

Lucas Barata Wingler  
Eneida Maria Souza Mendonça

# Grande Vitória e gestão metropolitana

## percepções críticas e desafios à luz do Estatuto da Metrôpole

### Resumo

O estabelecimento das regiões metropolitanas (RM) brasileiras inicia-se em 1973 durante o Regime Militar, instituindo as oito primeiras regiões metropolitanas. São criados, então, marcos jurídicos que buscam normatizar e regular a produção e reprodução das cidades brasileiras, como o Estatuto das Cidades e o Estatuto da Metrôpole. Em 2018 o número de unidades territoriais que possuem o nível de Região Metropolitana já perfaz 73. Aplicando o foco na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o objetivo desse artigo é compreender o estabelecimento desta unidade territorial associado com seu processo de metropolização, culminando em uma análise sobre a estrutura de gestão metropolitana adotada, investigando uma possível consonância com o Estatuto da Metrôpole. Para tanto, a metodologia adotada foi a pesquisa em textos jurídicos relacionados, pareceres técnicos de órgãos estaduais e obras e dissertações acadêmicas.

Região Metropolitana da Grande Vitória

Gestão metropolitana

Estatuto da Metrôpole

### Abstract

The establishment of Brazilian metropolitan regions (RM) began in 1973 during the Military Dictatorship, establishing the first eight metropolitan regions. Thus, legal frameworks are created that seeks to regulate the production and reproduction of Brazilian cities, such as the Statute of Cities and the Statute of the Metropolis. In 2018 the number of territorial units that have the level of Metropolitan Region already amounts to 73. Applying the focus in the Greater Vitória Metropolitan Region (GVMR), the objective of this article is to understand the establishment of this territorial unit associated with its process of metropolization, culminating in an analysis of the metropolitan management structure adopted, investigating a possible consonance with the Metropolis Statute. For that, the methodology adopted was the research in related legal texts, technical opinions of state organs, and academic works and dissertations.

Greater Vitória Metropolitan Region

Metropolitan Management

Statute of the Metropolis

## INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei Complementar nº 14 de 1973 foram estabelecidas as primeiras oito regiões metropolitanas do país: as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e suas respectivas áreas de polarização direta. No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara. De acordo com Souza (2006, p. 30), a referida lei foi emitida pelo Ministério da Justiça, sendo este fato um indicativo de que o desenvolvimento da oficialização das RMs no Brasil nunca esteve em concordância com as reflexões sobre a política urbana brasileira e continua seguindo à margem das políticas territoriais. Segundo Moura et al. (2006, p. 129), o processo de criação das RMs no Brasil é dividido em duas fases. A primeira delas, na década de 1970, está envolvida pela política nacional de desenvolvimento urbano, alinhada à expansão da atividade industrial e, conseqüentemente, à consolidação das metrópoles como locais de excelência deste processo.

Por sua vez, a segunda fase inicia-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados federados a responsabilidade de criar e regular suas unidades regionais, podendo ser “regiões metropolitanas”, “aglomerações urbanas” ou “microrregiões”, sendo essas duas últimas outras categorias de organização regional que a CF 1988 admitiu. O modelo anterior era considerado autoritário, criando regiões, cujos estados não tinham poder legal para administrar. Ainda segundo esses autores, na primeira fase, o modelo proposto foi coordenado por órgãos metropolitanos criados em cada unidade regional que havia sido institucionalizada, e funcionou razoavelmente. Já na segunda fase, a municipalização das políticas e dos recursos dificultou a execução dos investimentos regionais, concomitante com a diminuição da importância daqueles órgãos metropolitanos criados, sendo alguns deles até extintos.

Em 2001, foi instaurado o Estatuto da Cidade, denominação oficial da lei 10.257 de julho daquele ano, que objetivou regulamentar os art. 182 e 183 que tratam sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, fundamentado nos seguintes princípios básicos: planejamento participativo e a função social da propriedade (BRASIL, 2001), representando um grande avanço na área, criando instrumentos de gerenciamento do espaço urbano, como o Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes ou conurbados e/ou pertencentes à áreas com potencial interesse específico. Ao produzir seu Plano Diretor, as gestões dos municípios que se enquadrassem nas características necessárias

tinham a possibilidade de exercer algumas prerrogativas específicas, como: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóvel; o direito de preempção (preferência da Prefeitura na escolha da compra de algum imóvel privado); o direito de outorga onerosa do direito de construir; o direito de alterar onerosamente o uso do solo e o direito de transferir o direito de construir.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de maio de 2003, possuindo, entre outras competências, a promoção de uma política de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, de subsídio à habitação popular, além do planejamento, regulação, normatização e controle da aplicação de recursos nas áreas supracitadas. Em janeiro de 2015, é promulgada a lei 13.089, denominada de Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes jurídicas para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) nas RMs e aglomerações urbanas criadas pelos estados e definindo critérios para ações envolvendo governanças interfederativas no desenvolvimento das cidades (BRASIL, 2015).

