Brunno Costa do Nascimento Silva
Maria do Livramento Miranda Clementino

A participação social na gestão metropolitana

a experiência da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES à luz do Estatuto da Metrópole

Resumo

O Estatuto da Metrópole (EM) determinou a obrigatoriedade da participação social por meio do estabelecimento de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade no processo de elaboração do instrumento de gestão mais relevante do EM: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi a primeira do país a finalizar e aprovar em formato de lei o PDUI. O estudo objetiva analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do EM, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da região. Foi efetuada pesquisa bibliográfica e documental, que foi complementada com a realização de entrevistas com os atores locais. Destaca-se que a participação foi fortemente trabalhada dada a necessidade normativa de inclusão da sociedade civil ao processo. Todavia, ainda se faz necessário fortalecer a instância participativa e ampliar os canais de participação da RMGV.

PDUI | Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória | Gestão metropolitana | Desenho institucional

Abstract

The Statute of the Metropolis (EM) determined the obligation of social participation through the establishment of a deliberative collegiate instance with representation of society and in the process of elaboration of the most relevant management instrument of the EM: the Integrated Urban Development Plan (PDUI). The Metropolitan Region of Grande Vitória (RMGV) was the first in the country to finalize and approve the PDUI in law. The study aims to analyze the participation of social actors in the metropolitan management of the RMGV in the light of EM, especially from the process of preparing the region's PDUI. Bibliographic and documentary research was carried out, which was complemented by interviews with local actors. It is noteworthy that participation was heavily worked on given the normative need to include civil society in the process. However, it is still necessary to strengthen the participatory instance and expand the RMGV's participation channels.

PDUI | Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória | Metropolitan management | Institutional design

INTRODUÇÃO[1]

Após quatro décadas da criação das nove primeiras regiões metropolitanas (RMs) pela União, nos anos 1970[2], o reconhecimento das RMs como unidades territoriais de planejamento e gestão no Brasil alcançou o seu ápice em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole (EM) por meio da Lei Federal n° 13.089, de 12 de janeiro do referido ano. O EM estabeleceu diretrizes gerais para a questão metropolitana, a exemplo da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento norteador para gestão das RMs e da criação de uma estrutura básica de governança interfederativa. Em ambas as determinações foi considerada a obrigatoriedade da inserção dos atores sociais nos processos decisórios.

Quanto à elaboração do PDUI, aos entes estaduais foi incumbida a responsabilidade de elaborar o Plano, no prazo de três anos após a promulgação do EM, devendo os gestores estaduais levar em consideração a participação social na construção do instrumento, com o intuito de tornar a sociedade coprodutora das políticas públicas no âmbito metropolitano, tendo em vista a baixa participação desse segmento nas esferas de decisão. Aos entes municipais, por sua vez, foi determinado, segundo a legislação, a compatibilização dos Planos Diretores (PDs) ao PDUI com o propósito de promover o planejamento regional (BONIZZATO; MOULIN, 2018). Para que tais medidas fossem cumpridas em sua totalidade, o EM apresentava, naquele momento, uma cláusula de sanção por improbidade administrativa aos gestores públicos que deixassem de cumprir com o que estava exposto na legislação.

No tocante à criação de estrutura básica de governança interfederativa, o EM determinou no artigo 8° (BRASIL, 2015, p. 4) a concepção de: a) uma "instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas" para exercer um papel estratégico nas RMs; b) uma "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil" com o objetivo de ser um ambiente de discussão e deliberação acerca das pautas das RMs, abarcando a pluralidade de atores (governamentais e sociais); c) uma "organização pública com funções técnico-consultivas" como órgão público mais temático e multidisciplinar, com o intuito de fomentar estudos para as demais instâncias; e d) um "sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas" para sustentar financeiramente as RMs.

Buscando alcançar o estabelecido pela Lei Federal n° 13.089/2015, os gestores responsáveis pela administração da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo (ES), finalizaram e aprovaram (em formato de lei) o PDUI no prazo indicado pelo Estatuto da Metrópole (COSTA *et al.*, 2018)[3].

