

IJ00179

GOVERNO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL
- VERSÃO PRELIMINAR -

VITÓRIA, JANEIRO/1980

IJ00179
3526/1980

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL
- VERSÃO PRELIMINAR



Vitória, janeiro/1980

67100974
12518607
1980
3526/80

1980
10/1/80

APRESENTAÇÃO

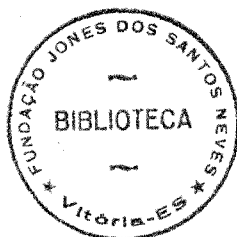
São conhecidas as dificuldades por que passou a economia do Espírito Santo, a partir da década de cinquenta. Pesquisas revelaram sintomas e causas do que se pode caracterizar como um nítido período de recessão na história da economia do Estado.

A decadência da cafeicultura é apontada como principal responsável por esse retrocesso, a par de outros fatores suficientemente identificados, entre os quais a limitação de recursos naturais, deficiências infra-estruturais, baixa formação interna de capital e inadequada qualificação de recursos humanos.

Na última década, fatos novos, de relevância econômica, permitiram que se alterasse, a prazo relativamente curto, o panorama anterior. Dentre eles, os projetos de construção e expansão portuária e os empreendimentos de grande porte para a produção de insumos básicos. Paralelamente a isto, o Espírito Santo passou por uma reorganização a nível de distribuição espacial da população, atividade econômica e alocação de recursos, refletidos em desequilíbrios regionais; desencadeou-se, ainda, um processo de urbanização acelerada.

A nova dimensão da economia capixaba e seus reflexos sobre o espaço orientaram o governo na definição de objetivos e estratégias e diretrizes, contidas no documento "*Diretrizes para a Ação Integrada*".

Assim é que, ao se adotar a estratégia de Ação Regional, pretende-se conhecer as potencialidades regionais, utilizando melhor os recursos atuais e potenciais, objetivando-se desta forma, dar maior racionalidade à ação governamental a partir de uma regionalização programática; estando embutido aí um processo de desconcentração e descentralização.



Inerentes às diretrizes do *desenvolvimento global*, estão as de *desenvolvimento urbano e regional*, onde se faz presente os aspectos relativos a organização do espaço. No presente documento procurou-se apresentar um esboço preliminar da política de desenvolvimento urbano e regional, pois a partir dos seus princípios básicos, será empreendida a pormenorização necessária à sua implementação.

SUMÁRIO

	Página
APRESENTAÇÃO	
1. INTRODUÇÃO	05
1.1 - Aspectos Gerais da Economia Capixaba	06
1.2 - Aspectos da Ocupação do Espaço	11
1.2.1 - Aspectos Históricos da Economia nas Regiões Sul, Central e Norte do Espírito Santo.....	11
1.2.2 - Notas sobre a Estrutura Atual da Rede Urbana	14
2. ESTRATÉGIA TERRITORIAL A SER SEGUIDA PELA POLÍTICA GOVERNAMENTAL	17
2.1 - Ação Regional como Diretriz do Governo	18
2.2 - Caracterização das Regiões	22
3. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL	33
3.1 - Objetivos Gerais do Governo	34
3.2 - Uma Abordagem Inicial da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional	36



1. INTRODUÇÃO

1.1

ASPECTOS GERAIS DA ECONOMIA CAPIXABA

A Economia Capixaba durante um período de, aproximadamente, cem anos, se baseou na cultura do café. Da produção lavoureira ao beneficiamento, transporte, armazenagem e exportação, essa cultura ditava, com suas oscilações, a tônica de crescimento da economia regional. À sua sombra, desenvolviam-se outras atividades primário-exportadoras, tais como exploração madeireira e do cacau, além da agricultura de subsistência, destinada a alimentar a população, predominantemente rural, daquela época.

O grau de industrialização da economia era extremamente baixo (inferior a 10%), caracterizando-se o setor secundário, via de regra, por pequenas unidades de tecnologia rudimentar, transformadoras de matérias primas locais. O crescimento industrial do Estado era obstado pela precariedade das ligações viárias com outras regiões geo-econômicas do país, pela insuficiência da oferta da energia e pela limitação de seu mercado consumidor doméstico, dentre outros fatores.