Entre os preceitos legais e reais, convém, portanto, entender os significados dos conceitos de “metrópole” e “metropolização”. *Metrópole* é caracterizada por Lencioni (2006, p. 45) como uma forma urbana de tamanho expressivo (quer relativo ao número de habitantes, quer em relação à sua extensão geográfica), que seja um nó significativo de redes de transporte, informação, cultura, consumo etc., com uma gama diversa de atividades econômicas (destacando-se a concentração de serviços de ordem superior) e um polo de alta emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação, consistindo num locus privilegiado de inovação no espaço. Por sua vez, temos a *metropolização*, que Lencioni (2006, p. 47) define como um processo socioespacial que “imprime ao espaço características metropolitanas; por exemplo, alta densidade, em termos relativos, de fluxos imateriais e frequentes e significativas relações com outras metrópoles [...]”.

É necessário compreender o processo de esvaziamento de conteúdo dos conceitos (principalmente do conceito de “região metropolitana”) causado pela “materialidade da faculdade constitucional de forma indiscriminada”. Dessa forma, ao legitimar uma denominação sem um desígnio bem delineado, este recorte perde o sentido, gerando uma embalagem sem conteúdo (OBSERVATÓRIO, 2004). Dessa forma, muitas áreas polarizadas por um município central, mas que experimentaram diferentes processos de ur-

banização com diferentes intensidades, foram enquadradas em uma única unidade regional. Percebe-se então uma falta de rigor analítico na categorização dessas áreas, cuja institucionalização dada nem sempre corresponde ao fato urbano categorizado, atendendo a uma determinação político-administrativa.

Deste ponto em diante, o foco se aplica na Região Metropolitana de Vitória/ES, produto de uma série de processos de adensamento industrial, que, por sua vez, foi resultado de uma política de investimentos em produção, os chamados “grandes projetos de impacto” da década de 1970 e início da de 1980, principalmente na capital e no município vizinho da Serra, gerando impactos sociais e econômicos em várias escalas (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FERRARI, 2005, p. 11).

## TRAJETÓRIA DA CONFORMAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DA CAPITAL CAPIXABA E DE SUA REGIÃO METROPOLITANA

Em setembro de 1551, devido aos intensos ataques dos nativos ao assentamento português buscando repelir o invasor europeu no atual município de Vila Velha (antiga capital da capitania do Espírito Santo), o donatário Vasco Fernandes Coutinho transferiu a administração da capitania para uma nova vila, e Vitória é fundada sob o nome de Vila Nova do Espírito Santo (ALMEIDA, 2009, p. 69).

Conforme Campos Júnior (1996, p. 63), a capitania passou por momentos de prosperidade durante os seus primeiros séculos, contando com a criação de três fazendas jesuítas, que produziam farinha de mandioca, hortaliças, gado e cana-de-açúcar. São fundados núcleos populacionais no norte e no sul, respectivamente: São Mateus (1764) e Itapemirim (1815). No século XVIII, porém, com a emergência da exploração de ouro na capitania vizinha de Minas Gerais, cuja produção era escoada pelo Rio de Janeiro, a capitania do Espírito Santo é politicamente obrigada a cumprir um papel de frente de defesa, impedindo, assim, a penetração estrangeira às áreas de extração aurífera, o que impossibilitou-a de se favorecer desse novo mercado (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 66), causando grandes prejuízos ao desenvolvimento econômico da capitania. Durante a primeira metade do século XIX, a configuração espacial da capitania do Espírito Santo era composta por três regiões produtivas movidas pelo trabalho compulsório: São Mateus (produzindo farinha de mandioca), Vitória (que havia sido elevada oficialmente à categoria de cidade em 1822, em conformidade com ALMEIDA, 2009, p.

70) e Itapemirim (que assim como a capital, produzia cana-de-açúcar).

