

EIXO URBANO-AMBIENTAL

PLANOS E PROGRAMAS INSTITUCIONAIS

**POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA
COMPARTILHADAS
Diagnóstico**

CONSULTORES

Paulo Sergio de Paula Vargas

VITÓRIA, 2008

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	02
1. A CIDADE DE VITÓRIA E O ESPAÇO METROPOLITANO DA GRANDE VITÓRIA	05
2. A GESTÃO COMPARTILHADA DOS TERRITÓRIOS	10
3. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL	17
3.1. A Democratização do Planejamento e da Gestão Territorial no Município de Vitória	19
4. POLÍTICAS METROPOLITANAS COMPARTILHADAS	34
4.1. Vitória não é uma ilha!	34
4.2. A institucionalização da Região Metropolitana da Grande Vitória	35
4.3. A governabilidade do espaço metropolitano	41
4.4. A governança do espaço metropolitano	42
4.5. Dificuldades para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas na RMGV	44
4.6. Desafios para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas na RMGV	45
4.7. Perspectivas para a gestão metropolitana	46
REFERÊNCIAS	53

PLANOS E PROGRAMAS INSTITUCIONAIS

POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

COMPARTILHADAS

INTRODUÇÃO

A temática dos Planos e Programas Institucionais, proposta no contexto da Agenda Vitória, contempla a discussão das políticas metropolitanas consorciadas, o planejamento participativo e as parcerias do tipo público-privado voltadas para a gestão da cidade, os programas específicos orientados para a arrecadação e administração dos recursos públicos, a geração e expansão dos mercados e serviços com a ampliação de oportunidades sociais, progressos culturais e desenvolvimento urbano, entre outros aspectos ligados à gestão do território e ao desenvolvimento local.

Para tratar adequadamente esta temática, considerando a natureza dos problemas envolvidos e as suas interfaces com a dinâmica econômica e social, deve-se buscar referenciar inicialmente, ainda que de modo sucinto, o contexto territorial e sócio-econômico que determinam os principais fatores de crescimento e desenvolvimento local. A cidade de Vitória deve, desse modo, ser entendida no contexto de sua inserção metropolitana e a partir das relações que estabelece com o ambiente complexo das relações econômicas e sócio-culturais que se definem no âmbito das relações globalizadas. Ou seja, a cidade de Vitória não pode ser compreendida senão no contexto de uma realidade histórico-cultural mais abrangente que define de modo particular, no território capixaba, a sua formação econômica e social e o caráter particular que se expressa nos relacionamentos entre o espaço local e os espaços globais da produção. É a partir da análise de um quadro mais abrangente de determinações locais, regionais e supranacionais que se poderá compreender melhor a função que a cidade de Vitória desempenha, não só como capital do Estado do Espírito Santo, mas também como centro cultural, de comando, de prestação de serviços especializados e inovação tecnológica, cujo papel estratégico é fundamental no contexto do desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e toda hinterlândia polarizada pelo aparato urbano-industrial e portuário que esta região abriga.

A abordagem da temática proposta, além de referenciar a sua discussão no campo mais ampliado de determinações sociais e econômicas que afetam o território local deve buscar evidenciar também os aspectos da organização político-institucional do município e da própria Região Metropolitana da Grande Vitória, suas práticas de participação, de gestão e cooperação, aferindo, deste modo, o campo real de possibilidades para o desenvolvimento de parcerias e ações compartilhadas voltadas para o desenvolvimento local. Para tanto, se buscará articular um conjunto de dados e informações que permita discutir as ações voltadas para o planejamento e desenvolvimento do território a partir de duas esferas ou campos principais de determinações:

- a) Uma esfera de abrangência externa ao município, abarcando as determinações relacionadas com a realidade econômica, social e política mais abrangente, contemplando aspectos relacionados com as grandes estratégias nacionais e estaduais de desenvolvimento (planos programas e projetos conduzidos através da esfera federal e estadual) e os seus rebatimentos locais, bem como aspectos relacionados com os investimentos e a gestão da região metropolitana referenciando a participação do governo do Estado e dos demais municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória.
- b) Uma esfera de abrangência interna ao município, abarcando os aspectos relativos ao funcionamento do aparato da administração pública (função meio) e os aspectos relativos às políticas de intervenção e gestão do território municipal (função fim).

A partir de uma breve contextualização geral, nos moldes descritos, se procederá a elaboração de um diagnóstico situacional da realidade local no que tange aos aspectos da organização político institucional do município e da aglomeração urbana, buscando delinear a compreensão objetiva dos seguintes aspectos: o papel do município de Vitória no contexto metropolitano; a estrutura administrativa e organizacional da Prefeitura Municipal de Vitória - PMV e sua interface com a sociedade civil e os movimentos sociais organizados; os canais institucionais de participação, o papel dos conselhos e outras instituições de representação no planejamento e gestão da cidade; as políticas setoriais e os serviços públicos de interesse metropolitano passíveis de desenvolvimento sob a

forma de consórcios; identificação das principais ações municipais voltadas para a realização de políticas de desenvolvimento metropolitano integrado; a gestão metropolitana e a atuação e limites do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) na aplicação do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) e no desenvolvimento das políticas de desenvolvimento metropolitano.

Do ponto de vista metodológico a primeira etapa deste estudo está apoiada principalmente nas informações já sistematizadas, publicadas ou obtidas a partir dos documentos, planos e programas já em andamento, sob coordenação ou com a participação direta da administração municipal, bem como nos dados e impressões gerais colhidas das entrevistas com os secretários municipais e estaduais, técnicos da administração pública e ou dirigentes das empresas e organizações da sociedade civil.

O desenvolvimento deste tópico da Agenda Vitória, intitulado Planos e Programas Institucionais, além das especificidades teórico-conceituais e metodológicas descritas anteriormente, pressupõem a necessidade de uma abordagem compreensiva e integrada de um conjunto de questões que devem estar referenciadas ou desdobradas a partir dos estudos que são enumerados nos três eixos temáticos propostos para o desenvolvimento deste novo plano estratégico do município. Desse modo, embora se possa discutir teoricamente a problemática geral do território e as formas adequadas para viabilizar novos procedimentos de gestão compartilhada dos assuntos de ordem municipal e metropolitana, naturalmente, serão a partir dos estudos setoriais que se poderá identificar com maior clareza uma série de aspectos que poderão fazer parte de um planejamento orientado para a produção de planos e programas de ação sobre o território investigado. Observa-se, deste modo, que os aspectos relativos aos tópicos acima enumerados deverão ser tratados em estreita consonância com os assuntos que serão abordados pelos demais consultores, já que, em última análise, trata-se de discutir objetivamente a maneira pela qual se poderá elaborar a programação de estratégias específicas de gestão pública capaz de viabilizar a consecução das diretrizes e dos objetivos gerais estabelecidos para o desenvolvimento de cada área específica, conforme cada tema ou problema enfocado pela Agenda Vitória.

1. A CIDADE DE VITÓRIA E O ESPAÇO METROPOLITANO DA GRANDE VITÓRIA

Ao longo da história a cidade de Vitória e a região imediata por ela polarizada (a região da Grande Vitória) agregaram uma série de novos atributos espaciais, condicionados pela organização da infra-estrutura urbana e a disponibilidade econômica e técnico-científica de cada época, que resultaram em ritmos diferenciados de crescimento e funcionamento interno, bem como formas diversificadas de urbanização das diversas partes que compõem o território atual da região metropolitana.

Sem dúvida, os processos mais marcantes da ruptura no padrão espacial da cidade ocorreram com o advento do processo tardio de industrialização, por meio dos grandes enclaves produtivos voltados para a exportação, que vieram alterar de forma radical o seu processo de crescimento urbano e o desenvolvimento de suas relações internas e externas, sob a égide de um novo paradigma de produção que já apontava para a intensificação dos processos de intercâmbios no contexto da economia globalizada (ABE, 1999).

Nos últimos anos, a cidade de Vitória vem passando por mudanças significativas do ponto de vista econômico, urbano e sócio-ambiental, que decorrem tanto dos processos econômicos de natureza endógena como das determinações impostas pela lógica das relações ampliadas da reprodução do capital que determinam a forma de inserção do território local no contexto das relações econômicas globalizadas. Os processos em curso sobre o território local, embora venham contribuindo para a ampliação da oferta de novos bens e serviços, provocam também uma queda perceptível na qualidade de vida, evidenciada, sobretudo, pelos transtornos mais típicos que o processo acelerado de urbanização acarreta. As novas infra-estruturas de produção, os novos subespaços de apoio e o processo intenso e desordenado de urbanização verificado nas últimas décadas culminaram na disposição de novas configurações territoriais e na construção de uma nova paisagem urbana que, no bojo do processo de metropolização, redefiniu de modo completo a cidade de Vitória e os demais espaços urbanos dos municípios vizinhos que se conurbaram numa mesma região. Configurou-se, desse modo, a chamada Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, formada inicialmente pelos municípios de Cariacica,

Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, que passou a funcionar como seu principal centro dinâmico.

Os diversos investimentos realizados sobre estas áreas urbanas nos últimos anos consolidaram o caráter metropolitano desta região, articulando uma complexa rede de inter-relações econômicas e sociais, associado a problemas típicos das grandes aglomerações, como a sobrecarga das infra-estruturas e dos serviços de atendimento ao público, aumento da criminalidade, saturação do sistema viário pela excessiva circulação de veículos, degradação territorial e ambiental, entre outros. Por outro lado, sob diversos aspectos, na última década a RMGV consubstanciou um formato metropolitano mais complexo do ponto de vista formal e funcional, estendendo sua influência a diversos outros subcentros regionais, polarizando uma vasta rede urbana e passando a atuar simultaneamente como ponto de convergência e disseminação de fluxos diversos, principalmente de comércio e serviços (ABE, 1999).

Na última década, as dinâmicas da urbanização e integração sócio-econômica extrapolaram os limites restritos do perímetro institucional da RMGV, alcançando localidades mais distantes que passaram a manter vínculos intensos e freqüentes com o Centro da Metrópole, como é o caso de alguns municípios da área serrana e também Guarapari e Fundão, que mais recentemente foram formalmente agregados à Região Metropolitana da Grande Vitória.

As novas dinâmicas de relacionamento urbano e expansão da urbanização tendem, cada vez mais, a não obedecer a uma lógica clara de crescimento por agregação de espaços contíguos, passando a se dar sob um novo tipo de crescimento urbano que tende a polarizar novas localidades mais distantes, evidenciando uma tendência de metapolarização do território, cujos efeitos poderá se ampliar nos próximos anos.

Do ponto de vista macro-espacial, pode-se observar que a disposição dos novos investimentos industriais e as grandes infra-estruturas de transporte rodoviário, ferroviário, portuário, aeroviário, de energia e comunicação, tanto as existentes, quanto as que estão projetadas e em vias de serem realizadas, configuram sobre a faixa litorânea central do Estado um corredor infra-estrutural e logístico, cujos desdobramentos poderão propiciar a estruturação de um importante eixo de desenvolvimento econômico de base industrial, articulando um

amplo e complexo sistema urbano, compreendendo a faixa territorial que vai de Aracruz e Fundão até a região de Guarapari e Anchieta, que deverá se ampliar posteriormente em direção a Linhares e Cachoeiro de Itapemirim pelos dois extremos (VARGAS, 2005).

Há que se ficar atento, contudo, ao conjunto de externalidades negativas que tal complexo de atividades poderá ensejar, sobretudo do ponto de vista da urbanização e deterioração dos bens e recursos naturais, com grave ameaça, principalmente para o desenvolvimento das atividades ligadas ao lazer e turismo e o provimento de novas áreas habitacionais se não forem tomadas precauções devidas, com o adequado planejamento do território e a correta avaliação ambiental dos riscos envolvidos (VARGAS, 2005).

