões sobre gestão e planejamento urbano desenvolvidas por Souza (2005; 2006, 2010) têm amparo no pensamento de Castoriadis (2002, 2007) como, por exemplo, na opinião de que “[...] o marxismo fracassou em construir uma alternativa radical à alienação e à opressão encarnadas pelo capitalismo e pela democracia representativa” (SOUZA, 2010, p. 171). Entretanto, a inserção brasileira no cenário internacional deve ser ressaltada, representada por inúmeras iniciativas e experiências no âmbito da gestão e do planejamento urbano, como visto em relação ao debate sobre a reforma urbana e em relação ao planejamento politizado (SOUZA, 2010). O orçamento participativo, por exemplo, é reverenciado por defensores do

aprofundamento da democracia, entre os quais o próprio Cornelius Castoriadis, que visitou Porto Alegre antes de sua morte, em 1997, precoce por sinal, diante do projeto que tinha pela frente. Em sua tese de doutorado, Dias (2002, p. 258) resume o possível significado dessa experiência. “O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre continua sendo um fecundo ‘campo de provas’ para o teste de questões clássicas e que ainda assombram os estudiosos da democracia e de suas instituições representativas”.

Esse breve contexto histórico dá ideia de como as cidades e as metrópoles no Brasil e no mundo chegaram à situação de profunda crise em que se encontram e mostra a estreita relação entre a realidade urbana e a ideia de mercado ao longo dos últimos séculos. Mais do que isso, mostram a subordinação quase sem limites da construção da realidade urbana ao mercado. No entanto, é preciso fazer associação com outra ideia, institucionalizada no campo da política, tida também como certeza para a organização social, que é a ideia de sistema representativo de governo. A associação entre a ideia de mercado, no campo da esfera privada, e a de sistema representativo de governo, no campo da esfera pública, apresenta-se como referencial importante para a compreensão do contexto em que se insere o problema deste estudo. Trata-se de duas *certezas* que, combinadas, por assim dizer, formam uma espécie de configuração social hegemônica que influencia debates e decisões sobre a gestão metropolitana.

Desde a era clássica, o termo democracia vem sendo empregado para indicar uma das formas existentes de governo ou uma maneira de exercício de poder político. “Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (BOBBIO, 1987, p. 135). Originalmente, o termo democracia está associado à democracia direta, mas, com o passar do tempo, vai se confundindo com república e com governo representativo. A ideia de representação surge a partir da ideia de que um governo democrático somente é possível em estados pequenos: “o próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno” (BOBBIO, 1987, p. 150), de forma a facilitar as reuniões e propiciar que uma pessoa pudesse conhecer as demais.

Bobbio (2001) era obstinado em defesa da democracia representativa e de uma democracia moderna fundada em partidos e, não, em partidos pessoais e autoritários. Gostava de lembrar os fracassos de formas centralizadas e ditatoriais de organização social no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas, ao passo que a participação democrática vem comprovando cada vez mais a sua eficácia, dizia. Trata-se de reflexões que devem ser tomadas para a época em que viveu, mas em muitas de suas passagens, é possível entrever sua crença

no aprofundamento da representação em direção à acepção original de democracia, assim como sua consciência a respeito dos limites do sistema representativo, como é possível notar, por exemplo, no uso do termo *ao menos* na expressão abaixo.

O desenvolvimento da democracia do início do século passado a hoje tem coincidido com a progressiva extensão dos direitos políticos, isto é, do direito de participar, ao menos com a eleição de representantes, da formação da vontade coletiva. [...] Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança” (BOBBIO, 1987, p. 145).

Bobbio (1987, p. 151) lembra que se deve a Alexis de Tocqueville “[...] o reconhecimento, quase a consagração, do novo Estado no novo mundo como forma autêntica da democracia dos modernos contraposta à democracia dos antigos”. Para Tocqueville (1972), a América estava conseguindo resolver a questão da liberdade democrática que a Europa apenas começava a colocar naquele momento. A esse respeito ainda, Vidal-Naquet (2002, p. 232) observa, numa crítica aberta aos defensores da democracia de cima para baixo que, enquanto Alexis de Tocqueville “[...] havia visto, na atividade popular, o próprio fundamento da democracia americana, alguns autores modernos, que se dizem e provavelmente se sentem democratas, pensam exatamente o contrário”. Para Bobbio (1987, p. 152), a força de um estado democrático reside na capacidade de seus cidadãos participarem ativamente nas diversas esferas econômicas, sociais e políticas: “[...] mais que pela igualdade das condições, a sociedade americana impressionou Alexis de Tocqueville pela tendência que têm os seus membros de se associarem entre si com o objetivo de promover o bem público”. O livro *Da Democracia na América*, de Tocqueville (1972), publicado em 1835, constitui um dos maiores clássicos da sociologia política moderna e é fruto de centenas de anotações na viagem a nove meses do autor aos Estados Unidos, entre os anos de 1830 e 1831. A viagem tinha como objetivo estudar o sistema jurídico americano e reunir subsídios para a elaboração do sistema francês, mas foi muito além.

Alexis de Tocqueville viveu o período efervescente da Revolução Francesa e, em sua viagem pelos Estados Unidos, observou uma nova forma de sociedade se construindo. Era uma sociedade fundamentada no associativismo e na democracia, assim via ele. A partir das realidades antagônicas da época, francesa e americana, e com base em suas observações cotidianas sobre o modo de vida americano, passa a refletir sobre a questão da igualdade e da liberdade e de seus papéis para a construção da sociedade, ponto central de sua obra. Vindo de família nobre na França, diante da nova sociedade que descobriu na América, viu que a nobreza não tinha futuro: “[...] todos os homens e todos os poderes que quiserem lutar contra essa força

irresistível (a igualdade na liberdade) serão derrubados e destruídos por ela”, profetizou (TOCQUEVILLE, 1972, p. 117).

Tocqueville (1972) ficou deslumbrado com a quantidade e com a diversidade de associações que viu nos Estados Unidos. “Onde quer que, à frente de um novo empreendimento, você vê na França o governo e, na Inglaterra, um grão-senhor, pode estar certo de que, nos Estados Unidos, perceberá uma associação” (TOCQUEVILLE, 1972, p. 132). Ele visualizou na forma participativa americana uma solução para os entraves e debates filosóficos históricos sobre a democracia. Trata-se também de outra obra para ser compreendida em seu tempo, num tempo de formação de uma nação a partir de ideais liberais que, com o passar do tempo, se exacerba em direção ao liberalismo econômico. Contudo, o fato é que Tocqueville (1972) parece ter ficado vislumbrado com a mistura entre democracia direta e democracia representativa, fenômeno avançado para as ideias políticas europeias da época. “Às vezes é o próprio povo que faz as leis, como em Atenas; às vezes, são os deputados, eleitos por sufrágio universal, que o representam e agem em seu nome, sob a sua vigilância quase direta” (TOCQUEVILLE, 1972, p. 10). De certa forma, porém, o advento da ideia de democracia representativa jamais conseguiu afastar a ideia de democracia direta como única e verdadeira democracia, tendo sido mantido por grupos que tendem a considerar

[...] a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável ou errôneo desvio da ideia originária de governo do povo, pelo povo e através do povo (BOBBIO, 1987, p. 154).

O que se pode depreender do pensamento de Bobbio (2001) é sua profunda aversão a dogmas e a autoritarismos, consubstanciado em sua defesa por um sistema representativo baseado em partidos; a democracia possível para sua época. Como seria possível pensar em afunilamento de democracia em épocas de ditadura e facismo que se estabeleceram na Itália e em muitos países, deixando raízes imaginárias que repercutem até hoje? Aliás, como também frisa Bobbio (1987), a expressão ditadura é geralmente usada para caracterizar governos que não são considerados democracias, ideia que foi se irradiando especialmente a partir da Primeira Grande Guerra Mundial. Quando reflete sobre o futuro da democracia, Bobbio (2000) inspira a pensar que a exigência cada vez maior de democracia “[...] exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta”. O ideal de verdadeira democracia, termo que traz inspiração na ideia dos gregos antigos de democracia, funciona como uma espécie de norte.

Chauí (2011) lembra que o poder moderno surge em meio à impossibilidade de manutenção do antigo vínculo entre a lei e a vontade pessoal do governante, ou melhor, quando a vontade do governante constitui a própria lei. Na divisão que redundou, a sociedade civil será o espaço de conflitos particulares e o Estado, legislador e árbitro, responsável por estabelecer juridicamente a igualdade e a liberdade entre as pessoas. Na ideia do liberalismo, porém, não é somente o Estado que ocupa o espaço público. No ideário liberal, o Estado “[...] é poder público, mas não é a totalidade do público. A sociedade civil, espaço privado do mercado, também vem a público e ocupa o espaço público através da opinião pública” (CHAUÍ, 2011, p. 283). Os Estados Unidos, como outros países capitalistas ocidentais, são expoentes dessa ideia de democracia orientada pela opinião pública. Com o passar do tempo, a distância entre a sociedade civil e o Estado vai se dissipando, com o Estado fazendo parte do processo de acumulação capitalista, diz. Sobre o conceito político de representação, Chauí (2011) expõe que durante sua trajetória histórica ele foi se transformando e se reformando. Na acepção medieval teológico-política de representação, representar era estar autorizado e a fonte dessa autorização era Deus. O governante assim não falaria em nome dele ou de seus governados, mas, sim, em nome de Deus. Sobre a representação, Weber (2000, p. 29) a compreenderia como a relação social em que

[...] a consequência de que determinadas ações [...] de determinados participantes (“representantes”) se imputam a todos os demais (representados), de modo que tanto as probabilidades quanto as consequências, para o bem ou para o mal, recaiam sobre estes últimos.

Contudo, Mill (2006, p. 111) já alertava sobre as debilidades e sobre os perigos a que estava sujeito o governo representativo: “[...] o perigo de um grau inferior de inteligência no corpo representativo e na opinião pública que o controla; e o perigo da legislação de classe por parte da maioria numérica, sendo estes todos compostos da mesma classe”. Mill (2006) preocupava-se com uma democracia representativa de todos e não somente da maioria. Chauí (2011, p.296) entende que aqui já é possível diferenciar a representação liberal da medieval, pois na liberal representar já não seria mais personificar um poder, “[...] mas exprimir uma vontade geral e racional e governa quem representa e não o contrário”. Esses elementos históricos da representação ajudam a encaminhar a discussão sobre a questão da representação política no Brasil, cujos debates giram em torno do termo cidadania. Em sua época, mais precisamente na década de 1960, Lefort (2011) criticaria duramente os partidos de esquerda por se deixarem ofuscar por ideologias do Estado soviético e denunciaria contradições da democracia na época, como o uso da lei contra os movimentos sociais. Apreciaria, no entanto, a democracia representativa, pelas “[...] oportunidades de mudança que oferece” (LEFORT, 2011, p. 78).

Essa perspectiva também o levava a criticar pensamentos sobre a inviabilidade da autonomia e da autogestão. Fazia isso não por defendê-las radicalmente, mas porque o simples fato de desconsiderá-las significava desconsiderar as possibilidades de iniciativas coletivas, bem como as possibilidades de novos modelos de representação e de novos processos de informação que influenciariam a participação nas decisões públicas a partir de ideias de autonomia e de autogestão.

Castoriadis (1987) é enfático ao dizer que nas cidades-Estado democráticas, que tiveram como expoente a cidade de Atenas, a autonomia aparece como possibilidade de o ser humano colocar em xeque suas próprias leis e instituições, não de um modo obscuro, mas reflexivo. As possibilidades de participação e de transformação social que enxergava a partir de sua compreensão de autonomia individual e coletiva, fortaleciam seu afastamento da ideia de representação. Aos incrédulos da prática de suas ideias sobre autonomia, Cornelius Castoriadis costumava resgatar a criação e o desenvolvimento da democracia na Grécia Antiga, principalmente o exemplo ateniense, contrapondo-a à ideia de sistema representativo, com a qual não era complacente.

A democracia representativa não é uma verdadeira democracia. Seus representantes muito pouco representam as pessoas que os elegem. Primeiramente, eles se representam a si mesmos ou representam interesses particulares, lobbies, etc. [...] Enquanto as pessoas deveriam habituar-se a exercer todas as espécies de responsabilidades e a tomar iniciativas, habituam-se a seguir opções que outros lhes apresentam e a votar por elas. Como as pessoas estão longe de ser idiotas, o resultado é que elas creem cada vez menos, tornam-se cínicas numa espécie de apatia política (CASTORIADIS, 2001. p. 27-33).

Entretanto, o fato é que a representação política se apresenta como “[...] recurso crucial da atividade política”, como dizem Lavalle e Araujo (2006, p. 9), ao refletirem sobre o futuro da representação. Colocam a preocupação de que os pressupostos distributivistas que alicerçaram a construção da democracia de massas foram roídos pela *crise do Estado de bem-estar-social* e pelo *abandono do desenvolvimentismo no plano das políticas econômicas*. Aliam a essa conjuntura preocupante as transformações agudas que redundaram na precarização do mercado de trabalho, que *minaram as clivagens estruturais* que alicerçaram, tanto a edificação do sindicalismo, como expediente da representação funcional de interesses, quanto os partidos de massas como expressão política dessas clivagens. São inúmeros os países onde o poder executivo abre espaços “[...] à participação de atores societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e supervisão de políticas públicas” (LAVALLE E ARAUJO, 2006, p. 9).

Refletindo sobre um futuro democrático, Lavallo (2011) registra a vanguarda que os estudos sobre participação democrática no Brasil alcançaram no cenário mundial ao longo dessa primeira década do século XXI, encontrando-se “[...] à frente do estado da arte na literatura internacional [e subjazendo a isso] um processo histórico de alcance maior que transformou a participação em uma feição institucional no Brasil” (LAVALLE, 2011, p. 13). Essa institucionalização, representada pela proliferação de arranjos participativos no País, remete a um cenário de teorização da democracia representativa que advirá após e no decurso desse processo de participação democrática, diz. Estando a participação cada vez mais institucionalizada, a pluralização da representação se faz cada vez mais presente, pois a participação, além de não ter perdido seu simbolismo social, ganha espaços concretos no âmbito do poder institucionalizado. O espaço social metropolitano, por absorver significativamente esse debate e por acontecer no contexto da representação política, ganha novas reflexões para serem agregadas a outras a respeito do problema de sua gestão.

2.3 Experiências internacionais de enfrentamento do problema da gestão metropolitana

A abordagem científica do tema gestão metropolitana é extensa e variada, como mostram centenas de artigos sobre o tema em diferentes bases acadêmicas nacionais e internacionais. Os artigos aqui analisados foram selecionados a partir de aproximadamente duzentos que tangenciam o tema região metropolitana, encontrados nas principais bases científicas de artigos em administração. No Brasil, nota-se que os estudos começaram a se desenvolver com ênfase nos últimos dez ou vinte anos. De maneira geral, o conceito de gestão metropolitana tem sido abordado ultimamente de forma bastante diversificada, preponderando pesquisas realizadas a partir de uma perspectiva econômica, mas os estudos sobre formação de acordos cooperativos de gestão vêm aumentando.

Estudos de Innes, Booher e Di Vittorio (2011) vão nesse sentido, ao apresentarem visão para o termo governança metropolitana baseada em ideias como diálogo colaborativo, redes e autogestão. A preocupação dos autores é com o crescimento urbano acelerado em direção a megaregiões, com interdependência em suas economias, infraestrutura, recursos naturais e bem-estar de seus cidadãos. O problema, porém, é que essas megaregiões apresentam relações fracas de governança, por serem multijurisdicionais; por terem centenas de jurisdições, federais,

estaduais e regionais, bem como agências setoriais regionais e corpos regulatórios. A consequência disso é a produção de decisões independentes e conflituosas.

O resultado é um complexo sistema em que não existe uma entidade pública focada no bem-estar nas regiões metropolitanas menores e, muito menos, nas maiores. Os autores enfatizam também que a proliferação de ações geradas por agentes públicos e privados não tem nem incentivado e nem criado oportunidades para o trabalho conjunto direcionado ao compartilhamento de problemas. É nesse contexto que os autores se propõem a discutir princípios e estratégias voltados ao desenho e implementação de governança urbana em megarregiões. Em suas conclusões, os autores sugerem que a teoria existente atualmente sobre o tema não dá conta de explicar e de propor soluções objetivas ao problema metropolitano.

Ainda, segundo Innes, Booher e Di Vittorio (2011), o desenvolvimento da teoria nesse campo deve andar *de mãos dadas* com a pesquisa empírica, particularmente sobre como e por que os sistemas existentes funcionam ou não funcionam. Buscando contribuir nesse sentido, procurou-se identificar, nos casos pesquisados para esta tese, aspectos diversos associados às dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais e históricas que permeiam iniciativas de construção de mecanismos de gestão metropolitana, expostos a seguir.

2.3.1 Governança metropolitana no Canadá e nos Estados Unidos

Sancton (2005) faz uma análise do que chama de avanços significativos no que diz respeito à governança em áreas metropolitanas no Canadá. O autor lembra que, a despeito de seu vasto território, a população canadense está concentrada em um pequeno número de áreas urbanas não muito afastadas da fronteira com os Estados Unidos. No Canadá, a forma de governo de áreas urbanas é bem diferente da americana. O crescimento da população canadense restringe-se quase que exclusivamente a áreas urbanas e em torno de cidades e vilas, e os desafios para instituição de governança urbana são enormes, já que, como os Estados Unidos, o Canadá também é uma federação.

Cada uma das dez províncias canadenses tem uma jurisdição constitucional sobre governo municipal e cada uma faz uso dessa jurisdição de diferentes maneiras, fazendo com que seja quase impossível generalizar a respeito de um modelo aproximado de governança urbana

canadense. A principal diferença reside no fato de que as províncias canadenses são muito mais intervencionistas do que os estados federados americanos. As províncias canadenses são muito mais propícias a adotar legislações para estruturas municipais locais sem que haja aprovação explícita de conselhos e eleitores. A partir desse contexto, Sancton (2005) procura analisar as várias abordagens adotadas dentro do Canadá para os problemas de governança metropolitana nos últimos cinquenta anos, período de crescimento urbano excepcional, especialmente em áreas ao redor de cidades centrais.

As regiões metropolitanas canadenses são configuradas por uma agência do governo federal (*Statistics Canada*) e definidas como *census metropolitan areas* (CMAs). A principal dificuldade na elaboração da lista de CMAs é com relação à região de Toronto, já que cinco CMAs de Toronto, Osahawa, Hamilton, Kitchener e St. Catharines-Niagara são áreas contíguas, formando uma contínua área urbana conhecida como *Golden Horseshoe*. A Constituição canadense atribui às províncias responsabilidade direta não somente pelas instituições municipais, mas também pela educação e cuidados de saúde, o que significa dizer que as mais importantes decisões institucionais dentro das regiões metropolitanas canadenses são tomadas no âmbito da jurisdição provincial. Em tese, o governo local pode definir a quantidade de recursos públicos para assuntos como educação e saúde nas províncias. No entanto, não pode interferir na legislação local.

O foco de pesquisa de Sancton (2005) são cinco avanços que o autor considera significativos para o desenvolvimento da governança metropolitana. O primeiro refere-se às anexações e fusões ocorridas de tal forma a ponto de não existir um governo municipal ou regional para a área metropolitana, como, por exemplo, são os casos de Calgary e Halifax, diz o autor. O segundo avanço diz respeito aos dois níveis de governo metropolitano, como é o caso dos governos metropolitano e regional em Ontário, o *Corporation of Greater Winnipeg*, e as comunidades urbanas em Quebec e em Ontário. O terceiro avanço considerado é a fusão de dois níveis de sistemas metropolitanos em uma única municipalidade, reunindo Winnipeg, Toronto, Ottawa, Hamilton, Montreal e Quebec City. O quarto consiste na separação de áreas metropolitanas, no caso Quebec e Montreal. Finalmente, o quinto avanço refere-se à criação de entidades flexíveis e inovadoras para a governança metropolitana, como os distritos regionais em British Columbia e a Comunidade Metropolitana de Montreal.

Sancton (2005) chega à conclusão de que é quase impossível generalizar a respeito de arranjos institucionais de governança nas áreas metropolitanas canadenses, pois há uma variação muito

grande de uma província para outra. Em algumas províncias, em especial em Ontário e Quebec, ocorreram debates intensos sobre divisão e fusões de limites municipais. Quebec, especialmente, parece ter saído desses debates prejudicada, pois as fusões resultaram em cisão de conselhos de aglomerados urbanos, levando a uma confusão e a um marasmo institucional que demandará anos de brigas e conflitos para ser resolvido, diz. Porém, diferentemente de Ontário em relação a Toronto, Quebec tem experimentado ao menos algum reconhecimento institucional e político da área maior que é a região de Montreal. Por sua vez, se as novas comunidades metropolitanas de Quebec podem experimentar alguma segurança institucional, nos distritos regionais em British Columbia, a questão institucional ficou em aberto. O fato é que, como observa Sancton (2005), a experiência canadense de gestão metropolitana, caracterizada pela diversidade de arranjos institucionais em anos recentes, significa que há muito ainda a ser apreendido.

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. Isso acaba redundando em processos complexos e, às vezes, contraditórios de reestruturação institucional, com fusões e separações de municípios em regiões metropolitanas (RIBEIRO e KLINK, 2008). A província Toronto, por exemplo, até 1998, conviveu com uma estrutura metropolitana cuidando de serviços de interesse comum, como transportes públicos, habitação e saneamento, deixando às cidades metropolitanas funções municipais. Ao longo do tempo, também passou de treze para seis o número de cidades metropolitanas. Em 1998, uma decisão governamental centralizada e polêmica estabeleceu a fusão forçada entre as cidades metropolitanas, suprimindo o arranjo federativo e unindo as seis cidades (Toronto, North York, Scarborough, Etobicoke, York e East York) em uma só cidade: Toronto. O argumento principal foi o de redução de custos e aproveitamento de economias de escala. Por vários motivos, os indícios são de que essa fusão forçada desencadeou uma escalada de custos, segundo Ribeiro e Klink (2008). Já a região metropolitana de Montreal remete a uma situação ainda mais complicada que a de Toronto, pois na pauta da agenda metropolitana estão reunidos conflitos muito amplos que dizem respeito à relação de Quebec com a federação canadense.

Nos Estados Unidos, na opinião de Wilson (2007), por exemplo, a estrutura federalista proporciona uma base flexível ao encaminhamento de discussões sobre o problema da urbanização. Os governantes dos estados, a quem cabe constitucionalmente definir estruturas

de governança local, têm facilitado o surgimento de novas formas de governos locais, mas a importância das relações intergovernamentais no espaço metropolitano não pode ser muito enfatizada, pois as esferas federal e estadual governamentais afetam de diversas maneiras a governança de uma área metropolitana. Mais de 80% da população norte-americana vive em regiões metropolitanas, que refletem disparidades sociais e demográficas do país, mas que também geram ideias inovadoras para o governo dos espaços metropolitanos, se bem que longe de tenderem para um padrão. “Em alguns locais, cidadãos aprovaram novas formas de governo e em outros, os governos federal e estadual têm encorajado a colaboração e a coordenação” (WILSON, 2007, p. 279). Entretanto, em geral, questões sobre a gestão metropolitana têm sido tratadas e remediadas formalmente. Tensões no campo da representação política e da organização espacial dessas áreas parecem também indicar que mudanças mais profundas nos governos de metrópoles não virão tão cedo.

Numa linha parecida com a de Wilson (2007), Ribeiro e Klink (2008) caracterizam os arranjos de gestão e organização das regiões metropolitanas norte-americanas como relativamente frágeis, fruto da própria tradição americana fundamentada na autonomia local, que contribuiu para a proliferação de inúmeros governos e de um leque de diferentes tipos de autoridades locais. Essa organização fragmentada das regiões metropolitanas nos Estados Unidos da América, como explicam os autores, em referência a Stephens e Wikstrom (2000), remete a discussões dos anos 1920 entre a *escola reformista* e a vertente da *escolha pública*.

A primeira defendia a consolidação de uma estrutura institucional com capacidade de intervenção no território, porém, os teóricos da *escolha pública* defendiam estruturas fragmentadas, que pudessem, tanto estimular uma concorrência benéfica entre os governos locais (eficiência), quanto favorecer a proximidade entre administrador e cidadão (voz). A forte tradição associativista americana, testemunhada por Tocqueville (1972) já nos anos de 1830 e 1831, no embrião da formação da nação americana, parece ter influenciado fortemente em favor dos argumentos postos pelos teóricos da *escolha pública*, tendentes, por sinal, mais à competição do que à cooperação no que tange a uma visão federativa.

Nos Estados Unidos, no que tange à participação em organizações de governo metropolitano, ela varia de acordo com a forma de colaboração estabelecida e aparece mais por meio de eleição de representantes e funcionários. Essa participação de caráter representativo, entretanto, nem sempre vai se mostrar eficaz: a participação do cidadão dependerá da convocação, por parte do governo, de sua participação em audiências públicas. Outro desafio que se coloca é a construção

de uma identidade metropolitana que dê aspecto de legitimidade que se esperaria de um órgão governamental metropolitano. Para Wilson (2007, p. 98), “[...] a menos que os governos estaduais se tornem mais agressivos em termos de incentivar a colaboração metropolitana, iniciativas mais ambiciosas de governança metropolitana continuarão raras”.

2.3.2. Da América à África: centralismo, cooperação, mercado e tradição

Um possível modelo de gestão metropolitana para Jakarta, capital e maior cidade da Indonésia, é estudado por Firman (2008). O pesquisador busca compreender em que medida a combinação de autonomia regional com a reforma de descentralização fiscal tem afetado o desenvolvimento da área metropolitana de Jakarta. Por volta de 2008, o país passou por um processo legal de descentralização administrativa e financeira que concedeu autonomia substancial as suas diferentes regiões urbanas e metropolitanas, o que acarretou, conseqüentemente, maior independência para administração local, cenário diametralmente oposto ao governo militar e fortemente central da era Suharto (1966-1997). Ao mesmo tempo, Firman (2008) procura vislumbrar um tipo de governança institucional para o desenvolvimento competitivo e efetivo daquela área metropolitana. O autor chama atenção para o fato de que governança é um conceito bem mais complexo do que o de governo. Para tecer sua opinião, o autor se baseia na acepção desenvolvida no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de que a governança é um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições governamentais, incluindo o setor privado e a sociedade civil, e de que as decisões são tomadas baseadas em complexas relações entre os diversos *stakeholders* com diferentes interesses e prioridades.

Firman (2008) enfatiza que em contraste ao termo governança, ainda no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o termo governo se refere especificamente a instituições ou entidades que fornecem serviços à determinada área geográfica de acordo com suas funções, como definido nas Constituições de cada Estado. O autor se sustenta em referenciais teóricos que combinam as acepções de descentralização, desenvolvimento regional e governança metropolitana. Na Indonésia, cada governo local, incluindo a área metropolitana de Jakarta, possui poder para agir com liberdade dentro da legislação de política nacional de descentralização, decidindo a respeito de implantação de desenvolvimento urbano e regional em suas respectivas áreas, não precisando sequer consultar

suas áreas vizinhas a respeito de determinada decisão. Existe ainda um caso significativo de mecanismo de efetiva governança institucional no sentido de promover a competitividade em sua área metropolitana, visando tornar Jakarta uma cidade global na Ásia.

A Indonésia é uma república presidencialista, num modelo de Estado unitário, em que o poder está concentrado no governo central. Dentro de uma visão liberal, e vislumbrando o futuro econômico de Jakarta, o autor sugere que o governo central da Indonésia deve ter autoridade para planejar e desenvolver infraestrutura para a área metropolitana de Jakarta como um todo, enquanto os governos locais e regionais devem ceder sua autoridade sobre funções maiores, mas exercer sua autoridade total sobre a administração do governo local.

Rodriguez-Acosta e Rosembaum (2005) pesquisam arranjos de gestão metropolitana em diversas cidades da América Latina que vão se tornando megacidades, como Buenos Aires, Lima, Cidade do México e São Paulo. Os autores chamam particularmente a atenção para o surgimento recente de arranjos cooperativos que, no futuro, poderão contribuir para direcionar assuntos relevantes para a organização social em áreas metropolitanas. Os autores destacam que a América Latina tem sido caracterizada por governança metropolitana centralizada, herança de governos centralizadores ou autoritários. Os autores tecem breves 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). Na opinião dos autores, os problemas de governança metropolitana na América latina são urgentes e muito difusos.

Como exceção ao centralismo e 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 de *San Salvador*. Esse Conselho funciona como uma espécie de colegiado que formula, regula, coordena e dirige programas e políticas para promover o desenvolvimento da área. Nele reside a intenção de ser uma organização democrática com influência no estabelecimento de políticas de desenvolvimento nacional que possam repercutir na área metropolitana. Apesar de seus desafios e dificuldades, e do período ainda relativamente curto para o estabelecimento de avaliação mais acurada de seu funcionamento e resultados, o fato de os prefeitos da região metropolitana de *San Salvador* terem conseguido trabalhar em conjunto e buscado unificar posições diante do governo nacional representa um passo à frente dentro do contexto da região da América Central.

Entre os inúmeros estudiosos que se debruçam sobre o caso brasileiro, Souza (2005) é um dos poucos que o faz a partir de uma visão autonomista. 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: os três níveis de governo e suas instituições legislativas; o setor privado, em particular, a indústria de construção civil; entidades de utilidade pública; organizações não governamentais e muitos outros segmentos da sociedade civil. O que o pesquisador chama mais a atenção é 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:

“Art. 158. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esse cenário, que pode ser caracterizado de contraditório, mostra que nem o período de ditadura militar, marcado pela centralização, e nem o regime democrático, de característica descentralizadora, foram capazes de estimular a cooperação exigida para uma governança metropolitana. Esse contexto, então, propiciou o aparecimento de arranjos de gestão diferenciados, baseados em dois diferentes direcionamentos: na formação de conselhos de representantes políticos dessas regiões e em práticas de orçamento participativo. Souza (2005) chama a atenção para o fato de que os conflitos e tensões entre os participantes que compõem diferentes regiões metropolitanas têm se aprofundado e se tornado mais complexos em razão da redemocratização do País. E a despeito do processo de descentralização e de tentativas de diálogo em busca de interesses comuns nessas regiões, o que ainda prevalece é a singular falta de cooperação para sua gestão.

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 uma posição privilegiada em relação a autoridades de localidades menores, agora eles próprios se encontram dependendo dessas autoridades para cumprir muitas tarefas básicas de governança. O aumento da importância da cooperação e da parceria no âmbito da governança metropolitana tem conduzido à proeminência do conceito de poder funcionalista

(interdependência e cooperação) em muitas das análises sobre governança metropolitana. Ao contrário, concepções distributivas de poder (hierarquia e conflito) têm largamente sido suprimidas, enfraquecendo a capacidade de estudiosos para contar com um componente-chave responsável pelo estreitamento de relações entre os sujeitos envolvidos na governança urbana. Nesse contexto, Nicholls (2005) busca desenvolver um quadro conceitual que explique ambos os aspectos de poder, com a intenção de utilizar esse quadro para mostrar as mudanças no sistema de governança na França. O autor estuda o caso de governança metropolitana na região de Tolouse, na França, onde as autoridades locais discutiram que a incapacidade para prover melhores serviços não residia na incompetência de seus predecessores, mas, sim, na falta de um novo modelo de governança.

Em 1975, com o objetivo de aumentarem sua base de recursos, prefeitos de seis municípios formaram um sindicato intermunicipal para gerir seus recursos coletivos. No decorrer dos anos 1990, esse arranjo somava 28 municipalidades e três novos parques tecnológicos que alcançaram altos êxitos segundo o autor. Os resultados do estudo mostraram a existência de um alto grau de cooperação entre os envolvidos, mas a qualidade tem sido comprometida pela continuidade dos conflitos e pela falta de coordenação em nível metropolitano. No trabalho de Nicholls (2005), transparece o entendimento de existência de acentuado nível de cooperação, apesar dos conflitos, o que representa um avanço considerável no caso estudado. Uma visão interessante de possibilidade de cooperação num cenário de conflito. Conflito que, como não poderia deixar de ser, acarreta comprometimentos na qualidade da cooperação.

Práticas culturais seculares também podem servir como elemento chave na construção de gestão metropolitana. Na África do Sul, Beall (2006) ressalta o papel formal das lideranças tradicionais nos governos locais pós-*apartheid*. 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. Seu estudo sugere que formas híbridas de identidade política, incorporando tanto aspectos da democracia formal, quanto das experiências de lideranças tribais tradicionais, estão surgindo e indicam que a cultura política urbana e as instituições têm sido transformadas não somente no âmbito do processo de desenvolvimento, mas também por meio de ações, crenças e práticas da população. Para os autores, a incorporação de autoridades tradicionais no governo local tem reflexos fortes na administração da região. Essa incorporação acarreta efeitos econômicos importantes, como permitir desenvolvimento descentralizado e econômico,

dispensando a criação de estruturas muito caras e somando a contribuição dos líderes tradicionais para negociar, gerenciar e manter o fornecimento de infraestrutura e serviços.

2.3.3. Panorama da gestão metropolitana a partir de experiências internacionais

Em geral, o que se pode depreender, é que na Europa o debate sobre gestão metropolitana gira em torno da ideia de cooperação, seguindo a esteira da unificação comunitária. Nos Estados Unidos da América, o movimento tem sido impulsionado pelo que é chamado de novo regionalismo. O Canadá apresenta um cenário turbulento, face a unificações regionais pela via legal e *à força*. Em países que passaram a ser chamados de *emergentes*, como a África do Sul e o Brasil, o debate metropolitano é retomado e passa a fazer parte central da agenda política. É nesse contexto que são gerados processos intensos e diversificados de tentativa de gestão e organização do espaço metropolitano em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, como observam Ribeiro e Klink (2008).

O que se pode observar a partir da leitura de experiências de gestão metropolitana nos países considerados, é que não se vislumbra mesmo um modelo que seja adequado a todas as metrópoles. Cada região carrega contextos histórico-culturais, aberturas e resistências que requerem soluções peculiares. Numa visão mais curta, é possível pensar que modelos fortes e centralizados de governo metropolitano poderiam ser mais eficazes em termos de decisão e de custos. Ações fortes e centralizadas parecem, porém, gerar aos médio e longo prazos disfunções que não compensam os ganhos obtidos no curto prazo, ao que parece, pelo fato de não conseguirem se legitimar. O caso canadense parece indicar isso. De outro lado, porém, mecanismos de arranjo muito fracos apresentam limitações no sentido de aproveitamento de oportunidades que vão depender de circunstâncias específicas.

A noção de que não é possível a implantação de modelos de gestão eficientes para a administração de diferentes regiões metropolitanas esbarra nesses aspectos históricos e culturais. Tome-se, por exemplo, o caso americano. São percebíveis, por meio da leitura de alguns textos, soluções encontradas pelos norte-americanos que estão ligadas à tradição associativista e autônoma que acompanha o país desde sua formação, por volta do início do século XVII, observada por Tocqueville (1972). A autonomia e a cidadania se fazem perceber

quando proliferam casos de gestão metropolitana divergentes e plurais, mas com relativa atuação dos sujeitos locais.

Já o exemplo da África do Sul contempla componentes que são inimagináveis em outras regiões de países mais avançados no capitalismo global, ao considerar e inserir no bojo da gestão mitos e tradições tribais. Na França, aparecem traços muito fortes do sentimento de cooperação, sentimento, aliás, crucial para o desenvolvimento da União Europeia. Ou seja, em todos os casos, aparecem expressões muito fortes que, pode-se dizer, integram o contexto histórico-cultural do lugar e que, de uma forma ou de outra, conformam relativamente as decisões a respeito dos mecanismos ou arranjos de gestão metropolitana.

Essa tentativa de associação de aspectos histórico-culturais, nacionais ou regionais, com o modo de gestão metropolitana implantado ou em desenvolvimento em determinada região, é exercício que requer estudos mais aprofundados, claro. Para o escopo definido para esta pesquisa, porém, essa breve passagem por alguns casos parece suficiente para mostrar um panorama do tema em nível mundial, assim como indicar a proficuidade desse tipo de reflexão para o estudo de casos brasileiros. O conjunto de casos revistos nesta pesquisa ajuda a vislumbrar e pode inspirar alternativas democráticas inovadoras para gestão desses espaços metropolitanos.

No tocante a fatores históricos e culturais que conformam a gestão metropolitana ou que são levados em consideração em sua construção, os estudos são raros. Um caso que merece destaque é o estudo de Beal (2005), que, de uma forma ou de outra, tangencia componentes da cultura local que interferem significativamente na tentativa de desenvolvimento da gestão metropolitana na região da África do Sul, ao serem considerados e integrados nas discussões valores, mitos, culturas e tradições locais. Ou seja, têm como pano de fundo valores associados à colaboração e à cooperação entre partícipes reunidos em prol do interesse comum de desenvolvimento da gestão da metrópole.

No Canadá, a tentativa de construção de governança metropolitana *à força* acabou não alcançando resultados almejados. Toulouse, na França, mostra um caso de governança cooperativa que avança num contexto de conflito, ainda que Nicholls (2005) tenha identificado o comprometimento da qualidade da cooperação em consequências da natureza conflituosa das relações ente os participantes do arranjo cooperativo. No que tange à América Latina, a opinião de Rodriguez-Acosta e Rosembaum (2005) parece resumir as tentativas de construção de governança metropolitana em diferentes países da região, ao mesmo tempo em que há a

urgência, tendo em vista o processo acelerado de urbanização ocorrido nas cinco ou seis últimas décadas, há também a diversidade de ideias e de experiências.

Nesse sentido, o caso da África do Sul, como outros, mostra que o caminho em busca de governança colaborativa, em que interesses diferentes são conformados por meio de exercício de cidadania, e em que planejamento e gestão interinstitucional são estabelecidos a partir da capacidade de desenvolvimento de uma espécie de pacto metropolitano, como salientam Neves, Velloso e Wojciechowski (2010), apresenta-se promissor e viável. E não menos essencial, como observam os autores, é a construção de diálogo e de conformações institucionais baseadas em visões diferentes, oriundas de pessoas reunidas para pensar e operacionalizar a governança, seja metropolitana ou local.

Os casos revistos mostram quão diversas são as experiências de gestão metropolitana em suas dimensões históricas, institucionais, culturais, políticas, econômicas ou sociais. É possível entrever que não existem modelos ou mecanismos utilizados de modo dominante nas diferentes realidades estudadas, tampouco, modelos que possam ser *importados* para o Brasil. Contudo, as experiências visitadas aportam ideias importantes para subsidiar a busca de soluções para casos brasileiros, respeitando suas respectivas peculiaridades locais e culturais. Se não é possível, porém, considerar essa *importação*, de outro lado, os casos pesquisados permitem reunir aspectos que podem servir como fundamentos ao enfrentamento e ao desenvolvimento de gestão metropolitana no Brasil, tendo como base valores da democracia. Alguns desses aspectos podem ser destacados:

1. A tentativa de implantação de gestão metropolitana preponderantemente pela via institucional pode não resultar o êxito almejado, como mostra a experiência canadense, principalmente. Em outras palavras, iniciativas de institucionalização legal de mecanismos ou arranjos de gestão metropolitana, que desconsiderem processos de discussão ampla e amadurecida com a sociedade podem não alcançar os êxitos almejados.
2. Nesse mesmo sentido, realidades histórico-culturais e componentes da subjetividade social local e nacional precisam ser levados em consideração na formação de arranjos de gestão metropolitana, pois lhe concedem flexibilidade, legitimidade e funcionamento. A experiência na África do Sul é exemplar nesse sentido, onde a acomodação de lideranças

tribais tradicionais foi fator-chave para o funcionamento do mecanismo de gestão implantado.

3. Legados históricos antidemocráticos demandam autorreflexão na implantação de modos de gestão metropolitana. Caso não percebidos ou não considerados podem comprometer o arranjo em formação. O estudo de algumas metrópoles da América do Sul, cujos modelos de gestão metropolitana são caracterizadas por centralismo governamental, não coadunam com o avanço da democracia. Ou seja, o centralismo parece se firmar como herança cultural de regimes militares e ditatoriais que antecederam o período de democratização nesses países. Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Lima-Callao (Peru), Santa Fé de Bogotá (Colômbia), São Paulo (Brasil), podem ilustrar essa reflexão.

4. A participação de organizações empresariais deve ser cuidadosamente refletida, sob risco de que decisões e ações oriundas desses segmentos comprometam ou sobreponham decisões no âmbito da representação política e da esfera pública. O caso de Jakarta, na Indonésia, parece singular nesse sentido.

5. A fragmentação de elementos na composição de gestão metropolitana, ainda que sustentadas em ideais democráticos, como no caso dos exemplos oriundos dos Estados Unidos, parece comprometer o êxito na gestão. A implantação de algum mecanismo institucional, que leve em consideração essa fragmentação, derivada de discussões no âmbito da teoria da *escolha pública*, parece necessário para o êxito do processo de gestão metropolitana.

6. Do mesmo modo, a institucionalização de práticas amadurecidas baseadas no diálogo, na política e na cooperação produz avanços significativos para a administração da metrópole, como no caso de El Salvador. A institucionalização de conselho metropolitano posteriormente a processos amadurecidos de discussão política e de consideração de valores associados à cooperação parece explicar os resultados exitosos de gestão alcançados na região metropolitana de *San Salvador*.

7. Em geral, nos casos em que se notam êxitos e avanços, o sentimento de cooperação e de colaboração aparece como elemento-chave, como ilustra, por exemplo, a experiência de Tolouse, na França. Cidadãos são cada vez menos habitantes de uma municipalidade, assim como representantes políticos são cada vez menos governantes de uma localidade ou de uma esfera de governo específica. Simplesmente porque os problemas urbanos vão se tornando cada vez mais problemas *urbano-metropolitanos*.

A despeito dos resultados alcançados e das contribuições que esta revisão literária acerca de experiências internacionais de gestão metropolitana possa ter, é preciso observar limitações e lacunas. Uma delas é que os casos não foram suficientemente aprofundados, dado o escopo e os limites impostos para este tipo de estudo. Reunir elementos que possam abastecer satisfatoriamente iniciativas para implantação de gestão ou de governança metropolitana requer estudo de casos com maior profundidade. De qualquer modo, esta revisão permite visão panorâmica da realidade internacional, a partir da qual podem ser identificados casos que mereçam pesquisas em profundidade com vistas a subsidiar casos brasileiros.

2.4. Experiências brasileiras: os arranjos de gestão em Vitória e Belo Horizonte

Em busca de solução para o problema da gestão metropolitana, estão assentadas ideias que merecem peculiar atenção, entre as quais é possível destacar as de compreensão da gestão e planejamento urbano como construção cooperativa e colaborativa, sustentadas em ideias próximas, por exemplo, às de Habermas (2003; 2012a; 2012b) de *esfera pública* e 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) desenvolvem a ideia de capacidade institucional, derivada da noção de capacidade de Estado, que, explicam,

[...] 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 *práxis* que nela se exercita. Essa abordagem enfatiza especialmente a análise das possibilidades de ações conjuntas, de arranjos indutores de soluções compartilhadas. Para as metrópoles, especificamente, isso significa

também a promoção do que os autores chamam de um modo de vida metropolitana. A capacidade institucional é assim entendida como capacidade política para a articulação metropolitana (NEVES, VELLOSO E WOJCIECHOWSKI, 2010, p. 35-36) .

O planejamento colaborativo, que tem o sentido de cooperação, 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 partícipes 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, ou melhor, 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. A governança colaborativa é entendida, segundo Neves, Velloso e Wojciechowski (2010, p. 35), como “[...] a forma de governança em que diversos interesses são consolidados através do exercício da cidadania, e em que planejamento e gestão interinstitucional são definidos pela capacidade de construção de um pacto 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, no que diz respeito, por exemplo, à educação, à habitação, à segurança ou seguridade cidadã. 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.

Trata-se de ideias para além de perspectivas institucionais e fiscais, por exemplo, em busca de soluções para o problema de gestão metropolitana, pois assimilam com especial vigor o campo da 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) repercutem na participação cidadã. O trabalho foi elaborado a partir da discussão que existe sobre democracia contemporânea, abordando a questão da metrópole e sua gestão. O objeto de estudo foi o CDDM da Região Metropolitana de Belo Horizonte e foi fruto de um estudo realizado nos anos de 2007, 2008 e 2009. As autoras destacaram 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.

É essencial abordar, porém, um processo que foi fruto do CDDM, que parece ter avançado no que tange à gestão metropolitana colaborativa. Trata-se do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI – RMBH), ou PDDI mineiro, como vem sendo apelidado, elaborado durante os anos de 2009, 2010 e 2011, e normatizado e lançado em agosto de 2011. O Plano foi contratado pelo governo estadual à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Fundação Ipead), e foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Professor Roberto Monte-Mór, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A elaboração do Plano contou com a colaboração direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de diferentes áreas da UFMG, além do envolvimento de professores e pesquisadores de outras entidades e instituições de ensino superior e centros de pesquisa de Minas Gerais. Contou também com a contribuição de consultores de diferentes áreas como planejamento urbano e ambiental, transportes e políticas públicas.

Outras pessoas e entidades também participaram do Plano, 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. Esse processo se deu em dezessete oficinas de trabalho que aconteceram nos municípios da região metropolitana, que foram se consolidando por meio de três seminários de apresentação e de discussão em Belo Horizonte.

O Relatório Final do PDDI- RMBH resume as propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários e dá uma ideia da dimensão e do esforço que precisou ser feito até se chegar ao documento final. A experiência de realização do PDDI-RMBH é inédita no Brasil, principalmente por ter sido coordenada no âmbito de instituições de ensino superior. Um segundo aspecto importante é a tentativa de guinada em direção à elaboração de planos que considerem a *mobilização social* e o *aprendizado social*, colocando a sociedade não apenas como objeto, mas como protagonista do planejamento, em contraposição a experiências de planejamento que ainda mantêm resquícios tecnocratas e centralizadores oriundos da ditadura militar. A ideia é cultivar um processo de mútuo aprendizado entre planejadores e sociedade.

Nesse contexto, a abordagem crítica supera o sentido analítico e funcional de um planejamento reformista, sem desqualificá-lo, mas limitando-o ao seu caráter operacional e imediato e indo além, com o objetivo de pensar a totalidade em transformação e buscar construir processos voltados para a transformação social, econômica e ambiental (MINAS GERAIS, 2011, p. 8).

Independentemente dos caminhos que venha a tomar e das enormes dificuldades que precisam ser superadas no decurso de seu desenvolvimento, a forma como se deu o processo de construção do PDDI-RMBH contribui muito para o avanço em busca de um sentido de cooperação, de solidariedade e de identidade metropolitana no Brasil. As diversas comunidades reunidas na região metropolitana, com suas crenças, práticas e valores, passam a ter uma referência histórica para o desenvolvimento de discussões a respeito da vida coletiva no espaço urbano. Passam a ter um espaço muito propício à produção de novas subjetividades. Nesse sentido, o PDDI-RMBH pode contribuir para o aprimoramento das relações travadas no interior do Sistema de Gestão Metropolitana de Minas Gerais, contexto político no qual o PDDI-RMBH está inserido.

Já, 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, mas sua composição é fortemente centralizada, 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. A lei estabelece ainda que o Conselho será presidido pelo Secretário de Estado de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana. O vice-presidente é um dos membros dos executivos municipais, eleito pelos membros titulares do Comdevit.

A execução orçamentária do Fumdevit está a cargo do Instituto de Pesquisa do Espírito Santo – Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). O Fundo foi criado “[...] com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV” (ESPIRITO SANTO, 2005a/b). Os recursos que formam o fundo provêm, ou deveriam provir, 60% do orçamento estadual e 40% dos orçamentos municipais, o que resulta num aporte anual de cerca de dois milhões de reais, valores pouco expressivos para o enfrentamento de problemas de alcance metropolitano. Aproximadamente 50% dos mais de três milhões e meio de habitantes do estado estão na Grande Vitória, numa área que representa apenas cerca de 5% do território capixaba. A população do Estado vem aumentando consideravelmente em relação ao aumento da população no Brasil, tendo crescido mais de 13% na década de 2000, segundo o senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No caso do Comdevit, numa decisão polêmica, a lei que o criou retirou também dos municípios a responsabilidade que tinham sobre a prestação de alguns serviços públicos básicos como saneamento, abastecimento de água, coleta de lixo e outros. Assim, ficam os municípios dependentes das decisões no âmbito do Comdevit para participarem de qualquer processo que diga respeito a esses serviços, mas também aos relativos ao transporte rodoviário, inclusive, de taxi, aquaviário, ferroviário e metroviário. Essa lei complementar também estabelece que compete ao Estado organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, subconcessão

ou permissão, esses serviços públicos de interesse metropolitano. Ainda que não tivesse havido na época de sua aprovação, em 2005, reclame geral acerca dessas competências municipais transferidas ao Estado, houve questionamento sobre a inconstitucionalidade dessa medida por parte de alguns prefeitos.

A Resolução mais importante do Comdevit foi a priorização no ano de 2007 de seis projetos para o biênio 2007/2008, com orçamento total da ordem de 1,7 milhões de reais. Nesse processo de desenvolvimento do arranjo metropolitano, tem se mostrado latente a necessidade de aproximação do Estado do Espírito Santo com experiências de gestão metropolitana de outros estados. Uma iniciativa importante nesse sentido 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. Estudos nesse sentido vêm sendo realizados no âmbito da rede de entidades e instituições que fazem parte do Observatório. Trata-se de uma iniciativa decorrente da constituição do IJSN como núcleo Vitória do Observatório das Metrópoles, que contribuirá para reforçar a responsabilidade do órgão de dar apoio técnico ao Comdevit. Equipes de pesquisa do Instituto já estão desenvolvendo projetos de pesquisa que estão inseridos no programa do INCT Observatório das Metrópoles - CNPQ/Faperj. Essas pesquisas abordam três temáticas: transformações recentes na organização do espaço urbano metropolitano de Vitória; formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração espacial da metrópole; e organização espacial do território e criminalidade violenta. Trata-se de iniciativas importantes para a inserção da região metropolitana de Vitória no debate nacional acerca do problema da gestão das metrópoles brasileiras. A inserção do IJSN como núcleo de pesquisas do Observatório das Metrópoles e as três temáticas de pesquisas em curso constituiriam uma espécie de pontapé inicial para quebrar a inércia que caracteriza a gestão da metrópole de Vitória. Esse núcleo favorece, também, o desenvolvimento de mais pesquisas acadêmicas a respeito da questão da gestão metropolitana.

A apresentação desse breve panorama da situação da gestão metropolitana em alguns países e nesses dois estados brasileiros concede uma ideia das implicações dessa conjuntura para o problema estudado. 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. A passagem pelo desenvolvimento histórico das cidades, que se inicia na ascensão da indústria capitalista a partir do século XIX, com a subordinação do *urbano* cada vez maior à economia de mercado, aliada aos indícios cada vez mais claros da incapacidade do sistema representativo de governo para enfrentar a questão social urbana, indica que o estudo do problema da gestão metropolitana passa por questões que vão além da simples tentativa de construção ou imposição de arranjos de gestão.

3. A GESTÃO METROPOLITANA SOB O PRISMA DA SUBJETIVIDADE

Mesmo que os estudos organizacionais tenham crescido significativamente nos últimos trinta anos no Brasil, esse crescimento teve como base especialmente a ortodoxia funcionalista, o que decorre, na opinião de Caldas (2005), da falta de conhecimento acerca de conhecimentos alternativos ao funcionalismo. Outras abordagens, como as vertentes subjetivistas e críticas, começaram a aparecer principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, acompanhando o que estava acontecendo em muitos países europeus. Entretanto, mesmo com esse crescimento, o funcionalismo continuou a expandir sua hegemonia no campo dos estudos organizacionais. As abordagens interpretativas, ao abrigarem pensamentos e teorias que defendem que o mundo social não pode ser compreendido da mesma forma como se estudam o mundo natural e o físico, confrontam essa hegemonia ao questionar o funcionalismo em sua base (CALDAS, 2005).

Abordagens interpretativas vêm crescendo desde o final da década de 1970, acompanhadas de estudos críticos e pós-modernos que se expandiram principalmente depois da década de 1980. Essencialmente, abordagens interpretativas confrontam o objetivismo enraizado na doutrina funcionalista, “[...] enquanto a vertente crítica combate sua inclinação à regulação e à manutenção da ordem social, ou seja, a sua falta de engajamento em prol da mudança social”, como enfatizam Vergara e Caldas (2005, p. 66). Nesse debate subjetividade versus objetividade estão teorias que podem ser situadas num ou noutro campo.

Aqui cabe parentésiar o termo *crítico* ou a expressão “*estudos críticos*”. A denominada Teoria Crítica origina-se principalmente de interpretações do pensamento de Karl Marx, desenvolvidas por pensadores antipositivistas que fundaram a Escola de Frankfurt. Entre os fundadores mais destacados estão Max Horkheimer, Theodor W. Adorno e Herbert Marcuse. Houve ainda teóricos que passaram temporariamente pela Escola, aportando contribuições significativas, como Walter Benjamin, que tinha como companheiro de estudo Theodor W. Adorno. A partir dos anos 1960, Jürgen Habermas, da segunda geração de teóricos da Escola de Frankfurt, tem influenciado fortemente a Teoria Crítica com suas ideias sobre ação comunicativa, cuja base é a compreensão ontológica do ser humano como quem age comunicativamente em busca do entendimento, expressão da subjetividade ou da natureza humana que se perde com o advento do imperialismo da racionalidade (HABERMAS, 2012a; 2012b).

Para os que estão inseridos na área acadêmica em administração, é possível perceber um campo repleto de debates calorosos e intensos que, em sua maior parte, estão fundados em defesas e ataques a teorias e a paradigmas. Um campo que conserva dualidades inúmeras, defesas e ataques a dicotomias, teorias situadas no campo ontológico da subjetividade e da objetividade, epistemologias e metodologias qualitativas e quantitativas. Burrell e Morgan (1979), instigados por esse complexo contexto acadêmico, buscaram tipificar visões de mundo ou de realidade dentro das quais poderiam ser compreendidas teorias oriundas das mais diversas áreas e utilizadas nos estudos organizacionais. Essas visões de realidade tinham como ponto de partida objetividade e subjetividade, que deram origem a quatro paradigmas sociológicos. Os autores partiram do pressuposto de que os estudos organizacionais são caracterizados pela utilização de perspectivas teóricas e metodológicas variadas, ainda que prevaleça a abordagem positivista e funcionalista.

Esta tese situa-se nesse debate, quando seu autor busca posicionamento na vertente interpretativa e crítica no campo dos estudos organizacionais. Isso, porém, não significa a desconsideração de pontos de vista ontológicos e epistemológicos diferentes. A discrepância aparece especialmente quando visões objetivistas e funcionalistas teimam em se apresentarem como certeza ou opção única para a compreensão da realidade. A teoria da subjetividade desenvolvida por González Rey (2003) encontra-se nessa linha de contraposição ao objetivismo e ao funcionalismo dogmático, guinando-se ao adjetivo do paradigma sociológico *interpretativo crítico* concebido por Burrell e Morgan (1979). As ideias de González Rey (2003) nascem da concepção de sujeito e de subjetividade a partir de uma compreensão histórico-cultural do ser humano, com a ideia de que a produção de subjetividade se dá nos níveis individual e social simultaneamente. Trata-se de uma *inovadora* acepção de subjetividade que abre potencial enorme de pesquisa no campo dos estudos organizacionais, como vislumbram Paes de Paula e Palassi (2007), face à possibilidade de compreensão da vida organizacional como espaço de produção de subjetividade.

3.1. A subjetividade numa perspectiva histórico-cultural

O referencial teórico e metodológico que sustenta esta tese é a teoria da subjetividade numa perspectiva histórico-cultural desenvolvida por González Rey (2003). Com ênfase, o estudo se

baseia na acepção de subjetividade social e no conceito de configuração subjetiva (GONZÁLEZ REY, 2003; 2011) para interpretar informações e expressões que compõem a subjetividade que envolve os processos de construção dos arranjos de gestão metropolitana de Vitória. As informações são obtidas com base na acepção de sentidos subjetivos, por meio das quais se busca identificar configurações subjetivas que repercutem na gestão metropolitana no espaço social metropolitano de Vitória. Em outras palavras, os sentidos subjetivos consistem via para a obtenção de informações e os conceitos de configuração subjetiva e de subjetividade social constituem recurso teórico preponderante para interpretação dessas informações e para o alcance dos objetivos da pesquisa. No tocante à subjetividade política, ela é entendida como um momento da subjetividade social, por isso não são consideradas de forma separada.

Durante o desenvolvimento de uma teoria da subjetividade, Fernando Luis González Rey parte da compreensão de que o ser humano é constituído a partir de sua reflexibilidade durante sua história de vida, processo durante o qual seu pensamento atua por meio de situações que provoquem sua emoção. Por meio de sua reflexibilidade, o sujeito intervém na produção de sua própria subjetividade e na constituição subjetiva dos espaços sociais em que atua, a partir de onde intervém também em outros espaços sociais. A linguagem não aparece de forma isolada, produzida apenas a partir da cognição, mas surge no indivíduo repleta de sentido subjetivo, traduzindo emoções complexas do sujeito e gerando novas emoções, no constante trânsito do sujeito em diferentes espaços sociais. “A emoção é uma condição permanente na definição do sujeito. A linguagem e o pensamento se expressam a partir do estado emocional de quem fala e pensa” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 236).

Nos diferentes espaços sociais em que vive, combinando pensamento, emoção e linguagem, o sujeito vai construindo alternativas e se reposicionando ou se adaptando, num processo constante que dura toda a sua história. Nessa acepção emerge o sujeito reflexivo e participativo de González Rey (2003), elementos essenciais à existência do ser humano enquanto e como sujeito. “A reflexibilidade é uma característica do sujeito com a qual está comprometida a produção de sentidos subjetivos em todas as esferas da vida” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 240). Nesse processo, por meio do pensamento e do exercício de novas práticas sociais, o sujeito encara permanentemente suas posições anteriores e enfrenta momentos em que rompe com o social, o que resulta no aparecimento de novos focos de subjetivação social. O sujeito não é visto assim como uma espécie de produto do ambiente social em que vive, mas resultado de sua confrontação com o social.

É nesse contexto de compreensão do sujeito que está assentada a Teoria da Subjetividade desenvolvida por González Rey (2003). A partir do estudo da psicologia da personalidade, ele passa para a psicologia social, devido às inquietações suas de não ver a personalidade como uma estrutura cerrada no intrapsíquico, mas, sim, como uma organização psicológica de um sujeito concreto. Durante esse processo reflexivo, o autor entra em contato com abordagens de Lev Vygotsky, interessando-se especialmente pela noção de sentido. González Rey (2005) considera que sua proposta de concepção de subjetividade a partir de uma compreensão histórico-cultural do homem é uma das possíveis continuações da obra de Lev Vigotsky e Sergei Rubinstein. A partir daí, o autor alcança a ideia de sentidos subjetivos, chegando à aceção de configuração subjetiva (GOMES e GONZÁLEZ REY, 2012). Mais adiante, começa a se interessar pelo indivíduo, pelo social e pelo histórico. Isso o leva a se interessar pelo aspecto singular do sujeito, vislumbrando nessa singularidade um espaço qualitativo de construção de conhecimentos, passando assim a pensar a personalidade como uma organização da subjetividade individual, abandonando a visão determinista da personalidade. É nesse sentido que a visão estrutural de personalidade dá lugar à visão de processo.

Da concepção de sujeito de González Rey (2003), o sujeito de pensamento, emoção e linguagem, emerge o sujeito reflexivo e participativo. A subjetividade entendida numa perspectiva histórico-cultural rompe com a visão que constringe a subjetividade ao intrapsíquico. A Teoria da Subjetividade desenvolvida por 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, em que o momento individual está representado por um sujeito comprometido permanentemente no processo de suas práticas sociais, de suas reflexões e de seus sentidos subjetivos”. Na obra *Sujeito e Subjetividade*, González Rey (2003) defende um conceito de subjetividade que não guarda relação com o conceito desenvolvido em algumas correntes filosóficas da modernidade:

A subjetividade [...] é um complexo e plurideterminado sistema, afetado pelo próprio curso da sociedade e das pessoas que a constituem dentro do contínuo movimento das complexas redes de relações que caracterizam o desenvolvimento social. Essa visão da subjetividade está apoiada com particular força no conceito de sentido subjetivo, que representa a forma essencial dos processos de subjetivação (GONZÁLEZ REY, 2003, p. IX).

A partir dessa compreensão, o autor abre nova discussão sobre o processo de construção do conhecimento na pesquisa qualitativa e propõe a 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” (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 5). Nessa concepção, os sentidos subjetivos procedentes das experiências atuais e anteriores do sujeito constituem subjetivamente sua manifestação em cada espaço social concreto. Assim, o estudo do sujeito em cenários microsociais implica compreender os comportamentos ali produzidos por meio dos sentidos subjetivos desse comportamento (GONZÁLEZ REY, 2003). A busca pela compreensão de configurações subjetivas no espaço social metropolitano, então, passa, por exemplo, pelo estudo de modos de pensar e de agir nesse espaço social, modos identificados a partir das expressões dos sujeitos que formam o grupo de pesquisa.

Na acepção do autor, o sentido caracteriza o processo da atividade do homem em seus diversos ambientes de ação. Sentido subjetivo é compreendido como “[...] a unidade inseparável dos processos simbólicos e as emoções num mesmo sistema, no qual a presença de um desses elementos evoca o outro, sem que seja absorvido pelo outro” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 127). A expressão *processos simbólicos* e o termo *emoções* concedem ao conceito de sentido subjetivo um caráter profundo e são essenciais para o seu entendimento. O sentido subjetivo representa uma unidade integradora de elementos diferentes, processos simbólicos e emoções, e é a integração desses elementos que define o sentido subjetivo. Por isso, uma expressão ou uma manifestação de emoção não são suficientes para captação de sentido subjetivo. Sua captação se dá por meio de pessoa externa ao sujeito e com a intenção de fazê-lo, como um pesquisador. Ou seja, a captação do sentido subjetivo somente pode se dar a partir de interpretações de variadas expressões ou de diferentes momentos de manifestação de emoção do sujeito, bem como de sua comparação com manifestações de outros sujeitos e das relações e conversas entre esses sujeitos. O sentido subjetivo não aparece diretamente na expressão intencional do sujeito, numa frase ou numa palavra, mas, sim, a partir da interpretação integrada de diferentes expressões.

Por isso é que o pesquisador precisa estar muito atento em qualquer momento de seu estudo, pois os sentidos subjetivos aparecem de forma indireta na qualidade da informação, que pode ser identificada, por exemplo, no lugar em que uma palavra se encontra numa frase ou em uma narrativa; na comparação de significações distintas que podem ser observadas em uma expressão; no nível diferenciado de tratamento de temas; num gesto proeminente; numa manifestação de emoção. Como explica González Rey (2005, p. 116), a informação pode vir ainda “[...] na forma com que se utiliza a temporalidade, nas construções associadas a estados

anímicos diferentes, nas manifestações gerais do sujeito em seus diversos tipos de expressão, etc.”.

Os sentidos subjetivos são produzidos nas diferentes zonas ou espaços do social e estão presentes em qualquer experiência social concreta. A subjetividade social, entendida como sistema de sentidos subjetivos, permite estudar a sociedade por meio de diferentes processos, “que, em momentos anteriores do desenvolvimento da psicologia, representaram campos específicos da psicologia aplicada, frequentemente isolados entre si. O emprego dos sentidos subjetivos permite produzir indicadores para construção de conhecimento de difícil acesso empírico, que caracterizam as formas mais complexas de constituição da subjetividade social” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 216). O conceito de sentido subjetivo dá particular sustentação à concepção de subjetividade desenvolvida por F. L. González Rey. A subjetividade é legitimada pelo fato de ser “[...] uma produção de sentidos subjetivos que transcende toda a influência linear e direta de outros sistemas da realidade” (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 22).

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. Seu conceito de subjetividade é uma tentativa de superar a dicotomia entre o social e o individual. O esforço teórico do autor, em sua passagem da psicologia geral para a psicologia social, o ajudou a pensar uma teoria de personalidade de base histórico-cultural, o que o fez “[...] pensar na psicologia social com uma base teórica dialética e complexa, na qual o individual e o social não constituiriam uma dicotomia, nem se excluíam reciprocamente” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 201). É nesse esforço teórico de integração do individual com o social que surge a acepção de subjetividade social.

Tenho estabelecido em trabalhos precedentes o conceito de subjetividade social (1993, 1996, 1997), cujos fenômenos, de uma forma ou de outra, têm sido objeto de atenção de vários autores, entre os quais considero como especialmente relevantes Castoriadis e Guattari. **O conceito de subjetividade social nos permite compreender a dimensão subjetiva dos diferentes processos e instituições sociais, assim como o da rede complexa do social nos diferentes contextos em que ela se organiza através da história (gn).** Esta visão facilita transcender a divisão dicotômica entre o social e o subjetivo, assim como da dicotomia entre o individual e o social (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 78).

Assim, o autor rompe com a opinião de que a subjetividade é um fenômeno individual, enfatizando a subjetividade como um sistema complexo, que se forma de maneira simultânea nos planos individual e social, processo em que o indivíduo é ao mesmo tempo constituinte e constituído (GONZÁLEZ REY, 2003). A teoria da subjetividade assumida pelo autor está

orientada por uma dialética entre o momento social e o individual, de forma constante nas práticas, nas reflexões e nos sentidos subjetivos da pessoa. O sujeito não é um reflexo do social, mas o resultado de uma confrontação com o social e com sua própria subjetividade. O autor admite que, em momentos anteriores de seu trabalho, o sujeito era definido como um “[...] indivíduo consciente, intencional, atual e interativo, condições permanentes para sua expressão vital e social” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 236). Contudo, a partir de determinado ponto, encontra um aspecto que considera central, sobre o qual não havia se detido antes, que é o de considerar o sujeito como sujeito da emoção: “[...] a emoção é uma condição permanente na definição do sujeito” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 238).

A categoria de sujeito implica necessariamente a categoria de participação, pois ele está sempre situado em uma região da *prática social*. Assim, “[...] o reconhecimento dessa categoria é um aspecto central no reconhecimento do caráter social da subjetividade individual” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 238). Por isso, a subjetividade, na visão histórico-cultural, rompe com a representação tradicional de que a subjetividade está restrita ao intrapsíquico e orienta-se para a apresentação da subjetividade que se manifesta em todo o momento na dialética entre o momento individual e o social.

O conceito de subjetividade social realça o entendimento de que os espaços individual e social não podem ser vistos de maneira fracionada. Os diferentes espaços da vida social “[...] se articulam estreitamente entre si, definindo complexas configurações subjetivas na organização social” (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 203). Ao se inserir nesse complexo sistema de configuração subjetiva, a subjetividade gerada no campo da política, por exemplo, influencia e é simultaneamente influenciada pelos diversos espaços que compõem o tecido social, como a família, a religião, os estudos, o trabalho e tantos outros. Dessa mesma forma, as condições objetivas de existência nas organizações e instituições constituem fenômenos subjetivos produzidos socialmente e, ao mesmo tempo, são constituídos por eles. A subjetividade individual dos representantes políticos, gestores e servidores envolvidos na gestão metropolitana, por exemplo, está atravessada de forma permanente pela subjetividade social, que, por sua vez, aparece constituída de forma diferenciada em cada um deles. Na configuração da subjetividade social 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).

Além desses elementos, a saúde física e mental também é destacada pelo autor como relacionada à capacidade de produção de sentidos pelo sujeito diante de seus conflitos, assim como a flexibilidade. 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. As experiências vividas pelos sujeitos no âmbito de sua cidadania produzem em todo momento sentidos subjetivos, configurando e reconfigurando a subjetividade social e sua própria subjetividade.

A subjetividade social, entendida como um sistema complexo de sentidos subjetivos, se apresenta como via promissora para o estudo de fenômenos sociais, como no caso do estudo dos processos de construção dos arranjos de gestão metropolitana, por não portar características universais estáticas nos diversos espaços sociais de convivência humana (GONZÁLEZ REY, 2003). A relação entre política, gestão pública e subjetividade pode ser entendida pelo fato de que os espaços da política e da administração pública são indissociáveis de quaisquer outros espaços sociais que compõem o complexo sistema de significados que dão sentido à existência do sujeito, além do que, nessa relação, estão entranhadas configurações culturais e históricas que de uma maneira ou de outra influenciam decisões no âmbito da administração pública, no que está inserido o tema da gestão metropolitana. A busca pela compreensão dos processos que culminaram na construção do arranjo de gestão metropolitana de Vitória passa pela compreensão da dimensão subjetiva desses diferentes processos, bem como da rede complexa das relações sociais nos diferentes contextos em que esses processos se organizaram, aspectos teóricos centrais do conceito de subjetividade social.

3.2. Subjetividade política e subjetividade social na gestão pública

No imaginário *moderno*, a definição de sujeito se sustenta na força de sua razão e na linguagem com que nomeia o que se passa pela razão. Nessa definição, o sujeito é o ser humano abstrato separado do outro, do mundo e de suas próprias abstrações, do que advém um sujeito vazio,

sem história e sem concreções. É, assim, um sujeito coisificado, objetivado, alienado, que perde sua historicidade, sua ação e sua mudança e transformação. “O sujeito racional que se define a partir de seus ideais de perfeição perde sua própria natureza tensional, conflitante, vital, complexa” (ALVARADO, OSPINA e MUÑOZ, 2008, p. 26). Essa acepção de ser humano, que se encarna na configuração modernidade, racionalidade e economia baseada no modo de acumulação capitalista, desgasta a noção de sujeito, implicando desgastes igualmente sérios em diversas dimensões associadas a valores humanos, como o são os valores da igualdade, da ética, da liberdade, da cooperação e da política.

Esse discurso *moderno* de sujeito corrói a noção de sujeitos compreendidos como seres humanos dotados de pensamento, criação, participação, emoção e linguagem (GONZÁLEZ REY, 2005); e de seres humanos ativos, reflexivos, políticos e criadores (CASTORIADIS, 2007). Ou, ao invés de sujeito, “[...] melhor falar em componentes de subjetivação trabalhando, cada um, mais ou menos por conta própria” (GUATARRI, 1990, p. 17), mas sempre na perspectiva de que “[...] somos todos sujeitos, já que é possível descobrir a marca do sujeito em todos os indivíduos” (TOURAINÉ, 2006, p. 129). É nesse veio crítico que se busca sustentação para reflexões sobre subjetividade política apresentadas neste trabalho, no sentido de que o resgate da acepção da política passa pelo resgate da acepção de sujeito que se perde com o advento do discurso da sociedade moderna, racional e capitalista que se hegemoniza especialmente a partir do século XIX. Passa pelo resgate do sujeito que foi deixado de lado pela própria psicologia em sua busca de reconhecimento entre as ciências, quando tenta

[...] abandonar seu substrato filosófico e adota métodos das ciências naturais, o que condiciona a negação da subjetividade. A Psicologia se desenvolve carregando as marcas do positivismo e sofre influências também presentes no desenvolvimento das ciências no século XIX (MOTTA e URT, 2009, p. 621).

A acepção de subjetividade política está sustentada, assim, na acepção de subjetividade, vocábulo que, de forma geral, segundo Furtado (2007), vem sendo utilizado para fazer referência a fenômenos humanos que escapam à objetividade, mas também na psicologia para se referir à produção psíquica. Para o autor, González Rey (2005) é um psicólogo social que tem se dedicado “[...] a construir uma definição de subjetividade” no campo da psicologia atual. É nesse esforço intelectual que surge o conceito de subjetividade social (GONZÁLEZ REY; 2003; 2005) que sustenta esta tese, dentro do qual se insere a noção de subjetividade política. Ao longo dos últimos anos, González Rey (2005) vem assumindo interesse especial pelo tema da subjetividade política, notadamente no que tange à associação entre os sentidos subjetivos e

o político. Menciona, por exemplo, que a política no Brasil, assim como em outras partes do mundo, se alimenta de aspectos contextuais e históricos. Suas reflexões têm inspiração em pensadores sociais que aportaram reflexões com implicações sociais profundas, destacando Pierre-Felix Guattari e Cornelius Castoriadis. Segundo González Rey (2005, p. 97), “[...] tanto Guattari quanto Castoriadis realizam seu trabalho dentro de um referencial psicanalítico; contudo, ambos criticam o universalismo totalizador das construções freudianas e lacanianas, e empreendem caminhos novos de construção teórica [...]”.