Esse modelo primário-exportador, centrado no café, começou a apresentar sinais definitivos de esgotamento na década de 50, com o declínio dos preços internacionais do produto e com a exaustão da fertilidade natural dos solos, praticamente findando as possibilidades de expansão da fronteira agrícola dentro do território estadual.

Em período mais recente¹, dos anos 60 para cá, profundas alterações marcaram a evolução da economia capixaba, cabendo distinguir dois fatores principais, com movimento de sentidos opostos:

¹Estado do Espírito Santo. Secretaria de Estado do Planejamento. *Esprito Santo - Crescimento e Desigualdade Social* - Vitória, fevereiro/79.

- a) O franco declínio da economia cafeeira, precipitado pelos programas de erradicação de cafezais, desenvolvidos pelo Governo Federal. Essa cultura, a despeito do programa de renovação que se processou posteriormente na presente década, perdeu rapidamente o seu antigo papel de determinante principal do nível geral de renda e de emprego no Estado, e foi responsável, direta e indiretamente, pela estagnação relativa de todo o setor agrícola;
- b) os reflexos de grande impacto que a modernização econômica do país, acelerada no período pós-64, trouxe para o Espírito Santo, devendo-se destacar, essencialmente: a expansão e melhoria da infraestrutura econômica, interligando-se as diversas economias regionais, através da rede de transportes, do sistema de telecomunicações e do sistema energético; o crescente grau de abertura da economia brasileira para o exterior, em especial, o esforço de se expandir nos últimos tempos as exportações de produtos *in natura* ou semi-manufaturados; a participação crescente do Estado e do capital multinacional na economia, estabelecendo-se, frequentemente, no campo dos insumos básicos, associações (*joint ventures*) em empreendimentos de grande porte voltados para a exportação; e, mecanismos de incentivos ao setor privado, que ajudaram a impulsionar a industrialização em regiões periféricas, a exemplo do DL-880.

A inserção do Espírito Santo dentro desse processo modernizante, fez-se mais intensamente a partir dos anos 70, explorando-se, sobretudo, as vantagens locais do Estado, com base de exportação de serviços e de produtos industriais semi-acabados para o exterior. Por isso, foi importante a eliminação dos estrangulamentos infra-estruturais (transporte, energia, telecomunicações) que caracterizavam a economia capixaba até então, valendo registrar, em especial, a modernização do sistema de transportes que liga o Estado à região geo-econômica do Corredor de Exportação GO/MG/ES.

Os projetos de construção e expansão portuária, e os empreendimentos de grande porte para a produção de insumos básicos (*pellets* de minério, semi-acabados de aço e celulose), estes últimos constituídos

por associações de capital de empresas estatais e estrangeiras, são os componentes principais da nova forma de articulação do Espírito Santo com o sistema produtivo da economia brasileira. E formam o que se poderia chamar de *setor exportador e industrial de grande porte* na economia capixaba, responsável maior pelas transformações profundas verificadas no setor.

Merece especial destaque, também, dentre os setores dinâmicos, a expansão da pequena e média indústria, cujo crescimento acelerado, na década de 70, foi apoiado pela modernização da infra-estrutura econômica do Estado e pelos incentivos fiscais e financeiros administrados pelo GERES (Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo) e BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.). Predominantemente voltada para o aproveitamento de matérias-primas locais (alimentos, minerais não metálicos, madeira, metalurgia e bebidas), concentrada na produção de bens intermediários e com baixo grau de integração entre os seus diversos setores, a pequena e média indústria orientou-se, basicamente, para o mercado interno do país, sendo apreciável, entretanto, a parcela de sua produção que se destina ao exterior.

A reestruturação que se processa com intensidade no setor agrícola, desde o final da década de 50, tem resultado, praticamente, na sua estagnação. A exiguidade e as características dos recursos naturais do Espírito Santo (terreno montanhoso em 2/3 do território e fertilidade baixa nas regiões planas), não permitiram o desenvolvimento em escala de novas culturas no subsetor lavouras. Além disso, a maior integração do Estado, via sistema de transportes, com outras regiões do país, onde é possível obter-se níveis de produtividade mais elevados, tornou menos competitivas algumas atividades agrícolas tradicionais. O rápido crescimento da área ocupada com pastagens (mais de 60% das áreas de estabelecimentos agrícolas), tem sido inevitável, tornando a pecuária bovina a principal atividade agrícola, com reflexos no nível de emprego no meio rural, que vem decaindo, a partir de então.