Nesse sentido, o estudo objetiva analisar a participação dos atores sociais na gestão metropolitana da RMGV à luz do EM, sobretudo a partir do processo de elaboração do PDUI da região. Em termos metodológicos, foi efetuada pesquisa bibliográfica e documental, que foi complementada com a realização de sete entrevistas, no ano de 2019, com os atores locais da região que estiveram presentes no processo de elaboração do PDUI, sendo: cinco entrevistas com os atores governamentais (então presidente do Conselho Metropolitano da RMGV e grupo de coordenadores do Plano)[4] e duas entrevistas com os atores sociais[5].

Quanto à estrutura, este estudo se encontra sistematizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três seções. A primeira delas incide sobre uma revisão da literatura acerca da participação social no âmbito metropolitano, destacando quais fatores favorecem e impedem a realização desse tipo de participação. A segunda traz um panorama do arranjo institucional da RMGV. Já a terceira seção recai sobre os resultados da pesquisa a respeito da inserção dos atores sociais no processo de elaboração do PDUI da RMGV.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) através do Projeto de Pesquisa "Governança Metropolitana: subsídios à integração da Região Metropolitana de Natal" (PVC14077-2017).

2 A Lei Complementar Federal (LCF) n° 14, de 08 de junho de 1973, e a LCF n° 01, de 20 de janeiro de 1974, instituíram as primeiras RMs do Estado brasileiro durante o Regime Ditatorial Militar. A primeira Lei determinou a criação das 8 primeiras RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém). A segunda, por sua vez, instituiu a última Região Metropolitana definida pela União: a do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara.

3 O estudo realizado por Costa *et al.* (2018) foi desenvolvido no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mais especificamente no Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

4 Foram entrevistados: a então presidenta do Conselho Metropolitano e diretora presidenta do Instituto Jones dos Santos Neves, em 22 de novembro; o coordenador da Mobilização Social, em 26 de junho; o coordenador da Governança Metropolitana, em 27 de junho; a coordenadora técnica, em 03 de julho; e a coordenadora-geral, em 04 de julho.

5 Foram entrevistados: o presidente da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), em 25 de junho; e um representante da Famopes, em 27 de junho.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO METROPOLITANA

Nos últimos 30 anos, o processo de planejamento no Brasil foi fortemente marcado pela presença dos segmentos da sociedade civil e da população nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo no tocante ao campo das políticas urbanas com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), no qual os governos passados (gestão Lula e gestão Dilma Rousseff) adotaram um *modus operandi* de governar baseado no diálogo continuum com os mais diversos atores sociais (CLEMENTINO, 2018).

Essa forma de planejamento foi priorizada em razão da necessidade de fortalecer o caráter democrático do Estado brasileiro e de seguir as diretrizes gerais da Carta Magna de 1988, do ponto de vista jurídico, uma vez que Constituição Federal determinou a inserção dos atores sociais como fundamental para tornar esse segmento coprodutor das políticas públicas. Essa visão se aproxima do que foi apresentado por Dagnino (2002): a sociedade demandando do poder público espaços para participar da formulação das políticas públicas nas mais diversas instâncias de poder.

Essa lógica de participação, conforme apontado por Avritzer (2007), está diretamente ligada ao viés institucional, o qual, segundo o autor (2007), apresenta que a inserção da sociedade na gestão pública se dá através de instâncias institucionalizadas, possibilitando tanto o planejamento quanto a deliberação sobre as políticas públicas formuladas. Almeida e Cunha (2011) destacam que essas instâncias institucionalizadas são criadas e apresentam como principais atores responsáveis os governos. Ainda de acordo com Almeida e Cunha (2011), para que a incorporação da sociedade ocorra efetivamente, é essencial que os governos partilhem a tomada de decisão e recursos.

No que toca à gestão metropolitana, especificamente, as instâncias de decisão criadas na década de 1970 não contemplavam a inserção dos atores sociais, uma vez que o governo ditatorial militar não desejava (DIAS, 2005). A legislação da época (LCFs nº 14/1973 e nº 20/1974) havia determinado a criação de dois tipos de conselho: um deliberativo, que seria presidido pelo Poder Executivo estadual — através da indicação do Executivo Federal —, e a maior parte de seus componentes era oriunda dessa esfera governamental; e um consultivo, que, por outro lado, seria representado por membros do Poder Executivo municipal. Contudo, essa instância não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas sugerir alternativas, como afirmado por Dias (2005).