Ainda em relação ao desenvolvimento de uma acepção de subjetividade política, a teoria do imaginário de Castoriadis (1982) é particularmente contributiva. Motta e Urt (2009) expõem que o pensamento de Cornelius Castoriadis se desenvolve a partir de princípios filosóficos de Karl Marx, mas a partir dos quais vai desenvolver críticas ao marxismo. Conceitos marxistas fundamentais são contestados por ele, como a concepção de estruturalismo e de alienação, já que para C. Castoriadis, o trabalhador pensa e age em seus espaços de atuação, onde desenvolve possibilidades de resistência e de organização. Levando essa compreensão para o campo da gestão metropolitana e pensando a expressão cidadão metropolitano, equivaleria a dizer que as pessoas compreendidas nesse espaço social também pensam e agem a seu modo e conforme os recursos de que dispõem, com vistas à organização social desses espaços. No que tange à análise do estruturalismo, Castoriadis (1987, *apud* GONZÁLEZ REY, 2005, p. 101) assim se expressa:

[...] as tendências extremistas do estruturalismo resultam do fato de que o estruturalismo cede efetivamente à utopia do século, a qual não é construir um sistema de signos em um só nível de articulação, senão eliminar inteiramente o sentido (e, sob uma outra forma, eliminar o homem).

Nessa trajetória, a partir da dimensão da autonomia, a acepção de imaginário - categoria central do pensamento de Castoriadis (1982) que abrange com profundidade o ser humano, a sociedade e sua organização - influencia o desenvolvimento do conceito de subjetividade social e de subjetividade política. Com a categoria de imaginário, Castoriadis (1982)

delineia a existência de estruturas significantes e de significados que não respondem ao real, assim como também não têm a função de ajudar a pensar o real: são formas de organizações simbólicas e de sentido, que formam um fim em si mesmas, e que geram sentido, coesão e organização dentro do complexo tecido social. O imaginário social é uma criação humana, seu valor está no sentido que gera para os sujeitos que o compartilham, e não na designação de um fenômeno real externo ao sujeito (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 104).

Para González Rey (2005), essa construção teórica de imaginário social remete a um fenômeno da subjetividade social e retoma a ideia de que as sociedades humanas não podem ser

compreendidas tão somente a partir de suas condições objetivas de existência, já que fenômenos subjetivos que são construídos socialmente são também responsáveis pela forma de organização social de determinado espaço. Levando essas reflexões para o campo da gestão pública e da gestão metropolitana, significa dizer que a realidade social e a organização social e política do espaço metropolitano não são passíveis de serem compreendidos apenas a partir de suas condições objetivas. Da mesma forma, a realidade e a organização metropolitana não são passíveis de serem compreendidas somente a partir de suas condições atuais. Desconsiderar a subjetividade social e política que conforma esses espaços, bem como desconsiderar seu passado ou configurações histórico-culturais determinantes para a condição atual desses espaços, significa comprometer o seu futuro, ou melhor, comprometer a criação, o planejamento e a construção desse novo futuro. Transpondo para o tema desta tese, significa comprometer a própria gestão da metrópole e seu futuro.

Assim como em sua contestação a conceitos marxistas, como os de alienação e de estruturalismo, a acepção de imaginário social de Cornelius Castoriadis está assentada firmemente na questão da autonomia, ideia que está relacionada à capacidade dos seres humanos para criarem e instituírem o seu próprio mundo; capacidade que têm de questionarem, reverem e recriarem as próprias leis a que estão submetidos. É especialmente instrutivo o entendimento de Fressard (2006) sobre a acepção de imaginário social, significando-a de *la potencia de inventar de los pueblos*.

En primer lugar, el imaginario social viene a caracterizar las sociedades humanas como creación ontológica de un modo de ser sui generis, absolutamente irreducible al de otros entes. Designa, también, al mundo singular una y otra vez creado por una sociedad como su mundo propio. El imaginario social es un “magma de significaciones imaginarias sociales” encarnadas en instituciones. Como tal, regula el decir y orienta la acción des los miembros de esa sociedad, en la que determina tanto las maneras de sentir y desear como las maneras de pensar. En definitiva, ese mundo es esencialmente histórico. En efecto, toda sociedad contiene en sí misma una potencia de alteridad. Siempre existe según un doble modo: el modo de “lo instituido”, estabilización relativa de un conjunto de instituciones, y el modo de “lo instituyente”, la dinámica que impulsa su transformación (FRESSARD, 2006, p. 1).

Numa entrevista, F. L. González Rey (GOMES e GONZÁLEZ REY, 2012) expõe seu entendimento de subjetividade política como parte de um momento de uma subjetividade social, podendo estar atravessada ao mesmo tempo por muitos componentes da subjetividade social. O autor cita, por exemplo, o imaginário coronelista que impregnou e ainda permeia a política e a gestão pública brasileira, tema pesquisado por muitos estudiosos. A subjetividade política

seria vista, assim, como uma produção da subjetividade social, com especificações importantes que valem à pena ser estudadas e que se convertem em um campo valioso de conhecimento.

Porque quando hablamos de subjetividade política, em ella está la religión, están las creencias, están los mitos de um determinado país, están una cantidade de cosas que em sentido estricto no formam parte de la atividade de la organizacion política. Esa subjetividade política son síntesis de uma subjetividade social com desdobramentos infinitos, de ali que me cuesta trabajo seccionar la subjetividade, decir que esto es dominio de la subjetividade política (GÓMEZ e GONZÁLEZ REY, 2012, p. 376).

Assim como em outros elementos constituintes da organização social e política, a gestão metropolitana e seu processo de construção e desenvolvimento estão entranhados por subjetividades ou configurações subjetivas histórico-culturais que conformam sua realidade atual. Contudo, uma questão essencial é que esses elementos estão sofrendo processos permanentes de transformação, bem como outros estão sendo criados. Assim, as expressões imaginário social, subjetividade social e subjetividade política, por exemplo, não se prestam apenas à compreensão de como se deu a construção da gestão de espaços metropolitanos e como está sua situação atual, mas se apresentam sobretudo essenciais para os processos de transformação social e de criação nesses espaços sociais, em suas diversas dimensões, sendo a gestão e a organização do espaço social uma delas.

A associação entre subjetividade e gestão em organizações e instituições vem ganhando relevância no campo dos estudos organizacionais nos últimos anos. Uma das linhas de pesquisas que vem aportando conhecimentos relevantes nesse sentido no Brasil é a do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGADM-UFES), denominada Organizações e Subjetividades. O foco de pesquisa são temas envolvendo aspectos humanos e subjetivos nas organizações, públicas e privadas. Palassi (2011) vem orientando estudos associando subjetividade e participação. Ainda, no âmbito do PPGADM-UFES, Vasconcelos (1995a; 1995b) baseou-se na teoria do imaginário de Castoriadis (1982) para estudar o coronelismo e suas origens, associando-o a um componente histórico-cultural hegemônico que alimenta a subjetividade social que conforma a administração pública no Brasil. Junquillo (2000; 2002) busca compreender o gestor público brasileiro que emerge da *mistura* do gestor público tradicional com o gerente público concebido a partir do movimento conhecido como *New Public Management*, ou seja, a ideia de um gestor público atuando com base em princípios e diretrizes oriundos da iniciativa privada.

Trata-se de autores e de estudos importantes para o foco desta tese, reunidos na UFES, porque neles estão associados tanto elementos histórico-culturais significativos para a conformação do

modo de gestão pública brasileira, quanto por tratarem de um período recente da história do Brasil em que é possível visualizar a concretização da acepção de imaginário social de Castoriadis (1982). A visão de gerente caboclo de Junquillo (2000; 2002), por exemplo, expressa um período de inflexão na história da administração pública no Brasil em que é possível notar a sociedade revendo suas próprias leis, suas tradições e seus valores, para transformá-las e para criar novas leis e novos padrões sociais, criações que afetam diretamente a administração pública. Nesse período de inflexão, entretanto, convivem e entram em conflitos mitos, tradições, simbolismos históricos e modernos, avançados e *atrasados*, do ponto de vista da organização política e social. Trata-se de pesquisas que tangenciam os conceitos de configuração subjetiva e de subjetividade social e que carregam conhecimentos teóricos levantados a partir de pesquisas empíricas relevantes à construção do conceito de subjetividade política. A visão da democracia grega no século V a.C., berço da acepção do conceito original de democracia, vale para apresentar o quão longe as sociedades ocidentais atuais se distanciaram da verdadeira acepção de democracia. No caso brasileiro, mais longe ainda está quando se considera que componentes culturais como clientelismo, coronelismo, patrimonialismo, entre outros, permeiam o funcionamento do sistema representativo e da administração pública. Uma aproximação nas teses de Vasconcelos (1995a) e Junquillo (2000; 2002) ajuda a ilustrar essa realidade.

A respeito do imaginário coronelista, por exemplo, Vasconcelos (1995a,) diz que a sociedade brasileira foi construindo personagens políticos peculiares durante o período colonial, cujo personagem central foi o latifundiário, que acabou por gerar o coronel republicano. “Na ausência das comunidades como as que havia nos Estados Unidos, o latifúndio estruturou a vida no Brasil Colônia” (VASCONCELOS, 1995a, p. 38). De fato, a independência política de Portugal, em 1822, não foi capaz de impedir que a estrutura econômica colonial arraigada fizesse surgir a figura imaginária do coronel, oriunda da Guarda Nacional. A tese central de Vasconcelos (1995a) é a de que a figura do coronel é um dos principais personagens políticos da história brasileira, por meio da qual foi construído o sistema político no Brasil. Vasconcelos (1995a) sustenta suas ideias na teoria de Castoriadis (1982) do imaginário. O coronelismo, uma espécie de *anti-heroísmo* da participação, é definido por ele como *uma das instituições imaginárias centrais da sociedade brasileira*. Interpretando sua tese a partir de ideias de González Rey (GOMES e GONZÁLEZ REY, 2012), especialmente a de subjetividade social, o coronelismo alimenta configurações subjetivas centrais da subjetividade política e da subjetividade social brasileira, já que, para Vasconcelos (1995a, p. 15), “[...] a sobrevivência

do coronelismo até hoje é devida à profunda impregnação das práticas sócio-políticas brasileiras pelo imaginário do coronel”. O coronelismo é, assim, uma produção cultural da subjetividade social brasileira, e por isso está entranhado em diversos espaços sociais no País, sendo o espaço da política um deles e, por consequência, o espaço social de gestão metropolitana.

O imaginário coronelista e outras expressões histórico-culturais como o patrimonialismo, o mandonismo, o nepotismo, o insulamento burocrático, o corporativismo, o clientelismo e a derivação perversa da corrupção, são tratados por alguns estudiosos como componentes culturais históricos que impregnam a política e a gestão pública no Brasil (DA MATTA, 1990; NUNES, 2010; CARVALHO, 1998; LEAL, 1997) e continuam persistindo ainda em tempos dos *chips*, como estuda Martins (2012). Trata-se de componentes históricos produzidos pela subjetividade política e social brasileira, por assim dizer. Entretanto, se existem muitos estudos a respeito dessas expressões histórico-culturais impregnadas na Administração Pública no Brasil, são raros os que tentam investigar mudanças para novos valores que deverão orientar a política e a gestão pública brasileira.

Junquilha (2000; 2002) foi um dos estudiosos a empreender pesquisa nesse sentido, desenvolvendo em sua tese de doutorado a noção de *gerente caboclo* no Brasil. No âmago da tentativa de implantação do novo modelo de gestão pública no Brasil nos anos 1990, por meio da importação de ideias do *New Public Management* (OSBORNE e GAEBER, 1992), Junquilha (2000) pretendeu compreender a complexidade envolvida no desafio de substituição do protótipo do *administrador burocrático* — ineficiente, descomprometido e pouco atento ao usuário — pelo do tipo novo gerente, empreendedor, criativo e atento ao cliente. Tal desafio consistia num dos pilares para alcance dos objetivos previstos no Plano Diretor de Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Junquilha (2002, p. 2) aproveita para resgatar alguns pilares que sustentavam a ideia da *Nova Gestão Pública*, como a de que o gasto público seria um custo improdutivo “[...] ao contrário do investimento coletivo e social”. Ou como a ideia da identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares. Ou como a crítica à interferência do Estado no mercado e à hegemonia da ideia de que os mecanismos de mercado são mais apropriados à distribuição de bens e serviços à sociedade. Resgata ainda a ideia de importação para a gestão pública de práticas gerenciais do setor privado, a “[...] privatização de setores econômicos produtivos estatais e a ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho” (JUNQUILHO, 2002, p. 2).

O autor observou que a forma burocrática de agir de gestores públicos no Brasil refletia práticas cotidianas construídas num processo histórico-social longo, compreendendo traços culturais brasileiros que influenciam as ações desses gestores nas administrações públicas (JUNQUILHO, 2002). Como desconsiderar essa subjetividade histórico-cultural no processo de tentativa de mudança do perfil do gerente público? As interpretações do pesquisador o levam a perceber um novo gerente público que adjetiva de *o gerente caboclo*, um gerente *contemporizador*; dividido entre *o coração* e a *“razão”*; tendente à centralização; conjugando pessoalidade e impessoalidade; *capaz de contornar excessos formais via jeitinho e avesso a controles formais e planificação*.

Para completar essas reflexões, é preciso tocar num assunto pouco enfrentado no campo dos estudos sobre administração pública no Brasil: a corrupção. A proliferação de partidos políticos no Brasil deriva dessa e de outras expressões culturais como o clientelismo e o coronelismo, por exemplo. Existem atualmente no Brasil 35 partidos políticos, sendo que a maioria é constituída por pequenos partidos comandados por uma espécie de *coronel*. Os acordos entre partidos se dão nem sempre baseados em identidades ideológicas ou em interesses sociais comuns, mas, sim, em interesses econômicos. Entre interesses de coronéis à frente dos partidos. É possível pensar o quanto esses aspectos impactam o desenvolvimento administração pública, âmbito em que se insere o tema da gestão metropolitana.

Contudo, o fato é que, ainda que numa velocidade menor que a almejada pela população brasileira, o País dá indicadores de avanço em direção a uma nova realidade política baseada em valores da ética, da participação, da democracia e do interesse público. Ou seja, em confronto ou em substituição a expressões negativas da subjetividade social e política entranhadas na gestão pública brasileira são produzidas outras positivities, por assim dizer. O fato é que o Brasil tem uma democracia muito recente, mas, apesar de tudo e dentro dos limites da democracia representativa e de sua incapacidade para servir como instrumento de distribuição da riqueza produzida no País, por meio dos instrumentos governamentais de captação e de alocação de recursos públicos, observa-se aprimoramento dos políticos eleitos a cada novo processo eleitoral, aprimoramento que é produzido a partir do amadurecimento político e da participação gradual do brasileiro nas questões públicas. Um *sujeito brasileiro* que produz novas subjetividades na política.

Enfim, muito ainda haveria para ser explorado sobre esses aspectos simbólicos da subjetividade social e política brasileira que, de uma forma ou de outra, se inserem no

problema da gestão metropolitana. Todavia, considera-se que esse breve panorama sobre aspectos expressivos da subjetividade social e política da administração pública brasileira é suficiente para a associação entre o referencial teórico utilizado e o contexto histórico-cultural do campo pesquisado. Esses aspectos culturais e históricos e outros peculiares a cada uma das regiões pesquisadas aparecem na tese, porém, aspectos mais recentes relativos à democracia, à cultura cívica e à participação, produzidos no bojo da luta contra a ditadura militar e no processo posterior de redemocratização do Brasil, se fazem revelar nos debates acerca do tema da gestão metropolitana. É nesse período das últimas décadas aproximadamente, caracterizado por paradoxos e por contraposições no campo da administração pública brasileira, que se encontra o objeto de estudo desta tese, centrado nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória.

3.3. Epistemologia Qualitativa: produção do conhecimento

Ao tratar de processos complexos que constituem a subjetividade e de elementos que não se mostram evidentes na busca pelo alcance do objetivo desta tese, este estudo naturalmente se orienta para a pesquisa qualitativa. Neste trabalho, a pesquisa qualitativa é baseada na epistemologia qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2005), entendida como uma busca de compreensão da pesquisa como um processo de comunicação e de diálogo, uma vez que o homem se comunica permanentemente nos diversos espaços sociais em que vive. A epistemologia qualitativa procura a legitimação do conhecimento por meio da construção contínua de modos de inteligibilidade sobre um problema, modos que se permitam estar em constante construção (GONZÁLEZ REY, 2003).

Nesta tese, a construção do conhecimento fundamenta-se especialmente nos três princípios básicos da epistemologia qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2005). O primeiro deles refere-se à defesa do caráter construtivo-interpretativo do conhecimento. Esse fundamento implica entender o conhecimento como produção permanente, “[...] e não como apropriação linear de uma realidade que se nos apresenta” (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 5). O caráter construtivo-interpretativo do conhecimento visa romper com a dicotomia entre o empírico e o teórico. O caráter teórico da proposta nem exclui e nem relega o empírico a um segundo plano, pois o empírico é compreendido como um momento inseparável do processo de produção da teoria.

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 teórico, nesse caso, não é o restringido a fontes de saber pré-existentes ligados ao processo de pesquisa, mas, sim, ao que se expressa na atividade “[...] pensante e construtiva do pesquisador” (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 11). No tocante à generalização dos resultados, o autor defende que

[...] o caso singular pode ter tanto valor de generalização com relação ao problema estudado como outras formas de opção populacional. [...] A investigação sob essa perspectiva epistemológica se difere daquela que enfatiza o valor da indução e da descrição como dominantes na investigação qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2003, p. 270).

O terceiro atributo geral da epistemologia qualitativa consiste em entender a pesquisa nas ciências antropológicas como um processo de comunicação e de diálogo. A ênfase dada à comunicação no processo de construção do conhecimento baseia-se no fato de que grande parte dos problemas sociais e humanos tem raízes, direta ou indiretamente, na comunicação entre as pessoas. Nesse sentido, a comunicação é um espaço privilegiado para o estudo da subjetividade e serve de via para conversão dos que fazem parte da pesquisa em sujeitos da pesquisa.

3.3.1. O cenário de pesquisa, o grupo de estudo e os momentos empíricos

O método de pesquisa adotado é o estudo de caso, que é entendido como um momento importante na produção teórica, pois, por meio dele, é possível expressar “[...] a tensão permanente entre o individual e o social, momento essencial para a produção de conhecimentos sobre ambos os níveis de construção da subjetividade” (GONZÁLEZ REY, 1999, p. 158). Ainda que a pesquisa se aprofunde a partir de desdobramentos individuais, ou seja, via sentidos subjetivos dos sujeitos participantes da pesquisa, a ênfase é dada ao coletivo. A pesquisa se desenvolve a partir de um grupo de pesquisa formado por pessoas envolvidas diretamente na busca por soluções ao problema pesquisado, no exercício de funções políticas ou administrativas no espaço social pesquisado. O grupo de pesquisa é formado por vinte e cinco pessoas, a maioria participante do Grupo de Trabalho Drenagem (GT Drenagem) no âmbito do Comdevit.

Durante o ano de 2013 e 2014, os participantes do GT Drenagam se reuniram aproximadamente quinze vezes para elaboração de um termo de referência para contratação de um plano de gestão das bacias hidrográficas na região metropolitana de Vitória. Nessas reuniões, o pesquisador participou como convidado, o que abriu possibilidade para desenvolvimento de zonas de sentidos essenciais à obtenção de informações por meio de conversações, individuais e em grupo, realizadas no período de junho de 2013 a setembro de 2014. As sondagens aos participantes do grupo de pesquisa aconteceram no segundo semestre de 2012, a partir do que foram sendo amadurecidos os contatos até a realização da primeira reunião do grupo de estudo, em junho de 2013, para a criação do cenário de pesquisa.

Ao todo, foram realizados aproximadamente trinta momentos empíricos, nos anos de 2013 e 2014, entre reuniões do grupo de pesquisa e conversações individuais e em grupo. Entre um momento e outro, são realizadas interpretações que vão se acumulando a cada novo momento empírico. Esse processo vai se repetindo até que se observe esgotamento de informações e interpretações, ou seja, até que se observe que os resultados da pesquisa satisfazem o seu objetivo. O número de pessoas que compõem o grupo de estudo tem consonância com o segundo princípio da epistemologia qualitativa, que consiste na defesa da legitimação do singular como fonte de produção do conhecimento. González Rey (2005) alerta que, apesar de a pesquisa qualitativa não usar o conceito de amostra tradicional, ligado ao significado estatístico de um grupo em relação a sua população, esse tipo de pesquisa permite enfrentar problemas que, por sua natureza, envolvem o estudo de grupos grandes. Nesse entendimento se insere o caso do estudo da gestão no espaço social metropolitano de Vitória. O autor explica que o conhecimento produzido no trabalho de grupos grandes na pesquisa qualitativa baseia-se nos mesmos princípios epistemológicos do estudo de caso. Ou seja, não é o tamanho do grupo o fator fundamental para se definirem os procedimentos de construção do conhecimento, mas, sim, o que se deseja de informação quanto ao modelo em construção na pesquisa, aspecto cuidadosamente levado em consideração nesta pesquisa.

Durante a seleção dos participantes da pesquisa, é levado em conta o envolvimento deles no problema de pesquisa, suas experiências e conhecimentos sobre o assunto, seu interesse no problema da gestão metropolitana e a vontade de participarem como *sujeitos de pesquisa*. Esse interesse é avaliado pelo pesquisador a partir do contato pessoal com cada um. Os contatos são estabelecidos a partir de busca sobre as principais pessoas que participaram ou participam em marcos históricos na construção da gestão metropolitana em Vitória. Do grupo de pesquisa

participam dois pesquisadores do Instituto de Pesquisa Jones dos Santos Neves; sete gestores do governo estadual atuantes em áreas associadas ao planejamento e à gestão metropolitana; dois representantes de cada um dos municípios da Serra, de Vitória, de Vila Velha, de Cariacica e de Viana; um representante do município de Fundão e outro de Guarapari; um representante de movimentos sociais; o prefeito de Cariacica e uma deputada estadual.

Os nomes dos participantes da pesquisa são fictícios. Adelson é pesquisador do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), estudioso do tema da gestão metropolitana há mais de trinta anos e um dos idealizadores do Comdevit. Foi um dos líderes do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, realizado no âmbito do IPEA, iniciado em 2012 e publicado em 2014 com o título “*40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*” (BRASIL, 2014). Délio e Alberto são gestores e assessores da Prefeitura de Vila Velha. Délio atuou durante muitos anos na prefeitura de Cariacica e, depois, na de Vila Velha, em assuntos de abrangência metropolitana, como parcelamento de solo, saneamento, drenagem e outros, área em que possui vasta experiência e conhecimento, notadamente sobre os problemas que afetam o espaço social metropolitano de Vitória. Alberto atua na prefeitura de Vila Velha, também nesses temas, junto com Délio. Conhece e vem estudando experiências internacionais de gestão metropolitana, principalmente na França, onde esteve pesquisando.

Hernandez e Rose atuam na Secretaria Estadual de Transportes (SETOP) e participaram ativamente como idealizadores e executores do sistema Transcol na região de Vitória, nas décadas de 1980 e 1990, a partir do que conseguem pensar com profundidade diversas dimensões do problema da gestão metropolitana, como a política, a geográfica, a social, entre outras. Olavo e Nádia também foram lideranças principais dos processos que culminaram na implantação do sistema Transcol e atualmente atuam no governo estadual, na área de desenvolvimento urbano e metropolitano. Sérgio e Flaviana atuam no governo estadual, na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDURB). Lidam, entre outras áreas, com planos e projetos de intervenção urbana, mas também, e por isso, atuam diretamente com a população, notadamente com ocupantes de áreas impróprias e de risco. Esse contato é feito por meio de reuniões, audiências públicas e conversas pessoais. Durante as conversações, Sérgio e Flaviana entremostraram suas preocupações com essas populações. Em sua maioria, os participantes da pesquisa atuantes no governo estadual atuam no Comdevit diretamente ou por meio de seus grupos técnicos.

Vanessa e Mário são servidores da prefeitura municipal de Vitória, onde atuam há mais de vinte anos na área de gestão de saneamento urbano, drenagem e recursos hídricos. Possuem vasta experiência e aprofundados conhecimentos nesses e em outros assuntos de abrangência metropolitana e participam ativamente de grupos de trabalho e de atividades no Comdevit. Vanessa e Mário também procuram estar conscientes de problemas em outros municípios de sua área de atuação, principalmente do município da Serra, com o qual Vitória possui a maior fronteira terrestre. Ana Maria é servidora pública estadual e atualmente trabalha na Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ), mas passou por aproximadamente cinco anos em secretarias da área de planejamento e desenvolvimento metropolitano. Ana Maria se formou e trabalhou na Espanha e viajou por diversos países da Comunidade Europeia. Por isso, ela parece fazer uma espécie de *estranhamento*, como teorizado por Geertz (2008), do campo pesquisado.

Hermínia e Lorena são servidores da Prefeitura Municipal da Serra, onde atuam nas áreas de planejamento e gestão, em especial nas áreas de saneamento, resíduos sólidos e drenagem. Hermínia possui vasta experiência e conhecimento em administração pública e nas áreas em que atua, enquanto Lorena iniciou seu trabalho como estagiária na prefeitura, e vem se desenvolvendo e assumindo tarefas importantes de abrangência metropolitana. Hermínia é pós-graduada e mestre em engenharia ambiental.

Afrânio é servidor público do município de Guarapari, formado em Turismo e atuante na área de gestão de meio ambiente. Participa das discussões no âmbito do Comdevit e em consórcios municipais dos quais Guarapari faz parte. Tem experiência e conhece com profundidade os problemas que afetam o município de Guarapari nas áreas de turismo, meio ambiente, finanças públicas, entre outros. Franciele e Lúcio são servidores da Prefeitura Municipal de Viana e atuam na gestão de meio ambiente e na de obras públicas, respectivamente, por isso precisam manter suas áreas de atuação sempre entrosadas. Também mostram interesse em participar de discussões sobre problemas de ordem metropolitana no Comdevit, por meio de seus grupos técnicos, por avaliarem que muitos problemas no município de Viana já não podem mais ser resolvidos em âmbito municipal. Amanda atua na gestão de meio ambiente na prefeitura de Viana, mas atuou também durante muitos anos na prefeitura municipal de Vila Velha, onde acumulou sua experiência na área de atuação. Apesar de concentrar seus trabalhos no tema ambiental, Amanda conhece os problemas metropolitanos nos diferentes municípios e em várias áreas, como transporte, saneamento, águas, resíduos sólidos, entre outros, com o político.

Geraldo é Prefeito Municipal de Cariacica e Janete deputada estadual e fizeram questão de participarem pessoalmente da conversação para a pesquisa. Dos municípios maiores da região metropolitana de Vitória, Cariacica é o que possui maior carência em diversas áreas e teve dificuldades inclusive para indicar pessoas para participarem do GT Drenagem. Nascido e criado em Cariacica, onde se desenvolveu na atividade comunitária e política, Geraldo conhece com profundidade os problemas do município e tem visão amadurecida sobre a construção de gestão metropolitana para a região de Vitória. Amauri também é de Cariacica, a partir de onde atua em movimentos sociais em âmbito municipal, estadual e nacional. É representante da Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes) no Comdevit e conhece com detalhes a geografia e os problemas urbanos de Cariacica, em suas diferentes dimensões, mas também conhece esses problemas em âmbito metropolitano e estadual, por meio de estudo e de atuação há mais de vinte anos em movimentos sociais, principalmente. Tem buscado se atualizar acerca de realidades internacionais associadas à gestão urbana e metropolitana.

Definido o grupo de pesquisa, a etapa seguinte foi a criação do cenário de pesquisa, que se deu em reunião presencial do pesquisador com os sujeitos pesquisados, com vistas à formação do grupo de pesquisa. Alguns desses encontros se deram individualmente, em grupo ou no decorrer das reuniões do GT Drenagem. González Rey (2005) explica que, durante o curso do avanço em direção à formulação do problema de pesquisa, é muito importante se pensar também nas possibilidades reais da pesquisa, o que envolve a representação do pesquisador sobre a criação do cenário de pesquisa. Ao final da conversa com os sujeitos de pesquisa e tendo eles compreendido o escopo, o problema e os objetivos de pesquisa e expressado vontade de participar do estudo, os participantes são convertidos então em grupo de pesquisa. A criação do cenário de pesquisa se deu no primeiro trimestre de 2013.

Formado o grupo de estudo e criado o cenário de pesquisa, em seguida, iniciou-se a realização dos momentos empíricos que se deram nos anos de 2013 e 2014. Nos momentos empíricos, privilegiou-se a conversação individual e em grupo devido ao potencial que o instrumento tem de fazer com que cada participante se sinta *sujeito* no processo de pesquisa, “[...] facilitando a expressão deles por meio de suas necessidades e interesses” (GONZÁLEZ REY, 2005, p. 45). Algumas conversas aconteceram durante as reuniões do grupo de estudo, mas a maioria se deu individualmente ou com duas pessoas. As conversas foram gravadas e transcritas na íntegra. Na utilização do instrumento de pesquisa, a conversação, o pesquisador afasta-se do princípio de

que o valor da informação está definido pelo caráter dos instrumentos que a produzem, pois, como expõe González Rey (2005), essa concepção exclui o momento de adoção das reflexões do pesquisador.

3.3.2. Obtenção de informações e construção do conhecimento

Em consonância com o princípio da epistemologia qualitativa (GONZÁLEZ REY, 2003) que defende o caráter construtivo-interpretativo do conhecimento, a quantidade de reuniões e de contatos com os sujeitos de pesquisa vai sendo definida e redefinida ao longo do estudo, assim como a ordem cronológica e a intensidade da interação do pesquisador com os participantes de pesquisa. As informações obtidas vão sendo interpretadas no decorrer de sua ocorrência. Assim, por exemplo, informações obtidas em determinado momento empírico são interpretadas e confrontadas com outras informações e outras interpretações de momentos anteriores, sendo novamente comparados e reinterpretados a cada novo momento empírico, numa espécie de *vai e vem* constante durante todo o processo de pesquisa. Informações de um sujeito de pesquisa são confrontados com os de outros numa construção de conhecimento que se dá de forma permanente e crescente.

Os sentidos subjetivos levantados ao longo da aplicação dos instrumentos de pesquisa vão permanentemente sendo comparados com outros já levantados. É nesse sentido que se diz que a pesquisa acontece num processo construtivo-interpretativo do conhecimento. Durante todo o processo de pesquisa, são levantadas e revisadas interpretações por meio da integração de informações levantadas em momentos diferentes do processo de obtenção dessas informações. Dessa forma, sentidos subjetivos que vão se afirmando ao longo da pesquisa podem ser dissipados em determinado momento. Pode acontecer também de expressões ou emoções singulares se afigurarem como decisivas para a afirmação de um sentido subjetivo. Essa sucessão se dá durante todo o processo de pesquisa e os momentos empíricos findam quando o pesquisador considerar que os resultados de suas reflexões satisfazem o problema e o objetivo de pesquisa.

A pesquisa contempla uma inovação considerada pelo próprio González Rey (2003) como a maior dentro de sua concepção de construção do conhecimento: o uso de indicadores para o

desenvolvimento contínuo de hipóteses, que dá lugar a um modelo teórico em constante construção e que permite a visualização, por via indireta, de informações ocultas, muitas vezes, aos próprios sujeitos pesquisados. Esse processo de produção de indicadores e de hipóteses constitui uma das fases mais trabalhosas da epistemologia qualitativa, mas é o que dá vida aos instrumentos utilizados. A produção de indicadores consiste na captação de elementos que deem liberdade para que a pessoa continuamente se expresse sobre temas de seu interesse e é nesse sentido que o pesquisador precisa atuar como facilitador da dinâmica de comunicação entre ele e os sujeitos que participam da pesquisa, atuação essencial à criação de zona de sentido.

A importância dos indicadores não se dá na quantidade de vezes em que sentidos subjetivos emergem nas inúmeras expressões durante a pesquisa, mas, sim, na revelação significativa de um ou de um conjunto deles. Ou seja, é por meio da integração de sentidos subjetivos que vão aparecendo em momentos empíricos diferentes que hipóteses vão sendo construídas e confirmadas ou abandonadas, fortalecendo sentidos que serão alçados à condição de configurações subjetivas que repercutem na gestão metropolitana em Vitória. Por exemplo, um sentido subjetivo revelado por meio de um único indicador pode superar e tomar o lugar de outros sentidos subjetivos revelados em um ou mais indicadores. Por isso, a construção teórica por meio dos indicadores impõe ao pesquisador esforço intelectual ativo e revisão constante de sentidos captados nos significados e também em emoções expressadas pelos sujeitos pesquisados.

Assim, o conhecimento é produzido durante todo o curso da pesquisa, tomando-se por base os indicadores de sentidos subjetivos que possam estar ocultos nas expressões dos sujeitos pesquisados. Esses indicadores são comparados e revisados permanentemente a cada momento empírico novo realizado e constituem fonte para as interpretações do pesquisador. O levantamento de informações não segue uma ordem cronológica rígida e tampouco há um momento específico para isso. O processo de construção da informação não se orienta por uma lógica preconcebida, mas se caracteriza por um processo mental e reflexivo do pesquisador que, ao longo da pesquisa, vai construindo seu próprio modelo teórico. Um elemento essencial para a definição de um indicador de sentido subjetivo é a emoção passada pelo sujeito. A emoção não aparece em forma pura e evidente, mas, sim, na organização da fala ou da escrita. Trata-se de uma emoção que é parte da organização qualitativa da fala e da escrita e, não, de uma emoção em comportamentos concretos.

3.3.3. O modelo teórico e as etapas da pesquisa

No que tange ao modelo teórico, ele vai se organizando ao longo da própria pesquisa e está diretamente relacionado às reflexões e interpretações do pesquisador. O processo de construção da informação tem origem na relação entre os sujeitos de pesquisa e o pesquisador. É dessa relação que emergem expressões e emoções dos sujeitos que, organizadas em categorias e orientadas por indicadores, convertem-se em hipóteses. As hipóteses, por sua vez, por meio do trabalho reflexivo do pesquisador, são convertidas e categorizadas em configurações subjetivas. Esse processo constitui o caminho básico para a organização, compreensão e construção das informações. Nesse processo construtivo-interpretativo, o conhecimento vai se legitimando dentro de um modelo teórico permanentemente em desenvolvimento por parte do pesquisador em sua trajetória pelos momentos empíricos.

Como explica González Rey (2005, p. 120), o modelo teórico é ao mesmo tempo um “[...] requisito de aproveitamento da informação empírica e não explícita na aparência do dado isolado e também o resultado de uma intenção dirigida à produção de teoria”. Por meio desse modelo teórico de construção da informação, que vai se estruturando durante todo o curso de pesquisa, busca-se alcançar o objetivo da pesquisa. É possível resumir que o modelo teórico elaborado para esta pesquisa contempla os seguintes passos ou processos:

1. Incursão do pesquisador no campo de pesquisa.

Essa fase é essencial para o êxito da pesquisa. Nela, o pesquisador vai tomando conhecimento do campo pesquisado, por meio de leituras e, principalmente, por meio de incursão direta no campo de pesquisa. Essa incursão pode se dar por meio de sua participação em eventos e reuniões sobre o tema pesquisado, ou por meio de conversas com pessoas que se interessem ou que conheçam o campo de pesquisa. Nessa fase de incursão direta no campo de pesquisa, vão sendo amadurecidos o problema de estudo e o objetivo de pesquisa.

2. Seleção dos sujeitos de pesquisa e formação do grupo de estudo.

A seleção dos sujeitos de pesquisa acontece à medida que o pesquisador vai compreendendo o campo de estudo. Nessa fase, busca-se a aproximação entre pesquisador e participantes da

pesquisa, processo em que esses participantes vão se *familiarizando* com o projeto de pesquisa, ao mesmo tempo em que o pesquisador vai se *familiarizando* com o grupo de pesquisa, com vistas ao amadurecimento de zonas de sentido para geração de informação e conhecimento. Selecionados os participantes e tendo eles aceitado fazerem parte da pesquisa, eles são então convertidos em grupo de pesquisa.

3. Construção do cenário de pesquisa.

Trata-se de um momento específico e importante. Passado o processo de seleção dos participantes e criação do grupo de estudo, é realizada conversa com o grupo com o objetivo de explicar a pesquisa e seus processos, buscando aproximação do grupo de pesquisa com os principais elementos da pesquisa: tema, problematização, problema de pesquisa, objetivo, contextualização, referencial teórico e metodológico, entre outros. Essas reuniões foram realizadas em grupo, mas também com a participação de uma ou de duas pessoas, conforme a disponibilidade de cada um, já que não foi possível reunir todo o grupo ao mesmo tempo, devido aos seus compromissos profissionais.

4. Geração de zona de sentido.

Essa etapa visa facilitar a aplicação dos instrumentos de pesquisa, no caso deste estudo, a conversação individual ou em grupo. Antes e durante o processo de conversação, há um diálogo aberto entre pesquisador e participantes da pesquisa, com o objetivo de gerar espaços de inteligibilidade acerca do tema estudado, espaços que conduzam a respostas ao problema investigado. Observe-se que a geração de zonas de sentidos não se dá num momento específico, mas durante todo o processo de pesquisa. Um momento de conversa específico pode representar uma oportunidade para amadurecimento de zona de sentido.

5. Realização dos momentos empíricos.

Momentos empíricos são encontros entre pesquisador e participantes da pesquisa para conversarem sobre assuntos associados ao que está sendo investigado. Antes de cada conversação, o pesquisador apresenta uma lista de subtemas ou perguntas que serão objeto da conversa. A conversa não segue uma ordem cronológica rígida, tão pouco se restringe a essa lista de subtemas ou perguntas. Nesta pesquisa, aos participantes, antes de cada conversação, foram apresentados os seguintes tópicos para discussão:

Algumas questões orientadoras da conversação:

- a) Que fatos podem ser considerados marcantes na construção do arranjo de gestão metropolitana de Vitória?
- b) Que sujeitos podem ser considerados protagonistas? Por que?
- c) Que fatores (políticos, institucionais, legais, fiscais, culturais, ...) podem ser considerados dificultosos e facilitadores para o desenvolvimento de uma gestão metropolitana?
- d) Como se dá a participação dos cidadãos e dos representantes políticos estaduais e municipais no processo?
- e) Quais foram as principais polêmicas, discussões e entraves ocorridos no processo? E os principais avanços?
- f) Que aspectos dificultam e quais facilitam o desenvolvimento da gestão metropolitana atualmente?
- g) Que fatores favorecem ou dificultam a cooperação entre os representantes políticos metropolitanos no sentido de atuarem em problemas comuns às cidades reunidas em metrópole?

O participante também toma ciência de que as conversações serão gravadas e de que ele pode se retirar da pesquisa no momento em que desejar, ainda que conversas já tenham sido realizadas.

6. Assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Havendo entendimento suficiente por parte do participante do grupo de estudo, antes de iniciadas as conversas e gravações, há a assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O termo assinado foi o seguinte:

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa integra a Tese de Doutorado de Rogério Zanon da Silveira, aluno do Centro de Pós-Graduação em Administração (CEPEAD), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), orientado pelo Professor Doutor Ivan Beck Ckagnazaroff.

O estudo se orienta pela seguinte pergunta: que fatores favorecem ou dificultam a cooperação entre os representantes políticos metropolitanos no sentido de atuarem em problemas comuns às cidades reunidas em metrópole? O objetivo da pesquisa é investigar como se deram os processos de construção do arranjo de gestão metropolitana da região de Vitória, buscando compreender como aspectos da subjetividade social hegemônica aparecem nesses processos.

A metodologia de pesquisa adotada é a Epistemologia Qualitativa e o instrumento de pesquisa é a conversação, em grupo e individual. Os encontros são transcritos e integrarão a tese.

As informações produzidas serão tratadas de forma confidencial, garantido o anonimato de cada participante. O pesquisador se compromete, ainda, a qualquer tempo, a prestar esclarecimentos que se façam necessários.

Ressalte-se que a participação na pesquisa é voluntária, sendo resguardada a liberdade de recusar-se a participar ou dela retirar-se em qualquer fase.

Muito obrigado!

Rogério Zanon da Silveira

Eu, _____, concordo em participar da pesquisa desenvolvida por Rogério Zanon da Silveira, doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e declaro que estou ciente de que minha identidade será mantida em sigilo e de que minha colaboração é voluntária, sendo resguardados todos os procedimentos éticos de

pesquisa. Declaro, ainda, ter recebido as informações necessárias a minha participação, bem como estar ciente dos objetivos e procedimentos do estudo em questão.

Vitória ____/____/____.

De acordo com a proposta metodológica, o problema de pesquisa também é uma construção que amadurece durante o processo de pesquisa. Assim, ele foi tendo aprimoramentos e adaptações, até se chegar à seguinte pergunta: que modos de pensar e de agir ou que configurações subjetivas predominantes repercutem na construção da gestão metropolitana em Vitória?

7. Gravação, transcrição e interpretação das expressões do grupo de pesquisa.

Realizada cada conversação, as expressões obtidas são transcritas, categorizadas e interpretadas, com vistas à construção de hipóteses de sentidos e de configurações subjetivas. Note-se que não se trata tão somente da transcrição das falas, mas, também, de anotações de expressões gestuais e emocionais que as acompanham, cruciais à produção de indicadores de sentidos subjetivos e de configurações subjetivas. Esses indicadores vão sendo categorizados com a intenção de formação de núcleos de sentidos e de configurações subjetivas acerca do problema investigado. Terminado esse trabalho, após cada conversação procede-se a um novo momento empírico, ou seja, a uma nova conversação. E assim sucessivamente.

8. Categorização e interpretação de configurações subjetivas.

O processo de construção de configurações subjetivas se deu, principalmente, a partir da reunião de modos de pensar e de agir 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.

9. Organização das configurações subjetivas.

As configurações subjetivas dificilmente podem ser apresentadas de forma isolada, mas, para fins didáticos deste trabalho, elas foram divididas em subcapítulos. Nas interpretações, procura-se entender como uma se integra ou se associa a outra, ou não. Ou seja, procura-se compreendê-las como rede complexa de sentidos subjetivos geradora de novas configurações subjetivas e da subjetividade social que permeia o problema da gestão metropolitana em Vitória.

10. Modelo teórico e construção do conhecimento.

Durante o processo de aplicação dos instrumentos de pesquisa, de elaboração de interpretações e de construções de hipóteses, configurações subjetivas vão sendo amadurecidas e consolidadas, até que observe-se esgotamento das informações e respostas suficientes ao problema investigado. Assim, a cada novo momento empírico, é elaborado um relatório parcial de pesquisa, que representa acúmulo de conhecimento aos relatórios anteriores. Esse pode ser considerado o eixo do modelo teórico escolhido e construído pelo pesquisador, mas o modelo teórico pode ser entendido como o *caminho* que o pesquisador percorre durante todo o processo de pesquisa: desde sua incursão em campo até a elaboração do relatório final de pesquisa.

11. Relatório geral de pesquisa.

Terminados os momentos empíricos, é elaborado o relatório que consolida os conhecimentos acumulados a cada momento empírico realizado. Esse relatório é produto do conhecimento acumulado na pesquisa, num processo permanente de *vai e vem* de reflexões do pesquisador sobre o problema investigado. Esse acúmulo de conhecimento não se dá de forma linear, já que conhecimentos levantados podem ser dissipados num ou noutro momento de pesquisa, dependendo de novas expressões que vão surgindo e de novas interpretações do pesquisador. Esse relatório geral é fruto do modelo teórico construído pelo pesquisador ao longo da pesquisa.

12. Elaboração do relatório final de pesquisa.

A última etapa consiste na elaboração do relatório final de pesquisa, que representa o resultado do conhecimento produzido pelas interpretações do pesquisador dentro do modelo teórico desenvolvido, base para a organização da construção do conhecimento, no capítulo seguinte. No relatório de pesquisa, são destacadas as interpretações do pesquisador sobre configurações subjetivas associadas ao problema de estudo, procurando responder de que forma a subjetividade social aparece nos problemas atuais da gestão metropolitana e no que o tema da subjetividade poderia implicar de novo para o estudo e para a construção de soluções para o problema da gestão metropolitana em Vitória.

O relatório final não tem a pretensão ou o objetivo de apresentar conclusões, visto que, sob a perspectiva da epistemologia qualitativa, o conhecimento não representa um caminho que conduz ao descobrimento de algo pronto para ser conhecido, ou de uma realidade que se apresenta de uma única forma. A pesquisa é entendida como processo e como uma tentativa de aproximação inteligível do problema investigado. Assim deve ser entendida esta tese.

4. CONFIGURAÇÕES SUBJETIVAS NA GESTÃO METROPOLITANA

Os conceitos de autonomia e de heteronomia estão presentes nos mais variados fenômenos que configuram a subjetividade social em diferentes espaços sociais. Nesta tese, procurou-se distinguir modos de pensar e de agir, entre outros fenômenos sociais que se configuram subjetivamente e que estão permeados por esses dois conceitos, que influenciam o processo de construção de gestão no espaço social metropolitano de Vitória. Nas expressões dos sujeitos de pesquisa, intentou-se identificar e agrupar na forma de configurações subjetivas, modos de pensar e de agir que conformam as relações entre os envolvidos na gestão do espaço social metropolitano. Em outras palavras, intenta-se compreender configurações subjetivas na subjetividade social que permeiam o problema da gestão metropolitana em Vitória e repercutem na forma e no funcionamento dos mecanismos de gestão metropolitana, cujo mecanismo central é o Comdevit.

As interpretações conduziram à distinção de configurações subjetivas, associadas a noções de autonomia, política e cooperação; centralismo, autoritarismo e personalismo; participação; conduta imediatista; visão heteronômica ou estruturante; visão de auto-organização administrativa; protagonismo do servidor público; subjetividade política e aprendizado histórico-cultural; interesse privado e de mercado; e gestão pública como processo. Na formação dessas configurações, estão entrelaçados diferentes modos de pensar e de agir subjetivamente conformados, entre inúmeros fenômenos humanos como mitos, sentimentos morais e éticos, emoções, retóricas, discursos, entre outros que permeiam configurações subjetivas. Antes de se mostrarem na forma de dicotomias ou fragmentos da subjetividade social, configurações subjetivas apresentam-se em rede complexa que repercutem na gestão metropolitana. A partir dos resultados, são apontados cenários possíveis para a gestão metropolitana em Vitória.

Algumas expressões utilizadas pelos sujeitos de pesquisa podem ilustrar esses fenômenos que, interpretados, redundam em significados que conduzem a configurações subjetivas. Por exemplo: a figura do rei, levantada por Hernandez, que pode ser associada ao centralismo e ao personalismo na administração pública; o município *irmão*, como se expressa Hermínia, associando-o ao termo *irmão*, utilizado em seu espaço de convivência religiosa; as reformas nos sistemas, como falam Délio e Olavo, que podem ser associadas a uma visão de mundo sistêmica ou estruturalista; a ideia de tempo na gestão metropolitana levantada por Sérvio, que

pode ser associada à ideia de aprendizado histórico-cultural; propostas idealizadas por Geraldo, relativas ao diálogo e à cooperação entre prefeitos para enfrentamento de problemas específicos metropolitanos, que podem ser relacionadas à autonomia e à ideia de *autogestão* metropolitana, entendida como a possibilidade de cooperação *espontânea* de sujeitos políticos em torno da gestão do espaço social metropolitano em Vitória.

Alguns fenômenos podem aparecer de forma mais direta nas expressões, outros em forma de sentidos subjetivos, podendo ser *decifrados* por meio da interpretação de gestos, modos de falar, forma de construção de frases, estado ou momentos emotivos. As configurações subjetivas distinguidas são resultantes das reflexões do pesquisador, a partir de constructos que edificam a Teoria da Subjetividade de Gonzalez Rey (2003; 2005). Ou seja, a partir do estudo da subjetividade das pessoas envolvidas nos processos de construção da gestão metropolitana em Vitória nas últimas décadas, participantes do grupo de pesquisa, investiga-se o problema de pesquisa formulado.

Os subcapítulos a seguir procuram desenvolver configurações subjetivas construídas durante o processo de pesquisa, também com a intenção de propiciar ao leitor percorrer o trajeto feito pelo pesquisador e pelos sujeitos de pesquisa. Expressões, sentidos e significados obtidos nas conversações e nas reuniões do grupo de pesquisa vão sendo reunidas em configurações subjetivas, interpretando-se como elas se relacionam entre si e como aparecem no problema da gestão metropolitana. As configurações foram construídas, também, a partir da classificação de expressões dos sujeitos de pesquisa dentro de vários temas, em seguida agrupados em outros e, assim por diante, até se perceber relativo esgotamento. Nesse processo, foi possível identificar palavras, vocábulos e expressões variadas dos sujeitos de pesquisa, cujos significados se entrelaçam para a formação das configurações subjetivas.

Assim, associada à ideia de *autonomia e política*, emergem nas expressões dos sujeitos de pesquisa noções associadas a arranjo político, cooperação, participação, político, personalismo, personalista, coronelismo, cultura, patrimonialismo e bairrismo, entre muitos outros. Podem aparecer com significados semelhantes, diferentes, antagônicos ou complementares. O que têm em comum é orbitarem sentidos que puderam ser agrupados em configurações subjetivas associadas à ideia de subjetividade social e de subjetividade política que repercutem no desenvolvimento da gestão metropolitana em Vitória.

Da mesma forma, a configuração subjetiva associada à ideia de *autogestão metropolitana* reúne expressões associadas à noção de autonomia, cooperação, democracia, diálogo, político, política, sujeito, humano, subjetividade. Na configuração caracterizada como *visão estruturante*, aparecem comumente estrutura política, estrutura federativa, formato do pacto federativo, reforma política, reforma institucional, instituição, institucionalismo, sistema, sistema federativo. Por sua vez, ao *interesse privado* estão associados sentidos associados a mercado, empreendedorismo, mercado imobiliário, separação, conflito, fragmentação, individualismo e outros.

Com a expressão *capacidade da administração pública*, procura-se caracterizar um modo de pensar a gestão metropolitana a partir de visão mais localizada e centrada na estrutura organizacional da prefeitura ou do governo estadual principalmente. Assim, podem ser reunidos significados associados à formação educacional e cultural do sujeito político, formação e interesse dos servidores públicos, voluntarismo, limitações administrativas, gestão, capacidade institucional, imediatismo, planejamento, burocracia e outros. Na configuração caracterizada associada à visão de construção de gestão metropolitana como processo, emergem vocábulos como processos da gestão metropolitana, região metropolitana de Vitória, nossa região, aprendizado histórico ou social, aprendizado de gestão, tempo social, história, visão de longo prazo, estratégia e outros.

Ao longo deste capítulo, essas interpretações vão sendo desenvolvidas, buscando compreender como essas configurações se entrelaçam e como repercutem na gestão metropolitana. Ainda que essas configurações estejam divididas, isso não significa dizer que sejam ou representem fenômenos sociais próprios ou independentes. Elas aparecem entrelaçadas, interdependentes, gerando novas configurações e produzindo novos sentidos subjetivos que repercutem na gestão metropolitana na visão dos sujeitos políticos e administrativos envolvidos em sua construção. Ainda que essas configurações estejam separadas nos subcapítulos abaixo, isso não significa dizer que significados e sentidos estejam *exatamente* agrupados em cada subcapítulo. Como exemplo, tem-se o subcapítulo a seguir, quando ao se tratar de sentidos como autonomia, política e cooperação, aparecem assuntos associados a centralismo administrativo, estabelecendo-se contrapontos que contribuem para entendimento dessas duas configurações distintas.

4.1. Autonomia, política, cooperação: “... construir isso a várias mãos”

É possível observar que em sentidos subjetivos que configuram o que se pode chamar de subjetividade política na gestão metropolitana em Vitória estão reunidas ideias associadas, principalmente, ao funcionamento do Comdevit e às características das relações entre os sujeitos políticos metropolitanos, em nível municipal e estadual, especialmente e, mais raramente, relações em nível federal. Um dos primeiros aspectos que chama atenção é o caráter centralizador do administrador, que pode aparecer nas relações intersubjetivas e em processos decisórios nas estruturas organizacionais metropolitanas, aspectos que vão de encontro a ideias de autonomia e política, contraponto que possibilita separar e identificar essas duas dimensões *em disputa* na gestão metropolitana. Indicadores levantados ao longo da pesquisa, nas reuniões e nas conversações, permitem interpretar que o tipo de relações intersubjetivas alimenta o formato e o funcionamento de determinado arranjo ou estrutura de gestão. Ou seja, modos de pensar e tipos de relações intersubjetivas influenciam o desenho da estrutura organizacional.

No entanto, e por sua vez, indicadores levam à hipótese de que o tipo de estrutura e funcionamento do arranjo institucional, mais centralizador ou não, por exemplo, também parece alimentar comportamentos ou modos de pensar e de agir que refletem o modo de estrutura de gestão. O modo de pensar conforma a estrutura de gestão e seu funcionamento, que por sua vez vai reproduzir modos de pensar, gerando processos de retroalimentação difíceis de serem rompidos ou revertidos. Em resumo, práticas legalmente institucionalizadas podem conformar tipos de relações intersubjetivas. Remete-se à ideia de sentidos subjetivos porque nem sempre essas situações são percebíveis às próprias pessoas que lidam direta ou indiretamente com as estruturas e subestruturas de gestão metropolitana, subestruturas satélites ao Comdevit, como grupos de trabalho, secretarias, prefeituras, associações, etc.. Ainda que algumas dessas pessoas possam perceber essa situação com mais nitidez, outras não. No tocante à estrutura e ao modo de funcionamento do Comdevit, algumas expressões iniciais de Délio, de Vila Velha, são reveladoras para *indicar* o afastamento do funcionamento do Comdevit de significados como autonomia, política e cooperação.

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!

Rogério: E o estado? É muito forte nele em relação aos municípios?

Délio: Ah! Sim. Você vê o exemplo que nós tivemos lá agora. O estado impôs que a Cesan gerenciasse aquilo lá.

Nessas breves expressões de Délio, podem ser destacados dois sentidos. O primeiro é a sobreposição do interesse particular sobre o interesse público, explorada em outra parte deste trabalho. O segundo, é o caráter centralizador do Comdevit. Délio, como outros já o fizeram, toca numa decisão específica de incumbir à Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) a liderança do GT Drenagem e, ainda mais, a decisão de incumbi-la de gerir o processo de elaboração do plano diretor de águas, por meio de empresa a ser contratada. O sentido contido no exemplo é demonstrar o que pensa em relação ao formato de gestão do Comdevit e de sua condução. Essa contestação é recorrente entre outros participantes do grupo de pesquisa. O que transparece é que eles não contestam a competência de servidores que representam a Cesan para exercerem essa função de liderança, muito pelo contrário, já que amiúde são elogiados, como o próprio o Délio o faz. O que parece estar em questão é o porquê dessa escolha com pouco ou sem diálogo, decisão tomada, pode-se dizer, no campo da heteronomia. Alguns comentários estão associados a indagações sobre de onde partiram essas decisões, ou por que não houve conversas suficientes no Comdevit, em outro fórum, ou com os próprios técnicos que participam do GT Drenagem.

Em relação ao arranjo do Comdevit, numa outra conversa, Amauri, representante dos movimentos sociais no Comdevit, aborda a sobreposição de responsabilidades e funções entre o Comdevit e o Conselho Estadual das Cidades, o Concidades-ES. O primeiro de abrangência metropolitana, e o segundo de abrangência estadual. Para Amauri, a diferença entre os dois é o aporte de recursos estaduais ao Comdevit, o que não se dá com o Conselho das Cidades. O problema é que, no Comdevit, a correlação de forças é prejudicial à participação direta da sociedade, ao passo que, no Concidades, a participação da sociedade civil *é bem maior*, pois aproximadamente cinquenta por cento de seus representantes representam movimentos sociais, *gerando mais possibilidades*, como diz Amauri. Essa sobreposição de funções e de interesses nos dois conselhos merece atenção no processo de construção do arranjo metropolitano de gestão. Amauri explica que, a partir da consolidação do Concidades-ES, em 2009, houve discussões a respeito da interposição de pautas nos dois conselhos. No entanto, os representantes políticos estaduais preferem fazer discussões mais críticas no âmbito do Comdevit, porque lá eles têm maior poder de influência sobre os representantes dos movimentos sociais. Observa-se, então, a centralidade na gestão do Comdevit, centralidade que

pode ser entendida em dois sentidos. Um, no poder exacerbado do governo estadual sobre o conselho e, outro, no poder de limitação da ação de representantes de movimentos sociais.

Amauri: Nós estamos aí com o Metrovix, que é a banda larga pra região metropolitana. Isso não sai do papel... Depois quando tentaram dizer que ia sair do papel, tentaram fazer o Metrovix, de forma tal que só pudesse atender às instituições. Quer seja, da administração direta, as autarquias, as empresas congêneres aí, é no âmbito de concessionárias. Não é por aí. A nossa concepção é criar uma comunicação ampla e ela é universal.

Para Amauri, no que se refere a projetos no âmbito do Comdevit, como o Metrovix, existem muitos interesses econômicos privados envolvidos, mas a universalização do acesso à internet na região metropolitana é um dos assuntos de maior interesse para os movimentos sociais, porque a utilização das redes sociais é vital para para a mobilização popular atualmente. A universalização proporciona maior possibilidade de estabelecimento de diálogo nos bairros e em várias frentes, diz Amauri, o que hoje ainda é inviável, pois o uso da internet está restringido a quem pode pagar pelo serviço. De fato, o uso da internet no Brasil constitui um novo tipo de exclusão social, dividindo quem tem e quem não tem acesso à internet; ou quem tem e quem não tem acesso à internet rápida; à internet no dia a dia; à internet no celular; entre outras exclusões *digitais*.

Amauri: Em quem tem dinheiro, tem uma máquina e condições de sustentar. A gente começa falar sobre isso porque o movimento popular tem utilizado as redes sociais pra fazer movimento. A gente conseguia há dois anos atrás fazer com que a banda larga pudesse ser uma realidade pra universalização dela na região metropolitana.

Contudo, hoje não, sugere Amauri, já que as discussões sobre acesso universal à internet no espaço metropolitano de Vitória estão paradas. Com a falta de reuniões do Comdevit, discussões sobre projetos como o Metrovix ficam suspensas e na dependência de iniciativas no governo estadual. Esse predomínio do governo estadual aparece nos sujeitos de pesquisa como aspecto que repercute significativamente no arranjo de gestão metropolitano. A falta de reuniões nos últimos anos é consequência desse domínio do governo estadual, pois elas somente acontecem sob sua iniciativa e condução. Todavia, de certa forma, os representantes políticos municipais que fazem parte do Comdevit também parecem contribuir para essa inatividade do conselho. A esse respeito, Hernandez, gestor no governo estadual, chama a atenção para o que denomina de *autonomia do prefeito*. É que do alto de sua autonomia constitucional, o prefeito “[...] tá cagando para as decisões do conselho da região metropolitana da grande Vitória”, diz.

Logo nesse início, observa-se que a gestão metropolitana é objeto de muita preocupação por parte dos participantes do grupo de pesquisa. No entanto, parecem não vislumbrar ações que possam enfrentar o problema de como fazer com que a gestão metropolitana avance efetivamente. A questão, por exemplo, da criação de um quarto poder institucional no Brasil, entre o município e o estado, como aborda Gouvêa (2005), entre outros estudiosos, não é tratado por nenhum participante. Hernandez toca no assunto, mas aparentemente não tem ainda opinião formada.

Hernandez: Gouvêa, aquele arquiteto?

Rogério: Conhece?

Hernandez: Conheço. Ele é seu orientador?

Rogério: Não, eu li o livro dele, artigos... Trabalho numa linha de fazer uma gestão compartilhada, sem que precise institucionalizar um poder, um...

Hernandez: Um prefeito metropolitano.

Rogério: Isso. Mas que eles se reúnam...

Hernandez: A França tem, funciona, e não tem competência metropolitana.

Rose: O Comdevit não exerce essa função?

Talvez devesse exercer, ou talvez tenha sido criado com essa intenção ou com a de se desenvolver nesse sentido. Entretanto, as conversas no grupo de pesquisa mostram que muitos fatores contribuíram, como contribuem, para sua relativa estagnação. Hernandez novamente se desvia a respeito de soluções com visões próximas ao regime presidencialista de governo. Em vez disso, prefere resgatar experiências que possam servir de referência, porém, associadas a sua visão sobre o sistema de governo parlamentarista. *“Por isso eu sou parlamentarista”*; *“as nações mais avançadas socialmente possuem regimes parlamentaristas”*, diz, mencionando exceções, como os Estados Unidos.

Hernandez: A questão..., modelo francês. Você não tem uma assembleia metropolitana exclusiva. É o seguinte, eu crio a associação de transporte comum, no caso do transporte. Aí, quando você institui isso, existe na legislação que você pode, quem vai decidir a legislação comum do transporte da aglomeração urbana, é uma assembleia metropolitana. Cada câmara delega proporcionalmente um representante pra votar.

Rose: Por exemplo, são sempre os sete municípios que poderiam votar ou você pode agrupar municípios?

Hernandez: Não, são sempre os sete. Você institui uma associação do transporte comum da aglomeração urbana, mas a associação a ela é opcional.

Rogério: Interessante.

Hernandez: Caso de Dunkerque. É bom porque tem todas as variáveis. Dunkerque são treze municípios, trezentos e cinquenta mil habitantes, assim. A França tem trinta e cinco mil municípios. ... vereador não recebe, tem município de 160 habitantes.

Rogério: Essa assembleia toma decisão...

Hernandez: ...e vira lei.

Ao mencionar o caso francês, Hernandez parece querer estabelecer contraponto ao sistema de Vitória. Hernandez parece apresentar um modo de pensar mais voltado a *valores* democráticos, revelado em expressões como “associação”, “legislação comum”, “vereador não recebe”, entre outras. Os diferentes modos de pensar dos sujeitos de pesquisa mostram que a gestão metropolitana na região de Vitória apresenta-se ainda como uma ideia em aberto. A criação do Comdevit se deu mais rapidamente do que deveria, ao que parece, ou seja, sem a realização de discussões mais amplas e aprofundadas entre os sujeitos políticos da região. Uma decisão no campo da heteronomia, por assim dizer. Algumas expressões, como as de Délio, por exemplo, trazem indicativos nesse sentido. Sua implantação deveu-se a iniciativas no âmbito do governo estadual, o que pode ter influenciado seu modo excessivamente centralizado de funcionamento. De fato, são poucas ou quase nenhuma as ações autônomas dos prefeitos no sentido de fazê-lo funcionar. O arranjo é bem concebido na opinião da maioria dos entrevistados. Existem representantes políticos, gestores e, principalmente, servidores técnicos atuando em áreas de abrangência metropolitana interessados no seu funcionamento, como explica Adelson. Há, porém, a impressão de que o que foi transformado em lei não foi suficientemente discutido: legitimado. Geraldo, o prefeito de Cariacica, por exemplo, não sugere alterações na estrutura ou no funcionamento do Comdevit, mas, indiretamente, tece críticas à concentração de poder por parte do governo estadual, inclusive em relação ao seu orçamento, lembrando que o ordenador de despesa no conselho está no âmbito do governo estadual. Ele chega a propor alternativas de gestão de problemas metropolitanos, mas o Comdevit pode continuar, *nesse momento*, diz.

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. E esse conselho, ele tem a prerrogativa de que o ordenador de despesa é o governo do estado. 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. Esse instrumento seja o ordenador de despesa.

Rogério: O ordenador ele seria do conselho, né?

Geraldo: É isso aí.

A ideia de Geraldo parece clara e vai de encontro ao caráter centralizador do Comdevit, que ele parece observar: “o ordenador de despesa é o governo do estado” mas “nossa proposta é que se crie um outro elemento”. O Comdevit continuaria estruturado sob o comando do governo estadual, como é hoje. Paralelamente, porém, haveria a constituição de uma espécie de consórcio, ou de vários consórcios, ou de uma segunda versão de *Comdevit*, mas agora entre os municípios da região metropolitana, em que a função de ordenador de despesa seria atribuída ao próprio conselho, um ordenador autogestor. Sobre a origem dos recursos para a gestão metropolitana, como se trata de uma ideia ainda em fase embrionária, Geraldo prefere não entrar em detalhes, indicando necessidade de sua discussão em grupo. A ideia de Geraldo parece avançar no sentido de construção de mecanismos para gestão de assuntos metropolitanos baseados em entendimento e cooperação entre os sujeitos políticos nos municípios. Para Geraldo, o mais importante é construir um arranjo baseado no diálogo, a fim de que, à medida que for funcionando, discussões a respeito desse funcionamento sejam feitas para aprimorá-lo.

Indagado sobre a dificuldade de diálogo e cooperação entre representantes políticos numa metrópole, Geraldo faz questão de destacar que Vitória apresenta características peculiares. Primeiro, é uma metrópole relativamente pequena, em comparação com outras brasileiras e com os estados vizinhos. Segundo, suas principais cidades têm aproximadamente mesmo tamanho territorial e populações aproximadas. Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra tem aproximadamente quatrocentos mil habitantes cada uma. Terceiro, os problemas comuns a cada uma de suas cidades são diferentes, no entanto, a solução de um problema num município pode refletir em soluções de outros problemas nos demais. No futuro, por exemplo, a solução para o problema das bacias hidrográficas em Vila Velha acarretará continuidade do serviço de água para Vitória, já que a cidade não tem rios. “*Vitória não tem água, Rogério*”, como lembra Amauri.

Geraldo: De todas as formas, a gente ainda é considerado uma metrópole pequena, a gente precisa construir isso a várias mãos, essa é a parte mais difícil de administrar. A gente precisa de um modelo que inclua o máximo o município. A partir dali, depois, a gente consegue ir aparando... uns gargalos, a coisa então caminha.

Geraldo parece pensar não como um prefeito metropolitano, mas pensar o município em abrangência metropolitana. Um membro em igualdade num mecanismo de gestão metropolitana, pois, assim, seria possível “*incluir o máximo o município*”, como diz. De fato, é preciso “*pensar no irmão*”, como diz Hermínia. Geraldo sabe que os problemas de Cariacica

são grandes, e que o município não vai conseguir resolvê-los isoladamente. No entanto, tem a noção de que os demais municípios, mesmo os mais desenvolvidos como Vitória, também não conseguirão resolver seus problemas de forma isolada. Ou seja, um acordo cooperativo terá que vir, mais cedo ou mais tarde, em sua opinião e dentro de um modo político de pensar, aparentemente próximo a preceitos da autonomia e da política.

Geraldo: Outra coisa que eu tenho trabalhado é justamente a questão da informatização da região metropolitana. Reunir informações sobre as unidades de saúde, das escolas etc., etc., quando for atendido lá em Cobilândia, na unidade de saúde, vai saber se foi atendido em uma ou outra unidade, e vai ficar fácil para administrar. A mesma coisa com os outros serviços. A minha proposta de informatização, um sistema de informatização unificado.

As visões de Geraldo contêm o significado do vocábulo política: entendimento entre diferentes em busca do interesse comum, como expõe Arendt (2007). O desafio prático, retomando Habermas (2012a; 2012b), é reunir os prefeitos metropolitanos em *agir comunicativo*; em *esfera pública* (ARENDR, 1997), para em outra instância, que não no Comdevit, serem capazes de agir de forma mais autônoma, “[...] incluindo o máximo o município”, como diz Geraldo. Geraldo sugere tratar-se de um processo ainda em seus inícios, cuja construção demandará tempo, diálogo, aprendizado, amadurecimento. Algumas iniciativas em direção à construção desse consórcio, um consórcio de compras dos municípios da região de Vitória, estão em andamento, como, por exemplo, na área de compra de medicamentos e de alguns serviços públicos. Seja como for, o avanço de ideias e projetos como alguns propostos por Geraldo, se levados em conta por outros sujeitos políticos municipais, colocam em xeque o modelo de gestão centralizado do Comdevit e sua própria *sobrevivência*.

Janete: O consórcio tá tratando disso?

Geraldo: O primeiro é a compra de serviços, iniciado pela compra de medicamentos. O segundo são os executórios.

Rogério: Que é até 2014, né, que tem que estar...

Geraldo: 2015. Era previsto para 2014, foi ampliado por mais um ano.

A relação de forças entre os governos municipais e o governo estadual pode não ser tão desigual assim. Por um lado, o governo estadual, com seu poder político e financeiro, tem capacidade para obstruir iniciativas locais em prol de uma gestão metropolitana com mais autonomia. De outro lado, os municípios têm, com base na autonomia municipal, na *autonomia do prefeito*, como ironiza Hernandez, condições para impactar ações do governo estadual e tomar iniciativas de gestão metropolitana. Aliás, é o que parece acontecer com o Comdevit desde sua criação,

quando os sujeitos políticos municipais não dão ao Conselho consideração suficiente. Trata-se de um jogo de forças interessante, complexa e pouco clara, cujos resultados são imprevisíveis para a gestão metropolitana.

Ana Maria, a respeito do arranjo de gestão do Comdevit, segue modo de pensar parecido com o de Délio, baseado principalmente na ideia de planejamento e de gestão, utilizando palavras análogas sobre o problema: “[...] pra mim ele é de gestão mesmo, de planejamento”. Para Ana Maria, do ponto de vista legal, o arranjo existe e está em consonância com a legislação federal, que remete aos estados a responsabilidade de gerir a região metropolitana. Ou seja, para ela, a questão é muito mais simples do que parece e passa por gestão e planejamento, principalmente por parte do governo estadual. “Ele é mesmo de gestão”, como se dissesse: o problema da gestão metropolitana é de gestão.

Ana Maria: Então existe uma lei que instituiu a região metropolitana da Grande Vitória. Então, assim, em termos legais eu não vejo problema. Agora em termos de gestão mesmo. Não adianta criar o Comdevit, secretarias. É preciso integrar, conversar. Isso é gestão. Isso não é planejamento.

Modos antagônicos de pensar e de agir conformam configurações subjetivas numa mesma pessoa, sobre a gestão metropolitana, ou sobre a gestão de problemas metropolitanos. Ora tende-se mais para o campo da heteronomia; ora pra a autonomia. Ana Maria ora defende soluções verticais, como a de simplesmente acabar com a função de trocador de ônibus, ora ideias *horizontalizadas*: “É preciso integrar, conversar”. Délio apresenta visão próxima a ideias estruturalistas, apostando mais na necessidade de mudanças em sistemas e estruturas em níveis nacional, estadual e local. No nível nacional, essas decisões passariam pela reforma política, pela mudança no tempo de mandatos, pela cessação do poder excessivo do governo estadual sobre os municípios, para depois, então, atingirem a metrópole e sua gestão. Em nível local, reformas estruturais são necessárias no sentido de adoção de ideias associadas ao planejamento urbano, principalmente. Délio, porém, não entra em detalhes de como deveria acontecer a gestão metropolitana, talvez nem queira fazê-lo. Prefere apostar em reformas estruturais como ponto de partida para se pensar a gestão metropolitana, algo parecido com o modo de pensar de Olavo.

Ana Maria, que atuou no governo estadual em áreas de gestão metropolitana, como outros o fazem, defende o arranjo do Comdevit, seu formato, seu funcionamento, restando apenas ações administrativas para que ele funcione efetivamente. Ana Maria também acredita na possibilidade de diálogo e de cooperação no Comdevit. Ou seja, acredita na possibilidade de

que ele funcione como um conselho de fato, em que seus representantes mirem o interesse comum metropolitano. Délio consideraria isso difícil, em razão do desequilíbrio de forças: “[...] *aquilo lá tá muito desigual*”, como dissera. Por sua vez, Olavo, um dos idealizadores primeiros do sistema Transcol e do arranjo de gestão metropolitano, aprofunda reflexões próximas às de Délio, associadas a um modo de pensar mais *estruturalista*, por assim dizer. Defende que o êxito da gestão metropolitana passa por transformações estruturais de ordem cultural, institucional e legal. A primeira refere-se ao cultivo de cultura de cooperação no Brasil. A segunda tem a ver com o aprimoramento do pacto federativo. A terceira passa pela reforma política. E por aí prossegue. Contudo, não necessariamente nessa ordem, pois considera que a falta de cooperação é alimentada por características do sistema político e federativo brasileiro, que promove entre os entes federados o conflito e a disputa, em detrimento da cooperação. Ou seja, uma estrutura que produz *subjetividades perversas* à administração pública. De fato, esse conflito se dá em muitas áreas. Abra-se parênteses para citar o campo da tributação no Brasil, campo de conflito e disputa por poder entre representantes de entes federativos. O termo *guerra fiscal*, por exemplo, é um dos vocábulos mais recorrentes no Brasil, para significar o modo conflituoso das relações entre os três entes federativos.

