

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS ESFORÇOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA
Autor(es)	Latussa Laranja Monteiro Bruno Casotti Louzada
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap13

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS ESFORÇOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Latussa Laranja Monteiro¹
Bruno Casotti Louzada²

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu uma série de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Entre as exigências da lei, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) foi objeto de tratativas do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), que colocou o foco do PDUI da RM da Grande Vitória no desenvolvimento para os próximos trinta anos.

A equipe formada por técnicos e pesquisadores iniciou, em novembro de 2016, a busca por dados para a elaboração da etapa de diagnóstico da RM da Grande Vitória. Foram analisadas informações de diversas fontes com o objetivo de descrever o quadro atual da região nos quatro eixos norteadores do PDUI.

Outra premissa na elaboração do PDUI foi a participação social, que contou com diferentes etapas de trabalho e canais. Foram realizadas reuniões, oficinas, seminários, ciclo de debates e audiências públicas em cada município metropolitano, além da preparação de uma plataforma digital para o recebimento de propostas e o acompanhamento do processo de elaboração do plano. Dessa forma, buscou-se relacionar o processo de elaboração técnica do PDUI da RM da Grande Vitória, em todas as suas fases, ao processo de participação da sociedade civil. O trabalho técnico e as discussões comunitárias desenvolveram-se de forma complementar, com o intuito de alimentar o debate e receber o máximo de contribuições da sociedade.

1. Especialista em estudos e pesquisas do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). *E-mail*: <latussa.laranja@ijsn.es.gov.br>.

2. Pesquisador em uso e ocupação do solo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM da Grande Vitória. *E-mail*: <brunolouzada@gmail.com>.

Foi construída uma visão de futuro para a RM da Grande Vitória, consolidada após o ciclo de debates, e definidas as diretrizes gerais para cada eixo. Ao mesmo tempo teve início a formulação do Macrozoneamento Metropolitano e do Plano de Ação preliminar. O Sistema de Informações Metropolitanas foi criado dentro da plataforma do Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases),³ e foram elaboradas diretrizes preliminares para reestruturação da governança metropolitana a ser discutida futuramente.

A RM da Grande Vitória conta desde 2005 com um sistema gestor instituído por meio das leis n^{os} 318/2005 e 325/2005, que é formado pelo Comdevit, pelas Câmaras Temáticas Especiais (Cates), pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e pelo IJSN, que cumpre os papéis de gestor do fundo, órgão de apoio técnico e secretaria executiva, tendo presidido o Comdevit ao longo da elaboração do PDUI.

A existência prévia de um sistema gestor da RM da Grande Vitória exerceu papel preponderante na elaboração do PDUI antes do vencimento do primeiro prazo estipulado no EM, pois permitiu que a demanda já possuísse endereço certo, além de possibilitar acordar temas prioritários de elaboração diretamente com os municípios, estado e sociedade, na forma do Comdevit.

Este capítulo descreve brevemente as principais decisões relacionadas à elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória e enfatiza a descrição do Macrozoneamento Metropolitano, como instrumento necessário tanto à organização das demandas e estudos quanto à compatibilização futura dos planos diretores municipais (PDMs) e, portanto, necessário à continuidade temporal do esforço de planejamento.

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

A estrutura institucional e normativa da RM da Grande Vitória foi objeto de estudo dos pesquisadores do PDUI, e as análises elaboradas quanto à adequação da governança metropolitana, de acordo com o previsto pelo EM, foram publicadas nos volumes que compõem o produto final do plano. Entretanto, a decisão do Comdevit foi de não incluir a reforma da estrutura de governança na minuta de lei encaminhada ao Poder Legislativo, por não haver consenso.

Como modificação pontual ocorrida após o processo de elaboração do PDUI pode-se citar a transferência da presidência do Comdevit para a Secretaria de Estado do Governo do Espírito Santo, pelo entendimento de que a missão do

3. O Geobases é a Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) do estado e funciona como uma ferramenta de transparência ativa, sendo assim, é possível publicar por meio da internet uma base de dados geográficos de diferentes fontes.

IJSN enquanto presidência do Comdevit havia sido cumprida com a finalização do PDUI. Além disso, na mesma ocasião, passou a compor o conselho a Secretaria de Direitos Humanos, indicando a intenção de focar esforços da governança metropolitana em ações relacionadas a este tema, como as ações em prol das pessoas em situação de rua.

O PDUI da RM da Grande Vitória teve sua lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo em novembro de 2017 e sua promulgação publicada no *Diário Oficial do Estado* em 7 de dezembro, na forma da Lei Complementar nº 872/2017. Apesar de a publicação concluir o processo de elaboração provocado pelo EM, a conclusão do Plano de Ação avançou até meados de 2018, com a publicação completa da pesquisa ocorrendo em agosto do mesmo ano.⁴

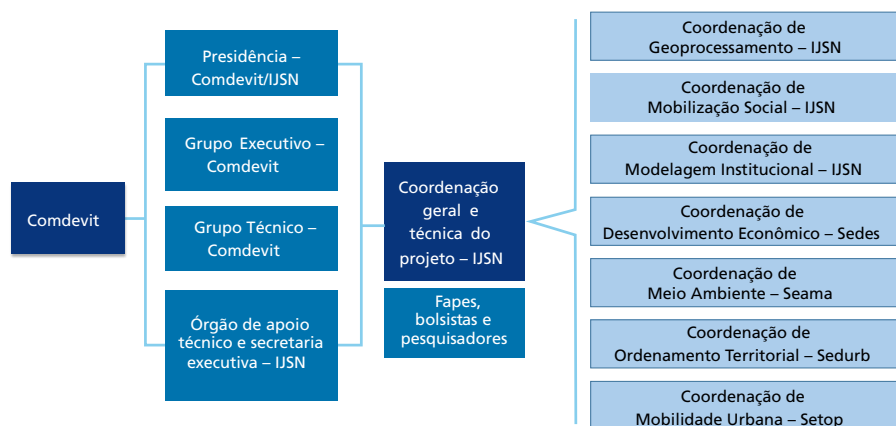
Por decisão do Comdevit, a contratação do PDUI se deu mediante edital de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), vinculada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (Sectides). Os recursos destinados à elaboração do PDUI foram parte oriundos do Fumdevit e parte provenientes dos recursos próprios do governo do estado. Os recursos totais foram descentralizados ao Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec) do Espírito Santo, para a contratação de pesquisadores por meio de bolsas e para as despesas de custeio e capital, a cargo de coordenador-geral lotado no IJSN, cumprindo a função de órgão de apoio técnico no sistema gestor da RM da Grande Vitória.

