

Simpósio Temático: A cidade-metrópole portuária e seus territórios: impactos e desafios.

Título: A circulação urbana e a gestão metropolitana colaborativa: articulação entre o local e o regional no transporte e mobilidade urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES).

Autor: Cláudia Tozetti Lemos. Mestranda do Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo.

Resumo: As cidades contemporâneas reestruturam seu território para abrigar mudanças econômicas, políticas e sociais advindas de seu crescimento e transformação, que alteram significativamente as práticas urbanas cotidianas. Esse processo encontra seu ápice nas regiões metropolitanas, como conurbações urbanas extensas territorialmente e demograficamente, com complexa interação entre os municípios que as compõem, gerando problemas de ordem comum, inerentes do próprio processo de reestruturação urbana na contemporaneidade. A problemática da circulação urbana se manifesta em várias cidades brasileiras, por meio do estrangulamento do sistema viário, congestionamento das vias e acidentes de trânsito, citando conflitos mais recorrentes. A Região Metropolitana da Grande Vitória apresenta esta problemática e a interação da capital Vitória com os demais municípios que a integra, confirma a necessidade de um planejamento coerente com as necessidades regionais e locais dos municípios que a compõe. Pela Constituição Federal de 1988, os poderes municipais passaram a ter maior autonomia política e administrativa, quando foi transferida para esfera local a maior parte das políticas públicas, com atribuição de funções de controle, planejamento e gestão de serviços. Apesar de relevante a idéia de se conceder autonomia administrativa em âmbito local, sob foco da gestão democrática e participativa, quando se trata de questões sobre a circulação urbana, não é adequada a idéia de gestão isolada por cada município, uma vez que medidas adotadas em qualquer um deles, podem influenciar todos os outros que o circundam, impactando diretamente no cotidiano urbano de cada um e da região como um todo. O Consórcio Público apresenta-se como alternativa viável para preencher uma lacuna legislativa até então existente, sendo ferramenta de cooperação entre municípios num planejamento integrado e articulado da circulação urbana, que

pode trazer benefícios se bem utilizado como instrumento disponível pelo Poder Público para a gestão metropolitana, auxiliando para seu debate e sua prática.

Palavras chave: circulação urbana, gestão metropolitana, consórcio público.

Abstract: The contemporary cities restructure their territories to deal with economic, political and social changes caused by both the growth and the transformation that interfere significantly in daily urban activities. The summit of this process lies in the metropolitan regions, like extensive territorial and demographic urban conurbations, with a complex interaction among their counties, generating ordinary problems, inherent in the present time. The problem of urban traffic is present in several Brazilian cities, especially in the too narrow road systems, traffic jams and accidents, considered to be the most common conflicts. The Metropolitan Region of Grande Vitoria has this problem and the other counties that are part of it, confirms the necessity of a coherent planning in accordance with the local and regional needs of each county in it. According to the 1988 Federal Constitution, the municipal authorities started having more political and managerial autonomy, when most of the public policies were transferred to the local Town Halls with the attribution of functions such as service control, planning and management. In spite of giving local managerial autonomy, under cooperative and democratic management, the idea of local isolated management is not adequate concerning urban traffic issues, once new measures are adopted in any place, they might influence all the others in the surroundings, reflecting directly in the daily urban traffic of each one and the region as a whole. Thus the Public Consortia is presented as a feasible alternative to fulfill the existing legislative gap. It can be the cooperative tool among counties in an articulate and integrate planning of the urban traffic that may bring benefits, if used properly, like an available tool by the Public Authorities for the metropolitan management, facilitating its debate and its practice as well.

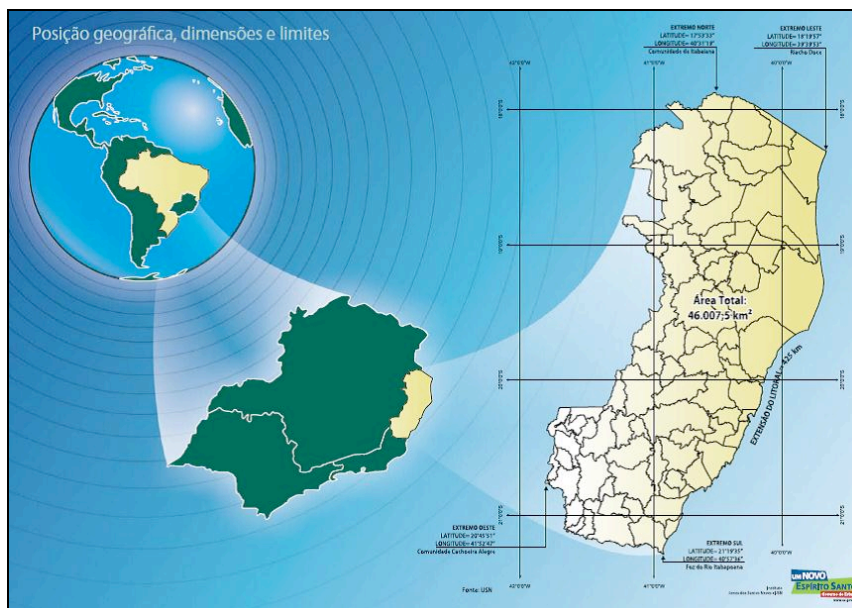
Key words: urban traffic, metropolitan management, public consortia.