Seja como for, para Olavo, sem essas mudanças institucionais no sistema federativo e político, o risco é acontecer com a gestão metropolitana o que sucedeu com a região metropolitana: um grande salto no início, para retroceder a seguir. Aliás, os acontecimentos nos últimos anos, localizados principalmente na falta de reuniões do Conselho, demonstram que isso já pode estar acontecendo, ou seja, que as previsões de Olavo se confirmam. Olavo anota que foram feitos bons projetos, pequenos e grandes, mas que podem ser considerados poucos em relação às necessidades da região, e que os recursos aportados no Comdevit são insuficientes: “ *muito pequeno*”, como diz.

Olavo: Mas nós sabemos que é muito pouco. Muito pouco. É um fundo mais ou menos...

Rogério: Porque ele é pequeno em relação à necessidade.

Olavo: Ele é pequeno. Você faz... pequenos projetos, que já são avanço.

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.

O que Nádia quer dizer é que o aporte de recursos por parte dos municípios não é importante apenas do ponto de vista financeiro. É mais importante do ponto de vista simbólico da participação dos entes municipais. O aporte de recursos municipais ao Fumdevit é primordial para a geração de sentidos associados à cooperação e ao pertencimento do município à região metropolitana. Quando o governo municipal não aporta os recursos que deveria, deixando que o governo estadual o faça por ele, emerge então uma relação *paternalista*, como diz Nádia, minando a base que sustenta o arranjo e a razão de sua criação: um fórum democrático para discussão de problemas metropolitanos. Olavo reforça que essa ação paternalista ajuda a corroer o funcionamento do Comdevit, pois, em sua opinião, as administrações municipais já não fazem satisfatoriamente sua parte e com o governo do estado agindo dessa forma é que não o farão mesmo. De fato, esse *paternalismo*, caracterizado por Nádia, leva o Comdevit a se confundir com um órgão estadual de abrangência metropolitana, e a se distanciar da ideia de conselho metropolitano. Ou seja, o Comdevit vai se tornando uma espécie de secretaria estadual de governo.

Olavo: Ele já, ele já não faz muito bem e com isso faz mais mal ainda. Enfim, esse..., essa é uma grande questão. Que modelagem é possível? Nós vivemos há uns cinco anos, aqui, e de resto no Brasil, e de resto em vários outros países, que a sociedade... o ser humano não é lá muito diferente. Um puxado, com olho mais redondo, outro mais claro, mas aquela..., lá dentro do coração do sujeito é tudo igualzinho, é... Enfim, essas questões vão passar, no momento que você seleciona o que obstáculo nesse nível, a gente começa a discutir qual a modelagem adequada...

Rogério: E se é necessário um modelo...

Olavo: Tá bom, se é necessário uma modelagem. Mas independente de se é necessário, a discussão, foi lá no Finem, foi lá por aí fora, discutindo, visitamos as questões da Alemanha, com os *bakers*, e outras soluções, e aí você olha e diz assim, é, tá bom, se essas coisas estiverem resolvidas, meu amigo, qualquer modelagem serve.

Olavo é muito firme na defesa de que reformas estruturais associadas ao pacto federativo e ao sistema político são condições *sine qua non* ao avanço da gestão metropolitana no Brasil, sem as quais, governos estaduais e municipais ficam *atados*. A modelagem a que se refere é a forma do mecanismo de gestão metropolitana e Olavo, entrelinhas, não demonstra otimismo com mecanismo atual de gestão no Comdevit. Tampouco parece vislumbrar outras alternativas e outros mecanismos efetivos de gestão de problemas metropolitanos. Sua longa experiência e seu conhecimento acumulado sobre o problema parecem ajudar nesse relativo ceticismo. Seus olhares, amiúde, se voltam para mudanças em nível mais elevado, pois, em sua opinião, aprimoradas estruturas institucionais associadas ao pacto federativo e ao sistema político, a gestão metropolitana pode se viabilizar. Com as reformas, o próprio sentido de cooperação no

âmbito da gestão metropolitana também pode se desenvolver, já que as mudanças institucionais e políticas, a que se refere Olavo, podem implicar mudanças culturais, o que formaria o tripé de mudanças que defende. Mudanças estruturais podem render produção de novas subjetividades favoráveis à gestão metropolitana e à própria administração pública como um todo. O problema, porém, é que parece não haver, pelo menos ainda, cultura cooperativa suficiente para efetivação dessas mudanças estruturais no Brasil.

Nádia concorda: “[...] *modelagem é o menos importante se tiver o triângulo formado*”: O triângulo a que se refere Nádia são as reformas associadas ao pacto federativo, que tocam principalmente na autonomia municipal prevista na Constituição, e à reforma do sistema político. Completa o tripé, na ideia de Olavo e Nádia, o cultivo de cultura de cooperação em diferentes dimensões: política, institucional, fiscal, etc. Dialogando com o referencial teórico, equivale a dizer produzir novas subjetividades associadas à ideia de cooperação e colaboração entre os entes federativos. Olavo e Nádia atuam juntos em áreas de desenvolvimento urbano e metropolitano no governo estadual, por isso, talvez, demonstrem bastante entrosamento ao conversarem sobre esse tema, expondo que esse tipo de discussão parece recorrente em suas áreas de atuação no governo estadual. De fato, uma reforma constitucional no pacto federativo poderia alterar a autonomia municipal, que atualmente fragiliza possibilidades administrativas do governo estadual em áreas de competência do município. A autonomia constitucional dos municípios barra a vontade de o governo estadual interferir em problemas metropolitanos, pois, quando o faz, encontra resistências nos municípios sob a alegação de intervenção em sua autonomia. Saliente-se que, no caso de intervenção dos estados em competência municipal, a Constituição Federal prevê a intervenção federal no estado interventor. Especificamente aí reside a força dos governos municipais: na proteção constitucional a sua autonomia.

Olavo: Se essas coisas estiverem resolvidas, qualquer modelagem serve... E aí eu te mostro isso um pouco pelo contrário. Nós temos boas experiências, de construção por uma empresa pública, tentando fazer a grande gestão da questão metropolitana. Temos a experiência do estado, se o município não quer resolver me dá aqui que eu vou resolver essa questão da gestão metropolitana. Temos experiências de onde se junta... tenta fazer na mesa por meio de um conselho... a nossa, que todo mundo achou bonito. Temos experiência de um estado que constrói uma agência multifederativa, com os municípios, sendo agência reguladora. Temos a experiência de Minas, onde o estado faz a agência dele e... venham... vêm e ele toca. Qual delas se saiu melhor? Ou qual delas se saiu pior? Tanto faz. Na verdade, nós avançamos um pouquinho porque teve uma garra na caminhada, pra todo mundo, onde não teve garra, com agência, com conselho, sem agência, com estado..., e sempre nós arranjamos uma desculpa. Aonde o estado tentou bancar sozinho, como em São Paulo, durante anos, através da secretaria de negócios metropolitanos e não foi pra lugar nenhum. Todo mundo olhou e disse, lógico, o estado tentou reinar! Faz que eu quero ver. Aqui no meu território vai ter que pedir licença. Aonde o estado tentou juntar, vem todo mundo e diz, não é

fácil! Porque ele tenta juntar mas as pessoas..., os municípios são diferentes. Os portes são diferentes. O outro bota agência e diz assim, é, mais é uma forma disfarçada do estado controlar os municípios. Aí bota uma agência multifederativa, os municípios não conseguem financiar porque são de porte diferente. Enfim, não superadas as questões de fundo, não tem modelagem que dê jeito.

As visões de Olavo e de Nádia vêm de uma perspectiva de governo estadual. A incondicionalidade das reformas para a solução da gestão de problemas de ordem metropolitana apresenta-se como uma espécie de dogma ou narrativa. Narrativa que tem como objetivo tocar no ponto central da relação entre estados e municípios: a autonomia federativa de ambos. Trata-se de dois entes federativos autônomos, mas ocupando um mesmo espaço, configurando um dilema. Uma reforma discutiria como resolver a questão da autonomia, mas quem abriria mão de autonomia em favor do outro? Percebe-se que, ao estado, não cabe abrir mão de autonomia, pois implicaria simplesmente a descaracterização do estado como ente federativo. O foco da discussão, então, reside no problema da autonomia municipal. Como alterar ou relativizar a autonomia municipal cada vez mais institucionalizada no Brasil?

Se a autonomia trava ações governamentais dos dois lados, estado e município, a solução possível seria debater a autonomia municipal, em favor da autonomia estadual. E aí, a grandeza dessa narrativa e do problema que ela enfrenta é evidente. Após expor as reformas que considera essenciais para o avanço de temas como o da gestão metropolitana no campo político-institucional, Olavo passa a enumerar uma série de experiências associadas à gestão metropolitana, nacionais e internacionais, bem ou mal-sucedidas, que podem servir de referência para a construção de gestão metropolitana ou aprimoramento do arranjo atual. O que ele procura demonstrar é que existem inúmeras experiências que podem servir de referência para a gestão metropolitana em Vitória. Qual delas é a melhor? Indaga-se. Qualquer uma: responde. Qualquer uma desde que procedidas reformas estruturais no sistema federativo e político no Brasil, pensa Olavo.

Olavo: Acho que a gente não pode ter..., quando eu digo tanto faz. Claro, você precisa ter organização. Superadas essas questões, você precisa olhar para aquele local, e descobrir para aquela cultura qual a melhor forma de nos unirmos...

Olavo defende ideias estruturantes, mas não deixa de levar em consideração a cultura do local. Une visão técnico-administrativa aliada à visão política de Geraldo, quando pensa no consórcio de municípios voltado à gestão de assuntos metropolitanos. O modo de pensar de Olavo pode ser situado entre as propostas mais estruturalistas de Délio e as de caráter mais autônomo de Geraldo. Olavo sugere que construir mecanismos de gestão metropolitana a partir de referências de outras localidades não significa desconsiderar aspectos históricos, culturais, sociais,

geográficos ou em outras dimensões, peculiares ao estado do Espírito Santo e à região metropolitana de Vitória. O prefeito Geraldo, de Cariacica, apesar de não entrar em reflexões mais teóricas como as de Olavo, também chama a atenção para as peculiaridades locais, ao sugerir a construção de soluções para a gestão metropolitana “*a quatro mãos*”, com aprimoramentos, à medida que o *aprendizado* se desenvolver. Uma gestão metropolitana a ser criada a partir de diálogo, de tempo, de aprendizado e de paciência. Algo que se pode dizer próximo ao *vir-a-ser* castoridiano. Um *instituinte*.

Olavo sugere que, seja qual for a *modelagem*, como chama, ela não será definitiva. É necessário, como diz, “*olhar para aquele local, e descobrir para aquela cultura qual a melhor forma de nos unirmos*”. Uma gestão metropolitana entendida como construção subjetiva. Construção subjetiva, que pode-se dizer, construção a partir de pessoas, de gestores, de políticos, de sujeitos, e cujo modo ou modelo de gestão que resultar dessa construção refletirá configurações subjetivas das pessoas envolvidas nessa construção, num determinado tempo. E, do ponto de vista de busca de uma solução efetiva, ela não depende necessariamente de uma modelagem. As atenções de Olavo e Nádia se voltam, amiúde, para a necessidade de transformações estruturais, mas não perenes no tempo, e que levem em conta a cultura local. As três mudanças a que se refere estão associadas principalmente às reformas estruturais no pacto federativo e no sistema político, combinadas com desenvolvimento de cultura de cooperação entre os entes federados. Olavo continua cético quanto ao êxito de qualquer mecanismo de gestão metropolitana em Vitória e em qualquer região do Brasil, mantidas as estruturas político-institucionais atuais. Estruturas essas que, sugere, alimentam culturas, modos de agir, que não coadunam com a ideia de cooperação.

Olavo: Então, é assim, do ponto de vista da modelagem, como é que modela isso? Eu acho que do ponto de vista da solução efetiva não depende da modelagem, mas é lógico que cada região você vai ter que encontrar modelagem adequada, superadas essas questões. E essa modelagem não é definitiva. Pode funcionar tão bem um conselho como o nosso, ou uma agência só estadual, como a de Minas, ou uma agência multifederativa.

Nádia: Ou uma empresa pública.

Olavo: Pode funcionar. É questão de você combinar isso em cada região. Em cada região você vai ter mais facilidade... A questão é, superar, na minha..., o que eu chamo de tripé fundamental, alguém pode..., eu sei que tem outros..., que propõem outras colunas além dessas. Para mim esse tripé é fundamental. Superado esse tripé que aí você vai ter fundos interessantes e tal. Tem colegas nossos no Finem que fazem um quadro, bota um fundo. Mas, para mim, o fundo já é o resultante.

Nádia: Já é o resultante.

Olavo: O fundo é o resultado. O fundo foi criado aqui pela lei, desse jeito, porque não adianta, não adianta escrever lá na lei estadual se o município que não botar o dinheiro no fundo vai ser penalizado... que competência tem o estado para criar uma lei estadual para penalizar o município? Não tem. Não adianta escrever isso. Não escrevendo isso, é uma lei sem penalidade. Sem penalidade, todo mundo conhece.

Rogério: O município é autônomo.

A lei que criou o Comdevit estabelece aos municípios a obrigação de aportarem recursos financeiros ao fundo metropolitano. Do ponto de vista legal e institucional, é ineficaz, na opinião de Olavo. Hernandez já havia dito o que considera absurdo: estabelecer na Constituição Federal de 1988 que os estados e os municípios fazem parte de República Federativa do Brasil, assim como a União, e como entes autônomos. Isso significa dizer, na prática, que em muitas situações os municípios não pertencem ao estado. Em caso de ameaça à autonomia municipal, a Constituição prevê simplesmente intervenção federal no estado ameaçador, como já comentado anteriormente. Ou seja, os municípios adquiriram, assim, considerável capacidade de autogestão, que confronta o poder do governo estadual exercido simbolicamente sobre eles. O resultado é uma relação entre sujeitos políticos municipais e estaduais relativamente nula, estagnada, como acontece atualmente com o Comdevit e com a gestão metropolitana. Os argumentos de Olavo são consistentes, pois o estado não tem prerrogativa para interferir em assuntos ou problemas na competência municipal. O governo estadual não pode, por exemplo, intervir no sistema de transporte municipal, a não ser em ambiente de acordo, diálogo, cooperação.

Olavo: Você diz lá pro seu contribuinte, Rogério, todo mundo tem que pagar o imposto todo dia 20. E aí terminou a lei? Não. Você tem que escrever lá: quem não pagou até o dia 20 tem isso, e isso e isso. Senão pagar o quê... Você tem que escrever.

Rogério: O próprio significado de lei, a lei só existe como lei se ela criar obrigação e estabelecer penalidade. Se ela criar só um ou outro não existe, e assim não há lei.

Olavo: Como é que a lei estadual vai penalizar o município que não alocar ao orçamento dele o recurso?

De outro lado, porém, os representantes municipais são incapazes de reunir suas autonomias e promover mudanças que entenderem necessárias em áreas de sua competência. Podem se organizar para formação de mecanismos, como consórcios, por exemplo, para a criação e implantação de um sistema de transporte urbano de abrangência metropolitana. Se a gestão do transporte municipal é de competência do governo municipal, é natural pensar que o transporte urbano metropolitano está essencialmente no campo da competência municipal e, não, estadual, como na lei que criou o Comdevit. De outro lado, caso o governo estadual não tome iniciativas no sentido de organização de um transporte urbano em abrangência metropolitana, a qualidade

desses serviços ficaria na dependência da reunião e do entendimento entre os representantes políticos municipais. Metaforicamente dizendo, o cidadão se vê nesse campo de disputa por poder simbólico *entre a cruz e a espada*. Entre o governo estadual e o municipal. Num espaço aberto e sem governo, no caso, o espaço metropolitano.

Ainda que não se aprofunde no assunto, algumas ideias apresentadas por Geraldo parecem caminhar num sentido mais próximo aos significados de democracia, autonomia e cooperação. A realização de consórcio metropolitano para a aquisição de produtos comuns demandados pelas administrações municipais, como medicamentos, por exemplo, pode ser considerada uma espécie de embrião da ideia de construção de arranjo de gestão baseado no diálogo e na cooperação entre os entes metropolitanos, sem a participação do governo estadual, necessariamente.

Em relação à autonomia constitucional dada ao município e ao estado, simultaneamente, Hernandez, por meio de metáfora interessante, chama a atenção para um princípio da física: “*dois corpos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço*”. Assim, dois territórios não podem ocupar o mesmo lugar num mesmo território. Ou seja, ou o estado deveria ser ente autônomo no pacto federativo ou, então, o município. A permanecer essa situação, o desenvolvimento de uma gestão metropolitana efetiva, em qualquer região do Brasil, somente pode se dar por meio da política, do diálogo, da cooperação, a fim de gerar condições de superação de conflitos decorrentes do fenômeno constitucional da autonomia entre os entes federativos. Gestão metropolitana por meio da reunião de iguais, mas na diferença, em torno de um interesse comum, como na visão de Arendt (2007). Contudo, o que impede essa *independência* dos municípios do poder exercido pelo governo estadual em âmbito metropolitano? Que fatores dificultam a integração dos representantes políticos municipais *metropolitanos*?

Hernandez: Aí, então como eleger o prefeito. O prefeito disse, não, minha autonomia. Mas ele esquece que a autonomia é do cidadão. No caso de transporte, o cara sai de Vila Velha, vem trabalhar aqui, vem comprar aqui, ou sai daqui hoje, vai trabalhar, e vai comprar lá. Esses caras que têm que ser atendido. Tá? Não é autonomia do prefeito, é autonomia do cidadão. Ele desconhece linha.

O cidadão não quer saber de linha. Ele precisa do transporte urbano, *desconhece linha*, não quer saber se o ônibus é federal, estadual, municipal ou metropolitano. Ele precisa do ônibus. Esse é o protesto *garrafal* de Hernandez, em expressões repletas de emoção, acumuladas em sua trajetória como cidadão, servidor e administrador público do alto escalão governamental. Se vai ser municipal ou metropolitano, escolhas variam de acordo com conveniências, como

lembraram Olavo e Adelson. Ana Maria, quando dentro do ônibus, não reconhece a empresa, pois, “*por dentro, são todos iguais*”. Para municípios como Guarapari, Fundão e Viana, que integram formalmente a região metropolitana, mas que estão mais afastados dos quatro grandes, Vitória, Cariacica, Vila Velha e Serra, suas realidades exigem soluções mais rápidas. O fato de estarem vizinhos ao núcleo metropolitano gera demandas públicas maiores que outros municípios de porte aproximado situados fora do aglomerado metropolitano. Veja o caso da quantidade de pessoas que se desloca da região metropolitana de Vitória para Guarapari em épocas de feriados e férias. De outro lado, esses governos municipais menores da região metropolitana não têm capacidade institucional e recursos para fazerem frente a demandas geradas por esses fluxos de pessoas. Por isso, um projeto de grande porte para a região metropolitana, como o plano de águas, discutido no GT Drenagem, é comemorado.

Franciele: Queremos muito que saia o negócio, porque, Viana, Nossa Senhora, é muito problema, final do ano a gente fica doidinho. Então a gente quer que saia.

“*Construir um processo de gestão é construir um sistema de cooperação. E cooperação não é a nossa maior experiência*”. Com essa expressão, Olavo parece tentar resumir o longo caminho de busca por gestão partilhada na região de Vitória. Para ele, se a falta de cooperação em âmbito metropolitano não pode ser considerada a pior experiência, ela também não está entre as melhores. Suas falas, geralmente, remetem à necessidade de estabelecimento de um pacto federativo voltado ao problema novo da gestão das metrópoles, supondo um entendimento entre representantes das três esferas de governo, federal, estadual e municipal em torno desse grave problema.

Olavo destaca que o avanço das metrópoles é um fenômeno independente e irreversível. Ou seja, independentemente da busca de soluções para a gestão desse espaço, o fenômeno acontece e continuará acontecendo e se agravando. Diariamente, centenas de milhares de pessoas se deslocam para uma região metropolitana no mundo e com Vitória não é diferente. O caráter do pacto federativo brasileiro, *engessado* na Constituição, que fomenta a disputa entre os entes federativos, emperra debates e iniciativas para implantação de mecanismos de gestão metropolitana, seja de que tipo for. Um governo metropolitano? Um arranjo flexível? Uma assembleia metropolitana? O fato é que a discussão e o entendimento que deveriam preceder implantação de mecanismos de gestão metropolitana simplesmente não acontecem, ou acontecem insuficientemente. Se não há diálogo, não há mecanismo que funcione, sugere Olavo.

Nádia ressalta que discussões a respeito de soluções para arranjos de gestão metropolitana são sustentadas *teimosamente* por grupo de servidores públicos interessados no assunto. “Sustentam na base da garra”, como disseram outros. Ela fala a respeito de um “[...] grupo que sustenta o tema, pelo menos”, há muitos anos no Brasil e nos estados. “É, sabe, dar a César o que é de César. Acho que tem servidores públicos que realmente mantêm isso”, diz Nádia, para quem se deve reconhecer o esforço de servidores públicos que há décadas se dedicam a problemas de natureza metropolitana na região de Vitória.

Olavo comenta que, durante o longo processo de tentativa de constituição de uma gestão metropolitana, ou de um arranjo de gestão, ocorre o que ele chama de *stop and go*. Em determinados pontos, o processo é interrompido, à espera de nova oportunidade para avanço. O quadro atual do arranjo de Vitória parece se situar nesse *stop*, já que, nos últimos anos, ocorreram apenas duas reuniões do Comdevit, ainda assim, sem decisões que possam ser consideradas relevantes. O que não significa também dizer que nos outros anos anteriores, em outro governo, o funcionamento do Comdevit tenha se dado conforme o previsto em lei ou de acordo com as expectativas de seus mentores e participantes.

Nádia: o que Luiz chama de *stop and go*, eu chamo de voo de galinha, sabe. De vez em quando...

Olavo: De galinha mesmo. Até quebrar a asa, né?

Nádia: ... mas sabe, a coisa não fenece. Ela caminha um pouco, sabe, acho que tem uma base técnica aí no Brasil inteiro. ... Tem o tempo social.

Nádia traz um sentido do que tem sido chamado nesta tese de construção subjetivo-social. A gestão metropolitana parece residir num conceito de um arranjo de gestão que está em curso, sendo discutido, amadurecido. O estágio atual da gestão metropolitana em Vitória equivale ao seu *tempo social*, para utilizar a expressão de Nádia. Equivale ao seu momento histórico-cultural. Hermínia, na Serra, fala da necessidade de quebrar divisões, indagando se Olavo havia mencionado sobre como o Transcol “[...] conseguiu pular os muros das divisões”. Para ela, o êxito do Transcol animou pessoas em sua área: o saneamento. Argumenta, porém, que a possibilidade de avanços de gestão em temas imediatistas, como o dos transportes públicos, que sofrem pressão maior e mais urgente por parte da sociedade, contribui para a busca de soluções compartilhadas, ainda que algumas sejam relativamente forçadas.

Hermínia: Então, assim, isso animou muita gente no saneamento. Mas só que o transporte é um negócio imediato.

Ainda assim, Hermínia é da opinião de que, ao longo do caminho, houve iniciativas que fizeram a ideia de gestão metropolitana avançar. Ela também faz menção a acontecimentos específicos que contribuem para avanço nas discussões sobre o tema, lembrando o caso de uma colega e gestora pública, que trouxe a experiência de Portugal de como lidam há muito tempo com a formação de consórcios. Délio, em Vila Velha, também toca numa questão que Hermínia 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 na administração. Como também diz, Hermínia, *a placa*. Assim, o que *técnicos* construíram ao longo de muito tempo é suspenso, retrocede ou simplesmente é extinto com o início de um novo governo.

A partir de sua experiência, Flaviana acrescenta novas reflexões próximas às de Hermínia, abordando o fato de que, dentre 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, por exemplo. Ao final, expectativas não realizadas abalam a credibilidade do projeto. Flaviana cita o caso da implantação do sistema BRT (*Bus Rapid Transit*), em que expectativas exageradas são *vendidas* para a população, mas que nem sempre representam a verdade 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.

Hermínia, de Serra, volta a tangenciar a ideia de *tempo social* da gestão metropolitana, como disse Nádia. Hermínia entende o Comdevit não como uma realidade concreta e institucionalizada. Sua percepção é de que o Comdevit funciona como uma espécie de *escola* para seus participantes, que com ele vão aprendendo a fazer a gestão metropolitana, entendendo seus desafios e problemas. Nesse processo de aprendizado, seus participantes aprimoram a capacidade de análise do arranjo, em seus muitos aspectos, entre os principais o de sua estrutura organizacional.

Nesses primeiros trechos e interpretações, o que se observa são muitos obstáculos à cooperação entre administradores públicos na região metropolitana, mas o que se destaca são as possibilidades de transposição dessas barreiras. Observa-se que elas resistem, ora avançam, ora retrocedem, mas continuam latentes. A defesa pela construção de uma gestão metropolitana *a quatro mãos*, por meio de diálogo e de cooperação, por meio de *verdadeira* política, baseada

em princípios de autonomia, a partir de servidores engajados no processo, que leve em consideração a cultura local, entre outros sentidos, é enfatizada pelos participantes da pesquisa. No *tempo social* atual, eles parecem buscar compreender bem as barreiras que se apresentam a ideias de gestão metropolitana baseadas na autonomia para, quem sabe, num momento posterior, construir e consolidar uma gestão *a quatro mãos*. Os sentidos e significados apresentados vão se constituindo como indicadores de sentidos subjetivos preponderantes em configurações subjetivas dos sujeitos participantes desta pesquisa.

4.2. Personalismo, imediatismo, centralismo...: “Porque são reis do seu território”

Política, autonomia e democracia são significados presentes em configurações subjetivas na gestão metropolitana, mas se deparam com imaginários contrários. Assim como Adelson e Délio comentaram, Olavo também tem a opinião de que a estrutura do Comdevit precisa ser aprimorada para que ele funcione com mais harmonia: “[...] *aquela estrutura lá, ela não tá bem*”, opina Olavo, gestor no governo estadual, focando principalmente a falta de cooperação. Do mesmo modo que Olavo explicita a falta de cultura de cooperação, Adelson evidencia a figura do *rei*, levantada por Hernandez. Para Adelson, atualmente *toca-se* a gestão metropolitana, *vai levando*, e quem a *toca* é o governo do estado: “[...] *quando o governo quer, ele faz, se não quer, ele não faz*”. Adelson exemplifica a discussão em torno do BRT, em que não viu articulação no Comdevit para discutir a implantação do projeto, sem fazer distinção de um governador ou outro.

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. O projeto que a gente vê na mídia, cinco milhões, eu tô fazendo, não tô pedindo muito *bença* a vocês, mexo aí, pronto.

Adelson, sem entrar em detalhes, acrescenta que existem estudiosos que contestam a forma de implantação do BRT, com declarações em jornais e revistas, mas, ainda assim, não existem discussões travadas com os prefeitos. Flaviana já havia tocado especificamente na questão de que o BRT não resolve o problema da mobilidade, a não ser que as pessoas deixem privilegiar o uso do carro. O que transparece, é que Adelson não quer entrar em detalhes sobre os problemas para implantação do BRT na região de Vitória, mas, sim, a falta de diálogo sobre o

assunto. Contudo, 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. Levando para o campo federal, Hernandez também observa que, no Brasil, não são os partidos que vencem eleições, são os *reis*.

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. Porque eles têm que comprar com o mensalão o apoio. Então nós elegemos rei, e o povo elege o Lula, elege o Fernando Henrique, achando que ele é que vai ajudar a resolver.

A figura do *rei* vai impactar a gestão metropolitana. 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. Já, em 1830, os destinos da nação brasileira eram entregues a um menino de cinco anos, Dom Pedro II, aclamado imperador do Brasil. Mais adiante na história, com a criação da Guarda Nacional, surge a figura do coronel (VASCONCELOS, 1995a), uma espécie de *rei* de um determinado terreno, gerando imaginário que resiste até os dias atuais em muitas regiões no Brasil e em diversos espaços na administração pública, como estudado por Vasconcelos (1995a). De algum modo, essa instituição simbólica, o coronel, impregnou e ainda impregna o sistema representativo no Brasil, multiplicando coronéis, ou *reis*, como diz Hernandez.

Hernandez: Porque eles são reis do seu território. Aí 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?

Sérvio, da área de desenvolvimento urbano no governo estadual, também salienta características culturais brasileiras que alimentam a pessoalidade e o centralismo no sistema político e que vêm de baixo para cima, ou seja, vêm da própria população. Para ele, os habitantes da cidade ou da região metropolitana não se sentem solidariamente responsáveis pela resolução de problemas em sua região. Na visão do brasileiro, o Estado é que deve resolver todos os problemas, diz Sérvio. Um Estado paternalista demais, na opinião de Flaviana, que atua junto

com Sérgio. O mesmo paternalismo que impregna o Comdevit, como Nádia disse. Como ao poder público não é possível resolver todos os problemas, eles vão se avolumando, gerando tragédias sociais e singulares.

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 [?].

Rogério: E o custo político é pro político local, né?

Sérvio: É pro político local. Ele tá pensando é no umbigo dele, porque aquele pessoal que tá ali, ele fica gravitando em torno delas. Sai dali aquelas pessoas, elas vão pra outro local, o outro local tem um outro [?] gravitando ali.

Sérvio fala de uma tragédia que aos olhos de muitos parece coisa muito simples: o deslocamento de pessoas em situação de risco ambiental. Além do sofrimento pessoal gerado, políticos locais também tentam tirar proveito próprio da situação. É que, com o tempo, áreas invadidas em locais de risco ambiental transformam-se em microespaços sociais difíceis de serem revertidos ou desmanchados. Esse é apenas um entre os muitos fenômenos sociais que se acumulam com o tempo, tornando-se componentes culturais com forte repercussão na gestão metropolitana. Sobre o elemento cultural, Olavo volta a frisar a falta de cooperação, algo como Ana Maria havia comentado sobre a falta de gestão e planejamento também como traço cultural.

Olavo: O que falta, primeiro, é uma coisa que não temos, no terceiro mundo muito menos no Brasil, apesar de ser considerado um povo extremamente enternecido com a necessidade do outro, solidário, mas só no desastre, no desastre nós somos ótimos, passou o desastre o umbigo fala mais alto. Porque nós não temos uma cultura de cooperação. Nós não somos...

“*Não somos cooperativos*”, também diria Olavo. Em linha parecida, Hernandez se expressa sobre a falta de democracia na gestão pública e, em especial, no arranjo de gestão do Comdevit. Para ele, o processo de gestão metropolitana deve se iniciar com a democratização do processo. Democratizar as discussões a respeito do próprio formato e funcionamento do arranjo. Democratizar as discussões sobre os projetos que serão tocados no âmbito do Comdevit, o que não acontece, pois as diretrizes partem frequentemente do governador ou de seus representantes. Hernandez exemplifica a segunda ponte como caso típico de falta de cooperação. Um problema genuinamente metropolitano num trecho de “[...] *miseros trezentos metros*”, como fala, que liga Vitória a Vila Velha, e localizada próxima ao limite com Cariacica. Trata-se de uma via que não está nos domínios nem dos dois municípios vizinhos e nem do estado, mas do governo federal. No caso de haver algum problema na ponte, como um acidente

de trânsito, é necessário esperar pela intervenção da polícia rodoviária federal e é fácil supor os transtornos que isso acarreta. No entanto, quem utiliza a ponte é o cidadão habitante da metrópole. Uma situação especial tipicamente metropolitana que exige cooperação entre autoridades dos três entes federados, o que não acontece, ou raramente acontece. O caso da segunda ponte, metaforicamente, pode ser estendido para a situação das metrópoles no Brasil, onde as três esferas de governo estão presentes ao mesmo tempo, mas, por isso mesmo, há o vazio de gestão no que tange a problemas de característica metropolitana. O que Hernandez chama a atenção é que a simples criação de arranjos de gestão, de cima para baixo, não resolve esse problema. Como no caso da segunda ponte, que exige cooperação para sua gestão, a situação da região metropolitana parece análoga.

Hernandez: Não adianta você criar um negócio de cima..., agora, ninguém assume que tem o cidadão aqui, que tem ponte, que tem que sentar junto. Porque tem segunda ponte, o policial federal tem que vir de Viana, vão acabar com isso, não fazem.

Sérvio igualmente reclama da falta de cooperação entre as autoridades municipais, realidade que se agrava pela dependência financeira deles em relação aos governos estadual e federal. A falta de gestão e planejamento faz com que ações imprescindíveis em âmbito metropolitano passem simplesmente “*décadas sem serem feitas*”. Exemplifica que muitos projetos, ainda em andamento, já deviam estar implantados há muito tempo, como é o caso do BRT. Vitória quase sempre está no centro de debates, pois há o sentimento de que, por ser capital e dispor de porte financeiro maior, suas autoridades poderiam contribuir mais para alavancar as discussões sobre o problema da gestão metropolitana num viés cooperativo. Entretanto, Sérvio, assim como Amauri, Adelson, Délio e outros, chamam a atenção para limitações sérias do município de Vitória, como, por exemplo, a falta de espaço para crescimento da cidade, o problema da água com a falta de rios no município, e a mobilidade urbana, entre outros. Ou seja, ainda que tenha atualmente uma realidade mais favorável, social e financeira, Vitória, na opinião deles, é um dos municípios que mais dependerá de ações cooperativas no futuro. Amauri observa um horizonte de longo prazo, com as possíveis consequências do aquecimento global no município, em que faixas de terra muito baixas e próximas ao mar poderão ser alagadas e desaparecer. Abre-se parênteses para dizer que, de seu lado, o prefeito atual de Vitória, Luciano Rezende, emite sinais claros dessa preocupação com o futuro da cidade. Por exemplo, em março de 2015, visitou Barcelona procurando conhecer seu sistema de transformação da água do mar em água potável.

Voltando ao Comdevit, a falta de diálogo entre seus representantes é tônica nas conversas com os sujeitos de pesquisa. A própria condução do GT Drenagem por parte de representantes da Cesan parece ter sido recebida com certa surpresa por alguns participantes. Ao final das reuniões, elaborado o termo de referência, discutiu-se no grupo sobre quem ou que órgão ficaria responsável pelo processo de contratação do plano de águas. A tendência era que ficasse ao encargo da Cesan.

Délio: Ah! Já foi definido lá, é a Cesan que vai..., né... A Cesan, tudo bem, é uma empresa de saneamento, uma empresa do estado, não tenho nada pra falar porque eu sou egresso de lá. Mas por que a Cesan? Tá? E por que a Cesan? Heim!?

Délio não discute a capacidade na Cesan para liderar um processo como o do GT Drenagem, o que ele discute é a falta de diálogo a respeito de uma decisão como essa, que envolve diretamente os municípios da região metropolitana. A mesma falta de diálogo reclamada por Adelson, ao falar da implantação do BRT. Hermínia, da Serra, também se ressentida da falta de diálogo por parte dos representantes políticos e administradores municipais. Geralmente, quando são chamados para reuniões, são para a resolução de problemas urgentes. Para ela, um dos motivos está na insuficiente formação técnica ou acadêmica por parte do representante político, acrescido da falta de experiência. Na verdade, as três questões comentadas por Hermínia que impactam a gestão metropolitana, que passam pelo imediatismo, pela insuficiente formação técnica ou acadêmica de representantes políticos e seus auxiliares diretos, e pela falta de diálogo entre os representantes políticos e entre eles e servidores de diferentes áreas, parecem fazer parte de uma mesma configuração: a falta de democracia em decisões que vão impactar o espaço social metropolitano. Não havendo conversas prévias e não havendo conhecimento técnico suficiente em determinada área, problemas vão se agravar, o que exigirá cada vez mais decisões e soluções imediatas, num ciclo sem fim. Hermínia refere-se mais especificamente a prefeitos.

Hermínia: Puxa. Os técnicos. Eles têm como conversar com a gente. Por exemplo, eu já tive secretário aqui, antes da aprovação da política de resíduos, que coleta seletiva é, que por ele tinha acabado essa palhaçada de coleta seletiva. Porque a pessoa não é técnica, virou pra mim e falou, seu setor é, esse setor de educação sanitária tem que acabar. Esse povo aqui não [?] mais nada não.

Lorena: É sinistro, Rogério.

Hermínia: Eles se isolam e se cercam de pessoas que não conhecem a realidade do chão do bairro. Geralmente, esse grupo que ele se cerca, são os aliados políticos dele. Alguns conhecem o chão, e outros eles trazem de outro lugar. Em vez de levar esse cara pra cima, leva pra trás. E ele só vai descobrir..., isso é um negócio que vai se repetindo.

Hernandez também discute essa falta de diálogo entre representantes políticos municipais e que, de certa forma, a experiência do GT Drenagem representa uma quebra de paradigma, um avanço. Como diz, é uma exceção no Comdevit, desde o seu início, a realização de discussões e a elaboração de um trabalho para contratação de um projeto de tamanha magnitude, como o é o Plano de Águas para a região metropolitana. De fato, a elaboração do termo de referência pelos participantes do GT Drenagem poderia ter ocorrido mais diretamente por meio de contratação de consultoria especializada, como geralmente é feito na administração pública. Por isso, alguns participantes do GT Drenagem celebraram as reuniões como momento ímpar para discussão de problemas de suas áreas comuns aos municípios metropolitanos. As reuniões redundaram não apenas na elaboração do termo de referência, mas geraram conhecimento compartilhado a respeito dos problemas hídricos em metrópoles e na região metropolitana de Vitória. Hernandez também aborda momentos de participação, em que planos e projetos são feitos com base em diálogos e debates entre os interessados. Num determinado momento, porém, alterações são feitas à revelia dos que participaram da elaboração do projeto. Esse tipo de situação, ocorrida no Comdevit, quebra a confiança dos participantes, seja dos técnicos, seja dos representantes que participam do arranjo. O termo de referência elaborado pelo GT Drenagem corre esse mesmo risco. Rose, por exemplo, alertara a esse respeito em uma conversa: “Acompanha, Rogério. Acompanha para ver o que vai acontecer”, disse ela, duvidando da continuidade do trabalho iniciado pelo GT Drenagem.

Hernandez: Agora, a questão da gestão democrática. Vou dar um exemplo. Nós fizemos aqui um projeto financiado pelo BNDES, intervenção viária. Nós aqui, conversamos com a prefeitura, mas botamos soluções preocupados com a situação urbana da região metropolitana, nessa época. Aí, você vê o seguinte: nós fizemos o projeto, tinha algum conceito. Aí, durante a execução das obras, quantas vezes eu sentei o secretário da época.... Mudaram o projeto, o secretário da época, disseram pra ele, não, vamos por aqui, que economizamos um terminal de ônibus. Só que esqueceram de dizer... mas o que eu quero dizer, a decisão de mudar foi numa mesa, você tá mudando por quê? Você chega num nível de investimento e deve mudar, não tô dizendo que não. Mas se chega um secretário, ah, vamos mudar, é falta de caráter democrático.

Rogério: Mudaram sem conversa.

Hernandez: Falta de caráter democrático, num território em que você elege reis.

Onde há *reis*, *coronéis*, não há que se falar em democracia, essa é a tese de Hernandez. Novamente Hernandez refere-se não à qualidade da mudança feita de cima para baixo, mas à falta de diálogo a respeito de mudança de decisões tomadas *em reunião*. Flaviana também abordara essa falta de diálogo a partir de sua experiência na administração estadual, e seu foco está na participação direta entre administradores públicos e população. Para ela, trata-se de um

momento muito difícil, pois nesses momentos afloram sentimentos acumulados em decorrência da falta de presença do poder público em determinada área. Enquanto *técnicos*, Flaviana comenta que eles são capazes de estabelecer diálogo mais direto e franco com a população: “[...] eu falo, isso aí, isso aí o plano não engloba não. Nós viemos aqui para resolver isso. O problema do esgoto é outro”. Esse tipo de franqueza não é hábito comum em comunicações entre sujeitos políticos e população, em que a retórica ou a promessa vaga é mais usual, sugere Flaviana.

Délio, a partir das dificuldades que observou no GT Drenagem para obtenção de consenso em alguns assuntos, imagina as dificuldades para se chegar a um termo numa reunião no Comdevit, em que as diferenças pessoais são muitas, e os interesses políticos emperram convergência de ideias. Nesse sentido, a experiência do GT Drenagem contribuiu para entender dificuldades políticas no funcionamento do arranjo, ou seja, dificuldades nas relações políticas e administrativas entre os participantes do arranjo. Foi um período de aprendizado, diz Délio. Para ele, as reuniões do GT Drenagem constituíram uma espécie de espaço amostral de gestão metropolitana. De fato, nas primeiras reuniões, os debates eram mais intensos e os avanços não muito significativos. Entretanto, com o acúmulo de reuniões, veio também o aprendizado de como estabelecer diálogo e cooperação num ambiente com diferentes formas de pensar sobre a área de drenagem e, também, sobre problemas que a permeiam, como saneamento e poluição das bacias entre outros. Ou seja, como o passar das reuniões, estabeleceu-se uma espécie de *zona de sentido*, um espaço propício à geração de conhecimentos a respeito de um tema em estudo, no caso, a questão hídrica na região metropolitana de Vitória.

Délio: Pois é, Zanon, tudo isso aí tem que ser objeto de profunda análise. Lógico e evidente que se está trabalhando muito em cima de tudo isso aí, né. ... planos diretores... existe investimento, mas ... quem é que tá focado em Vila Velha, pra realmente resolver o problema de drenagem? Vila Velha tem um problema sério de alagamento, e coisa, que não depende dela. Depende de ações do governo do estado, de ações de Cariacica, de Viana, e outros mais, né. Mas quando é que se acordou pra isso? E agora, né, que começaram a acordar.

Parece consenso que problemas como o de drenagem não podem ser solucionados a partir de ações isoladas nos municípios. Contudo, um arranjo político formalizado legalmente, por si só, não garante que os pares dialoguem no sentido de se obrigarem mutuamente a resolver o problema. É o que diz Amauri, lembrando que os documentos e leis que regulam o funcionamento do Comdevit são suficientes. O arranjo de gestão metropolitana tem qualidade técnica, está bem elaborado, diz Amauri, como já havia opinado Adelson, mas isso parece não bastar. Para Amauri, 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. Segundo ele, esse período é muito curto para produzir algo relevante para a região metropolitana, confirmando opinião análoga de Délio. O que acontece então, são processos de gestão metropolitana que duram alguns anos, e logo interrompidos. O *voo da galinha*, como chamou Nádia. Ou o *stop and go*, como se referiu Olavo.

Amauri: Eu fiz um curso recente, pelo Instituto *Lincoln of Police*, lá em *Massachus*, Estados Unidos, e a gente..., não é a melhor referência, mas ele traz algumas referências da América do Sul, da América Latina, né, naquilo que é possível convergir. É a leitura de solução, é a engenharia de solução, essa engenharia política. Vê-se muitas coisas que países aí já conseguiram, mas que para nós aqui tá muito longe de se tornar uma realidade, onde as coisas são pautadas em cima de um acordo de coligação..., é..., política, pra vigorar nesse prazo curto.

Amauri condena a reeleição de representantes políticos no Brasil, pois pessoas fazem carreira política no executivo, opina. No legislativo isso é mais difícil, entende ele, mas no executivo é mais fácil, porque “[...] *no executivo, você tem mais poder, tem mais caneta*”. A pessoa já faz campanha pensando na reeleição, “*na dobradinha*”, muitas vezes, combinada com aliados políticos e, outras vezes, também com adversários. O representante político no executivo, então, não assume o cargo pensando em resolver problemas em seus quatro anos de mandato, mas, sim, em oito. Eis um dos temas que fazem parte da reforma política defendida por Olavo, a reeleição, ao lado de outros temas, como voto distrital, misto, facultativo ou não, etc.

Amauri: Sim, é o que está havendo. Porque a puladinha, a famosa puladinha, não vai existir. Ela foi construída nos bastidores, sem, digamos assim, os virtuais candidatos hoje que, em tese, caminharam juntos e que agora partem pro confronto, né, essa puladinha não foi negociada. Aí, alguém de forma sorrateira, vai tentar..., agora imagine bem, em que momento está se pensando na política em relação a isso. É qual o interesse coloca? Eu recebo toda hora aquele posterzinho do governo do estado, eu gosto de receber aquilo, não tem problema, até porque a gente é capaz algumas vezes de analisar aquilo, fazendo parte de um leque, digamos assim, um leque infinito de demandas da sociedade, do movimento popular. No que aquilo resolve ou minimiza.

Amauri se refere ao *arranjo político* atual no Espírito Santo, de 2014 para 2015. O governador eleito para os mandatos 2003-2006 e 2007-2010, apoiou o candidato a governador para 2010, ao que pareceu na época meio a contragosto. Essa união precária em 2010 foi desfeita em 2014, a poucos meses de nova eleição para governador. A *puladinha* não funcionou, ou seja, o governador atual (2011-2014) não teve apoio do governador anterior (2003-2010) para reeleição e perdeu a reeleição para o mandato 2015-2018. “*Essa puladinha não foi negociada*”,

como diz Amauri. No final, esse conflito político, um *racha*, como diz Flaviana, entre dois grandes sujeitos no campo da política no Espírito Santo, vai impactar arranjos de gestão como o Comdevit. Esse conflito acarretará consequências profundas para a política local, pois produzirá conflitos duradouros entre representantes políticos locais dos poderes legislativo e executivo municipais, estaduais e federais, que se colocam de um ou de outro lado. Mas outro cenário possível: tudo se ajeitar nos três primeiros anos de governo, como falaram Délio e o próprio Amauri. Ou seja, aliados e opositores no período pré-eleitoral se unirem durante três anos, até a eleição seguinte, para o executivo estadual ou, antes, para o executivo municipal. Então, fica a pergunta feita por alguns das pessoas que participantes da pesquisa: como gerar acordos cooperativos no âmbito do Comdevit com tantos interesses pessoais e partidários em disputa e em períodos tão curtos? Como esses representantes políticos, em clima de *rixa* pessoal, sentar-se-ão para conversar, em *agir comunicativo*, para solucionarem problemas urbanos comuns aos municípios da região metropolitana? Trata-se de realidade peculiar ao arranjo de gestão metropolitana de Vitória, ou resultado de um sistema político forjado para a promoção de conflitos?

Adelson dá sua opinião sobre como alguns estados lidam com questões como essa. Ressalta o caráter centralista que marca gestões metropolitanas que conhece e que ainda não conseguiram alcançar o estágio atual de Vitória, em sua opinião, ainda que com todos os problemas que Vitória tenha. “*Lá quem faz a gestão metropolitana é o governador e os prefeitos vão a reboque*”, diz, ao comentar o caso do Rio de Janeiro. Desse centralismo, duas ideias principais podem ser identificadas. A primeira está associada à liderança, ou seja, o governador chama para si, ou *sequestra* para si, a responsabilidade de avançar na gestão democrática da metrópole. A outra ideia parece estar associada ao sentido de mandonismo, do coronelismo, mais estreita a componentes histórico-culturais da subjetividade política no Brasil. Nesse aspecto, o coronel, representado no papel do governador, seja quem for, identifica esse vácuo institucional de gestão no espaço metropolitano e o *sequestra* para si, mas em seguida é contido pela barreira da autonomia municipal. Assim, o centralismo e suas possíveis vertentes, liderança de um lado e coronelismo de outro, podem estar juntas ou separadas, numa mesma pessoa, investida do papel de governador, por exemplo. O exercício simbólico de duplo papel vai depender das circunstâncias que o momento exige para o bem de quem o exerce e de seu governo.

Como sugere Amauri, em momentos que antecedem eleições, o coronel é mais evidente. Passadas as eleições, aparece geralmente a figura do líder, conciliador, “[...] *nos próximos três*

anos”, como diz Amauri, antes da nova eleição. O mesmo sujeito, o mesmo rei, o mesmo líder, em *trajes* subjetivos diferentes, conforme requer o momento. Deve-se ressaltar que essa metáfora não se destina à caracterização de um ou de outro indivíduo representante político em especial. Como diz Hernandez, o rei aparece em inúmeros territórios do poder executivo, tanto nas esferas municipal, estadual ou federal: “[...] *então nós elegemos rei, o povo, elege o Lula, elege o Fernando Henrique...*”. As estruturas políticas e institucionais no Brasil, geradas no berço do coronelismo, não só mantêm como também formam novos coronéis. Um exemplo de como estruturas legais e institucionais podem produzir *subjetividades*, nesse caso, a estrutura político-institucional brasileira.

Ainda em relação a esse centralismo, Adelson considera que ele também se dá em níveis técnicos de governo. Por exemplo, Adelson fala de Olavo como uma das pessoas mais comprometidas com a discussão da gestão metropolitana em Vitória historicamente: “[...] *ele é o cara*”. Adelson entende, porém, ser necessário que essas discussões sejam mais distribuídas, que surjam outros protagonistas, que apareçam novas visões e iniciativas. Isso ajudaria a legitimar as decisões, facilitando sua implementação. Claro que isso não vai depender de Olavo, mas, sim, da atitude de pessoas envolvidas na gestão metropolitana. O Comdevit parece ressentir dessa legitimidade, pois, do ponto de vista estrutural e organizacional, muitos dos participantes deste estudo reconhecem suas qualidades e potenciais enquanto arranjo de gestão para a metrópole de Vitória, com já foi mencionado. Amauri é um dos que revela esse sentimento a partir de sua experiência e conhecimento sobre o arranjo acumulados em quase dez anos de participação no Comdevit como representante de movimentos sociais.

No início de uma conversa, Amauri faz uma crítica mais geral aos conselhos, mencionando especificamente os conselhos setoriais que, de certa forma, funcionam referendando questões discutidas no âmbito do planejamento estratégico do governo estadual. Planejamento estratégico “[...] *que geralmente é do governo*”, ou seja, do governador e seus de seus representantes, fala Amauri. Diz ainda que “[...] *boa parte dos projetos, os que passaram..., os que passaram pelo Comdevit, por exemplo, tinham essa..., esse pano de fundo*”. O pano de fundo a que Amauri se refere é o caráter centralizador da pauta de discussões no Comdevit. A pauta estava baseada no planejamento estratégico do governo estadual, materializado “[...] *no tal 2025*”, como diz Amauri, plano estratégico elaborado por consultoria especializada contratada pelo governo estadual, em 2003. Os projetos e investimentos estavam, de fato, concentrados na região metropolitana, apesar do caráter estadual do plano. Assim, decididas as

intervenções no processo de construção do planejamento estratégico, alguns detalhamentos eram discutidos no Comdevit. Ou seja, os debates e decisões para construção do plano estratégico não passavam pelas reuniões do Comdevit, apesar de alguns de seus membros terem participado de reuniões no governo estadual, com a assessoria da empresa contratada para elaborá-lo, como revelam as expressões de Amauri. As reuniões do Comdevit tinham, assim, “[...] *esse pano de fundo*” centralizador, como diz Amauri, ou seja, o planejamento estratégico era apresentado ao Comdevit como algo acabado, pronto e, não, como um plano para ser rediscutido.

O 2025 era um plano essencialmente metropolitano na opinião de Amauri. Segundo ele, questões relativas à agricultura também *pegavam*, mas não era possível avançar muito. E o avançar poderia ser “[...] *daqui a pouco você botar uma semente de transgênico para aumentar a produtividade naquela área, porque nós temos um relevo que compromete, pelo menos, esse é o meu ponto de vista territorial*”. Um relevo que compromete a produtividade, quer dizer. As ideias contidas no plano focam a região metropolitana, reforça Amauri, que quando perguntado se elas vêm de cima para baixo, a resposta é incisiva.

Amauri: Sim, literalmente de cima para baixo. Os eventos que eu participei do 2025, e agora do 2030, né, agora atualizada do 2025, não é muito diferente. Eu tive lá em Ponta Formosa, aonde o Bispo lá dorme, né, em seu momento de reflexão, eu fui lá no centro de formação dele lá me chamaram pra discutir o 2030, eu fui lá no centro de formação dele lá, me chamaram pra discutir o 2030, como membro do Comdevit eu fui pra lá. Da sociedade civil só tinha eu. E eu rasguei o verbo. Disse que eu não estava ali pra cancelar.

O Plano 2030 é uma versão atualizada do governo Renato Casagrande (2011-2014) do Plano 2025 do governo Paulo Hartung (2003-2010), mas feito aos mesmos moldes, por meio de consultoria especializada e a partir de discussões muito afuniladas dentro do governo estadual. É possível identificar aqui uma nova vertente do caráter centralizador que conforma a ideia de gestão metropolitana, que difere um pouco das outras duas mencionadas, incorporadas na figura do governador: liderança por um lado e coronelismo por outro. Esse centralismo aqui aparece como *sujeito oculto ou força oculta*. Um centralismo dissimulado num conjunto de representantes políticos e gestores da administração pública, mas também representantes da iniciativa privada, reunidos para decidir destinos do estado e, especialmente, da região metropolitana, num horizonte de quinze, vinte anos ou mais. Pode-se dizer que o coronelismo aparece como um comportamento institucionalizado nos sujeitos políticos. O plano estratégico é transformado, então, numa espécie de narrativa, gerada num pensamento coletivo centralista: num modo de pensar personalista distribuído entre várias pessoas. O plano estratégico é uma

abstração sob a qual estão acobertados diferentes interesses e pessoas, representantes da administração pública e da iniciativa privada. O plano não é para ser colocado à discussão para a sociedade, para servidores públicos, ou para pesquisadores como Adelson. O Plano, seja o 2025 ou o 2030, está pronto, feito, acabado. Ele é apresentado. O plano estratégico aparece com uma espécie de *coronel abstrato*, que manda, que define o que tem que ser feito. Delson talvez dissesse que o Plano não precisa tomar *bença* da sociedade, mas Amauri é quem *tira o véu* dessa realidade.

Amauri: Aí fui prá lá. Cheguei lá..., aí..., levantei a mão e escancarei, né. Trouxeram uma doutora não sei de onde aí, coisa e tal, eu já li um material dela, precisei, bom, etc., mas ela tava prestando um serviço, foi contratada pra prestar um serviço. E eu fui lá, falei com quem tava chamando a reunião, isso é lamentavelmente um achincalho a nossa forma de organizar a sociedade, porque, né, eu pelo menos não ouvi nenhum dos outros que estavam lá, representação do movimento popular, com isenção, pra fazer essa conversa.

A representação no Comdevit, a partir da visão de Amauri, não é a representação política, tampouco a representação direta de representantes de movimentos sociais. A representação no Comdevit é a representação do governo estadual que, em última instância, é a representação do governador. O que foi para ser *discutido* no Comdevit passou por um filtro, no caso, o filtro do planejamento estratégico: o filtro do governador. Assim, quando chega à reunião, a decisão já foi tomada. O papel do Comdevit seria, então, *carimbar* a decisão, o que lhe concederia legitimidade democrática. O desenvolvimento do Comdevit como arranjo de gestão metropolitana parece ir se emperrando em meio a modos de pensar centralizadores e personalistas, como mostram as expressões dos participantes da pesquisa.

Amanda diz não conhecer como se deu a construção do Comdevit, mas ao pensar no que dificulta o processo de construção da gestão metropolitana, é imediata: “[...] *uma grande dificuldade que a gente tem é o fator político*”. Apesar de sua atuação no município de Fundão, na área de meio ambiente, Amanda carrega bastante experiência oriunda do trabalho que fez na prefeitura de Vila Velha, durante muitos anos, de onde pode acompanhar mais de perto o tema gestão metropolitana. Para ela, houve avanços por volta de 2004, no início do governo Paulo Hartung, pois, antes disso, as dificuldades para conversar em nível metropolitano eram grandes. O município de Vila Velha estava muito isolado dos outros municípios, pois o prefeito de Vila Velha, na época, Max Filho, segundo ela, não conversava muito com os outros prefeitos.

Amanda: Aquela questão mesmo do Águas Limpas, Vila Velha ela não foi atendida, inicialmente com o Águas Limpas. Por problemas do prefeito com o governador, com os outros prefeitos, com a Cesan etc.

O projeto Águas Limpas, a que Amanda se refere, é o maior investimento público da história do Espírito Santo. Só na região metropolitana foram investidos, de 2003 a 2010, mais de um bilhão de reais em abastecimento de água e nos serviços de coleta de lixo e tratamento de esgoto. Em 2012, com o projeto, Vitória se tornou a primeira capital brasileira com capacidade para tratar cem por cento seu esgoto. Os problemas do prefeito Max Filho com o governador, com outros prefeitos e com a Cesan, mencionados por Amanda, tem origem antiga, no conflito quase de nível pessoal entre Paulo Hartung e Max Mauro (pai de Max Filho), dois dos mais influentes sujeitos na política estadual nos anos 1990. Com o passar do tempo, Paulo Hartung vai se afirmando como personagem central da política estadual, liderança consolidada nos dias atuais, pois a oposição política a ele é mínima ou mesmo inexistente nos dias atuais. Essa relação, que extrapola o debate político e entra no campo inclusive pessoal, constitui momento histórico que influenciaria a subjetividade política local por muitos anos.

Como sugere Amanda, aquele *arranjo político* da época prejudicaria possibilidades de avanços de gestão metropolitana, já que colocaria, de um lado, governador e alguns prefeitos metropolitanos e, do outro, um grupo político entrincheirado na prefeitura de Vila Velha: os Max, como chama e como ficaram conhecidos, pai e filho. Todavia, prejudicaria também e, muito, o município. Por exemplo: “*Vila Velha ela não foi atendida, inicialmente com o Águas Limpas*”, diz Amanda, justamente o município que mais sofria e sofre com problemas de enchentes na grande Vitória. A expressão *arranjo político* é cunhada por Amanda para denotar uma configuração ou modos de pensar e de agir de sujeitos políticos numa mesma época, configuração que pode ser ou não favorável a “*trabalho em conjunto*” em nível metropolitano. Na época a que se refere Amanda, o arranjo político não era favorável a Vila Velha, no que tange a assuntos de abrangência metropolitana, como a execução do projeto Águas Limpas.

Amanda: Então, assim, os prefeitos, o arranjo político, ele te diz muito, se a gente vai conseguir trabalhar em conjunto ou não. Depois, quando eu saí de lá, ele abriu uma conversa melhor, tanto com Paulo Hartung, no início, quanto com Casagrande, com a Cesan, Vila Velha recebeu a maior parte dos investimentos do Águas Limpas, nesses anos, porque tava muito pra trás. Tipo, a gente tinha Vila Velha..., Vitória com noventa por cento, Vila Velha ainda tinha vinte, vinte e cinco. Então, assim, foi feito um aporte pesado pra conseguir subir isso pra cinquenta, cinquenta e cinco.

Rogério: Hoje, tá quanto?

Amanda: A meta é chegar a cinquenta, deve tá nuns cinquenta e cinco. Existem alguns projetos pontuais que deve elevar mais um pouco. Interligação de áreas [?] Terra Vermelha. Como a população ali é muito grande, qualquer coisa que você faça você consegue bom êxito. Então, assim, a atuação do prefeito te diz muito sobre a região metropolitana.

Com a melhora “*do humor no arranjo político*” na metrópole, numa fase de aparente união entre Paulo Hartung e Renato Casagrande, união que vai abarcar os representantes municipais, Vila Velha *passa a fazer parte do espaço político* metropolitano. Mas, enfim, o que Amanda sugere é que o tipo de *arranjo político* metropolitano e sua convergência com o governo estadual é fundamental para o desenvolvimento da ideia de uma gestão metropolitana ou, no mínimo, para a administração de problemas urbanos comuns aos municípios que compõem a metrópole. Isso não significa dizer que esse arranjo seja necessariamente formado por partidos ou coligações afins, mas, sim, por representantes políticos, sujeitos, dispostos a conversar, ainda que em situação de oposição político-partidária.

4.3. É o arranjo político...: “*Entrou um grupo...*”

Amanda: Então, assim, a atuação do prefeito te diz muito sobre a região metropolitana. Eu sinto que o governo do estado, de um tempo prá cá, investiu um pouco nisso também.

Amanda se refere ao governador Renato Casagrande, no mandato 2011-2014. Amanda se sentia muito à vontade para falar sobre o Comdevit, com um copo de café numa mão e um pão com manteiga na outra, enquanto o motorista a aguardava para uma viagem. “*O Comdevit no meu caso, sempre que a gente trabalhou em nível metropolitano, o Comdevit tava envolvido*”. Buscando reforçar sua tese fundamentada em sua ideia de *arranjo político*, Amanda segue com outro exemplo em que servidores públicos, os *técnicos*, como chama assim Amanda e outros entrevistados, tiveram atuação cooperativa em âmbito metropolitano. Foi na elaboração do plano de resíduos sólidos, com o envolvimento do Instituto Jones dos Santos Neves. O plano saiu, foi transformado num plano de gestão. No Comdevit, abraçaram a ideia e o formalizaram por meio de criação de uma câmara técnica, em que foram realizadas inúmeras reuniões de técnicos dos municípios, por mais de um ano, com o objetivo da elaboração de um plano comum para solucionar o problema dos resíduos sólidos na metrópole. Essa reunião, em torno de interesse comum, porém, foi mais longe. Adiante, após a aprovação da Lei de Resíduos Sólidos no Brasil, em 2010, os prefeitos municipais foram chamados a assinarem, perante o Ministério Público, Termo de Ajuste de Conduta, assinar um TAC, como é conhecido. Na época, os *técnicos* aproveitaram essa câmara técnica no Comdevit para discutirem termos colocados pelo

Ministério Público com os quais concordavam ou não concordavam. A partir daí, criaram um grupo específico para discutir em conjunto com o Ministério Público.

Amanda: Se os municípios tivessem discutido separadamente, o nosso termo seria muito pior. Foi o que aconteceu com a Serra. Serra. Nessa época, ela não tava participando do nosso grupo. Eles assinaram um TAC, muito mais pesado, do que o dos demais municípios da região metropolitana. A gente assinou um termo de compromisso muito próximo uns dos outros, claro que cada um tinha um andamento ou outro, mas, muito assim, muito linear. A gente conseguiu negociar melhor prazo, a gente conseguiu mostrar que aquilo não ia ser realizado dentro do prazo que eles queriam, é assim, quando a gente tava num grupo demonstrando isso, mostrava que era uma dificuldade de diversos municípios, não é só a sua, você consegue [?] isso melhor. E aí a gente conseguiu fazer isso.

Rogério: Foi nove, dez, né?

Amanda: O termo de compromisso, o TAC, é de 2011. O Plano Diretor de Resíduos sólidos é de 2009, a política nacional veio em 2010. Aí em 2011 veio o termo de compromisso. E aí, inclusive, como a gente discutiu esse termo de compromisso em conjunto, o próprio Ministério Público propôs que as nossas reuniões de acompanhamento sejam feitas com todo mundo, para que um município possa ouvir a experiência do outro, como é que tá o outro município. E a gente vai ter a nona reunião de acompanhamento agora, [2014], desde 2011, porque é de três em três meses, e é com os municípios um ouvindo o outro, assim, fazem em conjunto.

É interessante a visão de Amanda, e mais ainda a ênfase com que a expõe. O interesse comum dos *técnicos*, visando o interesse comum da população de seus municípios, foi alcançado fundamentalmente por meio da reunião deles em torno daquele objetivo, qual seja, o de conseguir assinar um TAC que sobrecarregasse menos a administração municipal. Em seguida, Amanda faz comentários sobre os municípios do interior. Relata que eles assinaram termos muito mais difíceis de atender, pois, além de terem assinado termos em separado e, por isso, termos mais exigentes, não tinham estrutura dos municípios maiores para cumprirem o TAC. Resultado, “[...] cada um assinou o seu, e ninguém tá conseguindo cumprir”, diz.

Rogério: Ô Amanda, termina seu café.

Amanda: Não! Esquenta não!

Rogério: Desculpe, nem vi. É que vai conversando... Você falou do Neucimar, né, da quebra que ele dá em relação ao Max. Você fala da aproximação dele com Cesan, governo do estado e tal. A relação dele com os prefeitos, você sentiu também que...?

Amanda: Não foi só o Neucimar. Eu senti que entrou um grupo...

“*Entrou um grupo*”. Amanda novamente quer chamar a atenção para seu argumento em torno do *arranjo político* conformado numa determinada época, aprofundando mais suas análises sobre aquela configuração política metropolitana. Neucimar (Vila Velha), Audifax (Serra), Vidigal (Serra), Helder (Cariacica), Cozer (Vitória) eram, como ainda são, nomes proeminentes

nas políticas municipal, metropolitana e estadual. O Max Filho (Vila Velha), que ficava mais isolado das discussões metropolitanas, dá lugar a Neucimar, na prefeitura, em 2012, que consegue conversar melhor com os outros prefeitos. Mas então, Audifax *racha* com Vidigal, os dois na Serra, “[...] *que foi quem apoiou ele, e tal, isso também não é bem visto pelos outros políticos, né*”, diz Amanda. Audifax que teve apoio de Vidigal, agora *racha* com ele. Fatos políticos locais mudam todo *arranjo político* metropolitano. A mudança em Vila Velha ajuda, mas o *racha* na Serra atrapalha, analisa Amanda. Resta à gestão metropolitana, então, aguardar novos tempos de melhores arranjos políticos, talvez dissesse Amanda.

Amanda: O Helder e o Cozer, eles eram do mesmo partido, ele já..., eles batiam mais bola. Aí nessa gestão 2009, 2011....

Rogério: É, estamos em 2014...

Helder e Cozer eram prefeitos de Cariacica e Vitória, respectivamente, ambos do Partido dos Trabalhadores. Amanda não se mostra preocupada em falar sobre a situação presente, depois do grande *racha* na política estadual, no ano de 2014, entre o governador atual, Renato Casagrande, e o candidato Paulo Hartung, e a conseqüente desfiguração do *arranjo político* metropolitano outrora mais favorável, ao qual Amanda se referiu e faz questão de continuar comentando. O *racha*, de fato, foi sensível. Paulo Hartung acusa Renato Casagrande de ter comprometido seriamente as finanças públicas estaduais, que ele afirma ter recuperado nos oito anos de seu mandato, de 2003 a 2010. Sob esse argumento, ele desistiu de apoiar a reeleição de Renato Casagrande, *a dobradinha*, como Amauri diz, e decidiu se candidatar a governador em oposição a Renato Casagrande, se elegendo para o mandato 2015 a 2018. Por sua vez, Renato Casagrande acusa Paulo Hartung de ter construído uma espécie de *narrativa*, uma farsa, uma narrativa do caos, *inventando* que a situação financeira do estado é muito ruim, com o intuito de fragilizar a gestão atual, para depois dizer que a recuperou. No final de 2014, a poucos dias do início de seu mandato, Paulo Hartung metaforiza em manchete no jornal A Gazeta, no sábado de 29 de novembro: “— *Vamos comer sal em 2015*”. Ao que Renato Casagrande responde de imediato, estampado no mesmo jornal no domingo do dia 30: “— *O único sal que ele vai comer é o sal do nosso trabalho*”.

O tom dessas falas dá ideia da magnitude do conflito que se instalou. As conseqüências desse *racha* para o novo *arranjo político* que se inicia em 2015, bem como para o próprio desenvolvimento da gestão metropolitana nos próximos anos, são imprevisíveis. Talvez Nádia dissesse que o *tempo social e político* atual não é dos melhores para a gestão metropolitana.

Amanda resgata o período de 2003 a 2010, de um arranjo político mais favorável ao diálogo e à cooperação, que poderá acontecer ou não nos próximos anos, o que vai depender da liderança pessoal do governador eleito para 2015, Paulo Hartung, devido à expressiva liderança que exerce atualmente no meio político no Espírito Santo. Mas ainda assim, no caso de um arranjo mais favorável, será um arranjo construído de cima para baixo, sob o poder de uma liderança.

Amanda: Eu acho que eles se davam melhor, todo o grupo. Que acabou sendo uma coisa que Paulo Hartung veio tentando, cavando isso, né. E na metropolitana, ficou um grupo que você conseguia conversar melhor, ter mais participação. Um participava do evento do outro, [?] o pessoal queria mostrar que estava junto, assim, e isso é bom pra diversos pontos...

Rogério: Entrosando um pouco mais, né...

Amanda: É. Por exemplo, eu organizava a Feira da Terra, em Vila Velha. A gente sempre..., era assim, o prefeito fazia sempre questão de participar da Feira do Verde e da Feira Ambiental, de Cariacica. E aí o pessoal de Vitória acaba querendo também participar de Vila Velha, porque Vila Velha também participava da deles. Cariacica a mesma coisa. Isso é um exemplo. Mas você via que um participava do outro e você tinha mais possibilidade de conversa, e você tem problemas que são comuns, né. A gente tem bairros vizinhos, né, e muita dificuldade. E isso a gente tem... veio conseguindo conversar, se reunir melhor, discutir...

Paulo Hartung superou Renato Casagrande nas eleições de 2014. Outrora *aliados*, esse *racha* entre dois grandes nomes na política estadual acarreta mudanças profundas no *arranjo político* metropolitano, com consequências imprevisíveis para o funcionamento do Comdevit e para cooperações técnicas comuns em problemas metropolitanos por parte de técnicos municipais, como nos casos de cooperação relatados por Amanda, na conversa acima. Assunto para discutir com Amanda daqui a três ou quatro anos, ou mais. Essa acepção lançada por Amanda de *arranjo político* adéqua-se ao conceito de configuração subjetiva. Um *arranjo político* desfavorável ao diálogo e à cooperação emperrou iniciativas no sentido de promover a gestão metropolitana. Ou seja, configurações subjetivas que levam a produção de subjetividade social e política desfavorável ao diálogo e à cooperação. Em tempos favoráveis, esse *arranjo político* ou essa subjetividade política pode conduzir a avanços significativos, tanto no plano da representação política, gerando mais cooperação e colaboração entre os prefeitos, quanto no plano técnico, como consequência, fomentando reuniões para resolução de problemas comuns metropolitanos, em diversas áreas. *Arranjos políticos* favoráveis podem ir além e produzir novas subjetividades no campo da política em toda a sociedade, subjetividades alimentadas por valores como autonomia, cooperação e colaboração. O desafio é como enfrentar tempos difíceis com *arranjos políticos* pouco favoráveis a diálogo cooperativo, como o que se vislumbra para 2015.

Hernandez: Oh! Aí eu vou colocar da gestão de transporte. Quando se criou a Ceturb, se esperava uma gestão unificada metropolitana, e foi um avanço, aí entrou Serra, Cariacica, aí, o erro do estado. A Ceturb foi criada como um órgão de gestão metropolitana, de gestão metropolitana de transporte, e os municípios poderiam ser acionistas dela para esse trabalho em conjunto. Aí o erro tá aqui, erro político. O técnico porque no governo Max Mauro. Max Mauro não descia pra conversar com nenhum prefeito. *O rei sou eu.*

Hernandez compreende a Ceturb como um arranjo de gestão metropolitana concebido para funcionar em ambiente de democracia, porém, inviabilizado pela falta de diálogo do governador da época, Max Mauro, com os prefeitos. Novamente surge modo de pensar e de agir do *rei*: o coronel. Nas conversas com Franciele, de Viana, suas expressões se voltam para experiências positivas que contribuem para levar o tema da gestão metropolitana adiante. Suas lembranças são de grupos de trabalho em torno de temas específicos, que reúnem servidores públicos de diferentes prefeituras. Como exemplo, ela cita o Grupo de Trabalho de Fiscalização integrada da Grande Vitória, para atuação em comitês de bacias hidrográficas, em que a participação dos municípios viabiliza solução de problemas comuns. Ela ressalta que essas iniciativas são muito mais produtivas quando encontram amparo ou participação de representantes do governo estadual. Ou seja, iniciativas municipais para discussão ou trabalho conjunto em torno de um problema são promissoras, mas, sem a participação do governo do estado, a tendência é que elas se percam pelo caminho.

Franciele: Vão se perdendo com o tempo. Os interesses vão afastando, vão afastando a união dos grupos.

Rogério: Difícil caminhar sem haver uma centralidade?

Franciele: É. E quando a gente fala da gestão metropolitana, a gente não tá falando de um município, a gente tá falando de uma região, e aí às vezes falta aquela pessoa pra juntar os municípios talvez. E aí, quando isso acontece, como é o caso do GT de fiscalização, que é puxado pela prefeitura de Vitória, funciona, mas não funciona, não trabalha com tanta rapidez, com tanta eficácia, como quando tem intervenção do governo do estado.