À equipe de pesquisadores foram somados técnicos efetivos, sob coordenações de elaboração: quatro coordenações temáticas a cargo de setoriais do governo do estado do Espírito Santo, além das coordenações transversais de geoprocessamento, mobilização social e comunicação (figura 1).

A Resolução Comdevit nº 24, de 2016, estabeleceu quais FPICs seriam alvo do plano entre os campos funcionais elencados na Lei Complementar Estadual nº 318, de 17 de janeiro de 2005 – que reestrutura a RM da Grande Vitória e o conselho e institui o Fumdevit. Assim, foram definidos os quatro eixos do PDUI: i) ordenamento territorial; ii) mobilidade urbana; iii) desenvolvimento econômico; e iv) meio ambiente e áreas de risco. Além disso, o PDUI faz uma análise sobre a adequação do atual modelo de governança metropolitana, em conformidade ao exigido no EM.

4. Disponível em: <<https://cutt.ly/ebtV3kX>>.

FIGURA 1

Estrutura de governança para a elaboração do PDUI

Elaboração dos autores.

Obs.: Sedes – Secretaria de Estado de Desenvolvimento; Seama – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Sedurb – Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano; e Setop – Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

O projeto contou com a participação decisiva dos técnicos dos sete municípios que compõem a RM e da sociedade civil no Comdevit, representado pelo Grupo Executivo (GE) e Grupo Técnico (GT), que foram instituídos por meio das resoluções nº 19 e nº 20, de 2016, pelo conselho.

O cronograma previa uma primeira etapa de diagnóstico da RM da Grande Vitória nos quatro eixos do PDUI, paralelamente à realização de uma série de oficinas nos municípios que compõem a região. Passada esta etapa, teve início a elaboração do Macrozoneamento Metropolitano e do Plano de Ação dentro das políticas prioritárias estabelecidas no plano. O macrozoneamento e as ações foram apresentadas e discutidas em audiências públicas nos sete municípios, dando subsídios à minuta de lei encaminhada à Assembleia Legislativa do Espírito Santo e ao documento final do PDUI publicado em agosto de 2018.

Um dos principais desafios do plano foi a proposição de ações integradas no território da RM da Grande Vitória, já que o planejamento urbano municipal raramente considera questões de ordem metropolitana. Para tanto, foi necessário um esforço de entendimento do que é o interesse da metrópole, de como ações isoladas impactam os municípios vizinhos, dos conflitos existentes no território e nos PDMs e de como agir no território de maneira integrada. Outro desafio, que foi colocado como prioridade do plano, é atuar para a diminuição das desigualdades socioterritoriais nessa região, por meio de ações com foco nas áreas

mais necessitadas, com o objetivo de equalizar as oportunidades e a qualidade ambiental em todos os municípios.

Após a publicação da lei do PDUI, foi aprovado, em 17 de abril de 2018, o Plano de Ação por intermédio da Resolução Comdevit nº 25, e foi definido o plano de trabalho com cinco ações prioritárias a serem iniciadas para o biênio 2018-2019. São elas: Rede de Parques Metropolitanos, Plano de Mobilidade Metropolitano, Plano de Alinhamento Viário nas vias metropolitanas, Plano Metropolitano de Turismo e Plano Diretor de Águas Urbanas da RM da Grande Vitória. Em 7 de julho de 2018, o GE/Comdevit constituiu cinco grupos de trabalho, formados com representantes de secretarias e órgãos do governo do estado, das prefeituras municipais e da sociedade civil, para a condução de cada uma das ações e projetos prioritizados. O andamento dos grupos de trabalho foi repassado aos novos gestores que compõem o conselho em reunião do Comdevit no dia 14 de outubro de 2019.

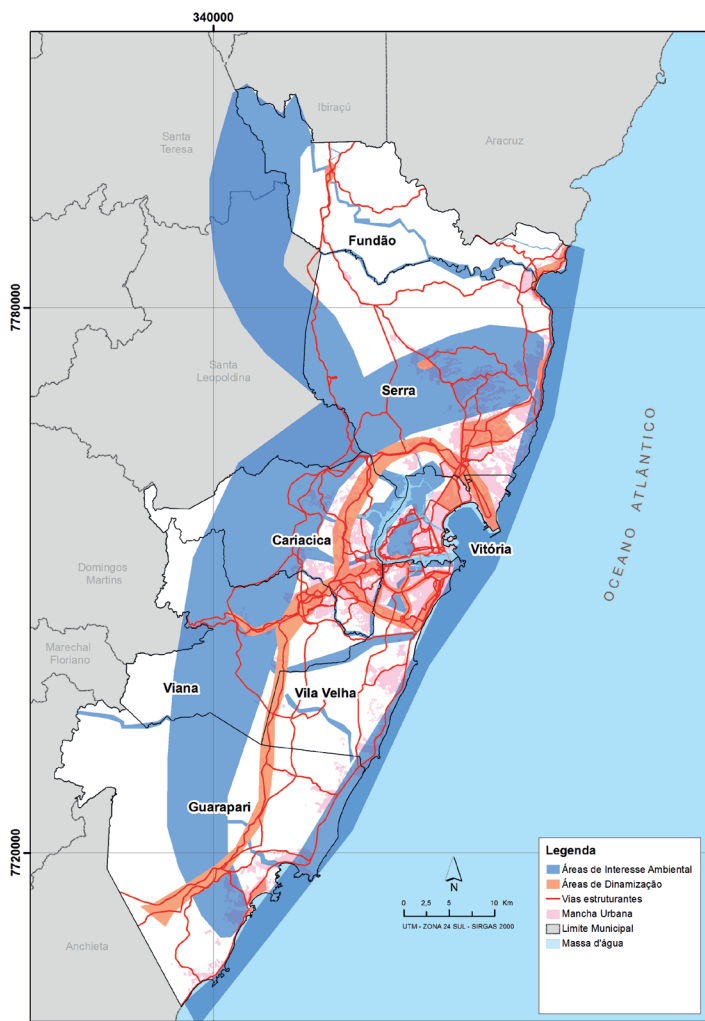
Outra consequência, em termos de planejamento, foi a decisão da atual administração de tomar o PDUI da RM da Grande Vitória como modelo para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento sustentável das demais nove microrregiões do Espírito Santo. O projeto foi iniciado em 2019 a partir da instalação de conselhos regionais que definiram câmaras temáticas para tratar as áreas prioritárias deliberadas em cada microrregião.