A circulação urbana e a gestão metropolitana colaborativa: articulação entre o local e o regional no transporte e mobilidade urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES)¹

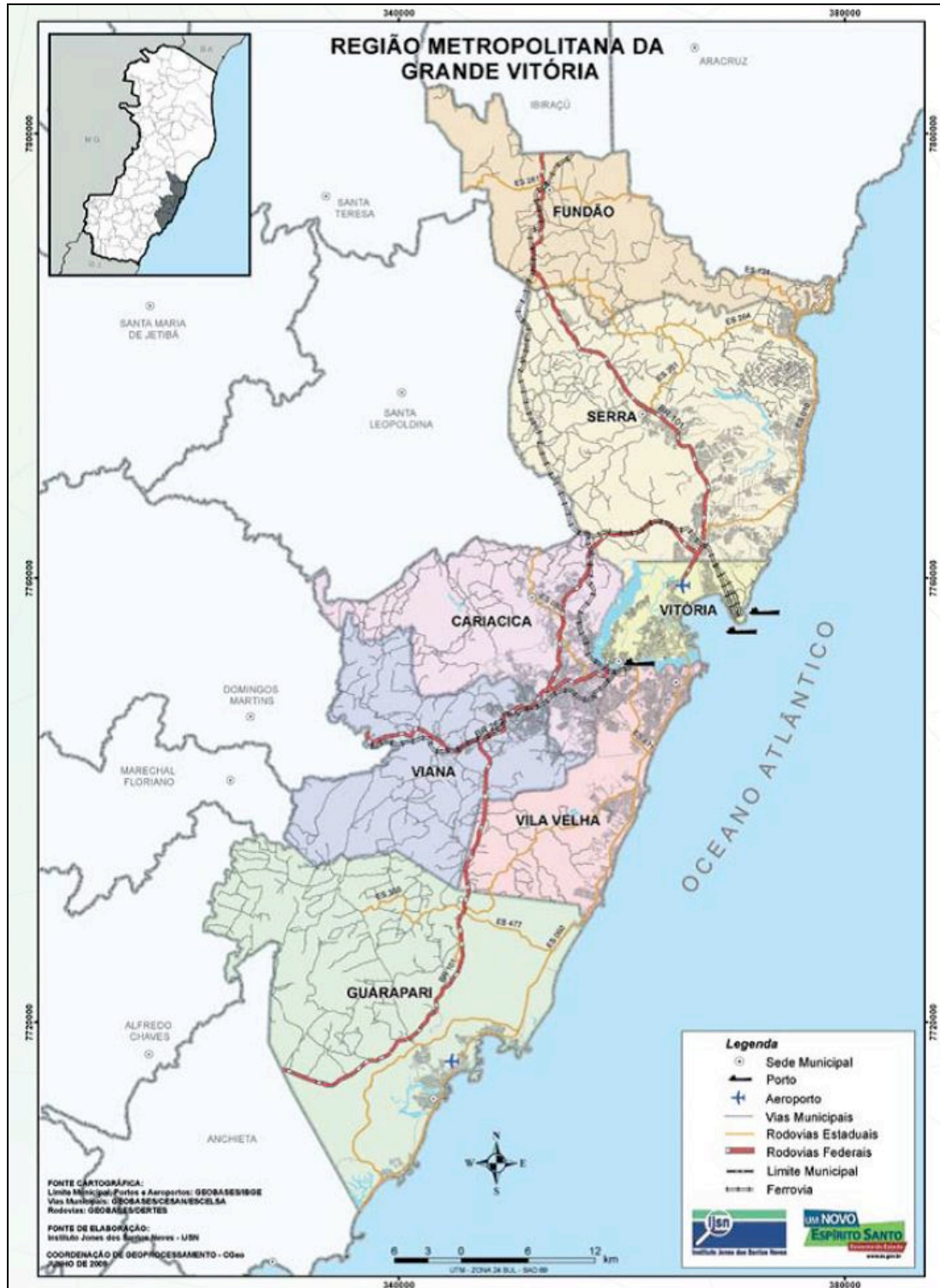
A circulação e mobilidade urbana geram na atualidade o debate sobre deslocamento de bens e pessoas no território urbano, englobam, entre outros aspectos, questões sobre acessibilidade, infraestrutura, planejamento, gestão, sustentabilidade e inclusão social. Seu estudo impõe compreender o processo de transformação das cidades, sobretudo a relação entre sua forma de crescimento e os sistemas de infraestrutura e de transportes. De acordo com Somekh (1997:115), ainda que esses sistemas não sejam os únicos responsáveis pelo processo de crescimento urbano, eles o favorecem de forma significativa.

Para a análise dessas questões, considerando as condições de mobilidade e transporte como uma problemática que se agrava em várias cidades do Brasil e do mundo, este trabalho busca compreender o processo de transformação urbana ocorrido na história recente da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES), ilustrada no arco temporal entre o final dos anos de 1960 até os dias atuais.

¹ Este trabalho resulta de nossa dissertação de mestrado em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo.



Mapa 1 - Espírito Santo: posição geográfica, dimensões e limites. Fonte: (IJSN - 2009).



Mapa 2 – Região Metropolitana da Grande Vitória. Fonte: (IJSN - 2009)

No período dos anos de 1960 e 1970, diversas transformações ocorrem no âmbito do crescimento urbano da RMGV. O número da população urbana ultrapassa a rural, devido ao intenso movimento migratório e a concretização do processo de industrialização, com a implantação de grandes parques multinacionais e estatais no estado, denominados “grandes projetos de impacto”. Além do aumento da população em número, a região teve também aumentada sua extensão em ocupação urbana. Esse período, de acordo com Reis (2007:51), marca o início da formação da aglomeração urbana da Grande Vitória. Abe (1999) afirma que no Espírito Santo:

O município da capital não comportou esse crescimento, ocorrendo o transbordamento do seu crescimento físico para os municípios vizinhos de Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, configurando-se um contínuo urbano com características metropolitanas que se passou a denominar Aglomeração Urbana da Grande Vitória (ABE, 1999:136).