Franciele defende a necessidade de uma liderança que tome iniciativa para a construção de trabalho conjunto entre os municípios e que essa liderança pode ser exercida por pessoas do governo municipal. Para ela, é fundamental o exercício de liderança por parte do governo estadual e, também, por parte dos representantes políticos do município de Vitória, por estarem mais avançados tecnicamente em relação aos demais, considera. Mas Franciele aborda também a questão da autonomia, caracterizada no exemplo de iniciativas municipais em torno da discussão e resolução de um problema de ordem metropolitana, como a fiscalização de bacias hidrográficas. Entende, porém, que essa iniciativa baseada na autonomia requer relativa parceria com a heteronomia, ou seja, com a participação de ente governamental que ajude a

centralizar as discussões, no caso, o governo estadual ou a própria administração de Vitória. Conquistar esse equilíbrio, pelo que diz, é chave para a continuidade desse tipo de experiência baseada no diálogo e na cooperação, representada no exemplo da fiscalização conjunta de bacias hidrográficas.

A partir das contribuições de Franciele, é possível pensar a gestão metropolitana de forma análoga. O equilíbrio entre iniciativas autônomas dos representantes políticos municipais e iniciativas heterônomas, por assim dizer, de esferas de governo estadual, principalmente, e federal, mais raramente, podem ser a chave para a busca por arranjos de gestão eficazes e duradouros para a região. Projetos de gestão metropolitana baseados em arranjos municipais, sem a participação do governo estadual, ou em arranjos controlados pelo governo estadual, dificilmente poderão obter êxito. De forma indireta, Franciele aborda as preocupações de Olavo, Délio e Nádia a respeito da necessidade de reformas estruturais associadas ao sistema político e ao pacto federativo.

Franciele critica administrações municipais que fazem muita pressão para participarem de grupos de estudo ou de trabalho, mas que “[...] *na hora do vamo ver mesmo, né?*”, desaparecem. Em linhas gerais, as contribuições de Franciele e de Lúcio giram em torno da necessidade desse equilíbrio entre iniciativas de participação oriunda de representantes municipais, mas sem abrir mão da participação de um ente maior, no caso, de representantes do governo estadual.

“*Você não quer falar com Sérgio dessa parte política?*” Assim começou a conversa com Flaviana que, logo após entender o problema de pesquisa a ser investigado, ligou-o à questão política. A conversa tinha iniciado com a exposição do problema de pesquisa, mas a palavra política ainda não tinha sido mencionada. Flaviana a antecipa, de pronto, significando que em sua visão a *política* é o fator impactante para a gestão metropolitana. Algo parecido com a visão de *arranjo político* exposta por Amanda, em Fundão.

Flaviana: Você não quer falar não, Poubel, essa parte política?

Sérvio: Pode ir falando aí...

Flaviana: Essa parte é mais você...

Sérvio: Não, pode ir falando aí que eu vou complementando. O que influi tanto na drenagem...

Flaviana: O que influi em outros também...

Para Flaviana e Sérgio, gestores no governo estadual na área de desenvolvimento urbano, a *questão política* impacta o setor de drenagem, mas também outros setores e, por consequência, a própria gestão metropolitana. O termo política, no entanto, ainda não é definido com clareza por Flaviana e, durante a conversa, vai passar por diferentes sentidos. Em geral, Flaviana se refere às relações entre os sujeitos políticos, estaduais e municipais envolvidos no problema da gestão metropolitana. Contudo, avançam muito na discussão sobre a necessidade de os administradores públicos se aproximarem da população de forma direta. Entretanto, se a participação entre representantes municipais já é difícil, o que dirá a participação da sociedade, de forma mais direta, junto à representação política. Adelson já havia revelado que a participação de representantes de movimentos sociais no Comdevit é limitada, porque tal participação não vai até a população. Ou seja, a participação de representantes de associações não significa muito no que diz respeito à participação da sociedade civil no Comdevit: “[...] a população desconhece totalmente o que é conselho metropolitano”, diz Adelson. Essa crítica não se refere à pessoa de Amauri no Comdevit, mas à falta de abertura da participação direta na sociedade no Comdevit. Como revelou Adelson, a população “*simplesmente desconhece*” o Comdevit.

Amauri, como representante de associações de moradores, pensa um pouco diferente de Adelson. Para ele, é uma oportunidade de dialogar sobre políticas estaduais estruturantes dentro do conselho, ainda que essas discussões estejam restritas à região metropolitana. Amauri já havia exposto conflitos de interesse entre o conselho metropolitano, o Comdevit, e o das cidades, o Concidades, de abrangência estadual. Alguns assuntos mais abrangentes, como a implantação do sistema de transporte urbano baseado no BRT, que se insere no tema da mobilidade urbana, um tema que passa pelo conselho das cidades, são preponderantemente discutidos no Comdevit.

Amauri: Transporte coletivo, de massa, ele tem problema em toda cidade do Espírito Santo. Aqui vem sofrendo nos últimos anos um adensamento.

Rogério: Vem piorando.

Amauri: É, vem piorando, né, as condições de mobilidade e mesmo a qualidade de vida dessas pessoas. Questões dessa natureza a gente, é..., considera, e quem considera isso? A Famopes, o Movimento Nacional pela Moradia, a União Nacional de Moradia Popular, a Femicro, e a CUT, que são entidades que congregam o campo do segmento dos movimentos sociais, toda a sociedade civil. E tem de certa maneira o interesse mais próximo dessas questões.

Amanda, em relação à participação de representantes municipais nas discussões em nível metropolitano, revela que o município de Fundão passou um período muito isolado dos demais

municípios, com troca de três ou quatro prefeitos no mandato passado. Foi um período em que nem os representantes municipais procuravam outras lideranças de outros municípios ou do estado, nem tampouco eram procurados por eles, diz Amanda. A situação somente começou a mudar com a eleição da prefeita atual, Maria Dulce, para o mandato 2013-2016, quando houve um reinício de aproximação, com discussões sobre temas metropolitanos, completa.

Amanda: Foi um negócio muito complicado. E aí, com isso, trocava-se as equipes, os secretários e, num descrédito total, né, com a população e com os seus vizinhos, então assim, ninguém contava com a participação de Fundão e nem procurava envolvê-los. Então, assim, muita coisa a gente começou do zero, no ano passado, começou a mostrar que tinha mudado, uma nova situação, e..., o negócio foi tão feio, que a prefeita que tá hoje, ela foi prefeita no mandato anterior. Ela tentou reeleição e perdeu. Perdeu pro prefeito que entrou, e aí toda a confusão, que a comunidade falou que queria ela de volta. Aí foi e ela ganhou a eleição.

Rogério: Você sente que ela é uma pessoa, assim, que está mais interessada nessa questão da gestão metropolitana?

Amanda: Sente. Um dos desejos dela gigantescos é o Transcol. Eu já vi ela pedir...

O Transcol foi o projeto mais importante para o desenvolvimento dos debates sobre a gestão metropolitana em Vitória lá dos anos 1980 e 1990, como enfatizam Sérgio, Adelson, Olavo e outros participantes do grupo de pesquisa. Amanda revela que, atualmente, a prefeita tem procurado conversar com representantes políticos legislativos estaduais e federais e com o governador do estado, pedindo apoio deles para que o sistema Transcol seja estendido até a cidade de Fundão, que está localizada aproximadamente a cinquenta quilômetros de Vitória. A prefeita Maria Dulce, segundo Amanda, considera essa ação importante para o desenvolvimento do município, mas também para o desenvolvimento da região metropolitana. Para uma metrópole relativamente pequena como Vitória, se comparada as suas vizinhas São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, essa é uma distância que parece isolar Fundão da região metropolitana, e o município acaba relegado ao segundo plano, algo parecido com o que acontece com Viana e Guarapari. Como foi possível observar a partir das reuniões do GT Drenagem, os protagonistas da gestão metropolitana são os quatro grandes municípios: Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, mas o isolamento desses quatro municípios dos municípios menores, Fundão, Guarapari e Viana, dificulta *a ponte* entre a região metropolitana e o restante do estado.

No caso de Fundão, seu isolamento, de certa forma proporcionado pela ausência do sistema Transcol no município, isola a região da parte norte do estado, em direção a Colatina e Linhares. Já Viana ajuda a fazer *a ponte* que leva à região de montanhas. E Guarapari, *a ponte* no sentido

de Cachoeiro de Itapemirim. Viana, Fundão e Guarapari funcionam, assim, como portais de entrada para a região metropolitana, por isso mereceriam consideração no planejamento da região metropolitana, o que normalmente não acontece, na visão dos participantes da pesquisa. Amanda é enfática ao dizer que essa dificuldade de aproximação política do município com a metrópole não acontece somente em relação ao tema transporte, mas também em outros assuntos de interesse metropolitano. Mas a prefeita Maria Dulce não desiste de buscar essa aproximação, segundo Amanda.

Amanda: Pra Casagrande várias vezes. Pra deputado federal, pra deputado estadual. Quem bate ali ela pede. É o Transcol e o tratamento de esgoto. O tratamento de esgoto que, graças a Deus, a gente tá conseguindo avançar. Semana passada mesmo eu tive uma consultoria com o pessoal da Cesan, que Fundão..., a prefeitura construiu uma ETE, uma ETE até boa, uma ETE grande, que atende doze mil pessoas. Fundão não tem essa população aqui no centro.

Rogério: Você fala da ETE...

Amanda: A Estação de Tratamento de Esgoto...

Rogério: Sim.

Amanda: Aí nós temos uma ETE, só que nós temos pouca rede, né. Pouca rede, tem a estação. O que a gente precisa é que a Cesan assuma a estação, a operação, que a gente não tem funcionário pra ficar operando a estação, técnicos, enfim, é *know how* da Cesan, não é da prefeitura. Assuma a estação, e com recurso federal, venha traçando as redes e fazendo as interligações. É isso que a gente tem conversado bastante. Devido a essa instabilidade política que Fundão estava, a Cesan não avançou pra cá, investiu, como eu te falei, Vila Velha pesado, e mais Serra, Serra aumentou bem, mas não avançou pra cá, entendeu? E agora a gente tá negociando isso.

Rogério: Tá pra sair?

Amanda: É. Porque agora tem a segunda etapa do Águas Limpas, e a gente tá conseguindo melhorar isso.

As expressões de Amanda abrem muitas reflexões. Uma delas refere-se ao impacto que uma crise política num determinado município da região metropolitana pode ter no *arranjo político da região*. O isolamento administrativo e político de um município acaba comprometendo o diálogo mais amplo em nível metropolitano. Por outro lado, Amanda mostra como iniciativas oriundas de um prefeito municipal, ainda que de uma prefeitura de menor porte, podem contribuir para o avanço da ideia de gestão metropolitana. O importante é a capacidade de fazer diálogo, de fazer política e, não, apenas o porte do município, sugerem as expressões de Amanda. Diferentemente dos prefeitos que atravessaram o mandato anterior, a prefeita atual *toma as rédeas do debate*, procurando conversar com representantes políticos legislativos e gestores dos poderes executivos municipais e estaduais, em busca de apoio para a extensão do sistema de transporte urbano de passageiros, o Transcol, até sua cidade. Tal decisão alavancaria

o potencial de desenvolvimento do município, em áreas como educação, saúde, trabalho, entre outras, por meio da integração maior do município de Fundão com a região metropolitana. Trata-se, ainda, de uma decisão importante no sentido de desconcentrar a economia, entre outras vantagens para a região como um todo. De certa forma também, iniciativas como as da prefeita de Fundão contribuem para manter aceso o diálogo a respeito da gestão metropolitana, algo fundamental para o seu desenvolvimento como sugere Amanda. Como sentenciaria Olavo, a gestão metropolitana caminha, a seu modo, mas caminha. Agora, passado quase uma hora de conversa, *já* terminando seu café, Amanda aponta fatos incisivos que desfavorecem o debate metropolitano e o próprio avanço do Comdevit.

Amanda: O Plano de Saneamento, mesmo, a gente tratou que ele fosse metropolitano. Não foi possível. Porque..., por questões políticas também. Porque, assim, os prefeitos eles acham interessante ter a região metropolitana, mas..., até certo ponto, né, não venha meter o bedelho no meu pedaço de bolo. Então, assim, o bolo é legal, mas cada um tem sua fatia. E aí, por exemplo, o plano de gestão de resíduos sólidos que a gente discutiu dois anos, no Comdevit, ele não saiu. Nós fizemos termos de..., os técnicos, a gente elaborou os termos de referência, meio que padronizado, a gente discutiu junto, só que nós fizemos um da gestão metropolitana, e fizemos parecido para cada município. Quando a gente viu que não ia sair o metropolitano, que é até uma recomendação da política nacional, né, você discutir em região, regionalizado, cada um partiu pro seu porque a gente tem prazo pra cumprir. A gente tem um termo de compromisso assinado, tem uma política a cumprir. Mas, a ideia, sempre foi pegar aquele plano diretor de 2009, fazer uma atualização, colocar ele à luz da lei de 2010, e transformar ele num plano de gestão metropolitana. O que ia fazer como que todos os seis..., seis ou sete?

Rogério: São sete.

Amanda: Todos os sete municípios atendessem à lei ao mesmo tempo. Não saiu do papel. E com recurso do Comdevit não ia dar pra pagar tudo. Já tinha conseguido acho que uns trezentos mil do Comdevit, aí, cada prefeitura ia ter que fazer uma complementação, muito menor do que cada um tá gastando com o seu. Ia ser um documento muito mais interessante.

Rogério: Muito mais fácil de ser levado.

Amanda: Muito mais interessante. E como já existia o diretor, era só trabalhar em cima daquele, porque ele era de 2009, ele era um documento recente. Na época, a gente começou a discutir um documento de dois anos. Então seria mesmo uma atualização, entrar com alguns conceitos novos que a política trouxe, porque a política mudou um pouco a parte de saneamento e a parte de resíduos, alguns conceitos, e tal, mas, assim, não seria fazer um novo plano, a gente já tinha uma boa base, por isso é que ele não ia ficar tão caro.

Rogério: E agora tem que aguardar um momento, pra avançar nessa ideia, sabe-se lá quando.

Amanda: Assim, foi uma perda.

Rogério: E durante o trabalho de vocês lá. Você tem uma ideia de por que os prefeitos não avançaram. Vocês chegavam a discutir essa questão?

Amanda: Os técnicos, a gente não tem muito essa questão da política, assim. Subsecretária,..., eu sofro um pouco, essa visão política, porque...

Rogério: É como não fazer parte dela...

Amanda: Às vezes, passa, você olha, ó...

Rogério: No Transcol, a prefeita...

Amanda: Maria Dulce? ... Nós vamos lá, espera um pouquinho... me dá cinco minutos...

A prefeita está à espera de Amanda e seu motorista a apressa. O café ainda na mão, o pão na outra, o motorista e outros elementos dão mostra do quão trabalhoso e agitado é o dia a dia de uma administradora pública como Amanda. Com os demais entrevistados, como Délio, Vanessa, Mario, Hermínia, Franciele, Rose, Adelson, Geraldo e outros, não foi muito diferente. As pressões do dia a dia são muitas, muito diferentes do senso comum forjado pela população sobre o servidor público. As expressões de Amanda, assim como de outros participantes do grupo de pesquisa, mostram o quão difícil é a realização da participação na ambiência da representação política dos entes envolvidos nas gestões metropolitana, municipal e estadual. O que dizer, porém, da participação mais direta, ou seja, entre os representantes em nível estadual e o cidadão, que é sobre quem recai o problema *metropolitano*. O que se percebe é que são muitas as agendas em torno do tema da gestão metropolitana. O debate metropolitano não se trava de forma direta, mas, sim, por meio de uma rede complexa de discussões a respeito de temáticas metropolitanas, menores ou maiores. Essa rede de discussões é que parece *tocar* a gestão metropolitana, como diz Adelson, ou *fazê-la andar*, como diz Olavo, e *a seu tempo*, como fala Nádia.

As reflexões de Sérgio e de Flaviana continuam às de Adelson. São muito incisivos em quererem mostrar a possibilidade real de manutenção de diálogo entre membros do poder executivo, em níveis estadual ou municipal, e o cidadão *comum*. Para Sérgio, a população parece entender que o município não é mais capaz de resolver alguns problemas em nível local e vai cada vez mais pressionando governos, pois percebe que esses problemas pioram visivelmente a cada ano. A mobilidade urbana é um deles, mas existem inúmeros outros. Atuando no governo estadual, pessoas como Sérgio, Flaviana, Adelson e Olavo têm visão mais esmiuçada dos problemas comuns metropolitanos em diferentes municípios da região. A gestão metropolitana parece mesmo andar a seu modo, de um jeito ou de outro, como disse Olavo.

Sérvio: O que você nota também, que a própria população, eu tenho participado, ontem tive numa audiência lá em Viana, numa escola lá, lá em Marcílio de Noronha.

Você já nota que a própria população já tá querendo uma solução, porque ela vê..., falei que tinha que ser removido, cento e cinquenta pessoas, envolvendo o município de Cariacica, de Viana. E as pessoas ficaram..., mas nós vamos ficar..., não, nós vamos procurar moradia digna, alguns vão ser indenizados pela benfeitoria, já que vocês não têm a propriedade do terreno. Mas aí vem o questionamento: puxa vida, mas eu vou sair daqui? Eu vivi a vida inteira aqui.

Flaviana: É difícil.

Rogério: A ligação dele com o pedaço de terra é forte.

Sérvio: Mas eles já entendem, porque se eles não saírem dali, eles vão ter sérios problemas com a enchente. Olha, eu preciso remover a casa de vocês, porque senão como eu vou ter acesso das máquinas? Como vou desassorear o rio? Não adianta eu fazer tudo bonitinho, se vocês não mudarem, se nós não mudarmos a forma de pensar. Que é pegar o lixo e jogar dentro do rio. Não. Ai já ficam cobrando a questão do esgoto, mas como é que vai ser a questão da Cesan com o esgoto.

Flaviana: Uma coisa vai puxando a outra.

Sérvio: Então, a visão já começa a ser mudada. Vou fazer do jeitinho que tem que fazer, a dragagem, a limpeza das margens, mas se não mudar a forma de agir nossa, isso daqui a cinco anos tá do mesmo jeito.

Rogério: Pior.

Flaviana: Pior.

4.4. Pressão popular e gestão: “a população simplesmente desconhece o Comdevit”

Na visão de Sérvio, os problemas comuns em nível metropolitano empurram a gestão metropolitana: “*você já nota que a própria população já tá querendo uma solução*”. A comunicação direta com a comunidade produz novas subjetividades, gera novos modos de pensar e agir e pressiona governantes no sentido de agirem na gestão de problemas metropolitanos. A tragédia de retirar pessoas em locais de risco vai dando lugar a novas perspectivas por parte de quem sofre com o problema. Igualmente, amplia a visão das pessoas acerca de um problema que não é só delas. A poluição de um rio num município chegará aos municípios vizinhos, cuja administração pública é incapaz de administrar e de interferir no problema, já que a poluição se dá em outro município. Um simples exemplo de que uma intervenção numa situação como essa somente pode se dar em ambiência metropolitana. É difícil que ela se dê, inclusive, em no âmbito do governo estadual, pois a autonomia constitucional municipal preserva o município de intervenções do governo estadual sem a participação do governo local. *Vem aqui tirar o pessoal da beirada do rio, que eu quero ver, poderia dizer o município para o estado.*

Visões estreitas à subjetividade emergiram com ênfase em vários momentos com os sujeitos de pesquisa. O que Sérgio e Flaviana parecem querer dizer é que o problema metropolitano, apesar da dimensão que carrega, é um problema também essencialmente individual, singular. Não é a sociedade que sofre, por exemplo, com problemas de enchentes, mobilidade urbana, insegurança e tantos outros, mas, sim, a pessoa, suas famílias, seus amigos. A retirada de uma única família da beira de um rio, que pode parecer aos olhos do *planejamento* urbano um ato *racional-moderno* de política pública, é, aos olhos de Sérgio e de Flaviana, uma tragédia, porque eles foram assistir de perto ao problema. A solução não passa simplesmente, por exemplo, em destacar força policial para retirar pessoas de locais onde estão, seja por que motivo for. A questão não é simples assim, sugerem Sérgio e Flaviana.

Essas pessoas não estão ali por teimosia ou ignorância, como diz Flaviana. Estão conscientes de sua situação, abertos à conversa com pessoas da administração pública e dispostos a colaborar em busca de soluções. Essas pessoas são *sujeitos*. Assim, ações movidas de cima para baixo, decisões tomadas somente em reuniões restritas a representantes políticos, gestores e técnicos, sem a necessária incursão no *campo* e sem escutar as pessoas envolvidas no problema, podem não surtir o êxito almejado. A crítica indireta interpretada a partir das expressões de Sérgio e Flaviana não está dirigida à *boa intenção* de técnicos e gestores públicos interessados na resolução desse tipo de problema. O que se questiona é a eficácia de decisões puramente técnicas e de ações sem o conhecimento de causas subjetivas e sociais que levaram a determinado problema e das consequências implicadas nas decisões. As contribuições de Sérgio e de Flaviana mostram a possibilidade e a necessidade de *ligar* participação cidadã e trabalho técnico como condição para o avanço da gestão metropolitana.

Vanessa, de Vitória, resgata os tempos em que se aproximava mais das pessoas atingidas pelos problemas de sua área de atuação: a drenagem. Suas expressões remetem ao orçamento participativo em Vitória, que já teve espaço maior em governos municipais anteriores. Vanessa defende que essa discussão com a população local constitui fator essencial para a legitimação de projetos. Posteriormente, sua execução terá respaldo na população envolvida, assim como maior comprometimento por parte das autoridades municipais responsáveis pela execução dos projetos.

Vanessa: É, a gente respalda, né? Antigamente, tinha o orçamento participativo, o pessoal chegava assim e, olha, eu quero drenagem no bairro todo. Igual já saiu uma vez pro Jabour...

Rogério: E vocês vão lá falar?

Vanessa: Uma obra de vinte e cinco milhões, como a prefeitura faz isso com recursos próprios? Porque para fazer isso dentro do OP, com duração de dois anos, teria que fazer com recurso próprio, não dá tempo de captar. Depois que a gente fez o plano, a gente conseguiu tirar isso. Então a gente conversou lá com o pessoal do orçamento participativo e esse tipo de indicação já não pode ter mais, porque quem indica as obras dentro dos tempos são os planos. Então agora vem o plano de saneamento trazendo isso, pra água, esgoto, drenagem e resíduos. Então, assim, respalda mais a nossa área técnica, né, ...

Rogério: Do orçamento participativo estar integrado ao plano...

Vanessa: Sim. Se eles pedirem, não, a gente trabalha por bacia e não é agora. O momento de fazer não é agora.

Ana Maria, que atuou no governo estadual na área de transporte metropolitano, também aborda o tema da participação, mas com críticas ao modo de participação de representantes de movimentos sociais, que concentram reivindicações na área de habitação, relegando outros problemas metropolitanos importantes ao segundo plano. Ana Maria é incisiva em dizer que os grandes movimentos sociais, em níveis municipal, estadual ou federal, centram demais as discussões somente no problema da habitação. A reclamação de Ana Maria, no entanto, não carrega crítica aos movimentos sociais associados ao problema da habitação, mas, sim, a não participação desses movimentos em discussões sobre problemas outros como o transporte urbano, por exemplo. Nessas reuniões, com foco específico no tema do transporte urbano, a participação de movimentos sociais associados ao problema da habitação é hegemônica, fazendo com que as discussões não avancem no tema da mobilidade urbana, abafando, inclusive, discussões de outros movimentos em outras áreas, é a opinião de Ana Maria.

Ana Maria: Não, era a habitação. Infelizmente sim. Eu falo infelizmente porque os movimentos sociais..., os grandes movimentos sociais que..., todos eles, vinculados majoritariamente à região metropolitana, eles vêm a vida inteira só discutindo habitação.

Rogério: É mesmo?

Ana Maria: Então, eles não mudam o discurso. Os movimentos sociais só discutem habitação. É um complicador muito grande. Porque a sociedade evolui, mas os movimentos sociais não mudam. A cabeça deles continua a mesma, cara, ganhar a casa, ganhar a casa..., tudo o que a gente ia discutir era habitação.

Rogério: Engraçado que é um tema que ele cai para esse negócio do particular, né? O meu. Discutir só o meu espaço. E o trabalhador demora duas horas pra andar vinte quilômetros e isso...

Ana Maria: Também. Porque eles não discutem essa questão de onde está a casa, como é que eu vou poder me movimentar pra sair dali, entendeu, né. Eles querem a casa, então, eles brigam, por uma questão de cinquenta anos atrás, né. Eu quero um teto, entendeu. Hoje em dia a ideia não é você ser proprietário, ter seu próprio teto, entendeu? Mas que você tenha condições de ter uma casa que te dê condições de viver, de estar perto de cultura, acesso à educação, entendeu, acesso a seu trabalho, ter qualidade de vida. Então não é só você ter, ser dono daquele teto.

Rogério: O sonho da casa própria, né?

Ana Maria: É. Mas aí a gente discutia muito essas questões assim, oh, mais relacionada à habitação.

Rogério: Você tocou numa questão interessante. Essa ideia dos movimentos sociais discutirem mais a temática da habitação do que dos transportes.

Ana Maria: Eu briguei muito por causa disso, lá. Era uma coisa que eu tava fazendo que ia ter o conselho das cidades, que era pra trocar os membros, né. Então eu bati muito para que se abrisse o leque, e restringisse a quantidade de movimentos sociais voltados pra habitação. Porque noventa por cento dos movimentos sociais estão voltados pra habitação. Que é uma questão que tá intrínseca, assim, e eles brigam pela questão da habitação não só no estado aqui não, nos municípios, mas a nível nacional também. Os mesmos integrantes é que fazem parte do conselho das cidades nacional. Então, assim, tem essa briga, tem essa questão. Então, muito inclusive essa questão metropolitana, porque você acaba fazendo assim, minha casa minha vida, nos cafundós lá da Serra, nos cafundós de Vila Velha e de Cariacica, e dificulta engatar essa interação, viu.

Rogério: Você tá..., consegue identificar, por exemplo, esse bairrismo entre um e outro? Uma discussão muito fechada, dentro de um ou de outro? Ou dá pra identificar assim uma característica de um discurso de um e de outro?

Ana Maria: Das pessoas, assim, de onde elas vêm. Eu assim, eu não sei bairrismo, porque eu passei muitos anos fora, então talvez se eu tivesse morado aqui eu tivesse identificado melhor, né, essa questão. Mas eu vejo essa diferença assim, entre..., porque..., é..., inclusive assim, é..., é muito característico, por exemplo, esses grupos sociais, de onde eles vêm. Porque eles surgem de guetos desses municípios. Então, por exemplo, tem um lugar específico por onde eles brigam na Serra. Tem um lugar específico por onde eles estão brigando em Vila Velha, entendeu, pra ter habitação, assim. Os regionalismos, assim, desses espaços.

As expressões de Ana Maria abrem novas discussões, em outros campos, que não podem ser aprofundadas nesta pesquisa, devido aos seus limites e ao seu escopo, mas considera-se que devem ser registradas, visto estarem impregnadas de sentidos subjetivos associados ao problema e ao objetivo deste trabalho. Essa situação vai ocorrer também com outros trechos de expressões de outros sujeitos de pesquisa. O foco deste estudo não é, por exemplo, aprofundar discussões sobre o problema de moradia, tanto reclamado por Ana Maria, mas sim, discutir o modo de relações subjetivas entre os sujeitos envolvidos na construção de gestão metropolitana. Variados tipos de configurações subjetivas é que vão impactar ou favorecer o funcionamento da gestão metropolitana com vistas à resolução de problemas de cunho metropolitano, sendo a habitação apenas um deles.

Ana Maria traz uma contribuição importante, ao conseguir fazer um *estranhamento* em relação aos movimentos sociais e ao expor críticas ao tipo de ação dos movimentos e a sua falta de visão mais abrangente. A hegemonia imposta por alguns temas sociais, como o fazem os participantes dos movimentos sociais de moradia, não significa dizer que elas são menos

importantes do que outros. O problema é que, ao abafarem outros temas, como o do transporte urbano, por exemplo, cerceiam a discussão e comprometem avanços sociais em outras áreas, parece sugerir Ana Maria.

O que se pode notar nas falas de Sérgio, Flaviana, Ana Maria e Vanessa, no tocante ao tema da participação, seja em nível da representação política, seja na relação direta com o cidadão, é que ela apresenta contornos muito complexos. Ora a participação se dá no ora no nível dos representantes políticos municipais, ora desses representantes com o poder legislativo. Algumas vezes, pode acontecer a participação em nível direto, ou dos representantes municipais com a população, por meio, por exemplo, do mecanismo de orçamento participativo, ou, mais raramente, com representantes do poder executivo estadual, mormente realizado por técnicos de áreas específicas, como bem comentaram Sérgio e Flaviana.

A falta de participação entre os representantes políticos, principalmente, é foco de atenção de Adelson para tentar entender a razão pela qual a gestão metropolitana não consegue avançar. Para ele, a tendência é de que o funcionamento do arranjo de gestão, o Comdevit, avance, mas é um processo lento, devido principalmente à *questão política*. Novamente a ideia de *tempo social* do arranjo, levantada por Nádia. Segundo ele, cada governo que entra tem um *pensamento* peculiar na forma de ver a gestão metropolitana. Conforme o jeito de ver o tema da gestão metropolitana, ele vai participar mais ou menos do arranjo de gestão já em curso. No caso do governo de Renato Casagrande (2011-2014), por exemplo, os esforços foram mínimos, haja vista a quantidade ínfima de reuniões do Comdevit.

Adelson: Ah! O governo deu uma ênfase na região metropolitana, trabalhou pra caramba, tem outros que deram o quê? No caso especial atualmente da região metropolitana tá aí!? Findando o governo apenas uma reunião.

Que considerações podem ser feitas para um arranjo de gestão metropolitana que se reuniu apenas uma ou duas vezes num período de quatro anos, de 2011 a 2014? Para Adelson, há o problema da falta de iniciativa de grandes municípios na região metropolitana, mas há também municípios que ficam mais afastados, mas que mesmo assim fazem questão de *pertencer* à região metropolitana, porém, não têm participação efetiva. O que acontece é que ninguém participa, toma iniciativa ou provoca o assunto. De outro lado, como as reuniões dependem muito da iniciativa do governo do estado, se o governador não quiser, o Comdevit simplesmente não funciona, não avança, como disse Adelson. E se não avança, vai se estabelecendo uma espécie de *desaprendizado* sobre como fazer gestão metropolitana. Ou, como comentaria

Nádia, o *tempo social* da gestão metropolitana não avança e vai acontecer como etapa de um *voo de galinha; ou na queda e possível quebra de asas*, como diz Olavo.

A questão política também é discutida por Hermínia, da Serra, mas com conotação relativamente diferente da de Adelson. Hermínia conta quando descobriu disponibilidade de recursos financeiros por parte do governo federal para *pensar* a região metropolitana, há aproximadamente cinco anos. No entanto, depois foi descobrir que esses recursos estavam direcionados especificamente para o que foi chamado de *regiões metropolitanas de impacto crítico*. Hermínia apresenta uma situação em que critérios *políticos*, como diz, são disfarçados de critérios técnicos.

Hermínia: Eu liguei pro Ministério das Cidades perguntando por que que eu não era crítica? Quais os parâmetros que me configurariam que eu não era uma região metropolitana crítica? Um bom Senador, seria, ouvi...

Rogério: Nossa Senhora!

Hermínia: Então, quais os senadores que lutavam por inserir suas regiões metropolitanas críticas? Belo Horizonte, Salvador. Até no sul do País tem região metropolitana crítica. Eu falei, meu Deus do céu!

Procurando saber um pouco mais, Hermínia descobre a coincidência entre as regiões metropolitanas críticas que receberam investimentos do governo federal e os locais de sede da Copa do Mundo de 2014. O critério técnico, a região crítica não é técnico desde sua concepção. Hermínia conta também de momentos em que havia pouca disposição do governo municipal em fim de mandato para dar prosseguimento à solicitação de recursos do governo federal, simplesmente pelo fato de não serem beneficiados politicamente com a vinda desses recursos, que seriam utilizados pelo candidato que lhe fazia oposição política.

Hermínia: Não foi só eu do saneamento que perdi não. Teve outros programas também. Teve gente que saiu chorando da captação de recurso nossa aqui. Não acreditou que o prefeito não pagaria essa dívida. E o dinheiro volta pro caixa federal. Mas o nosso grupo tava preparado. Mas como era final de governo, e ele tinha perdido a eleição, você sabe como é que é, né.

O sujeito da emoção. O aspecto emocional na pessoa não está separado do papel burocrático. A maioria das conversas com o grupo de pesquisa é feita com alguns *murros na mesa*, olhares lacrimejantes, expressões ora animadas ora mais tristes e desencantadas com a gestão metropolitana e com a própria administração pública. São nesses momentos que afloram sentidos subjetivos propícios à obtenção de informações indiretas cruciais ao entendimento do problema pesquisado e ao alcance de seu objetivo. Como diz Flaviana, “[...] *a bacia de drenagem não enxerga divisores políticos, ela não enxerga divisores topográficos*”. Flaviana

diz de seu incômodo em falar sobre determinados assuntos, “[...] *mas não adianta fechar os olhos*”. Ela se refere, por exemplo, a *municípios* que simplesmente não se preocupam com problemas que geram, mas cujas consequências se abatem sobre populações de outros municípios. Um caso de *irmão desnaturado*, como falara Hermínia. No caso da drenagem, é necessário considerar a bacia de contribuição, ou seja, considerar a origem de um problema, “[...] *então, você querendo ou não a água vai sair de Domingos Martins e vai descer até Viana, por exemplo. É inevitável isso*”.

Flaviana: Não adianta Viana fechar os olhos, Domingos Martins fechar os olhos e jogar o problema só para baixo. Então a gente tem dificuldade de entendimento, por alguns gestores, por questões políticas. Por exemplo, você precisa de uma condicionante pra avançar numa etapa de um determinado projeto, vou dar um exemplo, você quer fazer, é..., tratar, por exemplo, da calha de um rio, situação de drenagem. Numa margem é um município, na outra margem é outro município. Porque antigamente os divisores eram mais limitados, os divisores físicos, assim, né?

Flaviana revela que, em alguns projetos em que participam o governo estadual e os representantes das prefeituras da região metropolitana, determinado prefeito se engaja por ter afinidade política com o governador. Já outros, em situação de oposição, podem não se engajar tanto, pelo fato de estarem na oposição política, pouco se importando se tal decisão acarretará prejuízos para a população: “[...] *por questões mesmo de afinidade política simplesmente não faz a contrapartida dele*”. São situações bem reais exemplificadas por Flaviana. Por exemplo, quando cabe ao município fazer algumas desapropriações ou remoções, no caso de famílias em situação de risco, em que a contrapartida municipal pode ser a construção de casas para essas pessoas. E aí, o município não assume essa responsabilidade, não constrói as casas, e os motivos para tal decisão não estão associados a questões financeiras ou administrativas somente.

Flaviana: O município não assume tal responsabilidade por questões meramente políticas. Então, a gente teve uma situação assim, aqui no estado, na região metropolitana. Entendeu Sérgio? Rogério tá pedindo pra contar um caso marcante, lembrando o caso lá que a gente teve que uma determinada prefeitura não assumiu esse compromisso.

Rogério: Por causa de não combinar com...

Flaviana: ... com o político, com o estado, por não ter uma afinidade, enfim.

Rogério: Você acha que no início do mandato isso melhora?

Nesse ponto, Sérgio e Flaviana preferem aprofundar discussões em outras dimensões. Suas atenções voltam-se, então, para a dimensão mais humana. Afrânio, de Guarapari, em conversa anterior, deu a opinião que, de fato, *esbarra na parte política*, “[...] *na verdade, na politicagem, porque a política mesmo é muito bonita*”, diz. É que, em determinado momento, os interesses

de representantes políticos são convergentes, mas passando o mandato e se aproximando a eleição ou reeleição, ou na disputa por outros mandatos legislativos, de aliados se transformam em adversários.

Afrânio: Então é um país que tem tudo aí, se melhorar a classe política. Você acredita em Deus? Se Deus viesse aqui e melhorasse a cabeça dos políticos. A partir de hoje vocês não vão fazer conchavo. Não vão mais ser corruptos. Eu creio que em dez anos o país seria a grande potência do mundo. É só isso aí também. Tem que vir uma luz muito forte de cima, assim, e falar: a partir de hoje esquece tudo o que você já fez, a partir de hoje a conduta vai ser diferente. Porque os nossos recursos são muito grandes. Nossa riqueza é muito grande, em tudo que você imaginar.

Afrânio descarrega toda a sua descrença nos representantes políticos, focada na descontinuidade dos projetos de mandato em mandato. Vanessa, de Vitória, também comenta sobre isso, ao reclamar que, em muitas situações, pessoas indicadas por políticos são instadas a participar de assuntos técnicos. Em situações assim, no que se refere à gestão de problemas metropolitanos, além de não se obterem avanços e soluções almejadas, há retrocessos. Há casos de reuniões ou grupos de trabalho em que existem pessoas muito preparadas, com experiência e com formação técnica e cultural para liderar determinada discussão ou ocupar determinado cargo ou função. No entanto, essas pessoas são relegadas, pois prioriza-se a indicação política ou clientelista.

Vanessa: Tem pessoas ali com mestrado em drenagem que poderia ter tocado. Então isso para mim foi uma decisão política. Não foi uma decisão técnica indicando uma melhor pessoa dentro do grupo, e o estado tem essa pessoa, entendeu, pra tocar. Daí eu já notei que a gente tem que ser mais fortalecido.

Hernandez também aborda esse atraso no modo de fazer política e administração, que tem a ver com a cultura excessivamente centralizadora no representante do poder executivo: *no rei*, como diz. Hernandez se diz defensor do sistema parlamentarista de governo, lembrando que a maioria dos países desenvolvidos são democracias parlamentaristas. Já, no Brasil, nas eleições, as atenções se voltam para o chefe do poder executivo. Entretanto, “[...] *o parlamento é que tem que representar o povo*”, [...], “*o povo não sabe eleger seu parlamento*”, diz. Hernandez faz críticas à indicação de representantes de associações em fóruns formados por representantes políticos, como acontece em conselhos metropolitanos, por exemplo, em Vitória, Belo Horizonte, São Paulo. Um representante que não passou pelo crivo de eleições institucionais passa a ter influência significativa em fóruns formais no âmbito da democracia representativa. Uma crítica interessante e peculiar, já que esse tipo de participação parece consenso entre representantes políticos e sociedade. Um tipo de representação *direta* que rompe barreiras impostas pela democracia representativa, mas que parece merecer considerações como as de

Hernandez, que podem ser complementadas por algumas feitas por Ana Maria, anteriormente, ao falar da hegemonia da pauta da habitação nas discussões entre movimentos sociais e governo. Hernandez também critica o sistema de escolha dos representantes políticos no Brasil, que faz com que o eleito acabe não tendo compromisso com o eleitor em uma base eleitoral específica.

Rose e Hernandez perpassam o assunto da mudança do *arranjo político*, de um mandato eletivo para outro, e impactos que essa mudança acarreta à continuidade do processo de gestão metropolitana. Falam, por exemplo, da mudança do governo de Paulo Hartung para o governo Renato Casagrande, em 2010. No governo Paulo Hartung, havia conversa com representantes municipais, a fim de conduzir a gestão do transporte urbano em conselho. Na mudança de governo, a secretaria de transportes passou a não privilegiar mais essas reuniões, tomando para si a gestão do transporte na metrópole segundo eles. Em 2015, com a mudança do governo Renato Casagrande para o governo Paulo Hartung, há expectativa de que essa integração entre representantes dos governos estadual e municipais, e no âmbito do Comdevit, possa avançar. Mas é apenas expectativa ainda.

A qualidade das relações entre os representantes políticos municipais, e entre eles e o governador, é uma das principais preocupações colocadas por Adelson no que tange ao funcionamento do arranjo de gestão metropolitana. Adelson falara da forte ingerência política dos representantes do governo estadual na administração municipal, o que é agravado pelo isolamento e pela falta de apoio do governo estadual aos municípios onde grupos políticos não fazem parte do grupo político que governa o estado. Como então avançar na gestão metropolitana? Pergunta Adelson. Se há uma lei consolidando um processo de gestão, como o Comdevit, as ações precisam ser distribuídas. É preciso ter *visão metropolitana* no arranjo e, não, visão focada no local ou no estadual, complementa.

Adelson: As ações pra beneficiar a população de modo geral não são consolidadas nesse processo por causa dessas questõezinhas, dessa picuinha política que é ..., que atravanca o processo de melhoria na gestão do processo metropolitano de gestão. No meu entendimento é isso, essa questão é séria nesse sentido, político, né?

No que tange ao arranjo em si, Adelson elogia o modelo, que comporta aprimoramentos, assim como seu funcionamento técnico e as pessoas que dele fazem parte. São necessárias algumas decisões como, por exemplo: “*vai haver um órgão de gestão do Comdevit? O Instituto Jones vai ser o órgão de gestão? Vamos consolidar alguma coisa maior nesse sentido? Ou, então, eu vou criar alguma coisa? Criar uma entidade?*”

Rogério: Como criaram uma Agência em Belo Horizonte?

Adelson: Foi criado, vamos fazer um modelo de agência? Vamos procurar as características melhores da agência, o que pode fazer. Consórcio, consórcio tá aí, mas ainda tem um rusgo com consórcio, porque não se vê uma figura jurídica rígida nisso...

Ou seja, para Adelson, a partir de uma visão de quem pesquisa o tema da gestão metropolitana com profundidade, decisões a respeito de um órgão que consolide a gestão metropolitana é o próximo passo a ser dado no sentido de colocar efetivamente em prática a gestão metropolitana. Isso, porém, não significa dizer que a gestão se consolidará. O arranjo político ao redor da gestão metropolitana é o principal entrave, mas o problema é que isso não se resolve simplesmente por lei. Havendo soluções técnicas a respeito de quem vai conduzir a gestão metropolitana, o que é muito possível de acontecer, segundo Adelson, e ainda que tais soluções estejam perfeitamente funcionando, os tipos de relações políticas entre os sujeitos envolvidos no processo de gestão metropolitana é que repercutirão no arranjo metropolitano, negativa ou positivamente, conforme a qualidade de diálogo nessas relações.

Adelson: Quem é, quem vai fazer, como vai ser. Aí joga isso...

Rogério: Quem vai estar à frente.

Adelson: A coisa fica complicada. Então, nesse sentido, então, o que pega mais na gestão é a questão política.

Hermínia, da Serra, também fala nos reflexos que mudanças no governo estadual trazem para a gestão de assuntos metropolitanos. Ela cita o caso das reuniões do comitê gestor de resíduos sólidos, das quais participa desde o ano de 2005 em todas as etapas de sua formalização. O fato é que, com a mudança de governo de 2010 para 2011, as discussões diminuíram *por falta de apoio político*, o que significa dizer, por falta de iniciativa e apoio de representantes do governo estadual. O vocábulo política ou questão política é utilizado sob vários sentidos. A questão política pode estar relacionada à disputa de grupos políticos nos municípios e no estado; a disputas políticas pessoais, às vezes dentro de grupos políticos alinhados; ao *arranjo político*, no sentido dado por Amanda, para caracterizar a forma com que um grupo de representantes políticos eleitos num mesmo mandato conseguem ou não manter diálogo.

Seja em que sentido for, a *questão política* aparece nas expressões dos participantes do grupo de estudo como fator central que compromete a gestão metropolitana em Vitória. Como opina Adelson, a questão técnica do arranjo, suas pessoas, seus estudos, definição sobre entidade para assumir sua gestão, não é o entrave principal. Todas essas e outras questões, segundo ele, podem ser resolvidas à medida que o arranjo for funcionando e novas leis e regras forem sendo

adotadas, como vem acontecendo desde seu início. Opinião similar a de Geraldo, de Cariacica, sobre sua ideia de consórcios. Sobre isso, Hernandez, da administração pública estadual, lembra um caso ocorrido, de conflito entre o governador eleito e o prefeito, por não estarem no mesmo grupo político.

Hernandez: “ [?] resolveu ser candidato. Sabe o que aconteceu na Sedurb? Todos os convênios com a prefeitura de Vila Velha foram cancelados. Se estivesse na estrutura da região metropolitana, era complicado. Quer dizer, o problema é do *rei*.”

Hernandez se refere ao centralismo exagerado do governo estadual, mas também à incapacidade dos prefeitos municipais de ampliarem visão para além de seus limites. A área de transporte urbano pode servir de exemplo, pois não se discute suficientemente o problema em nenhum fórum legislativo, seja estadual ou municipal. As discussões recaem amiúde sobre o valor da tarifa. Hernandez também chama a atenção para a discussão que está na moda: bicicletas e ciclovias. De fato, as mobilizações populares na região de Vitória em 2013 e 2014 focaram o pedágio na Terceira Ponte e o valor da tarifa de transporte público. Os principais problemas, para Hernandez, o excesso de automóveis nas ruas e a superlotação dos ônibus passam, porém, ao largo das pautas de reivindicações de movimentos populares, dos debates nos meios acadêmicos e na pauta dos meios de comunicação.

A questão das ciclovias tem tomado boa parte das discussões no tema mobilidade urbana nos últimos anos, em Vitória e em muitas regiões brasileiras. No caso de Vitória, é um assunto que vem sendo travado de forma isolada pelos municípios, cada um procurando cuidar do assunto a seu modo. Hernandez não reclama dessas iniciativas, mas parece ter razão ao criticar a falta de pressão sobre as condições gerais do transporte público, como condições dos pontos de ônibus, falta de ônibus em determinados horários, superlotação, integração de linhas municipais ao Transcol, sistema aquaviário, entre outras.

Hernandez: Quem que tá pedindo o seguinte: eu quero que meu ônibus passe na terceira ponte sem engarrafamento. Mas eu também gosto da bicicleta. Mas acho que ela não é prioritária ao transporte de massa. Nós temos algumas soluções de curto prazo aqui na beira mar, que São Paulo tá fazendo, que são os corredores preferenciais.

Rose: A gente tá numa situação que dificilmente isso vai compor um palco de discussão. Agora o transporte coletivo e a ciclovia eu acho que dá para gente colocar isso na discussão, pelo menos ampliando ... com essa manifestação. O problema não é manifestação. Manifestar todo mundo tem a vontade e o direito, agora como ela está sendo acolhida pelo governo que eu acho que é o mais complicado. Porque dar resposta a qualquer manifestação é dever do Estado. Agora não responder às necessidades, além de temerário, é desestimulante. Agora nós estamos falando de um modal de transporte...

Hernandez: Agora vamos juntar transporte com segurança. Os nossos pontos de ônibus estão tudo no escuro. Nenhum intelectual da UFES, dizendo que o ponto é escuro, sujeito a assalto, não tem reivindicação nem de jornalista da Gazeta, nem da Tribuna. São escuros, você passa ali..., então, agora a ciclovia tem um charme, então todo mundo fala da ciclovia.

Como em outros trechos de conversas, as falas extrapolam para problemas específicos metropolitanos, que não são objeto de aprofundamento nesta pesquisa, mas que revelam sentidos subjetivos associados ao estudo. Hernandez questiona a pauta de reivindicação dos fortes movimentos sociais que atravessaram Vitória em períodos recentes, mas que se dissiparam de uma hora para outra. Rose e Hernandez sugerem que uma pauta mais específica, centrada na melhoria do transporte público, com mais ônibus, sem superlotação, poderia ter acolhimento *prático* por parte do governo estadual.

A respeito do transporte urbano, Ana Maria, por ter atuação mais recente em áreas metropolitanas, e por ter morado em outros países, consegue *estranhar* mais a realidade. Ela não consegue entender tantos ônibus, de diferentes empresas e pertencentes a diferentes municípios, fazendo os mesmos percursos. Ana Maria diz fazer o mesmo trajeto de casa para o trabalho, numa mesma linha, mas utilizando ônibus de sistemas de transporte diferentes: “[...] e eu não sei em qual que eu estou, porque por dentro eles são idênticos, só por fora que são diferentes”, diz. Ana Maria fala também de sua surpresa quando atuou no órgão estadual envolvido no tema da mobilidade urbana, há alguns anos. A surpresa era não trabalhar o tema no Espírito Santo com visão metropolitana, já que o estado se concentra na região da grande Vitória, onde vivem quase dois milhões de pessoas, mais da metade da população do Espírito Santo. Para Ana Maria, seria óbvio que a discussão do transporte público na região fosse feita em ambiência metropolitana e não da forma fragmentada como vem sendo realizada. Essa fragmentação emperra o desenvolvimento de planos de mobilidade urbana na região.

Ana Maria: A situação do transporte é muito mais complexa, assim. Em se tratando de transporte, tá, porque eu trabalhei com mobilidade urbana. Questões políticas, por exemplo, eu nunca..., é... na questão de transporte, a característica na região metropolitana de Vitória eu acho muito interessante o sistema Transcol. Mas a gente tem também uma questão que é cultural que a gente quer entrar no ônibus e sair dele só no nosso ponto final. E pra mim teria que ser muito mais, tipo, seria tratar o transporte por ônibus como se fosse o metrô. Você ter pequenas paradas...

Rogério: Sai e pega outro.

Ana Maria: Exatamente. O transporte, se você fizesse essas paradas, essas estações, você conseguiria por um preço mais baixo, por um custo menor, na verdade, abraçar mais municípios. Mas eu acho que as características, as características físicas e populacionais, Viana e Cariacica, assim, estão muito distantes da característica, por exemplo, entre Vitória e Vila Velha. Mais juntas, assim.

As expressões de Ana Maria atravessam dimensões diferentes da gestão metropolitana, como: cultura, gestão, estrutura. Pela magnitude que o problema de transporte público tem entre os temas metropolitanos, o modo fragmentado como vem sendo organizado parece comprometer o próprio processo de desenvolvimento do arranjo de gestão, o Comdevit, já que os representantes políticos e gestores que tratam o tema do transporte público são os mesmos que participam desse conselho de gestão metropolitano. Ana Maria fala que esse modo de gestão, que não prioriza a discussão em âmbito metropolitano, emperra iniciativas de planejamento de mobilidade urbana em âmbito estadual. Como pensar a mobilidade urbana em nível estadual, em polos regionais, por exemplo, se não se consegue efetivar um plano de mobilidade urbana na região de Vitória? Uma visão interessante, abrangente, pois além de extrapolar os limites da gestão municipal, extrapola a gestão metropolitana para a gestão estadual. Ana Maria sugere também que outros fenômenos sociais, além do tratamento fragmentado que se dá ao assunto, conformam o modo como se dá a gestão do transporte urbano na região de Vitória: “[...] *questões políticas, por exemplo, eu nunca...*”, diz Ana Maria, sem se estender detalhadamente no que entende como *questões políticas*, como outros participantes do grupo.

A questão política se apresenta como configuração subjetiva impactante no processo de construção da gestão metropolitana na região de Vitória. No entanto, a expressão aparece dissimulada em diferentes significados, nem sempre passíveis de serem compreendidos. Em algumas conversas aparece na forma de sentidos subjetivos, já que nem mesmo os próprios participantes do grupo de pesquisa conseguem perceber o sentido do que estão querendo dizer. Outros, simplesmente, preferem não estender muito o assunto. Contudo, é possível enunciar alguns sentidos que, em conjunto, formam essa configuração. Por exemplo, a questão política aparece significando disputa partidária ou ideológica, ou disputa pessoal entre representantes políticos, pois, às vezes, estão num mesmo partido. A questão política pode aparecer também nos problemas decorrentes da mudança de representantes políticos municipais e estaduais, nos poderes executivos ou legislativos. Em outras vezes, vai aparecer em sentidos próximos ao significado *clássico* de política: diálogo em busca de interesse comum.

Os novos arranjos políticos que surgem a cada período eleitoral impactam projetos metropolitanos nas mais diversas áreas. Em muitos casos, o novo representante político faz questão de deixar sua marca, como disseram Hermínia, da Serra, e Délio, de Vila Velha, mesmo que isso comprometa projetos em execução iniciados em administrações anteriores. Outros políticos podem simplesmente agir como *reis*, segundo Hernandez, e com independência nos

limites de seu território, sem atenção aos vizinhos, *irmãos*, como diz Hermínia. O *rei* também pode ser representante político com poder mais abrangente, um governador, mas pode estar também representado por sujeitos políticos que acumularam capital cultural suficiente para comandar a política local ou regional, mesmo não exercendo cargos ou funções públicas, ou, em exercício de cargos menores: *o coronel*. O coronelismo, como aparece nas falas de Hernandez, Rose, Adelson e de outros participantes do grupo de pesquisa, associado ao patrimonialismo, como bem ilustrado por Hermínia, ao comentar a necessidade que alguns políticos têm de deixar sua marca pessoal na gestão, emergem como espécies de configurações subjetivas que impactam a gestão metropolitana. Coronelismo e patrimonialismo se entrelaçam em configurações subjetivas que tolhem a política e a democracia na gestão municipal e metropolitana.

No entanto, se a falta de ação suficiente para enfrentar um problema da magnitude do transporte urbano compromete a gestão na metrópole, de outro lado, seu agravamento provoca reações populares significativas, como as que aconteceram no Brasil em tempos recentes. O aumento das tarifas de ônibus foi estopim de mobilizações populares significativas em todo o Brasil. Ainda que pautas diversas tenham permeado as discussões nesses movimentos, o problema crítico do transporte público metropolitano nas metrópoles foi o mote de grande parte deles.

Nessas mobilizações, porém, um fenômeno social relativamente novo alavancou os movimentos: as redes sociais na internet. A relação entre o crescimento da participação cidadã e o desenvolvimento das redes sociais na internet tem sido objeto de muita atenção por estudiosos de temas sociais. Se os problemas urbanos vão se tornando cada vez mais metropolitanos, as relações sociais também se intensificam cada vez mais em abrangência metropolitana. Com isso, ensaios de democracia direta são crescentes, seja por meio da internet, seja por meio de mobilizações nas ruas, fomentadas e mesmo organizadas nas próprias redes sociais. No campo da administração pública, as pressões sociais por melhoria da disponibilização de produtos e da prestação de serviços públicos vêm se intensificando, como mostraram essas mobilizações populares em diferentes lugares do Brasil em períodos recentes. Os assuntos de maior apelo nesses movimentos coincidem com problemas urbanos e metropolitanos mais imediatos ou mais urgentes. A esse respeito, Amauri tem contribuições significativas.

Amauri: Eu acho que as novas tecnologias de comunicação, as novas [?], lá nos anos de 1979, 80, já tinha apontamento, né, óbvio. Eu lembro um professor meu, dizia bem assim: tá montadinha uma máquina, e ela vai oferecer pra gente alimento. Isso em

1980. Aí, pouco mais à frente, a gente viu a latinha de refrigerante com uma ficha, já era possível.

Essas primeiras expressões de Amauri têm a intenção de apresentar percepção sobre o potencial de novas tecnologias de informação já na década de 1970. Para Amauri, entretanto, se a iniciativa empresarial foi capaz de perceber e oportunizar essa inovação em diversas áreas, os movimentos sociais não. Acrescente-se, não somente a iniciativa privada, mas também a administração pública, em vários campos, explorou a potencialidade das novas tecnologias de informação, por exemplo, no campo da tributação entre outros. O mercado se apropriou rapidamente desses novos fenômenos, mas os movimentos sociais: “[...] *ele não parou para fazer isso*”.

Amauri: Depois veio a torta [referindo-se ao pedaço de bolo vendido em máquina]. Então, lá, quando algumas pessoas falavam disso, é porque as pessoas não tinham parado, e o movimento no Brasil..., ele tinha uma pauta reprimida tão grande, que ele não se deu conta de naquele momento tornar isso um ponto de diálogo e qual a implicação que isso traria na vida das pessoas.

Rogério: Materializar isso.

Amauri: Exatamente. Materializar isso. Materializar esse conhecimento, esse saber, essa perspectiva. Ele não parou para fazer isso.

Os movimentos sociais, a participação cidadã, entre outros fenômenos voltados à mudança social, não foram capazes de parar para “[...] *materializar esse novo saber tecnológico*”, como vê Amauri. Contudo, as grandes corporações internacionais, os grandes projetos empresariais, as mídias nacionais e internacionais o foram, “[...] *foram dando vazão a essas coisas e vendo como operar dentro desse espaço e tirar o seu quinhão financeiro, desse comportamento, então foram fazendo isso*”, vê Amauri.

Amauri: E logo nessa sequência, essa leitura que eu faço disso, eu fiz em 16 de julho de 2009, os alunos do curso do pré-vestibular alternativo...

Amauri procura transpor reflexão pessoal mais *alta* para a tentativa de unir reflexão teórica com a prática. De forma complexa, Amauri procura a prática, a partir da pauta reprimida dos movimentos sociais, anos 1970, 80, 90. Ele se refere a um projeto social na região de Vitória, oriunda nem de setores ou órgãos públicos, nem de privados, que procurava alternativas a cursos pré-vestibulares muito caros. Uma iniciativa em *esfera pública*, como na visão de Arendt (2007). O significado de esfera pública em Arendt está associado a modo de agir visando interesse comum. Esse modo de agir pode estar presente na gestão pública, mas também no espaço privado ou em iniciativas privadas. Logo a seguir, Amauri menciona outro projeto, agora em nível federal, denominado “*Conexão dos Saberes*”. E aí novamente emergem em Amauri

expressões que podem ser associadas a sentidos subjetivos, pois mais uma vez ele cita a data 16 de julho de 2009, uma espécie de marco: um *nascimento*.

Amauri: Aí olha só quê que acontece, quê que aconteceu, né. No dia 16 de julho de 2009, nós dialogando com a juventude na Universidade, num curso de pré-vestibular alternativo, tem um projeto lá chamado Conexão dos Saberes, e o Ailton, que é um dos auxiliares do projeto, foi meu aluno, e o Ailton, foi o primeiro presidente de um deputado jovem.

Rogério: Ailton?

Amauri: Quando Claudio Vereza era presidente da Assembleia, ele promoveu esse projeto, do deputado jovem, e as escolas estaduais elegeram seus representantes. Ele, de Feu Rosa, meu aluno no Senai, me perguntou o que que eu achava, aí eu fui orientando ele e depois ele ganhou esse projeto, saiu de lá da mecânica, e foi estudar ciências humanas. Foi estudar filosofia na Universidade, história na Universidade.

Rogério: Ailton é um que joga xadrez?

Amauri: Joga.

Rogério: Uma surpresa agradável ouvir o nome Ailton. *(Eu o conheci ainda menino, nos torneios infanto-juvenis que eu ajudava a organizar por diferentes bairros nos municípios da região metropolitana de Vitória, incumbência dada a mim pela Federação de Xadrez do Espírito Santo. Ailton foi um dos inúmeros meninos e estudantes que conheci, durante uns dez anos como diretor da federação estadual de xadrez, alunos que depois cresceram, estudaram, se profissionalizaram, João Bruno, Fabrício, Tenilson, João, Mário Arnaldo, Hermes, Bitencourt, e dezenas de outros, constituíram famílias, Um foi preso, esse campeão juvenil estadual, por assalto a mão armada, depois solto, depois preso novamente. Outros presos ao bolsa família. Outros em cargos na administração pública. Outros professores, contadores, advogados, médicos, e pequenos empresários, inclusive no ramo do jogo de xadrez. Outrora crianças, jovens. História.)*

Amauri: Exato. Exato. Chega lá e fala com ele: conhece o professor Amauri? Aí lá tem dois expoentes aí desse movimento. Inclusive o Geanésio, que é do departamento de psicologia, recém formado aqui. Ele e a Ana (?). Com os dois. Ele inclusive esteve nesse levante.

Rogério: Vou conversar com ele sim.

Amauri: Ele é um dos coordenadores desse levante. Então, quer dizer, quando a gente conversava na universidade com esses jovens, convidado pelo Ailton, nesse projeto Conexão dos Saberes, a gente dialogava que isso tava pra explodir. A qualquer hora, essa produção, digamos assim, ela seria, ela já deveria ter sido apropriada, por parte de quem faz os movimentos, já teria condição de ir. E aí, esse mesmo pessoal que tá lá, é o mesmo pessoal que dialoga com a gente, nos movimentos do dia a dia. Todas as políticas públicas, inclusive no fórum de saúde pública, que aí o Geanésio Junior está lá coordenando.

O *levante*, a que se refere Amauri, que teve a participação de Ailton, não foi pouco. Na região metropolitana de Vitória, o *levante*, referências de Amauri às intensas manifestações sociais na metrópole de Vitória, principalmente nos anos de 2012 e 2013, resultaram no impedimento do aumento da tarifa do transporte urbano e no cancelamento do pedágio na ponte que liga Vitória e Vila Velha, por onde passam, diariamente, aproximadamente cem mil veículos.

Iniciativas dessa natureza, com o objetivo de inserir jovens no debate político-institucional, parecem emergir como alternativa à incapacidade governamental de não produzir subjetividades associadas ao significado de política e de participação social. Adelson entra nesse assunto, ao passar da *parte política*, como chama, para analisar tentativas institucionais no estado para enfrentar o desafio da gestão metropolitana. Para ele, a criação de uma secretaria estadual com “[...] *viés de gestão metropolitana, de acompanhamento*” não é suficiente para fazer frente ao problema. Ele se refere à criação da Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana (Sepam), criada em 2011 no governo Renato Casagrande, e com data de extinção em dezembro de 2014, ou seja, criada para vigorar apenas em seu mandato.

Adelson: Então é aquela questão, né, você entra na parte política tem isso, agora, você tem bem uma instituição que dá apoio, criaram uma secretaria, não especificamente, mas que tem um viés de gestão metropolitana, de acompanhamento. Mas não basta fazer só porque tem uma secretaria, porque tem que ter um secretário ou uma secretária que cuida de uma gestão metropolitana.

Na verdade, com a criação da Sepam, a gestão metropolitana sai do já pouco domínio dos prefeitos da região metropolitana, para o domínio maior do governador do estado. A Sepam é uma secretaria estadual extraordinária, vinculada diretamente ao governador. Entre seus objetivos está o de coordenar ações de institucionalização, organização e articulação da Região Metropolitana, por meio da pessoa do governador ou das pessoas a quem delegar tal competência. O fato é que Adelson, como poucos no grupo de pesquisa, toca nessa questão delicada, que foi a criação da Sepam. O órgão parece, assim, uma espécie de poder entre o estado e o município, com o objetivo de *governar* problemas metropolitanos por meio do Comdevit, criado em 2005. O secretário da Sepam é alçado, assim, a uma espécie de *prefeito metropolitano*.

Adelson: Pra tirar esse encargo da governadoria, criaram uma secretaria extraordinária, que no meu entendimento não dá esse devido apoio, também tem de mudar essa questão toda de apoio à gestão, consolidar mais isso efetivamente numa estrutura de gestão metropolitana muito mais eficiente.

Uma das primeiras decisões do governador Renato Casagrande, eleito para o mandato 2011-2014, no que tange à gestão metropolitana, foi a criação dessa secretaria, a Sepam, cujo decreto parece buscar atrair para o campo da administração estadual e para o campo das atribuições pessoais do governador esse vácuo de gestão metropolitana. O decreto traz algumas alterações polêmicas, que podem ser interpretadas como relativo retrocesso na ideia de uma gestão metropolitana cooperativa, ideia que, de certa forma, permeou a criação do Comdevit, conselho

composto de representantes políticos estaduais e municipais para estudar, planejar e executar ações de âmbito metropolitano. Entre essas alterações, por exemplo, está a decisão de vincular o Comdevit diretamente à Sepam, ou seja, subordinar um conselho em nível metropolitano a uma secretaria estadual. O decreto estabelece que Comdevit será presidido pelo secretário da Sepam, o que parece ser um embrião da ideia de um prefeito ou *subgovernador* metropolitano.

A ideia contida no Decreto 2.797-R/2011 parece carregada de personalismo e imediatismo. Em âmbito burocrático, um processo de centralização. Personalismo porque subordina um conselho da grandeza do Comdevit a uma secretaria estadual. Imediatismo, já que define que a Sepam funcionará até 31 de dezembro de 2014, data final do atual mandato do governador que criou o decreto, político com longa carreira parlamentar, diga-se. É razoável interpretar que uma decisão como essa não coaduna com ideias parlamentares, ou seja, com ideias de quem exerceu por longos anos funções legislativas, inclusive de senador. O que aparece aqui é parte de configuração subjetiva expressada com maior vigor por Hernandez: o *rei*. O *rei*, metáfora usada por Hernandez para simbolizar o centralismo, aparece não como característica de um ou outro representante político em especial. O *rei* se apresenta como configuração subjetiva a conformar decisões e atitudes de representantes.

Art. 5º O Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit, fica vinculado, em nível de direção superior, à estrutura organizacional básica da Sepam.

Art. 6º O Comdevit será presidido pelo Secretário de Estado Extraordinário de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana.

4.5. Em busca de modelos: “É preciso copiar...”

A ideia de *importação* de modelo de gestão para a região metropolitana é raramente abordada. Na verdade, foi levantado por apenas um dos participantes da pesquisa: Afrânio. Afrânio fala da necessidade de se voltar os olhos para outros países a fim de se buscar experiências que possam servir de referência para o caso de Vitória. Para ele, as discussões sobre política e gestão metropolitana na região são muito isoladas do resto do País e do mundo e, por isso mesmo, distantes da realidade.

Afrânio: Na verdade a gente devia era copiar, né, claro, né, a gente tem nossas peculiaridades. Copiar e adaptar as nossas peculiaridades, porque o desenvolvimento

tá lá fora. Enfim, aqui a gente tenta e..., só que a gente esbarra naquela dificuldades, a política nossa tá muito arcaica ainda.

A importação de modelos pode ser comparada à implantação de soluções de cima para baixo, sem discussões com as pessoas políticas envolvidas na gestão metropolitana. Nesse contexto, pode ser inserido o caso de criação da Sepam, em 2011. Por melhores que sejam as intenções do governador do estado com a criação da Sepam, “[...] coordenar as ações de institucionalização, organização e articulação da Região Metropolitana da Grande Vitória e apoiar os processos de institucionalização de outras regiões planejadas pelo Governo do Estado”, a forma centralizada como aparenta fazer não está consonante com os ideais que deram origem ao Comdevit. Vincular o Comdevit a uma secretaria estadual pode ser entendido como retrocesso no processo de construção de uma gestão metropolitana democrática, cooperativa, colaborativa. O fato é que, durante os anos de 2011 a 2014, no mandato de Renato Casagrande como governador, o Comdevit se reuniu uma única vez, como lembrado por Adelson. Como diz Adelson, para suavizar a tarefa do governador do estado no Comdevit, ela foi delegada a uma secretaria estadual, a Sepam. Como as reuniões do Comdevit não aconteceram nesse período, ao que parece, o decreto foi mal-sucedido, ficando agora a expectativa de como o governador Paulo Hartung, eleito para o mandato 2015-2018, vai lidar com essa *inatividade* do Comdevit. Ou seja, como vai lidar com o problema da falta de gestão do espaço metropolitano.

Adelson: Tem alguns modelos nesse país que deu certo, que dão certo, acho que o modelo de Belo Horizonte, Minas né, que tem algo que pode ser exemplo, São Paulo também, que tem exemplos. Na baixada santista você tem..., processos que deram certo a gente tem que espelhar por eles e o nosso aqui tá engatinhando ainda, passados tantos anos já, tantos anos, e a gente tá engatinhando. Poderíamos estar muito mais à frente, por quê? Primeiro, porque somos uma região metropolitana pequena, comparadamente falando, pequena...

De fato, a região de Vitória se caracteriza por ser uma metrópole média e homogênea. A região metropolitana de Vitória é composta por municípios com densidade populacional aproximada. As populações de Serra, Vitória, Vila Velha e Cariacica estão em torno de quatrocentos mil habitantes cada uma, o que corresponde aproximadamente a oitenta por cento da população da região metropolitana e, aproximadamente, cinquenta por cento da população do estado. Geograficamente, Serra, depois Vitória e depois Vila Velha, são municípios vizinhos, banhados pelo mar. Cariacica, está ligado a Vitória e a Vila Velha, mas também à Serra, pela rodovia do contorno. Diferentemente das capitais brasileiras da região sudeste, em que a pujança política e econômica das capitais, Belo Horizonte, Rio de Janeiro de São Paulo, perante seus municípios vizinhos, *sequestram* tentativas mais ambiciosas de gestão metropolitana cooperativa. Os outros três municípios que compõem a região metropolitana: Guarapari, Fundão e Viana têm

populações menores e estão distanciados trinta ou quarenta quilômetros dos outros quatro municípios.

Ao longo da pesquisa, a *questão política* vai se configurando como fator impactante para o desenvolvimento da ideia de gestão metropolitana, nos seus diferentes significados que se entrelaçam em forma de configurações subjetivas. Afrânio, de Guarapari, resgata a ideia de *arranjo político*, expressão cunhada por Amanda, de Fundão, para falar de um período, na administração do governador Paulo Hartung, quando ele tentou fazer essa reunião de interesses divergentes: “[...] *o que eu vi no ano passado. Ele conseguiu juntar em torno dele diversos partidos de diferentes..., é..., de diferentes caminhos, né*”, diz. De alguma forma, o governador Renato Casagrande, em sua opinião, “[...] *deu continuidade a esse aglutinado de partidos de diferentes ideologias*”. No entanto, prossegue Afrânio, com as eleições em 2014, envolvendo interesses locais e nacionais muito conflitantes, “[...] *desagregou isso aí*”, diz. Desarranjou o *arranjo político*, diria Amanda. Seja como for, uma *cooperação* de cima para baixo.

Afrânio: Aquilo tudo que foi construído, eu tenho pra mim que desagregou. Isso aí é um dificultador de modelo..., de gestão de sucesso, principalmente nessa época de eleição. Depois que acaba a eleição, eu acho que vai haver uma nova convergência de políticos pra aprimoramento desse modelo de gestão que a gente busca, né.

Ou seja, em tempos de disputa política, que não são poucos, já que de dois em dois anos acontecem eleições locais ou nacionais no Brasil, ideias que dependem de acordos baseados em cooperação são relegadas. “*Isso é um dificultador do modelo*”, opina Afrânio. A expectativa dele, assim como a de outros, é que o novo arranjo político, que se inicia em 2015, com o governo Paulo Hartung, retome as discussões em torno do problema da gestão metropolitana: “[...] *eu acho que vai haver uma nova convergência de políticos pra aprimoramento desse modelo de gestão que a gente busca, né*”. Ou seja, na visão de Afrânio, um arranjo político construído a partir da pessoa do governador, e não um arranjo baseado em preceitos de autonomia. Contudo, mal começará o novo *arranjo político*, e novas eleições municipais virão em seguida, em dois anos, lembra Afrânio. Assim, o que se inicia já começa a se modificar à medida que se aproximam essas eleições. Posteriormente, um novo arranjo surge, novas configurações políticas emergem, novamente com pouco tempo para colocar em prática ações que a região metropolitana demanda. Novas configurações políticas vão conformando a ação de representantes políticos, com reflexos nos gestores e nos servidores que atuam em áreas públicas de natureza metropolitana.

Hermínia: Nisso o serviço é um caos pra mim. Porque a gente é muito experimental né. E isso eu preciso aprender, porque nesse ramo da gestão pública, que tem a ver comigo, né, planejamento e saneamento, é muito subjetiva, né. A gente achava que era só técnica.

Sérvio tocara nesse assunto, ao dizer que a retirada de um morador da beira de um rio não é tarefa *nada* técnica. Analogamente, pode se dizer o mesmo do funcionamento do Comdevit, assim como de áreas abrangidas por ele. Hermínia, da Serra, é enfática em dizer que a formação do comitê gestor de resíduos, bem como sua permanência, é realidade porque as pessoas interessadas em seu funcionamento ultrapassaram as barreiras *políticas* e se esforçaram pela manutenção de pessoas no grupo. Hermínia se refere a servidores engajados historicamente em assuntos de gestão metropolitana, em diferentes municípios: *pessoas interessadas*. *Sujeitos metropolitanos*, poderia dizer.

Hermínia: A gente já experimentou isso com a formação do comitê gestor de resíduos, que o comitê gestor de resíduo ele permanece por causa da gente, que quer que ele permaneça. E a gente não perde contato. A gente treina..., a Lorena, desde que a gente tava em contato, desde antes entrar na engenharia, né. A gente carrega os filhos caçulas atrás, hoje ela é chefe de educação sanitária, né, mas eu estou formando ela pra ser secretária de meio ambiente, secretária de serviços. A gente forma outros profissionais, no nosso meio.