2.1 Macrozoneamento Metropolitano

O macrozoneamento é um instrumento exigido pelo EM e que se configurou em um dos maiores desafios apresentados à equipe de elaboração do PDUI. Foi necessário estabelecer um entendimento entre os municípios sobre o que é o macrozoneamento, como ele interfere na gestão territorial municipal e como criar critérios para que ele dialogasse com os zoneamentos municipais sem anular as decisões tomadas nos processos de elaboração dos PDMs. Assim, o macrozoneamento foi um ponto estratégico do PDUI, e por esse motivo sua elaboração é o foco deste trabalho. Se, por um lado, representou um desafio, por outro, o Macrozoneamento Metropolitano possibilitou a resposta a muitas das propostas recebidas durante todas as etapas de elaboração do plano.

No entendimento do PDUI da RM da Grande Vitória, a governança metropolitana deve focar seus esforços em áreas prioritárias para atingir os objetivos definidos no plano, que são: a distribuição equilibrada de oportunidades e a diminuição das desigualdades no território da RM. Essas áreas prioritárias foram chamadas de Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) (mapa 1).

MAPA 1
AIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A delimitação de macrozonas e de Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), cada uma delas com diretrizes específicas, tem como foco a ocupação do território de forma a promover uma

metrópole reconhecida pela gestão integrada, eficiente, dinâmica e colaborativa, comprometida com questões de sustentabilidade, de acessibilidade, de ordenamento

no uso e ocupação do solo; sustentada por uma economia competitiva, integrada, territorialmente equilibrada e inclusiva (IJSN, 2017, p. 4).⁵

Como subsídios, a elaboração do macrozoneamento teve desde a análise dos PDMs e a sistematização dos zoneamentos municipais, passando pelo desenvolvimento de bases cartográficas das áreas de interesse ambiental, de equipamentos econômicos, do sistema viário estruturante, do uso do solo e desenvolvimento de dados georreferenciados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o levantamento de informações fornecidas pelos técnicos dos sete municípios da RM da Grande Vitória. A partir dessas informações e de uma leitura prévia do território foram identificadas grandes áreas de interesse nos quatro eixos temáticos do plano. Essa leitura integrada do território levou à elaboração do mapa esquemático/conceitual com a estruturação territorial dessa região (mapa 1).

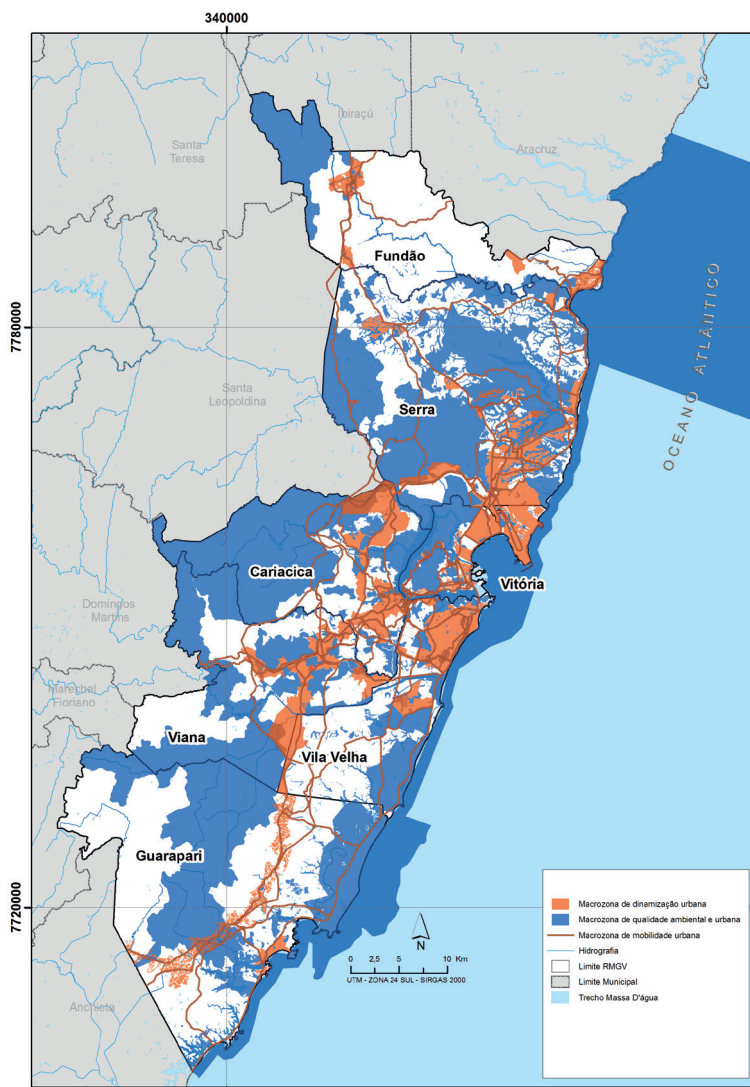
Foram definidas como AIMs aquelas áreas que estruturam a urbanização da RM da Grande Vitória, as que possuem potencial de proporcionar qualidade ambiental às áreas urbanas, e a rede viária principal que conecta essas áreas urbanas. Assim, os elementos principais que compõem o macrozoneamento são: as áreas centrais; os rios urbanos; as áreas de produção hídrica; as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); e as áreas urbanas melhor servidas por infraestrutura e aquelas planejadas para receber grandes equipamentos nos PDMs.