Atualmente, empresas de dimensões e importância cada vez maiores se concentram na Região Metropolitana da Grande Vitória e, juntamente com o complexo portuário-industrial, acabam gerando demandas crescentes sobre outras atividades, induzidas ou periféricas, determinando a ampliação também dos estabelecimentos de médio e pequeno porte. Estes, por sua vez, compartilham um mercado cada vez maior e diversificado, com aumento crescente no nível de vendas, possibilitado tanto pela dinâmica do crescimento da produção local no setor industrial, quanto pela concentração da população de poder aquisitivo mais elevado e o crescimento das atividades urbanas de um modo geral. As exigências impostas pelo mercado e as demandas criadas pelo ambiente internacionalizado do comércio e aprimoramento tecnológico trazem, como conseqüência, a exposição à competição e a necessidade de atualização permanente das empresas e instituições, refletindo no aprimoramento dos seus quadros de pessoal, tornando a Metrópole o centro de inovações tecnológicas, organizacionais e de desenvolvimento de novos produtos, além de possibilitar a abertura de novos espaços no campo da produção artística, cultural e de comunicações. Essa conjugação de fatores é que propiciam escalas suficientes para o incremento das atividades de apoio dos mais variados tipos, principalmente no terciário superior, propiciando economias de aglomeração e um ambiente adequado de trocas e compartilhamentos que possibilitam o estabelecimento de processos endógenos de crescimento da economia urbana.

Dentro deste contexto a cidade de Vitória teve e continua tendo um papel proeminente. Atualmente, a cidade vive um novo ciclo de crescimento a partir dos novos investimentos anunciados no Estado, que passam pelo desenvolvimento acelerado das atividades relacionadas com a indústria petrolífera e ampliações das indústrias siderúrgicas, bem como a viabilização de um grande número de outros projetos industriais em diversos setores da produção que, entre outros aspectos, contribuem diretamente para o aquecimento da indústria da construção civil e, conseqüentemente, o aumento da especulação imobiliária.

Observa-se, por outro lado, que esta série de investimentos, especialmente aqueles que estão sendo empreendidos pela Companhia Vale do Rio Doce, Arcelor Mittal, Aracruz, Samarco, Petrobras e todo o conjunto das atividades logísticas associados com dinâmica conferida à metrópole por uma atividade portuária em franco processo de transformação e modernização de suas atividades, bem como outros empreendimentos de porte, como a ampliação do Aeroporto de Vitória, oferecem densidade de demanda em serviços identificados com o paradigma da informação (telemática, informática, automação de base, microeletrônica, etc.) e de maior especialização que podem ser vistos como um novo ativo para a cidade progredir no ramo de serviços de maior valor agregado.

Dado ao elevado grau de abertura da economia capixaba e o proeminente papel que a RMGV exerce no desenvolvimento de atividades relacionadas com o comércio internacional, pode-se vislumbrar possibilidades bastante promissoras para que a cidade venha assegurar o seu desenvolvimento e o papel que exerce atualmente na centralidade da oferta de serviços de maior valor agregado e outras facilidades urbanas que são típicas da capital. Para tanto, a cidade precisa necessariamente aproveitar as oportunidades de uma nova inserção no contexto das mudanças que se desenham no panorama internacional a partir dos desdobramentos da globalização e as mudanças dos paradigmas do desenvolvimento, que transita de uma economia de escala para uma economia de escopo, baseada na tecnologia da informação, na inovação e no conhecimento.

Para analisar as perspectivas de crescimento e desenvolvimento da cidade de Vitória há que se buscar, portanto, compreender o seu papel na RMGV e as possibilidades de inserção futura desta região tanto no contexto do desenvolvimento brasileiro quanto no que diz respeito à chamada formação sócio-

econômica globalizada. Ou seja, é necessário partir do pressuposto da necessidade de se estudar a cidade e o seu potencial tanto de dentro para fora como principalmente de fora para dentro, tendo em conta o reconhecimento das transformações que vem ocorrendo na dinâmica geral do processo de urbanização tanto em escala mundial quanto nacional, bem como na forma e no conteúdo da articulação entre os espaços imbricados nas redes mundiais. Desse modo, a análise dos processos de transformações locais passa a ter a ampliação do espaço polarizado pela cidade-região de Vitória como requisito fundamental, reconhecendo que o seu protagonismo abrange um espaço sócio-político e econômico-cultural cujo rebatimento geográfico extrapola em muito tanto os limites políticos e administrativos da Região Metropolitana da Grande Vitória quanto os do próprio Estado do Espírito Santo. Esta preocupação se justifica, antes de tudo, diante do reconhecimento de que transformações inexoráveis vêm se dando no contexto de uma formação sócio-econômica cada vez mais globalizada e interdependente nos vários níveis da produção material e simbólica da vida contemporânea. Isto exige a adoção de novas posturas teóricas e de metodologias apropriadas para exame e análise das possibilidades de nela intervir ou atuar organizadamente.

2. A GESTÃO COMPARTILHADA DOS TERRITÓRIOS

A gestão do território deve ser compreendida enquanto um conjunto de ações estratégicas combinadas e aplicadas nos espaços urbanos, os quais, por sua vez, devem ser entendidos de forma distinta do conceito geral de cidade. A urbanização constitui uma articulação espacial que envolve população e atividades, enquanto a cidade tem um sentido mais amplo, configurada a partir de um espaço social, econômico e cultural, onde se produzem e evoluem os modos de vida. Isso significa dizer que o espaço urbano deve ser planejado segundo os fluxos determinados pelas atividades da população, interagindo diretamente com a funcionalidade econômica e as mutações dinâmicas impostas pela evolução das técnicas, ou seja, o complexo espacial urbano deve ser planejado e articulado segundo as necessidades e aspirações das cidades ou, mais propriamente, das zonas urbanas e seus possíveis ocupantes (VIEIRA E VIEIRA, 2007).

Através do planejamento estratégico se procura fazer com que os lugares urbanos e suas funções venham incorporar a inovação e a transformação de modo a configurar novos espaços de fluxos, maximizando as possibilidades de sua articulação intra-urbana e o atendimento dos requerimentos impostos pelas novas demandas da cidade.

O planejamento estratégico, sob este ponto de vista, deve estar orientado, portanto, para o desenvolvimento urbano e se materializa normalmente por um programa de obras e prestação de serviços equilibrados, voltados para um conjunto de aspirações definidas em prol da cidade a partir de uma coalizão de interesses claramente definidos. O ponto fundamental de destaque é que a gestão urbana estratégica consagra o processo em lugar do produto, ou seja, busca substituir o setorial, o pontual, a própria noção de planejamento normativo e centralizado pelos conceitos e técnicas de integração e coordenação, onde o que interessa fundamentalmente é a forma de por em movimento certas ações no âmbito do território local.

Como observa Alain Bourdin (2001, p.13) “quaisquer que sejam as justificações históricas, naturais ou culturais utilizadas para delinear as configurações locais estas são sempre construídas por atores que as constituem em contextos de ação”. Note-se, porém, que em todas as escalas, a ação, em

particular a ação coletiva, se transforma radicalmente e isso afeta naturalmente a definição de uma ação local.

Bourdin (2001, p.130) salienta que “a multiplicação dos atores, sua individualização e suas divergências de interesse tornam toda mobilização mais penosa”, já que “as referências comuns são cada vez mais difíceis de estabelecer”. Por outro lado, assiste-se a uma diversificação dos campos da ação, das tecnologias e dos saberes, fazendo com que as preocupações e as exigências se multipliquem na medida em que o leque dos meios, sobretudo cognitivos, se enriquece, tornando muito mais difícil organizar as seqüências das ações. “Somam-se a isso a multiplicação das incertezas e a necessidade de ser tão reativo quanto flexível com relação à exigência cada vez maior dos usuários ou dos destinatários da ação”.

Deste modo, organizar a ação requer muito mais avaliação, método e profissionalidade, o que faz aumentar paralelamente o custo da mesma. Quanto mais o universo da ação é incerto tanto mais os custos são elevados. Conforme observa Bourdin (2001, p. 132) “quando os atores se individualizam formando microgrupos de interesse e as referências comuns desaparecem, o custo político da menor ação sobe”, pois, ao satisfazer um grupo, provavelmente terá que se defrontar com os interesses de outros, a não ser que os deixe na indiferença, o que representa um custo político por falta. A solução deste impasse passa normalmente pela construção de coalizões articulando um encadeamento de compromissos, mas, neste caso, ao se minimizarem os custos ligados às conseqüências ou ao desenrolar da ação, aumentam os que se referem à construção, ou seja, os custos de transação inerente ao trabalho de articulação ou concertação da ação.

Por outro lado, ao proceder deste modo é possível medir, então, com mais eficácia, os efeitos das ações empreendidas graças ao desenvolvimento da avaliação e do controle da gestão. Assume importância, portanto, as noções de traçabilidade ou capacidade de ir até as origens primeiras de um produto e *accountability*, isto é, a possibilidade de prestar contas ou garantir a qualidade e o processo de controle sobre determinada ação. Ou seja, trata-se de buscar conhecer melhor a ação, suas origens e componentes, relacionando diretamente ou não os fatos verificados com a ação empreendida.

À medida que se criam comportamentos mais favoráveis à construção de coalizões e a implementação de novas estratégias de condução das políticas públicas o conceito de governança tem sido colocado cada vez mais em evidência. O termo governança, extraído da expressão inglesa *governance*, é tomado aqui com o sentido de capacidade de governar, pressupondo a vontade e competência para aglutinar processos, mobilizar os atores, enfim, capacidade de lidar com as adversidades coletivas. Alguns também empregam o termo governabilidade no mesmo sentido, embora se possa dizer que este se refira muito mais às condições efetivas de poder para determinar o ato de governar que o complexo de ações horizontais que se subteme contido na primeira expressão.

A noção de governança pode assumir ainda outras conotações distintas conforme a matriz teórica a qual a aceção do termo esteja vinculada. Na perspectiva neo-institucionalista, que vê nas instituições a sustentação da ação coletiva, a capacidade de governança está associada à idéia de capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação. Mas, de outro ponto de vista teórico, o termo tem sido utilizado para designar formas e mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente ancorada no uso da autoridade pública (MELO, 1996, p.69).

Para Stoker (1998, p.25) “Governar do ponto de vista da governança é sempre um processo interativo porque nenhum ator, público ou privado dispõe dos conhecimentos e recursos necessários para resolver sozinho os problemas”. Assinala ainda que “a governança é ligada à vontade de desenvolver o capital social e de criar condições sociais necessárias a uma atividade econômica e política eficaz”. Desse ponto de vista, ainda segundo o autor, o conceito de governança atende aos seguintes princípios:

- a) A governança implica na participação de um conjunto de instituições e atores que não pertencem à mesma esfera de governo;
- b) Em situação de governança, as fronteiras e as responsabilidades são menos claras no domínio da ação social e econômica;

- c) A governança traduz uma interdependência entre os poderes das instituições associadas à ação coletiva;
- d) A governança implica na participação de redes de atores autônomos;
- e) A governança parte do princípio de que é possível agir sem se remeter ao poder ou a autoridade do Estado, ao qual cabe utilizar técnicas e instrumentos novos para orientar e guiar a ação coletiva.

Nessa perspectiva, as proposições destes e outros autores correlatos assinalam a necessidade de rever o modo de operação das instituições públicas, onde já não se afirma mais a presença de um Estado isolado, mas que se estrutura em redes de parceiros públicos – estatais e não estatais – e privados, num ambiente em que cada ator detém recursos – dentre os quais a reputação – e a possibilidade maior ou menor, de criar estratégias e incentivos que modifiquem certas situações iniciais (LEVY, 2002, p.181).