Hermínia apresenta sentidos associados a sua preocupação com o futuro da gestão metropolitana e da administração pública municipal na Serra: “*A gente carrega os filhos caçulas atrás*”. Num plano maior de reunião em equipe, como no Comdevit, Hermínia não é tão otimista. Como ela sugere, a formação de uma equipe de trabalho, seja um comitê gestor de resíduos sólidos, seja um conselho para gestão metropolitana, exige visão de longo prazo, o que não se nota, em geral, em representantes políticos, segundo Hermínia, para quem a visão imediatista é predominante durante mandatos. Assim, a continuidade do projeto de gestão metropolitana está ao encargo dos *técnicos*. Além dos que compuseram o grupo desta pesquisa, inúmeros outros foram lembrados pelos participantes. Amauri, por exemplo, enumera alguns envolvidos no tema da gestão metropolitana com os quais conviveu e convive profissionalmente e nos movimentos sociais.

Amauri: Eu acho que conversa bem sobre isso, a companheira Ana Rita [senadora], por exemplo. Porque eu acho que ela tem uma capacidade enorme de percorrer a região metropolitana e fazer diálogos muito bacanas. Já fez conosco aqui nos municípios da região metropolitana e a gente sente a vontade que ela tem de fazer isso. Claro que tem uma outra companheira, que vê bem essa questão da região metropolitana, ... do ponto de vista da experiência de vida dela, da militância dela nos movimentos sociais, da capacidade que ela foi construindo, eu acho que a Marineli...

Rogério: Marineli.

Amauri: Marineli Magalhães, secretária de município de Serra, ela faz essa conversa boa, a gente andou fazendo. Tirando isso, nós temos aí na Universidade a companheira Eneida, né, Sônia Mareti. Obviamente o companheiro de uso e ocupação do solo, de grande experiência, que nos ajuda muito aí, o André (Ab...?), são expoentes nesse tema, e aí existem outros que vão contribuir no processo. Eu tive com Ivana Marques, salvo engano, ela tinha iniciado, terminou o mestrado dela na arquitetura. A Ivana é uma companheira nossa. Nós temos o Caio Gava, que tá fazendo mestrado na universidade, ele tá discutindo essa questão da governança na região metropolitana. Ele vem até dialogando comigo, porque um aluno dele foi meu aluno, teve até aqui em Cariacica conosco. Esteve aqui na gestão do Helder [ex-prefeito de Cariacica]. Então a gente vai fazendo esse grupo. Eu acho que a companheira, a..., que está lá no Instituto Jones, a Ruth [que participou desta pesquisa].

Rogério: Sim, a Ruth, eu já conversei com ela.

Amauri: A Ruth. Eu..., tem também a Ana Márcia, lá de Vila Velha, que é a nossa companheira do Comdevit né, ela tem uma condição muito boa de discutir isso. Nos movimentos sociais, não são muitas as referências que a gente tem, né, até porque o Comdevit, nós realizamos dois mandatos, e como lá, o sorteio de cadeiras, a gente busca sempre os quadros que a gente consegue juntar mais o que está acontecendo no estado, e a gente fecha lá.

Rogério: São quantos na reunião [representantes dos movimento sociais]?

Amauri: São três. Participam três. Três titulares. Então, a gente tem o companheiro Moura, do movimento popular. A companheira Maria Clara, a filha muito mais, até porque a filha hoje é do Conselho Nacional das Cidades, então ela tem feito essa leitura, tem participado de várias experiências Brasil afora, e como essas conturbações estão experimentando a sua gestão...

Rogério: Estão tentando.

Amauri: Estão tentando. Então, a experiência às vezes é amarga, né.

Amauri abre um leque interessante de nomes que podem contribuir em novas pesquisas sobre o tema da gestão metropolitana. Esses nomes apresentados por Amauri mostram o quanto há de pessoas se capacitando e atuando no problema da gestão metropolitana e o quanto pode estar sendo desperdiçado por parte do conjunto de representantes políticos da região. A falta de reuniões do Comdevit é apenas uma mostra dessa desconsideração com o problema. No início da pesquisa, a possibilidade de participar das reuniões do Comdevit, acompanhar as discussões e decisões, apresentava-se como momentos empíricos valiosos para o estudo do problema de pesquisa desta tese, mas essas reuniões simplesmente não aconteceram. Essa falta de reuniões, no entanto, é contribuição significativa para obtenção de compreensão acerca do funcionamento e do futuro do Comdevit. Ausência que sinaliza o tamanho dos problemas que o arranjo tem, e o quão comprometido pode estar seu futuro. Já em relação à participação popular no Comdevit, Adelson usa uma expressão que parece encerrar o assunto: *“A população simplesmente desconhece o Comdevit”*.

Adelson: Rogério, você pegou um momento então que elas não tão acontecendo.

Na opinião de Adelson, o fator principal para a falta de reuniões no Comdevit nos últimos anos é o que chama de *parte política*, apesar de ter “[...] também uma deficiência de captação de recurso”. Entretanto, o que *pega* é a *parte política*. Adelson elogia a estrutura técnica do Comdevit, com suporte suficiente para o seu funcionamento, assim como elogia também o próprio formato do arranjo, ainda que exija aprimoramentos, por exemplo, maior aporte de recursos e melhor distribuição de poder no arranjo. Em geral, os participantes do grupo de pesquisa enfatizam que os recursos aportados são insuficientes para fazerem frente à magnitude de ações necessárias em âmbito metropolitano, assim como enfatizam também que é excessivo o controle do Comdevit por parte de representantes do governo estadual.

Ou seja, Adelson, como também expressam Afrânio, Rose, Amauri e outros, consideram que aspectos organizacionais e burocráticos estão estabelecidos e relativamente consolidados, o que constitui avanço institucional significativo. O Comdevit possui uma estrutura organizacional bem concebida na opinião de vários dos participantes da pesquisa, uma carteira de projetos e um orçamento, participantes e funções definidas, grupos técnicos em diferentes áreas metropolitanas, um órgão gestor, que é o IJSN, entre outros elementos que perfazem a estrutura e o funcionamento de um arranjo de gestão. No entanto, a *parte política*, como diz Adelson; o *arranjo político*, como reflete Amanda; a *questão política*, como fala Afrânio”; o *sistema político brasileiro*, como discute Olavo; a visão personalista do representante político, *o rei*, como protesta Hernandez, constituem componentes de uma configuração subjetiva política alimentada por modos de pensar e de agir e por práticas políticas que impacta a gestão metropolitana em Vitória. Vanessa concorda com o descrédito por que passa o Comdevit atualmente e toca numa questão já comentada por Afrânio: a falta de continuidade das discussões e das ideias sobre como gerir a metrópole. Vanessa e Mário, de Vitória, a partir de suas experiências de trabalho, separam o que chamam de técnicos envolvidos em problemas metropolitanos, das pessoas que atuam no grupo executivo do Comdevit. Para eles, os representantes no Comdevit são pessoas próximas aos representantes políticos municipais e estaduais, mas não conhecem de perto a realidade dos problemas metropolitanos, com poucas exceções.

Vanessa: Então... vários assuntos só funcionam se for dentro da metrópole, né. A gente tem consciência disso. O município..., principalmente Vitória que é uma ilha, não consegue absorver vários serviços se ela for trabalhando sozinha. Resíduos sólidos, nem pensar, abastecimento de água, tratamento... tratamento de esgoto sanitário, a questão da mobilidade, né, a gente não consegue. A gente realmente necessita ter essa gestão metropolitana pra tocar esses assuntos.

Vanessa e Mario defendem que a gestão metropolitana está *andando*, mas uma articulação razoável nos níveis da representação política municipal e estadual é imprescindível para avanços maiores. Para ilustrar, Vanessa se refere a um caso prático, acontecido no GT Drenagem, sobre a decisão de quem lideraria o GT Drenagem e, elaborado o termo de referência, sobre quem ficaria responsável pelo processo de contratação do plano. Decisões nesse sentido são, amiúde, tomadas de cima para baixo, como já comentara Délio, questionando a forma como foi decidida a liderança da Cesan no GT Drenagem, com pouco diálogo entre os representantes metropolitanos.

Vanessa fala ainda que, num processo como o de planejamento e execução de um plano hídrico para a região metropolitana, é fundamental a estruturação das equipes ou órgãos municipais envolvidos no plano. Uma vez mais, contrapõe o servidor público *técnico*, ou seja, aquele não envolvido na instância política de governo, ao representante político e aos gestores e ele vinculados. Para Vanessa, ambos estão envolvidos na gestão de problemas metropolitanos, mas isolados, pois não há proximidade suficiente entre *políticos* e *técnicos*. A escolha da liderança para condução das reuniões do GT Drenagem e as discussões em curso a respeito da liderança na execução do Plano de Águas ilustram essa separação. Os principais envolvidos no problema da drenagem na região de Vitória não foram chamados para discutir essa liderança, mas apenas informados. Esse foi um ponto de bastante conversa nos bastidores das reuniões e bastante abordado nas conversas com os participantes do grupo de pesquisa. Decidiu-se que a liderança das discussões no âmbito do GT Drenagem ficaria a cargo da Cesan, mas isso ficou mal esclarecido para o grupo.

Vanessa: Quem coordenou foi a Cesan, mas até hoje eu não entendi por que, e nem a Cesan entendeu por quê.

Rogério: Ué!? Mas de onde veio isso, a coordenação?

Vanessa: Não sei. Na reunião, na primeira que a gente participou, foi dentro da Sedurb, né?

Mario: Foi.

Vanessa: E eles falando, Zé Carlos falando, já, olha, quem vai coordenar é a Cesan, e até todo mundo e a Cesan ficou meio assim...

Rogério: Eu lembro...

Vanessa: Eles falaram eu não sabia que a gente ia participar. Por quê? Eu não trabalho com drenagem. Entendeu. Ninguém também entendeu o porquê? Eu acho que tem pessoas lá dentro da Sedurb...

Mario: ... que poderiam responder.

A falta de democracia nas decisões foi motivo de muitas discussões dentro do grupo. Vanessa e Mario falam também dos avanços obtidos pelo Município de Vitória na área de drenagem urbana nos últimos anos. Associam esses avanços ao fato do município ter setores estruturados para fazer frente aos problemas na área. Mas, foi indagado a eles, no caso de uma gestão metropolitana, ou de uma articulação entre prefeitos e governador do estado, no sentido de construção de um arranjo de gestão metropolitana na área de drenagem, se o setor em que Vanessa e Mario atuam poderia exercer esse papel, em âmbito metropolitano. Em outras palavras, seria viável uma experiência de implantação de um órgão metropolitano na área de drenagem, saneamento, resíduos sólidos, recursos hídricos e áreas afins, a partir de um órgão municipal estruturado como o de Vitória?

Vanessa: Se quisessem mesmo montar uma equipe, é preciso ver as pessoas que têm afinidade com a área, espalhadas em outras secretarias, juntar, capacitar, uma matéria de extensão na faculdade, alguma coisa assim, pra capacitar esses profissionais.

O sentido de diálogo e de cooperação está amiúde presente nas conversas dos participantes do grupo de pesquisa, algo que não veem nos representantes políticos. Da conversa entre Vanessa e Mario emergem pontos importantes a respeito da gestão compartilhada de um problema específico metropolitano. Nádia já falara dessa articulação no nível técnico, mas em âmbito federal, na área de transporte público. As falas de Nádia são diferentes no sentido em que Vanessa tenta refletir sobre a possibilidade de criação de um organismo metropolitano na área de drenagem, por exemplo, estruturado, com servidores próprios, legislação. Um consórcio, quem sabe, como sugeriu Geraldo. A dificuldade é vincular esse organismo a uma instância estadual ou municipal, o que torna a ideia difícil de ser operacionalizada. Seja como for, as reflexões entre Vanessa e Mario apresentam-se na forma de um dilema. Como administrar um problema numa região onde não há administração ou poder público legalmente institucionalizado?

Nádia: É, mas eu queria..., nessa resposta do Luiz, ótima. Mas eu queria colocar a questão técnica. Eu acho que realmente a gente não pode fugir disso, sabe. Assim, tem um grupo técnico no Brasil que trata isso com maior carinho, estudo, isso com maior seriedade, honestidade possível. Então, esse grupo, ele é uma média gerência. Ele não é político. Ele é um técnico-político, mas ele é uma média gerência. Ele não tem força pra... bancar isso, mas ele sustenta.

Nádia parece avançar em direção à resolução do dilema. Se Vanessa reclamou da separação entre o nível técnico e o nível político, na atuação em problemas metropolitanos, Nádia resgata uma prática que busca articulação entre o técnico e o político: *um grupo técnico-político*. Trata-se de ideias em curso, que carecem de mais discussões e amadurecimento, mas demonstram o

quão produtivo pode ser o debate entre pessoas de diferentes áreas e esferas de governo para alcance de soluções para o problema da gestão metropolitana. Nisso reside o foco desta pesquisa, na relação entre pessoas. Hernandez entende a viabilidade de gestão metropolitana em áreas específicas, como nas áreas de saneamento básico e afins, como lixo, água, drenagem. Considera que essas e outras áreas podem ser administradas de forma cooperativa entre os entes que fazem parte da região metropolitana, aproximando-se, assim, de ideias como as de Geraldo, prefeito de Cariacica. Pessoas políticas eleitas, de diferentes ideologias e correntes partidárias, seriam capazes de sentarem para conversar sobre problemas comuns na região, em áreas como educação, saúde e outras. Hernandez menciona esse tipo de situação na França, em que pessoas de partidos e tendências ideológicas das mais diferentes sentam-se em conselho para discutirem os problemas comuns de sua região. Mas discussões de natureza legislativa no Brasil encontram obstáculos histórico-culturais muito fortes, como sugere o próprio Hernandez.

Hernandez: Escola, tá lá na França, vão fazer investimento todo mundo junto, que eu faço aqui, teu vizinho da rua de lá, que eu não vou proibir ele de estudar aqui. Então passou a gestão, os reis, lá não existe, né, o presidente lá da comuna é do partido majoritário, os partidos majoritários. Aí, detalhe, oh, você pega a associação comum de transporte de Dunkerque, você tinha lá prefeito do partido comunista, da ultradireita, é, várias correntes, e eles sentam juntos. Porque é partidário, não é o rei. O povo elegeu o prefeito de Vila Velha? De Vitória? Não. Elegeu o rei.

Amiúde, os participantes do grupo de pesquisa abordam experiências em outros países e regiões, que mereceriam ser exploradas, mas que não o são devido aos limites e ao escopo desta pesquisa. Essas abordagens indicam que as pessoas envolvidas na construção da gestão metropolitana, e que fizeram parte do grupo desta pesquisa, possuem conhecimentos práticos e teóricos a respeito da questão da gestão metropolitana no Brasil e em outros países. Ou seja, têm respaldo técnico e científico para discutir o assunto. As expressões de Hernandez equivalem dizer, ao resgatar exemplo que vem da França, que prefeitos municipais, população, governador e gestores se reuniriam para discutir a gestão de setores como, educação, saúde, segurança, transportes e recursos hídricos entre outros. É possível que o Comdevit pudesse ser adequado estrutural e funcionalmente para o exercício desse papel a partir de uma correlação de forças equilibrada. Hernandez resgata o início da idealização do sistema Transcol, em que “[...] a aproximação que houve foi parte dos técnicos e, não, dos políticos”. A iniciativa em desenvolver um modelo de transporte público reconhecido em nível nacional, partiu de *técnicos* e não de representantes políticos. Chegou, no entanto, uma época em que o interesse aumentou por conta de recursos, pois o setor de transporte em todo o Brasil é fonte importante de financiamento de campanhas políticas, aventa Hernandez. Assim, representantes políticos de

municípios maiores passaram a se interessar mais pelo projeto. Outros representantes participaram com a intenção de retirarem o problema de transporte urbano da responsabilidade da administração municipal, já que o serviço não era viável economicamente.

Hernandez: A aproximação que houve foi por parte dos técnicos, e não dos políticos. Chega um momento, os caras se interessam pelo sistema porque dá dinheiro pra eleição. É uma grande fonte de arrecadação, tá. E por outro lado, não quer ter muito problema com ele. Aí é o caso de Cariacica, de Viana..., não vai dar muito dinheiro. Então, isso é problema deixa lá com o estado. Mas nem eles se interessam. Bem eu soube, a lei está aí, o sistema tá aí, diz a lei que eu posso ser sócio aí, posso decidir em conjunto...

Rose: Isso não temos ainda.

Hernandez: E mais ainda. Foi criado condomínio, Serra passou para o sistema, Cariacica passou para o sistema, foi criado um grupo de gestão. Se reuniram duas ou três vezes, mas os municípios não mandaram... Não. O estado decide tudo..., sim, mas vocês mandam os representantes lá?

Rose lembra que as reuniões do GT Drenagem têm algo em comum com o processo de criação e implantação do Transcol. De fato, representantes políticos de alguns municípios fizeram muita questão de terem participantes nas reuniões, no entanto, a participação efetiva nas reuniões foi pequena ou apenas como ouvintes. As discussões são travadas entre técnicos mais experientes com conhecimento e engajados em assuntos metropolitanos. Principalmente os representantes dos municípios de Vitória, da Serra, de Vila Velha e de Viana, além dos representantes do governo estadual, contribuíram muito com debates para a construção do termo de referência elaborado pelo GT Drenagem. O resultado das reuniões, que culminou na elaboração do termo de referência em 2013, foi saudado por todos os participantes, assim como pelo Grupo Executivo do Comdevit, reunido especialmente para a assinatura do trabalho. Em relação à continuidade do projeto, sua contratação e posterior execução, alguns participantes do grupo de trabalho revelam-se preocupados.

Rose: Rogério, acompanha, que vai ser um retrato do que a gente falou, Rogério. Nós ali do grupo técnico, empenhado e com acordo firmado entre a gente. Acompanha o que vai acontecer com esse termo de referência, num ano político, aonde tem um prazo para colocar em licitação, tem que ter vínculo de recurso, tem que ter financiador, tem que ter não sei o quê. Pode ser que, eu acho que nós não vamos alcançar esses elementos. Esse termo de referência vai ficar ali. Tudo bem, o assunto é necessário e tem urgência e emergência no âmbito estadual. O próximo governo até entrar e pegar esse produto..., ele tá validado, agora, a licitar, se não for através da Cesan, se a Cesan for a licitadora, se a Cesan não for a licitadora. Então, você pode acompanhar isso como um estudo de caso. A alteração do momento político pode fazer com que esse produto não seja validado e se tenha a necessidade de se chamar um outro consultor, para elaborar um outro termo de referência, ou se for a empresa pública Cesan. Mas o fato, nós técnicos, nós técnicos engajados, e quebrando nossas arestas, e participando de forma efetiva, e o produto saiu, tá ali.

Rose faz algumas profecias e é preciso esperar algum tempo para que possam ser confirmadas ou não, dado que o governo Paulo Hartung está ainda em seu início em 2015. De fato, do novo *arranjo político*, a partir deste ano de 2015, dependerá a continuidade da ideia de contratação do Planos de Águas para a região. Desse novo *arranjo político* dependerá também a própria condução do Comdevit. Rose não mostra otimismo em relação à continuidade da elaboração do plano diretor de águas para a região metropolitana, a partir do termo de referência feito pelo GT Drenagem. A julgar pelas “[...] *alterações políticas em curso*”, como diz, e prazos para licitação, o provável é que “[...] *o termo de referência fique ali*”, e posteriormente acabe se contratando outro consultor ou formado outro grupo de trabalho. Considerações análogas também podem ser estabelecidas para o futuro do Comdevit, em que somente decisões tomadas no decorrer do ano de 2015, no sentido de *reativá-lo*, definirão seu futuro. Do resultado do embate entre subjetividades associadas a personalismo, imediatismo, centralismo, e outras associadas à autonomia, à democracia e à cooperação, travado no âmbito de um novo arranjo político que se inicia, depende a gestão metropolitana no espaço social da região de Vitória.

4.6. Capacidade administrativa, planejamento...: “... o problema é de gestão”

Simples assim, é a opinião de Ana Maria. Assim como a *questão política* aparece nas expressões dos sujeitos de pesquisa como fator impactante na gestão metropolitana, o modo de administrar ou a forma de funcionamento da estrutura organizacional nos governos municipais e no governo estadual também contribuem para o comprometimento da administração de problemas metropolitanos. Ana Maria é uma das pessoas que mais enfatizam essa questão e não entende que outros fatores possam comprometer tanto o desenvolvimento da gestão metropolitana. Justamente o contrário. Para ela, comportamentos culturais pessoais e locais que não contribuem para o enfrentamento dos problemas urbanos de âmbito metropolitano são alimentados pela própria falta de gestão. O mau funcionamento da administração pública não decorre apenas de traços culturais tipificados para a conduta do brasileiro, ou de práticas sociais adjetivadas por vocábulos como patrimonialismo, coronelismo, clientelismo, por exemplo, como extensamente estudados por autores nacionais. Na verdade, para Ana Maria, administrações públicas mal estruturadas e sem planos também produzem comportamentos culturais prejudiciais à própria administração pública, produzindo *subjetividades* nocivas à

gestão e à gestão metropolitana. É a estrutura ou a falta de estrutura produzindo modos de agir e de pensar, sugerem suas expressões.

Ana Maria adverte também que a falta desse planejamento vai gerar custos altíssimos no futuro, como no caso da desapropriação de áreas e demolição de construções, cuja edificação poderia ter sido evitada, e não o foram por falta de planejamento. Os problemas acumulados atualmente são os mesmos que não foram enfrentados no passado. O que se investe em planejamento, economiza-se na execução do projeto e nos impactos no futuro, diz Ana Maria. Para ela, se a falta de gestão e planejamento no setor público é uma questão cultural no Brasil, fazendo-se gestão, *muda-se a cultura*, o que não vale apenas para o setor público, mas também para a iniciativa privada, continua. Ana Maria acredita na possibilidade de “[...] *produção de novas culturas*”, o que equivale dizer produção de novas subjetividades, a partir de investimento na melhoria da gestão. Para ilustrar a essencialidade da gestão e do planejamento, Ana Maria busca argumentos a partir de seus conhecimentos e de sua experiência como arquiteta.

Ana Maria: Dez por cento, por exemplo, da sua obra, você economiza vinte, trinta. Então se você tiver sem o projeto você vai gastar muito mais do que você gastaria como projeto e a casa, entendeu. Isso é uma questão cultural. Mas o problema mesmo pra mim é de gestão. Que a cultura a gente muda, né.

Ana Maria é uma das participantes do grupo de pesquisa com menos tempo no serviço público no estado do Espírito Santo. Ela passa por algumas questões culturais que considera peculiares ao Brasil, que amadureceu em comparações a partir de sua experiência estudando e trabalhando em outros países. Fala, por exemplo, da surpresa que tem ao ver a dificuldade para que o ônibus funcione sem o cobrador. Ou da dificuldade para que os cartões de ônibus sejam vendidos em bancas de jornais, em farmácias e em outros estabelecimentos comerciais, como acontece, por exemplo, com *chips* para celulares. A venda de cartões para utilização de transporte público é comum em localidades europeias, fala Ana Maria.

Ana Maria: Compra o cartão em qualquer banca de revista. Que é a coisa mais fácil do mundo.

Ana Maria tem visão de que, em determinados casos, *a cultura* pode ser quebrada e *de cima para baixo*, ou a partir da mudança na estrutura, ou por meio de implantação de novos mecanismos de gestão, como no caso do trocador de ônibus, que considera uma questão cultural. Para ela, “[...] *é alguém ir lá e falar, vamos lá e tirar o cobrador de ônibus, e vamos fazer o sistema funcionar de tal forma*”. Trata-se de um exemplo menor, mas retrata bem a ideia de planejamento urbano que conforma a construção das cidades na história, e que vigora

ainda hoje no Brasil e no mundo: o planejamento e a gestão de cima para baixo. Um planejamento baseado em heteronomia.

O caso comentado por Ana Maria é fácil de ser resolvido, do ponto de vista da ideologia liberal e de mercado, mas é delicado do ponto de vista social. A extinção da profissão de trocador no Brasil acarretaria redução de custos às empresas, mas custos sociais também, associados ao desemprego e à própria segurança de usuários e trabalhadores no transporte urbano. Deve-se considerar também a força e resistência dos trabalhadores no setor, por meio de seus sindicatos, a medidas dessa natureza. A questão é mais complexa do que a princípio possa parecer e não cabe aqui desenvolvê-la, mas defender a busca de solução por meio de diálogo, viés abarcado por esta pesquisa. Ana Maria parece pensar o significado de gestão a partir da visão de iniciativa privada, em que não são necessárias discussões horizontais no processo de tomada de decisões, o que não é possível de ocorrer com igual grau de liberdade na administração pública, num ambiente de democracia política. Trata-se de comentários às opiniões de Ana Maria que não entram em discussões entre os diferentes modos de administração em que estão contrapostos interesse público e interesse privado. Entre um modo de agir com visão liberal e outro com visão social. O importante mesmo, na fala de Ana Maria, é que ela percebe a falta de gestão e planejamento urbano, em níveis municipal ou estadual, seja de que modo for. Para ela, a falta de gestão e planejamento ao mesmo tempo em que pode ser visto como decorrente de comportamentos histórico-culturais, também produz modos de agir que não coadunam com o esforço por uma administração pública de boa qualidade.

Fatores externos à administração pública, como características econômicas ou sociais de determinada região, podem comprometer também setores públicos em municípios que fazem parte de uma metrópole. Amauri faz referência à falta de disponibilização de produtos e serviços públicos em bairros mais afastados, para onde vão pessoas *expulsas* de seus locais de origem, em decorrência de obras públicas ou da valorização imobiliária. O que ocorre é que a ocupação dessas áreas mais afastadas, muitas vezes, de forma desordenada, se dá com uma velocidade maior do que seu planejamento por parte dos poderes públicos municipal, estadual ou federal. Essas áreas vão se transformando em periferias metropolitanas, já que as periferias de municípios mais centrais, como Vitória, vão gradativamente sendo ocupadas por habitantes com maior poder aquisitivo.

Amauri: Quer dizer. Então, pensando nisso tudo, dado esse histórico, por exemplo, como é que nós vamos fazer com relação aos médicos. Cariacica não consegue manter médico no quadro. Mas é óbvio.

A questão específica da saúde, enfatizada por Amauri, é consequência dessas transformações. Se as melhores áreas metropolitanas são capazes de absorver a maior parte dos profissionais da área médica, bem como de outras, com a oferta de melhores condições de trabalho e de vida, como fazer com que áreas periféricas metropolitanas possam atrair esses profissionais? Isso sem falar no interior de um estado. O que se constata, como observado por Amauri, é a distribuição de serviços públicos conforme regras de mercado. Profissionais de medicina escolhem trabalhar em locais mais bem estruturados econômica e socialmente, ainda que por salários menores, se necessário for. É comum ler nos jornais anúncios de prefeituras de interior para contratação de profissionais da saúde oferecendo salários atraentes do ponto de vista do mercado, mas ainda assim não encontram esses profissionais, que preferem atuar nos grandes centros, por diferentes motivos.

Amauri. Médico. Então, o que ocorre? Médico daqui pra Vitória a diferença é de dois mil reais de salário. Por mais que tenha um trânsito de quarenta minutos, mas o salário, né, é mobilizador, pra ele fazer esse trajeto, mesmo pra perder quarenta minutos no trânsito todo dia. Mas dois mil reais no salário é muito diferente. Resultado: não vão ter médico aqui.

Rogério: Vitória puxa muito, né.

Amauri: Então como é que..., Vitória, Serra e Vila Velha, eles acabam juntando esses médicos e nós ficamos aqui chupando dedo. Quer dizer, como é que a gente discute essa questão dentro do Comdevit. Eu pessoalmente acho que nós não vamos discutir.

Amauri chama a atenção para problemas em serviços públicos de natureza metropolitana que passam ao largo das discussões entre os administradores públicos na região de Vitória, seja em nível estadual ou municipal. O caso da dificuldade na contratação de médicos, retratado por Amauri, não pode ser considerado exemplo de má gestão ou de falta de recursos financeiros para disponibilização de serviços de saúde à população. Trata-se de um caso exemplar, entre muitos outros, em que o poder público municipal é incapaz de fazer com que comportamentos associados ao interesse privado, ao mercado, se sobreponham ao interesse público. A busca de solução em abrangência metropolitana poderia contribuir para o problema de falta de médicos nas periferias metropolitanas. A administração municipal, por si só, não é capaz de resolver situações como essa, como sugere Amauri. O sentido que parece emergir num conjunto de expressões como as de Geraldo, também de Cariacica, por exemplo, é que a ideia de mercado apresenta-se como força que vai impondo à administração pública consequências nefastas ao seu funcionamento. Como atender o cidadão se uma administração pública municipal não é capaz de atrair médicos, ainda que oferecendo salários compatíveis com o mercado? Parece

relevante então refletir sobre a hegemonia do ideário de mercado na sociedade metropolitana, e sobre consequências sociais que esse ideário produz para a gestão metropolitana.

Afrânio, de Guarapari, também aborda, como Amauri, a incapacidade financeira do município para se organizar administrativamente e para atender às crescentes demandas coletivas por bens e serviços públicos, demandas ocasionadas por atividades empresariais. No caso de Guarapari, Afrânio aborda a atividade do turismo. Guarapari e Cariacica estão entre os municípios no Espírito Santo com menor índice de receita *per capita* e, assim, com menor capacidade para atendimento às demandas por bens e serviços públicos. Tal situação acarreta desequilíbrio crescente em relação aos outros municípios, que não é possível de ser enfrentado apenas por meio de sua administração pública, pois trata-se de problemas de abrangência metropolitana.

Afrânio: Começou isso tudo. Então, até esse momento, houve um crescimento desordenado de tudo que você pode imaginar.

Afrânio já havia comentado sobre o aumento sazonal da população na cidade de Guarapari em períodos de férias, em que a administração municipal não tem capacidade para atender às demandas decorrentes desse fenômeno associado à atividade de turismo. Segundo Afrânio, os recursos públicos arrecadados em decorrência da atividade de turismo não são suficientes para que a administração municipal os retorne à população na forma de bens e serviços públicos. Tampouco o município tem condições de lançar mão de suas receitas ordinárias, ou não sazonais, para enfrentar demandas coletivas decorrentes da atividade de turismo, posto que são insuficientes até mesmo para as demandas cotidianas em períodos fora das temporadas de turismo. Ana Maria passa ao largo dessas questões, e aprofunda suas críticas à falta de gestão, relatando falhas internas na estrutura organizacional que percebe a partir de sua experiência como servidora pública. Trata-se de conversas realizadas em momentos diferentes, mas cujos significados se entrelaçam em configuração subjetiva semelhante. Referem-se a demandas públicas geradas em âmbito de esfera privada ou empresarial, cujos problemas sociais consequentes dessas atividades são postos ao encargo da administração pública. Os tributos gerados por essas atividades não são suficientes para o atendimento dessas demandas, poderia resumir Afrânio. Aliado a esses fatores, há também a má gestão, como insiste Ana Maria.

Rogério: Asfalto mesmo, que é mais barato.

Ana Maria: Exatamente. Então, assim, como que você, numa mesma secretaria, num mesmo lugar, você tem dois técnicos, um trabalhando com um projeto de rua em Vila Velha, outro trabalhando com um projeto de uma rua em Cariacica. Você sabe, como cidadão, que essas duas impermeabilizações vão afetar, vão agravar o problema do município, e os próprios técnicos não conversam, porque não existe esse planejamento

conjunto. Não existe esse pensamento ao longo prazo, entendeu? E outra dificuldade, dentro da própria secretaria, eu trabalhava com mobilidade, e esses convênios trabalhavam com asfaltização de vias. Eu tava conversando com o município de Linhares, por exemplo, que não era bom pra eles asfaltar rua. Enquanto isso, eles tavam com projeto dentro da sala do lado da minha, asfaltando um monte de rua. Entendeu? Então você vê assim a falta de integração entre as áreas do governo estadual...

Ana Maria revela um aspecto que compromete a administração pública em diferentes esferas de governo: sua fragmentação excessiva em ministérios, secretarias, subsecretarias e outros setores, e a falta de integração entre eles. Hermínia, da Serra, e Vanessa, de Vitória, já haviam feito críticas a esse respeito, ao dizerem da incoerência de administrar isoladamente áreas convergentes, como drenagem, água, saneamento e resíduos sólidos. Ao contratarem, por exemplo, empresa para fazer limpeza de bueiros, seus trabalhadores não farão limpeza ao redor, caso esse trabalho não esteja especificamente detalhado em contrato, como exemplificou Hermínia. Se os termos do contrato especificaram apenas a limpeza do bueiro, o lixo acumulado em volta do bueiro, que novamente o entupirá na próxima chuva, continuará no mesmo lugar.

A situação exposta por Ana Maria é parecida, pois ao mesmo tempo em que está se combatendo a *asfaltização*, como diz, em determinada cidade, seu setor ou outro setor vizinho está aprovando projeto de *asfaltização* em áreas com características idênticas em outro município. Trata-se de exemplo em que o próprio governo estadual não consegue padronizar procedimentos e ações para uma mesma situação. Em nível metropolitano, na relação entre os prefeitos, o problema da falta de padronização se agrava. Na falta de um *poder metropolitano*, a padronização deveria partir de ação conjunta entre eles e seus técnicos envolvidos no assunto. Mas trata-se de barreiras quase intransponíveis, na opinião de Ana Maria. Barreira no campo da gestão.

Rogério: Agora, no nível de governo estadual ele não faz essa obrigação, que era dele, no nível constitucional, digo, que era de dá arranjo pra gestão metropolitana. Agora, os políticos, os prefeitos, eles não procuram também conversar um com o outro, se entenderem?

Ana Maria: Não.

Rogério: Deixa isso pra lá, né.

Ana Maria: É. Porque vai dificultar a vida dele, né. No momento em que eles tentam conversar com alguém vai dificultar a vida deles, né. Então, entre você conversar, você aceitar que o seu município, aquele que votou em você, quer que você asfalte uma rua, e você conversar com o município do lado, de que aquela asfaltização, vai afetar, você vai responder o que primeiro?

Ana Maria considera a importância de uma secretaria estadual voltada a iniciativas de desenvolvimento metropolitano, como a Sedurb, mas comenta a falta de integração da secretaria com outras que cuidam de assuntos idênticos ou próximos aos dela. Comenta sobre a secretaria de transportes, que cuida de um dos serviços públicos mais importantes para a região metropolitana. No entanto, parece não haver integração suficiente com a de desenvolvimento urbano, que também trata de questões relativas ao transporte público. Para ela, a Sedurb, pela importância que tem na administração estadual, deveria ter estrutura organizacional mais abrangente e mais definida, e melhor integrada a outras secretarias.

Ana Maria: Então, por exemplo, enquanto eu tava numa subsecretaria que tava..., que trabalhava com mobilidade urbana, com drenagem e tal, tinha uma ... que tava asfaltando via. Que devia tá conversando comigo, entendeu? Então não tem essa conversa interna dentro da própria Sedurb. Que é pra mim, pro meu entendimento, uma secretaria muito importante...

Rogério: Claro.

Ana Maria: ... pro desenvolvimento da cidade. Muito importante. E não tem uma conversa entre a Sedurb e a Setop. Não tem integração.

Ou seja, ao governo do estado cabe administrar bens e serviços públicos essenciais na região metropolitana, como lembra Ana Maria, porém, não tem estrutura organizacional adequada para essa função. Sua estrutura organizacional aparentemente está moldada para um tempo em que problemas urbanos podiam ser administrados isoladamente, quer dizer, moldada para uma época em que a região metropolitana de Vitória não configurava um aglomerado de pessoas tão denso e unificado como hoje. Uma estrutura organizacional com várias sobreposições de funções em diferentes órgãos, como bem exemplifica Amanda e outros participantes de pesquisa.

Ana Maria: Então não tinha essa conversa, entre..., dentro da própria secretaria, entre as secretarias, e menos ainda do município com o outro, entendeu?

Rogério: Pois é, e aí não tem jeito. Do município pro estado, aí só quando o estado procura fazer isso, né.

Ana Maria: Mas aí, por exemplo, desculpa interromper, essa questão, muitas vezes o município procura o estado, mas como o estado não tem esse planejamento, o estado investe sem saber o que realmente vai ser daquilo. Por exemplo, construir uma casa, coisa que eu brigava muito. Constrói através do ..., tipo minha casa minha vida, um tipo do estado, né. Ele constrói casas num lugar que não tem vias ainda. E depois vai gerar um problema pra o próprio estado porque não vai ter drenagem, as casas vão alagar, entendeu, enfim, uma série de ...

Novamente o problema de habitação retorna nas expressões de Ana Maria, porém, indiretamente, suas críticas não atingem diretamente um programa de habitação específico,

como o *Minha Casa, Minha Vida*, do governo federal. Suas críticas estão direcionadas à forma como são decididos os programas, de cima para baixo, sem que haja integração entre os diferentes órgãos das diferentes esferas de governo envolvidos. Em algumas expressões de Ana Maria, é possível entrever disputas por poder para administração de determinados setores. De fato, é razoável pensar que, no caso de falta de integração entre pessoas de duas secretarias com objetivos afins, como a de desenvolvimento urbano e a de transportes, por exemplo, abre-se a possibilidade de geração de um campo de disputas intensas pelo controle de uma área de atuação. Uma secretaria estadual responsável pela administração do transporte público, por exemplo, exerce poder considerável na região metropolitana, já que a mobilidade urbana é problema que pauta cada vez mais as discussões em nível metropolitano. De seu lado, uma secretaria de desenvolvimento urbano abrange o planejamento de serviços metropolitanos essenciais, entre os principais, o de transporte público. Ou seja, a sobreposição de funções, apenas para citar o exemplo da área de transporte público, é óbvia, e essa divisão de responsabilidades idênticas ou assemelhadas entre dois órgãos é campo aberto para geração de disputas e conflitos que, por sua vez, vão gerar conflitos maiores no nível da representação política.

Em Amanda, de Fundão, como em outros entrevistados, essa separação entre a política, representada pelo prefeito e pelo governador, e a administração, representada pelo servidor público, o *técnico*, aparece com relevo. Esse simbolismo, qual um modo de pensar e de agir, remete a uma pergunta recorrente nos inícios das teorias da administração pública, assim formulada, por exemplo, por Denhardt (2012, p. 67): “[...] como a dicotomia entre a administração e política ganhou sua notável força simbólica, e ainda, mais pontualmente, como ela continua a nortear o estudo da administração pública?” Entre as possíveis respostas, uma se apresenta adequada às reflexões de Amanda, a de Svara (2001), que recorre ao conceito de *complementaridade* para defender alternativa à dicotomia entre política e administração, sugerindo que políticos e gestores públicos precisam trabalhar juntos em busca de boa governança. Tese formulada por Amanda a partir de sua atuação no *chão da fábrica* na administração pública, especialmente.

A complementaridade reconhece a interdependência e a influência recíproca entre funcionários eleitos e administradores [...], que mantêm papéis distintos, com base em suas perspectivas e valores singulares e nas diferenças em suas funções formais, mas as funções exercidas por eles necessariamente se sobrepõem (SVARA, 2001, p. 179).

Essa dicotomia tem origem em primórdios das teorias de administração pública, nos Estados Unidos, por volta do início do século XX, tendo como ponto de partida debates bem anteriores, na passagem do século XVIII para o XIX, entre Alexander Hamilton, que defendia uma administração pública centralizada num poder executivo forte, e Thomas Jefferson, “[...] que observava que o problema da administração e da organização estava diretamente ligado ao problema da extensão da noção de democracia” (DENHARDT, 2012, p. 57). Entretanto, esse sentido, caracterizado pela dicotomia entre administração pública e política, está incisivamente representada na “[...] famosa distinção que Wilson (1887) estabeleceu entre política e administração” (DENHARDT, 2012, p. 57):

A administração se encontra fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela manipule seus cargos (WILSON, 1887, p. 210).

Muitas dessas reflexões iniciais das teorias da administração pública estão no centro dos debates até os dias atuais. Por exemplo, correntes mais próximas aos ideais liberais são confrontadas por outras mais próximas a concepções sociais. A concepção da administração pública como negócio, pensada por Wilson (1887), deriva narrativas ainda mais radicais liberais, como as de que a administração pública pode e deve funcionar com base em princípios da iniciativa privada. Trata-se de corrente forte de pensamento na administração pública, que ganha robustez principalmente a partir dos governos Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, e chega ao Brasil nos anos 1990, na administração do presidente Fernando Henrique Cardoso, principalmente. Denominações como *A Nova Administração Pública*, ou *Choque de Gestão*, são comumente usados para caracterizar e difundir esse modo de pensar e agir na gestão pública. As expressões de Amanda não avançam em detalhes nessas dicotomias e em suas derivações, mas a dicotomia política e administração aparece com relevo nas discussões sobre a gestão de problemas metropolitanos ou sobre o funcionamento do arranjo de gestão metropolitana em Vitória.

Na prática, há uma diferença básica entre representantes políticos, *os políticos*, e servidores públicos, *os técnicos*, que se refere à continuidade. Como revelou Délio, no primeiro ano de mandato, o representante político eleito faz o diagnóstico, ou seja, procura entender o funcionamento da *casa*, da *máquina pública* que dirige. Por sua vez, há relativa paralisia da *máquina*, à espera de que os novos administradores políticos a entendam e a coloquem para funcionar, como tangenciou Hermínia. Vanessa cita um dos poucos exemplos em que um

representante político, em início de mandato, parou para pensar na mudança de estrutura para o enfrentamento de determinado problema urbano, com vistas a obtenção de resultados em médio e longo prazo.

Vanessa: Na primeira gestão do Coser, no primeiro mês, eles separaram a drenagem dos demais projetos complementares. Foi o prefeito que fez, foi ótimo, porque a gente começou a focar na drenagem, a se organizar. Então, a gente precisa de quê, de um plano diretor. O plano queria transformar essa gerência numa subsecretaria, não transformou. Na verdade, assim, por falta de profissionais. Na época quando foi criada essa estrutura aqui, foi pensado em fazer duas gerências. Uma de plano e projetos e outra de execução de obras. E nós não conseguimos separar. Porque não tem profissionais em quantidade. Se você separar...

Pensar em médio e longo prazo é caro ao representante político, sugere Hermínia. Daí, um novo sentido parece surgir em suas expressões: *“Eu sei porque. Eles querem respostas imediatas”*. Hermínia é enfática ao opinar sobre a dificuldade que políticos na região metropolitana têm para conversarem sobre problemas comuns metropolitanos. Para ela, políticos geralmente querem respostas imediatas e algumas questões não o são, como é o caso, por exemplo, da área de saneamento. Representantes políticos, diferentemente dos *técnicos*, ficam pouco tempo na administração pública. Ademais, a falta de ações suficientes para enfrentamento dos problemas ao longo de anos, ou décadas, leva ao acúmulo de problemas que vão ficando cada vez mais difíceis de serem resolvidos ou contornados. Ou seja, de um lado, o prefeito ou o governador precisa resolver muitos problemas em pouco tempo. De outro, há problemas em demasia que requerem soluções de longo prazo.

A tônica nos últimos anos, por parte de setores dos governos estadual e municipal, por exemplo, na área de drenagem, tem sido a gestão de crises. Notam-se, a cada ano, preparativos antecipados para épocas de chuvas, a partir da previsão de que os problemas decorrentes de enchentes serão realidade, algo que não se via em épocas recentes. Há incerteza apenas na dimensão do problema, proporcionando oportunidade para criação de mais uma secretaria: uma espécie de secretaria de crises. Vila Velha estava tomando decisões administrativas nesse sentido, quando da conversa com Delio. O imediatismo, a que se refere Hermínia, pode ser num período de tempo de anos, mas também de meses ou dias. *“Tudo é para ontem”*, reclama Hermínia. Mas Hermínia se refere, principalmente, a retornos políticos imediatos, decorrentes principalmente de inauguração de obras públicas, notadamente nas áreas de educação e saúde. No colégio, no hospital, vai estar permanentemente a placa com os nomes de quem inaugurou a obra. Para Amauri e Geraldo, o problema agora é como contratar o médico.

Hermínia: No saneamento eu não tenho nada imediato. Mas uma creche eu construo em doze meses. E coloco gente lá, e coloco funcionário. E eu apareço mais com a creche.

O que Hermínia quer dizer é que investimentos em saneamento, por exemplo, requerem acordos maiores, planejamento de longo prazo, cujos resultados ultrapassaram os mandatos daqueles que deram início a esses projetos e que serão inaugurados em outro. O imediatismo se refere a entregar obras começadas em outros governos ou, então, iniciar obras que possam ser concluídas dentro de um mesmo mandato. O imediatismo, então, pode ser visto como parte de um modo de pensar e agir por parte dos representantes políticos que prejudica a administração pública e o planejamento urbano, acarretando impactos significativos à gestão metropolitana. Municípios menores são os mais atingidos no enfrentamento de problemas de dimensão metropolitana. É o que sugere Hermínia, da Serra, ao lembrar dificuldades enfrentadas por outro município, o de Viana, para encarar problemas como construções desordenadas, enchentes, saneamento, proteção ao meio ambiente, entre outros. Expressões de Franciele, de Viana, procuram explicar essa dificuldade para tratar desses problemas.

Franciele: É que às vezes não têm nem quadro de pessoal suficiente para enfrentar os problemas, e mais, mesmo quanto têm, os problemas são enormes para dar conta. Por isso, a liderança exercida pelo governo estadual é fundamental.

Como exemplo, ela fala dos trabalhos do GT Drenagem, em que a combinação participação dos municípios e apoio do governo estadual e, ainda, a participação direta da companhia de saneamento do estado, a Cesan, foram fundamentais para o êxito dos trabalhos. Lúcio também concorda com Franciele sobre o apoio que a prefeitura de Viana, onde atuam, vem dando para que participem das reuniões do GT Drenagem. O interesse dos prefeitos em participar tem bons motivos, pois, uma vez elaborado, haverá uma gestão em âmbito metropolitano para a área da drenagem, que repercutirá na gestão ambiental, dos resíduos sólidos e do saneamento, entre outras.

Opinião parecida tem Mário, de Vitória, para quem é preciso sempre alguém com iniciativa “[...] *para puxar, para resolver*”, pois de outro jeito “[...] *nada acontecerá*”. Para ele, reuniões como as do GT Drenagem sempre são encaminhadas pelo governo do estado e acabam ficando na dependência dele. Algo parecido com o que acontece com o Comdevit, diz. Hermínia fala da dificuldade na obtenção de uma participação equilibrada entre os municípios nos grupos de trabalho no Comdevit, devido, em parte, à própria dificuldade deles em contar com pessoas capacitadas em determinados assuntos. Se há essa dificuldade em assuntos específicos com a participação de técnicos, “[...] *imagine juntar outros assuntos*”, diz Hermínia. Imagine a

dificuldade para manutenção de diálogo no âmbito do Comdevit, onde assuntos são mais complexos, mais profundos e requerem consenso entre municípios e estado, sugere.

Hermínia: Eu participei. Eu sou representante do Comdevit. Serra, né, dentro do Comdevit. Represento drenagem e resíduos. Drenagem tentou se reunir, em um ano, não sei se você lembra dessa discussão, e não foi à frente. E eu, no resíduo, o grupo resíduo sempre esteve coeso ali. O grupo de resíduo sempre foi mais articulado do que esse grupo de drenagem.

Entre os participantes do grupo de pesquisa, Délio, de Vila Velha, pode ser considerado um dos mais experientes e entendidos em temas metropolitanos, nas áreas de parcelamento de solo, drenagem e saneamento. Ao falar sobre fatores impactantes na gestão metropolitana, ele volta suas reflexões para a administração interna da prefeitura, ou das prefeituras, e é enfático ao mencionar a palavra planejamento. *“Não é diferente não. Você montar um planejamento e conseguir que ele se torne um planejamento estratégico, pra atender toda população”*, diz.

Para ilustrar sua opinião, ele cita o Plano Diretor Urbano da cidade de Vila Velha, parado na justiça, avançando um pouco aqui e ali, qual acontece em muitos municípios. Por isso, ele fala da importância de um plano como o que está sendo elaborado pelo GT Drenagem, porque, ao tratar de drenagem, trata-se de bacias, e as divisas políticas não obedecem às divisas hidrológicas e vice-versa. O que ocorre num rio num município acarretará consequências em outros municípios, de forma que é impossível que um município isoladamente tente solucionar problemas dessa natureza. A solução, então, passa por gestão e planejamento em âmbito metropolitano, com recursos federais e estaduais, principalmente, já que os orçamentos municipais são insuficientes para investimentos magnânicos na região metropolitana. Isso é imprescindível para lidar com um problema grave como o da drenagem, mas pode ser analogamente estendido para qualquer outro problema de natureza metropolitana.

Délio: Vitória conseguiu avançar. Colocou lá elevatórias, o prefeito, fez galeria, e tá fazendo muito obra, agora Vila Velha não tem isso. Cariacica muito pouco. Viana, muito menos. Serra, agora é que tá fazendo alguma coisa. Então, essa coisa aí, esse bolo, essa visão metropolitana, que, são cidades que são, são cidades que, como se diz, você respeita as divisas políticas, mas as divisas políticas, você mora em Vitória, esses problemas são comuns, agora, eles são tratados separadamente.

Existem intervenções que também extrapolam o planejamento urbano, por exemplo, as decorrentes de pressões exercidas por setores da iniciativa privada cujos interesses se sobrepõem aos da administração pública. Délio fala da época em que esteve no município de Cariacica, quando fez questionamentos no parcelamento do solo municipal. Segundo ele, de cinquenta itens analisados, foram reprovados ou questionados vinte e quatro e tratava-se de

itens cruciais para a qualidade do parcelamento do solo. O fato é que o parcelamento foi aprovado pelo governo municipal sem que sequer um item reprovado ou questionado fosse levado em consideração. “*Se você não faz a gestão metropolitana, o empresário imobiliário o faz por você. Fica tranquilo*”, como sugere Olavo. Claro que no início as pessoas ficam contentes, comenta Délio, os representantes políticos ficam bem, mas aos médio e longo prazos, problemas com mobilidade urbana, com drenagem, com saneamento e muitos outros, começam a aparecer, e os gastos públicos para enfrentar esses problemas são enormes e nem sempre podem ser resolvidos, como sugerem algumas expressões de Délio.

Délio: A princípio, o cara ficou bem, e daqui a pouco. Daqui a alguns anos. Problema de mobilidade, problema de drenagem, eu tenho certeza de que está acontecendo tudo lá. Não foi implantado do jeito que deveria ser. A geometria que conceberam lá, não é adequada àquele local. Teria que ser mudada obedecendo algumas regras básicas de preservação. Você vê o seguinte, hoje os municípios estão aí correndo atrás de áreas de risco. Mas será que você não pode identificar essas áreas de risco antes de você implantar sua casa? Cadê o planejamento? Cadê o conhecimento? Olha aqui! Isso aqui é o rio San... rio Jucu. Qual a política que nós temos aqui para manuseamento do rio Jucu? Ele entra Vila Velha e é enviado aí, pro buraco, sai pro mar. Joga fora, pô. Será que não vai dar uma estiagem aí em cima, e nós que servimos dessa água, vai pra onde agora? Isso aqui não é só a cidade. Nós temos que planejar o todo como um todo. E se acabar aqui? São Paulo vive uma situação dessa aí. Hoje nós estamos captando água aí, nos limites da legislação. Nos-li-mi-tes-da-le-gis-la-ção. Tá? Vinte, nós só podemos tirar cinco. Aí, já é praticado isso. Estamos tirando cinco com o limite.

Rogério: Aqui a gente não experimenta essas estiagens mais feias.

Délio: Mas isso vai acontecer. Em São Paulo, também não acontecia não. Elas são cíclicas. Você entendeu? Então isso aí faz parte de um planejamento da cidade. Cidade, onde nós..., aonde você poderia ter uma cidade dentro de um rio, igual Marechal Floriano? Você viu lá, Marechal Floriano?

Marechal Floriano é uma cidade localizada a poucos quilômetros da região metropolitana, no início das montanhas. A cidade cresceu e está crescendo literalmente dentro do rio, como diz Délio. Por sua proximidade com os municípios da região metropolitana de Vitória, os problemas que vem enfrentando acarretam consequências para a região de Vitória. Por isso o questionamento feito por Hernandez a respeito do que vem a ser uma região metropolitana. Se for considerada região metropolitana uma zona geográfica de interferência da metrópole, ela ultrapassaria hoje muito além dos sete municípios. O município de Marechal Floriano, então, deveria fazer parte da região, pois o rio que o atravessa chega aos municípios centrais da região metropolitana de Vitória. Problemas graves que afetam municípios vizinhos, considerados não integrantes da região metropolitana, podem afetá-la diretamente. Hermínia volta a tocar nas consequências que a falta de estrutura administrativa e a ausência de experiências para elaboração de planos e projetos acarreta ao município.

Hermínia: E outra coisa, Rogério, a teoria da drenagem é que você vai ver a importância, fazer e tal. Mas olha só, e por que que resíduo e drenagem são primos irmãos? Porque nos editais de resíduos meus, por exemplo, eu tenho varrição na rua, eu não coloquei no meu edital de licitação que o gari que tá varrendo a rua ele poderia abrir as tampas de bueiro e fazer uma pequena limpeza aqui, pra melhorar...

Rogério: É...

Hermínia: E ele não faz, porque não tá previsto no contrato. Eu não pensei nisso antes. Eu não, o Brasil todo não pensou nisso antes. Entendeu. Ai quem é que vai tratar dessa limpeza? Aí tem que ter um outro contrato, né, que é de drenagem e galeria, que tem que vir pra cá.

Rogério: Difícil...

Hermínia: Porque eu também sou da área ambiental, né, sou civil com mestrado em ambiental, então acaba que eu fiquei com água, esgoto, resíduo e drenagem. Por questão do planejamento, da política na área.

Mas para além das áreas mencionadas por Hermínia, é possível perceber também que algumas temáticas com abrangência maior, como a segurança, por exemplo, começam a ter tratamento cada vez mais municipalizado, com a criação de guardas municipais e outros organismos. Decisões nesse sentido contribuem para gerar desequilíbrios sociais no que tange à prestação de serviços públicos na metrópole, pois a qualidade desses serviços depende da capacidade de investimentos do município num determinado setor. Vitória tem recursos suficientes para contratar, capacitar e equipar suas equipes de trânsito, de guardas, de salva-vidas e muitas outras. Contudo, outros municípios tem menos condições, outros praticamente nenhuma. O resultado é uma metrópole partida entre habitantes com acesso a serviços e produtos públicos de qualidade e outros não, mas pessoas pertencentes a um mesmo espaço social urbano: a metrópole. Algo como já acontece com as áreas de saúde e educação, em que administrações municipais com maior capacidade para contratação de médicos e professores, e para pagar melhores salários, conseguem eficácia maior do que municípios com menos capacidade financeira e administrativa. A criação de guardas-municipais é um caso típico de como decisões para enfrentamento de problemas de abrangência metropolitana. Tomadas em nível municipal, decisões nesse sentido vão de encontro ao sentido de construção de uma gestão metropolitana capaz de enfrentar problemas que extrapolam os limites municipais e qualquer capacidade administrativa municipal para confrontar esses problemas. Como é possível enfrentar um problema tão grave como o da violência e da *insegurança* pública, que assola metrópoles brasileiras, especialmente a de Vitória, uma das mais violentas do Brasil, por meio de ações fragmentadas em âmbito municipal?

O caso dos médicos de Cariacica, citado por Amauri e por Geraldo, é exemplar nesse sentido. Amauri ponderou muito bem essa situação ao relatar a dificuldade na contratação de médicos em Cariacica, por não ter a administração pública meios para oferecer condições salariais e de trabalho equivalentes ao que outros municípios oferecem, principalmente Vitória. Alguns participantes do grupo de pesquisa, como Hermínia, por exemplo, desenvolvem essas reflexões estabelecendo comparações com suas áreas, com vistas a compreender por que as discussões e ações no seu campo de trabalho não acompanham o desenvolvimento que acontece em outras áreas. Por que, por exemplo, as ações na área de saúde acontecem com maior velocidade ou, ao menos, parecem acontecer, do que na área de drenagem, por exemplo?

Hermínia: Sofrem mais pressão, você tem mais verba pra exames, pra remédios, você tem apoio financeiro pros venenos da zoonose. Você tem apoio financeiro para automóveis da dengue, veneno, você tem apoio financeiro pra treinamento. Porque senão o SUS não funciona se não tiver isso. E nós não temos um SUS do saneamento. Acho que uma próxima pesquisa de doutorado seria essa, assim, lá na saúde você tem um SUS, que é um Sistema Único de Saúde, você tem uma agência, a Anvisa, né, que tá em cima, regulando tudo. Você tem o Ministério da Saúde, que faz a ponte disso tudo e, quem é? Hoje, lá no federal, você tem lá o Ministério das Cidades que briga com o Ministério do Meio Ambiente. Como que você quer, que esse negócio, pra, pra, que no município funcione melhor, sendo que uma hora você capta recurso aqui, outra hora você capta recurso aqui, tem resíduo sólido aqui, tem resíduo sólido aqui, e entre eles não combinam. É diferente da saúde. Porque eles já estão nessa luta há muito tempo, vamos combinar também, né? A parte de controle social deles é muito mais forte. A gente que pensa gestão pública, qual o modelo que a gente vai usar no saneamento? A gente não pensa essa questão.

Rogério: Você pretende levar isso pro doutorado?

Hermínia: Assim, eu pretendo levar, pretendo continuar dentro do resíduo. Eu acho que a gente tem que avançar muito ainda nesse resíduo. Não tem como eu conseguir sucesso se eu não pensar de forma metropolitana. Porque eu preciso ganhar em quantidade.

Rogério: Sem essa visão metropolitana, fica muito caro. Pois é. Eu saí de lá, da entrevista com a Flaviana, fui pro ponto, e duas pessoas conversando, é absurdo, pagar dois e cinquenta num ônibus em Vitória, pra andar pouco, e o mesmo no Transcol, pra andar muito mais. É muito caro a passagem aqui em Vitória. Você anda alguns pontos e paga o mesmo.

Hermínia descarrega sua indignação pela forma isolada com que são tratados alguns assuntos, gerando ineficiência e altos gastos públicos. Muitos assuntos, para ela, simplesmente são inviáveis de serem tratados dentro dos limites do município, e os casos são inúmeros. Cita, por exemplo, o grave problema do resíduo produzido pela construção civil. “O que fazer com esse resíduo? Compostagem?”, ironiza. É preciso pensar conjuntamente em solução para esse tipo de problema, como diz: “*Eu preciso da região metropolitana pra gente pensar. Mas não, a gente não consegue pensar junto!*”. Amanda também mostra sua indignação com a desconsideração da administração pública com problemas como o do lixo. A aprovação da lei

de resíduos sólidos no Brasil, há quatro anos, em 2010, ainda não foi capaz de chamar a atenção para a urgência do tema. Amanda lembra a discussão de temas, em câmaras técnicas do Comdevit, que não são discutidos na administração municipal. Cita, por exemplo, o registro da construção civil: “— *A gente já referenciou acho que cento e oitenta pontos, entendeu, de lançamento do meio regular*”, diz. Apesar de estar trabalhando na prefeitura de Fundão, frequentemente Amanda cita a prefeitura de Vila Velha, por onde passou.

Amanda: E é muito carroceiro, em relação ao dreno, e tal, e todo mundo vê que o despejo é feito de madrugada, à noite, até mesmo de dia, porque Vila Velha é enorme, você não tem como..., não vai ter como ter fiscal cobrindo o município inteiro. Tem zona rural, tem a grande Terra Vermelha, tem aquela parte toda ali do Vale Encantado, que não tem muito movimento, que não é muito habitado ainda, todo mundo sabe que o pessoal atravessa de Cariacica pra jogar em Vila Velha. Pessoal vem de Vitória pra jogar em Vila Velha. Então tudo a gente discutia e tal. Aqui em Fundão eu acho bem interessante, quando eu cheguei aqui, por ser outra realidade, totalmente diferente, a prefeitura ela tem caçamba, estacionária, e o cidadão liga e pede.

Rogério: E ela cede...

Amanda: Aí ela cede, gratuitamente. Você agenda, ou nem precisa agendar, dependendo da demanda. Ele entrega a caçamba, fica dois ou três dias, depois a prefeitura busca.

Amanda descreve uma solução que considera original, adotada pela prefeita de Fundão, na tentativa de enfrentar o problema dos resíduos produzidos pelo setor de construção civil. O serviço é terceirizado e os resíduos são levados para aterros licenciados. Resíduos mais limpos servem como aterro. Um exemplo que vem de um município que faz parte da região metropolitana de Vitória, mais afastado um pouco, e pequeno se comparados com Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica. No entanto, para ela, esse tipo de solução é inviável para municípios maiores, onde somente soluções que integrem os municípios da região metropolitana poderão ser eficientes. Enquanto isso, o lixo produzido nas construções será descartado em algum lugar, seja por caminhões ou carroças particulares, de forma desordenada, para locais ainda não muito habitados. A fiscalização desse tipo de irregularidade é tarefa difícil para municípios grandes. Os exemplos dados por Amanda e Hermínia demonstram o quanto é preciso avançar na gestão metropolitana na região de Vitória em algumas áreas específicas. Dá também ideia da situação num país como o Brasil, já que o estágio do arranjo de gestão metropolitana de Vitória pode ser considerado avançado, como diz Adelson, se comparado ao de muitas metrópoles brasileiras.

O que se pode observar é relativo esgarçamento de vários setores da administração pública municipal, que simplesmente não conseguem dar conta de problemas de grandeza metropolitana. Observa-se a gradativa impossibilidade de estruturar setores como o da

drenagem, por exemplo, em âmbito municipal, pois a dimensão do problema ultrapassa o potencial administrativo da prefeitura. Da questão do resíduo produzido pela atividade de construção civil, Amanda passa para o transporte urbano. O Transcol vai até o último bairro do município da Serra, mas as administrações municipais de Fundão nunca conseguiram convencimento no governo estadual para que ele ultrapassasse a fronteira com o município de Fundão. O transporte do município para a região metropolitana, da qual Fundão faz parte, é feito por meio de empresas de transporte intermunicipal, incoerência que a prefeita atual está tentando superar. Ou seja, numa região metropolitana em que existe o transporte em nível metropolitano implantado, no caso, o Transcol, um município que faz parte da região, Fundão, não é atendido por esse serviço *metropolitano*.

Amanda: Eu acho que é porque a demanda é baixa. Eu acho que seria uma demanda baixa. Primeiro tinha a questão do terminal, Laranjeiras ficaria muito longe, agora já tem o de Jacaraípe. Mas o de Jacaraípe atende Praia Grande, né. E não, sei, tipo assim, são mais vinte, ou trinta quilômetros, talvez pra pegar uma demanda pequena. Não sei.

Aqui o que se observa é o inverso. O município de Fundão cada vez mais se torna um município, de fato, metropolitano. No entanto, como não tem capacidade de gestão sobre o transporte em nível metropolitano, seus habitantes ficam privados desse serviço. O motivo, também comentado por outros participantes da pesquisa, é a inviabilidade econômica de se levar o Transcol até Fundão. Novamente, outra barreira intransponível para o órgão responsável pelo transporte urbano na cidade. Os moradores de Fundão ficam, assim, privados de transporte público em nível metropolitano. Amanda chama a atenção para o fato de que a mobilidade urbana é um tema muito recente na região metropolitana de Vitória: “— *Começou a ser discutido agora*”, diz ela. Ela fala que, por sua importância, o tema já deveria ter sido discutido com profundidade desde o início da operação da Terceira Ponte, que liga Vitória a Vila Velha, em 1989. Para ter uma ideia do agravamento do problema, em seu início, circulavam pela Terceira Ponte aproximadamente doze mil veículos diariamente. Atualmente, vinte e cinco anos depois, esse número já se aproxima de cem mil.

Amanda: Desde que se..., eu acho que quando a terceira ponte ficou pronta, ela já não atendia mais, ela já não era mais ótima pra situação. Mas quando ela ficou pronta, já tinha que ser começado a pensar em outra coisa. Ela só tem duas faixas, ela não tem acostamento. E pelo tempo que demorou, quando inaugurou, tinha que ser igual carnaval, já tinha que programar outra. Sabia que ia saturar. E viu como foi difícil, como demorou e o pessoal já tinha que ter se mexido sobre isso. Outra situação é o aquaviário. Casagrande prometeu que ia inaugurar em abril.

Amanda *viaja* de Fundão e continua comentando sobre soluções metropolitanas, passando por barcas, catamarãs, balsas. Também lembra a ideia de metrô de superfície, dada pelo prefeito de Vitória na época, João Cozer, cujo tema acabou se transformando em disputa política entre ele e o governador Paulo Hartung, há aproximadamente quatro anos. Paulo Hartung, em seguida, propôs a construção de um túnel, passando pela baía marítima entre Vitória e Vila Velha. Contudo, são discussões isoladas, lançadas por um ou outro representante político municipal ou estadual, que parecem mais contrapontos lançados por adversários políticos, para chamarem a atenção de eleitores, do que projetos nascidos de conversas e entendimentos entre os diferentes representantes políticos interessados nos problemas comuns metropolitanos. “*O político precisa deixar sua marca*”, como disse Hermínia. Enfim, ambos os projetos definham, pois, caso um fosse implantado, levaria a marca pessoal de seu mentor. O projeto *perdedor*, marcaria, do mesmo modo, o político que o idealizou. Assim, ao final, muitas ideias análogas acabam sucumbindo, as conversas são postergadas e os problemas na metrópole agravados, como sugere Amanda.

Amanda: E o metrô de superfície, que Paulo Hartung teve que enfiar guela abaixo, João Cozer e Paulo Hartung, que não saiu... também não saiu...

Afrânio toca na questão dos resíduos sólidos e lembra que o problema vem sendo enfrentado pelo governo estadual, desde o ano de 2008, por meio do projeto Espírito Santo sem Lixão. A meta estabelecida é que o Espírito Santo não tivesse os chamados *lixões* até o ano de 2014 e que conseguisse dar destinação adequada a todo o lixo produzido no estado em aterros sanitários. Afrânio lembra ter participado dessas reuniões, pois trata-se de solução que interessa muito ao seu município: Guarapari. O problema, argumenta, é que os custos para envio dos resíduos sólidos para os aterros sanitários são muito altos, agravados mais ainda em municípios com as características de Guarapari, com aumento significativo de população em épocas de turismo.

Afrânio: Porque hoje, o grande empecilho é o custo. Igual Guarapari, chega no verão, nós temos essa quantidade de gente que vem pra cá. Então, um consumo muito grande..., de coco, um grande empecilho nosso. Então, que que acontecia? O Ministério Público obriga você dar destinação adequada aos resíduos de coco. Guarapari pegava esse coco, a princípio é só pegar e levar para a CRTVV, em Vila Velha. Então, vamos dizer que o custo do coco...

O custo é muito alto, reclama Afrânio, bem como para outros municípios, alguns que inclusive continuam com seus *lixões*, por não terem como arcar com os custos. Como o valor cobrado pelo aterro sanitário é por peso de resíduo sólido, a administração municipal resolveu acomodar esse resíduo de coco num terreno, a fim de que ele diminuísse o peso depois de seco. “*E mesmo*

assim o Ministério Público dava em cima”, diz. Foi preciso pensar numa solução mais engenhosa ainda, um projeto em convênio com uma empresa em um município vizinho, a Samarco, de Anchieta. Por meio desse convênio, a prefeitura adquiriu uma máquina para desintegrar o coco, que é transformado numa espécie de massa de pó e distribuído para agricultores familiares para usarem como compostagem.

Rogério: É queimado...

Afrânio: Não. Não. Não. Ele é..., ele é moído. Desintegrado mesmo, vira uma massa ali, um pó, um composto. Esse composto, a gente fez um cadastramento dos agricultores familiares de Guarapari, ele é distribuído pra esse agricultores familiares para usar como compostagem. E hoje a própria Samarco já está interessada em pegar esse material aí. Tanto esse material moído, quanto o in natura, ele está levando lá e fazendo teste, pra levar pros fornos dele lá. Inclusive vão pagar o município também.

Contudo, no que tange a outros tipos de resíduos, Afrânio fala também que não é viável para o município de Guarapari fazer parte do projeto Espírito Santo sem Lixão por causa dos altos custos para o município. Afrânio participou da reunião na implantação do projeto, em 2008, quando foi assinado pelos representantes dos municípios. Guarapari, porém, optou por não assinar, “[...] *porque era inviável pro município*”, diz.

Rogério: Porque tinha que contribuir?

Afrânio: Não. Porque hoje o município tem um transbordo. É um local onde o lixo vai e depois é levado pro aterro sanitário. Pra gente é muito mais barato levar pra esse transbordo que é dentro do município aqui, depois levar pra Vila Velha, do que, por exemplo, levar para Cachoeiro. Se fizer a parte da região sul, aqui, de repente o aterro sanitário seja em Cachoeiro. Aí ficou mais caro para o município. A gente provou tecnicamente que não era viável para o município da forma que... Mas para todos os outros municípios era viável.

Essas considerações feitas por Afrânio remetem à interrogação feita por Hernandez sobre os limites da região metropolitana. Guarapari é uma região de impacto para a região metropolitana de Vitória, com território e aglomeração urbana adjacentes. Atualmente, quase não há espaços sem construções e habitações nos aproximadamente cinquenta quilômetros que a separam de Vila Velha. No entanto, nem todas as soluções consideradas para a região metropolitana são viáveis para o município. A questão financeira é um desses problemas. O lixo produzido em Guarapari é decorrente, também, da população da região de Vitória, que frequentemente vai ao município a lazer, e as receitas municipais não dão conta de fazer frente a essas despesas sazonais e muito significativas. Caberia, no caso, pensar numa redistribuição dos custos com esse tipo de serviço público entre os grandes municípios, já que um serviço de limpeza urbana no município interessa a toda região metropolitana, cujos habitantes usufruem do potencial turístico de Guarapari. Afrânio não se aprofunda nessas questões, mas sugere que o município

está relativamente isolado por parte dos representantes políticos metropolitanos e do próprio governo estadual, já há muitos anos, sem entrar em detalhes sobre as causas desse isolamento.

A questão levantada por Afrânio é significativa para a gestão metropolitana. Observa-se que, mesmo no caso de implantação de soluções que abranjam todos os municípios da região metropolitana, cada um apresenta peculiaridades que precisam ser levadas em consideração. Os problemas na área de resíduos em Guarapari, decorrentes de sua sazonalidade turística, precisariam ser levados em consideração em projetos da grandeza do citado por Afrânio: o Espírito Santo sem Lixão. Novamente, o interesse público fica subordinado a regras de mercado, no caso, pagar um preço exigido pela empresa privada, responsável pelo aterro sanitário, por peso de lixo depositado. No caso de o município não ter capacidade de pagamento por esse serviço terceirizado, precisará recorrer a outras alternativas, como fizeram os gestores públicos na cidade. O caso apresentado por Afrânio ilustra o quão complexo é o problema da gestão de problemas de ordem metropolitana e o quanto de cooperação será necessário para se avançar na gestão metropolitana. Um caso análogo ao Transcol que não chega ao município de Fundão. A região é metropolitana, mas os custos são rateados por município e não divididos *irmanamente*, como diria Hermínia, entre os municípios *metropolitanos*. Assim, a população de Viana fica sem transporte metropolitano; e a população de Guarapari fica sem onde destinar adequadamente o lixo.

Causas de problemas de grandeza metropolitana têm origem na falta de intervenções urbanas em décadas passadas. Analogamente, problemas graves no futuro ocorrerão por falta de intervenções e decisões em âmbito metropolitano nos dias atuais, como sugeriu Délio, ao exemplificar situação em Cariacica. Ou como disse Ana Maria e também Adelson, sobre áreas que deveriam ser desapropriadas hoje, para evitar custos com demolição no futuro. Essa simples constatação é feita direta ou indiretamente pelos participantes do grupo de estudo. Por exemplo, Hernandez resgata que os avanços na área de saneamento na região de Vitória, tendo o município de Vitória à frente, é resultado de investimentos em décadas passadas, mas também de realização de gestão comum por meio de uma empresa estadual. Apesar dos avanços, Hernandez lembra que Vitória não tem água, por exemplo, não é cortada por nenhum rio: “[...] *tem que trazer água de fora, então, é preciso que tenha visão compartilhada acerca dos problemas hídricos na região*”.

Fatores geográficos também acarretam limitações à capacidade administrativa local. A esse respeito, Hernandez alerta para a topografia da região: “[...] *o estado tem que se preocupar*.”