As informações recebidas da sociedade civil por meio de oficinas e debates possibilitaram o confronto das leituras técnicas iniciais com a percepção de diversos atores, o que levou a correções das áreas mapeadas e à formulação dos conceitos do macrozoneamento. Também contribuiu para a elaboração do macrozoneamento uma série de reuniões com órgãos públicos, companhias e autarquias estaduais, além da revisão de planos setoriais, o planejamento das zonas portuárias no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZP) da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e o planejamento das zonas aeroportuárias da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

O macrozoneamento utilizou as definições estabelecidas pelos PDMs por considerar que a leitura municipal consolidada deveria ser o ponto de partida do PDUI. Entretanto, com a necessidade sempre presente de integrar o território, foi possível identificar os elementos que precisam ser tratados de forma conjunta (mapas 2 e 3).

5. IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória: caderno preliminar de propostas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/5brfWUw>>.

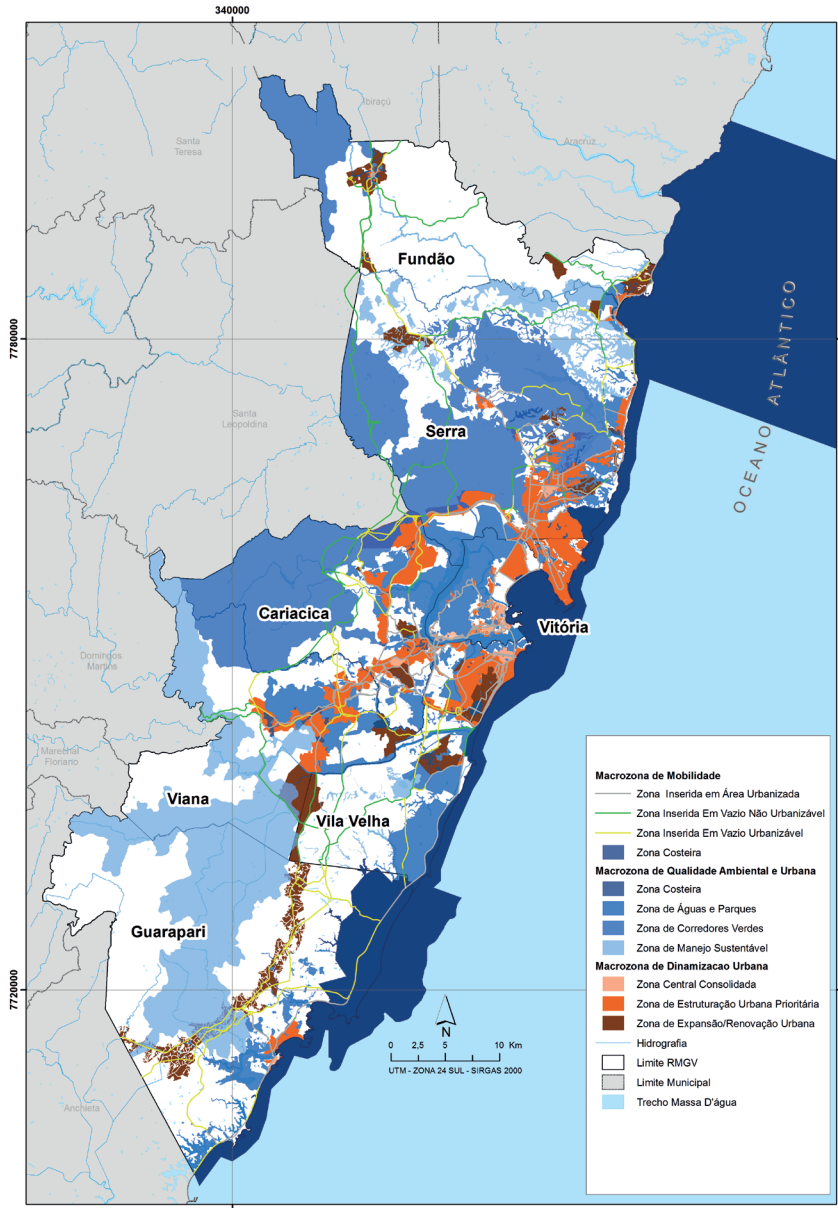
MAPA 2
Macrozoneamento



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 3
ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por ter sido desenhado de forma interfederativa, a partir da visão integrada de desenvolvimento para a RM da Grande Vitória, é esperado que as orientações e propostas do macrozoneamento sejam incorporadas às revisões dos documentos de ordenamento territorial municipais, de acordo com o previsto pelo EM. Dessa forma, as diretrizes apresentadas deverão orientar o planejamento do território da região, em busca de um alinhamento de políticas de uso e ocupação do solo em áreas onde o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local, tendo como foco a construção da metrópole equilibrada e inclusiva desenhada nas diretrizes para a elaboração do PDUI.

O macrozoneamento constitui o primeiro esforço de territorialização das políticas metropolitanas de uso e ocupação do solo, e deve ser objeto de análises mais detalhadas nos projetos e ações metropolitanos que se inserem nas macrozonas. Isso possibilitará a identificação de porções menores do território que deverão estar submetidas a um mesmo conjunto de parâmetros e instrumentos urbanísticos.

Foram definidas três macrozonas: Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana; Macrozona de Dinamização Urbana; e Macrozona de Mobilidade Urbana. Cada uma delas foi posteriormente subdividida em ZIMs, que têm a função de avançar no ordenamento de determinadas porções do território por meio de diretrizes mais específicas, em função de qualidades comuns a algumas áreas, particularidades locais, projetos previstos pelos municípios e classificação de entorno de vias de acordo com o disposto nos PDMs.