Surge então uma crise no sistema produtivo escravista. Sobre este quadro, Campos Júnior (2002, p. 29) relata que por volta de 1850 começaram a surgir as dificuldades em se obter mão de obra escrava. Há um sucessivo agravamento da situação até que se culmine com a abolição do trabalho compulsório. Cada uma das restrições surgida contra a escravidão aumentava o preço por trabalhador escravizado, assinalando a proximidade do seu fim do sistema. Buscam-se, então, alternativas. Nesse sentido, surge a proposta para substituição do trabalho compulsório pelo imigrante europeu, mas mantendo o processo de exploração, contudo, em outras relações.

Com a transição do trabalho compulsório para o trabalho livre, uma nova lógica se estabelece: a política de colonização exercida em 1850 abre espaço para a ocupação das terras devolutas pelos imigrantes da agora Província do Espírito Santo, principalmente nas serras da região central. O objetivo era “elevar o contingente populacional, promover a ocupação territorial e expandir as potencialidades produtivas capixabas” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 76). A segunda metade do século XIX traz um

[...] novo marco na economia e sociedade espírito-santense. Do ponto de vista econômico, o eixo de estruturação passou a ser o da lavoura cafeeira voltada para exportação. No campo social, a mão de obra imigrante livre foi integrada e direcionada para o trabalho da lavoura cafeeira, fixada em colônias como Santa Izabel e Santa Leopoldina. Imigrantes alemães e suíços que começaram a chegar a partir de 1845, juntamente com os italianos, ingressos a partir de 1874, consolidaram o fluxo de migração a partir de 1880, passaram a contribuir de forma relevante para o quadro produtivo [...] (ALMEIDA, 2009, p. 72).

Segundo SIQUEIRA (1995:44, apud ALMEIDA, 2009, p. 72), “[...] os imigrantes localizaram-se principalmente no sul e centro da província formando colônias dedicadas à lavoura, principalmente ao plantio do café”, circunvizinhas a Vitória e sempre em pequenas propriedades de terra, o que se tornou característico da ocupação do território espírito-santense. Com efeito, o grande influxo de imigrantes ocupados na cafeicultura capixaba provocou um aumento significativo na atividade, tendo sua produção multiplicada quase por três entre 1872 e 1891 (CAMPOS JÚNIOR, 1996 p. 88). Percebe-se que nessa época não havia um sistema de transporte terrestre, portanto, as outras cidades da província se comunicavam por meio dos rios e do mar, como

consequência, o escoamento da produção se dava diretamente com o principal mercado do país, o Rio de Janeiro, sem que as mercadorias passassem por Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 90), adiando ainda mais sua constituição como centro polarizador de relações comerciais provinciais, ainda que seu comércio fosse feito diretamente com a Europa.

Campos Júnior (1996, p. 103) explica que:

[...] a cafeicultura desenvolvida na região central polarizada por Vitória não concentrou excedente, relativo à produção, que possibilitasse inversões em atividades especificamente urbanas. [...] ao contrário do ocorrido em São Paulo, o excedente gerado na produção cafeeira da região central do Espírito Santo foi concentrado na esfera da comercialização, proporcionando a acumulação das poucas firmas que exerciam essa atividade. Admitimos, também, que, como grande parte do comércio do café ficou controlado por firmas estrangeiras, e como na época, Vitória não oferecia oportunidades de investimentos, diferenciando-se assim da Capital federal e de São Paulo, seria natural que o excedente do café produzido em Santa Leopoldina ou na região central saísse do Espírito Santo.

Este mesmo autor ainda argumenta que, além da produção cafeeira capixaba ser pequena em termos nacionais, o excedente produzido não ficava no estado, logo, não era revertido em atividades que proporcionassem o crescimento urbano de Vitória, como o acúmulo e venda de lotes urbanos. Portanto, a administração estadual, como uma das principais agregadoras de excedente no Espírito Santo tornou-se promotor da urbanização da capital (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 121). À medida que se multiplicam as atividades comerciais por efeito da expansão da cafeicultura no estado no primeiro quinquênio da década de 1890, os preços do café elevam-se no mercado externo. Em virtude desse momento de prosperidade, as áreas mais baixas da cidade são aterradas para abrigarem as casas de comércio, reforçando o emergente caráter comercial da cidade.

