



EIXO URBANO-AMBIENTAL

PLANOS E PROGRAMA INSTITUCIONAIS

GESTÃO DA CIDADE NO CONTEXTO METROPOLITANO

O Diagnóstico

CONSULTORES

Sueli Mattos de Souza

VITÓRIA, 2008

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DA PMV FACE ÀS DEMAIS MUNICIPALIDADES E SUA INTERFACE COM A SOCIEDADE CIVIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS ORGANIZADOS.....	6
1.1. Estrutura Administrativa.	7
1.2. Gestão de Pessoal.	10
1.3. Estrutura Econômica e Base Tributária.	13
1.4. A questão fiscal e os possíveis efeitos causados pela reforma tributária.....	17
1.5. Instrumentos de Gestão Compartilhados.	21
1.6 Descentralização da Prestação de Serviços e do Atendimento à População.	24
2. OS CANAIS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO E AS CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DA GESTÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS.....	26
3. OS CENÁRIOS.....	30
4. ESTRATÉGIA	33
5. DIRETRIZES E PROGRAMAS GERAIS	34
REFERÊNCIAS.....	36

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição percentual dos servidores municipais por grau de escolaridade.

Gráfico 2. Evolução das receitas municípios de maior população RMGV 2004 a 2007

Gráfico 3. Receita *per capita* municípios de maior população RMGV 2006 e respectivas posições no *ranking* estadual

Gráfico 4. Evolução das receitas município de Vitória 2004 a 2007

Gráfico 5. Composição das receitas do município de Vitória em 2007

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Secretarias Municipais de Vitória e Siglas.

Tabela 2. Relação dos Conselhos da Cidade de Vitória.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Mapa de Vitória Regiões Administrativas

PLANOS E PROGRAMAS INSTITUCIONAIS GESTÃO DA CIDADE NO CONTEXTO METROPOLITANO

INTRODUÇÃO

Administrar uma cidade que tem, no próprio nome, a saga dos campeões é um desafio. Porque o futuro é dinâmico, vivo, um horizonte aberto de possibilidades que são construídas e reconstruídas, permanentemente, pela dinâmica social. (Texto extraído da apresentação do Planejamento Estratégico de Vitória 2005-2008).

O presente trabalho trata do tema relações institucionais no contexto da Agenda Vitória e pretende trazer para o debate uma contribuição sobre as novas formas de gestão, partindo da premissa segundo a qual “optou-se por trabalhar a cidade, o espaço, do ponto de vista da produção; compreendendo o espaço enquanto resultado do trabalho do homem historicamente determinado, como uma produção coletiva de interesses distintos, às vezes coincidentes, às vezes contraditórios”.

Partindo dessa premissa, o diagnóstico se pautou por uma busca do entendimento dos processos que desencadearam a configuração que esta cidade adquiriu ao longo dos últimos anos e que suscitam uma tentativa de entender as formas como produzimos as cidades e as dificuldades em se estabelecer o compartilhamento das políticas públicas com os demais municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória.

O desafio da gestão urbana requer a formulação de perguntas e respostas sobre como garantir um desenvolvimento social sustentável e uma gestão participativa em centros urbanos, que possibilite a construção de pontes de cooperação entre os interesses que se manifestam no território circunscrito ao município e além deste.

O diagnóstico com o tema Relações Institucionais foi elaborado em duas partes sendo esta a que trata dos aspectos que envolvem a gestão da estrutura administrativa, a gestão de pessoal e a estrutura tributária, entre outros. Uma outra parte foi desenvolvida pelo Prof. Paulo Vargas e está relacionada a uma esfera de abrangência mais ampliada que envolve a análise dos aspectos

relacionados com os planos, programas e projetos conduzidos pelos entes federativos, a abrangência das políticas urbanas e os instrumentos de gestão dessas políticas, além da ampliação do debate sobre a gestão da região metropolitana referenciando a participação do governo do Estado e dos demais municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV.

A metodologia utilizada envolveu: levantamentos de dados junto aos diversos setores da Prefeitura Municipal de Vitória; contribuições colhidas durante os seminários realizados; publicações específicas sobre o tema em questão e outros complementares; entrevistas com gestores; dados da pesquisa quali/quantitativa realizada pelo Instituto Futura para subsidiar os trabalhos.

1. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DA PMV FACE ÀS DEMAIS MUNICIPALIDADES E SUA INTERFACE COM A SOCIEDADE CIVIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS ORGANIZADOS

A abordagem das questões de ordem institucional relativas ao município de Vitória requer um olhar que permita estabelecer uma interação entre espaço delimitado para o seu território e, ao mesmo tempo, levar em conta o papel do município dentro do contexto metropolitano.

O processo de urbanização por que passou esse território se acelerou a partir das intervenções voltadas para a infra-estrutura urbanística viabilizada através de financiamentos dos governos federal e estadual, que exigiram uma estrutura de gestão administrativa mais moderna. Figuram como exemplos desse processo de intervenção, o Programa Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada – CURA, do Banco Nacional de Habitação – BNH, no final dos anos 1970 e o Projeto Cidades Porte Médio (CPM)¹. Este último continha uma programação de âmbito nacional que compreendia 996 projetos de investimento que se dirigiam a três componentes: emprego e renda, infra-estrutura urbana e comunitária e administração municipal. O componente administração municipal visava desenvolver estudos e projetos de reforma e modernização administrativa, reorganização de cadastros fiscais e técnicos, elaboração de planos de ocupação físico-territorial, legislação urbanística e capacitação de recursos humanos².

Esse processo das intervenções urbanas ocorreu a nível nacional, com repercussões a nível regional orientado para um modelo de desenvolvimento pautado na industrialização. Essa orientação possibilitou os novos investimentos e conseqüentemente a atração do comércio e serviços, levando ao acirramento das disputas pelo território. Na medida em que ocorre uma disputa eminente pela apropriação desse território, com o passar dos anos, vão ficando mais evidentes as falhas por parte da administração pública local em

¹ O Programa CPM iniciou-se no Brasil em 1976 e vigorou até 1986. Entre 1976 e 1979, foi implantada uma versão do programa denominada Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio, ou CPM/Normal, comandada exclusivamente pelo governo brasileiro. Entre 1980 e 1981, deu-se continuidade à versão anterior, que acabou desativada e, paralelamente, iniciou-se a implantação de uma nova versão cunhada Projeto Especial de Cidades de Porte Médio, ou CPM/Bird, com ingerência do Banco Mundial, que vigorou até 1986. A primeira programação, elaborada ainda em 1976 pela Seplan do Estado de São Paulo e Sudene, foi executada no biênio 1977/78 e abrangeu 76 cidades, sendo 40 de São Paulo, 32 de todos os estados do Nordeste e quatro isoladas: Manaus, Goiânia, Vitória e Florianópolis.

² Uma análise desse Programa, bem como avaliação de resultados, encontra-se em artigo de Marília Steinberger e Gilda Collet Bruna, intitulado Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado, disponível em www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo2_cidademedias.pdf.

intermediar os conflitos de interesses, ainda que houvesse iniciado um processo de institucionalização de alguns instrumentos de gestão que poderiam, se bem implementados, possibilitar um melhor desempenho na regulação da ocupação dos espaços em disputa.

A partir da década de 1980 a gestão administrativa do território municipal passou a contar com instrumentos específicos tais como: o PDU, que já passou por diversas atualizações; o Planejamento Estratégico – Vitória do Futuro; a institucionalização dos instrumentos de participação democrática, como o Orçamento Participativo e os Conselhos instalados.

1.1. Estrutura Administrativa

A última reforma administrativa, realizada em 2005, teve por objetivo a reorganização de toda a estrutura objetivando fazer face às exigências da nova realidade não sendo apenas burocrática e restrita às mudanças de nomenclaturas. Dentre as alterações consta o redimensionamento da estrutura para juntar e para definir atribuições específicas para algumas áreas que permitisse atender às demandas sociais e a gestão das políticas públicas, com a implementação de uma gestão participativa³.