2.1.1 Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana busca integrar o meio ambiente natural ao cotidiano urbano da RM da Grande Vitória, viabilizando a inserção de elementos naturais no tecido urbano, de modo a conectar os espaços ambientalmente protegidos e as áreas verdes urbanas, promover a biodiversidade e qualificar o território metropolitano. Para isso, faz uso de elementos da morfologia do território para assegurar a continuidade das áreas de interesse ecológico, ambiental e paisagístico, da rede hidrográfica e das áreas ambientalmente vulneráveis.

O objetivo é renaturalizar o ambiente urbano, sobretudo as áreas urbanizadas da RM, que, mesmo permeadas por rios e lagos muitas vezes esquecidos, têm carência por espaços públicos de lazer e de contemplação. Essa é uma macrozona composta por áreas de proteção ambiental previstas nas legislações municipais, estadual e federal, áreas identificadas como patrimônio paisagístico e áreas que possuem potencial para serem exploradas por atividades turísticas.

A macrozona reconhece um eixo externo à área urbanizada, caracterizado pelos serviços ambientais que fornece, e suas conexões com ela por meio dos

principais corpos hídricos que abastecem as cidades da RM. A intenção é utilizá-los como vias de renaturalização do ambiente construído, visando à melhoria da saúde e do bem-estar dos cidadãos ao aproximá-los do ambiente natural, com a criação de espaços públicos dotados de áreas verdes. Para tanto, conectam-se unidades de conservação e complexos ambientais e culturais para promover a biodiversidade, melhorar a qualidade ambiental, reforçar a identidade cultural e paisagística e promover o acesso à natureza, criando oportunidades para o lazer, o turismo e a convivência social.

É constituída ainda pelas Zeis e pelas áreas de risco geológico e de inundação, como parte da estratégia de diminuição das desigualdades territoriais, e por serem essas áreas notadamente as mais carentes de melhorias de infraestrutura e de qualidade ambiental e urbana.

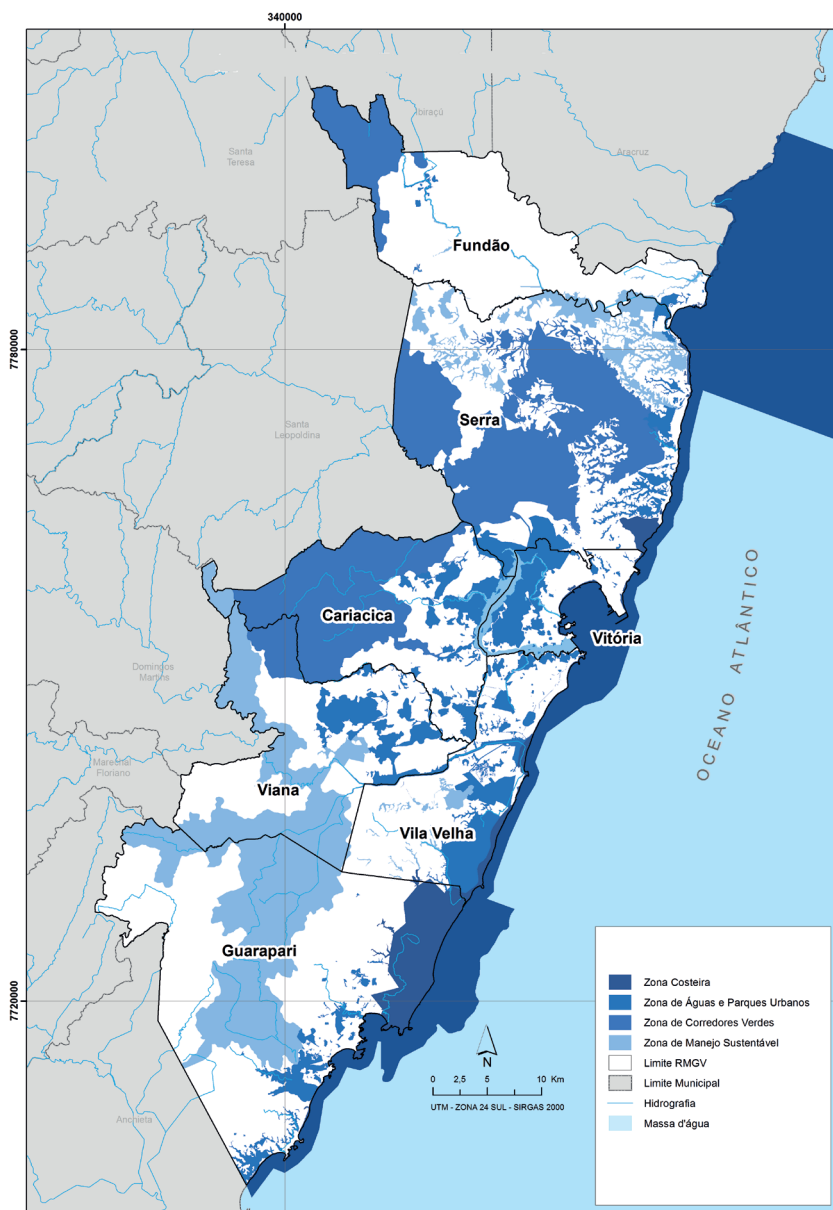
A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana também tem por objetivo o aproveitamento das águas para a mobilidade urbana, especialmente na baía de Vitória. Assim, seu objetivo não está restrito à conservação ambiental, mas busca promover o desenvolvimento sustentável da região por meio de atividades econômicas que tirem proveito dos aspectos naturais, ao mesmo tempo que ajudem a preservar o meio ambiente.

ZIMs de qualidade ambiental e urbana

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana foi dividida em quatro ZIMs (mapa 4), com seus respectivos objetivos específicos. A ZIM de Águas e Parques Urbanos é composta por áreas que necessitam de melhorias ambientais e urbanísticas, caracterizadas pela integração entre sistemas urbanos e ambientais, e que têm a água como elemento de integração. Seu objetivo é a promoção, a recuperação e a conservação da qualidade ambiental das localidades dentro do perímetro urbano.