Inúmeras experiências de gestão local destacam a realização de um processo de planejamento como forma de agregar os atores, de criar um espaço de negociação e de definir prioridades a partir de um conjunto de pressupostos que embasam a criação de entendimentos comuns. Tal fato, conforme assinala Levy (2002, p.192), acaba, desse modo, apontando para a constituição de uma sociedade aprendiz, na forma como Ranson e Stewart (1994), recuperando Habermas, fundamentam esta idéia:

“A razão emerge através do diálogo com os outros. Através desse aprendemos não necessariamente ‘fatos’ mas uma capacidade para o aprendizado, para novas formas de pensamento, fala e ação. É Habermas (1984) que articula as condições para tal racionalidade comunicativa denominando-as ‘contextos ideais de fala’ nos quais os participantes se sentem capazes de falar livre, sincera e verdadeiramente. As condições para isso dependem da criação de arenas de discurso público – a condição final e mais significativa para a criação de uma sociedade aprendiz”.

Conforme assinala Dowbor (2002, p.33) “com as novas tecnologias, a urbanização generalizada, a expansão dos bens públicos e do consumo coletivo e a própria globalização, que redefine em profundidade as funções dos diversos

espaços econômicos e sociais, encontrar novos caminhos de gestão local se tornou uma necessidade, uma questão de sobrevivência”.

Das análises levadas a cabo por vários pesquisadores sobre as mais diversas experiências de gestão local, fica bastante evidente que não há uma fórmula pronta para ser aplicada, ou seja, não é possível generalizar um modelo. Na verdade, cada lugar tem que reinventar a forma de construir a renovação política. No entanto é possível apontar alguns princípios básicos que orientam a ação e que caracterizam a maior parte das experiências exitosas, conforme a síntese que se apresenta a seguir.

Segundo Dowbor (2002, p.49) “a primeira característica que emerge como denominador comum da ampla maioria de experiências de gestão local que alcançaram êxitos é uma **nova arquitetura de articulações sociais**”, marcadas por parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos ou, simplesmente, um espaço informal de articulação, onde “o ponto chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente”.

Um segundo ponto comum presente nessas experiências, que é apontado pelo mesmo autor, refere-se à busca de **equilíbrio dos diversos interesses em jogo**, onde já não se procura mais simplesmente derrotar opositores ou obter sucesso à custa dos outros, mas construir ações capazes de somar o máximo de proveitos para o conjunto, praticando o jogo do *win-win* ou ganha-ganha.

Outra questão importante é entender que uma atividade ou ação só funciona de fato quando representa um **ciclo completo**, ou seja, não adianta formação profissional se não houver geração de emprego. Não é suficiente gerar uma incubadora de empresas se não for criado um mecanismo de crédito correspondente e assim por diante.

Também é essencial a **orientação por resultados**, pois “normalmente a intensificação dos meios é confundida com a realização dos objetivos” (DOWBOR, 2002, p.50). Não é bastante demonstrar o montante gasto com determinada atividade se os resultados alcançados com a medida voltada à finalidade para a qual o recurso foi destinado não forem medidos efetivamente. Não se pode querer analisar resultados obtidos em uma ação pelos termos invertidos, ou seja,

investimentos nos meios não significam necessariamente resultados positivos no fim.

É importante também buscar identificar o **eixo crítico** da atividade que se quer dinamizar, ou seja, verificar claramente a questão principal com a qual a ação deve lidar para daí montar a estratégia mais adequada para trabalhar com a mesma. Há que se compreender o ponto central que pode motivar o sucesso ou insucesso da ação trabalhada para que não haja o desvirtuamento das intenções pretendidas ou a frustração dos objetivos propostos. É preciso identificar o nó central de cada ação de modo que, além de motivar os participantes, se estabeleça as condições necessárias para o sucesso da mesma, buscando as condições necessárias para o estabelecimento de confiança mútua entre as partes envolvidas e de confiabilidade nas ações empreendidas.

Outro aspecto a ser considerado é que o **Terceiro Setor** não deve ter um papel substitutivo das políticas públicas. Embora algumas ações promovidas por entidades não governamentais tendam, num primeiro momento, a começar “tapando buracos”, onde o Estado ou a empresa deixa de dar respostas adequadas, o desejável é que a função mais significativa dessas entidades esteja orientada para a articulação das diversas forças sociais, aproximando-as, costurando-as e organizando-as num processo contínuo de aperfeiçoamento da participação e geração de soluções voltadas para o interesse comum das comunidades envolvidas.

Desse ponto de vista é importante reforçar a necessidade da formação de gestores sociais investindo diretamente na **organização da gestão social**, avaliando os ganhos e o aprendizado nesta área que ainda está construindo os seus paradigmas. Neste sentido, o estabelecimento de apoios e parcerias com instituições que articulem meios de formação continuada e de assessoramento técnico é de importância fundamental, na medida em que se pode viabilizar o cruzamento de elementos do serviço social, administração, economia, educação etc., visando a **formação de gestores sociais**.

As **tecnologias de informação** representam atualmente um imenso potencial para dinamização das ações voltadas à gestão local. Além dos cadastros imobiliários, empresariais, a organização de sistemas integrados de informação local, disponibilizando dados da administração pública e indicadores

sociais diversos, pode contribuir de maneira decisiva para gerar transparência no uso dos recursos públicos e no acompanhamento dos resultados das políticas públicas e dos investimentos realizados na cidade, facilitando o controle social e o empoderamento das organizações sociais e administrativas locais. “Informação gera transparência e transparência gera empoderamento” (DOWBOR, 2002, p.51).

Do ponto de vista da informação é importante salientar, também, a importância da **comunicação**, não só como estratégia de marketing político como muitas vezes se confunde o seu papel, mas como instrumento de valorização e divulgação das ações de gestão, como o cumprimento de um direito fundamental do cidadão, que é o acesso à informação, o direito de saber como as administrações, as empresas e as organizações da sociedade civil procedem, de que forma investem os recursos, os resultados que são alcançados, enfim como as organizações e os processos sociais avançam.

O estabelecimento de **parceria no plano internacional** também é uma iniciativa que começa a aparecer como estratégia de viabilização de certas ações locais. Observa-se que nos últimos anos houve um considerável avanço das prefeituras em termos do estabelecimento de relações internacionais, por meio da troca de experiências de gestão entre diversas cidades, viabilizando redes de contatos internacionais dinâmicas e funcionais. Trata-se ainda de iniciativas incipientes na maior parte dos casos, mas que no futuro podem culminar no estabelecimento de parcerias e colaborações mais amplas envolvendo abertura de mercados para produtos específicos de cada região, convênios culturais para a dinamização da educação em rede, estágios de formação profissional etc.

As possibilidades que se colocam para a gestão local hoje sem dúvida são mais ampliadas do que aquelas que existiam décadas atrás, sendo fundamental a abertura das administrações para as **novas possibilidades de inovação**, para outras regiões do país e do mundo, superando os velhos paradigmas e os debates simplistas do século passado, com isso buscando incorporar novas concepções de administração e arranjos político-institucionais capazes de lidar com a diversidade, a multiplicidade e o leque de oportunidades que se apresentam na atualidade.

3. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Os instrumentos de gestão territorial que estão previstos no âmbito municipal, de acordo com o aparato legal que ampara a organização institucional dos municípios brasileiros podem ser divididos em quatro grupos principais:

- a) Instrumentos de Planejamento;
- b) Instrumentos de taxação;
- c) Instrumentos de suporte financeiro;
- d) Instrumentos administrativos.

Com relação ao planejamento municipal, de modo específico, se aplicam os seguintes instrumentos:

- Lei Orgânica Municipal
- Plano Diretor Municipal;
- Plano Plurianual ou PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias ou LDO;
- Orçamento Anual
- Planos de desenvolvimento econômico e social e
- Planos setoriais.

A legislação urbanística e edilícia visa disciplinar o parcelamento, o uso, a ocupação e o aproveitamento do solo, bem como a segurança e a salubridade das edificações e os critérios técnicos para a sua construção. Os requisitos e parâmetros de controle para propiciar este controle normalmente estão previstos na Lei de Zoneamento Urbano ou Municipal, Lei de Parcelamento, Código de Posturas, Código de Obras, Lei de Setorização ou Divisão Regional de Planejamento, Lei de Divisão Municipal por Bairros, além da legislação ambiental abrangendo diversos aspectos do controle da qualidade do solo, da água, do ar e do ambiente natural e construído de maneira geral.

Os instrumentos tributários abrangem normalmente o imposto predial e territorial, inclusive o imposto territorial urbano progressivo, imposto sobre a venda comercial da terra, as taxas de localização e impostos sobre a prestação de serviços, taxa de contribuição de melhorias, taxas e tarifas de serviço

diferenciadas em função de projetos de interesse social, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, bem como fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista jurídico o Município pode dispor da desapropriação, criação de servidão e limitação administrativa, tombamento de imóveis e outros bens urbanos, concessão do direito real de uso, transferência do direito de construir, direito de superfície, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, outorga onerosa, direito de preempção, regularização fundiária, etc.

Para a implementação da política de desenvolvimento urbano o Município pode lançar mão, também, de certos instrumentos de mercado tais como a aquisição, venda e troca de terras no mercado aberto de terras, utilização de companhias de desenvolvimento privadas, semipúblicas e públicas, bem como a exploração e promoção de certos serviços de natureza pública voltados para o desenvolvimento urbano. Para tanto, poderá lançar mão de instrumentos de suporte financeiro tais como empréstimos para aquisição de terras e execução de obras consideradas de interesse público, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, estabelecimento de condicionantes relativas ao preço da terra, criação e mobilização de fundos específicos voltados para a aplicação e melhoramentos urbanos e desenvolvimento habitacional, entre outros.

Atualmente o município de Vitória dispõe de praticamente a totalidade dos instrumentos de gestão mencionados, estando os mesmos previstos na Lei Orgânica Municipal e nos diversos estatutos legais complementares e outras leis ordinárias, com as devidas regulamentações por decretos e atos normativos específicos.

Do ponto de vista do planejamento físico territorial é importante ressaltar que o município realizou a revisão do seu Plano Diretor Urbano em 2006, incorporando os novos conceitos e instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

3.1. A Democratização do Planejamento e da Gestão Territorial no Município de Vitória

A participação social na gestão pública constitui um preceito constitucional estando implícito que, na condução dos assuntos de interesse público, os entes administrativos da estrutura do Estado, segundo a instância e a natureza das tomadas de decisões, deverão pautar a sua conduta tanto através da democracia representativa quanto por meio da democracia direta.

Segundo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) “a gestão deve se dar por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

A gestão democrática é uma forma de construir canais ou mecanismos para possibilitar o debate e a definição das políticas da cidade. A gestão democrática pressupõe a defesa da participação como um direito fundamental da cidadania no sentido de possibilitar a participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. A viabilização da gestão democrática na administração municipal implica na publicização dos conflitos e disputas entre interesses diversos e contraditórios. Significa adotar um novo paradigma na Administração Pública direcionando a organização administrativa da máquina do Estado em função do cidadão. Pressupõe, portanto, uma nova ética republicana no trato da coisa pública, tanto dos governantes como da sociedade, centrada na responsabilidade social, no reconhecimento da diversidade cultural e da pluralidade política. Para tanto é preciso garantir o acesso universal à informação para todos os cidadãos e imprimir transparência nos atos governamentais. Tudo isso significa, enfim, a construção de uma nova cultura política democrática que supere os vícios do autoritarismo, do paternalismo, do clientelismo e do fisiologismo na relação entre Estado e sociedade.