Uma comparação entre a estrutura administrativa da PMV e dos demais municípios da Região Metropolitana⁴, demonstra que Vitória conta com órgãos de primeiro escalão que não estão presentes nos demais, como as Secretarias de Segurança Urbana e Assessorias de Projetos Especiais. Dentre os municípios da região, o que apresenta uma estrutura mais semelhante à da capital é o município da Serra. As diferenças encontradas na questão organizacional entre esses municípios incluem, ainda, alguns aspectos relacionados à infra-estrutura de suas instalações físicas, à disponibilidade de recursos financeiros, às políticas de gestão de pessoal e aos recursos tecnológicos. Essa diferenciação se manifesta através da capacidade que Vitória tem desenvolvido de promover as adaptações necessárias em sua estrutura administrativa para atender às novas demandas surgidas com o exercício da gestão democrática.

³ A nova estrutura administrativa foi instituída pela Lei Nº 6.529/2005. Posteriormente foi criada a Secretaria de Projetos Especiais – SEPE – passando a integrar essa estrutura.

⁴ A Região Metropolitana da Grande Vitória, cuja última alteração foi realizada através da Lei Complementar Estadual n.318/2005 é composta pelos seguintes municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Tabela 1. Secretarias Municipais de Vitória e Siglas

Siglas	Secretarias
CGM	Controladoria Geral do Município
GABPREF	Gabinete do Prefeito
PGM	Procuradoria Geral do Município
SECOM	Secretaria de Comunicação
SECOP	Secretaria de Coordenação Política
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento da Cidade
SEGES	Secretaria de Gestão Estratégica
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEMAD	Secretaria Municipal de Administração
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMC	Secretaria Municipal de Cultura
SEMCID	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMESP	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SEMFA	Secretaria Municipal de Fazenda
SEMMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras
SEMSE	Secretaria Municipal de Serviços
SEMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SEMUS	Secretaria Municipal de Saúde
SEPE	Secretaria de Projetos Especiais
SETGER	Secretaria de Trabalho e Geração de Renda
SETRAN	Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura Urbana

Fonte: ArteRH - Novembro/2007

Além das secretarias listadas na tabela 1, a estrutura conta com assessorias cujos gestores possuem *status* de secretários municipais que são:

- Assessoria Especial do Projeto Terra Mais Igual;
- Assessoria Especial de Captação de Recursos;
- Assessoria Especial de Mobilidade Urbana e Assuntos Metropolitanos.

Existem ainda, dois órgãos de administração indireta que são a Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV)⁵ e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Vitória (IPAMV)⁶, vinculados, respectivamente ao Gabinete do Prefeito e à Secretaria de Administração, para efeito de supervisão e cumprimento dos fins estatutários, sem prejuízo de suas autonomias administrativa e financeira.

A estrutura atual está voltada para a consolidação de um novo modelo de gestão. Os estudos elaborados para a proposição do modelo partiram do estabelecimento de parâmetros técnicos abrangendo a análise dos diversos aspectos relacionados ao funcionamento da máquina. Dentre os parâmetros

⁵ A CDV foi autorizada pela Lei Municipal nº 2.669 de 13 de fevereiro de 1980, sofreu alterações através da Lei Municipal nº 3.345 de 11 de julho de 1986, tendo como acionista único a Prefeitura Municipal de Vitória, na forma da Escritura Pública de Constituição da Empresa.

⁶ O Regime Previdenciário foi instituído pela Lei no. 4005/94, posteriormente alterado pela Lei No.4399/97

constam: um grande número de níveis hierárquicos então existentes que poderia provocar a fragmentação da responsabilidade gerencial; a análise dos limites legais, técnicos, financeiros e políticos nas iniciativas de modernização administrativa que contribuem para o distanciamento entre as necessidades de mudança organizacional e a realidade existente; e, ainda, a incompatibilidade da estrutura de cargos com a complexidade demandada pela organização, exigindo uma revisão do nível de formação, de experiência profissional e de padrão salarial.

Houve por parte dos gestores a determinação de implementar uma reestruturação que implicasse em transformações na gestão e que teria como desafio a conjugação de um modelo que ao mesmo tempo considerasse a abordagem de alguns aspectos relativos à concepção gerencial desenvolvida e implantada nas empresas, mas que se mostrasse um modelo diferente em relação à história das reformas administrativas do país.

Historicamente, as reformas administrativas no Brasil passaram por três fases distintas:

- A primeira durante o primeiro governo Vargas, em 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão encarregado pelos procedimentos de tornar o Estado moderno, com um modelo burocrático em substituição ao modelo patrimonialista.
- A segunda reforma ocorreu na década de 1960, durante o regime militar, considerada mais efetiva ao instituir os procedimentos administrativos, através do Decreto-lei nº 200/67, que possuía como elementos centrais: o planejamento, a coordenação e a descentralização administrativa, a delegação de poderes e o controle. Este modelo continha elementos da Administração Pública Gerencial (com foco no cidadão, nos resultados e na descentralização dos serviços).
- A terceira, nos anos 1990, quando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o amparo legal da Emenda Constitucional nº 19/98, promove a reforma que dentre seus principais objetivos figurava a adoção do novo modo de Gestão Pública. O então ministro Bresser Pereira baseou-se nos estudos sobre as experiências ocorridas em outros países que haviam adotado o modelo liberal de reformas e de gestão pública. Todo o conjunto de medidas adotadas pelos países que representavam as maiores

economias mundiais, acarretadas pelas transformações sociais e econômicas que culminaram na busca cada vez maior pela eficiência, vão configurar um modelo de gestão cujos procedimentos estão preconizados pela chamada Nova Administração Pública (NAP) ou *new public-management (NPM)*, que ganhou maior impulso com o movimento surgido a partir da publicação da obra intitulada *Reinventando o Governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, publicada em 1992, nos Estados Unidos, de autoria de David Osborne e Ted Gaebler⁷.

As idéias preconizadas pela NAP tiveram repercussão no âmbito local onde foi possível observar a aplicação de alguns instrumentos utilizados na iniciativa privada adaptados ao setor público. Havia por parte da equipe do governo municipal de Vitória (Gestão 2001-2004) e seus principais representantes políticos um alinhamento de ordem técnica e política com o Governo Central, que tornava a gestão local potencial difusora das reformas implementadas, por suas adaptações no âmbito local.

A gestão iniciada em 2005 definiu como uma das principais metas, a retomada de um processo de gestão participativa, sem esquecer a necessidade de reconhecer as transformações por que passa permanentemente a sociedade e todos os aspectos que implicam a sua relação com o Estado.

Mas, antes de reconhecer os aspectos que permeiam a relação atual entre Estado e sociedade, é necessário compreender as relações nem sempre harmônicas que existem entre estes.

1.2. Gestão de Pessoal

Segundo Ferreira (2005), as transformações que estão ocorrendo com a sociedade nessa “era digital”, atingiram também as organizações da administração pública. Portanto, é necessário compreender, ao se falar em Gestão Pública, que esse processo de transformação da sociedade além de inevitável implica em um gerenciamento com o emprego de novas tecnologias, mas é imprescindível investir, também, no capital humano, ou seja, propiciar formas para que o conhecimento individual seja agregado ao conhecimento

⁷ Nos anos 1990, essa obra marcou uma tendência de absorção das idéias do setor privado pelo setor público.

coletivo para que desta forma se criem valores que não são tangíveis e não se encontram à venda.

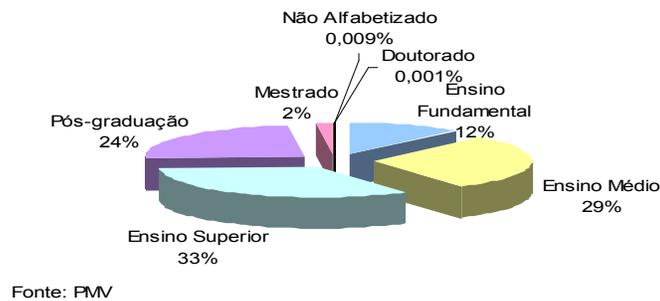
Nesse sentido, contar com um quadro de pessoal que apresenta melhores níveis de escolaridade, pode ter efeitos vantajosos na implementação de ações em todas as áreas, pois pressupõe a redução de barreiras de comunicação entre os setores, uma vez que a capacidade de interpretação das formas utilizadas para viabilizar essas ações está facilitada.