Somente com a redemocratização do país, na década de 1980[6], foi possível inserir a sociedade nos processos decisórios das RMs. No entanto, como observaram Costa e Tsukumo (2013), na década de 2010, 80% das RMs possuíam uma instância deliberativa (conselho), entretanto, somente 33% delas previam a inserção de representantes da sociedade civil nesses espaços.

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) buscou garantir em seu texto a obrigatoriedade da participação social como uma forma de promover o envolvimento dos atores sociais nas instâncias de discussão e deliberação (conselhos metropolitanos) sobre os principais obstáculos e desafios presentes nas RMs, bem como nos espaços de monitoramento e acompanhamento das políticas governamentais visando, portanto, à legitimação dessas políticas tanto na fase de elaboração (PDUI) quanto de implementação.

Apesar da atual legislação determinar a participação da sociedade na gestão metropolitana, a situação exposta por Costa e Tsukumo (2013) ainda permanece. Em uma nova pesquisa, Costa (2019) relata que o Brasil se consolidou enquanto um país metropolitano, no entanto, ainda apresenta um déficit quanto à incorporação dos atores sociais nos espaços de deliberação.

Tal situação foi agravada, sobretudo, com a retirada da cláusula de improbidade administrativa dos gestores públicos, que não serão mais responsabilizados pela ausência — elaboração — do PDUI, promovida durante a gestão de Michel Temer, e com extinção do Ministério das Cidades por meio da Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019, realizada pela gestão de Jair Bolsonaro.

Desse modo, identificar as condicionantes que favorecem e impedem a realização da inserção da sociedade é essencial para compreender como ocorre a participação social na gestão metropolitana. A subseção que segue apresenta essa discussão.

A participação social na gestão metropolitana: condicionantes que favorecem e impedem

Santos (2018), ao identificar possíveis incentivos a serem ofertados pelos entes governamentais (estaduais e municipais), aborda que a forma como a sociedade e a população participam do processo de gestão influenciará na construção ou não da cidada-

6 A função de criar e gestar as RMs passou a ser de responsabilidade dos estados com a Constituição de 1988.

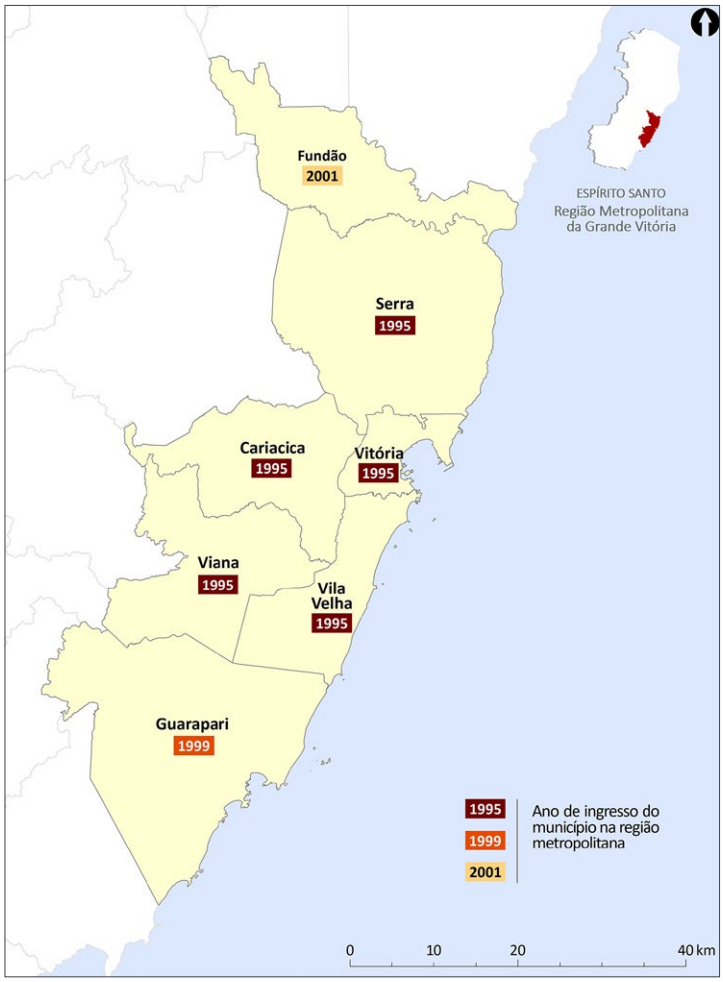
nia metropolitana. Para tanto, Santos (2018) argumenta que a criação da cidadania metropolitana vai depender de: a) esclarecimentos por parte dos atores governamentais aos atores sociais do que está sendo discutido; b) incentivo ao debate; e c) fortalecimento das instâncias participativas dos residentes das RMs.