O processo de metropolização se consolida com a transformação acelerada deste espaço, vincula-se ao processo de globalização incipiente e envolve dinâmicas locais, regionais e mundiais, principalmente as relativas aos aspectos econômicos. Do grande crescimento populacional e espacial da capital Vitória neste período, entre os efeitos percebidos, é notável a mudança na organização intraurbana, no que diz respeito à centralidade. A cidade de Vitória se consolidava enquanto centro de toda aglomeração urbana, redefinindo sua função e sua participação em escala regional.

Este processo encontra seu ápice nas chamadas regiões metropolitanas e manifesta descontinuidades espaciais e funcionais, gerando uma série de embates entre o poder local e regional. Por vezes, o processo de metropolização é apontado como indutor de deterioração da qualidade de vida urbana², quando intensifica o uso do solo com ocupação rápida, comprometendo a oferta de infraestrutura de serviços. Trata-se, portanto, de se considerar a região metropolitana como um sistema de articulação de diversas instâncias econômica, político-administrativa e cultural, que acionam a circulação de informações, tecnologias e novos capitais, que incorporados pela sociedade metropolitana, atingem diferentes e sucessivos patamares de mudança e reestruturação urbana.

²Conceito menos objetivo, que indica uma série de condições que interferem na qualidade da vida urbana de uma determinada comunidade, tais como grau de poluição, respeito ao uso do solo e à hierarquia funcional das vias, saneamento básico, segurança, entre outros fatores associados a valores culturais específicos.

Com a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, foi delegada aos estados a competência para instituir, através de lei complementar, as regiões metropolitanas brasileiras. No ano de 1995, com a promulgação da Lei Complementar nº58, o estado do Espírito Santo criou a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), composta pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, estabelecendo também a base para seu sistema de gestão. Posteriormente, pela Lei Complementar nº159, no ano de 1999, foi incluído o município de Guarapari, e pela Lei Complementar nº204, no ano de 2001, o município de Fundão. Atualmente, essa região engloba os sete municípios citados e de acordo com pesquisas do IJSN (Instituto Jones Santos Neves), quase 50% dos três milhões de habitantes do estado residem nesses municípios, em uma área que representa apenas 5% do território capixaba (IJSN, 2008:13). As pesquisas do IJSN apontam para outra peculiaridade desta região metropolitana, a ausência de concentração demográfica na capital Vitória, cujo contingente populacional é inferior às demais cidades do seu entorno metropolitano, tais como Cariacica, Vila Velha e Serra.

Desta forma, importava na ocasião de criação da Região Metropolitana da Grande Vitória, além do reconhecimento de significativo fenômeno geográfico e social, estabelecer condições institucionais para o planejamento e gestão dos problemas urbanos decorrentes do intenso processo de metropolização em curso. O planejamento metropolitano assume papel estratégico para formulação de políticas públicas, objetivando a gestão e a execução de serviços de interesse comum³ para as áreas que compunham essas aglomerações, visto que os problemas não reconhecem barreiras territoriais e ultrapassam os limites administrativos dos municípios, principalmente os problemas de circulação e mobilidade urbana.

Considera-se, sobretudo, que o processo de metropolização foi reforçado a partir da especialização funcional e tecnológica dos meios de circulação. O avanço e aperfeiçoamento da técnica permitiram desafiar os limites impostos pela relação tempo/distância e realizar conquistas sobre o espaço das cidades desafiando os limites geográficos e a expansão de aglomerados urbanos (Santos e Silveira, 2001). A introdução de novos meios de transporte permitiu grandes alterações na configuração espacial das cidades, na medida em que aumentaram a velocidade dos deslocamentos diários, possibilitando acomodação da população crescente nas

³ Serviços de interesse comum vinculados a infraestrutura urbana de saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, segurança, saúde, meio ambiente, citando alguns dos mais relevantes.

periferias afastadas dos centros econômicos, alterando significativamente as práticas sócioespaciais cotidianas. Conforme afirma Sort (2006), ocorre uma estreita relação entre o alcance das redes de transportes e a extensão da própria região metropolitana, em várias cidades:

(...) el ámbito metropolitano real supera, en mucho, los limites administrativos de la ciudad central que le da nombre. La mejor forma de definir la extensión de la ciudad metropolitana consiste en identificar el ámbito que constituye un mercado de trabajo único, es decir, aquel territorio que abarca conjuntamente lugares de residencia y de trabajo de la mayor parte de su población residente. Con el tiempo, este ámbito va creciendo, pues se van incorporando nuevas ciudades limítrofes. Son justamente las redes de transporte metropolitano las que hacen posible esta movilidad (...) (SORT, 2006: 176)⁴.

As regiões metropolitanas apresentam-se como conurbações urbanas extensas territorialmente e demograficamente, com complexa interação e articulação entre seus espaços e suas atividades, tendo a circulação urbana um papel decisivo nesse contexto, tal como menciona Vasconcellos:

(...) em cada cidade se materializa um sistema espacial complexo, compreendendo uma montagem interdependente de áreas funcionais (privadas e públicas). Estas (...) podem ser denominadas tanto como espaço de produção (no qual o processo de acumulação ocorre) ou de reprodução (no qual a recuperação da força de trabalho ocorre). Ambos os espaços são mediados por um terceiro espaço, dedicado às necessidades da circulação (VASCONCELLOS, 2001:33).

São frequentes estudos que visam elucidar a dinâmica metropolitana e suas peculiaridades. Campos (2007) expõe uma base de dados em números, por meio de breve quadro informativo sobre *população, economia, emprego e renda* da RMGV, tal como ilustrado a seguir⁵.