De acordo com a economia do conhecimento, surgida a partir dos anos 1980⁸, o conhecimento como recurso estratégico na perspectiva da gestão representa um desafio que é torná-lo produtivo, ou seja, torná-lo capaz de criar valor através de uma ação coletiva ou organizacional. Sendo o setor público um detentor de conhecimentos, o principal desafio está na destinação a ser dada a esse recurso estratégico.

Analisando-se o quadro de pessoal da PMV em março de 2008, constam 12.555 servidores, dos quais a grande maioria encontra-se lotada na Secretaria de Educação com 4.982 servidores (40% do total) e na Secretaria de Saúde, com 3.241 servidores, (26% do total), responsáveis, portanto, por 66% do total de servidores ativos. Esse quadro quando analisado por grau de escolaridade apresenta indica um percentual de 0,09% do número de servidores declaradamente não alfabetizados, enquanto os que possuem o ensino fundamental e médio completos representam 5,6% e 26%, respectivamente. A maior concentração de servidores por nível de escolaridade está entre os portadores de diploma de nível superior com 50%, dos quais 24% são pós-graduados. A maioria dos servidores graduados da PMV está alocada na Secretaria de Educação, com 41% do total e 71% dos pós-graduados. Em seguida está a Secretaria de Saúde, que concentra 24% dos graduados e 14% dos pós-graduados. Os demais setores dividem o restante dos profissionais com esses níveis de escolaridade.

⁸ Estado da economia em que a criação da riqueza está baseada na produção, distribuição e consumo de conhecimento e de produtos baseados no conhecimento (OCDE, 1996). A sociedade da economia do conhecimento possui três características: é global; favorece os bens intangíveis – idéias, informação e interação; é intensamente interligada.

Gráfico 1. Distribuição percentual dos servidores municipais por grau de escolaridade



Esses dados sobre o quadro de pessoal demonstram que a PMV conta com um número expressivo de servidores de melhor capacitação para o desempenho dos trabalhos e para atuarem como multiplicadores de experiências de difusão do conhecimento.

A difusão do conhecimento vem se tornando um instrumento de gestão que já encontra adeptos no setor público. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicado em 2005 mostra que várias instituições públicas já possuem práticas do processo de Gestão do Conhecimento (GC). Trata-se da análise de uma pesquisa realizada em 28 órgãos da Administração Direta e em seis empresas estatais do Executivo Federal brasileiro que serviu de base para a análise sobre as mudanças que estão ocorrendo na Gestão Pública no que se refere à implementação de práticas Gestão do Conhecimento. A análise compara a situação do governo brasileiro com os governos dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) participantes de pesquisa realizada em 2002; propõe recomendações e diretrizes para a política de governo eletrônico em GC; e, apresenta recomendações para a elaboração e a implementação de uma política de GC para o setor público.

A conclusão do estudo indica que os esforços para empreender a GC encontram-se em níveis bastante distintos entre os órgãos analisados. Alguns poucos ministérios, dentre os submetidos à análise e as grandes empresas estatais encontram-se em níveis de formalização, implementação e obtenção de resultados semelhantes àqueles das organizações públicas dos países

pertencentes à OCDE. A grande maioria, entretanto, demonstrou iniciativas e resultados incipientes que, segundo os analistas, se deve à ausência de comunicação e compartilhamento de informações internamente e entre as organizações sobre práticas de GC; pulverização de esforços; e, ainda, desconhecimento do tema entre membros da alta administração, de chefias intermediárias e de servidores de maneira geral. Portanto, para que haja uma política de CG ampla há que existir direcionadores estratégicos, alocação de recursos específicos e treinamento nos vários níveis organizacionais.

1.3. Estrutura Econômica e Base Tributária

As vantagens comparativas que Vitória apresenta em relação aos demais municípios vizinhos manifestam-se mais intensamente quando observados os aspectos de sua base tributária privilegiada, a qual está alicerçada em uma estrutura consolidada através de dois grandes contribuintes: a Cia Vale do Rio Doce e a Arcelor Mittal (antiga CST). Complementam esta base os diversos contribuintes nos setores de comércio e serviços dentre os quais se destacam as empresas de exportação e importação, comércio atacadista e varejista e escritórios de negócios.

A composição da planta industrial de Vitória além da Vale e da Arcelor Mittal ligadas a atividades no ramo de mineração e siderurgia respectivamente, inclui, ainda, indústrias da construção civil, dos setores metal-mecânico, de material elétrico e de comunicação, indústrias de reparos e as indústrias tradicionais de vestuário, calçados e alimentícia.

Nas últimas décadas, o setor terciário, se consolidou por meio da expansão de atividades econômicas em especial nos serviços privados de comércio exterior, no setor de agronegócios e na prestação de serviços públicos considerados de melhor qualidade em relação às demais localidades do Estado.

O grande desempenho econômico que vem ocorrendo em Vitória nesta primeira década do Século XXI está associado ao do Estado, mas com especificidades marcadas por uma elevação do padrão de desenvolvimento social do município. Pelo Censo Demográfico de 2000, há um indicativo que aponta Vitória com o terceiro maior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano),

dentre as capitais do país e primeiro lugar frente às demais capitais da Região Sudeste.

Os dados que podem sugerir um desempenho primoroso expõem um outro lado que se manifesta na desigualdade social presente na Região Metropolitana na qual a capital está inserida. O Município de Vitória, inscrito na Região Metropolitana capixaba, é o principal pólo da administração pública e de desenvolvimento econômico estadual⁹. Segundo o IBGE (2000), a Grande Vitória possui 4,38% do território do Espírito Santo e concentra 46,03% da população estadual total. Considerando-se os dados mais recentes publicados pelo IPES¹⁰ para 2005, a RMGV concentra 47,75% da população do Estado e 63,13% do PIB estadual.

A composição do valor adicionado municipal mostra que a economia da capital entre 2004 e 2005 teve um crescimento no setor de serviços da ordem de 30,1%, enquanto a indústria cresceu 33,2% e a Administração Pública, 14,2%, ou seja, abaixo dos demais segmentos. A participação do setor de serviços na economia local variou de 65,7% em 2002 para 66,6%, em 2005. Já o peso da indústria variou de 27,3% para 26,3%, enquanto a Administração Pública teve seu peso reduzido de 8,0% para 6,1%, no mesmo período.

Segundo dados da AEQUUS Consultoria, especializada em elaboração de anuários sobre finanças municipais, em publicação recente analisando a primeira rodada de informações do IBGE sobre as contas regionais para o período entre 2002 e 2005, o PIB do Estado cresceu nominalmente 20,8%, alcançando o valor de R\$ 47,2 bilhões no último ano, deslocando positivamente a posição da participação do Espírito Santo no PIB Brasil de 1,8% para 2,2%. Vitória nesse período foi responsável por 36,1% do crescimento econômico do Estado e por 47,7% de todo o adicional de riqueza gerada em 2005 comparado ao ano de 2004. A participação de Vitória no PIB do Estado que era de 28,4% em 2002, passou para 31,8% em 2005.

A disponibilidade de recursos financeiros estabelece um distanciamento considerável entre os sete municípios metropolitanos, pois Vitória possui uma receita consideravelmente superior aos demais. Sua receita representa, em

⁹ POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Revisão do Plano Diretor Urbano do Município de Vitória Relatório da Leitura Técnica – Território, 2003.

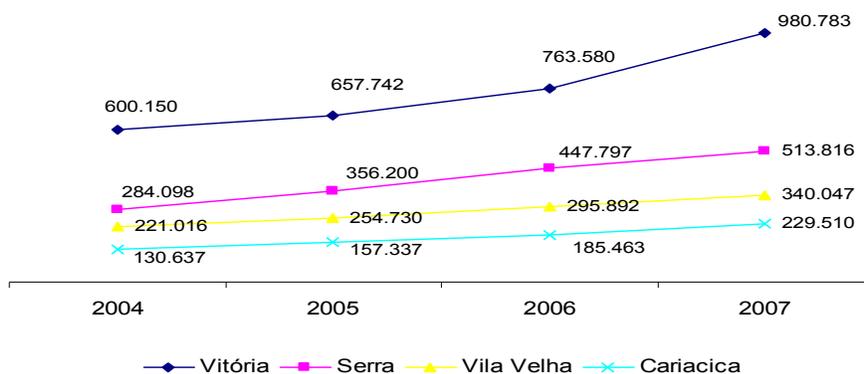
¹⁰ IJSN- Instituto Jones dos Santos Neves (Governo do Estado do ES) Valor Adicionado Setorial, Adm. Pública e PIB per capita, segundo municípios – 2005.(www.ijsn.es.gov.br)

2008, quase o dobro do segundo colocado, o município da Serra, e é três vezes maior que a arrecadação de Cariacica.