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

Ao se tratar da construção de planos metropolitanos, a exemplo do PDUI, Clementino (2018) corrobora com o pensamento delineado por Rojas (2008) e Santos (2018), ao evidenciar a necessidade de assegurar tanto a ampla mobilização quanto a acentuada participação dos atores sociais nas esferas de negociação e tomada de decisão.

A despeito da importância da inserção dos atores não governamentais na gestão metropolitana, alguns fatores são responsáveis pelo seu impedimento. Azevedo e Guia (2015), ao discutir o tema, lembram que o processo de inclusão da sociedade não é algo simples de se realizar dada a dificuldade de mobilização social que é, muitas vezes, identificada como complexa. Além disso, destacam que os mecanismos de participação social, apesar da ênfase que receberam, não foram suficientes para garantir a gestão efetiva das RMs. De modo similar, Clementino e Almeida (2015) ressaltam essa dificuldade, ao acrescentarem que os impasses para integrar as necessidades da sociedade com as agendas de governo também se apresentam como um dos pilares que constrangem a participação. Frey (2012, p. 90) agrega a discussão, ao destacar o elemento da "preponderância da dimensão econômica". Como colocado por Frey (2012), a predominância dos atores do mercado nos fóruns de desenvolvimento regionais promove uma maior participação dos atores ligados a esse segmento nas esferas de decisão, tendo como resultado direto a redução de outros segmentos da sociedade civil e da população.

Como pode ser observado, a participação dos atores sociais depende de condicionantes para que seja realizada integralmente. Essas condicionantes vão desde a disposição da própria sociedade em participar, bem como dos arranjos institucionais delineados pelos governos para possibilitar a inclusão dos atores não governamentais nas instâncias de tomada de decisão.



Fonte: IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2020).

Mapa 1: Municípios da RMGV a partir do ano de instituição

A RMGV, anteriormente a publicação do EM, já contemplava em seu sistema de gestão uma instância deliberativa que inseria a sociedade civil nas discussões sobre a administração da região. Nesse sentido, a próxima seção traz um panorama do atual arranjo institucional da RMGV.

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DA RMGV

A RMGV foi instituída pela Lei Complementar (LC) nº 58, de 23 de fevereiro de 1995, com os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Naquele momento também foi prevista a criação do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), mas sem a inserção de representantes da

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
Comdevit	7 representantes do Poder Executivo estadual; 7 representantes do Poder Executivo municipal; 3 representantes da sociedade civil.	Aprovar proposta de instrumentos de planejamento; propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum; aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, termos de referência, plano de aplicação do Fumdevit, propostas relativas ao PPA, LDO e LOA; apreciar políticas públicas relativas à realização de obras; sugerir aos entes federativos a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto.
Fumdevit	2 representantes do Poder Executivo estadual; 2 representantes do Poder Executivo municipal; 1 representante da sociedade civil.	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre os entes federativos integrantes da RMGV.
IJSN	Servidores estaduais	Prestar assessoria técnica e administrativa; assistir os municípios metropolitanos; Propor serviços técnicos na RMGV e políticas gerais; diagnosticar a RMGV; apoiar tecnicamente estudos do Comdevit; aplicar os recursos financeiros; exercer outras atribuições delegadas pelo Conselho.
Cates	Técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos	Apresentar e debater proposições e projetos referentes às matérias específicas pelas quais foram criadas no Comdevit.
GE	Representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit	Alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do Comdevit.
GT	Técnicos de secretarias e órgãos estaduais; técnicos dos municípios da RMGV; e representantes da Famopes	Desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional.

Fonte: elaboração própria a partir das LCs n° 315/2005 e n° 325/2005 e Resolução do COMDEVIT n° 05/2007.