MAPA 4

Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A ZIM de Manejo Sustentável é formada por áreas cuja função é conter a expansão urbana sobre áreas de interesse ambiental e proteger e recuperar os recursos hídricos, tendo como objetivo salvaguardar áreas ambientalmente sensíveis e estratégicas no território metropolitano, permitindo sua apropriação para o desenvolvimento de atividades que respeitem o meio ambiente.

A ZIM de Corredores Verdes contém áreas de expressivo valor ambiental, caracterizadas pela relevância dos seus recursos hídricos e sua própria relevância para a recarga hídrica, assim como pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa e de áreas de preservação permanente. Seu objetivo é criar corredores ecológicos metropolitanos ao conectar essas áreas para a promoção da biodiversidade, melhoria da qualidade das águas e do ar e minimização dos efeitos das mudanças climáticas.

Por fim, a ZIM Costeira é composta por áreas localizadas na faixa litorânea, cujos recursos naturais e processos condicionantes de sua morfologia apresentam grande valor para o desenvolvimento da RM da Grande Vitória. Seu intuito é promover o ordenamento territorial de forma integrada e participativa por meio de ações para o desenvolvimento sustentável.

2.1.2 Macrozona de Dinamização Urbana

A Macrozona de Dinamização Urbana busca identificar porções do território metropolitano que englobam equipamentos e infraestruturas essenciais ao desenvolvimento econômico da RM da Grande Vitória, como as principais áreas de concentração de atividades e os eixos de conexão logística. O objetivo principal dessa macrozona é integrar, sob um mesmo conjunto de diretrizes de uso e ocupação, regiões que condicionarão o desenho do território metropolitano, com impactos sobre os mais diversos aspectos da vida cotidiana na RM, como o padrão de crescimento da mancha urbana, a natureza dos deslocamentos de pessoas e de mercadorias, a distribuição de equipamentos urbanos, a rede de infraestruturas e os grandes equipamentos econômicos.

Nesse sentido, reconhece o papel das atividades econômicas enquanto principais elos de coesão da vida na cidade, dada a relevância dos setores industriais e de logística, principalmente de importação e exportação, na geração de riquezas para a região. A análise dos PDMs mostra a força dessas atividades no planejamento, visto que várias porções nos zoneamentos locais estão reservadas a esses usos, o que acontece, via de regra, ao longo das rodovias estaduais e federais, ferrovias e portos instalados no território, configurando, assim, extensos corredores industriais e logísticos, com trechos já consolidados e outros a serem dinamizados.

As atividades industriais e logísticas não acontecem, no entanto, descoladas das atividades urbanas. Pode-se dizer que o dinamismo de uma

cidade está fortemente relacionado à diversificação das atividades econômicas e da população ali existentes, bem como à densidade habitacional. O sistema viário, além de estruturar as atividades industriais e logísticas, também faz a costura que permite a conurbação dos municípios, e é ao longo dele, ou devido a ele, que se conformam as atuais áreas centrais da metrópole. A identificação dessas áreas embasou a demarcação das centralidades existentes no território e deu pistas sobre o surgimento de novas centralidades no cenário futuro projetado para trinta anos.

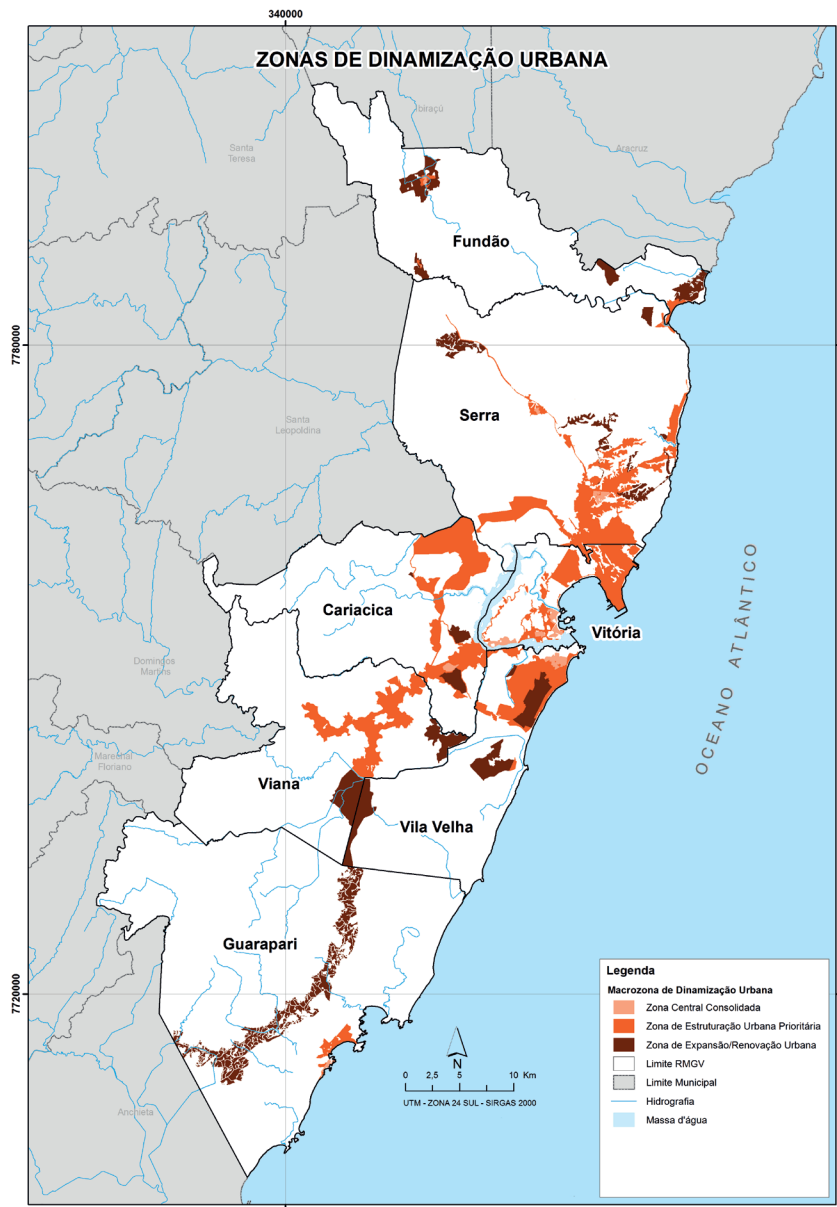
Tendo como base o conceito da cidade compacta – que busca o adensamento populacional de áreas urbanas já infraestruturadas e a ocupação dos vazios urbanos em detrimento da expansão da mancha urbana para as franjas da cidade –, a demarcação da macrozona tem o objetivo de estruturar o crescimento tanto das atividades econômicas quanto da população, cujo incremento é estimado em 250 mil habitantes para os próximos trinta anos.