A evolução das receitas totais dos quatro municípios de maior população da Região Metropolitana entre 2004 e 2007 que estão demonstradas no gráfico 2 possibilita visualizar as diferenças em termos de disponibilidade de recursos, entre eles, ao longo de todo o período.

Gráfico 2. Evolução das receitas municípios de maior população RMGV 2004 a 2007

Em R\$ mil

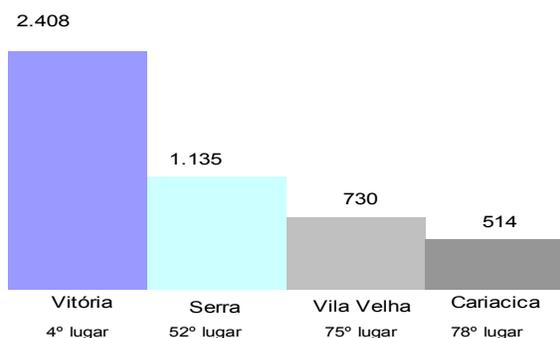


Fontes: Revista Finanças dos Municípios Capixabas - Ano 13 (2007)
Balancos Municipais 2007

A superioridade da arrecadação da capital em relação aos demais municípios fica mais evidente quando confrontadas as receitas *per capita* e as posições no *ranking* estadual. O gráfico 3 apresenta os dados da receita *per capita* dos quatro municípios de maior população da Região Metropolitana da Grande Vitória na parte superior e a respectiva posição no *ranking* estadual na parte inferior. Por esses dados, enquanto Vitória ocupa a quarta posição, o município de Cariacica é o 78º colocado o que corresponde ao último lugar.

Gráfico 3. Receita per capita municípios de maior população RMGV 2006 e respectivas posições no ranking estadual

Em R\$ 1,00

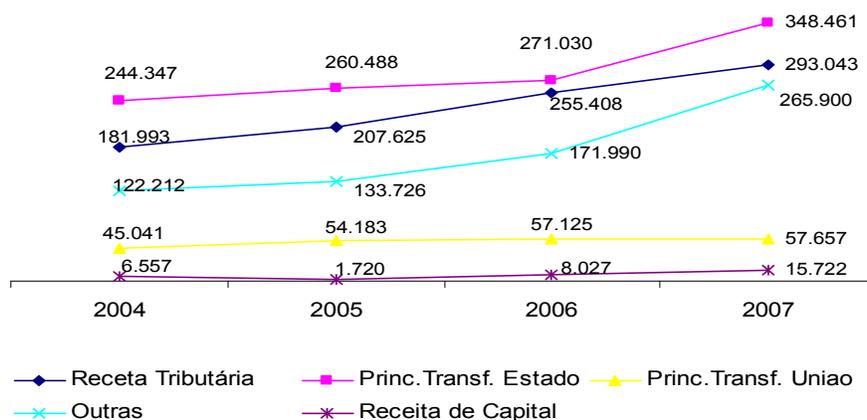


Fonte: Revista Finanças dos Municípios Capixabas - Ano 13 (2007)

No período 2004-2007 Vitória demonstrou uma fantástica capacidade de crescimento das suas finanças, conforme os dados do Gráfico 4.

Gráfico 4. Evolução das receitas município de Vitória 2004 a 2007

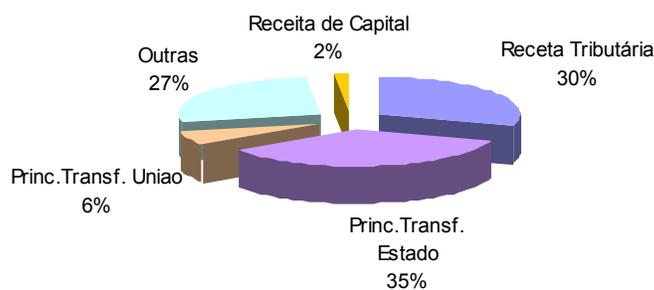
Em R\$ mil



Fonte: Balanços Anuais - SEMFA

Esses dados permitem verificar que a base tributária da capital é de certa forma bem distribuída entre as Receitas Tributárias e as Transferências Estaduais. Os carros-chefes desses grupos são respectivamente o ISS e o ICMS. Essa configuração confere ao município um perfil de forte base industrial, com atividades representativas no setor de comércio e serviços. O gráfico a seguir representa a participação relativa de cada grupo de receitas no total arrecadado em 2007.

Gráfico 5. Composição das receitas do município de Vitória em 2007



Fontes: Balanços Anuais PMV
Revista Finanças dos Municípios Capixabas -Ano 13 (2007)

Quanto aos dispêndios ocorridos no período entre 2004 e 2007, houve um aumento do volume de investimentos em torno de 110%. Por outro lado observa-se um crescimento expressivo das despesas de custeio especialmente nos três últimos anos da série analisada, incluindo a previsão para 2008. O aumento dos gastos com o custeio pode estar relacionado ao aumento dos investimentos, pois estes acarretam em um aumento das despesas com manutenção de equipamentos e aumento do número de servidores em especial na saúde e educação, por exemplo.

A disparidade existente quanto à disponibilidade dos recursos financeiros entre os municípios da Região Metropolitana torna necessária uma reflexão sobre as possibilidades de se estabelecer uma competitividade que possa trazer resultados positivos atuando como um desafio do ponto de vista da qualificação das organizações. Vitória vem estabelecendo, há quase duas décadas, um padrão que faz os demais desejarem atingir.

1.4. A questão fiscal e os possíveis efeitos causados pela reforma tributária.

A Constituição de 1988 representou para os estados e municípios uma elevação da capacidade de arrecadação própria e, especialmente para os municípios garantiu, ainda, uma maior autonomia e a ampliação das competências tributárias. Entretanto, as condições para obter o melhor resultado em termos de arrecadação própria varia entre os municípios brasileiros e se reflete na assimetria existente entre os municípios da RMGV.

Segundo a Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais (ABRASF), Vitória ocupa a primeira colocação entre as capitais em Receita Tributária própria, per capita, seguida por São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis e Porto Alegre.

Dada a estrutura tributária nacional, o equilíbrio regional está dificultado pela quase inexistência de mecanismos de transferências de recursos compensatórios em favor dos municípios mais carentes. Um dos poucos mecanismos de redistribuição fiscal existente no Brasil que tem por finalidade reduzir as disparidades e as desigualdades regionais está previsto no sistema tributário. Trata-se da transferência de recursos da União para os municípios através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a fim de redistribuir recursos levando em conta fatores como o tamanho da população. Entretanto, esse mecanismo ao longo do tempo, mostrou uma contradição na medida em que agiu como incentivador da proliferação de emancipações municipais causando um agravamento das distorções em nível global, pois a maioria dos recursos foi utilizada para criação de uma nova estrutura administrativa.

De acordo com um estudo realizado pelo IPEA intitulado “17 anos de Política Fiscal no Brasil 1991-2007”¹¹, os estados e os municípios se beneficiaram significativamente do aumento da receita verificado depois de 1988. Em parte, porque a arrecadação do ICMS se viu positivamente afetada por alguns efeitos específicos incidentes sobre os produtos nos quais a incidência de alíquotas é maior, tais como a majoração das alíquotas sobre telefonia em vários estados; ou, os aumentos reais dos preços dos derivados de petróleo; e, em parte, pelo já citado incremento das transferências a estados e municípios. Portanto, comprovadamente, os municípios se beneficiaram da mini-reforma proporcionada pela Constituição Federal de 1988.