Sobre a relação entre o caráter comercial da cidade nesse período e o seu desenvolvimento urbano, Campo Júnior (1996, p. 135) informa que:

Contudo, cabe lembrar que esse primeiro momento de prosperidade trazido pelo café provocou mudanças na organização do espaço da cidade conforme expusemos anteriormente. Mas as mudanças realçaram muito mais em função do tamanho da cidade do que propriamente pelo porte dos investimentos que se faziam. Isso significa dizer, também, que a forma de organização do espaço tomada pela cidade não chegou a viabilizar ativi-

dades econômicas típicas, surgidas em função dos efeitos da aglomeração urbana. A venda de lotes não constituía uma fonte de renda. [...] O fato de não ter havido aumento demográfico em Vitória não tornou a terra um bem escasso, requerido por seus habitantes.

Almeida (2009, p. 74) relata que foi durante a primeira administração do governador Muniz Freire (1892-1896) que as primeiras grandes transformações da estrutura urbana de Vitória se iniciaram. Segundo a autora, “os relatórios de governo, desse período, expressam a intenção daquele governante em transformar Vitória num centro, capaz de atrair negócios e pessoas, como forma de superar o isolamento da cidade e a sua conseqüente estagnação já vividos”. Nesse sentido, o ideal de “progresso” e “modernidade” que havia surgido nos primeiros anos da República era baseado no discurso higienista, que predominava no período e se voltava para a estruturação do espaço urbano. Alinhado com essa lógica, a administração estadual se encarrega, então, de implantar infraestrutura básica de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica, com o intuito de solucionar o cenário de ocupações irregulares e insalubridade pública que a capital apresentava. De acordo com Campos Júnior (2002, p. 61), “[...] a presença de uma elite na cidade a partir da República, atraída pela função político administrativa do governo, via-se ameaçada, requerendo ações de caráter sanitário dos governantes”.

Sobre três eixos se estruturava a proposta de modernização de Muniz Freire: a estruturação do Porto de Vitória, possibilitando o escoamento da produção e produzindo novas sociabilidades devido a afluência de pessoas e negócios; a construção de um ramal ferroviário ligando Cachoeiro de Itapemirim à capital do estado, buscando diminuir a ligação que Cachoeiro tinha com o Rio de Janeiro; e, por fim, a criação do Novo Arrabalde, objetivando ampliar os limites territoriais da ilha (ALMEIDA, 2009, p. 77). O planejamento do Projeto Novo Arrabalde de 1896 (de autoria do sanitarista Saturnino de Brito) consistia na extensão para a região litorânea leste, sendo necessária a execução de aterros consideráveis, aumentando a área da capital em aproximadamente seis vezes. Ou seja, em linhas gerais, o objetivo era “induzir a convergência do comércio do café para Vitória e todas as atividades a ele vinculadas e, complementarmente, adaptar a cidade à magnitude das suas novas funções comerciais, com a criação de uma nova área de expansão urbana [...]” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 154) e que ao longo dos anos foi dividida em lotes, comercializada e ocupada.



Apesar das medidas aplicadas para que houvesse melhoramentos na cidade, não foi percebido aumento na população no período, ocorrendo, contrariamente, uma diminuição de seu número, conforme afirma Campos Júnior (1996). A razão disso se explica pela alta valorização das atividades agrícolas ligadas ao café, ocasionando a permanência da maioria da população no campo. O processo de “modernização” da capital toma prosseguimento nas gestões de Jerônimo Monteiro (1908-1912), quando ocorre o primeiro aterro (dos muitos que a cidade vivenciaria) na área então conhecida como “Campinho”, que atualmente compreende o Parque Moscoso e suas imediações, e de Florentino Avidos (1924-1928), quando ocorre o alargamento de ruas do Centro, a construção da primeira ponte ligando a capital ao continente, que atualmente leva seu nome (também conhecida como “Cinco Pontes”), e o processo de aterramento prossegue (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 62).