Quadro 1: Órgãos do arranjo institucional da RMGV

sociedade civil. Posteriormente, foi promulgada a LC nº 159, de 08 de julho de 1999, que inseriu o município de Guarapari na RMGV, mas que não alterou o desenho do CMGV. Somente com a LC nº 204, de 22 de junho de 2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que a sociedade passou a contar com dois assentos no conselho, mas que eram indicados pelo governo do ES. Além disso, a legislação inseriu o município de Fundão (último município inserido na região), como ilustrado no Mapa 01. Posteriormente, foram promulgadas as LCs nº 318 (em 18 de janeiro) e nº 325 (em 16 de junho) de 2005, que passaram a reger o sistema gestor da região.

No tocante ao aspecto físico-territorial, a RMGV ocupa uma área de 2.323,655 km2 (IBGE, 2019) do estado do ES (46.074,447 km2), o que representa, aproximadamente, 5% do território capixaba. Em termos demográficos, cerca de 2.006.486 de habitantes (IBGE, 2020) residem na RMGV, ou seja, 49,37% da população total do estado (4.064.052 habitantes).

Com relação à institucionalidade da região, as LCs nº 318/2005 e nº 325/2005 alteraram completamente o sistema de gestão. A LC nº 318/2005 trouxe três importantes transformações à região, sendo a primeira a exclusão do CMGV e a criação da nova instância de deliberação metropolitana: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), com a presença de três representantes da sociedade civil indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes).

A segunda transformação foi a autorização que o governo estadual recebeu de poder instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). O Fumdevit pode ser considerado um dos mais notáveis avanços na RMGV, em razão de preencher a lacuna que há muitos anos se encontrava em aberto na região: uma instância para tratar do financiamento dos projetos metropolitanos. A terceira e última importante transformação incidiu sobre a designação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) como órgão de apoio técnico e como Secretaria Executiva do Comdevit, para além de tornar operacional as atividades relativas à execução orçamentária do Fumdevit.

Além disso, foram criados, ainda, as Câmaras Temáticas Especiais (Cates) pela legislação citada e o Grupo Executivo (GE) e o Grupo Técnico (GT), através da Resolução do Comdevit nº 05, de 30 de maio de 2007. A LC nº 325/2005, por sua vez, vinculou o Comdevit à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). O Quadro 01 demonstra o atual arranjo metropolitano da RMGV e as atribui-

ções de cada órgão em linhas gerais.

O sistema gestor da RMGV, como vislumbrado, contempla a "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil" (BRASIL, 2015, p. 4) através do Comdevit, assim como preenche as demais lacunas delimitadas pela legislação federal. Esse ponto pode ser visto como um avanço, em razão da gestão da região já compartilhar, anteriormente à promulgação do EM, o poder decisório com os atores sociais. Apesar disso, cabe destacar que o desenho do conselho não contempla o mesmo número de assentos para os representantes da sociedade civil. Desse modo, não existe uma paridade quanto à participação dos representantes governamentais e sociais, uma vez que a sociedade civil, por meio da Famopes, só pode indicar três representantes, enquanto o governo do ES indica sete e os municípios participam com um representante cada, totalizando sete também.

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

PDUI DA RMGV: ATORES LOCAIS E A METODOLOGIA ADOTADA

Concebido em 07 de dezembro de 2017, através da LC nº 872, o PDUI da RMGV foi o primeiro do Brasil a ser instituído juridicamente como lei, cumprindo as exigências do EM. O PDUI da RMGV surgiu, como verificado nas entrevistas dos coordenadores do PDUI e da então presidente do Comdevit e IJSN, em um momento oportuno, tendo em vista que a promulgação da lei, em 2015, ocorreu em paralelo ao início de uma nova gestão estadual. Esse fator foi preponderante para que a pauta do EM e, por consequência, a elaboração do PDUI ingressassem na agenda governamental. Nas palavras da então presidente do Comdevit e IJSN na época de elaboração do PDUI: a agenda de governo para RMGV foi imediatamente preenchida com o surgimento do Estatuto da Metrópole [...] há de se pontuar, ainda, que a cláusula de improbidade administrativa também foi um ponto que chamou atenção do [então] Governador [...] (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

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

A partir desse acontecimento, foi iniciada uma ampla mobilização para elaborar o PDUI. Essa movimentação contou com a participação de todos os atores envolvidos no sistema gestor. Esse grupo, por sua vez, passou a discutir os objetivos e os principais entraves para elaboração do Plano no Comdevit. Ao entrar na agenda do conselho, a pauta de elaboração do PDUI ganhou força. Em função disso, foi criado um GT para definir quais seriam as funções públicas de interesse comum (FPICs) a serem trabalhadas no campo de elaboração do Plano.