As disposições de ordem tributária original da Carta Magna foram, desde 1988, as que mais receberam emendas e, portanto, não podem ser consideradas em suas formas originais. Atualmente, discute-se uma nova proposta de reforma tributária que, na forma original, interessa apenas ao Poder Central. Os debates sobre a reforma proposta segundo alguns tributaristas, como os presentes no seminário realizado recentemente na capital, afirmam que a Proposta de Emenda Constitucional nº 233 (PEC 233)

¹¹ Texto de Autoria de Fábio Giambiagi, da série *Textos Para Discussão*, publicado em novembro de 2007. IPEA- RJ.

não permite que se saiba se haverá aumento ou redução da carga tributária¹². Mas é possível prever, segundo os palestrantes, que os municípios que têm forte base tributária na indústria perderão receita, com o critério de rateio do ICMS e isso atingiria Vitória de imediato.

A ampliação da capacidade de arrecadação própria, obtida pela capital nesses últimos anos, está favorecida pelas novas formas de divisão do trabalho decorrentes do fenômeno da globalização por que passaram e passam as principais empresas contribuintes do ISS no município. Isso ocorreu na medida em que essas empresas ampliaram a descentralização na execução de serviços, mais conhecida como terceirização, aqui entendida do ponto de vista jurídico como uma técnica administrativa que permite ao empreendedor investir prioritariamente em sua atividade-fim, cabendo a terceiros a administração de fatores acessórios, não essenciais ao empreendimento. Ela visa precipuamente, permitir que o tomador dedique-se ao seu definido *core business*, além de possibilitar a adoção de modelos de trabalho mais flexíveis e a redução dos custos de produção e dos encargos trabalhistas e fiscais.

Dessa forma, Vitória tem sido beneficiada por esse fenômeno da terceirização na medida em que atividades anteriormente desenvolvidas diretamente pelas principais indústrias contribuintes, com a diversificação de atividades complementares, proporcionaram a proliferação de instalação de empresas como aquelas desenvolvedoras de *softwares* para prestação de serviços para indústrias que funcionam como âncoras dessas atividades, pois são demandantes desses serviços.

Esses fatores, associados a um modelo de gestão fiscal municipal que permitiu um maciço investimento em tecnologia da fiscalização¹³, redução de alíquotas de 5% para 2% para setores da educação, saúde, transporte, agências de viagens e cruzeiros e para o segmento gráfico, proporcionou resultados positivos na arrecadação, nesses três últimos anos. A redução de alíquotas não afetou a arrecadação do ISS e, segundo o secretário da fazenda municipal, deve ser compensado e superado sobremaneira pelos novos empreendimentos em execução como o aeroporto e as atividades ligadas à

¹² Opinião dos palestrantes do Seminário sobre Reforma Tributária em especial pelo Prof. Robson Maia e pelo ex-Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo José Teófilo de Oliveira.

¹³ Nos últimos anos o município de Vitória instituiu o controle eletrônico de informações cadastrais. Atualmente conta com a Nota Fiscal Eletrônica, as informações fiscais são prestadas pelo próprio contribuinte *online*.

Petrobrás. Atualmente no município de Vitória existem mais de 3.500 empresas contribuintes do ISS.

Entretanto, a expectativa de uma possível queda de arrecadação do ICMS se aprovada a PEC nº. 233 em sua forma original, tornou-se motivo de apreensão para os gestores municipais e para o governo estadual. Técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda estimam uma queda de 25% no ICMS estadual com repercussões em todos os municípios incluindo Vitória que ocupa a primeira posição em recebimento dessa transferência. Em termos monetários, a previsão de arrecadação bruta de ICMS em todo o estado para 2008 é de R\$ 6,06 bilhões. Desse montante, 25% (RS 1, 51 bilhões) são transferidos aos municípios, sob a forma de rateio com base em critérios definidos constitucionalmente e por Lei Complementar, para a definição dos índices de participação municipal na distribuição. O índice de participação de Vitória em 2008 é 24,339 e significa para este município uma estimativa de arrecadação de R\$ 368,34 milhões. Se a reforma já tivesse sido implantada haveria para o município de Vitória uma perda de cerca de R\$ 92 milhões, ou seja, a repercussão proporcional em relação à perda estimada em termos percentuais pelo Estado¹⁴.

Os demais municípios da RMGV estão empreendendo esforços em ações estruturantes objetivando atingir uma melhor gestão fiscal. Percebe-se que finalmente existe a compreensão por grande parte dos gestores de que os programas de governo podem ser melhor implementados se dispuserem de um maior volume de recursos em termos de receitas próprias, estas entendidas como a base de arrecadação provenientes de impostos e taxas municipais e sua dívida ativa.

Os efeitos do crescimento econômico observado em Vitória poderão levar a um otimismo exacerbado, considerando-se a situação de autonomia de que dispõe a capital em relação à disponibilidade de recursos próprios. Entretanto, o crescimento econômico desses últimos anos está vinculado ao desempenho do comércio internacional, principalmente devido ao alto preço das *commodities*. Mas, as previsões de órgãos internacionais como o Fundo

¹⁴ Esses cálculos carecem de melhor aferição, tendo em vista que, faltam elementos mais consistentes para respaldá-los, dada a dificuldade em se obter dados mais precisos sobre a arrecadação do ICMS estadual, que passa por revisões constantes. Trata-se de uma simulação com base na projeção inicial de arrecadação da cota-parte a que faz jus o município no total da transferência estadual.

Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicam que haverá uma desaceleração da economia mundial já em 2008 com perspectivas de se estender por 2009. Isso requer uma atenção voltada para as estratégias de diversificação econômica da capital que serão fundamentais para garantir a sustentabilidade de seus projetos.

1.5. Instrumentos de Gestão Compartilhados

A gestão municipal em Vitória tem sido orientada por um modelo que vem se estruturando a partir de alguns desafios postos inicialmente pela atual equipe e que buscam responder à seguinte pergunta: como desenvolver e implementar e manter um modelo de gestão para o setor público que seja político, técnico, integrado, provocativo, educativo, participativo e com liderança e que garanta níveis cada vez maiores de eficácia nas ações do governo?

A partir da difusão de uma base de conceitos para subsidiar a discussão sobre a construção de um novo modelo de gestão foram criadas as condições que possibilitassem prosseguir na construção e implementação desse modelo. Essas condições estão postas sob uma ótica que reconhece a importância de uma relação entre Estado e sociedade que promova uma integração e adequação às mudanças exigidas pelo atual cenário da globalização. Mas, reconhece e confere ao Estado o papel estratégico de promotor do desenvolvimento social.

A proposta do novo modelo de gestão estabeleceu como uma das condições para seu desenvolvimento a necessidade de rompimento com o modelo burocrático tradicional preconizado por Max Weber, segundo o qual toda organização deve buscar a racionalidade, adequando os meios aos fins pretendidos. Essa oposição ao modelo *Weberiano* inclui a adoção da gestão participativa como marca e, ainda, a definição de estruturas coletivas de trabalho no governo com periodicidade de trabalho a fim de que essa atividade seja incorporada ao cotidiano da gestão.

Dessa forma, foram criadas internamente as estruturas coletivas de gestão com três comitês temáticos: Atividades Meio; Políticas Sociais; Econômico e Urbano. Esses comitês são compostos pelos secretários das áreas afins, que reúnem-se quinzenalmente para discutir os programas em

implantação, seus resultados, viabilização da integração das ações, e a avaliação dessas e a proposição de novas. Cada Comitê Temático define um secretário coordenador para o prazo de 01(um) ano. Constrói coletivamente uma agenda comum para a integração das políticas e superações de problemas na perspectiva da intersectorialidade e integralidade no atendimento.

Além destes, existem os comitês gestores de secretarias representados pelos gerentes de área, subsecretários e assessores técnicos. O funcionamento desses comitês ainda não abrange todas as secretarias, mas tem conseguido grandes avanços nas seguintes: Segurança Urbana; Saúde; Ação Social; Cultura e; Esporte. São responsáveis pelo processamento das ações contidas no planejamento do governo apresentado no início de cada ano e o debate permanente das políticas de governo.

Foi criado o cargo de Secretário executivo em cada secretaria, os quais compõem o comitê executivo. Suas funções se assemelham às funções de agentes de controle interno, pois tratam de questões relacionadas à rotina administrativa, controle de gastos, normas e procedimentos e os aperfeiçoamentos dessas rotinas, quando necessários.