Nós temos uma malha de montanha que já está nos espremendo com a Serra. A Serra... ”. De fato, a região metropolitana de Vitória é *espremida* entre o mar e a cadeia de montanhas. Dos sete municípios da região, apenas Cariacica e Viana não são banhados pelo mar. Os outros cinco constituem uma faixa contínua de municípios que começa com Guarapari, Vila Velha e depois Vitória, Serra e Fundão. Cariacica faz limite com Vitória e com Vila Velha. Vitória não tem mais para onde crescer, pois é rodeada por mar, baías e mangues que a separam de Vila Velha, de Cariacica e da Serra. Serra, por sua vez, tem capacidade limitada de expansão por estar localizada entre o mar e a cadeia de montanhas, ainda que tenha muitas áreas para serem passíveis de expansão imobiliária. O que acontece também com Guarapari e Cariacica. Comentário análogo ao de Hernandez foi feito por Afrânio, a respeito de a região estar *espremida* entre mares e montanhas.

Afrânio: Aqui em Guarapari, com cinco minutos você está ali numa região de montanha com clima bem ameno. A cinco minutos de carro, vamos colocar dez minutos porque hoje o trânsito está bem pior do que na época que foi feito o estudo.

Hernandez, gestor no governo estadual, chama atenção para o fato de que a estrada que contorna a região metropolitana, Estrada do Contorno, como é chamada, fazendo ligação entre Serra e Viana pelo lado das montanhas, de região desabitada vai se transformando aceleradamente em espaço urbano. Então, hoje, é possível prever a aglomeração urbana no futuro e reservar espaço para intervenções futuras, antes que a estrada seja totalmente tomada por construções. Caso isso aconteça, “[...] *daqui a pouco eu vou ter que fazer túnel para contornar a região metropolitana*”, alerta. De fato, não havendo possibilidade de construção de outra estrada para contornar a região metropolitana, depois que a atual se transformar em via urbana, como já está acontecendo, a solução no futuro é uma via que atravesse as montanhas que a cercam, entre Serra e Viana. Ou então, desapropriar áreas e demolir construções, com custos altíssimos, como previsto por Ana Maria.

Hernandez: Então, tem dois anos que o secretário de planejamento da secretaria especial de projetos especiais da região metropolitana, tá tentando licitar um estudo para estudar..., definir uma parte de domínio que ligasse Viana à Serra. Pra que, pra passar como instrumento de orientação aos municípios, não deixe ocupar, não deixe lotear, que isso aqui futuramente vai ser essa via. Então tem dois anos, vai pro Instituto Jones, não sei o quê...

Rose frisa que esse é um tipo de problema que se agrava cada vez mais por falta de gestão comum em nível metropolitano. Para ela, o estado tem muitos órgãos com poder de decisão a respeito de um mesmo assunto, eventos ou atividades, órgãos espalhados pelo governo estadual, e também pelos municípios. Informações que vão ao encontro do que disse Ana Maria. Essas

sobreposições são comentadas frequentemente pelos participantes do grupo de pesquisa, principalmente pelos participantes que atuam no governo estadual. Sérgio e Flaviana, que atuam juntos, e Olavo e Nádia, que também trabalham na mesma área, além de Rose e Hernandez, na secretaria estadual de transportes. Ana Maria já havia tocado nesse assunto, a partir de sua experiência na secretaria de desenvolvimento urbano. Agora, Rose levanta a mesma questão, na secretaria de transportes. Trata-se de duas secretarias que administram problemas metropolitanos comuns e muito significativos, como são os problemas de transporte urbano e de obras públicas.

Alguns problemas outrora eventuais, também estão se transformando em permanentes, ocasionando impactos significativos para as administrações públicas locais e para a própria gestão desses problemas em nível metropolitano. As inundações, um problema eventual até épocas recentes, vai se transformando cada vez mais em problema cotidiano. Em crises mais agudas, há demonstrações bem claras de que nem o estado, nem os municípios, estão preparados para administrar essa crise, e cada vez menos preparados. Hernandez cita a inundação sobre Vila Velha, no final de 2013. Caso existisse um órgão gestor metropolitano, efetivamente funcionando, esse problema poderia ser pensado com prioridade e habilidade, em médio e longo prazos. A quantidade de chuvas que caiu sobre o município em dezembro de 2013 acarretou problemas para a população cuja grandeza ultrapassa a capacidade de enfrentamento por parte da administração municipal. De outro lado, requer intervenções que estão fora da competência estadual, em razão da autonomia constitucional do município. Ou da “[...] *autonomia do prefeito*”, como diz Hernandez.

Trata-se de fenômeno relativamente recente para a região de Vitória, não o fenômeno das enchentes, mas o fenômeno de sua constância causada pela falta de enfrentamento do problema em épocas passadas, e por ações no presente que contribuem para o agravamento do problema, como a contínua e acelerada impermeabilização do solo, a “[...] *asfaltização*”, como diz Ana Maria, e o aumento desenfreado de construções entre outras causas. Por necessidade, Vila Velha vem dando atenção à estruturação de seu órgão que lida com o problema das águas, mas algumas administrações municipais na região de Vitória carecem desse tipo de iniciativa. A intenção do prefeito em Vila Velha, segundo Délio, é transformar o departamento de drenagem em secretaria e colocá-lo literalmente ao lado de seu gabinete.

A entrevista em Cariacica contou com a participação do prefeito, Geraldo, e uma das causas foi a dificuldade que teve para encontrar representante do município para GT Drenagem. Ao

começar a conversa sobre temas metropolitanos que mais afligem o município, ele preferiu partir para uma questão metropolitana que mais atinge Cariacica: a falta de recursos financeiros, causado pelo profundo desequilíbrio na distribuição de recursos públicos entre os municípios metropolitanos. Muitos estudos já foram realizados sobre o tema e comprovam que Cariacica é o município que tem a menor receita pública *per capita* na metrópole e, também, no estado, seguido por Guarapari. As razões também são conhecidas, pois critérios para repartição de receita entre União, estados e municípios foram estabelecidos em lei, há décadas. No entanto, esses critérios ficaram, em sua maioria, *petrificados*, enquanto a realidade de cada município mudou. A solução, então, é simples: adequar os critérios de distribuição de recursos entre os municípios à realidade econômica e social atual. As barreiras para essas adequações são quase intransponíveis, pois é preciso alterar a Constituição, mas, como os municípios maiores perderiam receita, principalmente as capitais, a aprovação dessas medidas no Congresso Nacional se torna inviável do ponto de vista político. A propósito da receita própria, aquela que o município arrecada decorrente de impostos de sua competência, somente municípios com maior pujança econômica, aliada à boa capacidade administrativa, conseguem arrecadação satisfatória. Como é o caso de Vitória.

Geraldo: Nesses contatos com mestrandos, doutorando, se tiver alguém, eu queria fazer um trabalho sobre essa inversão de transferência de impostos, federais, estaduais e municipais. Governo federal arrecada muito e passa pouco pros municípios e aqui é onde tudo acontece. Eu queria um estudo fidedigno disso. Na saúde, a gente já chegou a uma conclusão. Hoje, o custo da saúde pro município, é algo em torno de setenta e dois por cento.

Na verdade, não são necessários muitos estudos para comprovar o desequilíbrio na repartição de receitas públicas entre os três entes federados. Critérios de distribuição de receita vão se transformando em verdadeiras instituições, em modos de agir, formando barreiras quase impossíveis de serem transpostas. Destinar mais recursos a quem não os tem significa retirar recursos de quem tem. Destinar mais recursos a Cariacica significa retirar recursos de Vitória, que tem maior poder político em âmbitos estadual e federal. A distribuição desigual de recursos públicos entre os entes federados, entre estados, e entre municípios, pode ser considerada uma das causas mais profundas para o distanciamento de capacidade administrativa entre estados e municípios no Brasil. O caso de comparação entre Vitória e Cariacica é exemplar nesse sentido, pois são municípios com população equivalente, mas com orçamentos públicos muito distantes um do outro, há décadas.

Isso não quer dizer, porém, que municípios com abundância de recursos sejam bem administrados, ou que outros com recursos escassos sejam mal administrados. No Espírito Santo, por exemplo, há o município de Presidente Kenedy, com uma das receitas públicas *per capita* mais altas do Brasil, se não a maior, mas onde sua população vive sérias dificuldades em termos de recursos materiais e de prestação de serviços públicos.

4.7. As finanças públicas...: “O buraco tá aqui, mas o dinheiro lá...”

O problema, então, não é apenas financeiro, mas decorrente de formas de agir engessadas ao longo do tempo, que alimentam o individualismo em detrimento da cooperação, do diálogo, do coletivo. A tentativa de estabelecimento de novos critérios legais para redistribuição desses recursos tem gerado conflitos homéricos em todo o Brasil, pois os critérios atuais foram instituídos constitucionalmente e, depois, detalhados em lei. Qualquer alteração, por menor que seja, precisa passar por emenda à Constituição, e essa modificação vai afetar todo o cenário nos estados e municípios brasileiros, fazendo com que uns ganhem, outros percam, pois a quantidade de recursos a serem distribuídos é fixa. *O bolo a ser fatiado é o mesmo, assim, aumentando a fatia de um, diminui a do outro.* O fato é que esse comportamento petrificado em relação à questão da distribuição de receitas entre os entes federados gera e agrava desequilíbrios enormes entre estados e municípios. Em nível regional, acarreta impactos significativos à gestão metropolitana. Por exemplo, um dos principais motivos pelo não funcionamento do Comdevit está na falta de aporte de recursos por parte dos municípios, como revelaram Adelson e Rose. Geraldo, com razão, protesta contra os municípios vizinhos, mas também contra o governo federal.

Geraldo: Onde acontece o buraco, a vacina, é aqui. Não vai procurar a Dilma.

Dilma, no caso, refere-se ao governo federal e a sua ânsia por invadir competências tributárias estaduais e municipais. As expressões de Geraldo remetem a teorias sobre repartição de receita tributária e repartição de competência tributária. Teorias que tratam do tema descentralização de recursos públicos entre regiões ou entes federados, com o objetivo de propiciar equilíbrio orçamentário entre eles. Em resumo, no Brasil, e o que justifica a reclamação de Geraldo, é que a União vem abocanhando, desde a Constituição Federal de 1988, a maior parte da receita tributária, assim como as regiões mais desenvolvidas, estados e municípios, vem abocanhando

recursos de regiões menos desenvolvidas, agravando o problema do desequilíbrio de recursos públicos entre regiões. Da mesma forma, nas regiões metropolitanas, os municípios com maior capacidade de atração de atividade econômica, recebem mais recursos, em termos *per capita*, do que municípios muito populosos, mas com desenvolvimento econômico menor, como é o Caso de Cariacica e de Guarapari. Por isso a reclamação de Geraldo, que vale para a maioria das regiões metropolitanas brasileiras, “[...] o buraco na rua está no município, mas o recurso em Brasília, com a Dilma, e ninguém vai procurar a Dilma”. O paciente de Cariacica tem o mesmo direito que o de Vitória, mas os recursos destinados a um e a outro são desiguais, reclama Geraldo. Trata-se de questões, como outras, que mereceriam aprofundamento, mas que também fogem ao escopo de pesquisa. Essa breve discussão a respeito delas, no entanto, é importante para o entendimento de sentidos associados à capacidade administrativa dos municípios que compõem a região metropolitana de Vitória, capacidade que também depende de recursos disponíveis pela administração pública municipal, entre outros fatores.

Vanessa fala do fenômeno da região metropolitana como novidade nas últimas décadas, como comentara Hermínia. Para ela, gradativamente, e falando do Espírito Santo, o estado está tomando conta desse espaço. Ela cita o seu setor na Serra: o de drenagem, que há alguns anos ficava por conta exclusiva do município, mas que agora já vem sendo tratado de maneira metropolitana, e capitaneado pelo governo estadual, como mostram os debates no GT Drenagem, sob a liderança de representantes da Cesan. Ainda que a gestão metropolitana esteja avançando, a seu modo, em seu *tempo social*. Entretanto, que caminhos está tomando para futuro, é difícil dizer. Esse período de transição, por assim dizer, da passagem de uma administração com visão local, municipal, para outra baseada em visão metropolitana, acarreta impactos significativos nas tomadas de decisões nas administrações locais a respeito das estruturas organizacionais internas que têm a incumbência de gerir problemas em nível metropolitano. Nesse compasso de espera, nesse vácuo, segundo Vanessa, o governo estadual aproveita para avançar e se consolidar como gestor metropolitano.

Vanessa: Aí por um outro lado também, acho que às vezes o estado toma conta. Até assim, o que a gente está comentando, drenagem. Drenagem hoje é atribuída ao município. O município é que tem que executar o plano diretor, essa região metropolitana agora é novidade pra gente. Tem que manter o sistema, tem que fazer obra, e isso sempre foi o município que investiu. Aí vem o Estado. Você precisa pensar outra coisa também: por que que o estado está tomando conta disso? Dentro da nossa região mesmo, são sete municípios, a gente vê que tem três que não tem estrutura pra tocar uma drenagem. Qual a prefeitura que tem uma equipe? Nós aqui trabalhamos em três, drenagem aqui...

Três pessoas para cuidar do problema da drenagem num município de aproximadamente quatrocentos mil habitantes. As expressões de Vanessa passam por vários pontos importantes à gestão metropolitana. O primeiro se refere à intervenção do governo estadual em áreas que são de competência do município. No caso dela, a drenagem faz parte da execução do Plano Diretor, que é atribuição do governo municipal. No entanto, nem todos os municípios têm capacidade para tocar o Plano Diretor. Cariacica é um deles, devido à insuficiência de recursos e à falta de pessoal. Poucas são as prefeituras com equipe de trabalho específica para enfrentar o problema, como é o caso de Vitória, mas, mesmo assim, com muitas limitações. Ainda que o prefeito quisesse contratar esse tipo de profissional, eles são raros. Como Geraldo havia comentado, a formação acadêmica no Brasil desconsidera a área da administração pública e volta-se quase totalmente ao mercado. É como se não houvesse necessidade de trabalhadores para atuação na administração pública.

Geraldo: Quando eu sair da política eu quero fazer o mestrado, voltar a dar aula. Mas eu quero focar gestão pública mesmo. Porque eu observo que o mundo acadêmico ele é muito falho em oferecer essa oportunidade ao estudante de experiências com políticas públicas. Com gestão pública. Eu quero trabalhar em cima disso.

Em casos específicos, como da drenagem, esses profissionais “[...] *simplesmente não existem*”, como comentou Mario, pois a formação de engenharia privilegia áreas voltadas à iniciativa privada: “[...] *que estudante de engenharia vai se interessar por drenagem*”, pergunta”. Em meio a isso tudo, surge a discussão sobre gestão metropolitana, mas discussão nova, dispersa, como no caso do Comdevit. Como já havia dito Adelson, a população simplesmente desconhece o Comdevit, e muitos técnicos servidores também, completaria Vanessa: “[...] *essa região metropolitana agora é novidade pra gente*”. Os diálogos abaixo dão ideia da dificuldade com que se deparam os servidores públicos em suas atividades diárias e de quão fragilizada está a estrutura administrativa nos municípios, com raras exceções, como Vitória, pode-se dizer. Para ilustrar a fragilidade de algumas áreas, por exemplo, em alguns casos, um agente de saúde de Guarapari representava o município num grupo técnico que tratava de drenagem. Os diálogos mostram ainda o tamanho dos desafios que esses servidores têm para enfrentar no que diz respeito a problemas municipais de natureza metropolitana.

Rogério: Vila Velha e aqui tem ...

Mario: Não, equipe mesmo que trabalha é Serra e Vitória. Vila Velha está começando a aprontar.

Vanessa: E os demais municípios não têm. No grupo que a gente fazia, de drenagem mesmo no Comdevit, de Guarapari vinha uma agente de saúde. Viana agora está se estruturando também, veio técnicos lá da Secretaria de Meio Ambiente deles.

Mario: Veio dois técnicos.

Rogério: Eu fui lá conversar com eles, com o Afrânio.

Vanessa: Mas assim, você vê mesmo que as pessoas que vem..., pra mim vem pessoas que não são técnicas. São pessoas políticas. Por quê? Porque os municípios não têm. Bem que, também, se o estado não chegar e ajudar não vai sair nada.

Rogério: Eles tiveram muito interesse em participar, né. Fundão, Fundão participou, né!?

Mario: Vieram apenas em duas reuniões, inclusive Fundão se sentiu muito, naquela reunião problemática, Fundão se sentiu muito alijado do processo. Eu não sei por quê.

Vanessa: Porque assim, no início, no trabalho não ia entrar nem Guarapari nem Fundão, que eram os extremos. E aí ninguém sabia. E aí foi incorporado, mas nisso que incorporaram, Fundão já não veio. Foi vindo Guarapari, Guarapari foi inserido e Fundão não veio.

Mario: Deve ter ficado chateado.

Vanessa transita por argumentos sobre a necessidade da cooperação entre os técnicos municipais na região metropolitana. Se os representantes políticos não são capazes de se entender, os *técnicos* precisam fazê-lo, como se pensasse numa espécie de autogestão municipal, entre *técnicos*, levada a cabo pelos servidores envolvidos em determinado problema de gestão metropolitana. Voltando ao GT Drenagem, ela distingue, por exemplo, a oportunidade que um plano como o que está sendo construído gera para captação de recursos, um ponto nevrálgico para a gestão metropolitana. Mais ainda, para a gestão de temas críticos, como a questão hídrica, por parte dos municípios com carência de recursos humanos e financeiros para fazerem frente aos problemas.

Vanessa: Vai facilitar principalmente para esses municípios que não têm esse plano diretor. A princípio somos nós que temos, né, Serra, Vila Velha, e Viana tá fazendo agora pelo de saneamento.

Mario: Serra acho que não tem de drenagem, também, acho que tem de água, esgotos, ...

Vanessa: Tem porque quando eles fizeram o de saneamento, você se lembra, a Cesan deu o de água e esgotos, e aí eles fizeram drenagem e resíduos.

Mario: é...

Vanessa: Esse problema da água que a gente tá tendo. O povo vai ter que voltar pra área rural pra conseguir água.

Rogério: Não vai voltar não.

Vanessa: Você acha que não.

Rogério: Vai morrer todo mundo de sede aqui! Mas não volta...

Vanessa: Virge Maria!

Rogério: Como morador, agora. É impressão ou de fato, vamos colocar assim, nos últimos quinze anos, melhorou muito em Vitória essa questão de drenagem, de água.

Vanessa: ...muito...

Rogério: ... de alagamento...

Vanessa: ... muito...

Mario: É, de um para outro. As condições climáticas da região, ..., Vitória chove menos...

Vanessa: É, mas não é o que falam não. Devido ao gás carbônico, gerado pelo mar aqui em Vitória, por isso que Vitória chove mais. Tá mostrando, o estudo lá tá trazendo.

Em determinados momentos, as discussões avançam em tom mais espontâneo ainda, abrindo espaço para idiosincrasias, mas também para revelações importantes sobre o tema da gestão metropolitana. É bom sinal para a pesquisa, pois sinaliza que o processo de criação de *zona de sentido* vem dando resultado. Sobre a questão da água, Mario e Vanessa comentam que, apesar de sua abrangência metropolitana, as realidades são diferentes em cada município. Vila Velha é quase uma bacia, em dois sentidos. É uma bacia cortada por rios, por oito rios, frisa Vanessa, que em tempos de muita chuva se transforma “[...] *literalmente numa bacia d’água mesmo*”. Já vitória, não tem rio nenhum e toda água que precipita, “[...] *que vem das chuvas*”, é drenada na cidade mesmo. Mario fala das peculiaridades de Cariacica, ou seja, de problemas bem diferentes em relação à drenagem, mas que não podem ser enfrentados, por diversas razões, de maneira isolada por cada administração municipal. Vitória e Serra têm mais experiência e estrutura para atuarem na área de drenagem. Além de conhecerem com profundidade a realidade local. Seus profissionais, participantes desta pesquisa, conhecem bem a realidade dos outros municípios. Mario é da opinião de que a equipe de Vitória, apesar de suas limitações, poderia ajudar bastante numa possível gestão compartilhada nas áreas de drenagem, saneamento, esgoto e resíduos sólidos.

Mario: Olha só. Mas com tudo isso aí, você pode explodir na intenção de ajudar os outros a fomentar. Mas da equipe aqui pegar..., não sei...

Com o vocábulo *explodir*, Mario quer dizer ampliar a área de atuação, com uma equipe maior, por exemplo, que pudesse contribuir para os outros municípios. Quem sabe, posteriormente, avançar para uma equipe ou órgão de abrangência metropolitana, como sugere: “[...] *num organograma*”. A gestão metropolitana aparece aos olhos dos participantes da pesquisa como algo muito aberto. Algo a ser construído. Mario começa a pensar na possibilidade de um setor

metropolitano em sua área de atuação. Poderia partir de Vitória que está mais estruturado. Poderia também estar localizado num mesmo ambiente, mas poderia se tratar de um órgão fragmentado pelos municípios metropolitanos, mas com estrutura organizacional única. Trata-se do início de uma ideia, como o fizeram outros participantes, como Hermínia e Geraldo. Mario complementa que o recurso principal necessário à tomada de decisões nessa área, seja em nível municipal, seja em abrangência metropolitana, é a informação.

Mario: “Porque a gente precisa ter informações de operação, informação do que está acontecendo, até para tomar decisões, pra saber onde você vai investir ...então, o interessante, digamos, é que tudo basicamente ficasse num lugar só. Em um organograma qualquer num ponto só”.

Rogério: É! Ainda tem muito pra andar, ainda, né.

Mario: Tem. Tem muito pra andar, porém, você tem que trocar a cultura, pra você começar a andar mais ainda.

Mario toca num ponto central, a cultura, berço de configurações subjetivas que impactam a ideia de uma gestão metropolitana. A forma com que Mario se expressa a respeito também é significativa, gerando sentido seu a respeito da grandeza do desafio para transpor essa barreira, para transpor modos de pensar e de agir que impactam a gestão metropolitana. Entretanto, o que está por detrás do termo cultura expressado por Mario? Que *culturas* estão contidas nessa cultura? Que configurações subjetivas permeiam idas e vindas no processo de construção de uma gestão compartilhada? Que configurações subjetivas permeiam o processo de construção de uma gestão metropolitana baseada no diálogo e na cooperação?

Vanessa: Em Vitória agora vem o..., a gente não vai trabalhar mais drenagem de forma isolada. Porque vem agora com a gestão de saneamento, porque a gente tá fazendo um plano, que com final agora, em dezembro, que traz conceito de drenagem, esgotamento sanitário e resíduos, trabalhando de forma integrada. Porque a gente sabe que um impacta no outro, é esgoto na drenagem, é drenagem no esgoto. A gente tem também rede de água dentro da drenagem. A questão de resíduos, principalmente de erosão, que cai na drenagem. Deve trazer o plano mais ..., e a drenagem tá ai no meio.

Mario: Mudou de novo o conceito. Em vez de trabalhar um tema só, você vai trabalhar no mínimo quatro temas juntos.

Vanessa: O que hoje também tá fragmentado dentro da prefeitura.

Rogério: É drenagem, saneamento,...

Vanessa: Não. É drenagem, esgotamento sanitário, água e resíduos.

Rogério: Essas quatro questões são tratadas fragmentadas. Tem um departamento pra cada um?

Vanessa: Não. A parte de resíduos sólidos, que é a parte de varrição, coleta de lixo, toda na SES, secretaria de serviços. A questão da drenagem ela ocorre aqui dentro da

Secretaria de Obras mas fragmentada aqui dentro. A manutenção está com as regionais, e a nossa parte aqui é a parte de planejamento. Plano, projeto e obra fica aqui com a gente. Água e esgoto tem..., água tá completamente hoje com a Cesan, e o esgoto parte com a Cesan e parte com a prefeitura de Vitória, aqui conosco também.

Mario: Mesmo assim na prefeitura ainda é fragmentado.

Vanessa: A gente opera estações elevatórias, a gente tem sistemas que mantém dentro da prefeitura de Vitória.

Rogério: Mesmo aqui ainda é separado.

Mario: Aqui tem uma área, tem um setor que trata de esgotamento, tem um setor que faz outras coisas, é esgoto, e tem um outro setor que faz fiscalização da companhia nas obras. Assim, é meio... e tem as licenças.

Vanessa: E tem um setor ainda, que tem as poligonais ainda, que pega os morros de Vitória que fica em outra secretaria também que o planejamento de obra, eles que fazem a parte de projetos e essa parte de infraestrutura. A drenagem a gente ajuda, que está aqui com a gente. Agora água e esgoto, que é planejado lá com a SEDES, poligonais, corre por lá.

Rogério: Tem muito assunto.

Mario: Tem.

Vanessa: Você vê assim, já existe a dificuldade dentro do município, agora você imagina isso dentro da região metropolitana.

Vanessa e Mário passam pela organização de uma área específica na prefeitura de Vitória, que, apesar de limitações, está à frente dos demais municípios metropolitanos. Como se observa, a fragmentação é a tônica. No dicionário Houaiss, o verbo fragmentar é explicado como sinônimo de “[...] reduzir a ou fazer-se em fragmentos; fracionar(-se), quebrar(-se)”. Nesses trechos de expressões que tratam de questões metropolitanas, o sentido de fragmentação aparece como configuração subjetiva em destaque na tentativa de construção da gestão metropolitana. O sentido de fragmentação está impregnado em modos de agir e de pensar que conduzem a administração pública, sejam *técnicos*, sejam *políticos*. A região metropolitana é fragmentada em municípios. Problemas comuns metropolitanos são fragmentados por municípios. No município, por sua vez, o problema também é fragmentado, a ponto de, num assunto relativo à água, por exemplo, terem-se várias áreas que se apresentam inseparáveis como a drenagem, o saneamento, o esgoto, o tratamento de água, o lixo, a poluição da água e tantos outros temas associados. Para cada uma, um departamento e, em cada departamento, poucos servidores ou ninguém, apenas o *chefe*. A gestão fragmentada da área de transporte público, administrada pelo governo estadual e pelos municípios de Vitória e Vila Velha, inexplicavelmente, como falam algumas pessoas do grupo de pesquisa, também são exemplares para caracterizar a fragmentação indiscriminada na administração pública.

Vanessa: Quando a gente foi convidado pra participar desse grupo técnico, pro plano drenagem, eu perguntei, por que drenagem, por que a gente não parte logo pro saneamento, gente!? Vitória tá falando em saneamento e vocês tão falando em drenagem, ainda. Porque a gente trabalha os quatro elementos ao mesmo tempo. Sabe o que que acontece? A região metropolitana vai fazer o de drenagem agora, e logo depois vai ter que iniciar o de saneamento.

Rogério: E aí uma coisa embola com a outra, né.?

Vanessa: Sendo que já tem o de resíduos, a região metropolitana já tem o de resíduos sólidos. Água e esgoto é fácil pra eles. Porque eles têm todos os dados da Cesan, e os planos de água. O plano diretor de água da Cesan já contempla o tema região metropolitana. Então seria a drenagem mesmo, então assim, por que não tratar... Por fim, chegava e falava, Vanessa, o que a gente conseguiu pra fazer de recurso foi só drenagem. Então, tipo assim, não adianta ficar discutindo isso agora. Mas, que, vai ter que partir pra saneamento daqui a pouco, vai!

De fato, a administração de Vitória dá um salto importante para o tratamento de problemas urbanos e metropolitanos de forma integrada. Trata-se de um caso pequeno, mas o importante é a mudança de paradigma que encerra: da visão fragmentada para uma visão integrada. Ou seja, o importante é a produção de novas configurações subjetivas propícias ao desenvolvimento de uma gestão metropolitana baseada no diálogo, na cooperação, na visão de conjunto. À medida que as conversas avançam, percebe-se que a gestão metropolitana é um processo que avança mais em função de pressões da população por serviços públicos e em razão da garra de *técnicos* com vistas à resolução de problemas metropolitanos, do que por iniciativas de representantes políticos. A gestão metropolitana avança a seu modo, mas parece avançar. O que em geral mostram as expressões do grupo de pesquisa é que iniciativas mais incisivas para esse avanço estão estancadas. Se a *questão política* é vista como fator impactante, de onde partem ações que mantêm viva a ideia do Comdevit? Ou, o que tem sido feito durante esse vácuo de funcionamento do Comdevit nos últimos anos principalmente?

Adelson: Algum grupo técnico, alguma coisa, alguns projetos que nós estamos tentando viabilizar que acontece uma reunião de comitês ou de grupos que estão tocando, resíduo, ...

Rogério: ...drenagem.

Adelson: Macro, né, tentando revigorar alguns projetos, mas muito disperso e ainda sem essa ênfase que eu gostaria que tivesse, de uma entidade gerenciando tudo isso, buscando recursos, não deixando cair. E outros que tinham recursos, mas não se falou mais nada.

O que se pode perceber, principalmente, são técnicos envolvidos em assuntos metropolitanos, seja em órgãos do estado, seja em diferentes áreas nas prefeituras, *tocando* equipes temáticas no âmbito do Comdevit e também fora dele, como revelaram Hermínia, na Serra, e Vanessa, em Vitória, para solucionarem problemas comuns. No âmbito das câmaras técnicas do

Comdevit, o GT Drenagem constitui um dos maiores esforços para enfrentamento de um problema de grandeza metropolitana, asseguram alguns participantes do grupo de pesquisa.

Rogério: Pelo que percebi, nesses últimos anos, as iniciativas partem muito de grupos de técnicos, tentando forçar prefeitos e tal. E se não fosse isso, você acha que não aconteceria nada mesmo?

Adelson: Nada. Muito das ações, dos projetos existentes hoje, parte de propostas de uns técnicos, tanto de governo quanto de prefeituras, o mais interessado nessa ação, nessa área de desenvolvimento urbano, né, e nessa conturbação, nesse interesse aí, porque senão não sairia nada de perspectiva não. Não fosse isso, estaríamos caminhando com muita dificuldade, como estamos caminhando ainda. Mas mesmo assim, considero em matéria de articulação, por conhecer, por estar trabalhando num projeto de pesquisa junto com mais dezesseis regiões metropolitanas, a nossa ainda está muito boa no contexto, se você vê as demais, então, você cai pra trás.

Adelson se refere ao Projeto Governança Metropolitana no Brasil, realizado no âmbito do IPEA iniciado em 2012. Um dos resultados foi a produção do livro “*40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*” (BRASIL, 2014). A frase que inicia a tentativa de se fazer um balanço das dezesseis experiências pesquisadas, dá noção da grandeza dos desafios: “[...] num balanço geral dos 40 anos de RMs no Brasil, há mais dúvidas e questionamentos que razões para celebrar” (BRASIL, 2013, p. 333). O trabalho foca questões de ordem institucional, governamental, econômica e social entre outras. Ao final, o texto toca no tema da participação, chamando a atenção para o caso de Belo Horizonte.

Da participação: na esteira das tensões entre os dois estatutos – da Cidade e da Metrópole –, a questão da participação merece destaque e deve estar contemplada não apenas no que diz respeito a questões específicas associadas a alguma das funções públicas, mas no próprio arranjo institucional. Experiências como a de Belo Horizonte demonstram a qualidade das contribuições que a sociedade civil organizada pode conferir aos processos de planejamento e gestão metropolitanos (BRASIL, 2013, p. 335).

O que se observa é que, nos últimos anos, o projeto de construção de gestão metropolitana tem sido guiado muito mais por parte de servidores municipais e estaduais interessados na agenda metropolitana. Servidores como Délio, Olavo, Adelson, Rose, Hernandez, Hermínia, Mario, Vanessa, Franciele, Afrânio, entre tantos outros, fazem esforço pessoal em suas áreas de atuação para o desenvolvimento do tema da gestão metropolitana direta ou indiretamente.

Hermínia: Quando deu essa chuva de cem anos, eu falei, meu Deus do céu, como que depois a gente vai tirar o lixo. Eu fiquei com consciência pesada. Eu falei, tomara que rio enche de água até a cabeça. Eu falei, meu Deus, que que eu fiz, me deu remorso. Tem gente que ficou com água o mês inteiro, só aparecia a caixa d’água assim. Eu falei, Jesus...

Hermínia revela a integração que faz dos inúmeros espaços seus de convivência social: a religião, a escola, a família, os vizinhos, seu setor, a administração municipal, os comitês de

que participa, a gestão metropolitana. Na subjetividade individual estão entrelaçados traços histórico-culturais oriundos dos diversos espaços sociais de convivência humana, traços que atuam no modo de pensar e agir de forma inseparável, conformando a subjetividade individual em sua tensão recíproca e permanente com configurações subjetivas que formam a subjetividade social. A religião participa da constituição da subjetividade em Hermínia, integrada a sua vontade de transformação da realidade em que está envolvida, ou seja, em sua tentativa de mudar a subjetividade social. Nessa tensão, Hermínia desenvolve sua subjetividade. Para ela, “[...] *Jesus também está nos resíduos*”, sentido que provavelmente a inspirou na implantação de um programa de coleta seletiva de lixo nas escolas do município da Serra, programa destinado a *produzir novas subjetividades*.

Hermínia: Nós fizemos o *resíduo pela fé*, porque Jesus também tá no resíduo, né. Nós pegamos o nosso modelo de coleta seletiva na escola, quando a gente começou, com Lorena, eu falei: — Lorena, como é que a gente vai fazer isso. Nosso modelo de coleta seletiva é, a escola faz coleta seletiva, e os alunos vão perguntando: que que vocês estão fazendo? Tão fazendo coleta seletiva. Ah, é, isso aqui é coleta seletiva? Eu falei, não quero professor nenhum preocupado com qual atividade eu vou dar de coleta seletiva. Eu falei, não. Eu quero que você traga o pet da sua casa pra colocar aqui e, se alguém falar, diz que isso é coleta seletiva. Aí, gera essa tal subjetividade...

Rogério: Muito interessante.

Hermínia: Jogou uma semente, o terreno é fértil, né.

Programas dessa natureza geram “[...] *essa tal subjetividade*”, disse Hermínia. Mudam a subjetividade social. Geram novos modos de pensar e de agir que contribuem para o enfrentamento de muitos problemas metropolitanos. A questão do lixo é apenas uma delas. A ideia de produção de subjetividade passa por desenvolvimento de novas formas de conduta e de pensamento humano, que podem se dar em micro ou macroespaços sociais, como o espaço metropolitano. O funcionamento de comitês, como o citado por Hermínia, ou de conselhos maiores, como o Comdevit, ou de consórcios, como propostos por Geraldo, passam também pela ideia de produção de novas subjetividades, contribuindo para a superação do conflito em prol da cooperação; subjetividades que contribuam para substituir a conduta pessoal de se jogar o lixo no rio, para dar-lhe destinação adequada, como ensina Hermínia aos alunos. Novas subjetividades interferem na construção de novas *estruturas* baseadas em autonomia e cooperação, e novas formas de administração que, por sua vez, produzirão novas culturas, como sugerem, por exemplo, Ana Maria, Hermínia e Vanessa.

Hermínia: Tá dando o troco. Aí sabe o que eles falam pra gente? Ah, vocês deixaram de agir aqui. Eles fizeram uma pressão terrível, Lorena lembra disso, até técnico nosso

aqui foi, é, foi, quando chegou pra trabalhar, o cara tava à disposição em outra secretaria, pra essas informações.

Se, por um lado, a gestão metropolitana não avança, por outro, os problemas, sim. Ao dizer “[...] *eles falam para a gente*”, Hermínia levanta um desafio para a administração pública no Brasil, que é construir a participação do cidadão. No caso relatado por Hermínia, a participação do cidadão se dá *quando a água está no pescoço*. Pelo que relata, as pessoas não se sentem parte do problemas, ou causadores deles, mas apenas afetados por eles. O papel de enfrentar problemas urbanos cabe *apenas* à administração pública, como já haviam falado Sérgio e Flaviana. Hermínia também destaca iniciativas em âmbito federal no sentido de incentivar ações nas administrações municipais que se refletem na gestão metropolitana.

Hermínia: Então, quando que assim a gente começou a ficar mais preocupado com a questão da gestão metropolitana. Eu vou ser curta e grossa com você. Quando eu vi o governo federal incentivar o consórcio. Eu falei assim, se a gente não consorciar, eu tô falando aqui com você, desde sempre, desde que nós fomos treinados pela primeira vez quando chegou aquela lei de consórcios.

Rogério: Quando isso mais ou menos?

Hermínia: A lei de consórcios é de dois mil e..., nós fomos num treinamento da lei de consórcio lá no Sesc Senat ali de Cariacica. Você lembra, Lorena? Você era estagiária.

Lorena. Acho que dois mil e sete.

Hermínia: Então já estava abastecendo de dinheiro pra investimento em infra nas regiões necessárias. Então quem estava lá ele pensou como que ele poderia fazer. Cabia a nós aqui embaixo fazer o mesmo caminho, como que eu vou chegar naquele dinheiro.

Em experiências relatadas por Hermínia, é possível identificar modos de agir impactantes na administração municipal. A separação entre o técnico e o político, vez ou outra aparece. Ela relata, por exemplo, o trabalho que ela e técnicos da prefeitura da Serra tiveram para captar verbas federais para determinado projeto. No entanto, o dinheiro que captaram, já depositado na conta da prefeitura, teve que ser devolvido, pelo fato de o prefeito não ter pago uma dívida trabalhista. A separação que faz entre *nós*, os técnicos, e *eles*, os políticos, amiúde está em seus relatos, querendo transparecer que a ausência dos políticos da área técnica é fator de insucesso de muitas administrações. Essa separação não é defendida por Hermínia. É uma constatação que faz, mas que gostaria que fosse diferente, acreditando que o entrosamento entre os técnicos e os políticos é essencial para o sucesso de qualquer administração em níveis municipal ou metropolitano.

Hermínia: Projeto, eu levei três meses fazendo o projeto básico. Você sabe o que é investir nisso? Depois falam que a gente não se empenha em captar recurso federal. Eu fui pro Rio de Janeiro treinar, ver como eles estavam captando dinheiro.

Rogério: Pra depois perder...

Hermínia: Pra depois perder...

Aos poucos, Hermínia vai reforçando esse sentido de separação entre o técnico e o político; entre o servidor público concursado ou contratado e o representante político eleito e os ocupantes de cargos que nomeia. Para Hermínia, são os servidores públicos em seus diversos órgãos e funções que fazem a administração pública funcionar. São eles que cobram dos governantes organização administrativa, estrutura, contratação de servidores, quando esses governantes não tomam iniciativa para fazê-lo.

Hermínia: Com certeza. Quando o Audifax chegou aqui, na primeira semana que Audifax chegou aqui, eu tava na sala dele, pra falar, olha, nós temos um TAC, que eu tenho obrigação de cumprir, tem um plano de resíduos que a gente tem que continuar pagando, tem um plano de drenagem que a gente tem que fazer, se não a gente não vai conseguir dinheiro. E o senhor tem que me ajudar. Eu não fui diretamente a ele, porque o meu secretário, Juliomar, ele participou da equipe de transição. E a coordenadora de gestão do governo passado, ela é funcionária de carreira. Lorena ia pra um outro lugar, nós puxamos Lorena, pelo amor de Deus, vem pra cá, pra ajudar a gente. Se não tiver essas pessoas que eu te falei, tem eu, tem Mitsu, assim, os funcionários de carreira das prefeituras, não anda, assim. Aí, lógico que tem pessoas ímpares, que também foram funcionários de carreira e que hoje são, têm cargos de gerência, que aonde chegar eles já entendem a dinâmica, né. Mas é diferente de outros profissionais que vêm pra prefeitura. Até entender a quantas anda essa máquina, já perdeu tempo.

Rogério: Não acompanham.

Hermínia: Então, pergunta pro Juliomar, na equipe de transição, eu passei mal, eu fui parar em hospital. Você via assim as coisas chegando, os planos chegando, aí tinha uma mudança de governo, com tudo novo, né, ainda Deus me ajudou aqui que o secretário, além de ser uma pessoa..., ele é funcionário de carreira, economista, mestrado também, e tal, e era um grupo que a gente já trabalhou junto. E esse grupo agora a gente já trabalhou em outra gestão. Então, ele falou, não, vamos ficar junto, vamos fazer. Tem drenagem, não quero esse negócio de drenagem, mas eu vou te doar para drenagem, tanto aqui no município, quanto no estado. Que aí a gente usou um outro caminho, pra construir o nosso TR. Mas enfim, assim, eu vejo, eu vejo que, aqui, saindo da esfera federal e vindo aqui pra baixo, se não tiver esses interesses e não tiver assim, oh, prefeitura tal, você tem que localizar, oh, vamos chamar fulano, que fulano ajuda.

Hermínia passa da escala federal para a local. Com a palavra fulano, Hermínia quer se referir a servidores públicos que, por sua experiência e conhecimento acumulados, tornam-se referências nas áreas em que atuam. Hermínia cita como exemplo a área da saúde, em que necessidades específicas no âmbito ministerial, por exemplo, são tratadas diretamente com profissionais considerados referência no assunto. No caso de outras áreas, como o saneamento, que cita como exemplo, essa referência, entretanto, nem sempre existe: “[...] e saneamento não

tem. Porque, a saúde, eu sou ex-funcionária da saúde, né, peguei especialidade também em saúde pública”, diz. Hermínia sugere também a necessidade de um arranjo técnico-político para que a administração pública e a própria gestão metropolitana avancem mais no estado. Para ilustrar, Hermínia cita os servidores que participaram da criação e da implantação do sistema Transcol, na grande Vitória, e refere-se mais especificamente a Olavo.

Hermínia: Porque ele aprendeu com..., sair dessa coisa de sonho, né, e operacionalizar. Isso ele faz muito, ele operacionaliza o que pode. Ele sempre fala isso comigo: Hermínia, o ótimo é inimigo do bom. Vamos tentar fazer o bonzinho. Pra gente ir pro bom e sempre tá mirando o ótimo.

Essa relação entre servidores públicos, técnicos, como também os chama, é para Hermínia fator primordial para o avanço da gestão metropolitana. São as *referências* nas áreas, como diz Hermínia, e as relações entre essas diferenças. Esse arranjo pode se dar também em nível nacional, nos diversos conselhos ou associações de secretários estaduais, por exemplo, ou em nível municipal, entre representantes municipais, como no caso da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), exemplificado por Amanda.

Hermínia: Mas os secretários também se davam muito bem. A Anamma, que é a associação dos secretários de meio ambiente, a Anamma funcionou muito bem no mandato passado. No anterior eu já não sei te informar. Mas no passado ela funcionava bem. Esse ano também a gente se reúne. Normalmente à noite, porque é o horário que todo mundo consegue. E a partir das deztoito, assim, e aí a gente conversa, fala..., fala como é que tá, o lixo, o esgoto, tá tendo alguma coisa, e tal. Se tiver alguma demanda específica, o secretário pode pedir uma extraordinária, a gente vai também. Teve pra Feira do Verde, pra Descida do Rio Jucu, e tal, mas a gente consegue conversar bem.

Afrânio também fala das relações entre técnicos e gestores no nível municipal, mas também em níveis estadual e federal. No entanto, ressalta um problema bastante comum em prefeituras, que é a troca de servidores nas mudanças de mandatos, geralmente de quem está em exercício de cargo de confiança do representante político que cede seu lugar para outro. Trata-se de um fenômeno institucionalizado nas administrações públicas no Brasil que privilegia a contratação de servidores por meio da criação de cargos comissionados, em detrimento da contratação por meio de concurso público. Afrânio se considera um caso raro na administração pública. Com aproximadamente dez anos no exercício de cargo comissionado, ele já passou por cinco prefeitos e nove secretários, lembra com precisão. Em relação aos que foram admitidos na mesma época de sua contratação, as mudanças foram constantes: “[...] eu sou o único que restou. Como comissionado, no ano que eu entrei. Teve várias mudanças aí”. Essa descontinuidade gera prejuízos para a gestão de problemas metropolitanos, como no caso do meio ambiente, por exemplo, opina Afrânio. Ainda assim, é possível prosseguir com projetos,

em nível do diálogo entre os técnicos dos municípios, mas, quando os diálogos entre os representantes políticos ficam prejudicados, a situação também se agrava no nível técnico. As falas de Afrânio, como as dos outros participantes da pesquisa, remetem a ideia de que a gestão metropolitana está apenas no papel. Como enfatiza Hernandez, “[...] não existe região metropolitana”, parecendo querer dizer também que não existe gestão metropolitana.

Hernandez: Aí você cria o conselho metropolitano, vários prefeitos vão, né, aí no terceiro... você manda um representante, porque não vai decidir nada. Aí Vitória, a grande Vitória criou o..., uma, o fundozinho, dois mirréis, porque a maior parte do dinheiro vai pra Ceturb direto pros prefeitos, não passa no fundo. Então é de araque também.

À medida que o Comdevit não é capaz de promover ações efetivas e de impacto para avanço da gestão metropolitana, o conselho cai em descrédito por parte dos próprios prefeitos que dele fazem parte. Então, passam a enviar para suas reuniões outras pessoas para representá-los, o que se pode interpretar de expressões como a de Hernandez por exemplo. De fato, para os entrevistados, o orçamento da carteira de projetos do Comdevit, aprovada no ano de 2004, era limitado para fazer frente a problemas de grandeza metropolitana. Essa carteira de projetos pode ser considerada a maior iniciativa no âmbito do Comdevit para alavancar a gestão metropolitana na região de Vitória. Contudo, se na época esse orçamento não era robusto, havia a expectativa de que a execução dos projetos constantes da carteira alavancasse o Comdevit, fomentando mais reuniões e também a elaboração de outros projetos, o que não ocorreu. Passados dez anos da carteira de projetos no Comdevit, desde 2004, não houve uma segunda, tampouco há atualmente expectativa para que isso ocorra, o que gera descrença para o arranjo.

Hernandez: Só quem vai acreditar nisso é o meu amigo Olavo. Já conversou com ele?

Rose: Ah, o Olavo é...

Hernandez: É importante isso. Só quem acredita, ter fé, ele tem...

Rose: Porque ele tem uma prática diferente do Hernandez, que tem essas críticas e elas são...

Hernandez: Não, porque ele acredita e ele tem vontade e não acontece, entendeu? Isso, e no Brasil todo.

Entre as pessoas que fizeram parte do grupo de pesquisa, nota-se, em geral, esforço e expectativas para que o arranjo de gestão metropolitana avance. Entretanto, uns são mais céticos, outros mais otimistas. O diálogo acima ilustra esses dois pontos de vista entre os entrevistados. A mediação feita por Rose é explicativa a respeito de que pontos de vista diferentes lançados sobre o Comdevit geram avaliações diferentes. Hernandez tem tom mais

crítico e é bastante claro em relação ao Comdevit: “[...] *não existe*”. Outros participantes do grupo de pesquisa também tecem comentários dessa natureza, porém, de forma menos direta, como Adelson, por exemplo. Olavo é menos crítico, transparecendo a ideia de que a gestão metropolitana na região de Vitória é um processo que avançou muito nos últimos anos, mas é um processo ainda em curso. O pensamento de Geraldo, prefeito de Cariacica, em relação ao Comdevit, é diferente. Para ele, é possível que o Comdevit coexista com iniciativas mais autônomas, ou seja, com iniciativas por parte dos prefeitos para enfrentamento conjunto de problemas metropolitanos, seja por qual instrumento for.

O problema de capacidade administrativa governamental combinada com ações associadas à ideia de autogestão reúne elementos diversos, como o modo de pensar de agir de maneira fragmentada; a questão da má distribuição de recursos públicos entre os entes federados; pressões oriundas do *mercado*; iniciativas de autogestão isoladas, bem intencionadas, mas desconectadas em âmbito governamental, entre outros. Ao tratar do problema de gestão, como elemento impactante na construção da gestão metropolitana, observa-se a dificuldade de agrupamento de sentidos subjetivos em configurações subjetivas determinadas. Trata-se de um entrelaçamento complexo, sem hierarquia e sem limites que possam ser claramente definidos. Mas seja como for, com capacidade administrativa ou não, como transparece nas expressões dos sujeitos de pesquisa, a gestão metropolitana está acontecendo, não na velocidade almejada, mas na sua própria velocidade, cujo amadurecimento se dará com o tempo, na medida em que essa *criação subjetiva* for evoluindo.

4.8. Interesse privado e mercado: “... o especulador imobiliário planeja pra você.”

Rogério: Amauri deu sugestão pro Cozer, na prefeitura, de comprar terras em Cariacica. Porque aquela região da Enseada, acho que até Camburi também. Aquilo ali, mais cedo ou mais tarde, vinte ou trinta anos, a água vai chegar ali. Serra, você vai empurrando o pessoal pra cima. Cariacica, tem espaço pra lá. Mas e Vitória, imprensa.

As pressões exercidas por representantes de interesses privados sobre os representantes políticos e sobre os interesses públicos apareceram com relevo nas expressões dos sujeitos de pesquisa. Ainda que os municípios metropolitanos tivessem capacidade administrativa e institucional suficiente para enfrentarem os problemas metropolitanos de interesse comum, pressões oriundas do mercado são significativas.

Mario: Exatamente. Se você tiver um grupo na região metropolitana que se conversa, de técnicos, que se conversa, e começa a colocar parâmetros pelo menos parecidos, você consegue fazer uma gestão melhor. Mas o problema é, eu quero aprovar empreendimento na Serra, e eles falam que não me atende. Aí eles vão lá e trocam o parâmetro.

Rogério: Trocam o parâmetro?

Mario: É. Trocam o parâmetro. Eu não tô falando da Serra não...

Rogério: É de forma geral.

Novamente, a solução passaria pela reunião dos representantes e administradores municipais para fazerem frente às pressões oriundas dos representantes empresariais. Como revelam as expressões de Mario e Vanessa, isoladamente, o governo municipal não é capaz de enfrentar essas pressões. Em reunião, em entendimento, porém, podem obter êxito na prevalência do interesse comum sobre o interesse particular. A padronização de alguns procedimentos em nível metropolitano, em diferentes áreas, como explica Mario, fortaleceria ações de interesse da administração pública. Na falta de padronização ou de entendimento entre os gestores acerca de um procedimento administrativo comum, por exemplo, na concessão de alvarás para construção civil ou em outros casos análogos, o gestor, assim como os técnicos, age de forma isolada perante outros municípios que, inclusive, podem ter regras diferentes para um mesmo serviço.

Nesse sentido, as ideias apresentadas por Mario e Vanessa, a respeito de administração conjunta de problemas metropolitanos, como a drenagem, podem ser consideradas complementares em relação às ideias de Geraldo. A ideia do consórcio municipal para a compra de medicamentos, por exemplo, mencionada por Geraldo, pode ser estendida para a ideia de formação de uma espécie de acordo para padronização de regras burocráticas em diversas áreas da administração municipal com vigência na metrópole. É necessário, porém, que iniciativas nesse sentido sejam feitas. No caso de compras em conjunto para as administrações municipais, as possibilidades de redução de custos são significativas.

Vanessa: Essa iniciativa hoje eu vejo o Comdevit. Tá acontecendo aquelas reuniões de interferência? Essas reuniões são assim. Participam os municípios, e as grandes concessionárias. Petrobrás, OI, Escelsa, Cesan e tal. E vai ser feita agora uma padronização da forma como você vai ingressar com esses projetos no município, pra conseguir autorização, licença, pra fazer obra dentro do município. Eles estão pedindo agora ao município, na próxima reunião do dia dezoito, pro município levar a forma, como é que é que encaminha o processo, entendeu? Então vai ser padronizado isso em cada município. E isso tá sendo tocado pelo Comdevit. Aquela rede que Vitória tem, Vitória Digital, que tá sendo expandida, também tocada também pelo município.

Uma coisa são os técnicos municipais enfrentarem pressões de empreendedores imobiliários, por exemplo, de forma isolada. Outra é sentarem numa mesa reunidos para discussão de problemas e de interesses em nível metropolitano. Iniciativas como as citadas por Vanessa não valem apenas para o enfrentamento de pressões empresariais, mas também para o desenvolvimento da atividade econômica na região, notadamente num espaço de intenso crescimento da atividade empresarial, como o verificado na região de Vitória, há décadas. Legislações com vigência municipal e sua fiscalização podem ser muito mais eficazes se padronizadas em nível metropolitano como sugere Vanessa.

Mario: Uma área interior do município, na Serra, por exemplo. Se ele acha que aquilo pra ele é bom impermeabilizar tudo, na área da drenagem, por exemplo, e fazer vias cortando mangues, conforme for o poder econômico dele, ele consegue.

Rogério: Pois é, no município..., a administração pública municipal não consegue fazer frente a isso.

Mario: é.

Rogério: Aí vai se mudando as regras para que as regras se adéquem ao projeto, e não o projeto se adéque às regras.

Mario: Muitas vezes o que existe é o seguinte, o técnico usa seu conhecimento e sabe que aquilo vai dar errado. O parecer dele é escrito, ele entrega. Depois, de um passar de tempo, aquele parecer é esquecido, por qualquer motivo, e é feito um adendo, certo? Para adequar ao projeto. Porém muitas vitórias são dadas porque os técnicos não abrem mão do que escreveram.

Rogério: Há um enfrentamento, como se diz...

Mario: É, mas um enfrentamento pessoal. Não do ponto de vista legal.

Vanessa: Mas quase é uma luta inglória, né...

Mario: ...é...

Délio, que atua em Vila Velha, já havia feito esse tipo de comentário sobre quando atuou em Cariacica, quando técnicos não aprovaram construções residenciais em determinada área, sob risco de alagamento. Contudo, mesmo com desautorização, o empreendimento foi feito, e agora os moradores sofrem os problemas decorrentes de enchentes entre outros. Como diz Nádia, somente com muita garra é possível aos *técnicos* tocarem ideias de porte metropolitano, como transporte urbano por exemplo. Nádia fala a respeito do trabalho realizado por servidores que atravessam mandatos eletivos, estaduais e municipais. A despeito de tudo, Olavo salienta que o processo de gestão metropolitana vai caminhar, de um jeito ou de outro, pois o fenômeno da metropolização é realidade crescente.

Olavo: Eu entendo que a sociedade tem um caminhar próprio. Ela pode caminhar organizadamente, pelo processo político, pela lei, né. Pela justiça e pela política. Ou ela vai caminhar desorganizadamente. Ela vai caminhar sempre, certo? E caminha. A despeito de como ela vai ser organizada, ou não vai ser organizada. Então, é que e que depois que ela caminha, algumas sociedades hoje conseguem se planejar melhor..., nenhuma cidade deixou de crescer porque a prefeitura não soube fazer o planejamento urbano. A diferença é que uma cresceu cheia de becos, e entre becos, e vias estreitas e tá ná ná... e outras cresceram...

Nádia: Sem calçadas...

Olavo: ... e com calçadas bem pequenininhas e outras com calçadas bem largas, planejadas, e tal. As duas cresceram. Esquece se uma não vai crescer por isso. Não vai acontecer isso.

Olavo parece ter razão: “[...] a sociedade tem seu caminhar próprio”. E não espera pela ação da administração pública. Da mesma forma, as forças do mercado têm caminhar próprio e, a não ser que se deparem com regras impostas por representantes de interesse público, prosseguirão a seu modo buscando seu objetivo particular: o lucro. A atividade empresarial é essencialmente atividade com objetivo de lucro, o que está estabelecido no Código Civil Brasileiro. Não tendo finalidade de lucro, não é atividade empresarial. A economia tem seu ritmo próprio e não fica na dependência da administração pública para avançar.

Ou seja, o contraponto do interesse individual deve ser feito pelo representante do interesse público: um debate permanente. O crescimento das cidades ao longo da história é demonstração das opiniões de Olavo. O urbano avança, e avança pressionado pelas atividades econômicas, de forma organizada ou não. Administrações públicas ou comunidades que foram capazes de se organizar para fazer frente ao crescimento desorganizado da cidade conseguiram e conseguem desenvolver cidades mais *saudáveis*.

Olavo: Se você não planeja, uma vez eu falei isso, quase me tiraram da mesa, também não era lugar de dizer isso. Se você não planeja, o especulador imobiliário planeja pra você. Fica tranquilo!

Olavo se refere a algo que Vainer (2009) caracteriza como democracia direta do capital. Como sugere Olavo, se o poder público não faz, o capital faz. Algo como acontece em regiões metropolitanas brasileiras atualmente, que continuaram crescendo, pois a migração para essas regiões é crescente, assim como são crescentes, por consequência, as atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços. O que parece imprescindível é a administração pública fazer sua parte. Olavo resgata o Projeto de Lei nº. 3.460/2004, de iniciativa do deputado Walter Feldman. Para ele, o projeto apresenta muitos pontos polêmicos, porém, mais de dez anos já se passaram, período que se perde em termos de debates sobre o projeto. Como diz Olavo, enquanto o projeto “[...] não acontecer”, a gestão das regiões metropolitanas continuará

acontecendo, de forma organizada ou não; sem lei ou com lei. Mas o projeto acabou se convertendo na Lei Nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015. No que tange à gestão das metrópoles, a lei prevê “normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”. Com a lei, “as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas” passam a contar com um “plano de desenvolvimento urbano integrado”, que deverá ser aprovado por meio de lei estadual.

Olavo: A nossa tá acontecendo. Tem um monte acontecendo. Onde não tá acontecendo com conselho, ou com..., tá acontecendo de outro jeito. Você pode ficar tranquilo. Você pode se lamentar no futuro, por ter deixado daquele jeito, né, acontecer daquele jeito...

Na falta da administração pública, a gestão é conduzida pelas regras do mercado. Como alguns participantes da pesquisa consideram, o preço que se paga pelo vácuo de gestão metropolitana é muito alto. Os problemas não ficam à espera de decisões, pelo contrário, eles se avolumam e se agravam. Os exemplos são muitos. O agravamento da crise de mobilidade urbana já começa a afetar a atividade econômica, como alguns economistas sugerem. Pessoas estão simplesmente deixando de procurar emprego em razão de dificuldades cada vez maiores para chegarem a seus locais de trabalho. Por sua vez, empresas não contratam empregados que morem longe de sua sede. Está cada vez mais dispendioso, tanto física, quanto financeiramente, o deslocamento da residência para o local de trabalho. E inúmeros outros problemas se agravam visivelmente a cada ano nas metrópoles.

Olavo: E, por não ter andado mais ou ter andado por vias completamente descabidas. Vai acontecer. Se o grupo de prefeitos, de gestores públicos, devidamente nomeados para aquilo, não tomou as providências, alguém tá tomando, do jeito dele. O caminho vai ser aquele, certamente, que não representa o interesse da coletividade. Mas aconteceu. Aquela indústria de qualquer coisa chegou lá, botou, assumiu tudo...

Nádia: e do jeito dele e do jeito que ele quer...

Olavo: Enquanto o Transcol não veio, por acaso a população ficou sem ônibus? Não, a população teve ônibus o tempo inteiro. Da pior qualidade possível. Mas teve. Um dia, veio o Transcol, modernizou tudo, pegou a rede, acabou com as incoerências dela, e tal, legal. Se não tivesse feito não ia ter transporte? Ia. Hoje com dois mil e quinhentos carros na rua, não sei andando como, mas ia estar lá. São Paulo não está lá, sem andar direito, mas tá. Então assim...

Rogério: Onde o interesse público não ocupa o espaço, o interesse privado ocupa.

Olavo: Vai acontecer. Porque, se a prefeitura não tiver lá na minha rua e não normatizar a minha construção, eu vou construir. Eu preciso morar. Eu acho que..., é, as regiões metropolitanas vão continuar crescendo ou desorganizadamente ou mais organizadamente. Acho que a consciência da população pra questão cooperativa e tal até premida...

Rogério: ... pela necessidade...

Olavo: ... pela necessidade.

A falta de cultura por parte de empreendedores e da própria população em relação ao impacto de construções no meio ambiente contribui para agravar alguns problemas metropolitanos e compromete a gestão, na opinião de Mário. Ele cita o caso de construtores que simplesmente teimam em não deixar áreas permeáveis à chuva. Mario diz que, mesmo em casos em que o executor da obra está consciente de problema ambiental que ela acarretará, ele prefere não dar ouvidos. O que importa é aprovar com rapidez o projeto, com fins de redução de custos e otimização de lucros, e não possíveis impactos no local ou ao meio ambiente. Não há preocupação, por exemplo, em relação à quantidade de resíduo que será destinado à rede de esgoto e à capacidade da rede. Trata-se de exemplo menor, mas o aquecimento global é resultante da somatória desse modo de pensar e agir.

Mario: Tem empreendedor que impermeabiliza a área dele toda, a rede não aguenta e ele não quer nem saber. Não, já aprovei meu projeto, não quero nem saber. Aceita você. Aí eu vou ter que trocar uma rede, que não é só na frente do lote dele, então cultura, essa cultura atrapalha, inclusive na gestão.

Rogério: Se vira.

Mario: Isso.

Vanessa: Mas não deveríamos se virar. Mesmo porque os nossos órgãos financiadores nos cobram isso toda vez que a gente implanta. Igual bairro República. Nós implantamos naquele bairro lá, 2009, 2010, trinta e sete milhões de reais. Bairro que só vivia alagado, né? Então, assim, cresceu o valor dos terrenos, das casas, tal. Não houve alteração de IPTU nenhuma pra eles. Agora, a gente também tem que preservar o que a gente fez lá. Não pode eles lá começar a impermeabilizar tudo e começar a lançar uma carga maior que, daqui a pouco, a gente vai ter que investir tudo de novo. Então, isso, de fiscalizar, a prefeitura orientar o município, depende da prefeitura fazer, e a gente tem que fazer.

Amauri enxerga consequências nas próximas décadas decorrentes do fenômeno do aquecimento global para a região da Grande Vitória. Vitória tem alguns bairros litorâneos que são verdadeiros aterros, assim como Vila Velha, em que loteamentos foram feitos em lugares que eram mangues, na linha do mar. Para Amauri, as consequências sociais são nefastas, pois qualquer área *nobre* retirada de Vitória significa agravar o fenômeno de *expulsão dos pobres* para mais longe, para que *os ricos* tomem seus lugares na cidade.

Amauri: Um dos aspectos, a questão do aquecimento global, o que vai ser feito disso? Eu cheguei pro João Cozer e falei: Cozer, por favor, você vai comprar? Vitória vai comprar o terreno em Cariacica quando? Ele falou, por quê? Simples. Olha, eu não tenho dúvidas quanto aos estudos técnicos das mudanças climáticas. Eu não tenho dúvidas. O que eu não tenho certeza é se o volume, a intensidade, ocorrerá de fato dentro desse prazo como eles estão falando. Mas uma coisa é fato, nós não podemos

negar. A Enseada do Suá. Você já imaginou Vitória sem Enseada do Suá? E pior do que isso, quem mora, ou quem estiver morando na Enseada do Suá, voltar a ocupar os morros. A rua Antônio Aguirre virar aquele luxo? Né. A Praia do Canto, a Rio Branco...

Amauri enxerga as consequências da expansão imobiliária em Vitória agravadas num cenário de limitação territorial. Para ele, habitantes mais pobres serão expulsos gradativamente para periferias de outros municípios, já que Vitória não dispõe de territórios vazios para formação de novas periferias. Em Vila Velha, os problemas com a questão das águas, das enchentes, que já é muito sério, tendem a se agravar cada vez mais e em curto prazo. Por sua vez, Serra se vê limitada pelo mar e pelas montanhas. Resta, então, Cariacica, município com possibilidades de expansão razoável entre o mar e a montanha. Ou seja, a implantação de projetos imobiliários nessas cidades, de médio ou grande portes, implica mudanças de pessoas com menor poder econômico para mais longe ainda ou, então, implicará a formação de aglomerados excessivamente densos. Amauri chama a atenção para a falta de planejamento no que se refere à expansão de empreendimentos no município, que se dá à revelia do poder público, obedecendo quase que exclusivamente aos interesses do mercado. Partes da população de bairros, que vão se valorizando mais, são praticamente expulsas de seus locais de residência para lugares mais longínquos. Sua fala percorre com detalhes ruas e bairros do município, elaborando espécie de laudo a respeito das consequências das expansões imobiliária, comercial e industrial em Cariacica.

Amauri: Eu tô focando aqui essa situação de Cariacica porque a gente tem uma condição pior do ponto de vista financeiro. E aí nós já vivemos com as grandes plantas industriais esse efeito nefasto de ocupação desorganizada. Diga aí Porto Santana e região, Castelo Branco e região, Padre Gabriel por último, né, e depois, aliás, antes de Padre Gabriel, Rosa da Penha, que depois passou a ser Nova Rosa da Penha. Quando tira as famílias de ocupantes daqui, porque era uma região nobre, ligada com a Expedito Garcia menos de dois quilômetros e tira o pessoal daqui e joga o pessoal literalmente em Rosa da Penha.

Amauri demonstra capacidade profunda de *passar* pela grande Vitória, contando com detalhes características geográficas e sociais de cada bairro. A identidade dos habitantes da região com sua cidade e com seu bairro é muito forte. Assim, ser cariaticuense, canela verde, como são chamados os nascidos em Cariacica ou Vila Velha, ou serrano, na Serra, é sentimento forte nos habitantes dessas cidades. Ana Maria também consegue fazer essa distinção, por ter morado em três cidades diferentes: Cariacica, Vila Velha e Vitória, e por sua participação em movimentos sociais, na qualidade de gestora pública do governo estadual. Para ela, por exemplo, os discursos dos movimentos sociais são muito localizados, muito focados no bairro, na rua onde moram. Assuntos como gestão metropolitana passam ao largo do pensamento e das discussões

nesses locais. Cita, por exemplo, um comportamento cultural que identifica em relação ao transporte urbano, quando usuários tendem a exigir que ele funcione como transporte particular.

O que Ana Maria percebe é que comportamentos associados ao individualismo penetram nos movimentos sociais e nos cidadãos. O problema é que os recursos públicos são destinados ao atendimento de necessidades coletivas, e esse tipo de comportamento, institucionalizando-se de forma generalizada, acarreta como consequência, de um lado, a incapacidade financeira de o Estado fazer frente a demandas individualizadas e, por conseguinte, geração de cidadãos cada vez mais insatisfeitos, já que o poder público não tem capacidade para atendimento das vontades individuais. As ideias de Ana Maria levam à reflexão de que modos de pensar individualista e consumista afetam a visão dos cidadãos sobre interesse público e atendimento a necessidades coletivas, fragilizando os próprios movimentos sociais.

Amauri retoma o Comdevit para dizer que são muitos os problemas de grandeza metropolitana que não são discutidos em seu âmbito. Ainda que estivesse funcionando razoavelmente, o Comdevit é limitado a alguns projetos específicos e está longe de ser considerado um arranjo para gestão de problemas metropolitanos. Questões colocadas por Amauri, como a de *expulsão* das pessoas de áreas centrais para áreas mais afastadas da região metropolitana, a carência de serviços públicos nessas áreas e a própria dificuldade para contratação de profissionais na área de saúde e em outras áreas não são tratadas no Comdevit. As reflexões de Amauri vão ao encontro do que Olavo já chamara a atenção: o Comdevit é ainda um projeto, mas a região metropolitana é realidade, e sua gestão não vai deixar de acontecer, seja de que modo for. A seu modo, de forma organizada ou não, a região crescerá e se *organizará*, seja lá como for, sentencia Olavo. Se a administração pública não faz sua parte, o *mercado* toma conta. Detentores de capital apropriam-se do espaço urbano e também produzem espaço urbano da maneira que lhes convier, com a conivência ou com a omissão do poder público.

No entanto, da mesma forma que os serviços públicos, escassos em áreas mais afastadas ou em municípios com menos infraestrutura, parcela da própria iniciativa privada se desloca para regiões mais desenvolvidas em outras cidades metropolitanas. Com tudo isso, reproduz-se em nível metropolitano a desigualdade que se instala em nível municipal: municípios metropolitanos centrais muito ricos, em contraponto a outros municípios em situação econômica e social crítica. Municípios se transformando em grandes bairros periféricos metropolitanos. Guarapari também sofre problemas análogos decorrentes da falta de planejamento em nível municipal, mas também em nível metropolitano. Afrânio comenta que

o município, com população com pouco mais de cem mil habitantes, com capacidade para chegar a trezentos mil, por sua vocação turística, em épocas de feriados e férias de verão, chega a abrigar uma população de aproximadamente seiscentas mil pessoas, grande parte oriunda da própria região metropolitana.

Afrânio: Então a gente tem uma capacidade hoje de ter seiscentos mil habitantes no município de Guarapari? Não. Uma cidade que não houve planejamento em épocas passadas, e tal. Nosso plano diretor PDM é de 2007. Nosso Plano Diretor é de 2007. Daí, a partir de 2007, começou a zonear, a partir do PDM começou a orientação de todo o município.

[...]

Délio: É. Agora é que está se acordando pra isso. Porque, muitas vezes, é autorizado parcelamento, ocupação de solo aí, né, sem nenhuma observação de solo. Ninguém observou nada, tá bom, pode fazer, assino embaixo. Aqui, nós temos exemplo clássico, aqui, nesses bairros aqui, perto do Araçás, aqui. Eles estão instalados a vinte, a quarenta centímetros do nível do mar. Todo o bairro. Quinhentas famílias lá. Não precisa chover. Uma neblina só e eles já estão alagados. Aí, você vai contestar, pô, mas tá assinado, aprovado. Tudo pronto e tá legal, tá legalizado. Que é que vai fazer? E as regras para construir. Alguém falou pro camarada que aquilo ali na chuva alagava? Não. Ninguém disse nada.

As expressões acima de Afrânio e de Délio parecem uma conversa entre os dois, mas não. A conversa com Afrânio se deu em Guarapari e com Délio em Vila Velha, mas chama a atenção a coincidência dos assuntos e dos problemas enfrentados por esses municípios, em razão do crescimento desordenado das construções na cidade, *ditado* pelos empresários do ramo. Contudo, o modo de pensar individualista e consumista alimenta incursões imobiliárias e outros grandes projetos de interesse empresarial. O automóvel, por exemplo, é a materialização do modo individualista e consumista de agir, fomentando configurações subjetivas produzidas por comportamentos individualistas. As demandas sociais, então, passam a ser, por exemplo, construção de pontes, viadutos, estacionamentos, abertura de novas estradas e, muitas outras, num ciclo sem fim. As demandas coletivas passam a ser demandas individuais. Esse modo de pensar e agir, por consequência, impregna a administração pública, pois faz parte da subjetividade que conforma comportamentos em toda sociedade. Flaviana percebeu essa realidade a partir de observações que fez durante reuniões do GT Drenagem. A seguir alguns trechos das conversas com Franciele e Lúcio, no município de Viana, passam por esse assunto, coincidindo em alguns pontos com a conversa feita com Flaviana em outra ocasião.

Flaviana: Mas você percebeu que os municípios estavam interessados em projetos pra eles. Cada um querendo que saísse uma coisa pra ele. Até ter o entendimento de que aquilo não era possível. O custo é alto demais e é óbvio que eu não vou tratar de questões individuais. Eu vou nortear questões macro, e, nortear, dar condições para avançar a nível de projetos em alguns setores. Nortear é isso. Eu não posso pegar uma bacia que trata de três municípios e tratar problemas de forma pontual. Vou resolver

esse trecho, vou resolver depois esse trecho, não é assim, eu tenho que enxergar a coisa de forma macro. Então demorou pro pessoal entender isso. E mesmo assim, volta e meio tinha isso, o pessoal voltava lá atrás, não, porque o prefeito precisa isso, então é aquela ansiedade. Não, do plano não vai sair isso. Não é objetivo de um plano fazer isso.

[...]

Franciele: Só quando da questão da drenagem. Elas são totalmente desintegradas, né.

Franciele: Olha, eu inclusive, eu tô puxando a parte do plano de saneamento básico aqui em Viana, né. Quando eles me chamaram, eu engenheiro ambiental, não sei tanto da parte de esgoto, água e resíduo, né, que é a parte de engenharia de meio ambiente. Estou puxando a parte do... o Lúcio vai saber dizer melhor do que eu. Mas uma coisa que eu questionei muito, é assim, cada município tem seus planos, né, teoricamente, ou vão ter. Como é que a gente juntaria isso tudo, né, pra fazer um plano de bacias integrado. E se o meu fizer uma coisa desintegrada com Vila Velha? E aí você faz todo o plano e, aí, quando a água vai pra Vila Velha, e aí? Então, assim, é, eu achei que foi interessante para nos unir. E eles quiseram colocar as pessoas que estão trabalhando no saneamento nos planos municipais, pra ser..., pra fazer essa conexão, né, em relação das atividades, porque, caso contrário, eu não sei como é que eles vão, tecnicamente falando, como é que eles vão casar os planos. Até hoje eu fico um pouco curiosa, mas eu vejo como um pouco imprescindível. Porque senão...

Lúcio: ... tudo desanda, tudo desanda.

Franciele: ... tecnicamente vai acabar ficando, continuar problemático né, o problema da questão das enchentes.

Rogério: É um quebra-cabeça, né.

Franciele: É um quebra-cabeça, exatamente.

Lúcio: O município pensa só no seu.

Franciele: Exatamente.

Lúcio: Como sempre foi. Vitória só pensa ...