A Macrozona de Dinamização Urbana é formada, em sua maior parte, por zonas de ocupação preferencial, zonas de uso industrial e logístico, algumas zonas de expansão urbana e zonas de usos especiais, todas identificadas nos PDMs. As áreas centrais, compostas, em alguns casos, por zonas de ocupação controlada ou limitada, foram incorporadas à macrozona com base na concentração de atividades centrais identificadas no diagnóstico.

ZIMs de Dinamização Urbana

A Macrozona de Dinamização Urbana foi dividida em três ZIMs com objetivos específicos (mapa 5). A ZIM de Estruturação Urbana Prioritária é formada pelas áreas que estruturam a RM e possibilitam sua dinamização, promovendo ações que estimulem a diversificação do uso do solo e o aumento da densidade populacional de forma compatível com a capacidade de infraestrutura disponível ou a sua ampliação.

MAPA 5
Macrozona de Dinamização Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Já a ZIM de Expansão ou Renovação Urbana é composta por áreas nas quais se identificam processos de expansão ou de renovação urbana, e seu objetivo é o planejamento integrado das ações para implantação de infraestrutura urbana voltada ao desenvolvimento logístico ou à formação de centros urbanos de comércio e de serviços.

Por fim, a ZIM de Centrais Consolidadas contém as áreas de relevância metropolitana, identificadas como concentradoras de atividades e com capacidade de adensamento limitada. Sua finalidade é incentivar ações que favoreçam a compatibilização de infraestrutura e de serviços urbanos relacionados às atividades econômicas existentes.

2.1.3 Macrozona de Mobilidade Urbana

A Macrozona de Mobilidade Urbana é definida pelo conjunto de vias que formam a infraestrutura de conexão física da RM da Grande Vitória, por meio da qual acontece a maior parte dos deslocamentos cotidianos de pessoas e de mercadorias. Contém, além da infraestrutura rodoviária, as ferrovias, as ciclovias e a rede hidrográfica. Para mapear essa infraestrutura, levaram-se em conta as intervenções viárias previstas, cujo impacto na mobilidade metropolitana mostrou-se significativo. Dessa forma, considera-se o papel do sistema viário elemento estruturador do território metropolitano, além de sua importância na construção do cenário futuro desejado.

A macrozona teve como ponto de partida a identificação do sistema viário estruturante formado pelas principais vias de conexão entre os núcleos urbanos da RM e as vias de circulação e de escoamento da produção, sejam elas do sistema rodoviário ou ferroviário. Para a identificação da malha viária foram analisados os Projetos de Alinhamento Viário (PAVs), as definições de hierarquia viária e os eixos indutores de crescimento contidos nos PDMs, além de ter sido feito um levantamento de obras de infraestrutura viária e de grandes projetos industriais e logísticos.

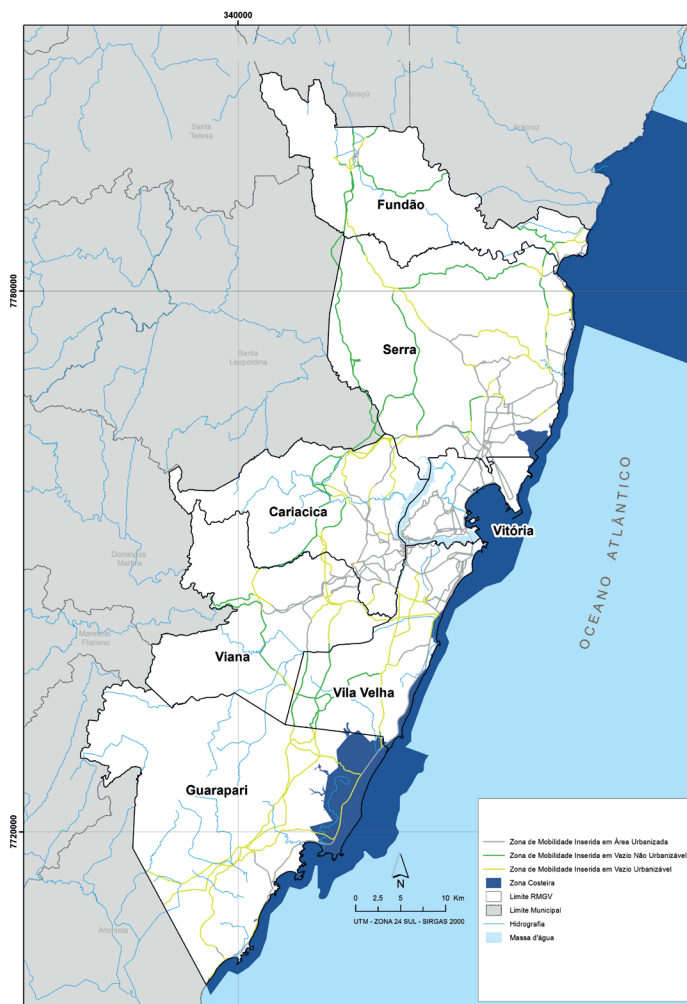
A macrozona tem como objetivo orientar a ocupação ao longo dos eixos viários metropolitanos, garantir a reserva de áreas para a circulação de pessoas e de mercadorias, implantar uma rede de ciclovias e calçadas que permitam a vivência urbana plena e subsidiar a análise de impacto para a implantação de equipamentos de grande porte às margens desses eixos. Ao incorporar a malha ferroviária e a rede hidrográfica, pretende criar uma rede de transportes multimodal e fomentar estudos e projetos para a implantação do sistema de transporte de massa que se adeque melhor às necessidades da RM e faça uso das características topográficas e das infraestruturas existentes de modo mais inteligente. Assim, essas diretrizes têm como objetivo geral aumentar a acessibilidade dos cidadãos metropolitanos aos equipamentos e serviços urbanos e promover o desenvolvimento econômico da RM.