A Secretaria de Gestão Estratégica – SEGES é responsável pelo monitoramento das atividades desses comitês através das informações repassadas através da ferramenta denominada Portal de Gestão.

As Câmaras Territoriais são mais um instrumento de gestão cuja distribuição espacial acompanha o formato de descentralização das regiões administrativas, ou seja, oito câmaras. São estruturas concebidas para proporcionar a discussão de todos os programas que existem no território, através de reuniões mensais, em cada região com os gestores de equipamentos e programas da área de vinculação que estão em pauta.

Apesar de existir uma divisão territorial instituída por lei através das oito regiões administrativas, a organização dos serviços, o planejamento e o espaço de atuação de alguns setores constitui-se de diversas divisões territoriais, definidas por esses setores de acordo com suas demandas e especificidades. Objetivando estabelecer uma referência que norteie as políticas públicas e que garanta uma certa integração entre estas, houve uma pactuação entre as áreas, estabelecendo limites para definição do território de atuação.

A concepção do novo modelo teve como pressuposto a instalação de uma nova dinâmica de funcionamento que sinalizasse para a sociedade a revisão de várias estruturas, processos, procedimentos, entre outras coisas. Dessa forma, certamente está criada uma expectativa sobre a capacidade desse modelo em ser mais ágil ao responder aos desafios que estão colocados para a cidade e seu entorno. Representa, ainda, um desafio na adoção de práticas relativamente novas no enfrentamento das questões que mais afligem à população da capital.

A pesquisa de opinião quanti/quali realizada pelo Instituto Futura para subsidiar os trabalhos da Agenda Vitória 2008-2028, com os representantes do Conselho da Cidade, indica uma percepção de alguns desafios dentro do contexto metropolitano¹⁵ na qual se destaca a necessidade de enfrentamento das questões como mobilidade, ocupação e uso do solo, segurança, preservação ambiental. O enfrentamento dessas questões pressupõe ações que objetivam responder à pergunta sobre qual a cidade que queremos, em qual contexto estará inserida esta cidade e como serão realizadas as ações de articulações intermunicipais envolvendo o planejamento e a gestão permanentes em escalas regionais.

A superação de alguns desafios passa necessariamente por uma integração das Políticas Metropolitanas Consorciadas, as quais devem tentar superar os desafios quanto à competição entre os municípios da Região, em especial os quatro limítrofes (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica) e a substituição dessa competição por uma política de cooperação metropolitana, que envolva principalmente os temas transversais como meio ambiente, habitabilidade e mobilidade, com impactos diretos sobre a saúde, a economia e a qualidade de vida.

A competitividade entre os municípios de maior população não deve ser trabalhada de forma predatória e sim como um fator positivo que está favorecido por algumas mudanças já ocorridas como, por exemplo, os mecanismos criados pela legislação federal para desestimular a guerra fiscal, tão criticada e utilizada como principal instrumento de atração de investimentos por uns em detrimento de outros.

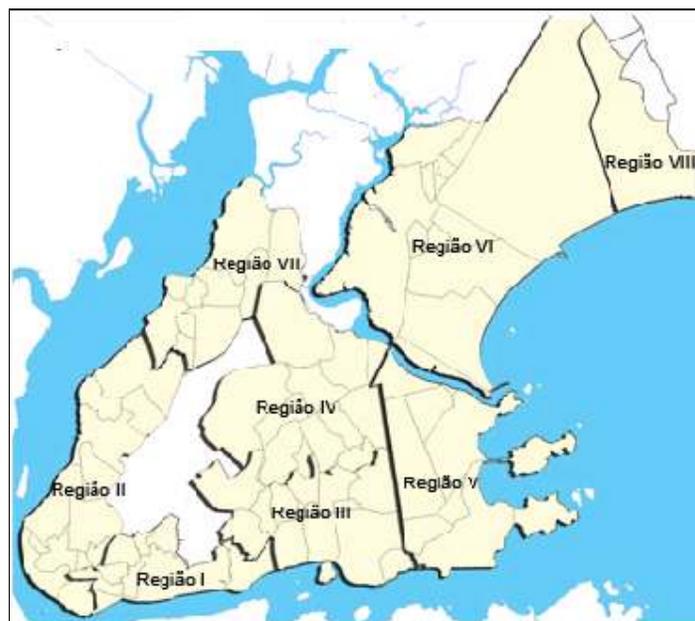
¹⁵ Pesquisa realizada pelo Instituto Futura com conselheiros da Agenda Vitória durante o mês de maio de 2008.

Atualmente os municípios da RMGV empreendem esforços para melhoria da gestão e atração de investimentos que possam garantir uma sustentabilidade das condições geradoras de emprego e renda, mas ainda existem fatores que criam dificuldades na proposição e desenvolvimento de políticas integradas. As dificuldades estão potencialmente agravadas pelas diferentes capacidades de geração de receitas próprias existentes entre esses municípios.

1.6 Descentralização da Prestação de Serviços e do Atendimento à População

A divisão do território em oito regiões, onde em cada uma está estrategicamente instalada uma Gerência Regional, representa a mais significativa forma de descentralização da prestação de serviços e está moldada há mais de uma década com pequenas modificações que não implicaram em transformações relevantes. Essa regionalização, entretanto, está estabelecida dentro de uma visão mais voltada para a execução de pequenas obras de manutenção de áreas de lazer, praças, etc.

Mapa 1. Regiões Administrativas do Município de Vitória



Fonte: www.vitoria.es.gov.br

As atribuições das Gerências Regionais estão relacionadas ao fornecimento de orientações aos municípios quanto ao acesso e a utilização

dos serviços sob a responsabilidade da Gerência sem se caracterizar como a estrutura definida em outras gestões quando atuavam como sub-prefeituras.

A administração municipal de Vitória nos últimos anos tem realizado avanços notáveis na consolidação do processo de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo. Isso implicou em investimentos 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, o processo de instrumentalização do planejamento da cidade, como o Orçamento Participativo que em sua essência deve estar voltado para pensar soluções para os problemas da cidade, ainda é pensado como instrumento de solução para os problemas dos bairros.

As opiniões sobre a necessidade de promover alterações no modelo de discussão dos problemas localizados no território, externadas por representantes da sociedade organizada e do poder público, indicam uma urgência nas ações direcionadas para o aperfeiçoamento e avanços dessa experiência. Destaca-se nesse cenário a opinião do prefeito municipal, no Seminário da Agenda Vitória, ao revelar que é “importante entender que o OP não pode virar o debate principal do bairro. O micro tem que ser feito, mas não resolve. O grande desafio é ter o olhar mais amplo, pensar o regional, mas sem abrir mão do problema local”.

A acessibilidade dos cidadãos aos serviços prestados e ampliação da participação na gestão, implica, ainda, na necessidade de difusão das informações que decorre do fato das cidades necessitarem de modelos de gestão inovadores que acompanhem as mudanças que a sociedade globalizada exige. A informação se torna um recurso estratégico cada vez mais importante para as prefeituras e, segundo Stoker apud Rezende & Frey (2005), governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente.

2. OS CANAIS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO E AS CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DA GESTÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS

A Constituição de 1988 inovou ao instituir o princípio da transparência e da participação popular, que foi reafirmado, posteriormente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 e, ampliou-se ainda mais com o Estatuto das Cidades, onde a gestão orçamentária participativa está prevista no art. 44. Essas garantias da gestão democrática da cidade significam, também, um passo importante para estabelecer aumento do controle social sobre o Estado.

O controle está dessa forma, garantido aos distintos atores coletivos como os movimentos sociais, a sociedade civil, as organizações civis, os grupos de interesses e redes. O debate será, então, conduzido através de uma linha de atuação desses atores onde estarão presentes os interesses particulares e gerais que definirão a motivação para ação, assim como entre inclusão política e autonomia no que diz respeito aos objetivos almejados. Segundo Genro (1997) nesse processo participativo há a necessidade de se criar uma esfera pública não-estatal, onde Estado e sociedade estabeleçam seus conceitos, seus consensos e gerem, a partir daí, decisões que combinem a legitimidade da representação política tradicional com a participação direta e voluntária da cidadania.