⁴ Tradução livre: (...) a área metropolitana real ultrapassa em muito os limites administrativos da cidade central, que lhe dá o nome. A melhor maneira de definir a extensão da metrópole é a de identificar região que constitui um mercado de trabalho único, isto é, o território que abrange conjuntamente os locais de residência e os locais de trabalho da maioria da sua população. Com o tempo, essa área irá aumentar à medida que novas cidades sejam incorporadas nos limites dessa área. São justamente as redes de transporte metropolitano que tornam possível essa mobilidade (...).

⁵ Dados extraídos do documento Caderno de Resumo para o 1º Seminário de Mobilidade Urbana, realizado em maio de 2007, na capital de Vitória. Documento apresentado pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), como parte dos trabalhos que orientaram o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Vitória (PDTMU), em desenvolvimento desde outubro de 2006 e finalizado em 2008.

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) possui uma população de 1,63 milhões de habitantes, nos termos estimados institucionalmente (IBGE, 2005). Apresenta característica peculiar frente às demais regiões metropolitanas no Brasil, em função da homogeneidade populacional entre seus principais municípios. Vila Velha é o mais populoso, com participação populacional de 24,3% em relação à região, tendo em seguida Serra com 23,5%. Vitória ocupa a quarta posição em termos populacionais com 19,2%. No contexto restrito da Grande Vitória, o município de Serra apresenta maior crescimento, com taxa anual de 3,6% contra 1,4% da capital de Vitória, identificada com menor taxa de crescimento populacional da região. O baixo índice de crescimento de Vitória deve-se a saturação na ocupação de seu território, verificada na relação entre sua população (313.312 hab) e sua área (8.330 ha), que resulta no maior índice de densidade da RMGV (37.6 hab/ha).

Registra-se, segundo IBGE, que em relação aos padrões da economia, a RMGV apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$18 bilhões, o correspondente do percentual de 25,3% do PIB do Estado. A capital de Vitória demonstra sua polarização econômica, com uma participação de 43,7% em relação à região metropolitana, num montante de R\$26,5 mil (PIB per capita), seguida por Serra e Viana, com respectivamente R\$13,6 mil e R\$8,9 mil. O setor industrial e de serviços concentram as atividades econômicas em uma porcentagem de 46,5% (setor industrial) e de 53,3% (setor de serviços, incluindo o comércio). Destaca-se o registro ínfimo para o setor de agropecuária, com 0,2%. Ressalta-se o papel polarizador de Vitória em âmbito regional e estadual. A capital concentra 29% da população economicamente ativa e 14% das unidades econômicas do Estado, além de sediar uma série de serviços relevantes de uso institucional, financeiro, educacional e saúde (CAMPOS, 2007: 54 e 55).

Com relação à distribuição de emprego e renda média na RGMV, mantém-se a primazia da capital de Vitória, quando, de acordo com a mesma autora:

O quadro de distribuição espacial de emprego concentra-se geograficamente em área denominada de centralidade da RGMV (Vitória, centro de Vila Velha e parte de Serra), como indica os seguintes percentuais: Vitória apresenta 46,4% dos

postos de trabalho, Serra 18,4%, Vila Velha 18,1%, Cariacica 9,6% e Viana 1,9% (IBGE - 2003) (CAMPOS, 2007: 55).

As características demográficas e socioeconômicas demonstradas na RMGV, de acordo com a mesma autora, articulam e elucidam o funcionamento da rede de circulação da região, e constituem-se em importantes ferramentas de seu diagnóstico. Ao observar a interação entre os municípios que compõem a RMGV, percebe-se que a problemática da circulação urbana requer um planejamento metropolitano coerente com as necessidades regionais e locais dos municípios.

Por uma gestão metropolitana integrada

O planejamento urbano capaz de ordenar os municípios que compõem determinada região metropolitana resulta da necessidade de solucionar problemas de natureza comum, considerando o caráter contínuo do tecido urbano em contexto regional. Ferrão (1995) defende que as novas estratégias territoriais devem pensar a região como uma *coletividade territorial*. Pela Constituição Federal de 1988, os poderes municipais passaram a ter maior autonomia política e administrativa, quando foi transferida para a esfera local a maior parte das políticas públicas, com atribuição de funções de controle, planejamento e gestão de serviços. Apesar de relevante a idéia de se conceder autonomia administrativa sobre as questões das cidades em âmbito local, sob o foco de uma gestão democrática e participativa⁶, não é adequada a idéia de gestão isolada por cada município em determinados setores dentro de uma área metropolitana. Medidas isoladas adotadas em qualquer município, principalmente no central, influenciam todos os outros que o circundam, impactando diretamente no cotidiano urbano de cada um e da região como um todo, como por exemplo, a adoção de medidas de planejamento de transporte e mobilidade urbana.

O governo do Espírito Santo criou por meio da Lei Complementar nº318/2005, regulamentada pelo Decreto Nº1. 511-R, de 14/07/2005, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT - que dada à necessidade de gerir as cidades que fazem parte da RMGV, tem como missão:

(...) a promoção do desenvolvimento da RMGV a partir da integração regional do planejamento urbano com a provisão dos serviços públicos de interesse comum

⁶ A preocupação de preservação da autonomia, especialmente municipal, se deve ao fato de que ao longo da história do Brasil, por diversas vezes ocorreram processos de centralização política de índole ditatorial, em que se diminuiu ou se suprimiu, a autonomia dos entes locais. A luta pela preservação da autonomia local é, assim, a luta em defesa da democracia, da defesa do governo mais perto do povo (RIBEIRO, 2007).

necessários, como: o tratamento dos problemas de exclusão social, da degradação ambiental, da mobilidade urbana, da reestruturação produtiva, dentre outros.