ZIMs de Mobilidade Urbana

A divisão da Macrozona de Mobilidade Urbana em ZIMs foi feita de acordo com a ocupação prevista para o seu entorno nos PDMs (mapa 6). O fato de as zonas serem fundamentadas nos planos diretores implica diretrizes específicas para suas funções e operação, que devem ser objeto de PAVs.

MAPA 6

Macrozona de Mobilidade Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas*. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A ZIM de Mobilidade Inserida em Área Urbanizada tem por objetivo orientar a ocupação do entorno das vias em área urbanizada de modo a garantir a integridade funcional e operacional do sistema viário metropolitano e a proteção da faixa de domínio prevista nos PAVs.

A ZIM de Mobilidade Inserida em Vazio Urbanizável, por sua vez, objetiva orientar a ocupação do entorno ainda não ocupado das vias existentes, ou planejadas em zonas passíveis de ocupação nos zoneamentos municipais, de modo a viabilizar e compatibilizar a ocupação e o uso do solo com o sistema viário proposto, considerando as faixas de domínio definidas nos PAVs.

A ZIM de Mobilidade Inserida em Vazio Não Urbanizável tem como finalidade enfatizar a proteção das faixas de domínio das vias existentes ou planejadas em zonas com restrição à ocupação nos zoneamentos municipais e no PDUI, conforme definido nos PAVs.

Por fim, a ZIM Costeira busca o aproveitamento da faixa litorânea para o incentivo a um modal de transporte marítimo, tanto para a mobilidade urbana quanto para o turismo náutico e para o transporte de cargas. A sua inclusão na Macrozona de Mobilidade Urbana ocorreu durante o processo de aprovação do PDUI na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. A ZIM Costeira já era prevista na Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana, mas como esta já estabelecia diretrizes gerais para mobilidade em modal aquaviário, a alteração feita pelos legisladores teve o caráter de reforçar, dentro da Macrozona de Mobilidade Urbana, a necessidade de ações para a implantação do modal aquaviário na faixa litorânea, uma demanda antiga e crescente da sociedade civil.

3 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PDMs

No processo de elaboração do PDUI, a equipe técnica buscou se aproximar ao máximo dos PDMs na tentativa de fazer uma leitura integrada e se apropriar das informações mais relevantes do ponto de vista metropolitano contidas nesses documentos, sobretudo por reconhecer nesses planos um esforço de compreensão e um histórico de conhecimento sobre os territórios municipais que o PDUI não deveria descartar. Dessa forma, tentou-se minimizar possíveis conflitos entre o PDUI e os PDMs, como forma de tornar mais factível o entendimento, por parte dos municípios, das propostas contidas no plano metropolitano.

No que se refere ao macrozoneamento, a equipe buscou utilizar as delimitações dos zoneamentos municipais para elaborar as ZIMs, pensando o macrozoneamento como uma camada complementar, com diretrizes que não se contrapõem ao que está previsto nos PDMs, mas que buscam orientar o ordenamento municipal por intermédio de uma perspectiva metropolitana,

conectando a região e minimizando conflitos do território. Assim, espera-se que a compatibilização dos PDMs com o PDUI ocorra sem grandes traumas.

Até o momento, nenhum PDM foi compatibilizado com o PDUI. Há revisões em curso dos PDMs de Cariacica, Viana e Vila Velha, com a participação de técnicos municipais que fizeram parte da elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória. Técnicos que possuem, portanto, o conhecimento e a memória de todo o processo de discussões e podem ser fundamentais para a compatibilização dos PDMs com o PDUI.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou elucidar aspectos do processo de elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória, que teve como ponto norteador o macrozoneamento, como ferramenta da distribuição de oportunidades, e a melhoria da qualidade do ambiente urbano no território metropolitano, como forma de diminuir as desigualdades territoriais presentes entre os municípios. Este último esteve presente na elaboração tanto do macrozoneamento quanto das políticas e ações que integram a lei aprovada em 2017, e deve ser uma preocupação permanente da governança metropolitana na busca por um território mais justo e equilibrado.

A publicação completa do PDUI e o Sistema de Informações Metropolitanas dotam os técnicos municipais, a sociedade civil e os gestores públicos de uma série de subsídios para o planejamento territorial, na busca por equalizar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e da RM.

Por ter sido o primeiro PDUI elaborado no Brasil pós-EM, foi de fundamental importância estabelecer diálogos e parcerias com os técnicos municipais, que possuem um profundo conhecimento da realidade de seus municípios. Também foi importante usar as informações dos PDMs, cujos processos de elaboração participativa estão consolidados, como forma de potencializar o entendimento e a compatibilização entre os planos.

Ainda há muito a ser feito em relação ao planejamento e à gestão compartilhada entre os entes federativos para que as ações se concretizem e surtam o efeito necessário. As dificuldades de entendimento e colaboração entre os entes devem ser superadas recorrendo à maior participação da sociedade civil e ao maior compartilhamento das decisões. O PDUI da RM da Grande Vitória buscou ser um primeiro passo nessa direção.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 13 jan. 2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar 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 Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 17 jan. 2005.

_____. Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 16 jun. 2005.

_____. Resolução Comdevit nº 19, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 12 maio 2016. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Resolução Comdevit nº 20, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 12 maio 2016. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Resolução Comdevit nº 24, de 16 de agosto de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Lei Complementar nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Diário Oficial do Estado**, 7 dez. 2017.

_____. Resolução Comdevit nº 25, de 17 de abril de 2018. **Diário Oficial do Estado**, 15 maio 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>>. Acesso em: 29 nov. 2019.