Um outro ponto que merece destaque recai na contratação de pesquisadores e técnicos afins à área do planejamento urbano e regional. Essa contratação se deu mediante a celebração do Termo de Cooperação entre o IJSN e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do ES, que se concretizou a partir da concessão de bolsas de pesquisa para desenvolver o projeto estratégico do PDUI. Essa atividade foi coordenada pelos atores técnicos da gestão estadual e constituída no IJSN, uma vez que o órgão já possuía expertise na produção de estudos e planos anteriores. Cabe ressaltar que esse direcionamento de elaboração do Plano, por meio de convênio, foi um encaminhamento posto pelo GE e GT.

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

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

Como pode ser observado, a estrutura do IJSN, em virtude da experiência existente da produção de estudos e projetos anteriores, e a entrada da pauta metropolitana na agenda governamental do governo do ES — responsável pela coordenação da RMGV — foram a força motriz para se iniciar a elaboração do PDUI. No entanto, sua continuidade de forma efetiva com os demais atores (governamentais municipais e sociais) só foi possível graças à mudança realizada na presidência do Comdevit. No período anterior à elaboração do PDUI, o Comdevit era presidido por secretários estaduais. Isso, por vezes, gerava inúmeros impasses para integração das ações e das agendas (local e metropolitana).

O governo estadual, conhecendo os entraves existentes, decidiu agir transferindo a presidência do conselho para o IJSN, por meio do Decreto nº 4069/2017, com vistas a evitar o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto. A análise da entrevista com a então presidente do Comdevit e IJSN indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do Plano:

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

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

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

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

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

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

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

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

se sentido, o coordenador da Mobilização Social do PDUI ressaltou que

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

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

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

O representante da Famopes, na época de elaboração PDUI, corrobora com a fala do presidente da instituição, demonstrando como a gestão estadual estava aberta ao diálogo e disposta a tomar decisões em coletivo com a sociedade ao enfatizar que:

> a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI era muito comprometida, eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva, procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse, de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa, e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o Governo queria a aprovação no PDUI e, por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois muita gente ainda não consegue enxergar a importância de estar dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou aos meus alunos eu tento estimular isso neles, e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o Governo quer, atuar com a sociedade (REPRESENTANTE DA FAMOPES, 2019).

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

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

A construção do banco de dados, como apresentado pelo IJSN, foi realizada a partir do levanta-

mento de informações em *sites* oficiais de instituições públicas e privadas, nos quais foram identificados os representantes de cada organização e seus respectivos contatos. Desse modo, a cada passo e etapa da elaboração do PDUI, os atores da sociedade civil e população, bem como os atores governamentais, foram sendo notificados. Ainda, foram mapeadas 1.602 instituições ao longo do processo de elaboração do Plano. Esse mapeamento foi fulcral para conhecer a realidade da RMGV, uma vez que, ao envolver os atores comprometidos com a pauta metropolitana da região, os gestores governamentais, buscando garantir o suporte das lideranças, conseguiram a legitimação das políticas públicas executadas na fase de elaboração do PDUI.

A decisão governamental de atuar junto com a sociedade no processo de elaboração do PDUI pode ser mais bem compreendida ao se verificar as atividades promovidas pela equipe que ficou incumbida da mobilização social. Essas atividades tiveram como objetivo viabilizar e estimular a participação social nos processos de tomada de decisão, fortemente alicerçadas na premissa do planejamento participativo da RMGV. Essa premissa, por sua vez, reverberou-se na criação do Plano de Mobilização Social. Com relação ao quantitativo das atividades que foram realizadas, podem ser destacadas: 5 Reuniões de Sensibilização (com 143 participantes); 1 Seminário de Mobilização da Sociedade (com 134 participantes); 65 Reuniões Técnicas (das quais 17 foram realizadas com o GT do PDUI e 13 efetuadas com o GE); Oficinas Municipais (com envolvimento de 71 técnicos das 7 prefeituras metropolitanas); 6 Ciclos de Debates (132 participantes e 110 propostas oriundas de entidades empresariais, entidades de trabalhadores, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos populares e poder público); e 7 Audiências Públicas (uma em cada município metropolitano, com 724 participantes no total, 167 formulários entregues nas audiências contendo proposições e 108 contribuições verbais).