A referida lei definia que a estrutura do órgão de deliberação superior do Sistema Gestor da RMGV, o COMDEVIT, deveria ser composto por 17 (dezesete) membros, sendo 07 (sete) representantes do Estado, 01 (um) representante de cada município que integra a RMGV e, 03 (três) representantes da sociedade civil. No entanto, apesar das iniciativas governamentais tanto de âmbito nacional quanto estadual, como a criação do COMDEVIT pelo governo do Espírito Santo em 2005, exceto por algumas ações setoriais acertadas como o caso do Sistema Transcol⁷ no estado, as Políticas de Planejamento Urbano quase sempre foram tratadas de forma centralizada, gerando conflitos com os municípios e com a sociedade civil organizada, conforme esclarece Ribeiro (2007):

A centralização é uma solução falsa, pois coloca em risco a garantia democrática da descentralização política e, ainda, sequer possui racionalidade econômica. A execução das políticas públicas exige estrutura administrativa local e, mais barato e mais eficiente do que o estado ou a União criarem estruturas paralelas as do município, é, mediante a cooperação, utilizarem-se das estruturas administrativas municipais (RIBEIRO, 2007:10).

Os instrumentos de gestão metropolitana do passado não conseguiram se estabelecer efetivamente perante as administrações municipais, nem obter respaldo social, uma vez que demonstraram fragilidade dos aspectos políticos e precariedade das relações jurídico-administrativas entre as cidades. Isso vem impedindo que na prática ocorram relações de benefícios mútuos entre as cidades de uma área metropolitana. Segundo Noé (2008):

(...) falta um processo de articulação das ações das municipalidades entre si. Os problemas permanecem isolados na agenda desses planos; continuam restritos às municipalidades e voltados ao próprio território, sem perspectivas de cooperação intermunicipal ou cooperação entre o poder público e a iniciativa privada; continuam, portanto, incapazes de criar sinergias positivas para o desenvolvimento da aglomeração urbana como um todo e para o

⁷ O Sistema Transcol é o sistema metropolitano de transporte coletivo que funciona na área metropolitana da Grande Vitória (ES), cumprindo funções de macro acessibilidade, com modelo de operação tronco-alimentada que por meio de terminais de integração, onde é possível fazer conexões e deslocamentos para qualquer parte dos cinco municípios que são atendidos pelo sistema, pagando somente o valor de uma passagem.

estabelecimento de ações cooperadas e compartilhadas nas diversas esferas do interesse local do desenvolvimento em bases sustentáveis (NOÉ, 2008: 31)⁸

Sobre os Planos Diretores de Transporte e Mobilidade

No Brasil, os planos diretores de transporte e mobilidade configuram uma série de projetos de reestruturação do sistema de circulação, transporte e trânsito de determinadas cidades, em resposta a problemática da circulação urbana, principalmente das regiões metropolitanas. Em sua maioria, os planos municipais e metropolitanos são alguns dos instrumentos de planejamento recorrentes, e como tal, formulam diagnósticos sobre características demográficas e socioeconômicas de determinadas localidades, por meio de pesquisas e levantamentos de dados sobre demografia, emprego, escolaridade, renda e motivos de viagens, desenvolvem cenários, formulam diretrizes de planejamento e propostas de intervenção. Neste contexto, o governo do estado do Espírito Santo, no ano de 1998, por meio do consórcio Oficina-Enefer-Logit, sob orientação de um grupo de coordenação envolvendo técnicos da Secretaria de Desenvolvimento de Infra-Estrutura e Transportes, do Instituto de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES e da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – CETURB/GV apresentou o *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDTU)* como um marco para o estado. Tratava-se de um amplo e detalhado estudo sobre o tema, abrangendo os cinco municípios da então RMGV⁹.

O instrumento de planejamento previa, já naquele tempo, que as questões de transporte e circulação urbana local (municipais) influenciavam no regional e que as intervenções deviam ser tratadas conjuntamente. Para a correta administração do espaço urbano, o PDTU distinguia dois níveis de intervenções por obras, a saber, metropolitanas e complementares:

As de interesse metropolitano são as obras que se configuram como estruturais na organização da circulação da RMGV e que integram as análises efetuadas. As complementares são intervenções importantes para a organização da

⁸Artigo da Revista do COMDEVIT denominado Uso do Solo e Circulação Urbana da RMGV.

⁹Quando da elaboração do plano, os municípios de Fundão e Guarapari não pertenciam ainda à Região Metropolitana da Grande Vitória.

circulação local de cada município e que, implantadas, também contribuirão para a melhor articulação regional (PDTU, 1998: 4).

Para concretização das propostas apresentadas, o documento exigia “a combinação de esforços dos governos estadual e municipais para sua viabilização” (PDTU, 1998: 4). O referido documento, apesar de repleto de intenções positivas, teve poucas das suas diretrizes colocadas em prática, e desde então, o padrão econômico adotado pela RMGV continuou se modificando. Vitória, capital do estado e cidade central da região, tem condicionado o aumento dos níveis de exigência dos sistemas de transportes, gerando como consequências a saturação do sistema viário, o aumento da emissão de gases poluentes e a ocorrência frequente de congestionamentos e acidentes de trânsito, sendo a mesma um dos principais locais de passagem para as viagens entre os demais municípios da região.