A história é resgatada por Hernandez em outro assunto urgente ao habitante da metrópole: o transporte público. Lá, nos anos vinte, o bonde de Vila Velha não chegava a Vitória, e essa integração era feita por meio da barca, diz Hernandez: “[...] o bonde nunca veio de Vila Velha para Vitória. Então ele era administrado, integrado, em nível metropolitano”. O que Hernandez ressalta é que, há quase cem anos, o transporte urbano já era tratado como assunto metropolitano, numa época em que Vitória era um município menor, entre dois municípios grandes para a época: Vila Vela e Cariacica. O transporte por bonde em Vitória e Vila Velha continuou até os anos 1960 e o transporte por barcas até anos recentes. Ambos foram extintos sob o mesmo argumento: inviabilidade econômica, ou seja, não geram lucros. O lucro e a ideia de acumulação conformam modos de pensar e de agir de administradores públicos que passam a entender a administração pública como atividade empresarial. Ou seja, produtos e serviços

postos à disposição dos cidadãos precisam ser viáveis economicamente como um empreendimento privado. A ideia de mercado, assim, se sobrepõe à ideia de transporte público como política de Estado, de interesse comum, relativamente, como ainda são tratadas áreas como educação e saúde entre outras. É o transporte público visto como serviço privado para consumo e não como política pública de transporte. Essa sobreposição do interesse privado sobre o interesse comum e público aparece em outras falas dos sujeitos de pesquisa, assim como outros temas metropolitanos, percorridos nesta pesquisa, e emerge como fator que produz forte impacto na tentativa de avanço da gestão metropolitana em Vitória.

Délio continua destinando suas críticas às pressões exercidas por grandes projetos imobiliários ou para instalação de plantas industriais, em que o poder público é frágil para fazer enfrentamento, reconhece. O problema é que, no final, a conta é alta e dividida por todos os cidadãos. As administrações municipais, então, investem a maior parte de seus esforços para atendimento desses projetos. O caso da Serra é ilustrativo nesse sentido. Houve decisão de implantação de planta industrial de grandes proporções no município, o que demandou investimentos enormes em infraestrutura, além de ter gerado problemas urbanos significativos, por exemplo, em grandes deslocamentos de trabalhadores para região industrial criada. Houvesse uma decisão com ênfase no tema metropolitano, esses investimentos teriam sido desconcentrados para Cariacica, Viana e Vila Velha, por exemplo, diz Délio. Acontece, porém, que decisões como essa nem sempre levam em consideração o interesse público, pois trata-se de decisões tomadas com base na *força* do capital. Quem vai sofrer as consequências e pagar pelos custos decorrentes desse tipo de decisão é a população.

Délio: Hoje, de manhã, pra você atravessar essa terceira ponte, é um engarrafamento infernal, então, por que não? Na tarde, é o contrário. Esse pessoal só encontra serviço por lá, na Serra. É um fator que inibe não Vitória, quase todas as cidades é assim. Falta de um planejamento e a distribuição, alocação das pessoas. Falta de uma política agrícola. E o nosso estado é um estado extremamente agrícola. Um dos estados que têm o melhor parcelamento de solo rural, né, quase que no Brasil.

Rogério: Maior quantidade *per capita* de propriedades rurais...

Délio: Né, você conhece muito bem isso. Então tudo isso aí... E vai influenciar na qualidade de vida.

Após comentar sobre a interferência de representantes empresariais na administração pública, Délio aborda a questão agrícola, de ordens regional e estadual, para então entrar no assunto em voga no momento: a crise atual de água em São Paulo. Segundo ele, o que se passa em São Paulo, em menor proporção, também está acontecendo em Vitória. Ele não acredita em má gestão no caso paulista, mas, sim, em falta de percepção maior e de longo prazo a respeito do

problema, algo que também acontece na região de Vitória. Para ele, o problema é simplesmente adiado, pois o foco das administrações municipais volta-se precipuamente para questões imediatistas, modo de pensar dos representantes políticos também *denunciado* por Hermínia. Contudo, o caso de São Paulo e a magnitude de sua repercussão podem chamar a atenção para esse grave problema e fomentar debates e gerar ações concretas em outras regiões no País, inclusive, na de Vitória, opina Délio. Nas conversas em Cariacica, com Geraldo e com Janete, Janete toca num assunto comentado por Ana Maria, sobre peculiaridades culturais de bairro da grande Vitória. Seus comentários têm a ver com comentários de Nádia, de que no estado, representantes políticos, sejam estaduais ou federais, não representam o estado, mas, sim, o município. O que não é uma peculiaridade do Espírito Santo, diga-se. O senador, por exemplo, não é do Espírito Santo, mas conhecido como o senador de Cachoeiro, de Cariacica, da Serra. Ana Maria tocara nesse assunto, mas revelando que, em seus contatos com populações e associação de moradores, as reivindicações estavam localizadas na rua, na escola, no bairro. Debates abrangentes em nível local eram raros e, em nível metropolitano, mais ainda. Trata-se de traços histórico-culturais na região que ainda contaminam a política e a participação cidadã local. Janete resgata origens históricas desse modo de pensar e agir.

Janete: Não podíamos mesmo namorar garotos de outros bairros da cidade, quanto mais de Vitória ou Cariacica. Eles apanhavam mesmo no bairro. Era como se fosse uma invasão de território, as meninas pertenciam ao bairro, à rua.

Essa lembrança resgatada por Janete, nos tempos de sua infância, coincidem com modos de agir de representantes políticos locais. Contudo, coincidem também com comportamentos percebidos por Ana Maria em seus contatos com a população, como representante do governo estadual, em que reclamações e reivindicações são muito localizadas. Os produtos e serviços públicos são vistos como mercadorias em prateleiras, para serem distribuídos pessoalmente e, não, de forma coletiva. O modo de pensar e agir associado ao individualismo e à ideia de mercado parece contaminar as relações entre poder público e cidadão, tornando-as relações entre empresa e cliente.

4.9. Foco na estrutura: “*Superado isso. Superada a questão do pacto federativo...*”

Olavo, após ter feito um resgate histórico do processo de implantação do Transcol, e de aspectos que influenciaram a ideia de formação do arranjo de gestão metropolitana que resultaram no

Comdevit, voltou seu olhar para a dimensão institucional. Em sua visão, o pacto federativo brasileiro é um dos maiores entraves à gestão regionalizada, dentre os três grandes pontos estruturais, relativos ao pacto federativo e ao sistema político, associados ao desenvolvimento de cultura de cooperação interfederativa, como aponta com frequência. Para Olavo, trata-se de um pacto em que cada um enxerga somente *o seu próprio umbigo*, um pacto em que a noção de cooperação passa ao largo.

Olavo: E o grande obstáculo, daí eu filosofo um pouco, como maior obstáculo, embora não possa ser conceitualmente ele, o pacto federativo, pra mim o nosso maior obstáculo é a nossa falta de cultura de cooperação. Uma sociedade que aprenda que viver é cooperar, apesar de o sol ser bem diferente da chuva, os dois têm uma tremenda intimidade. A vida de um depende da vida de outro. O campo e a cidade, se faz uma guerra, separa, mas não tem nada mais dependente um do outro. Assim é a vida, a biologia, os sistemas, são absolutamente cooperativos. Se você destrói a floresta amazônica, você acaba com toda a vida animal e vai acabar com a chuva, enfim, vai ter transformações. Enfim, o universo funciona de forma absolutamente cooperada, mesmo quando você olhe coisas antagônicas, gelo, fogo, frio e calor, dia e noite, são antagônicos, mas são íntimos: um só vive porque o outro existe.

Olavo vê a cooperação como essencial, presente nas ciências naturais, na biologia. A falta de cooperação, diz Olavo, tem raízes históricas e culturais. A ausência de cooperação, para ele, apresenta-se como uma espécie de configuração subjetiva na sociedade brasileira que permeia inúmeras áreas, mas que está comprometendo seriamente a busca por gestão compartilhada nas metrópoles brasileiras. A falta de gestão em âmbito metropolitano é problema que vem se agravando muito nas últimas décadas.

Pensada essa questão cultural, o passo seguinte, segundo Olavo, é pensar o institucional, o que passa por uma reforma política profunda no Brasil. Essa reforma, em sua visão, não significa necessariamente mudar o pacto federativo, mas aprimorá-lo, e um ponto central desse aprimoramento passa pela revisão da autonomia municipal. Olavo procura identificar esses três pontos fundamentais, que passam pelo cultural, pelo legal e pelo institucional, para, então entrar no ponto nevrálgico da gestão metropolitana: a de sua organização institucional possível ou adequada.

Olavo: Sabe. Então a reforma política é outro ponto. O outro vem da questão legal. Quer dizer, resolvida a questão da consciência ... cultural, não..., da consciência cooperativa, que gestão pública não se faz sem cooperação. Superado isso. Superado a questão do pacto federativo, e não estou propondo mudar o pacto federativo, eu tô propondo aprimorar o pacto federativo. Superado o ponto da reforma política, eu preciso ir para um outro ponto fundamental, aproveitando os três elementos, e só com os três ultrapassados, resolvidos, é que você pode ir pro outro, que é a organização institucional. Se um desses três não tiver resolvido, a organização institucional você não faz.

Olavo considera que, sem reformas estruturais no Brasil relativas ao sistema político e ao pacto federativo, principalmente, a administração pública não avança e, menos ainda, a gestão metropolitana. O que se pode fazer é o que vem sendo feito, pondera, a criação de um arranjo de gestão, organização e iniciativas subjetivas e objetivas para o seu funcionamento. Contudo, “[...]bacana, só mais ou menos”, diz. Olavo ressalta que o Comdevit, sua organização, seus grupos técnicos, são muito elogiados por muitos que “[...] veem de fora”, mas o conselho se vê diante de uma barreira intransponível: a impossibilidade de obtenção de recursos próprios para funcionar. De fato, como não é um ente da federação, não existe possibilidade de orçamentação própria para o Comdevit, por meio, por exemplo, de instituição de tributos ou taxas específicas. Ou mesmo de transferências de recursos tributários vinculadas à gestão metropolitana. A solução, então, é contar com o aporte voluntário de recursos por parte do governo estadual e dos municípios, já que a obrigação de fazer esse aporte por lei, como se dá atualmente por meio do Fumdevit, é inócua, posto que não há previsão de penalidade em lei para quem não faz esse aporte. E aí surge novamente uma série de dificuldades.

Olavo: As pessoas que vêm de fora, e veem nosso conselho reunido, nossos grupos técnicos, caramba, isso lá no nosso estado nós nunca conseguimos. Tá bom, nós conseguimos, mas ..., falta muito, não!? Os caras vêm aqui, olham e, batem palma. Ele só não percebe que a gente faz isso, mas não consegue dar os passos seguintes, porque, por que falta receita. E essa receita vem de onde? De uma reforma tributária. Que sob a ótica metropolitana só se faz com esses três primeiros resolvidos. Senão não faz. Você vai criar impostos que não são pra Vitória, nem pro estado, seria para um grupo de municípios. Isso não existe no nosso... na nossa solução tributária. Aí nós vamos pra solução tupiniquim. Na nossa lei 318 tá lá dizendo, que o município vai participar na... proporcionalmente... tá bom. E se o prefeito disser que esse ano...

Rogério: Não vai dar...

Olavo: Não é o caso aqui porque aqui tá todo mundo bem (risos). Mas tem estado aí que os municípios estão muito mal financeiramente. Aí o município diz, eu vou parar de pagar funcionário, eu vou deixar de comprar as coisas que preciso para minha rede escolar municipal, eu vou botar nesse fundo metropolitano, por quê? E se ele não vai quem é que diz que tem que ir. Eu? Não sei...

Nádia: Ninguém.

Olavo: Então dizer ele pode até dizer, mas ele não vai... Então, é a tal da autonomia municipal.

De fato, ainda que tenha seus defeitos ou fragilidades, do ponto de vista institucional e legal, o Comdevit pode ser considerado um avanço em termos de organização administrativa metropolitana. No entanto, um problema central coloca seu funcionamento em xeque, que são os recursos necessários à viabilização de projetos em seu âmbito. O modelo político-institucional brasileiro não apresenta soluções orçamentárias práticas para resolução desse

problema. Assim, esses recursos só podem ter origem, ou nos orçamentos municipais, ou no estadual: “[...] *ai nós vamos pra solução tupiniquim*”, diz Olavo. Em relação aos municípios, além de estarem quase todos com suas contas comprometidas, pois, desde a Constituição brasileira de 1988, muitas atribuições lhes foram impostas, sem a contrapartida proporcional em termos de recursos para fazerem frente a essas demandas constitucionais, outro fator se lhes apresenta desafiador. Quanto cada município vai contribuir para um fundo metropolitano? Em que proporção? E em épocas mais difíceis de aperto orçamentário, abrirão mão de investimentos ou pagamento de despesas próprias para aportarem recursos num fundo regional? A resposta de Olavo é categórica: “[...] *não, simplesmente, não*”.

Alternativa seria o governo estadual aportar recursos orçamentários no Comdevit suficientes ao atendimento de demandas sociais metropolitanas, já que, administrativamente, o governo estadual exerce poder e controle sobre o Comdevit. Do ponto de vista da autonomia, da democracia e da autogestão na administração do espaço social metropolitano, a ideia não parece boa, pois, com isso, o governo estadual assumiria poder e comando total sobre a região metropolitana. Ou seja, alternativas existem e podem ser discutidas, mas obtenção de consenso a respeito de uma ou de outra não será fácil. Assim, outra barreira importante a ser ultrapassada, depois de superadas ou amenizadas questões de ordem cultural, legal e institucional, levantadas por Olavo, é a financeira, entrave significativo ao desenvolvimento de uma gestão metropolitana, seja ela como for.

Analogamente a Olavo, Délio decompõe a pauta de desenvolvimento urbano e da própria gestão metropolitana em de três pontos: planejamento, gestão e finanças. Para ele, a dificuldade de planejamento, além de questão cultural, esbarra na estrutura excessivamente burocrática da administração pública. A burocracia excessiva no Brasil decorre da falta de confiança generalizada nas relações entre o poder público e a iniciativa privada, mas também na falta de confiança entre as pessoas que atuam na administração pública. A falta de planejamento decorre, ainda, da falta de visão de interesse comum dos representantes políticos, analisa Délio.

Délio: Câmara de vereador, prefeito, trabalha em cima de conveniências, né, muitas vezes individuais, próprias, ou de determinado grupo, em detrimento da coletividade.

Sobre a gestão, Délio é incisivo ao apontar o sistema político brasileiro como o principal fator impeditivo à boa administração, o que vai impactar a gestão metropolitana, conseqüentemente. Para ele, o representante político eleito simplesmente não tem condições e tempo para governar, espremido que está entre eleições. Planejar, executar e obter êxito em apenas quatro anos de

mandato é inviável, diz. No primeiro ano, o prefeito faz diagnóstico; no segundo ano, ele planeja e, no terceiro, começa a executar. O quarto ano, por fim, é dedicado à campanha eleitoral. Isso sem contar as eleições para presidente, governador e para representantes do legislativo estadual e federal, que acontecem entre o mandato de quatro anos no poder executivo municipal, comenta Délio, com profundas repercussões no cenário político municipal. Quem precisa trabalhar para a reeleição, ou quem pretende eleger um sucessor aliado, gasta boa parte do governo trabalhando para isso, e se arrisca a perder o trabalho acumulado nos anos anteriores à eleição, com as tarefas de diagnosticar, planejar e executar. Ou seja, para Délio, o problema é “[...] *estrutural-político*”, como diz. A partir da experiência que tem na administração pública, Délio defende o mandato no poder executivo de seis anos, sem direito à reeleição.

Délio: Quatro anos? Imagina! Pega uma cidade como Vitória, Vila Velha. Pega uma cidade pequeninha, onde você tem que implantar um monte de coisas. Quatro anos não dá. Você não encontra, você pode bater qualquer cidade aí, você não vai encontrar planejamento. Mudou uma administração, muda tudo. Tá?

Se o governante não tem condições razoáveis para realizar um bom governo em quatro anos, que condições tem para manter ações em nível metropolitano, cujo espaço de discussão demanda processos demorados e complexos de discussão? Passada essa questão “[...] *estrutural-política*”, como sugere Délio, ele volta-se à estrutura administrativa das prefeituras. A questão principal que coloca é a falta de pessoal *técnico* capacitado: “[...] *tá nossa saúde caindo aos pedaços. Tá nossa educação caindo aos pedaços. Não tem plano de carreira. Nem estadual, nem municipal, nada, não tem. Difícil, então, isso tudo dificulta*”. Olavo e Nádia também tocam na questão política, mas no sentido de que inexistem representantes políticos metropolitanos. Todos os eleitos, sejam senadores, deputados estaduais e federais, prefeitos, vereadores, governadores, são eleitos no município, quando não, no bairro. Nenhum deles se apresenta como candidato metropolitano. O ente político metropolitano inexistente no Brasil, seja no plano institucional ou legal, seja na prática da política. O sentimento de cidadão metropolitano ainda está longe de se realizar no Brasil.

Rogério: Pode valer até para o Senado, né.

Olavo: Sim, para o Senado. Não, ele não vai defender a região metropolitana. Não é isso. Ele não tem a região metropolitana. Ele tem o município.

Nádia: Ele não tem isso nem como discurso.

Olavo: Ele não tem. Não tem. Quer um exemplo? Projeto 3.640, de 2004. Quantas vezes o Congresso parou pra discutir aquilo?

Nádia: Estatuto da metrópole.

Olavo: Estatuto da Metrópole. Está aí. O Estatuto das Cidades passou, e tinha lá artigos, no projeto original, sobre metrópoles. Não acho que fosse adequado discutir ele lá dentro. Mas tinha. Limpou-se.

Rogério: O deputado federal é um deputado municipal?

Olavo: É um deputado municipal. A base dele é ali. É bairro. É paroquial. Não é metropolitano não. O cara não vai lá discutir a constituição de um fundo metropolitano. Ele nem pensa, nem cabe na discussão dele. Ele não consegue escrever sobre isso. Ele agrada a quem? Ele agrada a quem? Se tentou implantar o sistema integrado, de puxar Vitória pra dentro, o conselho popular de Vitória virou e falou, êpa! O nosso IPK aqui é alto, nossa tarifa pode ser mais baixa, nós temos demanda mais adensada. Eu vou participar para subir minha tarifa, pra baixar pra Serra, pra baixar pra Viana, pra Cariacica, êpa, êpa, êpa! Para tudo! Integração aqui... Não é nem o ente prefeitura, o conselho popular. E aí, o da Serra diz: queremos integração. Aí você diz, esse pessoal é consciente. Não! Se eu me integrar eu papo o de Vitória lá, eu divido o IPK de Vitória e minha tarifa cai. Não é isso. Não tem cultura de cooperação. O cara não entende que Vitória, apesar de um belíssimo lugar, não tem rio, só bebe água.

Nádia: Depende da Santa Maria dos Municípios lá de cima...

Olavo: É. E se aqueles municípios resolverem poluir, botar indústria pesada e tudo...

Rogério: Vai chegar aqui.

Olavo: Então? Essa discussão não tá posta. E não interes... e quem é que motiva o debate social? É a classe política. Ela vai discutir isso? Pra ganhar voto? De qual parque? O parque dela não é esse.

Esse colóquio entre Nádia e Olavo mostra o quão complexos são os problemas que envolvem o tema da gestão metropolitana, em diferentes dimensões. Aqui não aparece apenas o problema institucional, o do vácuo de poder formal na região metropolitana, mas, principalmente, emergem aspectos da subjetividade individual e social no espaço social metropolitano em Vitória. O orgulho do cidadão de pertencer ao bairro e ao município se sobrepõe à ideia de pertencimento metropolitano. Janete já havia revelado esse problema que pode se dar em outras regiões do Brasil, mas que é muito peculiar ao Espírito Santo e na região metropolitana de Vitória. De certa forma, essa ligação forte com o pequeno local onde nasceu e cresceu cria raízes fortes, levando a *tragédias* mencionadas por Sérgio, quando o poder público intenta retirar pessoas em situação de risco ambiental. Hernandez também ajuda na construção dessas reflexões. Olavo e Nádia tocam também o projeto de lei conhecido como estatuto das metrópoles, que no início de 2015 viria a ser sancionado. A complexidade que envolve a gestão metropolitana parece aumentar à medida que as conversas avançam.

Hernandez: Mas uma merda que nós temos também é que nós não temos voto distrital. Do ponto de vista político, aquele cara ali é meu representante, é minha zona, então eu tenho que cobrar dele. Aqui, o cara se elege, ele não define compromisso com ninguém. Então a reforma política é fundamental. Mas quem vai fazer essa reforma política? O Parlamento? Vai ser a Dilma ou o Aécio?

Se, por um lado, há o representante político com ligações mutuamente fortes com seu *parque*, para usar vocábulo mencionado por Nádia, por outro, também, há o representante que “[...] *não define compromisso com ninguém*”. Para Hernandez, a natureza da política institucional brasileira, em que o papel parlamentar é desconsiderado, impregna também os arranjos metropolitanos em curso no Brasil. Ele dá como exemplo o caso de Belo Horizonte. O arranjo é legalmente formalizado como um grande parlamento, com representantes das prefeituras, da assembleia legislativa, das comunidades. No entanto, seu funcionamento como parlamento não acontece como deveria. Hernandez lembra outro defeito grave do sistema federativo brasileiro, quando foi estabelecido na Constituição que o município faria parte da federação.

Hernandez: Estado faz parte da federação..., imaginar um município, eu não quero mais fazer parte da federação, eu não quero mais fazer parte desse estado. Eu só quero fazer parte da federação. Quer dizer, é besteira ...

A conversa se desenvolve mais um pouco, passando por projetos específicos com o objetivo de aprimorar destinação de recursos com vistas a uma distribuição proporcional às necessidades da região. Essas discussões, no entanto, acabam se arrastando por anos e, em alguns casos, chegam a redundar em projetos de lei que, devido a inúmeras barreiras, de ordem legal, principalmente, não prosseguem ou não são aprovados pelos legislativos estaduais ou federais, conforme o caso.

Geraldo: É porque nós estamos fazendo um estudo pro governador. Quase que o fundo é feito igual ao de Pernambuco. Minha sorte é que minha equipe leu, e me alertou. Vocês aprovaram o fundo...

Janete: Governador, esse fundo é igual ao de Pernambuco e o fundo de Pernambuco não se adéqua para aqui.

Geraldo: Aí, tem o artigo sexto, o que é o artigo sexto? Aí eu fui ver, né, colocaram que ia ser igual ao percentual do fundo de participação. Eu falei, eu tô morto, tô morto.

Rogério: Mas ainda assim o índice de participação não deveria ter entrado.

Geraldo: Concordo com você.

Rogério: Tem uma ideia que eu trabalhei uma vez com o Guerino, o que que a gente fazia? Entrava o índice de participação, só que o índice era inversamente proporcional à população. Aí, eu lembro, Cariacica ficava em primeiro. Porque aí você fazia justiça.

Geraldo: Foi o que aconteceu com os royalties. Os royalties, estadual, nós ficamos em primeiro por conta disso.

Janete: Foi pela população, né?

Geraldo: E pelo índice e foi colocando IDH e tal...

Janete: A gente tava querendo fazer o ICMS, né, o ICMS ecológico. Mas aí, você se vê numa situação em que tira de um, pra dar pro outro, faz uma transferência, e aí não dá certo.

A ideia de conversar com Geraldo pessoalmente, em vez de conversar somente com o representante de Cariacica no GT Drenagem, deveu-se à constatação de que Cariacica é um dos municípios com maior carência de pessoal técnico em algumas áreas, como a própria área de drenagem. Geraldo tem longa história de ativismo-cidadão no município e, por isso, goza de visão ampliada dos problemas urbanos e também metropolitanos. Vanessa comenta a respeito da pouca capacidade que alguns municípios têm para enfrentar determinados problemas por falta de pessoal capacitado e experiente. O que parece mostrar esse conjunto de expressões é que o modo de pensar próximo a ideias estruturantes, ou seja, a defesa de que, primeiro, são necessárias grandes reformas em diferentes áreas e dimensões, como sugerem, por exemplo, Olavo, Nádia e Délio, para depois se pensar o local e a gestão metropolitana, impactam o desenvolvimento da gestão metropolitana, por inibirem ideias no campo da autonomia, por exemplo.

4.10. O servidor protagonista...: “...aí eu falei: é importante se consorciarem”

Uma visão latente entre os participantes do grupo de pesquisa é a de que os técnicos são quem de fato fazem a gestão metropolitana. Em reverência a essa ideia, este subcapítulo concede mais espaço e destaque as suas expressões, ou seja, são mais *protagonistas* ainda do que o foram nos outros capítulos. Hermínia procura mostrar as possibilidades reais de cooperação entre os administradores públicos municipais, mas sugere que tal participação se efetiva com o tempo e com a necessidade e num processo de autoaprendizagem, como já acontece em algumas áreas públicas de dimensão metropolitana. Por exemplo, Hermínia exemplifica a cooperação que existe entre os gestores dos depósitos de medicamentos na região metropolitana. Ao verificarem que um determinado lote de medicamentos está com data de validade próxima, o gestor entra em contato com outros gestores municipais de sua área: “[...] como é que cê tá aí? Ah, tem um estoque que vai vencer daqui a quatro anos. Vão trocar? Sim, vão trocar! Eles fazem isso. A prática faz isso”, diz.

“Se não houver essa cooperação, o que acontece é a secretaria de serviços recolher o medicamento vencido e enterrá-lo”, diz Hermínia. Para ela, no mesmo sentido defendido por

Geraldo, a solução passa pelo avanço dessa cooperação entre os administradores municipais, em diferentes áreas. Sugere que esse avanço pode se dar a seu tempo, mas que pode ser acelerado pelos técnicos interessados e comprometidos com suas áreas de atuação, pois os técnicos podem “[...] empurrar um pouco os políticos”. Sugere também que esse avanço pode ser feito paralelamente ao Comdevit, algo parecido com o que Geraldo já havia comentado, citando o mesmo instrumento do consórcio. Para ela, isso não significa desconsiderar o Comdevit, como Geraldo também opinou, mas quer dizer não remeter exclusivamente ao Comdevit ações de âmbito metropolitano, já que esse arranjo não funciona naturalmente, apenas porque está estabelecido em lei.

Hermínia: Só o papel não vai fazer isso. Aí ele levantou a bandeira. O Audifax, na entrevista na CBN, falando, que é importante os municípios se consorciarem. Igual, eu dei o exemplo das farmácias que se comunicam. A gente já faz isso informalmente, mas já deveria fazer formalmente, até pra conseguir essas verbas federais, pra essas pastas. Por quê? Aquele homem que é o governador, ele tá longe deles. Que é o cara que articula lá em Brasília, que traz dinheiro pra esse estado. Então, assim, enquanto tiver essas coisas muito quebradas..., a gente vai lutar, mas eu continuo falando assim, enquanto eu tiver na gestão pública eu vou tá falando, que o técnico, nós aqui do chão, nós temos que chegar lá e falar, tecnicamente, a gente tem que ver isso, ver isso, ver isso.

A ideia de Hermínia é a de que os prefeitos *funcionassem* como no caso das farmácias que se *comunicam*. Hermínia continua relatando inúmeros exemplos de cooperação entre os servidores que atuam em áreas comuns nos municípios na região de Vitória. Contou o caso de uma *cachoeira* no limite dos municípios de Serra e Vitória, que jorrava água para Vitória quando chovia. Como os administradores da Serra não tomaram providências para solucionar o problema, Vanessa, de Vitória, precisou reunir uma equipe para realizar uma solução de improviso, para evitar que a água inundasse parte da região norte de Vitória, no bairro Jardim Camburi. O caso contado por Vanessa parece configurar sentido subjetivo, pois o pano de fundo ao contar o caso é acumular convencimento para fortalecer a ideia de que a construção de cooperação em nível metropolitano é viável.

Hermínia: Uma vez ela falou, poxa Hermínia, você não sente dó? Rogério, você sabe que eu também não sentia dó.

Rogério: Não tá no seu município.

Hermínia: Não tá no meu município. Que irmão miserável é esse que eu sou? Hoje que a gente já deu uma melhora nisso.

Rogério: A gente não se dá conta.

Hermínia: Não se dá conta. E a gente aprende isso aonde? Deve ser lá na escola, né. Lá no jardim de infância.

Rogério: A vida vem com a gente, vem trazendo essas coisas, e aí, gente, mas como é que eu era assim, né?

Hermínia: Como que eu era assim? Aí, meu filho, que a gente mora em Vitória, meu filho, tinha que passar nesse alagamento pra ir pro Nacional aqui. Aí eu fiquei..., gente, oh, o Mateus tem que passar no esgoto aqui, porque aqui a gente não tinha problema, né?

Rogério: Difícil.

Hermínia: Sabe como é que resolve isso. O cara de serviço daqui liga pro cara de serviço de lá. Aí resolve.

Rogério: Mas aí já está avançando, né?

Hermínia: Igual o cara da farmácia. Você acredita? Sempre quem resolveu foi o cara da farmácia, as vezes o prefeito nem sabe, que eles se conversam pra..., bicho, como é que eu vou fazer aqui? O Moisés, norte e sul, ali, oh, eu vou capinar até ali, você vai capinar a partir dali. Você vai capinar aonde? Ah, eu capino até aonde você capinar adiante.

Rogério: Pois é, mas a ideia da colaboração é essa, seria ampliar essa ação deles.

Hermínia: Isso. Quem tá no campo sente essa dor. Bem, se os meus prefeitos não conseguem fazer isso entre eles, e colocar no papel, então eu vou fazer aqui por baixo mesmo. Eu tô com as minhas equipes aqui. A minha equipe tá vendo a equipe do outro ali. Então a gente resolve assim. E tá, e tá, e o Brasil tá indo assim.

Rogério: Tá indo assim. Cada um vê o seu lado. Eu perguntei pro Olavo, porque que Vitória não está no Transcol. Se os outros municípios estão, eles são mais colaborativos. Ele falou: — Rogério, não, porque havia na época uma conveniência de Serra, de Cariacica, de...

Hermínia: Vila Velha. Não, Vila Velha entrou agora.

Rogério: Viana. Serra, Cariacica, de que eles olharam e viram que seria bom para eles. Não só de forma coletiva, mas individualmente também. Então eles, nós vamos ganhar com isso.

Hermínia: Levar vantagem. Teoria de levar vantagem sempre. Essa relação é muito complicada, né. Por exemplo, quem é que quer que seu município tenha um aterro sanitário? Mas eu quero que o outro tenha. Vitória quer que eu tenha. Porque, eles não tem onde botar. Aí são solidários, não porque ...

Rogério: Um presídio...

Hermínia: Um presídio... a gente tem um presídio. E eu acho que tem que ter mesmo. Só que a gestão política não queria. As pessoas não querem. A gente fala, olha, a sociedade é um ganha perde. A gente tem que equalizar essa situação. Aparentemente um vai ganhar, outro vai perder... e é assim que a gente vai caminhando. Rogério, deixa eu ir...

Rogério: Muito obrigado!

A ideia da subjetividade numa perspectiva histórico-cultural surge espontaneamente nas expressões de Hermínia. “*Onde eu aprendi isso. Deve ser na escola, né*”? Esse diálogo estabelecido com Hermínia parece dispensar interpretações, e mostram uma gestão

metropolitana acontecendo a seu modo, de forma autônoma algumas vezes. Como sugere Olavo, de uma forma ou de outra, a gestão metropolitana acontece, a seu modo, mas acontece. Hermínia mostra que a gestão metropolitana não pode parar, precisa acontecer e, a partir de sua ação de *sujeito*, procura fazê-la acontecer, além de mostrar como outros estão agindo nessa direção, como no caso de Moisés, da farmácia. Analogamente à fala de Hermínia, de que somente a lei não é capaz de concretizar um projeto como o de gestão metropolitana, Flaviana considera que o arranjo de gestão está limitado ao andamento de alguns projetos e atividades, mas de forma instrumental, como diz. Para ela, não há atualmente uma *vontade subjetiva* no sentido de atuar para que “*as coisas aconteçam*”. Flaviana considera que a experiência do GT Drenagem é uma amostra interessante do exercício de cooperação entre diferentes áreas de atuação no sentido de construir um plano comum à metrópole. Aos poucos, se a experiência fosse sendo ampliada, caminharia em direção à gestão metropolitana, quem sabe. Ou quem sabe experiências como a construção do Plano de Águas pelo GT Drenagem pudessem inspirar comportamentos no âmbito do Comdevit ou em outros fóruns de discussão de problemas metropolitanos.

Assim como Hermínia, Flaviana é crente na possibilidade de que experiências análogas ao GT Drenagem, “[...] *muito pequenininho*”, como diz, possam ser reproduzidas numa abrangência maior, no caso, em abrangência metropolitana; no campo da representação política, mas tece algumas ponderações. Para ela, uma dificuldade é a continuidade. No GT Drenagem, como observa, as pessoas não estão de passagem pela área, mas preocupadas de fato com determinada realidade que as cerca. Por isso, apesar de alguns interesses divergentes, o entendimento acontece com maior facilidade. No entanto, quando a discussão passa para o nível político, seja no Comdevit ou em outro fórum, isso não acontece com igual facilidade. Se for o caso, as reflexões de Flaviana podem abrir discussão para um arranjo de gestão composto por servidores municipais que tenham possibilidades de atravessar mandatos políticos.

Se subordinado esse servidor a um arranjo como o Comdevit, que não tem esse papel, significa se subordinar ao governo estadual, uma vez que o funcionamento do Comdevit está na dependência de sua iniciativa. Vanessa lembra que já existem conversas avançadas nesse sentido, no Congresso Nacional, de gestão compartilhada na área de saneamento entre municípios da região metropolitana. Ela não vislumbra, porém, como isso pode se dar: “[...] *será que não deveria partir para consórcio?*” Indaga-se. Assim como Hermínia, Vanessa comenta processos de cooperação entre técnicos de mesmas áreas nos municípios, como forma

de mostrar a viabilidade de cooperação num arranjo metropolitano, como no Comdevit, ainda que demonstre não conhecer como se dão as relações nas reuniões.

O trecho de conversa abaixo é longo, mas vale à pena deixá-lo na íntegra, pois dá uma ideia de como avançam as conversações durante os momentos empíricos com os participantes da pesquisa, e quanta conversa é preciso, às vezes, para se extrair alguns significados apenas. A conversa abaixo com Vanessa e com Mário em Vitória, contém alguns pontos em comum com diálogos feitos com Hermínia na Serra. Esses pontos em comum são importantes para a construção de indicadores e consolidação de hipóteses e configurações subjetivas ao longo da pesquisa.

Vanessa: Confesso muito difícil falar, porque a pessoa mais próxima lá do prefeito que eu tenho contato é com o João ..., que faz parte do grupo executivo. Então, assim, mesmo quando a gente conversa..., ele tem os interesses de saber como anda nosso trabalho. Vou te falar de um problema que nós estamos tendo lá na interface, porque Vitória é uma ilha, então naquela parte continental lá a gente tem uma interface com a Serra. E a Serra está mais alto do que Vitória. Despeja drenagem pra cá, criando mais uma via lá, em torno de bairro de Fátima, fizeram uma drenagem e estão lançando... e se eu não receber em Jardim Camburi? Não vieram procurar a gente...

Rogério: Ué! E tá indo pra onde?

Vanessa: Tá jogando na nossa rede, mas é uma rede que está subdimensionada, e eu não tenho planejamento para aumentar aquela rede agora. E a gente não sabia que a Serra iria fazer isso.

Mario: Soubemos por acaso.

Vanessa: Não é assim, igual o secretário falou: Já não existia. Já que existia... é, é só emendar. Não é assim. Não secretário, é uma área novinha, é uma área impermeabilizada nova.

Rogério: Mas aí eles foram e emendaram...

Vanessa: Sim.

Mario: Eles foram e interligaram à deles.

Rogério: E não pediram autorização, né?

Vanessa: Hora nenhuma. Foi descoberto, assim sem querer. Mario foi prá lá olhar, numa vistoria no bairro Santa Teresinha, que tá sendo regularizada, quarta etapa, né, eles vão receber um habite-se, aí ele chegou lá e viu eles fazendo lá...

Rogério: Assim mesmo, fazendo buraco?

Mario: É, quando chegamos já estava pronto, só faltava fazer a interligação.

Vanessa: Pois é.

Mario: Por acaso, nos fomos ao canteiro de obras, pedimos o projeto e eles foram mostrando.

Vanessa: É. A gente não tinha conhecimento. Então, esse tipo de coisa, acho assim, eles estão mais alto, tal, não vamos pedir para eles colocarem no elevatório e recalcarem lá pro município deles, a gente pode de repente absorver, mas eles têm que entrar em contato com a gente pra saber, primeiro, a rede cabe, de se lançar mais aquela vazão? Tem que fazer melhoria? Não tem condição de fazer melhoria agora, para 2014, e agora? Vocês podem fazer? Tem que haver alguma conversa, mas não existe! O lamerão é outro.

Rogério: Essa conversa chega em nível de prefeito ou secretário.

Vanessa: Secretário. Mas que não houve. Inclusive, semana passada, conversei com meu secretário sobre o problema, ele ligou pro outro, mas não resolveram nada. A questão do meio ambiente ela é muito certa, apesar que teve licenciamentos municipais, mas toda vez que entre ali na área no município, da interface, no lamerão, principalmente, que é área de preservação permanente, federal, entra o IEMS para intermediar as ações entre os municípios. Mas as demais, não existe intermediação de governo de estado. Entendeu? E a gente fica naquela dificuldade ali. Eu, que que eu fiz. Sedec, Secretaria de Desenvolvimento da Cidade, que a gente conversou lá dentro, o meu secretário sabe, na hora começa a chover, que vai entrar água dentro das casas, que vai entrar, que é um sistema meio que mal dimensionado.

Rogério: Tem quanto tempo? Isso é recente, né?

Vanessa: Recente. Isso é fresquinho o que estou te falando.

Mario: Tem duas semanas. Duas, três semanas atrás.

Vanessa: Coisas que não deveriam estar acontecendo. Agora, você falar assim, tecnicamente, tecnicamente a gente conhece, o pessoal que trabalha lá, trabalhou com a gente no grupo. Hora nenhuma falou. Se fosse o contrário, nós teríamos essa preocupação. Você tá lançando, você fazer uma rede e lançar no município vizinho, pera aí. A primeira coisa que a gente tem que fazer é uma consulta. A gente faz isso com os pequenos proprietários de prédio. Toda vez que eles estão impermeabilizando eles têm que mostrar pra gente né. Se tem condições de absorver ou não. Se não tiver, a gente fala. Eles entram às vezes, parceria, dão o material e a gente faz.

Mario: Melhorou muito nos últimos oito anos. Oito, dez anos. Por quê? Mas, por quê? Primeiro teve apoio de gestor, foi muito importante. Segundo, teve planejamento. Terceiro, teve uma execução de planejamento com prioridades. E uma coisa que é muito importante, ao longo dessas edições, houve vários financiamentos. Abriram-se vários financiamentos para se pegar.

Vanessa: Isso começou na era Lula, né. Lula começou a investir em saneamento que não tinha antes.

Mario: Ele investiu, abriu financiamento e nós já tínhamos planejamento, pegamos. Houve várias melhorias em função disso.

Rogério: Os municípios têm dificuldade com técnicos, e sobre uma aproximação maior desses técnicos, isso tem se dado? É de forma constante? Se conhecem.

Vanessa: Existe, sim. Eu passei a conhecer mais depois que eu fiz parte do Comdevit. No grupo anterior eu já conhecia algumas pessoas, mas não existe, é por acaso, num encontro, você fica sabendo, quando você precisa de um ou outro técnico. Vila Velha já nos procurou há algum tempo, né, Serra também, queriam vir aqui. Serra queria vir para conhecer nossa estrutura.

Rogério: Serra tem Hermínia...

Vanessa: Hermínia...

[...]

Rogério: Cariacica, quase não tem, não tem...

Vanessa: Eu acho que não tem equipe lá.

Mario: Não tem equipe.

Vanessa: É o que eu estava te falando. Às vezes, participa de um grupo técnico pessoas com indicação política, porque não têm um técnico específico pra mandar, não têm.

[...]

Vanessa: A gente tá sempre disposto a ajudar. A gente nunca nega ajuda. Aqui dentro tem um monte de estudante fazendo trabalho com a gente. Mexendo com indicador de drenagem, nessa parte de encosta eu tô com dois estudantes de geografia fazendo. Depois a gente orienta e pega o que eles fazem pra gente usar aqui dentro. A gente ajuda eles com dados e depois eles nos passam o trabalho.

Mario: A gente não faz mais por causa de pernas.

[...]

Mário e Vanessa atuam na prefeitura de Vitória e descrevem com precisão a tensão vivida por eles em momentos importantes em busca de recursos para viabilização de projetos municipais. Também relatam momentos específicos associados a problemas entre municípios vizinhos, problemas de ordem metropolitana, mas que precisam ser resolvidos por eles, já que não existem estruturas organizacionais que preveem como resolvê-los ou quem deve resolvê-los. Suas palavras são carregadas de emoção e demonstram que conseguiram ultrapassar barreiras burocráticas e também pessoais para viabilizarem projetos em suas áreas de atuação. Esse tipo de ação perpassa igualmente os demais participantes do grupo de pesquisa em suas respectivas áreas de atuação. Cada um, a seu modo e em reunião com outros servidores de seu ou de outro município, *tocam* a gestão metropolitana, como fala Adelson, enquanto ela efetivamente não chega. Olavo também pensa que não basta estar estabelecido em lei para que um arranjo como o Comdevit funcione de forma efetiva. Como ele diz, “[...] *a lei e a política caminham com a evolução social*”. No tocante à cooperação, Olavo lembra que se trata de um valor e, como tal, valores se modificam ou se desenvolvem “[...] *à medida que a sociedade caminha*”. Da mesma forma, a gestão metropolitana.

Olavo: As leis vêm sempre depois, é por isso que a gente diz, essa lei não bate mais, porque é natural, você não pode vir a lei antes da sociedade, se a lei vier antes do caminhar da sociedade ela não tem sentido. Ela precisa vir com o clamor social. E pra mim a política também caminha assim, né, poderíamos discutir isso depois... não é o caso de aprofundar isso aqui, até numa outra ótica, antropológica, mas eu diria assim: a sociedade tem que caminhar, para que caminhe a lei e a política. Não é o contrário.

Não pode vir um político propondo um negócio bem absurdo... manda ele embora. Então é o contrário mesmo, acho que a sociedade hoje tem muito mais consciência da integração, até porque o mundo caminhou... lá naquela época você não tinha tantos blocos econômicos. A União Europeia era uma proposta. Proposta, um início de caminho. Você não tinha o Nafta, você não tinha um monte de mercados comuns, né, dos grupamentos econômicos, do regionalismo, e nem mesmo o próprio conceito, de percepção de uma globalização que caminhava rapidamente, certamente ela caminhava, mas isso não estava no debate, isso não tava na percepção da grande sociedade, da população de um modo geral. Hoje, ninguém consegue entender nada, caminhar nenhum da humanidade, onde você não constitua os blocos de interesse, não considere efetivamente a globalização.

Olavo fala que Nádia parece compreender a cooperação como algo do imaginário popular; como uma percepção de demanda de necessidade popular. Em Nádia, a gestão metropolitana parece ser um *vir-a-ser* castoridiano e, não apenas, dependente de imposições legais ou estruturais. Como sugere Nádia, a reunião é intrínseca ao ser humano, em seus espaços particulares, locais regionais, nacionais e internacionais. Nádia entende a gestão metropolitana como uma nova institucionalidade que está surgindo, em meio às crises que se abatem sobre institucionalidades atuais, como a *confusão* na União Europeia, o esfacelamento da ONU, “[...] quer dizer, qual é a nova institucionalização que nós vamos criar”, indaga. Os sujeitos *instituem* suas instituições, as modificam e criam outras. Qual será a nova instituição no que se refere ao fenômeno recente e mundial que é o espaço social metropolitano?

Nádia: A questão metropolitana, a região metropolitana, entra nesse novo...

Olavo: Pois é, entra assim....

Nádia: Entra no esfacelamento do antigo, ela entra, por exemplo...

Olavo: Mas numa noção clara de cooperação...

Nádia: O tema cooperação tem que ser a base disso aí... e uma forte demanda social sustentando isso... Eu terminei de ler o livro do Moisés agora, do Naim, o Fim do Poder, pô, tem que ler aquilo, o livro é uma beleza.

O Fim do Poder (MOISÉS, 2013) são reflexões sobre mudanças no mundo desde a metade do século XX, que entre as principais consequências está a fragmentação do poder, seja na política, seja nos negócios. O autor tenta explicar por que o poder está cada vez mais transitório e mais difícil de ser usado, buscando entender o papel das novas tecnologias nessas transformações e forças que estão atuando nessas transformações. Algumas expressões de Nádia passam por esse tipo de discussão, quando procura entender o problema da gestão metropolitana. Nádia analisa o fenômeno da metropolização como algo novo e, assim, também exige uma institucionalidade nova, ainda por vir.

Olavo lembra que o governo atual trouxe para o planejamento estratégico a questão da regionalização, ideia em desenvolvimento desde o governo anterior de Paulo Hartung. “*Não vamos administrar por lote, por bairro, por município. Vamos organizar, administrar, por região. Por aquilo que tem de comum. Quem mais pode se cooperar, se integrar, se ajudar*”, explica. Olavo fala categoricamente que algumas áreas, como a de saneamento básico, não são possíveis de serem administradas de forma local. Ele cita a lei de saneamento básico, que já propõe a gestão regionalizada. O serviço continua na competência do município, “[...] *mas a gestão precisa ser regionalizada... e vai por aí o resíduo sólido, vai por aí quase tudo mais*”.

Olavo: Quer dizer, não dá pra fazer abastecimento de água mais, numa região que o rio passa por mais dois ou três municípios e mais dez que... se esses municípios resolverem poluir seus rios, não, por uma questão de interesse local, não, porque esse rio vai abastecer outros dez por onde ele não passa.

Rogério: E o rio não tem fronteira...

Olavo: E assim vai a questão da reposição final do resíduo sólido, assim vai a questão do transporte coletivo percebida há mais tempo, né, que não dava pra fazer transporte só numa cidade, impossível, ... mas meu transporte é municipal, a constituição diz que é municipal, ok, mas ele não se abastece, ele não se resolve no território municipal, ele precisa se estender por uma questão de escala, por uma questão de uma organização possível operacional, por uma série de outras questões, não dá..., Vitória tentou fazer o BRT, defendeu, brigou, foi à luta..., não faz, por quê que não faz?

Nádia: Sozinha não faz.

Olavo: Porque ele precisa de escala.

Nádia: Não faz de jeito nenhum.

O argumento de Olavo é que, para se viabilizar financeiramente, o sistema precisa de escala. Para ele, o Transcol só se viabilizou como um dos melhores sistemas de transporte público urbano no Brasil depois que ganhou escala, ainda que hoje ele se encontre próximo de esgotamento, diz. No tocante à entrada de Vitória e Vila Velha no sistema, que acarretaria fôlego ao modelo, Olavo observa que, no momento, as conversas estão *paradas*: “[...] *conversa que se arrasta por trinta anos*”, diz. Olavo lembra um colega entusiasta da gestão metropolitana, que comumente dizia: “— *A mesa da negociação da região metropolitana não é uma mesa de ganho, é uma mesa de cessão*”.

Olavo: Você não senta pra dizer quanto é que eu ganho com isso. Você senta pra dizer o seguinte, quanto é que eu cedo. Depende do que você vai ceder. É um lugar de ceder, não é um lugar de ganhar. O ganho é efetivo, é no campo, depois.

Nádia: Aí volta o termo cooperação, o ganho é na cooperação.

Olavo: Nós sentamos pra discutir quanto é que eu cedo. Quem tem mais cede mais, quem tem menos cede menos.

Rogério: Vão ganhar todos depois.

Olavo: Quem ganha menos não vai concordar nunca com quem ganha mais, principalmente quem perde, não vai concordar nunca com quem ganha. Lógico, coisa da natureza humana. É preciso sentar para discutir o que é que eu tenho que ceder.

Rogério: Essas conversas acontecem num tempo mais, depois ficam mais tempo para acontecer.

Olavo: Pois é, quando acontecem coisas relevantes, que exigem um corre-corre, aí se senta. Ou quando acontece uma coisa bacana, que traz..., que acena com uma grande proposta de ganho, seja político, seja lá o que for, todo mundo senta. Passou, não se entendeu, mas para mim... é assim, mas o que que falta? Lá no nível nacional, né? O que é que falta para acabar com o *stop and go* e ficar sempre andando? A vida é um sistema cooperativo, né, alguém poderia dizer, você está filosofando, mas pra mim isso é uma realidade...

Olavo entende também que a questão da gestão metropolitana passa pela realização de diagnósticos. Entretanto, por ser um problema relativamente recente, de algumas décadas, somente hoje as pessoas mais envolvidas no tema conseguem fazer um diagnóstico melhor. Fazer um diagnóstico dos problemas de gestão metropolitana não é tarefa fácil. “*A questão da cooperação é central para o desenvolvimento da gestão metropolitana*”, defende Olavo, [...] *mas o problema é que não há cultura de cooperação na administração pública no Brasil*”, diz. “A administração pública é marcada pelo personalismo”, concorda Nádia. De fato, o arcabouço legal da legislação brasileira no campo da administração pública é focada no controle. “*Aspectos como confiança, cooperação e colaboração são ignorados*”, como disse Délio. Olavo destaca a lei de consórcio público no Brasil, que está ainda em seu início. Fala também da falta de cultura de cooperação, que pode ter contribuído para a aprovação do modelo do pacto federativo brasileiro, com ênfase para a autonomia que a Constituição concedeu aos municípios.

Olavo: Acho ótima a autonomia municipal, não tenho nada contra, muito pelo contrário. Eu acho que é ali que a vida acontece, no município. Mas é preciso também não fechar os olhos para isso: a autonomia municipal é o maior obstáculo pra cooperação.

Outro aspecto estrutural destacado por Olavo, ao lado do modelo de pacto federativo e da falta de cultura de cooperação, tem a ver com a reforma política. Ele reflete que deputados e senadores, por exemplo, não são eleitos na metrópole, mas, sim, nos municípios. Ou seja, nessa linha, o problema da gestão metropolitana passaria necessariamente pela rediscussão do formato do pacto federativo, que também pudesse contribuir para a geração de cooperação institucional. Na situação atual, em que estados e municípios fazem parte da federação, mas ao

mesmo tempo, desfrutaram de autonomia constitucional, o que prevalece é a disputa e o conflito, campo infértil para o desenvolvimento de cooperação.

Flaviana: Vai pra UTI, né, até que todo mundo entende que tem ser resolvido. E enquanto não chega a esse ponto..., nós estamos assim, a situação da drenagem está assim, por exemplo.

Sérvio: E outra coisa. As enchentes não vão acabar nunca. Enchentes não têm jeito, nós podemos é minimizar os seus efeitos. Tem uma chuva mais intensa, nós vamos ter instrumentos pra escoar essa água, mais facilidade, evitar que elas fiquem muito tempo, agora, acabar com enchentes, acabar com alagamentos? Alagamentos é possível, muitas vezes, a galeria tá entupida porque as pessoas não têm..., nós jogamos, nós jogamos o lixo ali, aparece sofá, aparece colchão, tudo isso impacta em ter alagamento. Agora, enchente não muda. E tem processos, tem coisas que são inerentes à municipalidade. Porque questionaram, vocês estão fazendo as calhas do rio, e os canais laterais, as..? Olhem, isso é responsabilidade da prefeitura.

Rogério: Calçadas...

Sérvio: Nas margens do rio sim. Nas margens do rio vamos fazer a revitalização. Aí a gente mostra umas fotos e, olha, isso aí, é teórico, mas vai ter uma ciclovia, uma pracinha, com bancos, um lugar para caminhar. Isso aí é para evitar que as pessoas voltem novamente para morar na beira do rio. Deixei claro, falei assim, o sucesso desse projeto é a adesão de vocês, é o interesse que vocês têm. Vocês querem essa qualidade? Aí já questionaram. A Cesan tem uma estação, uma ETE, que é nas margens do Format. Pra tirar essa ETE daí, custa seis milhões, sete milhões. Em algum momento isso aí vai sair, mas não vai ser agora. Quando sair, esse local vai ser um parque, uma pracinha. Em algum momento, ele vai inundar, mas vai cumprir a função de ajudar a absorção da água. Nós não vamos impermeabilizar tudo como algumas cidades imensas aí, como São Paulo. São Paulo tem problemas de alagamento porque...

Rogério: É uma calçada só, né.

Sérvio: ... impermeabilizou tudo. Então as pessoas começam a entender isso, porque, olha, quando acontece uma situação dessas, o que que acontece, o esforço que vocês fizeram pra comprar uma geladeira, um fogão, vai embora de uma hora para outra. Uma ocupação irregular. Não tô dizendo que vocês estão aí errados, é o único lugar que vocês tinham pra morar, muitas vezes. As pessoas têm que morar em algum lugar. Mas aí vem a história, teve na época um programa da prefeitura, um PAC 1, primeiro PAC, que ia dar casa pra todo mundo...,

Flaviana: E aí vão reclamando de tudo, também.

Rogério: É a oportunidade, né.

Sérvio: Entendeu? ... não fizeram nada, só algumas pessoas foram beneficiadas. Depois a prefeitura pagou o aluguel social, mas parou de usar o aluguel social. É uma população, que você repara..., que tem o pessoal das operações ilegais, que liga-se ao tráfico de drogas, que é um obstáculo pra você. Você vai num lugar pra fazer especificamente um trabalho, são cento e vinte casas, eles estão ali dentro.

Rogério: Substituem o poder público.

Sérvio: Eu tive uma experiência pessoa, lá no canal Bigossi. Olha, tivemos que tirar uma família dali, que tinha envolvimento com o tráfico de drogas. Foi problemático. Muitas dessas pessoas não têm nada a perder. Estão ali tentando sobreviver, viver daquela forma que eles entendem.

Rogério: Não medem consequência para isso.

Sérvio: Teve uma senhora que ela morava em cima do canal. Eu cheguei na casa da mulher, tive na casa dela..., não sei nem como explicar. Eu comprei uma casa pra ela, passou um ano e pouco fomos na casa dela. A mulher beijava os cara, o céu, nunca mais foi a médico. Ai vê que a qualidade de vida dela..., multiplicou por mil.

Flaviana: Esse negócio deles reclamarem também de estar descrente, uma coisa que atrapalha demais. Confunde tudo.

Os trechos de conversas com Flaviana e Sérvio, acima, e com Hernandez, abaixo, foram realizadas já no final do encontro. Como é possível observar, elas trazem poucos elementos novos para a pesquisa, o que é natural, pois sinalizam relativo esgotamento de informações a respeito do assunto *conversado*. Entremostam, ainda, o progresso alcançado no processo de construção de zona de sentido, iniciada com a criação do cenário de pesquisa, ou seja, progresso na criação de um ambiente propício à emersão de informações acerca do problema e do objetivo de pesquisa, a partir da comunicação entre pesquisador e pessoas participantes da pesquisa. Nas falas de Hernandez, por exemplo, ele volta a frisar pensamentos que já havia ressaltado em momentos anteriores. Levanta a questão da cooperação entre entes da federação nas três esferas de governo, ao citar um o trecho de ponte, que liga dois municípios, mas cuja administração é de responsabilidade da União, por meio da Polícia Rodoviária Federal. Também cita algumas experiências internacionais, que mereceriam aprofundamento nesta pesquisa, mas que estão fora de seu escopo. Ou seja, ao final do processo de conversação, amiúde, as conversas tornam-se mais soltas e comentários importantes sobre o tema da pesquisa começam a se repetir, indicando que o processo de obtenção de informações alcançou suficiência. Volta também a frisar sua opinião sobre a região metropolitana e sobre a gestão metropolitana, com as quais não é nada complacente.

Hernandez: Não tem poder político. Nem nada. Então, o que que acontece. Eu vou dizer a verdade. Eu já trabalhei em algumas delas. É pra arranjar emprego pra nós planejadores fazer masturbação. Não existe. Piada. Não existe, piada, e agora com a Constituição de 88, que botou elas com uma função de planejamento, região metropolitana, não sei o quê, numa vala comum. Ela não era pra ser uma vala comum, tinha que ser um lugar específico, porque é complexo. O país deixou de ser um aglomerado de estados, deixou de... e passou a ser um país de cidades. São Paulo tem vinte milhões de habitantes que é muito maior que muito país do mundo. E é administrado isoladamente. Primeiro, então, nós não temos de fato a figura da área metropolitana. Na Constituição de 88 tentou-se mudar isso. A gente teve com o Richa, o Richa chegou com um primeiro projeto de Constituição de acabar com o conceito de região metropolitana, você teria as regiões, mas você teria a figura da área metropolitana, com algumas competências, tá. Não precisa criar um poder novo administrativo. Na França funciona muito bem, sem criar um novo poder administrativo. Não sei se você conhece a experiência francesa?

Rogério: O estudo vai um pouco por aí. Você tem [?] aspecto histórico-cultural que de certa forma conforma várias áreas e a gestão é uma delas. Então a ideia do estudo

é exatamente esse, é resgatar essa história e pegar aspectos da subjetividade social, ... e ver que que tem aí que impacta esse troço. Que ajuda a avançar, e tal. Então, a figura do rei, por exemplo, é um dedo na ferida. Ninguém está estudando isso. Só se fala em legislação, em instituição, e acha que tudo se resolve por lei.

Hernandez: Você quer ver uma coisa? Coisa simples de área metropolitana na gestão do transporte. Nós temos dois problemas complexos, até três, que geram engarrafamento na cidade. Terceira ponte, segunda ponte, e travessia de Carapina. Justamente são equipamentos. Segunda ponte: federal. Acesso do lado de lá: Cariacica e Vila Velha. Acesso do lado de cá: Vitória. Então, tem um acidente na ponte, sabe de onde que vem a polícia pra ver? Lá de Viana. Que é federal.

Rogério: Ah é? Na ponte? Eu não sabia disso não.

Hernandez: Bateu ali tem que vir gente de lá. Agora, não há gestão da operação da ponte. Isso lá em Nova York tem. Passando por New Jersey, tal, operação em comum. Sem ter um órgão metropolitano. Então, eu tinha que criar, do lado da segunda ponte, do lado da terceira ponte, um setor de gestão dela. Com recurso de informática, ... e único, por meio de um convênio. Aí, então, Segunda Ponte, a ponte é estadual, o lado de cá é de Vitória ...

Rose: Terceira Ponte.

Hernandez: Terceira Ponte. Então, são dois pontos... na Serra, são três agentes, Serra, Vitória e federal. “Nêgo” não senta pra discutir isso ou formalizar isso. Vão fazer um convênio; vão operar unicamente. Através de convênio, eu entro com dez reais, você entra com dez, e botar o mesmo setor pra tomar conta disso. Um mesmo controle. Nós poderíamos melhorar a operação, ou você acha que as pontes lá do Brooklin, New Jersey, tem operação, tem operação conjunta. Então, e aí, você tem umas merdas maiores. O DER, Denit, governo federal, [?] aí fica aquela briga, ah, a competência é minha, a competência é minha, esquece que a competência é da população.

Rogério: Quando vamos para outras áreas, saúde, educação, é como se você pensasse assim: aqui tenho um posto de saúde, aqui você tem dois médicos, aqui você não tem nenhum, e fica um do lado do outro...

Hernandez: No caso da saúde, no posto de Vitória, vinha muita gente de Cariacica, por que lá não tinha posto direito. Aí Vitória proibiu.

Para Ana Maria, é inconcebível, por exemplo, falar da existência dos municípios de Vitória e Vila Velha de maneira separada, pois a sensação que se tem, cada vez mais, é que se trata de um município apenas. Vitória e municípios arredores têm menos de três milhões de habitantes e poderiam ser consideradas uma cidade de médio ou de grande porte, se comparada a região a outras cidades no mundo. A partir das opiniões de Ana Maria, é possível pensar que municípios vão se tornando cada vez mais grandes bairros. Em sua opinião, noções de limites vão sendo superadas pela população, outras questões, porém, são mais difíceis de serem superadas rumo à construção da gestão metropolitana e as duas principais localizam-se na legislação e na política, ou melhor, no tipo de relações estabelecidas entre representantes políticos. No que tange à legislação, ela cita o exemplo prático, em que as leis que regem o transporte são preponderantemente municipais: “[...] dentro da legislação o transporte é municipal”. Já, na região metropolitana, existe o transporte metropolitano, regido por lei estadual. Então, qualquer

avanço depende de boa governança entre representantes políticos municipais e estaduais, ou seja, depende da política. E, como Hermínia diz, essa conversa depende da liderança do governo estadual que, por sua vez, dependerá da qualidade do *arranjo político* local na época, da “[...] *característica do governo estadual que a gente tem*”, como diz Hermínia.

Ana Maria: ... muita gente fala pra mim assim, ah, Vila Velha tá longe, eu não vou lá não. Mas a minha sensação é de que é a mesma coisa, entendeu? Sempre foi pra mim, né, desde pequenininha. Então, assim, isso esbarra muito em questões políticas, assim. Em questões políticas e de legislação, realmente, entendeu.

[...]

Hermínia: E aí, assim, pensar de forma metropolitana, pensar de forma metropolitana, chega na característica do governo estadual que a gente tem. O governador é que tem que colocar esses prefeitos e falar do grau de importância que isso tem.

As conversas com Hermínia e com Ana Maria aconteceram em momentos diferentes, mas têm muitos pontos em comum. Como exemplo, Hermínia fala de experiências com o governo federal que, por meio de lei, provocou os municípios a se consorciarem. A lei não obriga os municípios a se consorciarem, mas fornece diretrizes, incentivo e, principalmente, disponibiliza recursos. Enfim, fomenta e viabiliza a prática do consórcio. Hermínia é religiosa e, por isso, traz alguns termos característicos de sua religião. É muito comum ela falar de outro município como irmão. Como ela diz, num país continental como o Brasil, se não houver essa “*cooperação entre irmãos*”, referindo-se aos municípios, mas também aos estados e à União, não haverá avanços. Além de mostrar conhecimento e preocupação com a realidade metropolitana em Vitória, ela mostra-se ligada aos problemas em outras metrópoles, como a crise de água que se abate sobre São Paulo. Para ela, somente o estabelecimento de cooperação entre diferentes representantes de esferas de governo será capaz de solucionar um problema da magnitude que enfrentam os habitantes de São Paulo.

Hermínia: Quem pensar com o irmão ali do lado. Olha, se eu tenho um país continental igual a esse Brasil, se eu não obrigar os caras a ficar, a dar a mão um pro outro. São Paulo que não tem água, aí tem um outro que nada em água.

No caso dos transportes públicos, por exemplo, um estado, como São Paulo, ou como o próprio Espírito Santo, ou como outros, fazem sua gestão por meio de uma secretaria. “[...] *Ninguém senta pra conversar. O totalitarismo do poder. O totalitarismo do rei*”, como fala Hernandez. Rose dá outro exemplo, na área de drenagem. Se o estado contar com um plano de intervenção numa localidade municipal, mas se o município tiver outro plano, a situação não pode ser resolvida. O município vai alegar autonomia constitucional e realizar a intervenção da forma como lhe convier, sem considerar municípios vizinhos e o próprio estado. Ou seja, considerando

o formato federativo constitucional, situações em diversas áreas de interesse metropolitano somente podem ser resolvidas por meio de diálogo e cooperação.

Rose: No caso do plano de drenagem, ele vai intervir nos municípios, e se o município tiver um plano, não tem como resolver isso, vai bater. A integração do transporte de Vitória ao sistema metropolitano, no projeto que está sendo..., em licitação, tá considerado que o município está integrado. E se o município disser que não está integrado? Acabou esse projeto. Esse projeto que vai ser infraestrutura construída nas linhas urbanas do município, operação que depende da integração dos municípios, e o sistema de inteligência que tem que ser [?] dentro dos municípios.

Buscando visões mais otimistas, Amanda volta a conversar sobre sua área, o meio ambiente, onde, como diz, “[...] *a gente consegue sim tocar um bom diálogo, a gente consegue trocar figurinha legal*”. Amanda alega que, pelo fato de não existirem muitos profissionais na área, ela acaba conhecendo muitas pessoas, que continuam nos municípios mesmo após as mudanças de governo. E também, como não são muitas, as pessoas acabam se conhecendo. Esse intercâmbio entre os técnicos produz confiança e alimenta as discussões entre eles a respeito dos problemas ambientais em seus municípios e na região metropolitana. Por consequência, gera respeito perante secretários e representantes políticos: “[...] *Na área ambiental, esse diálogo é bem, assim, interessante*”, diz.

Na conversa com Flaviana, ela inicia com uma pergunta, procurando saber que tema metropolitano tem sido o mais comentado pelos outros participantes do grupo de pesquisa. Quando ouve que parece ser o tema da mobilidade urbana, o mais complexo, ela responde: “[...] *Parece não, né, é*”. O tema das grandes mobilizações populares no Brasil nos últimos anos. De fato, apenas a questão do transporte de pessoas na metrópole já justificaria a implantação de um arranjo de gestão metropolitana. Um *Comdevit* somente para transporte urbano. O transporte é uma das questões mais imediatas para o habitante da metrópole, pois é a partir da mobilidade urbana que se viabilizam as mais diversas atividades urbanas nas esferas pública e privada.

Rose, entretanto, fala também de uma experiência em curso, em que o governador do estado realiza reuniões de eixos, mas que também não estão se desenvolvendo no ritmo desejado. “[...] *Do jeito que está sendo realizado hoje é muito difícil, porque chegar às reuniões ocorre com muitos filtros*”. No entanto, é uma grande oportunidade para que as secretarias e órgãos com atividades correlatas sentem-se e discutam suas áreas e problemas de interesse comum ao estado e à região metropolitana. Rose cita, por exemplo, a contratação de planos em diferentes órgãos,

mas com foco num mesmo assunto, ou em assuntos correlatos, como plano diretor, drenagem e outros.

Rose: Essas reuniões de eixo, passariam a ser, no meu ponto de vista, seriam as mesmas aonde isso pudesse acontecer com mais legitimidade. Hoje elas não têm essa intenção. Quando elas passarem a intenção de fazer a formulação dela, ... os agentes executores envolvidos nas discussões.

Analogamente ao caso do projeto de Hermínia na área de resíduos sólidos nas escolas, Sérgio sugere a possibilidade de “[...] *produção de subjetividades*” que abram espaço para a cooperação em meio ao conflito. Como disse, “[...] *o contraditório é a melhor coisa que existe*”, e no espaço do contraditório é que se pode dar o exercício da política. “*Rogério, você já viu que passa por aí. Você já sentiu que é mais ou menos a mesma coisa*”, completa Sérgio.

Sérvio: A parte de engenharia é fácil de fazer. O que é fazer uma drenagem no rio? É rancar aquilo ali, destinar o caminho, destinar o resíduo que você vai tirar, e pronto.

Contudo, lidando com pessoas, “[...] *você lida basicamente com uma coisa chamada emoções*”. Flaviana concorda, estendendo o exemplo da pessoa na beira do rio, para o problema da mobilidade urbana. Para ela, estabelecer um corredor exclusivo para os ônibus não é tarefa difícil. Difícil é convencer a população que utiliza o automóvel como meio de transporte diário de que ele terá menos espaço. Cada um, a sua maneira, os participantes do grupo de pesquisa vão construindo acepções de sujeito e subjetividade que se associam às ideias teóricas que apoiam esta pesquisa. Hermínia, Mario, Vanessa, Afrânio, Olavo, Délio, entre os demais, trazem com bastante vitalidade a ideia de autonomia, de reflexão e ação como *sujeitos*. Sérgio enfatiza que o sujeito é o sujeito da emoção. Para ele, lidar com pessoas é lidar com emoções. Olavo, agora, apresenta ideias ligadas à construção do sujeito, que parecem remeter à ideia de *pequeno monstinho*, simbolismo usado por C. Castoriadis para desenvolver sua ideia de formação subjetiva do ser humano desde o nascimento.

Olavo: Não tem jeito, a coisa humana... Na verdade, eu costumo dizer que nós não nascemos humanos, nós vamos construindo essa humanidade ao longo da vida. Nesse sentido, eu acho que a humanidade ainda está longe de se humanizar mesmo, e nós temos que nos humanizar...

Rogério: Tomara que dê tempo.

Olavo: ... e humanizar signif... tomara que dê tempo, significa reconhecer que você não sobrevive sem o outro. Se o outro não crescer, você vai viver nomeio do lixo, ainda que você seja enorme.

As expressões de Olavo agora parecem remeter às ideias de Arendt (2007), a respeito da política, quando fala da igualdade na diferença. A igualdade, enquanto reconhecimento pessoal

de fazer parte de uma mesma espécie animal. Entretanto, diferença por entender que cada ser humano é singular, em seus diversos aspectos, físicos, sociais ou culturais. Nesse espaço encontra-se a promessa da política. Olavo vê a política e a própria gestão metropolitana como um exercício: “— *É um exercício, né...*”.

Seja refletindo sobre assuntos relacionados especificamente à gestão metropolitana, seja em reflexões mais ativas a respeito da cultura, da história e da própria natureza humana, o que os trechos de conversações interpretados revelam é a existência de um corpo significativo de servidores públicos que procuram fazer com que a gestão metropolitana caminhe. O que as expressões parecem revelar, já chegando ao final das interpretações, é que esse espírito técnico, mais próximos a acepções de *autonomia*, produz resultados mais efetivos do que iniciativas no terreno da representação, mais próximas a ideia de *heteronomia*. A construção do sistema Transcol, imaginado, planejado e viabilizado por meio de um grupo de servidores e gestores públicos na década de 1980 dá dimensão da força protagonista no serviço público no plano técnico. Inúmeras histórias e casos relatados pelos participantes do grupo de pesquisa carregam a consideração de que a ideia de protagonismo do servidor público, que em determinadas passagens relega o próprio representante político ao segundo plano, aparece como configuração subjetiva determinante para o avanço da construção de gestão metropolitana na região de Vitória.

4.11. A gestão como processo...: “... a coisa não fenece... tem o tempo social”

Mas se há a ideia de que a gestão metropolitana avança e avançará, mesmo que seja a seu modo, há também sentidos associados a paciência, ou seja, sentidos que conduzem a configurações subjetivas associadas a ideia de gestão metropolitana como processo histórico-cultural. Como construção que tem seu próprio curso; seu *tempo social*. Dentro desse processo, existem outros, lembrados pelos participantes do grupo de pesquisa.

Adelson fala de um fato histórico para a ideia da gestão metropolitana, um marco em sua opinião, que “[...] vem lá da rede gazeta”, e que se inicia com a Avarem, Associação de Vereadores, que começaram a pensar uma forma, “[...] de como seria, de como fazer a gestão metropolitana”. Esse fato aconteceu por volta do ano de 1994, antes da lei que criou a Região Metropolitana de Vitória, a Lei Complementar n. 58/95. Essa discussão na Rede Gazeta é, para

Adelson, o *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. Adelson considera importante resgatar esse fato, lá por volta dos anos 80, quando ainda não havia a região homogênea 75, que é a região 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*”, diz. Isso se deu quase no final dos anos 80, em que houve muitas reuniões e muitas conversas, numa época de formulação de grandes projetos para a região, mas que acabaram não se viabilizando. Em relação a governos, Adelson lembra o apoio com maior ênfase do governo Max Mauro e, também, um processo de conversas no início do governo de José Inácio, em que o governador fazia questão de participar das reuniões. Isso nas décadas de 1990 e 2000. Depois disso, porém, o processo parou. Mesmo assim, considerada a situação atual, Adelson é da opinião de que o mecanismo de gestão metropolitana de Vitória tem tido avanços se comparado com o de outros estados, apesar da relativa *hibernação* em que se encontra.

A partir das opiniões de Adelson, é possível considerar a existência de aprendizado no processo de construção do arranjo de gestão metropolitana de Vitória, aprendizado que permitiria avanços maiores em seu funcionamento. Adelson conhece com profundidade as tentativas de gestão em outras metrópoles, por isso, é capaz de estabelecer essa comparação. Isso também acontece com outros em seu nível de experiência e conhecimento com o tema da gestão metropolitana, que relativizam a crítica ao modelo atual em Vitória. Outros entrevistados, com vivência menor, costumam ser mais críticos.

Rogério: E esse processo de metropolização é recente demais...

Flaviana: Muito.

Sérvio: Mas por quê? Você teve os grandes projetos, condição melhor de vida. Aí você precisava de mão de obra. Precisou de mão de obra. Fez-se as grandes migrações do nordeste pra construir o sul maravilha, São Paulo, ...