Já em meados da década de 1950, a desvalorização do preço do café no mercado torna imprescindível diversificar a economia do estado para tirá-lo da crise em que se encontrava devido a grande dependência da cafeicultura. Após o processo de erradicação dos cafezais, criou-se as bases para a instalação dos chamados “grandes projetos” no início da década de 1970: a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Aracruz Celulose, Samarco e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), cenário que gerou relações e atividades mais complexas, inseriu a economia capixaba na lógica industrial-exportadora no mercado internacional e provocou um adensamento populacional devido a uma intensa migração campo-cidade, atraindo pessoas não só de outras partes do estado, mas também do leste de Minas Gerais e do sul da Bahia, modificando a estrutura socioespacial da capital e dos municípios vizinhos da Serra, Vila Velha e Cariacica.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO, PRODUÇÃO DE ESTRATÉGIAS E DESAFIOS NA GESTÃO METROPOLITANA DA RMGV

Partindo do adensamento populacional e das relações intra e interurbanas, é exposta uma lógica metropolitana, na qual Vitória, circundada por Serra, Cariacica e Vila Velha, fortalece ainda mais suas já estreitas relações em diversas instâncias, revelando, de início, uma centralidade. A própria configuração espacial da RMGV é atípica, em comparação a outras, devido a capital do estado ser uma ilha (com uma porção complementar de seu território assentada na parte conti-

mental norte) e rodeada por três municípios que são maiores e mais populosos. Segundo Almeida (2009, p. 88), por volta de 1976, a “região” de Vitória já apresentava características metropolitanas, em consonância com Lencioni (2006, p. 45), tornando-se necessária a ampliação do comércio, dos serviços, da moradia (campo pelo qual a Companhia de Habitação do Espírito Santo – COHAB – e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo – INOCOOPES – foram responsáveis) e de todas as atividades surgidas devido à diversificação da economia estadual, na qual os reflexos deram-se e ainda se dão, principalmente. Passos (2003, p. 11) argumenta que a Grande Vitória, “além de seu elevado grau de interação interna, passou a exercer grande influência sobre os demais municípios do estado e passou a ser o ponto de contato de maior importância entre a economia regional e a economia nacional, caracterizando-se como uma região metropolitana”.

Ainda segundo Almeida (2009, p. 86), a Grande Vitória “já existia antes de ser”, pois após três décadas de um intenso processo de crescimento urbano, apresentava um caráter metropolitano antes mesmo de ser institucionalizada, em fevereiro de 1995, por meio da lei complementar estadual nº 58, compreendendo os municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Vila Velha e Viana. Quatro anos depois, a lei complementar nº 159 de 1999 incorporou Guarapari à RMGV e, por fim, Fundão foi anexado em 2001 pela lei complementar nº 204 daquele ano, alcançando a configuração atual.

O processo de adensamento populacional produz, a partir da década de 1970, uma urbanização acelerada, criando vetores de ocupação periférica (como resultado do movimento migratório) e intensificação de formas de vulnerabilidade social, na medida em que a economia local não contava com condições de absorver completamente a força de trabalho recém-estabelecida e, em grande parte, de baixa qualificação. Posteriormente, a face da metropolização que acometeu a RMGV ocorreu sem ações de planejamento ou de governança efetivas acarretando com isso uma dissociação entre as dimensões social e econômica e resultando em fragilidades e deficiências que se tornaram gargalos estruturais, principalmente quanto ao uso do solo (IPEA, 2015, p. 19), permitindo a ocupação desordenada e em áreas de risco.

Nos últimos anos, a RMGV apresenta de forma geral um alto nível de integração de seus municípios à dinâmica da metropolização brasileira, concentrando quase a metade da população estadual (est. 1.910.101 hab. em 2015 de acordo com estimativa do IBGE) e 63,16% do PIB estadual em 2010, apresenta taxa de crescimento superior à média estadual

para o mesmo período (PDUI, 2017) e abriga quatro dos sete principais portos do Espírito Santo. Dentre as várias instituições criadas para atender, subvencionar e atrair investimentos para o setor industrial que havia sido estabelecido após a década de 1960, destacam-se o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias (FUNDAP) e o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES). Outra importante entidade criada, responsável pelo planejamento territorial do Espírito Santo, foi a Fundação Jones dos Santos Neves, constituída em 1975 e transformada em uma autarquia estadual ligada à Secretaria de Economia e Planejamento em 1980, passando a denominar-se Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Este participou da criação da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV), que implantou o TRANSCOL, importante sistema de ônibus municipais e intermunicipais que se configurou em um vetor de integração metropolitana a partir de 1984.