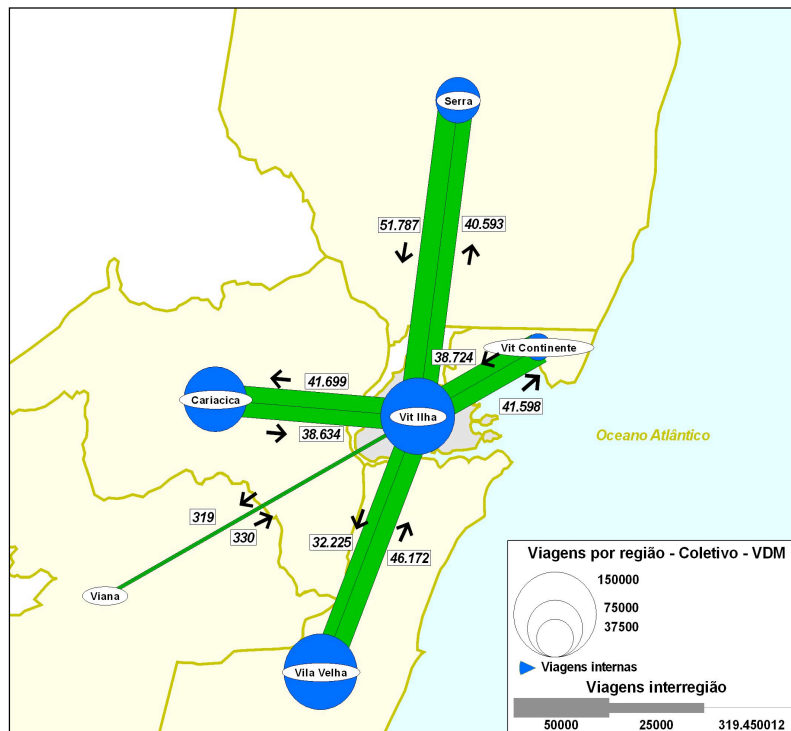
Com base nesse prognóstico, a Prefeitura do Município de Vitória, no ano de 2008, por meio da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) em parceria com a Secretaria Especial de Mobilidade Urbana e Assuntos Metropolitanos finalizou o *Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana (PDTMU)* para a capital. Vale destacar a obrigação de a administração pública local cumprir sua função de orientar o futuro da cidade e os caminhos para evitar a degradação do espaço urbano, o comprometimento da qualidade de vida e o aprofundamento das desigualdades sociais em um sistema de gestão participativa, de maneira sustentável e socialmente equilibrada.

O PDTMU afirma o caráter da cidade de Vitória de ponto nodal do sistema de circulação da RMGV¹⁰, com complexa interação com os demais municípios. A análise da distribuição espacial dos fluxos de viagens do transporte coletivo entre os municípios demonstra a centralidade da capital, tal como ilustrado a seguir:

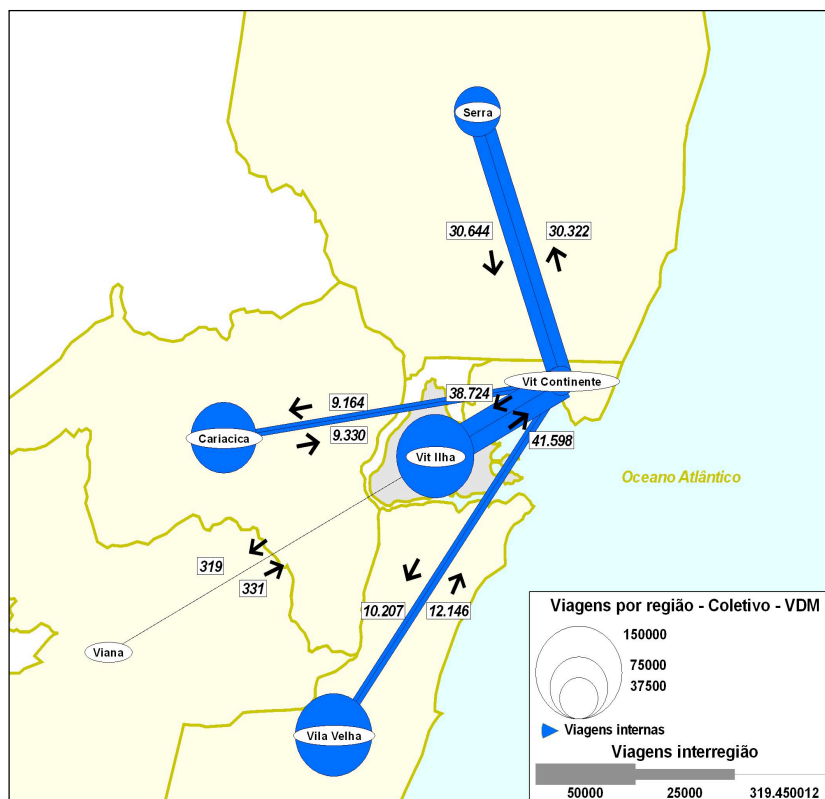
Analisando-se os principais fluxos de viagens do transporte coletivo, observa-se que a parte insular de Vitória recebe grandes fluxos de pessoas dos municípios da Serra, Cariacica e Vila Velha (cerca de 92,4 mil, 80,3 mil e 78,4 mil viagens/dia, respectivamente), além da parte continental de Vitória (80,3 mil viagens/dia). Conclui-se que a região de Vitória Ilha possui uma grande atratividade e produção de viagens. Já a parte continental de Vitória possui os

¹⁰ Neste trabalho convencionou-se para o âmbito do estudo da circulação e mobilidade urbana, da mesma forma que o documento PDTMU-2008, tratar a RMGV como a área conurbada constituída pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, excluindo-se os municípios de Guarapari e Fundão, do objeto de análise.