O debate sobre a forma de atuação dos agentes deve levar em consideração qual o papel que caberá a cada grupo representado e qual será a atuação do Estado. Sabe-se que as reformas implementadas durante os anos 1990 fundamentadas no discurso liberal, promoveram alterações estruturais objetivando a diminuição do tamanho do Estado, mas, não acarretaram esse resultado. O Estado, mesmo nos países onde o discurso que pregava a sua redução era mais difundido, como Inglaterra e Estados Unidos, aumentou de tamanho. Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial em 1997, portanto, no auge das reformas liberalizantes, revelou que "os gastos do Estado absorvem atualmente cerca de metade da receita total nos países industrializados e cerca de um quarto nos em desenvolvimento". A realidade, segundo alguns analistas é que o Estado aumentou porque aumentou a demanda por bens públicos.

O aumento observado na demanda por bens e serviços públicos se confirma pelos dados das cidades que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória, com tendência de ampliação. Assim, a cidade que se planeja em Vitória e em toda a Região Metropolitana, deve estar pautada pela viabilização dos espaços compartilhados de gestão participativa. Dessa forma, o exercício da cidadania uma vez inserido em todos os contextos onde se discutem as ações propostas para os próximos anos, requer que se desenvolvam políticas locais que possam integrar os diferentes setores, e articular os diversos atores e seus espaços de atuação.

A qualidade de vida deve pautar essas ações. Este ponto de vista garante a transversalidade do tema cidadania com os diversos temas como a saúde, condição básica para que cada cidadão possa ter a garantia mínima de desenvolvimento de suas potencialidades, que uma vez integradas com a educação, irão permitir um melhor aproveitamento escolar e a participação em atividades extra-curriculares esportivas e culturais.

O aproveitamento escolar é um elemento balizador dos resultados que virão a longo prazo e poderá interferir no grau de desigualdades sociais, tal como demonstram alguns trabalhos de pesquisa acadêmica, recentemente publicados, que utilizam como objeto de estudo sistemas de ensino e outros pertinentes a esta área. O economista Flávio Cunha, Phd pela Universidade de Chicago, atualmente professor assistente da Universidade da Pensilvânia, em sua tese de doutorado que faz parte de um projeto sobre as causas das desigualdades sociais enfrentadas pelas sociedades modernas, mostrou que, nos EUA, metade da desigualdade de renda está associada a fatores determinados antes dos 18 anos de idade.

O planejamento de longo prazo precisa ser compreendido como uma determinação de ordem legal e institucional e permitir a prática de ações integradas. Os instrumentos institucionalizados de participação como os Conselhos da Cidade são potenciais facilitadores das práticas de realização de políticas integradas. Seus representantes são portadores de conhecimentos a serem utilizados como recursos estratégicos.

Tabela 2. Relação dos Conselhos da Cidade de Vitória

ITEM	SECRETARIA	CONSELHO	LEI	DECRETO	CARÁTER
1	SEME	Conselho Municipal de Educação (COMEV)	Lei nº 7124/07 altera a Lei nº. 4.746/98	12.732/06 e 10.346/99	Normativo, consultivo e deliberativo
2	SEMSU	Conselho Municipal de Segurança Urbana (COMSU)	Lei nº. 6.902/07	-	Consultivo
3	GABINETE	Conselho Municipal do Turismo	Lei nº. 6.927/07 altera a lei nº. 4.291/95	13.366/07	Consultivo, Normativo e deliberativo
4		Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Vitória (COMDEV)	4.752/98	13.345/07	Consultivo
5	SEMCID	Conselho Municipal de Direitos Humanos	Lei nº 6.826/06	-	Deliberativo
6		Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	Lei nº 5.332/01 alterada pela lei nº. 5.930/03 e 6.825/06	11.738/03; 12.302/04 e 12.939/06	Resolutivas e propositivas
7		Conselho Municipal do Negro (CONEGRO)	Lei nº. 6.824/06	10.236/98	Consultivo e assessoramento
8		Conselho Municipal da Mulher (COMUM)	Lei nº. 4.405/97	-	Consultivo
9	SEMAS	Conselho Municipal do Idoso (COMID)	Lei nº. 6.944/07 revoga a Lei nº. 4.946/99	12.303/05 E 10.704/00	Deliberativo
10		Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (COMPED)	Lei nº. 6.823/ 06 revoga a lei nº. 3.975/93	-	Consultivo e assessoramento
11		Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (COMASV)	Lei nº. 6.811/06 revoga as leis 4.384/96 e 5.306/01	13.400/2007	Deliberativo
12		Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA)	Lei nº. 6.364/05	12.378/05	Consultivo
13		Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONCAV)	Lei nº. 3.751/91 modificada pela lei nº. 4.174/95	12.764/06	Deliberativo
14	SEMUS	Conselho Municipal de Saúde (CMS)	Lei nº. 6.606/06 revoga a lei nº. 6.247/04	12.325/05	Deliberativo e permanente
15	SEMC	Conselho Municipal de Cultura	Lei nº. 7.482/08	-	Consultivo, normativo e deliberativo
16	SEMESP	Conselho Municipal de Esportes	Lei nº. 4.332/96 e lei nº. 4.213/95	12.353/05	Consultivo, Normativo e deliberativo
17	SEMMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA)	3.625/1989	8.208/90; 13.350/07; 13.385/07 e 13.399/07	Consultivo, deliberativo e normativo
18	SEHAB	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS)	Lei nº. 6.591/06 altera a lei nº. 5.823/02	12.832/2006 e 12.856/06	Deliberativo
19	SETRAN	Conselho Municipal de Transportes e Trânsito (COMUTTRAN)	-	10.869/01 e 10.931/01	Consultivo e assessoramento
20	SEDEC	Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU)	6.705/06	13.395/07; 13.326/07 e 13.196/07	Consultivo
21	SETGER	Conselho Municipal do Trabalho	-	13.172/07 revoga 9.841/96	Deliberativo

Fonte: Conselhos Municipais

Uma recente reestruturação na composição e atribuições dos conselhos trouxe alterações que implicaram principalmente na ampliação da atuação e da responsabilidade compartilhada quando alguns passaram a associar ao caráter

consultivo a função deliberativa. Atualmente Vitória possui 21 conselhos e ainda existem três em reestruturação que são: Conselho de Cultura, Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vitória e o Conselho de Segurança Alimentar.

Portanto, é necessário evoluir e qualificar a atuação dos diversos atores e ampliar os debates sobre a quem caberá a promoção dessa melhoria, se ao setor público ou não, mas, é imprescindível reconhecer as potencialidades que tem todo o conhecimento disponível na sociedade e utilizá-lo em benefício da melhoria do desempenho da gestão administrativa e da democratização dos processos decisórios locais.

3. CENÁRIOS

NOVO MODELO DE GESTÃO		
O DIAGNÓSTICO	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2
A gestão iniciada em 2005 definiu como uma das principais metas, a retomada de um processo de gestão participativa, sem esquecer a necessidade de reconhecer as transformações por que passa permanentemente a sociedade e todos os aspectos que implicam a sua relação com o Estado.	A administração municipal de Vitória nos últimos anos tem realizado avanços na consolidação do processo de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo. Isso implicou em investimentos 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, o processo de instrumentalização do planejamento da cidade, como o Orçamento Participativo que em sua essência deve estar voltado para pensar soluções para os problemas da cidade, ainda é pensado como instrumento de solução para os problemas dos bairros.	Aumenta a acessibilidade dos cidadãos aos serviços prestados e amplia-se a participação na gestão. A difusão das informações acompanha as mudanças que a sociedade globalizada exige, com a utilização de recursos tecnológicos. A informação se torna um recurso estratégico no gerenciamento com o emprego de novas tecnologias cada vez mais importantes para a prefeitura onde governar tornou-se um processo interativo. Ocorre um maior investimento no capital humano, que propicia novas formas de valorização do servidor objetivando que o conhecimento individual seja agregado ao conhecimento coletivo. O conhecimento é utilizado como recurso estratégico na perspectiva da nova gestão, tornando-se mais produtivo.

GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS		
O DIAGNÓSTICO	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2
<p>A origem das receitas reflete a predominância de atividades ligadas ao ramo industrial: mineração e siderurgia, complementada pela construção civil, metal-mecânico, material elétrico e de comunicação, indústrias de reparos e as indústrias tradicionais de vestuário, calçados e alimentícia. Nas últimas décadas, o setor terciário, se consolidou por meio da expansão de atividades econômicas em especial nos serviços privados de comércio exterior, no setor de agronegócios e na prestação de serviços públicos considerados de melhor qualidade em relação às demais localidades do Estado.</p>	<p>O crescimento do setor de serviços continua sendo superado pelo crescimento registrado no setor industrial enquanto a administração pública reduz sua participação relativa nesse quadro. O município tem a maior participação relativa na contribuição do crescimento do PIB estadual, aproximando-se de 50%.</p> <p>Apesar de obter um desempenho primoroso das finanças municipais a desigualdade social está muito presente na Região Metropolitana na qual a capital está inserida. Mesmo representando a maior receita entre todos os municípios do estado, as despesas estão muito concentradas nos gastos com a manutenção da máquina, em especial com a folha de pessoal e com os serviços terceirizados, como a limpeza urbana.</p>	<p>A composição do valor adicionado municipal mostra que a economia da capital apresenta um crescimento no setor de serviços acima dos 30%, registrados em anos anteriores, seguido pela indústria que se manterá na mesma faixa. A participação do setor de serviços mais especializados com emprego de tecnologia da informação na economia local se amplia refletindo-se em um aumento na capacidade de arrecadação própria em especial do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Atenção especial para as estratégias de diversificação econômica da capital antes tão dependente do desempenho do comércio internacional de <i>commodities</i>, por produtos e serviços de maior valor agregado.</p> <p>A administração municipal amplia em 20% a sua capacidade de investimentos feitos através de recursos diretos com a aplicação em programas que objetivam superar os problemas de mobilidade urbana, insuficiência de equipamentos sociais e maior controle ambiental.</p>

GESTÃO DAS POLÍTICAS METROPOLITANAS INTEGRADAS

O DIAGNÓSTICO	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2
<p>A gestão municipal em Vitória tem sido orientada por um modelo que vem se estruturando a partir de alguns desafios postos inicialmente pela atual equipe e que buscam responder à seguinte pergunta: como desenvolver e implementar e manter um modelo de gestão para o setor público que seja político, técnico, integrado, provocativo, educativo, participativo e com liderança e que garanta níveis cada vez maiores de eficácia nas ações do governo?</p> <p>Do ponto de vista da gestão do território circunscrito ao município, percebe-se alguns avanços, na medida em que o modelo adotado permitiu uma maior integração entre alguns setores.</p>	<p>A integração das Políticas Metropolitanas ainda se dá de maneira muito tímida dificultada pela competição entre os municípios da Região, em especial os quatro limítrofes com a capital (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica) onde se pode observar alguns resquícios da antiga guerra fiscal e dificuldades na pactuação quanto aos aportes financeiros necessários para desenvolvimento de projetos integrados.</p>	<p>Ocorre uma superação dos desafios que abrangem toda a Região Metropolitana através de operações consorciadas e da definição de uma política de cooperação metropolitana, que envolve os temas transversais como meio ambiente, habitabilidade e mobilidade, com impactos diretos sobre a saúde, a economia e a qualidade de vida. Observa-se, ainda, uma evolução na qualificação da atuação dos diversos atores e ampliação dos debates sobre a quem cabe a promoção das melhorias necessárias, se ao setor público ou não, mas sempre considerando-se como imprescindível o conhecimento que este setor detém o qual uma vez associado ao conhecimento disponível na sociedade está sendo utilizado em benefício da melhoria do desempenho da gestão administrativa e da democratização dos processos decisórios a nível local e metropolitano.</p>

4) ESTRATÉGIA

Avançar no processo de modernização da administração implementando e avaliando permanentemente os novos instrumentos de gestão municipal.

Investir na mobilização produtiva e na governança do território viabilizando a construção de estratégias de coesão social e econômica que sejam capazes de agir sobre a dinâmica local e aproveitar melhor os seus recursos.

Apoiar a promoção dos processos de gestão compartilhada no espaço metropolitano e implementar ações voltadas ao estabelecimento de parcerias com o Estado e os demais municípios, através da formalização de consórcios públicos, convênios de cooperação e o desenvolvimento de ações setoriais integradas.

5) DIRETRIZES E PROGRAMAS GERAIS

DIRETRIZ 1

Dar continuidade ao processo de modernização da administração municipal garantindo a continuidade e avaliação permanente da implementação do novo modelo de gestão.

Programa 1.1 – Capacitação permanente dos quadros técnicos, administrativos e gerenciais.

Objetivo: ações articuladas de capacitação dos servidores com programas específicos de educação permanente voltados para as diversas especialidades visando a melhoria na qualidade dos serviços e desempenho geral da máquina administrativa.

Meta: atingir a ampla maioria dos servidores efetivos e temporários.

Indicadores: dados quantitativos de pessoal treinado, dados qualitativos da mudança na qualidade dos serviços prestados.

Instrumentos: cursos promovidos pela Escola de Governo, Bolsas e incentivos para o aperfeiçoamento profissional.

Público alvo: servidores públicos da PMV.

Programa 1.2 – Incrementar a utilização da Tecnologia da Informação

Objetivo: Viabilizar uma melhoria na comunicação interna via intranet e sistematizar informações de modo a forma banco de dados organizados sobre as diversas ações da administração possibilitando o seu acompanhamento e avaliação.

Meta: ampliar o acesso aos recursos da intranet e demais recursos de TI para todos os setores da administração

Indicadores: quantidade de áreas e setores administrativos atingidos pela ação e mudança aferidas na agilização dos procedimentos de comunicação e decisão.

Instrumentos: infra-estrutura de comunicação e rede de dados e cursos de treinamento e capacitação para a utilização dos recursos de TI.

Público alvo: servidores públicos da PMV

Programa 1.3 – Melhoria dos Instrumentos de Gestão Compartilhada

Objetivo: Ampliar a capacidade de comunicação e compartilhamento na formulação e implementação das ações no âmbito da administração.

Meta: Integrar a atuação dos diversos setores da administração municipal, investir no aperfeiçoamento e fortalecimento dos Comitês Gestores, das Câmaras Territoriais e do próprio Orçamento Participativo.

Indicadores: quantidade de setores e atores sociais envolvidos e agilização no processo de tomada de decisão e efetividade das ações desenvolvidas.

Instrumentos: consolidação de instância administrativa incumbida da articulação das ações desenvolvidas pelos diversos setores da administração (gestão estratégica)

Público alvo: servidores públicos da PMV e sociedade organizada.

REFERÊNCIAS

AEQUUS Consultoria – *Economia e Finanças de Vitória*. Junho de 2008

BRASIL – Constituição Federal de 1988 – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. ;Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações, 8ª. Edição, São Paulo:Editora Atlas, 2004

DE PAULA, A. P. P. Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204p.

REZENDE, D. A.; FREY, K. Administração Estratégica e Governança Eletrônica Na Gestão Urbana eGesta – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios - ISSN v. 1, n. 1, abr.-jun./2005, p. 51-59
<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/>

Ferreira, M. K. B. As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas. www.faac.unesp.br/publicacoes/anais/comunicacao/textos acessado em 01 de junho de 2008 às 22h23minh

GENRO, T. Combinar Democracia Direta e Democracia Representativa. Desafios do Governo Local. O modo petista de governar. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 14-31.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Gestão do Conhecimento na administração pública. Brasília: 2005.

JUND, Sérgio – Administração, Orçamento e Contabilidade Pública: Teoria e Questões – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

LEI Nº. 4399 Dispõe sobre a Instituição do Sistema de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória.

Lei Nº. 6529-05 Dispõe sobre estrutura organizacional da PMV.

MARQUES Jr., L. S.; OLIVEIRA, C.A.; JACINTO, P.A. O Papel da Política Fiscal Local no Crescimento Econômico de Cidades – Uma Evidência Empírica para o Brasil. www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A131.pdf, acessado em 30 de abril de 2008, às 17:54h

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Revisão do Plano Diretor Urbano do Município de Vitória Relatório da Leitura Técnica – Território. 2003.

Vitória do Futuro. www.vitoria.es.gov.br Acessado em 05/05/2008 às 15:00 hs