Para efetivar a participação na gestão democrática do município se fazem necessárias as seguintes condições:

- Reconhecimento e fortalecimento de atores sociais;
- Decisão política do Poder Público e da sociedade no sentido de garantir a democracia participativa;
- Compartilhamento das informações e do poder de decisão com a sociedade;

- Manutenção de processos contínuos, permanentes, integrados e descentralizados de tomada de decisão e acompanhamento das ações planejadas;
- Processos permanentes de capacitação e mecanismos de socialização das informações;
- Estabelecimento de regras coletivas de funcionamento dos canais de participação mantendo a disposição para um aprendizado mútuo;
- Uso de instrumentos variados para atingir o conjunto da população.

Observa-se que, do ponto de vista da gestão democrática, a administração municipal de Vitória nos últimos anos realizou avanços notáveis na consolidação dos processos de participação e democratização das decisões de interesse coletivo na cidade, investindo de modo significativo na incorporação de diversos instrumentos descentralizados de gestão e na criação de canais efetivos de participação da sociedade nos processos gerais de tomada de decisão sobre os assuntos mais relevantes da administração pública. Entretanto, como se terá oportunidade de comentar mais adiante, ainda é necessário promover aperfeiçoamentos dos canais de participação e nos mecanismos de decisão, de modo a fazer avançar de maneira mais consistente o processo geral de gestão e participação democrática na cidade.

O novo Plano Diretor Urbano é uma das peças fundamentais de gestão do território municipal e prevê instrumentos importantes que permitem o acompanhamento e participação da população nas decisões sobre o desenvolvimento da cidade. A Lei do Plano Diretor Municipal (Lei 6.705/2006) entre outros instrumentos da gestão municipal previu a criação e o funcionamento do **Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial**, que tem os seguintes objetivos:

- a) Criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana;
- b) Garantir eficiência e eficácia à gestão, visando a melhoria da qualidade de vida;
- c) Instituir um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor.

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial prevê os seguintes órgãos e instrumentos de apoio à política de desenvolvimento territorial e urbano:

- Órgãos técnicos governamentais responsáveis pelo planejamento e gestão territorial no Município de Vitória;
- Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano;
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Sistema de Informações Municipais;
- Orçamento Participativo;
- Conferência Municipal de Política Urbana;
- Assembléias Territoriais de Política Urbana por Administração Regional;
- Audiências públicas;
- Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- Plebiscito e referendo popular;
- Fórum da Cidade reunindo conselhos gestores municipais relacionados com a política urbana.

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial tem a finalidade de atuar na formulação das políticas, das estratégias de ação, elaboração e aprovação dos programas e projetos para sua implementação, no monitoramento e controle dos instrumentos urbanísticos e dos programas e projetos aprovados e na atualização e gerenciamento do Plano Diretor.

O **Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano – CMPDU** integra o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e funciona como órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana. Formado a partir de uma composição paritária na qual fazem parte o poder público e a sociedade civil. O CMPDU toma suas deliberações com pelo menos dois terços dos representantes presentes. A composição do CMPDU é a seguinte

SEDEC	1
SEHAB	1
SEMMAM	1
SETRAN	1
PROJUR	1
GABPLAN	1
IPES	1
CREA	1
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	2
UFES	1
IAB	1
SOCIEDADE ESPÍRITO SANTENSE DE	1

ENGENHEIROS	
SINDICON	1
ADEMI	1
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL	1
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E COMUNITÁRIAS - Representantes das Associações de Moradores não podem ser funcionários da prefeitura nem ter cargo comissionado	7 (1 para cada Administração Regional)

Compete ao Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano:

- Acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;
- Deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;
- Acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;
- Deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- Gerir os recursos oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Monitorar a concessão de outorga onerosa do direito de construir e a aplicação da transferência do direito de construir;
- Aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;
- Acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;
- Zelar pela integração das políticas setoriais;
- Deliberar sobre as omissões e contradições da legislação urbanística municipal;
- Convocar, organizar e coordenar as conferências e assembléias territoriais;
- Convocar audiências públicas;
- Elaborar e aprovar o regimento interno.

O CMPDU poderá instituir câmaras técnicas e grupos de trabalho específicos. Cabe ao Poder Executivo Municipal garantir o suporte técnico e operacional necessário ao pleno funcionamento do CMPDU.

Outro instrumento importante para o desenvolvimento da política urbana é o **Fundo de Desenvolvimento Urbano**. Os recursos do Fundo de

Desenvolvimento Urbano devem ser aplicados de acordo com as diretrizes previstas no Plano Diretor, orientado especialmente para as seguintes finalidades:

- Urbanização de assentamentos ocupados pela população de baixa renda;
- Regularização fundiária;
- Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- Implantação de equipamentos sociais comunitários;
- Criação de espaços de lazer e áreas verdes de uso público;
- Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O **Sistema de Informações Municipais** tem como objetivo fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana, subsidiando o processo de tomada de decisões. Para tanto, deve conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o Município.

A atualização periódica do Cadastro Técnico Imobiliário e da Planta Genérica de Valores constitui medida importante para funcionamento adequado do Sistema de Informações Municipais cujos princípios estão pautados na simplificação, economia, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando-se a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos. Por outro lado, buscando a transparência do processo de gestão, pressupõe, também, a democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação dos planos, programas e projetos, viabilizados com base no Plano Diretor.

As **Conferências Municipais** constituem o fórum ampliado para se debater as questões relativas ao desenvolvimento da cidade. As Conferências Municipais ocorrem ordinariamente a cada dois anos, e extraordinariamente quando convocadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana. As conferências são sempre abertas à participação de todos os cidadãos e a sua realização pressupõe o cumprimento das seguintes atribuições:

- Apreciar as diretrizes da política urbana do Município;

- Debater os relatórios anuais de gestão da política urbana, apresentando críticas e sugestões;
- Sugerir ao Executivo adequações nas ações estratégicas destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos programas e projetos;
- Deliberar sobre os planos de trabalho para o biênio seguinte;
- Sugerir propostas de alterações na Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.
- Eleger os membros do CMPDU, sendo vedada a reeleição consecutiva de um mesmo titular como membro do Conselho.

As **Assembléias Territoriais de Política Urbana** constituem um fórum específico para tratar de questões circunscritas a determinadas áreas da cidade e devem ser realizadas sempre que necessárias, com o objetivo de consultar a população das Administrações Regionais sobre as questões urbanas relacionadas àquela territorialidade, de forma a ampliar o debate e dar suporte às tomadas de decisões do CMPU.

O **Orçamento Participativo - OP** constitui instrumento central no planejamento das ações de intervenção urbana do município de Vitória, na medida em que oferece a possibilidade de discussão democrática, com a participação direta da população, sobre as prioridades de investimento nos diversos bairros e na infra-estrutura geral da cidade. Com a participação de moradores de todas as regiões da cidade, definem-se as prioridades de investimento e a sociedade é chamada a acompanhar e fiscalizar a execução de obras e serviços. O Orçamento Participativo incorpora-se, desse modo, ao modelo de gestão empreendido pela Administração Municipal, reforçando um dos seus principais eixos estratégico que tem como finalidade a democratização da gestão pública baseada na co-responsabilidade dos cidadãos e do poder público na definição das prioridades da administração e no controle das decisões que se referem aos destinos da cidade.

O Plano Diretor Urbano buscou incorporar diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que são voltados especificamente para a correção das distorções do crescimento urbano. Conforme foi mencionado anteriormente, essa lei estabelece recursos legais de combate à especulação imobiliária e de estímulo ao desenvolvimento urbano, instrumentos para regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e meios para

garantir a participação popular nas decisões do Poder Executivo. Os principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que foram incorporados à Lei Municipal do Plano Diretor Urbano na sua última revisão são os seguintes:

- **Instrumentos de regularização fundiária:**
 - Usucapião Especial de Imóvel Urbano
 - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
- **Instrumentos de democratização da gestão urbana:**
 - Consultas Públicas
 - Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano
 - Estudo de Impacto de Vizinhança
- **Instrumentos de combate à retenção especulativa de terras e de indução do desenvolvimento urbano:**
 - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
 - IPTU Progressivo no Tempo/ desapropriação com Pagamento de Títulos
 - Consórcio Imobiliário
 - Operações Urbanas Consorciadas
 - Transferência do Direito de Construir
 - Outorga onerosa do Direito de Construir ou Solo-Criado
 - Direito de Superfície
 - Direito de Preempção

No conjunto das ações em curso que vêm sendo conduzidas pela administração municipal no âmbito da política de desenvolvimento urbano cabe destacar o **Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória** que visa promover a melhoria da qualidade de vida dos moradores da cidade. Para alcançar os objetivos gerais preconizados pelo programa estão previstas as seguintes ações específicas:

- provimento de melhores serviços públicos e infra-estruturais visando ao atendimento de grande parcela da população, principalmente nos bairros de menor poder aquisitivo,

- a integração das favelas ao tecido urbano formal, com acesso à moradia digna e serviços públicos,

- investimentos na melhoria dos serviços de transportes com a redução do tempo dos deslocamentos e ampliação das condições de acessibilidade e mobilidade.

- promover o desenvolvimento sustentável de áreas degradadas ou em processo de declínio,

- ampliar o acesso às oportunidades de emprego e de geração de renda à parcela excluída dos benefícios do novo ciclo de desenvolvimento econômico.

O programa se propõe, ainda, a incentivar o resgate histórico do centro, atuando em favor de uma distribuição mais justa e ambientalmente equilibrada de moradias, no desenvolvimento econômico sustentável, tendo como base o turismo de visitação e de negócios e a melhoria e o resgate do comércio gerador de emprego e renda no setor de serviços.

O Programa **Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano**, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida e inclusão social, está organizado através de Subprogramas Estruturantes prevendo também o desenvolvimento de algumas ações de base, conforme relacionados abaixo:

Subprogramas Estruturantes:

Subprograma 1 - Urbanização de Favelas - Projeto Terra

Subprograma 2 - Revitalização do Centro

Subprograma 3 – Macrodrenagem

Subprogramas de ação de base:

Subprograma 4 - Fortalecimento Institucional

1. Inclusão Digital – Rede Metrovix

2. Apoio ao Programa de Transporte e Mobilidade Urbana

3. Apoio às atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM

Subprograma 5 – Despesas Administrativas

1. Apoio ao Gerenciamento Social

2. Instrumentalização da Administração Municipal incluindo apoio ao Gerenciamento do Programa e Supervisão de Obras.

Com relação aos Planos e Programas voltados para o desenvolvimento territorial deve-se mencionar, também, o **Planejamento Interativo do Centro de Vitória** que preconiza uma série de diretrizes voltadas à reabilitação e valorização da área central da Cidade e cujas ações estão contidas no Subprograma Estruturante voltado à Revitalização da área Central.

Com relação à Habitação, a PMV vem desenvolvendo o Programa Habitar Vitória que preconiza uma série de ações voltadas à promoção da moradia digna e que se desdobram nos seguintes projetos mais importantes: Moradia, Morar no Centro, Morar sem Risco, Terreno Legal e Vitória de Todas as Cores.

Cabe citar, também, o **Plano de Contingência do Município de Vitória** que abarca um conjunto de procedimentos voltados para as ações da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, visando atender às situações de risco e emergências em que seja necessária a intervenção da PMV na redução de eventos adversos no sentido de minimizar os seus efeitos. Tem a finalidade de sistematizar as ações desenvolvidas pelos técnicos e voluntários da Defesa Civil, fazendo a integração com as de outras secretarias municipais e dos órgãos do nível estadual e municipal.

No município de Vitória, o **Plano Municipal de Redução de Risco** propõe-se a mapear e diagnosticar, as seguintes tipologias de risco geológico: escorregamento de solo, escorregamento de solo e rocha, escorregamento de rocha, quedas de lascas e/ou matacões, tombamento, corrida e movimentos geológicos complexos.