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

Santos (2018), ao problematizar os fatores que favorecem a participação, destaca três condicionantes. A primeira determina que os governos devem, antes de tudo, esclarecer o que está sendo pretendido alcançar, bem como tornar o mais claro possível o teor da discussão para os atores sociais. Em relação a esse ponto, houve o esclarecimento por parte dos atores governamentais aos atores sociais sobre a RMGV e a importância de elaborar o PDUI. Esse esclarecimento ocorreu mediante realização das Reuniões de Sensibilização; pela execução das técnicas participativas ("A Metrópole: do plano mental ao real" e "União das mentes pensantes") no Seminário de Mobilização da Sociedade; e pela realização de demais atividades, como oficinas e ciclo de debates (IJSN, 2018).

A segunda condicionante incide sobre o ato de incentivar o debate público com todos os envolvidos, de modo que os diversos segmentos da sociedade civil tenham voz e voto. Esse ponto também foi contemplado mediante a criação do plano de comunicação que objetivou impulsionar e incentivar a participação dos atores não governamentais no processo de elaboração do PDUI, o qual assegurou a transparência (de todos os atos e atividades) e legitimação do Plano. O plano de comunicação teve um caráter socioeducativo, como apresentado pelo coordenador da Governança Metropolitana do PDUI, a fim de promover um debate, de modo coerente, com as diretrizes do EM, sobretudo para ampliar a compreensão dos atores sociais — e mesmo dos atores governamentais dos municípios metropolitanos — sobre o que é ser um cidadão metropolitano. Nas palavras do entrevistado: "[...] o plano de comunicação foi muito importante para nós disseminarmos a ideia de ser metropolitano, de pensar para além do seu município, já que os problemas e as possíveis soluções são de teor regional e não local [...]" (COORDENADOR DA GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2019).

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

Para tanto, foram lançados materiais específicos que buscaram atender a ambos os eixos. Os lançamentos da logomarca do PDUI e do *slogan* "Planejando a Metrópole que queremos", somados à *hashtag* "#SouMetropolitano", foram ações cruciais para que a sociedade e os gestores públicos se integrassem ao processo, assim como incentivassem o início de uma "identidade metropolitana" na população da RMGV. Em relação à decisão pela cor azul, presente nos elementos gráficos, o objetivo foi, segundo os coorde-

nadores do PDUI, associar a elaboração do Plano ao logotipo do Comdevit — que possui a mesma tonalidade —, que é órgão responsável pela implementação do instrumento. Desse modo, a massificação do Comdevit, como uma instância deliberativa e de participação dos atores sociais, seria possibilitada na população metropolitana da RMGV.

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

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

A terceira e última condicionante, como colocado por Santos (2018), recai em tornar mais fortes as instâncias de participação social. No caso de elaboração do PDUI da RMGV, a condicionante foi atendida, uma vez que as audiências públicas, enquanto espaços de discussão, foram incentivadas pela Coordenação do PDUI. As audiências públicas, como exposto no EM, foram amplamente divulgadas, uma vez que essas atividades foram difundidas por diversos meios, a exemplo da expedição de ofícios, do envio de *e-mail* e mensagens instantâneas por aplicativo (WhatsApp). Os envios foram possibilitados mais facilmente devido às informações presentes no banco de dados, criado no início do processo de elaboração do PDUI, como relatado pelo coordenador da Mobilização Social. Além disso, também foram distribuídos com antecedência, presencialmente e virtualmente, filipetas, *cards* e *banners* digitais. Ademais, os espaços para realização das audiências ocorriam em lugares de fácil acesso à população local, tendo em vista que o objetivo era incentivar a participação da sociedade nessa instância.

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil foi destaque internacionalmente, nas últimas três décadas, diante do aumento de criação de espaços participativos e da ampla mobilização dos atores sociais pelo Estado para formulação das políticas públicas, em que a participação social se mostrou como um método de governo efetivo. No campo da gestão metropolitana, especificamente, foi notório o progresso através da promulgação do Estatuto da Metrópole, que determinou a inserção da sociedade civil nas instâncias de tomada de decisão.