Em 2005 entrou em vigor o atual modelo de gestão da RMGV por meio da lei complementar nº 318. Em concordância com o art. 8 da lei federal 13.089, seus principais componentes são o COMDEVIT – Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória –, órgão deliberativo responsável pela construção, implantação e monitoramento da política de desenvolvimento metropolitano, formado pelos sete prefeitos dos municípios metropolitanos, sete representantes de pastas estaduais afins ao cumprimento das FPICs (Secretarias de Estado do Governo, Desenvolvimento, Economia e Planejamento, Transportes e Obras Públicas, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e três representantes da FAMOPES – Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Inc. I e II); o IJSN como órgão de assessoria técnico-consultiva (Inc. III) e o FUMDEVIT – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Inc. IV), juntamente com seu comitê gestor. Em 2009, o decreto nº 355-S vinculou o COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Governo, sendo seu presidente o responsável pela pasta. Já em 2017, o decreto nº 4069-R alterou o decreto anteriormente citado, transferindo a presidência do COMDEVIT para a Diretoria Presidencial do IJSN, e seu vice-presidente, um dos representantes do Executivo municipal, eleito pelos membros titulares do COMDEVIT.

Dentre os estudos e planos elaborados pelo Executivo estadual dos últimos vinte anos destacam-se o Estudo Integrado de Uso do Solo e Circulação Urbana (2009), o Plano Estratégico de Logística e de

Transportes do Espírito Santo (PELTES) (2009) e o Espírito Santo 2030 (2013).

Com a instituição do Estatuto da Metrópole por meio da lei federal 13.089 de 2015, percebe-se que a principal inovação foi sua fundamentação na governança interfederativa, conceituada como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, de acordo com o art. 3º (BRASIL, 2015). Já o art. 6º dispõe que esse tipo de gestão deve ser executada seguindo alguns princípios, sendo eles: I) prevalência do interesse comum sobre o local; II) compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III) autonomia dos entes da Federação; IV) observância das peculiaridades regionais e locais; V) gestão democrática da cidade, consoante os art. 43 a 45 da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI); efetividade no uso dos recursos públicos; e VII) busca do desenvolvimento sustentável.

Baseado nesses pressupostos foi estabelecido um conjunto de normas jurídicas direcionadas ao planejamento, gestão e execução das funções públicas que fossem pertinentes a mais de um município pertencentes a uma região metropolitana ou aglomeração urbana, sendo seu principal instrumento de ação o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). É importante também denotar que as disposições do Estatuto da Metrópole de forma alguma sobrepujam os condicionamentos previstos no Estatuto da Cidade. Pelo contrário; por exemplo, o § 3º do art. 10 daquela lei atesta que “nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana”, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa o gestor municipal. Além disto, o PDUI deve ser obrigatoriamente revisito a cada dez anos.

Em concordância com o art. 10 da lei federal nº 13.089, a administração estadual aprovou o PDUI da RMGV, nomeado “Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória” por meio da lei complementar nº 872 em 07 de dezembro de 2017 (pouco mais de um mês antes do fim do prazo de aprovação estabelecido em lei, 12 de janeiro de 2018, também sob incursão de crime de improbidade administrativa ao gestor estadual, caso o plano não fosse aprovado até a data limite). O plano é dividido em quatro eixos integradores com os seguintes subeixos: Ordenamento Territorial, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente e Áreas

de Riscos; e estabelece uma proposta de macrozoneamento da unidade territorial da RMGV formado por Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM).

Também em dezembro do mesmo ano foi publicado conjuntamente pelo COMDEVIT e pelo IJSN o Caderno de Final de Propostas e Encaminhamentos do PDUI da RMGV. Essa sistematização contém a seleção de 127 propostas conceituais e seis projetuais que abordam os eixos integradores do plano e as FPICs. Essas contribuições são o resultado da participação de cidadãos metropolitanos, representantes das administrações municipal e estadual ao longo de 2017.

As contribuições puderam ser realizadas de quatro maneiras: por meio da plataforma digital criada ([www.planometropolitano.es.gov.br](http://www.planometropolitano.es.gov.br)), do Ciclo de Debates (ocorridos em julho de 2017), das Audiências Públicas Municipais (entre agosto e setembro de 2017) e no Encontro Metropolitano (ocorrido em novembro de 2017), no qual foram validadas e posteriormente aprovadas pelo COMDEVIT no processo de elaboração do plano, em concordância com o art. 12, § 12º, Inc. I do Estatuto da Metrópole, que deixa expressa a obrigatoriedade da participação pública em todo o processo. Apesar de todas essas propostas terem sido elencadas e expostas na publicação em questão, apenas 67 obtiveram retorno da equipe técnica responsável pela elaboração do PDUI da RMGV na publicação final do Caderno de Propostas.