Além dos planos, programas e projetos mencionados, voltados especificamente para o desenvolvimento urbano e territorial, a administração municipal vem desenvolvendo outras ações integradas, organizadas de acordo com as regiões administrativas do município, envolvendo o trabalho de várias secretarias por meio das Câmaras Territoriais. Os trabalhos realizados a partir dessas câmaras, instituídas através do novo modelo de gestão implementado na atual administração, contemplam diversos programas e projetos que abrangem

setores específicos da cidade, configurados a partir de microrregiões formados por um ou mais bairros de uma mesma região. As Câmaras Territoriais, organizadas por regiões administrativas, são compostas pelos técnicos e os secretários de cada secretaria envolvida nas ações desenvolvidas nos bairros e contam cada qual com um coordenador próprio.

A atual administração da PMV vem realizando um esforço de modernização dos instrumentos de formulação e gestão das políticas públicas e aperfeiçoamento gerencial para fazer face às demandas cada vez mais crescentes no município. O novo modelo de gestão adotado desde 2006 com a última reestruturação administrativa prevê a adoção de diversos comitês e grupos de trabalhos distribuídos segundo as funções táticas e operacionais, que constituem instâncias de formulação e tomadas de decisões de forma compartilhada entre os gestores e técnicos da administração, buscando mecanismos mais horizontais de decisão e transversalidade nas ações. Do ponto de vista tático estão previstos os Comitês Temáticos de Atividades Meio, de Políticas Sociais, de Desenvolvimento Econômico e Urbano, que por sua vez se articulam com os Grupos de Trabalhos dos Programas. A passagem da instância estratégica, representada pelo Prefeito e Secretários, para a instância tática é realizada por meio da reunião dos Coordenadores dos Comitês Temáticos, ao nível do Secretariado. Na passagem do tático para o operacional estão previstos as Assessorias Temáticas e os Comitês Executivos de Gestão que por sua vez se vinculam aos Comitês Gestores dos Órgãos e os grupos de Trabalho dos Projetos.

Considerando as estratégias, planos e programas, descritos anteriormente, observa-se que a PMV vem pautando a sua ação em consonância com as diretrizes da política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada através do Ministério da Cidade e dispõe, atualmente, dos principais e mais recentes instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas, atendendo às determinações legais dos programas setoriais de âmbito nacional.

Na operacionalização destes instrumentos e na formulação dos planos e programas específicos nota-se, contudo, a necessidade uma maior integração intersetorial no âmbito da própria administração. Apesar do avanço que representa a adoção do novo modelo de gestão pela atual governo municipal é

importante salientar que o mesmo não se encontra ainda completamente implantado e enfrenta, ainda, resistências internas de alguns setores da administração para a sua efetivação, na forma como foi originalmente concebido. Por ser ainda relativamente recente o novo modelo carece ainda de ajustes e adesão maior por parte do corpo técnico e operacional da administração e sua implementação deve ser acompanhada de avaliação permanente dos resultados obtidos efetivamente. Assim, do ponto de vista da democratização e compartilhamento das decisões no âmbito interno da administração, se pode dizer que o modelo teoricamente representa um avanço. Muito embora diversos técnicos e secretários entrevistados argumentem certa dificuldade de fazer os comitês funcionarem adequadamente, em função da própria dinâmica do trabalho de cada setor e a disparidade de interesses que muitas vezes transparece no dia a dia da máquina administrativa, evidenciando uma disputa por espaço e proeminência política dos diversos gestores envolvidos numa mesma ação ou programas complementares, ainda é cedo para que se possa fazer uma avaliação mais conclusiva dos resultados dessa proposta já que o modelo de gestão em questão não foi suficientemente testado e ajustado à dinâmica geral da PMV.

Do ponto de vista da gestão dos Planos e Programas voltados ao desenvolvimento do território municipal, é importante salientar a necessidade de investimentos na regulamentação e aperfeiçoamento de alguns instrumentos legais, que, no entanto, são fatos já identificados pela administração e que vêm sendo encaminhados de maneira paulatina. Dentre esses se destacam, por exemplo, a regulamentação das diversas zonas especiais previstas no novo zoneamento constante do Plano Diretor Urbano a partir da sua última revisão e uma nova regulamentação de publicidade no espaço urbano em substituição à legislação vigente anteriormente, que teve parte dos dispositivos previstos contestados judicialmente.

Do ponto de vista do funcionamento interno da máquina administrativa cabe destacar o esforço da atual gestão na organização e qualificação dos recursos humanos, especialmente na formação das equipes técnicas da PMV. Uma das medidas mais relevantes foi a contratação por meio de concurso público de um quadro permanente de pessoal em substituição a um quadro rotativo de técnicos mantidos, até então, por meio de contratos temporários. Anteriormente,

quase que a maior parte dos quadros técnicos das secretarias vinham sendo mantidos por meio dos contratos temporários, atualmente esta relação praticamente se inverteu. Embora ainda se possa identificar a carência de quadros técnicos mais bem formados em alguns setores, esta medida, sem dúvida, aponta para uma melhoria na qualidade do trabalho interno realizado nas secretarias, que agora podem contar, a princípio, com técnicos de melhor capacitação e comprometimento mais efetivo com as suas tarefas no cotidiano da administração pública municipal.

Quanto ao desenvolvimento dos planos e programas voltados para o desenvolvimento do território, aponta-se a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações desenvolvidas em cada setor específico da administração municipal.

É preciso formular indicadores capazes de aferir os resultados alcançados pelas políticas públicas.

O novo contexto político institucional tem propiciado a valorização dos processos de planejamento urbano na política pública municipal que, por sua vez, se orientam cada vez mais no sentido de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana e reforçar a idéia do meio urbano como um local de diversidade e de legitimidade social. Entretanto, há que se considerar que estes processos são ainda bem recentes e os instrumentos postos em ação carecem ainda de aperfeiçoamentos. A construção de novas formas de regulação social ainda está em andamento, apresentando impasses paradigmáticos de natureza teórico-conceitual, o que confere caráter experimental a esses novos arranjos institucionais (SANTOS, 1998). Cabe, portanto, uma avaliação permanente das experiências em curso, principalmente naqueles municípios onde se pode observar um maior empenho no sentido de modernização dos instrumentos de planejamento e gestão dos assuntos de interesse público, como é o caso de Vitória.

Já do ponto de vista da ação geral da sociedade civil, no que se refere à sua participação organizada nos processos de discussão e deliberação sobre as ações dos diversos setores da administração pública que vão ao encontro dos problemas do dia-a-dia da cidade, cabe observar a necessidade de uma avaliação

mais profunda visando à ampliação e o aperfeiçoamento dos processos participativos no município.

Sem dúvida, a discussão do Orçamento Popular (OP) é o ponto alto do processo de participação popular na gestão municipal, quando efetivamente existe uma mobilização mais expressiva das comunidades para discutir as obras e ações prioritárias em cada bairro. Também se pôde observar uma mobilização maior por ocasião da revisão do Plano Diretor Urbano e na realização do Congresso das Cidades. Contudo, no dia-a-dia da administração esta participação não se mostra tão efetiva e os diversos conselhos previstos nas políticas setoriais na maior parte dos casos encontram dificuldades para formação de quorum nas reuniões e na renovação de seus membros (ocorre muitas vezes de um mesmo representante fazer parte de diversos conselhos sem ter como se dedicar efetivamente a nenhum deles, como seria de se esperar).

Este é um problema com o qual a administração municipal tem dificuldade para lidar já que a questão extrapola o âmbito da competência do Estado em si, cabendo às diversas parcelas da sociedade como um todo buscar as formas mais convenientes de viabilizar a sua auto-organização e estabelecer as prioridades necessárias no sentido de ocupar espaço nas instâncias formais de representação junto ao poder público municipal.

O reduzido nível de participação observado com relação à qualidade e intensidade da mobilização popular nos canais de representação instituídos pelo poder público tem sido explicado de diversos modos pelos analistas sociais. Estes encontram razão para este fato no processo de desinvestimento na mobilização popular causada pela mudança no perfil da própria organização social e conseqüente estratificação e pulverização das demandas e reivindicações populares que passaram a ser encaminhadas por instituições de outra natureza como são, por exemplo, a ONGs e também as igrejas, principalmente as protestantes, que reivindicam ações de conteúdo muito mais específicos e de caráter clientelista, na maior parte das vezes.

Por outro lado, se pode observar também um elevado nível de cooptação das lideranças do Movimento Popular que, embora já fosse perceptível desde a retomada do processo democrático no país, se acentuou na medida em que os partidos tradicionais de oposição passaram a ocupar os governos locais. Um certo

arrefecimento no trabalho de mobilização das comunidades que até décadas passadas podia ser creditado aos setores progressistas da Igreja Católica, associado com o deslocamento da ação dos partidos tradicionais de oposição do movimento popular para as questões da administração municipal, quando passam a situação de governo, também podem ser inferidas como causa de desarticulação das lutas populares. Por outro lado, quando as coalizões formadas por partidos mais à esquerda chegam ao poder, na esfera municipal, estabelece-se, de certo modo, uma expectativa de que as reivindicações tradicionais do movimento popular serão encaminhadas sem haja a necessidade de uma mobilização mais efetiva por parte da sociedade, considerando os compromissos normalmente assumidos por esses mesmos partidos durante as campanhas eleitorais. Também fica, neste caso, um entendimento, quase tácito, de que as organizações sociais reivindicativas devem ser menos ostensivas em relação às administrações municipais quando estas se estabelecem a partir dos partidos de base popular. Tudo isso, pode contribuir para certo esvaziamento do processo participativo e do conteúdo reivindicativo, principalmente do movimento popular, mas fica evidente, de todo modo, a necessidade de um maior investimento no processo de educação e conscientização da sociedade com relação aos benefícios que podem ser auferidos com a ampliação da base de participação e o desenvolvimento dos instrumentos de viabilização da democracia participativa.

É preciso, portanto, que as administrações do setor público considerem a necessidade de investir de maneira mais efetiva no apoio à organização dos movimentos sociais e dos canais de participação, garantindo-lhes autonomia e personalidade própria, de modo que possam atuar com inteira independência na defesa dos interesses sociais mais legítimos.

Um espaço fundamental para exercitar este preceito da cidadania, que é a participação na discussão dos assuntos de natureza coletiva, sem dúvida é a escola. É na escola que se poderá, com certeza, ampliar o entendimento dos direitos sociais e educar o cidadão desde a sua formação básica sobre os valores da democracia e da solidariedade, que é tão necessária nos dias de hoje para fazer avançar de fato o desenvolvimento da cidade e a mudança de certos aspectos da vida urbana, principalmente para os setores mais desfavorecidos da sociedade.

4. POLÍTICAS METROPOLITANAS COMPARTILHADAS

4.1. Vitória não é uma ilha!

“Se escondida em algum bolso ou ruga dessa circunscrição transbordante existe uma Pentasiléia reconhecível ou recordável por quem ali esteve, ou então se Pentasiléia é apenas uma periferia de si mesma e o seu centro está em todos os lugares, você desistiu de saber. A pergunta que agora começa a corroer sua cabeça é mais angustiante: fora de Pentasiléia existe um lado de fora? Ou, por mais que você se afaste da cidade, nada faz além de passar de um limbo para outro sem conseguir sair dali?” *Italo Calvino*

As cidades invisíveis

Que similitude poderá haver entre a cidade-região de Vitória e Pentasiléia?

Onde começa e termina a cidade de Vitória? Vitória é somente a Ilha e a porção de continente que vai até o planalto de Carapina? Ou, Vitória é uma parte central de uma cidade maior definida pelo espaço metropolitano, de cujos outros espaços centrais ou periféricos depende para ser o que é?