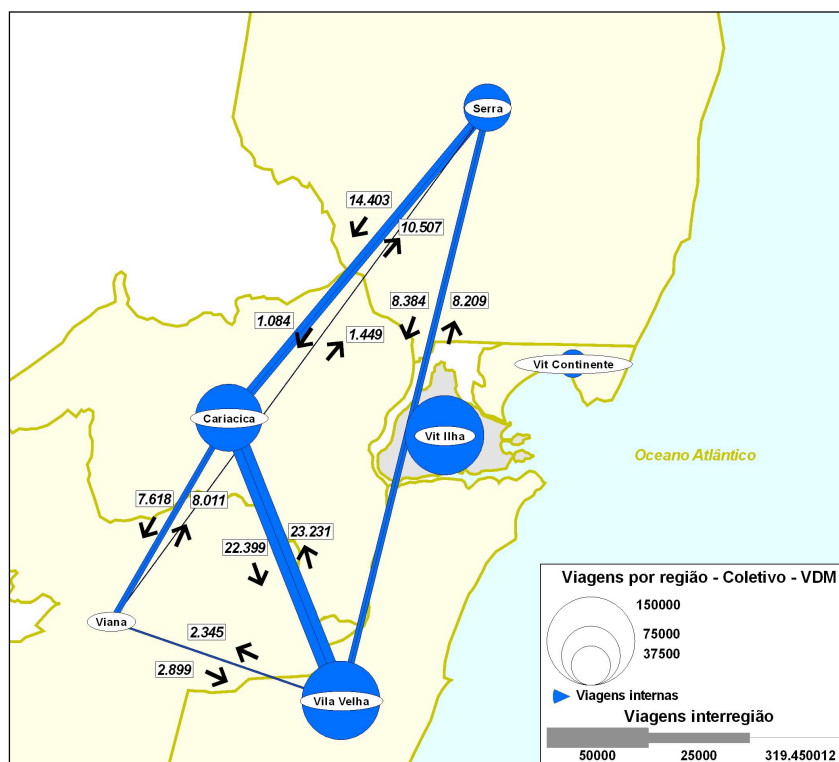
maiores fluxos de viagens da parte insular de Vitória (80,3 mil viagens/dia) e também do município da Serra (60,7 mil viagens/dia) (PDTMU - 2008:2-30).



Mapa 3 - Fluxos de viagens entre Vitória Ilha e os demais municípios da RMGV pelo transporte coletivo (por dia). Fonte: (PDTMU - 2008:2-30).



Mapa 4 - Fluxos de viagens entre Vitória Continente e os demais municípios da RMGV pelo transporte coletivo (por dia). Fonte: (PDTMU - 2008:2-30).



Mapa 5 - Fluxos de viagens entre os municípios da RMGV exceto Vitória pelo transporte coletivo (por dia). Fonte: (PDTMU - 2008:2-30).

Entretanto, apesar de devidamente amparada pela autonomia administrativa municipal, conferida pela Constituição Federal de 1988 e pela falta de um planejamento metropolitano recente¹¹, a não vinculação de medidas efetivas nos sistemas de circulação e mobilidade urbana nas cidades limítrofes, restringe o alcance das diretrizes estabelecidas no referido documento. Isso em virtude da circulação urbana configurar um complexo sistema de relações intermunicipais, principalmente as relações humanas de produção e troca de bens materiais e imateriais, que são intermediadas pelos serviços, pela necessidade de moradia, lazer, educação e saúde, que no limite, determinam os movimentos diários de deslocamento das pessoas (casa/trabalho, casa/escola, casa/lazer, entre outros).

No momento da elaboração do PDTU, de caráter metropolitano, não havia ainda àquela época, instrumentos jurídico-administrativos fortes que viabilizassem a citada combinação de esforços entre o local e o regional em um sistema de cooperação eficaz, democraticamente aceito e com possibilidade de participação ativa

¹¹ PDTU/RMGV foi apresentado em 1998.

da sociedade local. Era antiga a reivindicação e o interesse de que fosse publicada uma lei que auxiliasse na prática com instrumentos de gestão integrada, utilizando da cooperação entre os municípios que compõe as regiões metropolitanas, e em especial, que disciplinasse a fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação até então disponíveis.

O Governo Federal buscando atender a essa solicitação encaminhou ao Congresso Nacional no ano de 1995 uma proposta de Emenda Constitucional que, aprovada, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal¹², que passou a prever claramente os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os municípios autorizando a gestão associada de serviços públicos. Entretanto, o fato de os consórcios públicos e a gestão associada passarem a ser instrumentos previstos na Constituição mostrou-se insuficiente, porque os efeitos práticos dessa medida dependiam de mudanças na legislação federal. Tais mudanças ocorreram dez anos depois, com a aprovação da Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005 - Lei de Consórcios Públicos, que foi regulamentada pelo Decreto n° 6.017, de 17.1.2007. Com essa lei foram estabelecidos procedimentos para contratação das relações de cooperação, podendo essas ser realizadas de forma horizontal, ou seja, entre municípios, e também de forma vertical, do estado com os municípios ou, ainda, da União com os estados e municípios.

A principal característica do consórcio público e da gestão associada de serviços públicos é que são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária, ou seja, as associações só ocorrerão quando existirem benefícios comprovados para todos os associados, e que o consórcio seja capaz de enfrentar pressões ou imposições políticas partidárias. O estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende, portanto, exclusivamente do comprometimento político de cada municipalidade que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que julgar necessário, ao contrário dos anteriores que determinavam compulsoriamente o ingresso e a permanência. A partir de então, as relações de cooperação, pela primeira vez, deixam de ser entendidas como de natureza precária, para serem compreendidas como compromissos, recebendo

¹²Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998).

proteção jurídica. Deste modo, os municípios passam a contar com instrumentos relevantes, sendo auxiliados em diversas questões, especialmente de relevância social como a circulação e a mobilidade urbana.

Considerações Finais

As cidades contemporâneas reestruturam frequentemente seu território para abrigar mudanças econômicas, políticas e sociais advindas de seu crescimento e transformação, que alteram significativamente as práticas urbanas cotidianas. As regiões metropolitanas são objeto do processo de reestruturação urbana, e devido suas complexidades, impõem necessidade de inovação de instrumentos e métodos de planejamento, bem como de renovação das políticas urbanas e das formas da democracia local.