Apesar disso, os cortes de recursos advindos do Governo Federal sob as gestões do então presidente Michel Temer (2016-2018) e do atual presidente da República, Jair Bolsonaro (2019 em diante), ameaçam todo o histórico de lutas e movimentos em prol da democratização das ações estatais, pois vêm impossibilitando que segmentos da sociedade civil participem efetivamente dos debates acerca dos rumos das regiões metropolitanas. A política fiscal de austeridade, adotada por ambos os governos, tem ampliado o enxugamento da máquina pública, a exemplo da extinção do Ministério das Cidades, que repercute negativamente nas esferas estaduais, uma vez que a ausência de direcionamento, por parte da União, agrava a desarticulação de políticas públicas no âmbito metropolitano no país.

Mesmo diante desse cenário de desmonte, os gestores que administram a RMGV conseguiram

avançar na implementação do estatuto, em virtude da estrutura básica de governança interfederativa que incluía a sociedade no processo deliberativo da região e na elaboração do PDUI dentro prazo estabelecido pela legislação federal. Nesse sentido, a RMGV pode ser considerada um caso de sucesso, quando comparado à situação das demais RMs brasileiras que não avançaram na implementação da lei (elaboração dos PDUIs — com aprovação no formato de lei — e a criação de uma estrutura básica de governança interfederativa envolvendo os atores sociais).

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

Ainda assim, restam alguns obstáculos e desafios a serem superados, como a não paridade de assentos entre os atores sociais e governamentais. Desse modo, faz-se necessário assegurar o mesmo número de representantes da sociedade civil e de atores governamentais na esfera deliberativa da RMGV, tendo em vista que não é possível ratificar nenhum processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas sem a participação igualitária dos atores sociais. Ou, então, redefinir o peso dos votos dos atores sociais, para que assim esse segmento possa atuar em igualdade com os gestores públicos.

Outro desafio posto ao planejamento metropolitano da RMGV é o de fortalecer a formação política dos atores sociais, com o objetivo de estabelecer uma cultura de participação e engajamento da sociedade nos debates e deliberações acerca das políticas públicas relacionadas na agenda governamental voltada à região, pois nem todos os cidadãos ainda se reconhecem como "cidadãos metropolitanos", como verificado na pesquisa. Nesse sentido, as instâncias já trabalhadas, para inserção dos atores sociais durante a elaboração do PDUI, devem ser fortalecidas e ampliadas, visando garantir um ambiente participativo e um diálogo mais contínuo. Além do *feedback* à sociedade das ações que foram incluídas no Plano, é imprescindível a criação de estratégias perenes de aproximação que possam superar a mera consulta, bem como preparar a sociedade para a futura revisão do instrumento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 7, p. 109-124.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da Autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BONIZZATO, L.; MOULIN, I. E. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. **Revista Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2538-2568, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015.

CLEMENTINO, M. L. M. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. (org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, 2018, v. 4, cap. 13, p. 367-389.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.

COSTA, M. A *et al*. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 1, p. 19-53.

COSTA, M. A. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 125-132, 2019.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. (org.). **40 anos**

de regiões metropolitanas no Brasil. 1 ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 1, cap. 1, p. 15-44.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

DIAS, F. A questão metropolitana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 14, p. 11-30, 2005.

FREY, K. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

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

SANTOS, M. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 2, p. 55-105.

SILVA, L. T.; LOUZADA, B. C. Limites e desafios no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, A. P.; FERREIRA, G. L.; FERREIRA, G. A.; LIRA, P. (org.). **Cidade e Metrópole**: coleção Arquitetura e Cidade (Volume 1). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. v. 1, cap. 13, p. 162-176. ■

Brunno Costa do Nascimento Silva é doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. É pesquisador, ainda, no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN). *brunno.cns@gmail.com*

Maria do Livramento Miranda Clementino é doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Mestra em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Sociologia e Política (Fundação José Augusto), Ciências Econômicas e Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é professora titular na UFRN, atuando no Instituto de Políticas Públicas (IPP) como Docente na Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. É coordenadora do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. *mlmclementino@gmail.com*