A quem pertence Vitória? Aos seus moradores, aos proprietários de seus terrenos e edifícios ou, também, aos seus usuários que nesta buscam a satisfação de suas necessidades, onde compram, se divertem e trabalham?

Já que a cidade depende do seu entorno e vice-versa, porque as decisões sobre as políticas públicas e os que dela se beneficiam ficam restritas ao centro e excluem a periferia? Quem deve decidir sobre os destinos da cidade? Como conduzir a gestão participativa dessa cidade que não mais se restringe somente ao espaço de uma ilha? Quais as conseqüências de se administrar defensivamente a cidade-ilha de Vitória segregando-a do restante da RMGV? Quais são os riscos de se criar uma ilha de prosperidade cercada por espaços de necessidades? Qual é o papel de Vitória no contexto da RMGV? Como poderá Vitória contribuir para o desenvolvimento da cidade ampliada? Que relações de complementaridade existem com os demais municípios? Quais são as possibilidades reais para o estabelecimento de políticas integradas e parcerias formais para a viabilização de projetos de interesses comuns?

Estas parecem ser algumas das questões fundamentais que devem referenciar as discussões da gestão de políticas públicas e os desafios para a

construção da cidade como espaço comum não só na cidade de Vitória, mas também nos demais municípios que historicamente compõem o seu espaço ampliado e cada vez mais interdependente, a Região Metropolitana da Grande Vitória.

4.2. A institucionalização da Região Metropolitana da Grande Vitória

Os diversos processos econômicos e sociais que determinaram o crescimento e desenvolvimento de novas atividades no território da Grande Vitória coincidem com o período em que se transitou da abertura política à consolidação de um Estado mais democrático no país. No plano local, isso propiciaria o desenvolvimento de diversas experiências de planejamento e administração com diferentes graus de mobilização política e participação social, que culminaram, por exemplo, na elaboração do orçamento participativo e mais recentemente nos planos diretores participativos e na elaboração da Agenda 21 de vários municípios da Região Metropolitana de Vitória, bem como de outros municípios do Estado.

Entretanto, no que se refere ao planejamento integrado e administração compartilhada da Região Metropolitana, os avanços não foram muito além da sua própria institucionalização enquanto figura jurídica no plano da administração pública estadual e o encaminhamento de algumas estratégias de ação do Governo do Estado em conjunto com os Municípios, naquilo que era mais premente.

Desde o início da década de setenta a dinâmica do território já demonstrava a necessidade de uma compreensão integral dos problemas que afetavam a aglomeração, quando se levou a efeito as primeiras tentativas de planejamento das infra-estruturas e localização das atividades de caráter metropolitano. Naquele momento, já se já recomendava a necessidade de instituir formas de administração compartilhada para enfrentar os novos desafios da cidade, mas as iniciativas neste sentido se restringiram à criação do Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória - Codivit, na mesma época em que foi elaborado o chamado “Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória”. Apesar de haver uma legislação federal, desde 1973, instituindo as regiões metropolitanas, a Aglomeração da Grande Vitória não foi incluída, pois não atingia o número mínimo de 400 mil habitantes estipulados pela Lei. Assim, não houve avanços institucionais com relação à gestão integrada e a institucionalização da

Região Metropolitana só veio a ocorrer através da Lei Complementar nº 58, publicada em 23 de fevereiro de 1995.

As discussões relativas à institucionalização da Região Metropolitana de Vitória tomaram impulso após o debate e promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 25 delegou aos estados a competência para institucionalização de regiões metropolitanas mediante leis complementares, possibilidade que foi reiterada na Constituição Estadual do Espírito Santo, promulgada no ano seguinte. A Carta Estadual previu no seu artigo 216 a possibilidade de dividir o território estadual, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar “a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A partir dos debates promovidos pelo Instituto Jones dos Santos Neves com relação aos desdobramentos do novo dispositivo constitucional prevendo a institucionalização de regiões de caráter metropolitano, em abril de 1990 foi assinado um Protocolo de Intenções, subscrito pelos representantes dos executivos, dos legislativos municipais e do estadual, e a Coordenação Estadual de Planejamento, com o objetivo de definir o encaminhamento do planejamento e a gestão metropolitana. Na oportunidade foram propostos também o Fórum de Desenvolvimento Metropolitano – FDM, prevendo assento aos prefeitos, ao Governador e aos representantes da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais. Foi previsto, ainda, o Grupo de Acompanhamento do Planejamento Metropolitano – GAPM, formado pelos secretários de planejamento dos municípios e do Estado, encarregados de dar apoio ao Grupo de Elaboração Técnica – GET, composto pelos técnicos das prefeituras e do Instituto Jones dos Santos Neves. Esses esforços, no entanto, se mostraram em vão já que, na prática, os principais atores envolvidos na proposta não se comprometeram com a sua efetivação.

Por outro lado, pelos dispositivos da Constituição Estadual, a criação da Região Metropolitana dependia de consulta prévia plebiscitária às populações urbanas afetadas, que por sua vez dependia de lei autorizativa do Legislativo. Tudo isso criava numerosos impedimentos à sua viabilização devido à heterogeneidade política dos prefeitos e à desconfiança dos vereadores, fazendo

o assunto ir caindo paulatinamente no esquecimento, mesmo após a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Regional, em 1992, daquele parágrafo que exigia o plebiscito de consulta prévia à população da Micro-Região para institucionalização da Região Metropolitana de Vitória (ABE, 1999).

A questão só seria retomada dois anos depois quando a Rede Gazeta de Comunicações, interessada no reconhecimento institucional da Região Metropolitana perante os órgãos nacionais de verificação de circulação e audiência, passou a veicular através do seu jornal de maior circulação no Estado, “A Gazeta”, uma série de artigos sobre o tema, retomando o debate e entrevistando os principais segmentos decisórios do executivo, legislativo, judiciário e sociedade civil (representantes políticos e entidades) que se manifestaram a favor de sua criação. A partir da formação de um Grupo de trabalho encarregado de elaborar o anteprojeto de lei complementar a ser apreciado pelos prefeitos, também foram realizados diversos seminários abertos à participação das comunidades, das autoridades e entidades representativas nos diversos municípios. O anteprojeto de lei, após a sua habilitação pelo Governador e pelos prefeitos dos cinco municípios, foi encaminhado a Assembléia Legislativa, onde, apesar do esboço de alguma resistência por parte dos deputados do interior do Estado que temiam a supremacia da nova entidade, foi aprovado (ABE, 1999).

Na forma da Lei Complementar nº 58, publicada em 23 de fevereiro de 1995, ficou instituída a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, formada pelos municípios de Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana “com vistas à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano”. A citada Lei buscava firmar o caráter permanente do planejamento, reafirmar os princípios de autonomia municipal e da co-gestão dos poderes públicos e enumerar os assuntos de interesse comum a mais de um município da Região Metropolitana.

Como órgão gestor da RMGV ficou instituído o Conselho Metropolitano da Grande Vitória, formado pelo Governador e pelos Prefeitos dos municípios componentes, que têm na lei a definição do seu funcionamento e competências. A mesma lei criou também o Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória – CPMGV, admitindo a possibilidade de se constituir Câmaras Técnicas

Metropolitanas – CTM compostas por representantes do Estado, dos Municípios e da Sociedade Civil.

Abe (1999) argumenta que a Institucionalização da região Metropolitana da Grande Vitória, na forma da LC nº 58/95, apesar de atender ao clamor de diversas manifestações a seu favor, acabou não conseguindo alcançar verdadeiramente os seus objetivos de integração intergovernamental das ações consideradas de interesse comum na região metropolitana. Observa que, a despeito de ser formulada já vigência da nova ordem constitucional firmada a partir de 1988, que descentralizou a competência de diversas questões, dentre as quais as urbanas e, em particular, as metropolitanas, “o modelo adotado não diferenciava muito em seu formato daquele criado na década de 70 pela Lei Complementar Federal nº 14”. Salienta, por fim, que as peculiaridades da Grande Vitória, condicionavam o conteúdo e a aplicação dessa lei, onde a falta de recursos e, portanto de poder de interveniência do Estado, a menor hegemonia do município da Capital perante os demais componentes da RMGV, comparada com as outras regiões Metropolitanas do País, demandam “o exercício de um novo feito de relacionamento entre os municípios e deles com o Estado” (Abe, 1999, p.481).

O processo notável de crescimento econômico, propiciado pelos investimentos realizados na região Metropolitana da Grande Vitória, determinou a expansão das atividades metropolitanas além do extenso contínuo urbanizado, transbordando os limites prescritos da região, como reflexo das novas dinâmicas de relacionamento metropolitano que passaram a afetar também os municípios de Fundão, Aracruz, Guarapari e mesmo aqueles da Região Serrana que se limitam com o perímetro da RMGV. Argumentando esses processos muito mais no interesse de uma recomposição das forças políticas no âmbito da RMGV, a Assembléia Legislativa através da Lei Complementar nº 204, de 22 de junho de 2001, redefiniu a Região Metropolitana da Grande Vitória que, além dos municípios de Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana, passou a incorporar, também, os municípios de Fundão e Guarapari, passando a ocupar uma área total de 2.286, 54 Km², que representa quase 5% da área total do território do Estado do Espírito Santo.

Mesmo assim, não se conseguiu efetivar realmente um processo de gestão compartilhada da região metropolitana, já que os problemas essenciais de sua operacionalização do ponto de vista econômico e político permaneciam. As

administrações das municipalidades, de um modo geral, temiam e ainda temem perder autonomia frente a uma entidade metropolitana e, sobretudo, ficarem sob a tutela do Governo Estadual no encaminhamento de projetos que afetam os interesses localizados, quer sejam de cunho social ou político-econômico.

Entretanto, frente à complexidade e a amplitude dos problemas que afetam indiscriminadamente os vários municípios da RMGV, não se podia postergar mais as iniciativas com vistas a um planejamento integrado da região. Em 2002 a falta de continuidade nos trabalhos com vistas à integração metropolitana propicia um movimento liderado pela Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória – AVEREM, visando à reestruturação do sistema gestor da Região. O movimento culmina num processo ampliado de debates técnicos que resulta na elaboração da chamada Agenda Metropolitana da Grande Vitória, que traçava um amplo diagnóstico da região e a construção de cenários e proposições para o desenvolvimento de políticas integradas de desenvolvimento local.

Em 2004 a Assembléia Legislativa Estadual aprova a Lei Complementar nº 318 criando o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e autorizando o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit).

Por outro lado, os avanços obtidos com a discussão da reforma urbana, a institucionalização de uma política urbana com a criação do Ministério das cidades e a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001 criando o Estatuto das Cidades, deram um novo impulso na discussão da problemática urbana, evidenciando a necessidade de um enfrentamento mais crítico com relação à questão das regiões metropolitanas.

A promulgação da Lei Federal Nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, abriu novas alternativas jurídicas para viabilizar a associação de municípios, visando a realização de objetivos de interesses comuns. A vantagem dos consórcios é que eles podem ser criados com objetivos específicos e admitem uma organização mais horizontal entre os membros participantes que pactuam as ações de cooperação entre si. Este tipo de experiência no Estado, inclusive, já se encontra em curso na região serrana, próximo à Grande Vitória, envolvendo vários municípios que buscam tratar de maneira conjunta uma série de problemas e

interesses comuns, tais como o controle do uso do solo, a preservação dos mananciais hídricos, a política de turismo, o desenvolvimento local etc.