De acordo com Zanotelli (2010, p. 03), no caso da RMGV, a estrutura que cuida das questões de planejamento metropolitano é puramente teórica sendo tutelada pelo governo do estado do Espírito Santo, colocando o interesse econômico acima do interesse público, efetuando decisões fragmentadas e um vazio político e institucional. Ainda de acordo com o autor, a cooperação entre os municípios da Grande Vitória é quase inexistente, mesmo no que diz respeito a projetos de interesse comum, como saneamento e transporte público, estando esses serviços submetidos à égide do governo estadual. Além deste autor, Noé (2008, p. 31) corrobora a falta de articulação nas ações dos municípios da Grande Vitória. Desta forma, os tópicos que merecem uma análise integrada das instâncias públicas permanecem isolados e restritos aos próprios municípios, sem perspectiva de cooperação intermunicipal ou entre o poder público e a iniciativa privada, permanecendo incapazes de elaborar medidas de desenvolvimento holístico e sem priorizar o comum.

Assim, a RMGV apresenta situações-problema comuns a outras regiões metropolitanas e que devem ser observadas e trabalhadas numa visão sistêmica, como: falta de maior integração do transporte pú-

blico entre os “bairros de moradia e lugares de trabalho”, o que constitui um obstáculo principalmente para as classes com menor poder aquisitivo; utilização predominante de automóveis particulares em detrimento do uso de transporte público; não utilização de modais mais pesados de transporte público (trens e metrô); rede de saneamento e coleta de lixo residencial insuficiente e não adequada, gerando lixões e aterros sanitários, causando consequências ambientais graves; e aumento da segregação e fragmentação urbanas (ZANOTELLI, 2010).

De acordo com Venerano (2014, p. 341):

A concentração em grande quantidade de pessoas, serviços e rendas num determinado espaço, ou seja, a metropolização, é resultado do acelerado processo de urbanização desenvolvido em todos os continentes, demandando amplos e complexos estudos na construção do sistema metropolitano de gestão.

Segundo o Relatório de Pesquisa sobre Governança Metropolitana da Grande Vitória realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e publicado em 2015, o arranjo gestor da RMGV pode ser considerado adequado do ponto de vista da governança metropolitana. Contudo, quando se analisa as políticas públicas adotadas nesta RM em vista das FPICs, confrontando-as com a realidade dos campos da saúde, segurança e transporte públicos e educação, é possível perceber que apenas um “bom” desenho institucional não garante a qualidade e efetividade na governança metropolitana” (IPEA, 2015, p. 15).

## CONCLUSÃO

Em vista do panorama apresentado no decorrer do artigo, é possível entender que vários processos complexos, legais e socioeconômicos permearam a constituição tanto da capital capixaba quanto de sua região metropolitana.

Apesar do sistema gestor da RMGV ser “bem desenhado institucionalmente” e de ter sido esta RM a primeira a implantar o seu PDUI nos moldes do Estatuto da Metrópole (COMDEVIT; IJSN, 2018) e estar, de forma geral, em concordância com as legislações relacionadas, ainda é passível de críticas, tais como: não criação de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (como estabelece o art. 8º, Inc. I); o grande peso dos representantes do estado (quatorze, que podem estar alinhados com interesses privados) em detrimento da representação da população (apenas três)

tanto no COMDEVIT quanto no comitê gestor do FUMDEVIT; e, por fim, na publicação final do Caderno de Propostas, algumas importantes propostas que pretendiam maior transparência, cooperação, complementariedade e equilíbrio na representatividade dos agentes públicos não obtiveram retorno da equipe técnica responsável pela elaboração do PDUI da RMGV.