No contexto da gestão metropolitana brasileira, não há dúvidas entre os estudiosos sobre a importância de se estabelecer condições integradas de planejamento e resolução de problemas urbanos de ordem comum entre os entes públicos inseridos nesse processo. Todavia, o centro de divergências tem sido a forma desconexa como a gestão e o planejamento metropolitano foram tratados em termos administrativos e políticos. Isso principalmente após a promulgação da Carta Magna de 1988, que concedeu autonomia político-administrativa aos municípios brasileiros sobre o signo da modernidade e da crítica à centralização política e à ausência de participação e representação social.

Considerando os argumentos apresentados, reforça-se a necessidade de uma gestão metropolitana integrada, baseada nos pressupostos do Estatuto das Cidades, fazendo-se uso das novas perspectivas legais que se apresentam no plano de cooperação entre os entes públicos, de forma a auxiliar uma real articulação entre as necessidades locais e regionais, quando da elaboração de planos de transporte e mobilidade urbana metropolitana coerente e coeso com o contexto das regiões metropolitanas brasileiras, como a RMGV problematizada neste trabalho.

Dessa forma, o *Consórcio Público* apresenta-se como alternativa viável para preencher uma lacuna legislativa até então existente, como ferramenta de cooperação entre municípios, que permite a participação popular, podendo trazer benefícios se bem utilizado como instrumento disponível pelo Poder Público para a gestão metropolitana, auxiliando para seu debate e sua prática.

No entanto seria ingenuidade acreditar numa suposta eficácia do instrumento dos *Consórcios Públicos* como se sua utilização representasse e gerasse, por si só, a solução definitiva para a problemática da circulação urbana nas metrópoles. Conforme afirma Ascher (1998)¹³:

(...) o “local” não mudará apenas através de leis e decretos, mesmo que necessários, a sua revitalização exigirá antes a concepção de novos modelos de representação, de participação, de confrontação, de negociação, de gestão, adaptados às especificidades das formas sociais e espaciais metapolitanas. A criação de novas instituições sem novas modalidades democráticas seria, com efeito, insuficiente para lhes conferir a legitimidade e a eficácia necessárias em relação á complexidade da metapolização (ASCHER, 1998:182).

Ao mesmo tempo, novas especificidades sociais e espaciais, tal como classifica o autor, precisam dos instrumentos possibilitados pelas leis e decretos para se efetivar perante a gestão urbana.

O desafio de enfrentamento de questões de âmbito metropolitano e sua eficácia estarão norteados pela articulação das instituições políticas e dos atores sociais envolvidos tanto em processos de elaboração como de execução de escolhas coletivas. Como afirma Duarte (2010), isso envolve variáveis tais como: a luta política pela democratização da gestão do espaço urbano; o desenvolvimento e implementação de um planejamento urbano responsável; a transparência dos atos e procedimentos técnico-administrativos; a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios; citando as variáveis mais emblemáticas¹⁴.

Referências

ABE, A. Tomoyuki. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. São Paulo: Tese Doutorado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, 1999.

ASCHER, François. **Metapolis, Acerca do futuro da cidade**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

¹³ Na perspectiva de atualizar o entendimento do conceito metrópole, François Ascher propõe no seu livro “Metapolis - acerca do futuro da cidade”, que as grandes cidades transformaram-se em Metápoles, tornando-se organismos de extrema complexidade, como espaços produzidos pelas dinâmicas contemporâneas, seus modos de vida e seus modos de produção. Segundo o autor, uma Metápole constitui geralmente uma única bacia de emprego, de residência, de atividades, e os espaços que a compõe são profundamente heterogêneos (...) (ASCHER, 1998:16).

¹⁴ Cristovão Duarte em parecer de banca de qualificação de nossa dissertação de Mestrado junto ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGAU-UFES), em junho de 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Lei dos Consórcios Públicos.** Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. **O Estatuto da Cidade,** Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei Complementar nº 58/1995.** *Criação da Região Metropolitana da Grande Vitória.*

BRASIL. **Lei Complementar nº159/1999.** *Inclusão do município de Guarapari na RMGV.*

BRASIL. **Lei Complementar nº204/ 2001.** *Inclusão do município de Fundão na RMGV.*

BRASIL. **Lei Complementar nº 318/2005.** *Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit).*

CAMPOS, Martha Machado (coord.). **Fluxos Urbanos: Redes Territoriais de Mobilidade.** Relatório Final de Pesquisa Integrada. Vitória: Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo NAU/UFES: Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia FACITEC/PMV, 2007.

FERRÃO, João. **Colectividades territoriales y globalización: contribuciones para una nueva acción estratégica de emancipación.** Revista EURE, vol. XXI, n. 64, pág. 25-35, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Instituto Jones Santos Neves. **Perfil Regional - Região Metropolitana da Grande Vitória.** Vitória, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Instituto Jones Santos Neves. **Espirito Santo em mapas.** Vitória, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano Diretor de Transporte Urbano da RMGV,** 1998.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

NOÉ, Carmem Julia B. **Uso do solo e circulação urbana da RMGV**. Espírito Santo: Revista do Comdevit. Ano I. Edição 01, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Vitória**, 2008.

REIS, Luiz Carlos Tosta dos. **Descentralização e Desdobramento do Núcleo Central de Negócios na Cidade Capitalista: estudo comparativo entre Campo Grande e Praia do Canto, na Grande Vitória-ES**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. UFRJ Depto de Geografia, 2007.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília DF: CNM, 2007.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2001.

SOMEKH, NADIA. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SORT, Jordi Julià. **Redes metropolitanas**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2006.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte Urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.