Na última década houve um esvaziamento dos órgãos e entidades ligadas ao planejamento territorial no Estado, seguindo uma tendência que se verificou por todo País. Embora reconhecendo as limitações do antigo sistema de planejamento de base normativa e a emergência de novas estratégias para a tomada de decisões, como é o caso da técnica do planejamento estratégico, o estudo e acompanhamento técnico dos processos de transformação territorial não é prescindível, fazendo-se urgente o aparelhamento do Estado no sentido de retomar a cultura e a prática do Planejamento. Embora atualmente na Grande Vitória a maior parte dos municípios já possua os seus Planos Diretores e, na maior parte dos casos, já tenham estabelecido metas e planos vinculados com a Agenda 21, falta ainda um processo de articulação efetiva das ações e proposições firmadas por cada um dos mesmos. Observa-se que, de modo geral, a agenda dos problemas que estes planos enfocam permanecem isoladas nos âmbitos restritos das municipalidades e ainda voltados de forma bastante específica para cuidar do seu próprio território, sem que se expresse uma preocupação maior no sentido de desenvolver novas possibilidades de cooperação intermunicipal e mesmo entre o poder público e a iniciativa privada, capazes de criar sinergias positivas para o desenvolvimento da aglomeração urbana como um todo. É preciso, portanto, explicitar claramente o entendimento sobre a necessidade de integrar o planejamento e as ações municipais voltadas para o desenvolvimento do território, de modo que se possa alcançar novos patamares de desenvolvimento, com uma distribuição mais equânime na oferta de serviços e o adequado ordenamento urbano da região metropolitana, tratada sob idênticos critérios de avaliação e oferta de investimentos.

4.3. A governabilidade no espaço metropolitano

O conceito de governabilidade envolve três dimensões:

- 1) capacidade do poder público de identificar os problemas críticos e de formular as políticas adequadas para o seu enfrentamento;

2) capacidade do Estado de mobilizar os recursos e os meios necessários à implementação dessas políticas;

3) capacidade de liderança do governo, sem a qual as decisões não produzem efeito.

Para Bresser Pereira (2001, p.31), a governabilidade envolve também “a capacidade da sociedade de organizar as suas próprias demandas, a existência de mecanismos de prestação de contas e do controle dos políticos e burocratas pela sociedade, bem como a existência de um contrato social básico (pacto político orientado para o desenvolvimento) que dão à sociedade uma visão de futuro, contribuindo para a própria viabilidade dos governos”.

De um modo geral se pode dizer que, atualmente, Vitória, mais que os demais municípios da região metropolitana, possui a maioria dos atributos mencionados com relação às condições de governabilidade. As condições de governabilidade, entretanto, são ameaçadas no contexto geral da globalização, quando agentes não-políticos, nacionais e internacionais, como empresas, investidores e especuladores estão cada vez mais exercendo, direta ou indiretamente, ingerência nos processos de produção de políticas no nível local.

Diante da ação cada vez mais proeminente das corporações transnacionais não se pode, de modo algum, consentir com certos discursos que procuram contrapor aos vícios do Estado as virtudes do mercado. Tampouco se deve acomodar a administração pública aos imperativos econômicos ditados de modo primaz pelos grupos empresariais vinculados aos capitais especulativos ou pelos interesses transnacionais, como se fosse essa uma condição inexorável contra a qual não cabe resistência. Hoje, cada vez mais, é necessário perceber a importância do aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção governamental para que o mercado possa funcionar de maneira eficiente e em benefício de um projeto coletivo, projeto esse que se expressa, evidentemente, na própria cidade. É necessário superar “os entraves ligados à dicotomia Estado-mercado” como forma de alcançar um novo padrão de gestão pública, “cuja capacidade de execução de uma estratégia de reformas esteja em consonância com a dinâmica dos interesses sociais” (DINIZ, 1997:43). Parece ser cada vez mais necessário estabelecer mecanismos capazes de fazer com que certos grupos empresariais participem de forma mais ativa da discussão das estratégias de desenvolvimento

integrado do território oferecendo, ao mesmo tempo, a sua quota-parte naquilo que representa de fato um compromisso com a responsabilidade social. Neste aspecto é importante aprofundar o entendimento deste conceito, já que na atualidade a questão da responsabilidade social por parte das empresas virou quase que apenas um jargão de marketing, garantido com algum tipo de apoio mínimo a projetos de resultados muitas vezes duvidosos, tocados por algumas ONGs criadas sob encomenda para este tipo de finalidade, que se promove, quase sempre, visando tão somente a obtenção de incentivos fiscais.

4.4. A governança no espaço metropolitano

A governança tem um sentido plural, que inclui não apenas a essência da gestão, mas, também, a relação que se verifica entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os distintos papéis desempenhados pelos agentes no processo de definição e implementação de políticas públicas.

Na atualidade, uma maior ou menor capacidade de governança depende da possibilidade de se estabelecer canais eficientes de mobilização para participação da comunidade na gestão da coisa pública e da capacidade operacional e de regulação da máquina pública. A governança só é possível, portanto, se houver níveis adequados de desempenho da burocracia estatal, credibilidade e legitimidade de quem governa diante dos diversos atores sociais.

A partir dos dados que se conhece pode-se dizer que Vitória, assim como os outros municípios mais bem estruturados da região metropolitana, hoje possuem a maioria dos atributos relacionados ao estabelecimento de processos adequados de governança, mas precisa avançar no sentido de viabilizar a construção de padrões mais eficientes de articulação e cooperação entres os atores sociais, políticos e econômicos com expressão no território municipal e nos interesses de caráter metropolitano.

Deve promover também o aperfeiçoamento dos arranjos institucionais de intermediação dos interesses, formulação e implementação de políticas públicas, democratizando cada vez mais os mecanismos de tomada de decisão.

Quanto à Região Metropolitana, tendo em vista as grandes limitações institucionais para que se possa formular e implementar políticas públicas de

interesse plurimunicipal, constata-se tanto problemas de governabilidade como de governança.

A percepção da existência ou não de governança no ambiente metropolitano pode ser avaliada a partir dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Mesmo apresentando ainda resultados limitados, algumas instâncias denominadas “instituições híbridas”, tais como os conselhos de políticas setoriais, programas de planejamento participativo, audiências públicas, etc., tem proporcionado alguns avanços no que se refere à identificação de problemas, formulação de políticas mais adequadas, bem como em termos de mobilização de recursos e de meios necessários à execução de algumas políticas mais específicas. Normalmente, tais instituições tendem muitas vezes a servir como válvulas de escape para conter parte das pressões verificadas no âmbito da sociedade, mas estas funcionam, de todo modo, mesmo nesse caso, a favor da governança. É importante notar que os programas públicos podem ser entendidos como produtos que resultam da mediação de conflitos políticos verificados no âmbito da própria sociedade e refletem tanto a possibilidade de convivência quanto os jogos de poder estabelecidos entre os diversos atores, muitos dos quais reivindicam, ainda, algum nível de reconhecimento e espaço político. Observa-se que, de um modo geral, o aparato administrativo dos municípios que integram a região metropolitana, normalmente buscam contornar as pressões advindas da prestação de alguns serviços urbanos que, na maior parte dos casos, apresentam clara impossibilidade técnica de serem solucionados adequadamente apenas dentro dos limites municipais. Há questões que, sem dúvida, requerem um tratamento sistêmico e integrado como é o caso do planejamento urbanístico de médio e de longo prazo, a proteção de mananciais e de bacias hidrográficas, o planejamento e a gestão de redes de transporte públicos que, muitas vezes, têm sido tratados de forma paliativa e pontual.

4.5. Dificuldades para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas na RMGV

O processo de descentralização em curso no nosso país, consolidado pela Constituição de 1988, possibilitou a disseminação das posturas municipalistas que, embora contribuindo para ampliação do espaço democrático, envolveram o

colapso do planejamento de âmbito regionalizado aliado a uma fragmentação da ação pública, que acabou ficando circunscrita quase que exclusivamente ao espaço local. É o que Melo (2000), baseado em Harvey (1989), denomina de neolocalismo, concluindo que no Brasil dos anos 90 a guerra fiscal entre estados e municípios aponta para a frustração em termos de geração de novos empregos de qualidade, além de uma clara ausência de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Embora se perceba avanços administrativos com a incorporação de novos atores locais, a passagem de um modelo centralizado do passado para um modelo de descentralização atomizada tem provocado a construção de um cenário de fragmentação e desintegração, inibindo as possibilidades de ampliação da ação local, dificultando inclusive as estratégias de ação do governo federal.

A partir desse quadro geral de esvaziamento das possibilidades de uma atuação mais sistematizada no plano regional é possível apontar as seguintes dificuldades para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas na RMGV:

- a) Falta de tradição na adoção de ações de administração cooperada e precária compatibilização das ações públicas nos três níveis de governo. Aceitação de que certos processos de tomada de decisão carecem de algum nível de centralização para que as soluções encontradas possam beneficiar a comunidade metropolitana como um todo.
- c) Caráter autárquico do municipalismo forjado no Brasil, o que faz as administrações municipais voltarem-se exclusivamente para as questões internas ao seu próprio território, reforçadas pelo argumento de preservação da autonomia e autogestão, dificultando o estabelecimento de relações horizontais de cooperação.
- d) Assimetrias na capacidade financeira e administrativa dos municípios que compõem a região metropolitana, fazendo com que certos municípios, como é o caso de Vitória, estejam muitas vezes melhor capacitado que o próprio Estado ou a União, em diversas áreas da administração pública, enquanto outros municípios sequer são capazes

de responder pelos serviços básicos exigidos pela Constituição, ou mesmo organizar a máquina administrativa para garantir uma base adequada de arrecadação.

- e) Guerra fiscal e disputa pela alocação de investimentos federais e estaduais pelos municípios.
- f) Disputa permanente de espaço político no nível regional entre os principais mandatários municipais e o próprio governo estadual não cria ambiente favorável à cooperação.
- g) Inexistência de instituições metropolitanas que possam implementar políticas de interesse nitidamente plurimunicipal.
- h) As demandas metropolitanas se traduzem normalmente em intervenções infra-estruturais e políticas estratégicas que não são percebidas facilmente como prioritárias pela população, que normalmente se volta muito mais para os seus problemas cotidianos. Como os serviços públicos são equacionados, em sua maioria, no âmbito das administrações locais, a sociedade se movimenta no sentido de canalizar todas as suas demandas para a instância municipal.