Historicamente, o grande número de estratégias de planejamento do território espírito-santense elencadas em várias escalas é, contraditoriamente, concomitante com a persistência de uma série de questões problemáticas, como ocupação em áreas de risco ou de forma desordenada, crimes ambientais, déficit habitacional, violência urbana, entre tantas outras. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole e seu principal instrumento, o PDUI, se configuram como potenciais ferramentas no sentido de preencher essas lacunas para um desenvolvimento urbano mais igualitário e democrático em possibilidades e oportunidades, no qual o interesse público prevalece sobre o privado. As possibilidades se expandem ao entender que a aglomeração metropolitana se produz e se reproduz como uma única cidade sob todas as esferas, com exceção da político-administrativa (VILLAÇA, 2012) e que não somente as questões problemáticas, mas também as potencialidades na gestão do território ultrapassam os limites administrativos das entidades federativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, R. C. B. **Formação Metropolitana: a Grande Vitória (1995-2005)**. 2009. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília/DF. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- \_\_\_\_\_. 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. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CAMPOS JÚNIOR, C. T. **A Construção da Cidade: formas de Produção Imobiliária em Vitória**. Vitória: Florecultura, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O Novo Arrabalde**. Vitória: PMV, 1996.
- CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES;. **Caderno Final de Propostas e Encaminhamentos**. Vitória, ES. 2017. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Caderno%20de%20Propostas/Caderno%20Final%20de%20Propostas.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Experiência da implantação do PDUI da RMGV é apresentada em seminário de governança no Recife**. 2018. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Noticias/experiencia-da-implantacao-do-pdui-da-rmgv-e-apresentada-em-seminario-de-governanca-no-recife>>. Acesso em 22 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória (PDUI): Diagnóstico Integrado (versão preliminar)**. 2017. Disponível em: <[https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Relat%C3%B3rios/DIAGNOSTICO%20INTEGRADO\\_%20PRELIMINAR\\_PDUI%20RMGV.pdf](https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Relat%C3%B3rios/DIAGNOSTICO%20INTEGRADO_%20PRELIMINAR_PDUI%20RMGV.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2018.
- ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 355-S, de 07 de abril de 2009. **Dispõe sobre a vinculação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT**. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2009-04-decreto355S.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 4069-r, de 24 de fevereiro de 2017. **Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT**. Disponível em: <[https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DECRETO\\_N\\_4069.pdf](https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DECRETO_N_4069.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº. 58, de 13 de abril de 1995. **Dispõe sobre a instituição da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória/ES. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%2058.html>>. Acesso em 06 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº 318, de 17 de janeiro de 2005. **Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento**



- da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitanamente de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências. Vitória/ES Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20318.html>>. Acesso em 8 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº 872, de 07 de dezembro de 2017. **Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV.** Vitória/ES. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>>. Acesso em 8 jun. 2018.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FERRARI, E. A. **Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV:** Sistema gestor de informações básicas. Vitória, ES. 2005. Disponível em: <[http://www.ijns.es.gov.br/ConteudoDigital/20120829\\_rmgv\\_sistemagestordeinformacoesbasicas.pdf](http://www.ijns.es.gov.br/ConteudoDigital/20120829_rmgv_sistemagestordeinformacoesbasicas.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória.** 9f. (Nota Técnica – 48). Vitória, ES, 2015. Disponível em: <<http://www.ijns.es.gov.br/component/attachments/download/4975>>. Acesso em 19 jun. 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** análise comparativa das funções públicas de interesse comum – Região Metropolitana da Grande Vitória. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/62592\\_relatorio\\_rmgv.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/62592_relatorio_rmgv.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 504 p.
- MOURA, R. et al. **Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?** Ponto de Vista. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 111, p. 145-150, 2006.
- NOÉ, C. J. B. Uso do solo e circulação urbana da região metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Revista do COMDEVIT.** Espírito Santo, ano 1, 1. ed., 2008.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias:** relatório da atividade 1. S.l., 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em 21 mai. 2018.
- PASSOS, R. S. E. **Modelos de Gerenciamento para o Desenvolvimento Planejado das Cidades:** o caso da cidade de Vitória. Sapientia, v. 4, p. 64-73, 2005.
- VENERANO, A. B. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: LIRA, P.; JUNIOR, A. P. O; MONTEIRO, L. L. (Orgs). **Vitória: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática.** Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
- VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- ZANOTELLI, C. L. **A Região de Vitória, Brasil: uma metrópole sem governo.** Revista Eletrônica Métropolitiques. 2010. Disponível em <<http://www.metropolitiques.eu/A-Regiao-de-Vitoria-Brasil-uma.html>>. Acesso em 08 jun. 2018. ■

**Lucas Barata Wingler** é licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFES). [lucaswingler@gmail.com](mailto:lucaswingler@gmail.com)

**Eneida Maria Souza Mendonça** é arquiteta pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia. Também é pesquisadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo. [eneidamendonca@gmail.com](mailto:eneidamendonca@gmail.com)