O que Sérvio parece dizer rodeando o assunto gestão metropolitana? Exige-se muito do presente, mas sem levar em consideração a história e a cultura. Indagada sobre a gestão de recursos hídricos, Flaviana também é enfática: “[...] *a gente tá muito recente ainda nesse assunto. Muito começando, muito a fazer. Agora na drenagem é mais fácil visualizar*”. De fato, a gestão de recursos hídricos, problema essencialmente metropolitano, tem sido relegado ao segundo plano no Brasil. A grave crise da água em São Paulo é ilustrativa nesse sentido. A gestão do problema de drenagem, no entanto, avançou mais, por ser mais perceptível e, assim,

urgente. Vanessa e Mario destacam um protagonista na área da drenagem, Saturnino de Brito, que, já no século XIX, pensava o problema em âmbito maior. Para quem pensa que o problema de drenagem é recente, naquela época, já existia uma bomba que jogava a água da chuva para o mar, no bairro Bomba, em Vitória. “*É Bomba, porque antigamente tinha uma bomba, olha quanto tempo atrás, que jogava água de chuva pro mar*”, diz Vanessa. Depois, veio o trabalho feito rua a rua, por indicação de vereadores. Era uma forma de trabalhar, mas foi a partir desse aprendizado que planejaram e projetaram uma estação de tratamento em Vitória. Parece antigo, mas muitos desses colegas ainda trabalham no município, avançando para a aposentadoria. “*E depois, de um tempo prá cá, que nós assumimos..., eu, eu tenho já vinte e dois anos de casa, mas ... muito hidro, sanitário e drenagem, era tudo misturado*”, diz Vanessa.

Olavo é um dos entrevistados que mais conhecem os processos históricos que contribuíram para a construção do arranjo de gestão metropolitana na região de Vitória. 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, porque mesmo que a sede se colocasse num município, acaba tendo que buscar uma cadeia maior de pessoas, de funcionários. Se está na Serra, precisam buscar colaboradores em Vila Velha, em Cariacica... terceirizados, contratações de empresas, as questões da própria infraestrutura que transcendem os limites do município, como a questão de abastecimento de água e esgoto. Como a questão de energia elétrica, a questão de telefonia, durante um bom tempo, a gente acompanhou lá na década de 70, aquela discussão, o cara tinha que pagar interurbano numa ligação de Vitória para Vila Velha, isso encarece, isso dificulta o serviço.

Passada essa fase de pressão da chegada de grandes projetos, do final dos anos 1960 e anos 1970, na década de 1980, o problema da gestão metropolitana começa a entrar em *xequê*, como relata Olavo. O tema da mobilidade urbana é o mais urgente e, na década de 1980, é implantado o sistema metropolitano: o 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.

Na época, 1980, foi criada uma companhia de transporte, um órgão autogestor, com capital aberto para a participação dos municípios, a Ceturb. Havia confiança de que os municípios

participariam e que disponibilizariam seus serviços por meio do órgão autogestor, a fim de constituírem uma rede integrada na prestação de um serviço único. Mas os resultados não foram animadores.

Olavo: Estou falando da década de 80, específica da 80. A Ceturb é criada com capital aberto para os municípios da grande Vitória, ou seja, a empresa já foi preparada para isso, imaginando que os municípios fossem participar do capital, e aí colocarem seus serviços ali dentro e se fizesse uma rede integrada na prestação de um serviço único. Não consegue mesmo capital aberto, até hoje ninguém integrou o capital dela, mas, mais na frente, alguns anos depois, consegue até a delegação de Cariacica, de Viana e de Serra. E por que de Cariacica, Viana e de Serra? Porque eram serviços que não se viabilizavam, também por isso,

Rogério: Internamente...

Olavo: É, internamente. Era uma escala muito pequena e aí não se viabilizavam. Então você vê que o intuito não é com objetivo da integração, mas o objetivo de criar um serviço quando o município não consegue, porque ficaria muito caro.

Rogério: O que havia era uma conveniência.

Olavo: Tanto é verdade, que Vitória e Vila Velha, que já tinham uma escala maior, não tinham problema para prestar o serviço, um problema maior para prestar o serviço, não integram, né, então, só integram quem não tinha escala. Apesar de terem integrado, aí, não é uma integração num conceito mais pleno, mais consolidado, que seria via capital, participar da gestão, mas por uma delegação, mas ainda assim que também não deixa de ser uma integração. Ao fazer isso, não traz o conceito, é uma mera ..., tipo assim, não dou conta, mas preciso ter, você faz pra mim. Não é o conceito de integração que se buscava.

Rogério: Conveniência...

De fato, a concepção que deu origem à Ceturb era uma ideia muito avançada para a época e lamenta-se que não tenha avançado mais. 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, mesmo que essa integração tenha acontecido apenas entre três municípios e que até hoje não tenha conseguido se avançar muito.

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 um ambiente propício ao debate sobre a gestão metropolitana, que somente vai se amadurecendo à

medida que a população cresce e, conseqüentemente, 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. Como diz 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. E a sociedade começa a cada vez mais a aumentar o tom, né, da súplica pela região metropolitana, a imprensa, empresas, organismos, mas cada um muito focado ...

Olavo aborda o problema em tom mais ameno, mas próximo a críticas feitas por Hernandez e por Adelson. No entanto, para Olavo, as pressões têm origens diversas, mas cada um procurando ver seu interesse específico a ponto de não se perceber um movimento com interesse na consolidação da gestão metropolitana. Passado esse momento de 1995, o outro somente aconteceria dez anos depois, em 2005, com a Lei n. 318/2005, que reestrutura a Região Metropolitana de Vitória, o Conselho Metropolitano e o Fundo Metropolitano com a Carteira de Projetos. Ao Instituto Jones dos Santos Neves, onde atua Adelson, 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.

Nádia reafirma os três momentos pensados por Olavo como marcos do processo de construção de gestão metropolitana: o período de pressão empresarial, a criação do Transcol e a aprovação da Lei. N. 318/2005. Acrescenta, no entanto, um momento em que para ela *é o maior paradoxo*: “*Por que Guarapari e Fundão fizeram tanta força política para entrar no grupo, por quê?*”. Para ela, o município ganha força quando passa a integrar formalmente a região metropolitana perante, por exemplo, órgãos de captação de recursos, como Banco Nacional de Desenvolvimento, Banco Mundial e perante o próprio governo federal, que não se esforça para que a lei das metrópoles avance. “*Ele deixa lá. ... Quer dizer, é um paradoxo interno do próprio sistema. Bate na gente aqui... É esse paradoxo em meio a esses três momentos*”, fala Nádia. Para Olavo, esse terceiro momento se dá 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 recursos pequenos, dois milhões de reais. Era um período difícil para as finanças municipais e, para o próprio estado, o que ajuda a explicar os poucos recursos alocados para o Fumdevit.

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, um regramento muito brando, apesar de ter a lei estadual complementar que cria, tem o fundo, tem toda infraestrutura necessária para que se faça, mas tem um regramento brando.

Rogério: Brando no sentido de não se cobrar esse aporte.

Olavo: Eu sei, eu sei, já percebi que você tem um outro elemento, um outro momento para isso... Então, pegando essa fase histórica, em que momentos isso..., eu sempre digo, em algumas falas aí, que 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. “*Nós somos referência, mas nós não sentimos, né “Olavo”*”, diz Nádia.

Olavo: É, e nós somos..., estamos muito longe do que precisaríamos estar, é porque realmente a questão é muito ruim, é muito maltratada nesse país, de um modo geral, é por isso que, o pouco que a gente fez, por pouco que pareça, acaba sendo pra fora, todo mundo que não fez nada, diz, caramba, tá bacana...

De fato, a retomada das discussões em nível nacional, pela Federação Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEN), em 2006, dá-se em Vitória, o que significa reconhecimento dos avanços de discussões e ações sobre a gestão metropolitana. Expectativas, porém, em torno de projetos lançados, nem sempre se materializam. A efetivação da ideia de integração do transporte urbano, por exemplo, por meio do Transcol, ficou bem longe do que esperavam seus idealizadores nos anos 1980, entre eles Olavo e Nádia. 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. Dá uma redução muito forte.

Rogério: Redução forte mesmo.

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 Nádia dá ideia do quão estreita é a relação entre a implantação do Transcol e as iniciativas em torno da construção do arranjo do Comdevit. Tivesse havido maior progresso na integração do Transcol, com a participação de Vitória e Vila Velha, principalmente, é possível pensar que isso também teria ajudado em avanços maiores no funcionamento do arranjo de gestão metropolitana. Os motivos da não integração de Vitória e Vila Velha no sistema Transcol, em seu início e nos dias atuais, ainda não têm muitas explicações plausíveis. As consequências disso é que a decisão de não participar do Transcol significou uma espécie de *cunha* no processo de desenvolvimento do transporte metropolitano e para o próprio arranjo de gestão metropolitano. O que se sabe é que Cariacica e Serra concordaram em participar logo nos primeiros momentos, porém, mais por conveniência do que por sentido de cooperação. Já a não participação de Vitória e de Vila Velha, a despeito de todos os ganhos que acarretava ao governo estadual, às administrações municipais, aos usuários do transporte na região metropolitana e à administração empresarial do sistema, parece uma incógnita, pois se trata de assunto que não foi abordado pelos participantes da pesquisa com maior profundidade. Que razões de fato estariam por trás da não adesão dos municípios de Vila Velha e Vitória a um sistema metropolitano de transporte urbano? A política atravessará também a maior parte das reflexões feitas por Hernandez juntamente com seu questionamento sobre o próprio entendimento sobre o conceito de região metropolitana.

Hernandez: Eu vou te fazer uma pergunta de início: existe região metropolitana no Brasil?

Rogério: Se existe?

Hernandez: Existe pra criar emprego pra nós. Porque qual a função dela?

Hernandez contesta o próprio nome região metropolitana, nome formulado na ditadura militar, de forma errônea, segundo ele, pois, se fosse pensar a região metropolitana de São Paulo, por exemplo, “*é possível pensar sua extensão até Manaus*”. Para ele, numa área metropolitana haverá conflitos e aglomerados, e região metropolitana, num conceito geográfico e econômico, significa área de influência de uma metrópole, por isso, delimitar essa área é tarefa impossível. 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. [?] Isso nunca ocorreu. As nossas áreas metropolitanas não têm poder econômico, não têm intervenção, não tem nada”, diz Hernandez.

Remontando a origens da gestão metropolitana em Vitória, Hernandez já falara que “[...] o sistema de transporte de Vitória começou metropolitano”. Hernandez entra também na discussão sobre quais áreas podem ser consideradas essenciais para administração integrada. Defende que, por exemplo, saúde e educação são unidades isoladas, que podem ser resolvidas com gestão. Diferentemente de áreas que dependem de estrutura física, como saneamento, resíduos sólidos, transportes e outras. “Essas sim, precisam de uma gestão comum”, diz.

Hernandez e Rose retomam o tema do transporte, lembrando que, no início do sistema Transcol, os ônibus troncais eram melhores que os atuais: “Os troncais eram todos padrão. Que que era padrão? 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. O fato é que, segundo Hernandez, o sucesso do sistema Transcol foi tamanho que acabou elegendo Albuíno Azeredo governador, que foi o responsável por sua implantação na administração do governo estadual anterior ao seu, na função de secretário. Hernandez sabe a história do porquê da integração ou não dos municípios ao novo sistema com detalhes por ter participado intensamente de sua criação e implantação.

Hernandez: Então, o que que aconteceu? É, aí os técnicos da Ceturb, aí os técnicos da Ceturb, eu tô falando..., não, não, nós vamos derrotar eles, porque a tarifa de Vitória tá ficando muito cara. Vitória calculava a tarifa, pra remunerar a linha mais distante, que era a Vila Rubim, Jardim Camburi. Naquela época não tinha via dupla na praia, e tal. Então você tinha uma linha Centro, Tabuazeiro, que ia pra Ufes, pra medicina, ali, essa linha era a mais rentável possível, porque ficava o mesmo preço pra Jardim Camburi. A Ceturb já tinha implantado o sistema quilométrico, a empresa recebe por quilômetro rodado. Tarifa única e você rateia. Então não tem linha boa. Aí o que que Vitória fez? Fez mesma coisa. Entrou com quilômetro rodado, e a tarifa foi lá pra baixo. Os técnicos disseram a eles vão entrar aqui, e eles vão pedir socorro. E agora tá perto de pedir socorro por outro motivo. Vitória, mobilidade, tá se deslocando pro automóvel. A demanda do sistema de Vitória caiu. Hoje, você tem, no horário de pico, quinze por cento no horário de pico, quinze por cento dos usuários, no Transcol, é viagem dentro de Vitória. Só não é mais é usuário do Transcol. Só não é mais por causa de uma coisa...

Rose: Por causa do cartão.

Hernandez: Por causa do cartão. O estudante e o vale de Vitória não podem andar no outro. Porque se não...

Rogério: A gente também tem um cartão...

Rose: Tem o cartão e tem a viagem do estudante, quem paga meia...

Hernandez: É estudante. Isso dá mais de setenta por cento. [?] só quem opta, que pode usar o outro, é quem paga. Então, se você conseguir..., desaparece o sistema de Vitória. Então o que eu quero dizer com isso. Tem alguns técnicos achando que iam ganhar uma guerra, isso não é guerra, é democrática, temos que ter..., a Ceturb foi criada com a função democrática de resolver um conjunto..., nunca os governante chegaram, opa, seu prefeito, vamos sentar aqui, o senhor vai entrar com sócio, o senhor vai..., e nem o prefeito de Serra, de Cariacica, de Viana, que ia [?] isso é uma encheção de saco.

Rose: Alguém pra resolver e não vai resolver...

Hernandez: Entendeu? Porque os reis não se interessam por isso. É questão ideológica...

Rose: Há ações pequenas e fluidas. Então, quando você começa a consolidar um assunto, aquele que você estava atendendo perde a atenção...

Adelson já havia comentado sobre os avanços da gestão metropolitana na região de Vitória em relação a outras regiões do Brasil. Hernandez volta a tocar no assunto, mas referindo-se a experiências que podem servir de referência, citando as regiões de Belo Horizonte, São Paulo e Santos. O que Hernandez procura passar é que cada aglomerado urbano tem vocação para um sistema peculiar de gestão. De uma forma ou de outra, o aglomerado vai encontrando caminhos para se organizar. Ele cita, por exemplo, Nova York, onde o porto exerce função importante de gestor metropolitano: *“Porque, o fator principal que é a mobilidade, o porto construiu aquelas pontes, o porto é um grande elemento gestor da área metropolitana”*. Nesse sentido, o espaço social metropolitano de Vitória, por meio de seus habitantes, políticos e administradores e servidores também vai construindo uma gestão metropolitana peculiar. Hernandez volta ao caso brasileiro para falar do modelo de gestão em Belo Horizonte, que tem como eixo a Assembleia Metropolitana: *“O que ela faz efetivamente...”*? Indagado sobre a experiência de Vitória, Hernandez é enfático em dizer que, de fato, não se pode dizer de decisões e ações efetivas no âmbito do Comdevit. Cita como ação relevante a construção do termo de referência em curso, pelo GT Drenagem, para contratação de um Plano de Águas para região metropolitana de Vitória.

Hernandez: Eu acho que no fundo no fundo, nunca resolveu nada. Resolveu sim, esse termo de referência em comum, interessante.

Com o Plano, a região metropolitana de Vitória passa a ter um estudo referencial para o enfrentamento de seus problemas. Alguns problemas que ainda não chegaram com tanta gravidade, como o da falta d'água. *“[...] Não chegaram ainda, mas vai chegar. E é pra vinte anos”*, diz Vanessa, valorizando o trabalho que está sendo feito no GT Drenagem. Seja como for, opiniões mais críticas como as de Adelson, Rose, Vanessa, Hernandez, Délio e outros indicam que o Comdevit consiste ainda numa promessa ou num potencial para a construção de

gestão metropolitana. E, em busca de transformar essa promessa em realidade, muitos voltam seus olhares para outras regiões, procurando contribuições.

Rogério: Vai vim mais gente. Vai faltar mais água e vim mais gente. É um problemão a água, problema que não chegou aqui...

Vanessa: Problema que não será do município. Não estamos mais no município. Estamos numa metrópole. Você tá falando que é um problema do mundo todo, na África já é assim, falando de Moçambique, que vimos lá. Você tem o governo central, você tem o distrito, e depois do distrito você tem as províncias. E lá, esses distritos, têm essa subdivisão, que não é chamado de região metropolitana, mas a gente entende que são pequenos aglomerados de municípios, entendeu, que age de uma forma só. É como se fosse nossa região metropolitana, tem uma capital que é aqui dentro, onde fica o gestor maior, que toma conta, e tem ações para aquele município. Lá, a maioria da infraestrutura é planejada e executada pelo governo central. A água é toda do governo central, essas coisas de barragem, bombeamento é tudo tocado pelo governo central. Isso também facilita, já dentro das leis que eles têm lá. São tocados por pequenos municípios, que não chega a duzentos mil, porque lá, assim, é...

Rogério: Você esteve lá ou...

Vanessa: Nós estamos realizando um trabalho com uma cidade de lá, Chai-Chai, a gente termina agora em novembro. Vitória, Encaper, Assect, Ufes, juntos com a prefeitura de Chai-Chai, que envolve um projeto piloto com um bairro lá. Nessa parte de infraestrutura, alimentação.

[...]

Vanessa: Eu tenho vontade de ir na Holanda, mas eu quero fazer assim uma visita técnica. Ficar uma semana lá dentro da prefeitura.

[...]

Vanessa: Então eu falei, o Marco Monteiro que trabalha aqui, falou, então, vamos marcar pra conhecer. Tem que ter alguém daqui, pra fazer contato com a prefeitura de lá... Olha só, quando eu fui pra África...

Rogério: ... pela Universidade você faz...

Vanessa: ... no ano passado, tinha uns holandeses fazendo um trabalho lá em Chai-Chai, na cidade lá que a gente tava, e o cara era casado com uma brasileira e falava português bem pra caramba. Aí eu conversei muito com ele, ele até falou comigo: olha, o dia que você se interessar em ir pra Holanda, fala comigo, eu conheço pessoas lá na prefeitura, pra te orientar e tal. De repente eu faço contato com ele que tá lá em Moçambique, pra fazer contato com o pessoal da Holanda, pra ir lá.

Rogério: A Ufes tem intercâmbio com universidade holandesa. Numa época, eu conheci quatro holandeses fazendo intercâmbio... A gente precisa fazer isso. Se eu não conhecer o problema do outro, a solução do outro, a gente não consegue avançar.

Mario: Pode não ser a solução, mas que pode ser uma abertura para solução.

Vanessa: Aquela ... de saneamento que a gente fez lá em ..., na Itália, falava como acontece a gestão compartilhada nesses quatro elementos, sendo que a nossa lei tá baseada...

Rogério: Na Itália...

Vanessa: Na Itália. Uma empresa deles lá, a (Adroeid?), em parceria com o Ministério das Cidades aqui, e ofereceu curso de capacitação pra técnicos municipais, tendo esse curso à distância. ... E a nossa Lei, n. 1.445, que trata de saneamento, é baseada nessa gestão lá da Europa, que é da Itália, França e Inglaterra. Eles já trabalham os quatro elementos de forma compartilha.

Mario: Mas é muito baseada nos municípios, né?

Vanessa: É. Mas nós fizemos, assim, é muito interessante. Porque, assim, como a gente trabalha aqui também, a gente lê, assim, já fazendo uma leitura crítica. Do que eles fazem lá, do que a gente consegue copiar, o que a gente não consegue. Eles estão muito mais avançados lá na parte da coleta de lixo, né, eles têm como pesar na pega, então é assim, um tipo de equipamento que a gente não tem, né? No momento não dá pra pensar nisso, mas é interessante... pra saber... a gente evoluindo.

Observam-se nas falas de Mario e Vanessa, assim como nos outros participantes do grupo de pesquisa, várias iniciativas no sentido de buscar conhecimento em outras regiões a respeito do processo de gestão metropolitana. Entretanto, os tipos de exercício ou tentativa de enfrentamento do problema da gestão metropolitana, no Brasil e no mundo, são muito diferentes. As referências citadas por todos são muitas, mas nenhuma em especial chama a atenção deles para implantação ou adaptação ao modelo de Vitória. Como sugere Adelson, apesar das tentativas de gestão metropolitana, concentradas principalmente no arranjo materializado no Comdevit, *tudo* parece estar em aberto. “[...] *quem é, quem vai fazer, como vai ser. ... A coisa fica complicada. Então, nesse sentido, então, o que pega mais na gestão é a questão política* ”, como diz.

São muitos os elementos envolvidos nas expressões acima, mas é possível entendê-los em forma de configuração subjetiva associada a um sentido amiúde lembrado por Nádia, mas também por Olavo, Sérgio, Flaviana e Adelson entre outros: a gestão metropolitana tem ou está em seu *tempo social*. A situação atual da gestão metropolitana parece fruto da tensão entre forças em esfera pública e em esfera privada. Entre a administração pública e as atividades empresariais com interesses na região. A passagem pelos marcos do processo de construção de gestão metropolitana na região de Vitória ajuda a entender diversos aspectos de sua problemática atual. Chama atenção, especialmente, os problemas que envolveram e que envolvem a implantação do sistema Transcol. A dificuldade de evoluir para um sistema único metropolitano, com a integração dos sistemas de transporte dos municípios de Vitória e de Vila Velha ilustram a dificuldade de desenvolvimento da gestão metropolitana em âmbito maior. Ao que parece, os participantes do grupo de pesquisa têm razão também ao enaltecerem que a construção da gestão metropolitana em Vitória tem seu próprio curso, o curso de sua sociedade: seu curso histórico-cultural.

5. A SUBJETIVIDADE SOCIAL NO ESPAÇO SOCIAL METROPOLITANO

Como ressaltado nesta pesquisa, as configurações subjetivas investigadas neste estudo são fruto de interpretações do pesquisador a partir das diversas expressões dos participantes da pesquisa, que vão além de suas falas transcritas. Antes de se apresentarem na forma de dicotomias ou fragmentos da subjetividade social, configurações subjetivas apresentam-se em rede complexa que repercute na gestão metropolitana. A organização de configurações em expressões associadas a noções de autonomia, política e cooperação; centralismo e personalismo; participação; conduta imediatista; visão heteronômica ou estruturante; visão de auto-organização administrativa; protagonismo do servidor público; subjetividade política e aprendizado histórico-cultural; interesse privado e de mercado; e gestão pública como processo; entre outras configurações, visam facilitar a compreensão de respostas ao problema de pesquisa, mas longe estão de encerrar sentidos e significados em categorias.

A ordem em que aparecem não conforma esse didatismo, já que é difícil apresentar essas configurações, por exemplo, de forma hierarquizada ou complementar, dada a complexidade com que se entrelaçam. O objetivo é pensar como essas configurações e seus entrelaçamentos repercutem na gestão metropolitana em Vitória. Porém, algumas relações podem ser ensaiadas. A falta de cooperação é barreira evidente ao avanço da gestão metropolitana. O funcionamento do Comdevit, como expressaram pessoas que participaram diretamente de sua elaboração, depende primordialmente de modos de pensar e agir associados à ideia de cooperação. Na falta dessa cooperação, o arranjo simplesmente se apaga, como em anos recentes. Como disse Délio, “[...] *aquela estrutura lá não tá legal não, bicho!*”. Na verdade, o Comdevit, na visão de alguns participantes da pesquisa, como Adelson e Hernandez, principalmente, parece funcionar mais como departamento do governo estadual, do que como fórum para discussão democrática de assuntos de natureza metropolitana. Assim como propõem Délio e Adelson, é preciso *mudar a estrutura*, com vistas ao equilíbrio melhor de poder entre representantes políticos estaduais e municipais. Essas e outras mudanças, porém, passam por transformações nos modos de pensar e de agir de seus membros quando *em reunião*. Como lembrou Olavo, a *mesa* do Comdevit é uma mesa de *cessão* e, não, de *ganho*. E como diz Mário, “[...] *é preciso novas culturas*” na gestão metropolitana. Como é possível observar, a noção de produção de novas subjetividades é tônica nas reflexões desenvolvidas pelos participantes do grupo de pesquisa.

A prova de que a falta de cooperação impede o avanço da gestão metropolitana pode ser evidenciada num contrário de como a cooperação entre servidores envolvidos em determinado problema metropolitano produz resultados práticos de gestão metropolitana. Os exemplos citados por Vanessa, Mario e Hermínia, entre outros, são indicativos dessa realidade. Trata-se de observação que parece óbvia, mas relegada nas discussões sobre gestão metropolitana. Para se avançar na cooperação, necessário se faz, na opinião de Mario, *mudar a cultura*, o que requer primeiro compreendê-la e, depois, entender elementos que nutrem disputa e conflito entre os sujeitos políticos metropolitanos em Vitória. As interpretações das expressões dos sujeitos de pesquisa levam a crer que modos de agir e pensar, não associados à cooperação, alimentam-se mutuamente em duas dimensões especialmente: a estrutural e a cultural.

No plano cultural, a figura do *coronel* afirma-se como fonte principal na geração de disputa e conflitos no meio político. O coronel não está incorporado numa pessoa específica, mas institucionalizado num modo de pensar e agir que conforma as atitudes dos sujeitos políticos e metropolitanos. Assim, o prefeito, o governador e o presidente são *reis de seu território*, como disse Hernandez. *Coronéis*. Eles não têm que “[...] tomar bença” a ninguém, como disse Adelson, sobre a implantação do sistema BRT. O coronel também pode estar incorporado 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. O plano está pronto e deve ser executado e não há previsão legal para que seja discutido no âmbito do Comdevit.

E a imagem do coronel pode também estar dissimulada na forma de fórum para discussão de problemas metropolitanos. A composição do Comdevit parece dissimular o coronel metropolitano. Com dezessete membros, apenas sete são representantes do governo estadual, oriundos de sete secretarias de estado. Os outros dez não fazem parte da estrutura do governo estadual: sete são representantes dos governos municipais, o próprio prefeito ou quem ele indicar, e três representantes diretos de movimentos sociais. No entanto, essa maioria é aparente e não é capaz de equilibrar forças com o governo estadual. Ou seja, o desenho institucional do Comdevit, aparentemente, abre espaço para debates democráticos sobre a gestão metropolitana, mas, na realidade, o que se constata é controle 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. Quanto à participação da sociedade civil, por meio de seus três representantes, fica sensivelmente restringida, como comentou Amauri. Como

sugerem as conversas, no início, esse controle era menos perceptível, mas, com o passar do tempo, ele se evidencia. O Comdevit funciona, assim, como uma espécie de órgão ou secretaria de governo. Ao perceberem isso, os prefeitos simplesmente passam a desconsiderá-lo como mecanismo de gestão metropolitana, como sugere Geraldo, e procuram desenvolver a gestão da metrópole por outros caminhos. Como diz Hernandez, “simplesmente não existe”. Quanto à população, a mais interessada, como diz Adelson, “*ela simplesmente desconhece o Comdevit*”.

A figura do coronel não aparece necessariamente incorporada numa pessoa, mas em condutas institucionalizadas ou, mesmo, indiretamente institucionalizadas em estruturas administrativas e políticas estabelecidas em lei. O poder *de caneta*, de um prefeito, governador ou presidente, é excessivo na opinião de alguns participantes do grupo de pesquisa no modelo presidencialista brasileiro. O papel de governador do estado e o poder exacerbado que a lei confere a ele em diferentes aspectos, financeiro, político, administrativo, lhe outorgam o papel de *coronel*. Assim, a figura do coronel pode estar incorporada em uma pessoa específica, no prefeito ou no governador, e sua institucionalização em lei o consolida e o legitima como coronel. Torna-se interessante notar que o governador do estado não faz parte do arranjo de gestão metropolitano, o Comdevit, fazendo crer que não é sua intenção controlar pessoalmente a gestão de assuntos metropolitanos. No entanto, esse poder é exercido de forma simbólica. Por exemplo, no Comdevit, os prefeitos estão em reunião sobre a presidência de um secretário estadual, ou seja, *reis e coronéis* sob a presidência de um representante de outro *rei*, já que seus *territórios* possuem autonomia constitucional.

A utilização de vocábulos como coronel e rei não tem a intenção de ironizar ou diminuir cargos públicos ou pessoas investidas nesses cargos. A intenção é mostrar, na forma de metáfora, configurações subjetivas que conformam modos de pensar e de agir de sujeitos e gestores políticos envolvidos na gestão metropolitana, condutas que se afastam da ideia de autonomia, de diálogo e de democracia. Nem sempre esses modos de agir são perceptíveis aos próprios sujeitos políticos, pois, amiúde, estão naturalizados na forma de sentidos subjetivos. Em meio a isso tudo, discussões e projetos importantes vão se perdendo pelo caminho. Por exemplo, Amauri referiu-se às discussões no Comdevit que há alguns anos abriam perspectiva para a universalização do acesso à internet na grande Vitória, mas que cessaram.

No entanto, se de um lado há a dissimulação do poder exercido pelo governador sobre o Conselho, de outro há a consciência dos que estão sob a tutela desse poder e buscam não ser coniventes com ele. Pelas expressões dos sujeitos de pesquisa, observa-se que prefeitos estão

dando de ombros para o Comdevit, na percepção de que aberturas para que participassem efetivamente dos destinos da região metropolitana não passaram de promessas. Impossibilitados de agirem sobre um *território* maior, a metrópole, voltam-se para *reinar* em suas localidades, onde dispõem de autonomia constitucional e onde a autoridade estadual não pode intervir. O Comdevit, assim, vai se tornando uma espécie de *cunha* no vácuo de gestão metropolitana em Vitória. Ao mesmo tempo em que não exerce o papel de possibilitar avanços no processo de gestão da metrópole, impede outras possibilidades de construção de gestão metropolitana como, por exemplo, idealizadas por Geraldo, mais associadas a ideias de autonomia e autogestão.

Como disseram Adelson e Délio, entre outros, é necessário equilibrar o poder no Comdevit. Tal equilíbrio, no entanto, não se dá apenas na quantidade de membros de um ou de outro lado, mas, sim, no exercício simbólico de poder por parte de pessoas ou grupos que não estão em sua reunião. Os participantes do grupo de pesquisa não abordam que tipo de mudanças estruturais poderiam ser feitas com vistas ao equilíbrio de forças no conselho, transparecendo que essa é uma possibilidade remota, pois o governador do estado, quem quer que seja, não abrirá mão de poder político, financeiro e administrativo para os prefeitos, que já têm considerável poder, em vista da autonomia constitucional municipal. Por exemplo, uma possibilidade interessante de equilíbrio, paradoxalmente, seria a entrada do próprio governador do estado no Comdevit. Isso abriria um espaço transparente 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* para dialogar com os prefeitos. Nesse caso, poderia ocorrer *somatório* de autonomias, sem que a autonomia estadual ou a municipal fossem restringidas. Pelo contrário, com a divisão de autonomia, ambas poderiam ser expandidas. Trata-se de ideias próximas a levantada por Olavo, de que “*a mesa do Comdevit é mesa de cessão, e não de ganho*”, o que também inclui cessão de poder político.

Outros *modelos* e outras ideias, porém, como diz Olavo, podem ser discutidos e implantados. Entretanto, se, por um lado, a falta de efetividade do Comdevit deixa o problema da gestão metropolitana de Vitória em aberto, paradoxalmente, sua paralisia impede discussões sobre alterações em sua estrutura e em seu funcionamento, bem como impede o aparecimento de outras formas de gerir o espaço social metropolitano de Vitória. As palavras modelo, reformas, sistemas, entre outras que aparecem na pesquisa e que remetem a um modo de pensar próximo

ao pensamento estruturalista, carregam a ideia de que um outro modelo de arranjo de gestão somente será possível se houver mudanças nos sistemas políticos e federativo no Brasil. Nessa ideia, parece residir a crença de que não é possível um jogo de forças tão acirrado como o que é proporcionado pelos institutos das autonomias municipal e estadual simultaneamente. É preciso especificar bem o papel de cada ente federado no que tange à administração da metrópole, pois, como está hoje, o espaço social metropolitano é administrado ao mesmo tempo pelo estado e pelos municípios, mas, simultaneamente, por *ninguém*, como comprova a relativa inatividade do Comdevit nos últimos anos. Nesse vácuo de poder metropolitano, as *forças* do mercado é que vão fazer a gestão metropolitana, como bem sugere Olavo. E o farão a seu modo, com todas as consequências sociais que a falta de regulação econômica implica.

Mas não seria possível mesmo avançar na gestão metropolitana e no Comdevit antes que sejam aprovadas essas ou outras reformas estruturais? A maioria dos que participaram da pesquisa diriam que não. O modo de pensar com características estruturalistas apresenta-se hegemônico. Nem mesmo pessoas como Afrânio, que clamam por mudança de comportamento dos *políticos* voltado a um modo de agir cooperativo, acreditam que isso possa acontecer. Para ele, somente Deus é “[...] capaz de mudar a cabeça dos políticos”. Trata-se de um modo de pensar que não contribui muito para a gestão metropolitana, porque barra discussões que possam conduzir a mudanças estruturais no Comdevit ou à implantação de outros mecanismos para gerir os problemas metropolitanos, alguns, inclusive, em curso. Aqui reside um dilema: é a estrutura que produz um tipo de comportamento, ou é um determinado modo de agir e de pensar que produz estruturas? O modo de pensar *coronelistas* produzirá estruturas democráticas? Estruturas horizontais e flexíveis podem fazer retroceder imaginários histórico-culturais como a figura do coronel, por exemplo?

De outro lado, porém, há modos de pensar que se contrapõem a essas ideias para se aproximarem da acepção de autonomia no espaço social metropolitano em Vitória. As ideias de Geraldo são claras nesse sentido, abrindo espaço para um *segundo Comdevit*, gerido pelos prefeitos. Mas seria possível a coexistência de dois mecanismos de gestão metropolitana, um controlado pelo governador do estado e outro por prefeitos em reunião? Geraldo diz que sim e pode ter razão, simplesmente por que já coexistem. A seu modo, mas coexistem. A cooperação em nível metropolitano já acontece em inúmeras áreas, principalmente entre os servidores, os *técnicos*, e com a participação dos prefeitos de alguma forma. A rede de relações entre servidores municipais de uma mesma área de atuação é produzida não por estruturas, mas a

partir de um modo de pensar e de agir associado à ideia de ser humano autônomo, criador, reflexivo, emotivo, que faz o *vir-a-ser* e que produz novas subjetividades. Como disse Nádia, em referência à gestão metropolitana, “[...] *qual vai ser a nova institucionalidade*”, ou seja, para onde caminha a gestão metropolitana?

O fenômeno da metropolização acelerada é relativamente novo e, como sugere Nádia, as *instituições* atuais não dão conta de responder ao problema, porque não conseguem caminhar na mesma velocidade com que as metrópoles crescem. Isso não quer dizer, porém, que sua gestão está estagnada, pelo contrário, como diz Olavo, ela acontece de um jeito ou de outro, mas acontece. Em Vitória, Nádia diz que ela está em seu *tempo social*, e avança conforme o *voo de galinha*. Então, qual vai ser a próxima instituição na gestão metropolitana? Pergunta Nádia. Para Geraldo, passa por caminhos próximos à autogestão. Prefeitos reunidos discutindo os problemas da metrópole, buscando soluções conjuntas e gerindo recursos em parceria. As ideias de Geraldo parecem abrir caminho interessante para uma “[...] *administração colegiada do espaço social metropolitano*”, formada por prefeitos e administradores públicos, sentados à mesa e se perguntando o que e quanto cada um pode ceder, em prol do todo.

A metrópole de Vitória tem características muito peculiares que favorecem esse tipo de administração metropolitana, por ser uma metrópole relativamente pequena, com municípios com menos disparidade de poder que em outras capitais maiores. A solução de um problema em determinado município concorre para a solução de outros problemas em outros municípios. O exemplo dos problemas hídricos, da poluição de bacias, da drenagem, do saneamento, é exemplar nesse sentido. No tocante à complementariedade, por exemplo, Vitória não tem rio; *não tem água* e depende dos vizinhos. Ou seja, um espaço social muito propício à construção de gestão “[...] *a várias mãos, que inclua o máximo o município, ou o irmão*”, como se refere Hermínia, e que vá aparando “[...] *gargalos*”, como continuaria Geraldo. Essas duas configurações subjetivas, uma com viés estruturalista e outra com viés mais interpretativista e tendente a valores associados à autonomia aparecem entrelaçadas nos sujeitos políticos que fazem a gestão metropolitana em Vitória.

Entrelaçadas também são configurações associadas a condutas que desconsideram a participação quando se trata de gestão metropolitana. O espaço social metropolitano de Vitória é composto por cidades médias e pequenas. Dividindo-se a população metropolitana pelos sete municípios que compõem a região, chega-se a uma média de aproximadamente trezentos mil habitantes por município. Essas e outras características propiciam aos habitantes contato

relativamente próximo com seus representantes políticos: vereadores, deputados, senadores, prefeitos e governador do estado. Na região de Vitória, a população não está tão afastada dos representantes políticos como em cidades maiores, como São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, para citar exemplos da Região Sudeste. De qualquer lugar da região metropolitana, em aproximadamente vinte ou trinta quilômetros, trinta ou sessenta minutos, um cidadão chega à sede do governo estadual ou à da Assembleia Legislativa. Então, ainda que mereça avanços, o nível de participação cidadã em nível estadual e, principalmente, municipal, é bastante razoável, se comparado ao de outras metrópoles maiores. O prefeito municipal, geralmente, está relativamente próximo da população. No entanto, aos olhos dos sujeitos de pesquisa, em nível do arranjo metropolitano, essa aproximação simplesmente inexistente. Como disse Adelson, a população simplesmente desconhece o Comdevit, por consequência, desconhece o problema que envolve a gestão de problemas de abrangência metropolitana. A participação popular é realidade muito longe da gestão metropolitana em Vitória, o que pode ser levantado como um fator significativo de seus fracassos.

Os bairros cresceram, as cidades cresceram, suas populações se uniram de forma que praticamente não há fronteiras entre elas na grande Vitória. Morar numa cidade e trabalhar em outra ou, então, mudar de uma cidade para outra é situação muito comum. Ou seja, na realidade, as cidades se fundem em uma só, numa Vitória metropolitana: numa população metropolitana. No entanto, ao que parece, o sentimento de pertencimento ao bairro, a sua cidade permanece, inibindo consequentemente a produção de sentidos associados à cidadania metropolitana. Por isso, a fragmentação que se nota em várias dimensões na região, de ordem política, administrativa ou financeira resiste. Esse modo de pensar localizado, fatiado, alimenta modos de pensar a metrópole de maneira fragmentada e não como único aglomerado urbano. Nesse sentido, condutas culturais associadas a *bairrismo*, em detrimento de um modo de pensar como cidadão metropolitano, impacta substancialmente o desenvolvimento da gestão metropolitana, como sugerem as expressões dos sujeitos de pesquisa. “*A gente é considerado uma metrópole pequena*”, como fala Geraldo, com muitas possibilidades de produzir novas subjetividades para o desenvolvimento da cidadania metropolitana em Vitória, possivelmente acrescentaria. Emaranhado nas diversas configurações subjetivas está o modo de pensar hegemônico associado à ideia de mercado, o interesse privado, de lucro, de acumulação que confronta a administração pública e seu objetivo de atender ao interesse comum. Nas conversas com os participantes do grupo de pesquisa, a ideia de mercado e os impactos que produz no espaço

social urbano e metropolitano aparecem com maior ênfase nas expressões de Amauri, Vanessa, Mario e Hermínia.

As consequências do pensamento liberal e econômico para as cidades e metrópoles no Brasil têm sido objeto de estudo por inúmeros pesquisadores brasileiros (BOTELHO, 2007; MARICATO, 2011; RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2007; SOUZA, 1993, 2005, 2006, 2010; VAINER, 2009). O que se pode observar, a partir desses estudos e de expressões como as de Olavo, por exemplo, é que, na falta de uma administração pública metropolitana, o *mercado* vem tomando as rédeas do planejamento urbano. Amauri vai um pouco mais longe ao entender que o mercado foi capaz, inclusive, de tomar conta das novas tecnologias de informação criadas e largamente difundidas nas últimas décadas, gerando um poder de comunicação e de propaganda comercial jamais observado. De outro lado, porém, Amauri lamenta que os movimentos sociais não tenham sido capazes de assimilar e utilizar esse fenômeno tecnológico e informacional. “*Ele não parou para fazer isso*”, reclama. Da mesma forma, a administração pública também “[...] *não parou para fazer isso*”, ao menos, com a energia com que o *mercado* o fez. Assim, a população fica longe da discussão dos problemas de sua região metropolitana, pois está focada apenas em questões municipais.

O espaço cibernético representa hoje o espaço social *onde as coisas acontecem*. No tocante à gestão metropolitana, se nem a administração pública e nem os movimentos sociais, em esfera pública, permearem suficientemente esse espaço, as forças do mercado o farão. A esfera pública, não ocupando esse espaço, ela o deixará à mercê da esfera privada, e modos de pensar e de agir associados ao interesse comum tornam-se cada vez menos representativos na sociedade. Nas expressões dos sujeitos de pesquisa, são vários os exemplos que constataam que o interesse privado prevalece cada vez mais sobre o interesse comum, tornando a busca por soluções de problemas em âmbito metropolitano tarefa cada vez mais hercúlea. As consequências para a metrópole de Vitória, como para outras, são nefastas, como preveem Amauri, Olavo, Nádia, Délio, entre outros.

O que tem acontecido, segundo Amauri, por meio das redes sociais, são levantes ou espasmos de cidadania participativa generalizada, mas de curta duração e com uma pauta mínima e difusa. Hernandez ironiza o foco limitado dos debates em rede e nos meios de comunicação, focados na *bicicleta* em detrimento de discussões mais *sérias* a respeito do transporte público e das consequências nefastas dos carros para a sociedade. No entanto, quem da administração pública, seja em que esfera for, municipal, estadual, ou federal, pode se contrapor à força do

setor automobilístico e imobiliário, somente para citar dois dos maiores causadores dos problemas sociais urbanos no Brasil, perguntariam Délio ou Hermínia. Se estudos técnicos colocam em xeque grandes projetos empresariais, seja em que ramo for, basta que se mudem esses estudos, como sugerem Vanessa, Délio, Mário e Hermínia entre outros, a fim de que o estudo se adéque ao projeto, e não o contrário, reclamam.

Em outras expressões, como nas de Afrânio e Amanda, por exemplo, evidencia-se que a ideia de acumulação capitalista anula a ideia de atendimento de necessidades coletivas por parte da administração pública. O prefeito de Guarapari está obrigado por lei a dar destinação adequada aos resíduos sólidos produzidos no município, mas, para isso, é preciso pagar por esse serviço realizado por empresa particular. Caso não tenha como pagar, a população de Guarapari simplesmente fica privada desse serviço. A população de Fundão precisa que o ônibus do Transcol chegue até seu município, que faz parte da região metropolitana, para que sua população usufrua desse serviço metropolitano. No entanto, como o projeto é inviável economicamente, ele não é implantado. O transporte metropolitano por barcas foi abolido e não se torna realidade, e um dos argumentos é a inviabilidade econômica. O prefeito de Cariacica precisa contratar médicos para atuarem em seu município, mas não consegue, pois as regras do mercado fazem com que os profissionais se concentrem em Vitória. Os participantes da pesquisa apresentaram inúmeros outros exemplos que comprovam a hegemonia desse modo de pensar os setores da administração pública como *empresa*. Mais preocupante, porém, é a forma com que a população começa a pensar os serviços públicos como mercadorias. Em geral, a ideia de política pública vai cedendo espaço a ideias no campo do ideário de mercado.

Geraldo é um dos que reclamam do abandono da educação no Brasil pelo tema da administração pública. Vanessa e Mario dizem da dificuldade em encontrar profissionais em suas áreas de atuação: a drenagem. Afrânio, Délio e Hermínia falam da falta de profissionais contratados por concurso, o que vai transformando áreas dedicadas ao enfrentamento de problemas urbanos e metropolitanos *vazios* de pessoal. Ou contratação quase exclusiva por meio do mecanismo de cargo comissionado, terceirização e designação temporária, o que gera descontinuidade, pois, ao final de cada mandato, são substituídos por novos servidores. Em linhas gerais, o que os participantes do grupo de pesquisa percebem é um esvaziamento da função de Estado voltada ao atendimento das necessidades públicas e coletivas e cooptação cada vez maior da administração pública por ideários empresariais. Nesse compasso, o espaço social público metropolitano, ausente de gestão, vai se oferecendo como *banquete* à hegemonia do interesse

privado: ao exercício da *democracia direta do capital*, como diria Vainer (2009). As expressões dos sujeitos de pesquisa fornecem informações vastas sobre os inúmeros componentes das configurações subjetivas construídas ao longo deste trabalho e do entrelaçamento entre eles. A partir deles, não é possível vislumbrar modelos. Parafraseando Olavo, fiquem tranquilos, se a administração pública em conjunto com a sociedade metropolitana não for capaz de gerir, com base no interesse comum o espaço social metropolitano, o mercado o fará.

Compreender a realidade por meio da subjetividade é adentrar em redes complexas do relacionamento humano. O estudo da gestão metropolitana em Vitória revela um campo social difuso, com caráter “[...] desordenado, contraditório, plural, recursivo, singular, indivisível e histórico” (MARTINEZ, 2005, p. 4), qual a noção de complexidade. Os modos de pensar e de agir dos sujeitos envolvidos na construção de gestão metropolitana em Vitória e as configurações subjetivas derivadas desses modos e de outros fenômenos sociais revelam aspectos dessa complexidade que permeiam o problema desta pesquisa. A gestão do espaço social metropolitano de Vitória apresenta-se, ora como um *lugar de uma luta mais ou menos declarada*, como *campo político* em Bourdieu (2010), ora como espaço de desenvolvimento de *esfera pública*, como em Arendt (1997).

Os processos complexos que caracterizam modos de pensar e de agir dos sujeitos envolvidos no problema de pesquisa redundam numa rede de configurações subjetivas que repercute na administração pública em abrangência metropolitana, como foi possível observar nesta pesquisa. Em linhas gerais, é possível compreender que soluções no campo da 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. Defende-se, neste estudo, que a compreensão dessa rede de configurações subjetivas que repercutem na gestão metropolitana é passo fundamental para a geração de novas *subjetividades* e de novas configurações favoráveis à gestão metropolitana compartilhada entre os sujeitos políticos, gestores e servidores públicos e cidadãos no espaço social pesquisado. Trata-se de considerações que perpassam a dimensão de valores humanos associados ao problema de pesquisa, como a ética, a política, a cooperação, a colaboração, a solidariedade, entre outros. Ou seja, a partir da compreensão de configurações subjetivas envolvidas no

problema, é possível pensar e agir com vistas à multiplicação de novas configurações favoráveis ao desenvolvimento de gestão cooperativa na metrópole.

Isso não significa dizer, no entanto, que essas considerações residam apenas no campo das ideias, dos valores, do pensamento. Pelo contrário, a compreensão do problema pelo prisma da subjetividade proporciona diálogos e tomadas de decisões práticas, objetivas, voltadas ao avanço da gestão metropolitana. Na região metropolitana de Vitória, por exemplo, resta claro que o Comdevit, da forma como foi concebido e da maneira como funciona, necessita de transformações, sob o risco de se anular ou mesmo desaparecer como arranjo de gestão. Nas administrações municipais, tal compreensão pode reforçar ou debilitar teses que acompanham os modos de pensar dos servidores públicos envolvidos no problema, propiciando ações que contribuam para o avanço da gestão metropolitana. Por exemplo, Vanessa e Hermínia, em Vitória e na Serra, poderão fortalecer suas ideias de cooperação na resolução de problemas comuns e metropolitanos.

Assim como Geraldo, em Cariacica; Afrânio, em Guarapari; Amanda, em Fundão. Ou então, Olavo e Délio poderão relativizar suas teses sobre o pré-requisito de reformas estruturais em âmbito nacional, como condição *sine qua non* para a construção da gestão metropolitana. Como avançar em condições estruturais adversas? Nádia poderá amadurecer sua ideia de *tempo social* para a gestão metropolitana e promover ações que possam antecipar esse tempo. Ou pensar institucionalidades possíveis a partir do “Fim do Poder”. Ou seja, a subjetividade pode contribuir para o tema da gestão metropolitana como prisma diferente para a compreensão do problema e para busca de soluções, de inúmeras e complexas formas. Pode contribuir para a produção de novas subjetividades que favoreçam o desenvolvimento da necessária gestão do espaço social metropolitano em Vitória.

A busca pela compreensão de modos de pensar e de agir e de configurações subjetivas que conformam fatores que repercutem positiva ou negativamente nos processos de construção de gestão no espaço social metropolitano de Vitória revelou-se, como esperado, tarefa demasiado *complexa*. Considera-se que a interpretação das expressões dos participantes desta pesquisa possibilitou o entendimento aproximado de como a subjetividade social aparece na gestão metropolitana em Vitória. Considera-se também que o referencial teórico que sustentou esta pesquisa, a Teoria da Subjetividade em González Rey (2005), aliada ao aporte dos princípios da Epistemologia Qualitativa mostraram-se sua potencialidade para este tipo de estudo. A utilização dessas bases teóricas evidenciou fatores que favorecem ou dificultam a cooperação

entre os sujeitos políticos e gestores no espaço social metropolitano, abrindo caminho para o desenvolvimento de soluções ao problema investigado. As reflexões apresentadas nesta tese procuram alinhar-se a inquietações de estudiosos brasileiros sobre a gestão das metrópoles, como Souza (2010); Ribeiro (2004a, 2004b); Klink (2010); Gouvêa (2005); Garson (2009); Monte-Mór (2005; 2008) e outros. Trata-se de inquietações que podem ser resumidas na preocupação de Maricato (2009, p. 188) de que “[...] a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil”.

6. POR UMA GESTÃO COOPERATIVA NA REGIÃO DE VITÓRIA

Durante o desenvolvimento da pesquisa, procurou-se integrar as temáticas subjetividade, política e gestão metropolitana. A pretensão não é apresentar modelos, acreditando que cada grupo, aglomerado ou metrópole, é capaz de entendimento em busca de organização social adequada a sua realidade histórico-cultural, perspectiva que ficou evidenciada pelas pessoas participantes da pesquisa. O que se vislumbra com o estudo é contribuir para ações no sentido de transpor barreiras simbólicas que dificultam o desenvolvimento de gestão metropolitana, com vistas à construção de novas realidades de gestão baseadas em valores cooperativos e contribuintes do desenvolvimento de institucionalidades efetivas e duradouras, voltadas ao interesse comum. Os resultados mostram que tema da subjetividade pode aportar novos caminhos no processo de busca de soluções para a gestão do espaço metropolitano.

A metrópole de Vitória é um fenômeno bastante recente. Foi apenas a partir da década de 1950 que o estado começa a se desenvolver economicamente (BITTENCOURT, 1987) e apenas nas décadas de 1990 e 2000 é que começa a se afirmar econômica, social e politicamente no cenário nacional. Esse contexto histórico é apenas um entre muitos aspectos que apontam para a dificuldade de se pensar em modelos únicos de gestão metropolitana, reforçando a ideia da necessidade de estudos prévios e aprofundados sobre peculiaridades regionais para, com base neles, desenvolver soluções e institucionalidades também peculiares à cada região. Para isso, este estudo busca chamar a atenção. Decisões no campo legal ou institucional, no sentido de se avançar na qualidade da administração pública, requerem pesquisas e reflexões aprofundadas.

Um ponto a considerar é o de que o êxito da pesquisa passa pela atuação das pessoas que estão envolvidas no estudo. Esta pesquisa é parte de um processo e demanda continuação. A partir dos conhecimentos produzidos, torna-se necessário aprofundá-los, agregando novas pessoas interessadas no problema investigado e engajadas na questão pública, onde quer que atue. O motorista de ônibus tem muito a dizer sobre a questão da mobilidade urbana na metrópole, tanto quanto o empresário do setor. O morador de rua tem a dizer sobre a questão da habitação, tanto quanto o construtor. O cidadão metropolitano morador de rua expõe, reage, informa e provoca permanentemente a sociedade acerca do problema da moradia. De forma análoga, isso pode ser levado a outras áreas da convivência metropolitana. Esse sujeito metropolitano constrói, com sua ação, teoria e conhecimento e, por isso, precisa ser levado em consideração no âmbito dos estudos organizacionais, uma abordagem que pode ser utilizada em pesquisas futuras, já que este estudo privilegiou a escuta de servidores públicos envolvidos no tema pesquisado.

A ideia de resgate do sujeito se insere no bojo da ideia de produção de novas subjetividades. Então, o cidadão que está afastado do campo de discussões e decisões na esfera pública e alijado do próprio mercado é o sujeito. Para exemplificar, o cidadão metropolitano que perde três horas para deslocamento ao trabalho, aparentemente de forma pacífica, pode ser o sujeito ativo, político e participativo. Ele reage, a seu modo e com os recursos de que dispõe, às imposições e às configurações subjetivas que o levam a condições de restrição material, cívica, humana. Ele confronta a subjetividade social nos espaços em que vive e tenta modificá-la e, a partir desse confronto, é que edifica sua subjetividade. A noção de cidadão metropolitano, então, não é a de cidadão comum, alienado e não-participativo. A utilidade da noção de sujeito e do resgate dessa noção se insere na compreensão do problema da gestão metropolitana, especialmente para confrontar o senso comum de que cabe tão somente aos líderes do mercado e às lideranças políticas decidir sobre o presente e sobre o futuro do espaço social metropolitano.

É nesse bojo que se inserem visões críticas desenvolvidas neste trabalho em relação ao ideário de mercado e ao de representação. Se ambos se apresentam muitas vezes como meio de reprodução de interesses dominantes, é possível afirmar que, na democracia representativa, residem traços especiais de autonomia, alguns inclusive de democracia direta e, nisso, ela pende para a concepção original de democracia: para o lado do diálogo em busca do interesse comum. Levando essa reflexão para o campo da gestão metropolitana, trata-se de questões que emergem da interpretação das expressões dos sujeitos desta pesquisa e servem, juntamente com a crítica, para se avançar rumo a uma gestão metropolitana dentro do sistema representativo de governo, norteadas pela aceção de autonomia.

Visões críticas apresentadas neste texto, como as que dizem respeito à combinação ideário de mercado e representação política, carregam não uma vontade pessoal de sua substituição por outras estruturas ou combinações, mas a crença da possibilidade de se avançar dentro delas em direção a *outros* modos de pensar e de agir, no caso em questão, de mecanismos de gestão metropolitana norteados por ideais de democracia e de distribuição. No Brasil, é possível dizer que mudanças vêm acontecendo e resultando leis que avançam no campo da cultura política e da organização social. Apenas para citar alguns exemplos, têm-se os casos da lei de responsabilidade fiscal; da *lei de ficha limpa* e da *lei de transparência*. Existe, porém, parcela significativa da população que ainda não toma parte nesses debates, mas avanços maiores nas instituições políticas passam por desenvolvimento e produção de valores cívicos. Perspectivas teóricas assumidas neste estudo implicam questionar, por exemplo, propostas de implantação

de uma administração metropolitana que substitua ou suplemente administrações municipais em cidades metropolitanas no Brasil. Implica questionar ainda arranjos implantados de forma preponderantemente heterônoma e centralizados, como o são arranjos centrados na função de governador estadual.

Como foi apresentado, o desenvolvimento histórico das cidades ocidentais tem sido subordinado à lógica da acumulação capitalista e, mais especialmente, a partir do século XX, também à ideia de sistema representativo de governo. Essa configuração vai conformar a realidade social no processo de transformação das cidades em metrópoles. No entanto, cada país apresenta suas peculiaridades próprias relativas a essa transformação, suportando suas consequências de forma particular. No Brasil, a política e a administração pública estão ainda impregnadas por expressões histórico-culturais herdadas dos tempos coloniais e imperiais, como patrimonialismo, coronelismo, nepotismo, clientelismo, fisiologismo e tantas outras. Ainda assim, é possível observar mudanças expressivas no que tange à cultura cívica e política no Brasil, se considerado que se passaram apenas vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

É oportuna a apresentação do resumo acima pelo fato de que o alcance do objetivo desta pesquisa passa pela investigação de processos que culminaram no arranjo de gestão metropolitana de Vitória, processos que aconteceram especialmente nos últimos vinte e cinco ou trinta anos de redemocratização do Brasil. Ou seja, trata-se de um período muito especial na história do País, já que, no âmbito da política e da administração pública, são travados embates contundentes que envolvem a necessidade de superação de heranças culturais e históricas perversas, com vistas a sua substituição por outras expressões subjetivas no campo da cultura cívica e política. É razoável sustentar que mudanças importantes ocorreram nesse período recente da história do Brasil, mas trata-se de um período ainda muito pouco estudado.

No caso desta tese, os resultados apontam para cenários favoráveis ao desenvolvimento da gestão metropolitana em Vitória, baseada em valores como diálogo, cooperação, entendimento, democracia. Contudo, apontam também para possibilidades menos promissoras, no campo da heteronomia. De forma geral, os participantes do grupo de pesquisa não acenam para cenários favoráveis, tampouco se arriscam a fazer prognósticos. Aguardam, entre um “*stop and go*” e outro, ou entre um “*voo de galinha*” e outro, para trabalharem pelo avanço do projeto de gestão metropolitana. No entanto, a partir dessas opiniões e de sentidos que elas carregam, é possível apontar cenários diferentes, para *onde* a gestão metropolitana caminhará.

1. Um cenário pessimista, do ponto de vista da democracia e do interesse comum, 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. É que, como sugere Olavo, a gestão metropolitana acontece e continuará acontecendo, de um jeito ou de outro, nem que seja por meio dos empresários de diferentes ramos de atividade. Nesse cenário, a possibilidade é de uma gestão metropolitana à deriva.

2. Um segundo cenário, melhor e mais possível, 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. Um cenário em que o Comdevit esteja mais amadurecido, ampliado, com mais recursos, mais aberto e democrático. Ou seja, um cenário em que propostas apresentadas por Délio, Adelson, sobre mudar a estrutura e a relação de poder no Comdevit se realize. Nesse cenário, é interessante pensar a inserção direta do governador do estado no Comdevit, substituindo seu representante, para *descer* e conversar com os prefeitos metropolitanos, atitude que poderá inspirar os próprios prefeitos para se reunirem em *agir comunicativo*.

3. 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 em diferentes áreas. Um fundo seria constituído e operacionalizado baseado em autogestão. Haveria a participação mais intensa de servidores *técnicos* em diversos setores de amplitude metropolitana, como transportes, saneamento, compras governamentais, educação, saúde e muitas outras. A gestão metropolitana funcionando com base em princípios de autogestão.

4. Um quarto cenário, num horizonte de tempo maior, abrange o terceiro, mas com o incremento da participação dos habitantes da metrópole. Esse cenário pressupõe, como ficou manifesto na pesquisa, 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. Pode romper, ainda, barreiras impostas pela própria representação nos movimentos sociais, barreiras citadas por alguns participantes da pesquisa. Dado que o grupo de pesquisa é formado preponderantemente por servidores públicos “técnicos” e administradores públicos que atuam próximo aos representantes políticos eleitos, a participação do cidadão não está presente nas reflexões sobre gestão metropolitana. Por sua vez, o tema da gestão metropolitana é ainda distante à compreensão da população, focada ainda na política localizada em seu bairro ou município.

Em relação a esse quarto cenário, essa ausência do cidadão pode gerar, então, indagações como: há possibilidades para desenvolvimento de gestão metropolitana a partir de iniciativas restritas ao nível da representação política? Ou, dito de outra forma, seria possível desenvolver mecanismos de gestão metropolitana sem a participação popular? Porque a participação cidadã não é contemplada na gestão metropolitana em Vitória, a não ser pelo mecanismo da representação dos movimentos populares? Essa participação popular é viável na prática? Se sim, como viabilizá-la num contexto de representação política como no da região metropolitana de Vitória, mostrado pela pesquisa?

Trata-se de perguntas que se mostram pertinentes diante dos resultados da pesquisa, principalmente, na interpretação de que a gestão metropolitana é realidade ainda distante. Um dos fatores que contribuem para essa realidade pode ser a falta de legitimidade, representada pelo distanciamento e desconhecimento da população em relação a discussões acerca da gestão do espaço social da região de Vitória, hipótese que pode ser considerada em estudos futuros. Esse quarto cenário parece distante aos olhos dos participantes do grupo de pesquisa. Os resultados deste estudo, ao mesmo tempo em que apontam para a quase inexistência de gestão metropolitana na região de Vitória, apesar de mecanismos legais incrementados há aproximadamente vinte anos, paralelamente, mostram também que a participação da sociedade é ausente nas tentativas de gestão metropolitana: *“a sociedade simplesmente desconhece a gestão metropolitana”*, como disse Adelson.

Esses cenários poderiam ser aprofundados e desdobrados, mas parecem representar razoavelmente as expressões dos sujeitos de pesquisa. Essas considerações constituem ao mesmo tempo limitações da pesquisa e possibilidades para novas. Elas indicam necessidade de maior 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 de pesquisa 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. Acrescente-se a esse rol os participantes de movimentos sociais. Como compreendem o problema da gestão metropolitana e o que sugerem? Experiências como as de Sérgio e Flaviana podem contribuir nesse sentido, assim como as de Amauri e de outros participantes da pesquisa.

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 o estudo de problemas análogos em espaços sociais de administração pública. As pesquisas sobre temas diversos no espaço social metropolitano geralmente são desenvolvidas a partir de dados, informações e séries históricas sobre problemas como desigualdade social, violência urbana, problemas em áreas como educação, saúde e outras. São poucas as pesquisas que buscam compreender o problema da metrópole e de sua gestão a partir do ponto de vista de pessoas envolvidas no problema. Nesse sentido, a teoria da subjetividade na concepção de F. L. González Rey abre novos horizontes para a compreensão de problemas de diferentes dimensões no campo da administração, a partir de uma perspectiva histórico-cultural.

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 formulado. A ideia é que a tensão entre a subjetividade individual e a subjetividade social no espaço organizacional pode gerar zonas de sentido auspiciosas à pesquisa em Administração. Considera-se o estudo da subjetividade das pessoas envolvidas em determinado problema organizacional pesquisado via promissora à obtenção de respostas para problemas de pesquisa 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.

A expectativa é que os resultados contribuam para a compreensão aproximada do problema de pesquisa, abrindo caminho para discussões e tomadas de decisões no sentido de produção de novos sentidos subjetivos que redundarão em novas configurações subjetivas favoráveis ao desenvolvimento de uma gestão metropolitana baseada em valores como política, autonomia, cooperação. As pessoas que fizeram parte da pesquisa apresentaram-se como sujeitos criadores engajados na construção da gestão metropolitana fincada nesses valores. A partir dos conhecimentos que ajudaram a produzir neste trabalho, terão capacidade de criarem outros, assim como de agirem mais pela gestão metropolitana onde moram e atuam.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões brasileiras. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles**. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-48.

ALVARADO, S. V.; OSPINA, H. F.; MUÑOZ, G. Las tramas de la subjetividad política y los desafíos a la formación ciudadana en jóvenes. **Revista Argentina de Sociología**, v. 6, n. 11, ISSN 1667-9261, p. 19-43 set. 2008.

ARENDT, H. **Da revolução**. Brasília: Ática e Editora Universidade de Brasília, 1988.

_____. **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **Entre o passado e o futuro**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

_____. **Tiempos presentes**. Barcelona: Gedisa,, 2002.

_____. **O que é política?** 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. **Homens em tempos sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BARBOSA, K. C. **Por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?** 2010, n. de folhas. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

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.

BITTENCOURT, G. M. **A Formação econômica do Espírito Santo**. Vitória: Cátedra, 1987.

BOBBIO, N. **Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

_____. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2007.

BRASIL, F. P. D.; QUEIROZ, L. S. Gestão metropolitana e participação: Uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **Revista e-metrópoles**, v.1, n. 1, maio de 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n01_mai2010/e-metropolis_n01_artigo1.pdf> Acesso em: 01out.2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: DOU, 1988.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Projeto: **Governança Metropolitana no Brasil**. Relatório. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/re11_1_rmbh.pdf>. Acesso em 04 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998,

BRUNO-FARIA, M. F. O processo criativo em indivíduos e grupos participantes de projetos inovadores. 2004. 286 f. **Tese** (Doutorado em Psicologia), Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

_____. Mídia e produções de subjetividade: questões de cultura. In: Bock, A.M. B. et al. (Orgs.). **Mídia e psicologia: produção de subjetividade e coletividade**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2008, v. 1, p. 99-107.

BURREL, M.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CALDAS, Miguel. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 53-7, jan./mar. 2005.

CÂNDIDO, C. A construção da Ágora virtual. Porto Alegre: Unisinos, 1997. Disponível em <<http://caosmose.net/candido/unisinos/af/agoravirtual.htm>> Acesso em: 14 nov 2011.

CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados**. Escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CASTELLS, M. **A Questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTORIADIS, C. **Sujeito e verdade no mundo social-histórico**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **As encruzilhadas do labirinto: os domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. **Post-scriptum sobre a insignificância**. São Paulo: Veras, 2001.

_____. **As encruzilhadas do labirinto III: O mundo fragmentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **As encruzilhadas do labirinto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **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.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. O discurso competente e outras falas. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

_____. (Coord). **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SumarioPesquisaAcessoInformacao/SUMARIO_FINAL.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2013.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boi Tempo, 2006.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, M. R. **Sob o signo da vontade popular**. O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porte Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1986.

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

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

_____. **DECRETO Nº 2797-R, DE 30 DE JUNHO DE 2011**. Vitória, DIOES, 2011.

FARIAS, V. C. C. **Possibilidades de inserção/reinserção produtiva de moradores de rua do município de Porto Alegre**. 2007, 139 p. Dissertação (Mestrado em Assistência Social) – Curso de Pós-Graduação em Assistência Social, Pontífca Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

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.

FRESSARD, O. El imaginário social o la potência de inventar de los pueblos. *Revista Transversales*, 2, 2006. Disponível em: < <http://www.fundanin.org/fressard.htm> > Acesso em: 16 jan. 2013.

FURTADO, O. O psiquismo e a subjetividade social. In: BOCK, A. M. M.; GONÇALVES, M. G. M.; FURTADO, O. (Orgs.) **Psicologia sócio-histórica**: uma perspectiva crítica em psicologia. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 75-93.

FUSTEL DE COULANGES. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Martin Claret, 2009

GARSON, S.. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

_____. **Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas.** In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (Orgs) **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, pp. 1-340.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GONZÁLEZ REY, F. L.. **El pensamiento de Vigotsky.** Mexico: Editorial Trillas, 2011.

_____. **Pesquisa qualitativa e subjetividade.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

_____. **Sujeito e subjetividade.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

_____. **La Investigación cualitativa en psicología: rumbos y desafíos.** São Paulo: Educ, 1999.

GOMEZ, Á. D.; GONZÁLEZ REY, F. L. Subjetividad política y psicologías sociales críticas en Latinoamérica: ideas a dos voces. *Universitas Psychologica*, Bogotá, v. 11, n. 1, p. 325-37, Enero-Marzo, 2012.

_____. Subjetividad: una perspectiva histórico cultural. Conversación con el psicólogo cubano Fernando González Rey. *Universitas Psychologia*, Univ. Psychol. Bogotá (Colômbia), 4 (3): 373-383, octubre-diciembre de 2005. Disponível em: <http://sparta.javeriana.edu.co/psicologia/publicaciones/actualizarrevista/archivos/V4N310subjetividad.pdf>> Acesso em 16 jan. 2013.

GOUVÊA, R. G.. **A questão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUATTARI, F.. **As três ecologias.** 20ª ed. Trad. Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas: Papyrus, 2009.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo.** Sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012a.

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

_____. **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, P. **Cidades do amanhã.** Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2009.

HARVEY, D. **A Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 2010.

_____. **Spaces of hope.** Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 2000.

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

JUNQUILHO, G. S. Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente aos desafios da reforma do Estado no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7, 2002, Lisboa. **Anais ...** Lisboa: CLAD, 2002.

_____. **Ação gerencial na administração pública**: a re/produção de “raízes” brasileiras. 2000. 334f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte.

KLEIN, N. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KLINK, J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: panorama internacional e perspectivas para o caso brasileiro. In: KLINK, J. (Org.) **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, p. 157-176.

LAFER, C. **Hannah Arendt**: pensamento, persuasão e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. Prefácio. In: ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LAVALLE, A. G.; ARAUJO, C. O futuro da representação: nota introdutória. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, n. 1, pp. 9-13, dez 2006.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, n. 1, p. 13-23, dez 2011.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 3. Ed Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFORT, C. **A invenção democrática**. Os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E. ; VAINER, C.. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 121-192.

_____. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 25, n. 71, 2011, p. 7-22.

MARTINEZ, A. M. A teoria da subjetividade de González Rey: uma expressão do paradigma da complexidade na psicologia. In: GONZÁLEZ REY F. L. **Subjetividade, complexidade e pesquisa em psicologia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 1-25.

MARTINS, P. E. M. Da enxada ao cajado, às engrenagens e aos chips: a sobrevivência do "coronelismo". In: XVII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA

REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17, 2012, Cartagena. **Anais...**Cartagena: CLAD, 2012.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.

MILL, S. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006. (Coleção grandes obras do pensamento universal).

MINAS GERAIS. **Relatório final do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI – RMBH**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Gestão Metropolitana -SEGEM -, 2011.

MOISÉS, N. **O fim do poder**. São Paulo: LeYa, 2013.

MONTE-MÓR, R. L. **Do urbanismo à política urbana**: notas sobre a experiência brasileira. In: Costa, G; MENDONÇA, J. (Org), **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 31-65

_____. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p.429-446.

MOTTA, M. A. A. da; URT, S. da C. Pensando o sujeito: um diálogo entre Castoriadis e González Rey. **Revista Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 14, n. 4, p. 621-9, out./dez. 2009.

MUMFORD, L. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NICHOLLS, W. J. Power and Governance: Metropolitan Governance in France. **Urban Studies**, v. 42, n. 4, p. 783-800. Abr. 2005.

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 Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010, p. 35-49.

NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Readomg-MA: Addison-Wesley, 1992.

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. (Orgs). **Simbolismo organizacional no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 199-228.

PALASSI, M. P. **Ações coletivas e consciência política no mundo do trabalho**: dilemas subjetivos da participação nos processos de privatização. Curitiba: Juruá, 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional.** In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, p. 21-50.

_____. **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** Rio de Janeiro: FASE, 2004a.

_____. (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, 2004b.

RIBEIRO, L.C.Q; CARDOSO, A. L. **Plano diretor e gestão democrática da cidade.** In: GRAZIA, G. de (Org.). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: FASE, 1990.

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 Metrôpoles - IPPUR/FASE, 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q., SANTOS, JUNIOR (Orgs.) **As metrópoles e a questão social,** Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório das Metrôpoles, 2007.

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 Metrôpoles: dilemas da recentralização.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, Oct. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Jan 2015.

ROSANVALLON, P. **O liberalismo econômico.** História da ideia de mercado. Bauru: EDUSC, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção Os Pensadores.

SANTOS, M. **A cidade nos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

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.

_____. **A prisão e a Ágora.** Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **O desafio metropolitano.** Um Estudo sobre a problemática sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Reflexões sobre as limitações e potencialidades de uma reforma urbana no Brasil atual.** Actas Latinoamericanas de Varsovia, tomo 15, p. 207, 228. 1993.

STEPHENS, G. Ross and WIKSTROM, N. **Metropolitan government and governance.** New York: Oxford University Press, 2000.

SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v.61, n.2, March/Apr. 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. **Da democracia na América.** Lisboa : Estúdios Cor, 1972.

TOURAINÉ, A. **Um novo paradigma.** Para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

VAINER, C. Os liberais também sabem fazer planejamento urbano: glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. 5. ed. In: ARANTES, O; MARICATO, E.; VAINER, C.B. (Orgs) **A cidade do pensamento único.** Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 105-19.

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

_____. **O coronelismo nas organizações:** a gênese da gerência autoritária brasileira. In: DAVEL, E. P. B.; VASCONCELLOS, João Gualberto M. (Orgs). **Recursos humanos e subjetividade.** Petrópolis: Vozes, 1995b, p. 220-31.

VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P. **Paradigma interpretacionista:** a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. Revista de Administração de Empresas – RAE, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 66-72, out./dez. 2005.

VIDAL-NAQUET, P. **Os gregos, os historiadores, a democracia.** O grande desvio. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

WEBER, M. **Economia e sociedade.** Fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

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

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v..2, n. 2, p. 197-222, Jan. 1887.