4.6. Desafios para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas na RMGV

Considerando o quadro geral de dificuldades apontadas anteriormente, colocam-se os seguintes desafios para a viabilização da gestão compartilhada de políticas públicas no território metropolitano da Grande Vitória:

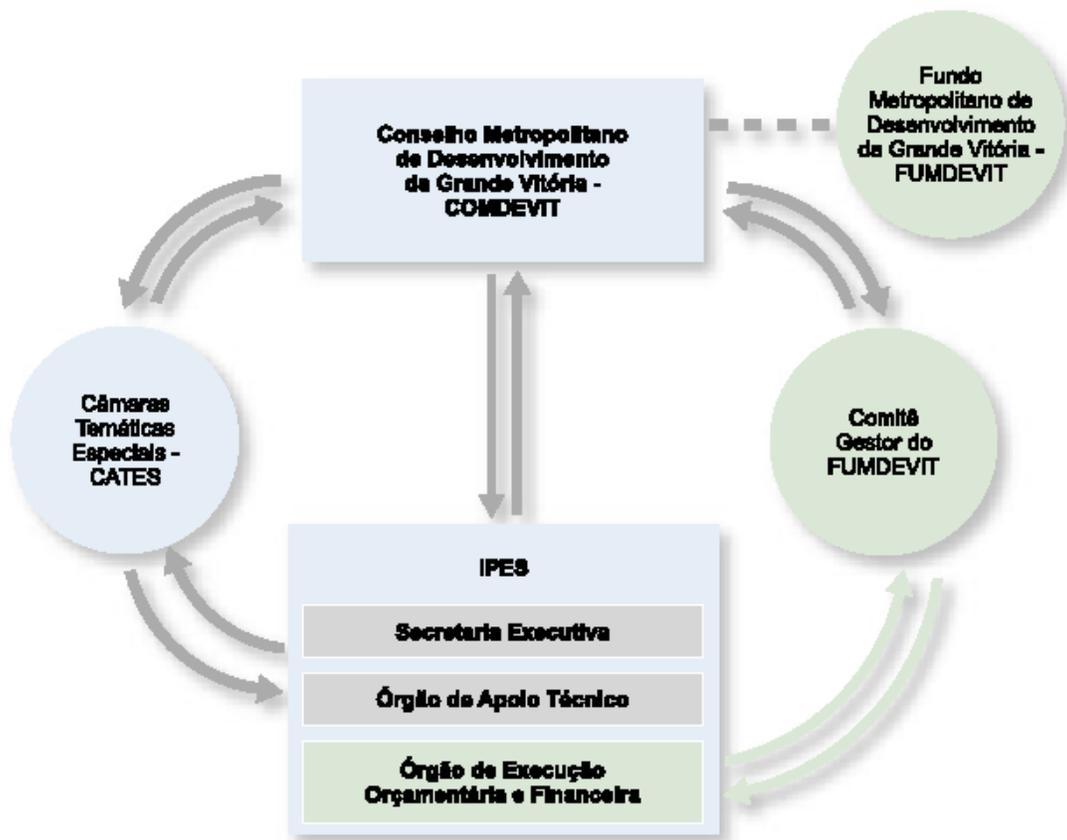
- a) Como os serviços públicos são equacionados, em sua maioria, no âmbito das administrações locais, a sociedade se movimenta no sentido de canalizar todas as suas demandas para a instância municipal.
- b) Fortalecimento da economia urbana e distribuição equânime dos investimentos para reverter o quadro de exclusão social que a globalização e os interesses corporativos das grandes empresas parecem estar agravando ainda mais.

- c) Sensibilizar e mobilizar os atores que atuam no âmbito da sociedade organizada, tais como as entidades de classe de trabalhadores e empresários, movimentos sociais, igrejas, ONGs, universidades, cooperativas, bancos etc.
- d) Construção de coalizões em torno de questões comuns aos interesses dos diversos atores, estabelecendo um jogo do tipo ganha-ganha em torno daquilo que seja capaz de uni-los para as ações de interesse coletivo. Estabelecimento de uma arena comum para discussão das prioridades de investimentos e contrapartidas dos diversos atores que têm os seus interesses estratégicos inscritos no território metropolitano, comprometendo-os diretamente com os desígnios da cidade e a sua função social. Garantir, nos planos territorial e institucional, algum tipo de coordenação em termos funcionais e econômicos das agências vinculadas aos diferentes níveis de governo.
- g) Garantir os requisitos mínimos para governabilidade das ações sobre o território, tanto no âmbito local quanto no metropolitano.

4.7. Perspectivas para a gestão metropolitana

Com a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 318/2005 foi instituído uma nova estruturação legal da Região Metropolitana da Grande Vitória, do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), cuja operacionalização introduziu um modelo de gestão metropolitana que só mais recentemente tem sido posto em prática. Dado ao pouco tempo de implantação deste modelo e a forma incipiente como vêm sendo desenvolvidas as suas ações não é possível ainda se verificar resultados concretos que possibilitem uma avaliação da sua capacidade efetiva de fazer frente às demandas da RMGV no que se refere à operacionalização de políticas integradas de desenvolvimento local.

O novo modelo de gestão metropolitana está representado no diagrama da figura abaixo seguida das descrições dos seus principais aparatos técnico-funcionais.



Sistema Gestor da Região Metropolitana da Grande Vitória

Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT)

O Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) integra a estrutura da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP e se configura como o órgão de deliberação superior do Sistema Gestor da RMGV. Regulamentado juntamente com o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) pelo Decreto Nº 1511-R, de 14/07/2005 é composto de 17 membros, estando assim representado:

- 7 (sete) representantes do Estado;
- 1 (um) representante de cada município que integra a RMGV e,
- 3 (três) representantes da sociedade civil.

Câmaras Temáticas Especiais (CATES)

As Câmaras Temáticas Especiais (CATES) serão constituídas de acordo com temas prioritários de interesse comum da RMGV e devem atuar como instâncias prévias às deliberações do COMDEVIT na apresentação e debate de propostas e projetos vinculados às matérias específicas da competência para a qual foram criadas. As CATES são instituídas pelo presidente do COMDEVIT, por proposição aprovada em plenário, com objetivo específico e prazo determinado.

As CATES serão compostas por no mínimo de 3 (três) e no máximo de 6 (seis) membros efetivos e igual número de suplentes representando, de forma paritária, entidades do poder executivo, do poder legislativo e da sociedade civil.

Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT)

O Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) é vinculado à SEP, tendo como finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os municípios que integram a RMGV.

Constituirão recursos do FUMDEVIT:

- I) recursos do Estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal;
- II) transferências da União, destinadas à elaboração e à execução de planos, programas e projetos de interesse comum;
- III) empréstimos/subempréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
- IV) produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- V) parcelas destinadas ao FUMDEVIT, em decorrência de convênios, contratos e outras espécies de ajustes e acordos em matérias de interesse da RMGV;

VI) recursos oriundos do rateio de custos referentes a atividades e obras de interesse comum;

VII) doações por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou por multinacionais, e outros recursos eventuais;

VIII) transferências a fundo perdido, provenientes de entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

IX) recursos provenientes de outras fontes que venham a ser definidas.

O Estado transferirá para o fundo 60% (sessenta por cento) do montante estipulado para cada exercício financeiro; O conjunto dos municípios integrantes da RMGV carreará para o FUMDEVIT recursos equivalentes a 40% (quarenta por cento) do montante estipulado, de forma proporcional, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) da região.

Comitê Gestor do FUMDEVIT

A aplicação dos recursos do fundo será gerida por um comitê gestor, composto por 05 (cinco) membros eleitos pelo COMDEVIT dentre seus membros:

I) 02 (dois) serão representantes do Estado;

II) 02 (dois) dos municípios integrantes da RMGV e

III) 01 (um) da sociedade civil.

O Comitê Gestor do FUMDEVIT possui as seguintes competências:

I) supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do FUMDEVIT aprovado pelo COMDEVIT e previsto no Orçamento Geral do Estado;

II) subsidiar o COMDEVIT e o IJSN na elaboração da Proposta Orçamentária anual do FUMDEVIT;

III) acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados, envolvendo recursos do FUMDEVIT

aprovados pelo COMDEVIT, zelando, também, pela observância das disposições do Decreto Nº 1.242-R, de 21/11/2003, regulamentado pela Portaria AGE/ SEFAZ Nº 01-R, de 23/01/2004.

Secretaria Executiva do COMDEVIT

A Secretaria Executiva do COMDEVIT será exercida pelo IJSN e contará com o suporte técnico e administrativo da Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana do IJSN.

É da competência da Secretaria Executiva:

- a) prestar assessoria administrativa ao COMDEVIT;
- b) aplicar os recursos orçamentários destinados à Secretaria Executiva do conselho;
- d) exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo COMDEVIT;

Órgão de Execução Orçamentária e Financeira do FUMDEVIT

A execução orçamentária e financeira dos recursos do FUMDEVIT será processada sob a responsabilidade do IJSN e será exercida por intermédio de sua Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana.

Órgão de Apoio Técnico do COMDEVIT

O IJSN, como órgão de apoio técnico ao COMDEVIT, é responsável pelo desempenho das seguintes atribuições:

- I) assistir e assessorar tecnicamente os municípios integrantes da RMGV;
- II) estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais e internacionais, em sua área de atuação;
- III) promover e propor serviços técnicos relativos à consolidação de sistema de informações, unificação de bases cadastrais e cartográficas e à manutenção de sistema de dados socioeconômicos, territoriais, ambientais e institucionais da RMGV;

IV) proceder ao diagnóstico da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;

V) propor a execução de estudos, projetos, obras e atividades relacionados aos campos funcionais especificados no § 1º do Art. 4º da Lei Complementar nº 318 de 17/01/2005.

VI) propor políticas gerais sobre a execução de serviços comuns de interesse metropolitano.

VII) exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo COMDEVIT.

O modelo de gestão descrito só recentemente passou a ser implementado de fato com a estruturação da Secretaria Executiva do COMDEVIT e a realização de reuniões mais freqüentes do COMDEVIT e do Comitê Gestor do FUNDEVIT que deliberaram sobre repasses e aplicação de recursos voltados à elaboração de projetos considerados prioritários para a RMGV.

O Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Região Metropolitana – COMDEVIT, deliberou sobre a implementação de uma agenda, de 16 projetos abrangendo os sete municípios da RMGV.

Os oito primeiros planos diretores setoriais são os seguintes:

- Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos;
- Plano Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana;
- Plano Integrado de Uso Público das Áreas Naturais Protegidas;
- Plano Metropolitano de Educação Ambiental Continuada com foco na conservação dos recursos Hídricos e na promoção do turismo sustentável;
- Plano de Segurança Pública;
- Plano de Marketing para o Desenvolvimento do Turismo;
- Planejamento Estratégico das Ações Integradas de Educação.

Tendo sido aportados para o FUMDEVIT os recursos necessários para a elaboração dos planos mencionados, foram produzidos os seus respectivos termos de referência para a sua contratação e atualmente encontra-se em curso a fase de licitação para a escolha das empresas que ficarão encarregadas pela a

sua elaboração. O desafio seguinte será a mobilização de recursos e articulação dos diversos agentes que deverão se envolver na implementação dos planos e projetos que serão elaborados.

REFERÊNCIAS

- ABE, A. T. *Grande Vitória, E.S.: crescimento e metropolização*. 1999. 562 f. Tese (Doutorado em Sistemas Estruturais Urbanos) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. Desenvolvimento urbano e habitação. In: AVEREM (Associação dos Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória). *Agenda Metropolitana da Grande Vitória*. Vitória: AVEREM/Rede Gazeta, 2002, 31p.
- BOURDIN, A. A questão local (trad. Orlando dos Santos Reis). Rio de Janeiro: DP & A, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkanska. São Paulo: Ed. 34, 1996. 360p.
- DINIZ, E. (org.). Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E; AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UnB, 1997. p.19-53.
- DOWBOR, L. A. A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: In CACCIA-BAVIA, S., PAULICS, V. e SPINK P. (orgs). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FVG-EAESP, 2002. p.33-73.
- HARVEY, D. *From Managerialism to Entrepreneurialism; The Transformations in Urban Governance in Late Capitalism*. London: Geografiska Annaler, 1989.
- LEVY, E. Ganhar e Ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre municípios, os estados e a União. In CACCIA-BAVIA, S., PAULICS, V. e SPINK P. (orgs). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FVG-EAESP, 2002. 336p.
- MELO, M. A. "Governance e reforma do Estado". In *Revista do Serviço Público*. Ano 47 v.120, n.1. jan/abr. Brasília. ENAP. 1996.
- MELO, M. A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. *Cadernos de Textos (belo Horizonte)*, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n.2, p.155-72, ago. 2000.
- RANSON, S. & STEWART, J. *Management for the Public Domain, Enabling the Learning Society*. Houndmills. St Martin's Press. 1994.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mario Soares/Gradiva, 1998.
- STOKER, G. "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance". In *Revue Internationale des Sciences Sociales, La Gouvernance*, UNESCO/éres, Mars 1998, 155, Ramonville Saint-Agne.
- VARGAS, P. S. de P. *Território, Infra-estrutura e Metropolização: os novos significados urbanos da cidade-região de Vitória – ES*. 2005. 349 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) Programa de Pós Graduação em

Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

VIEIRA, M. M. F. e VIEIRA, E. F. *Geoestratégia Global: Economia, Poder e Gestão de Territórios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.