É digno de nota, também, a expansão do reflorestamento no litoral Norte capixaba, voltado, como se sabe, para a produção de matéria-prima da indústria de celulose.

Todo esse processo ocasionou um impacto no setor terciário, pois além das atividades de apoio aos setores dinâmicos, desenvolveu-se toda uma gama de serviços pessoais requeridos por um aglomerado urbano com dimensão superior a 500.000 habitantes, como é a Grande Vitória, hoje. Não se deve esquecer, ainda, dentre aqueles, os serviços de apoio ao turismo, que se expandiram nos principais balneários do Espírito Santo.

A sustação de empregos, causada pela reestruturação e estagnação do setor agrícola, e a insuficiência numérica de novos postos de trabalho, criados nas atividades urbanas - caracterizadas por uma relação investimento/emprego normalmente muito elevada, e por um multiplicador de emprego limitado pela fraca integração entre os diversos setores industriais dentro do Estado - tem provocado, em *primeiro lugar*, a emigração de milhares de capixabas para outras áreas do país, em busca de oportunidades de trabalho. Estima-se, a grosso modo, que a perda de população expressa pelo saldo migratório líquido (saída de emigrantes, menos entrada de imigrantes) atingiu a 180.000 pessoas, aproximadamente, nos últimos sete anos, equivalente a mais de 10% do número de habitantes do Estado, em 1977. Em *segundo lugar*, nota-se registro de taxas de subemprego mais elevadas nos centros urbanos, representadas pelo crescimento do chamado mercado de trabalho informal, constituído de atividades de baixa produtividade, tais como, biscateiros, empregados domésticos, vendedores ambulantes etc.

Os atuais investimentos de grande magnitude que se fazem no Espírito Santo, têm garantido altas taxas de crescimento do produto interno. Os efeitos desses empreendimentos sobre o nível de renda, sobretudo os de grande porte, poderiam ser maiores caso eles não tivessem muitas vezes a característica de *enclave* dentro da economia estadual, integrando-se pouco, como já disse, com os demais setores industriais dentro do Estado. A taxa de crescimento do produto interno to

tal, entre 70/77, foi de 14,2% a.a., bem superior à taxa média da economia nacional no mesmo período (9,7% a.a.).

Em termos per capita, esse diferencial se amplia, tendo em vista o baixo incremento da população capixaba nos anos 70. Assim, enquanto a renda per capita estadual cresceu 13,5% ao ano, a renda per capita média da população brasileira evoluiu 7,6% a.a. A esse ritmo, a renda per capita estadual dobra a cada cinco anos e meio, enquanto que a brasileira o faz a cada 10 anos. Dentro de pouco tempo, então a renda per capita capixaba, tradicionalmente inferior à média nacional, ultrapassaria esta última.

Entretanto, de modo análogo ao que tem ocorrido com a economia brasileira, a distribuição da renda pessoal entre os capixabas tornou-se mais imperfeita no período 70/77, a julgar pela evolução do índice de *Gini*, que passou de 0,56 para 0,58 no período mencionado, para a zona rural esse índice era de 0,59 em 1977. As posições relativas na pirâmide de distribuição, alteraram-se em favor dos estratos mais ricos, não obstante a ocorrência de ganhos absolutos de renda para todos os estratos.

no entanto, verificou-se a diversificação como condição de sobrevivência, surgindo assim o gado.

Afora a atividade econômica básica, implantou-se toda uma estrutura que possibilitou a circulação normal de mercadorias: o setor terciário. Este setor tinha na atividade de exportação e importação a razão de ser.

REGIÃO CENTRAL

O difícil acesso foi um dos principais impedimentos a penetração do homem pelo interior da Região Central serrana. De perspectivas econômicas reduzidas, só veio a se evidenciar através das migrações italianas e alemã.

A atividade econômica desenvolvida pelos migrantes - inviável a partir da origem - foi a cultura do café, estruturado em regime de pequena propriedade.

O primeiro centro, com exceção de Vitória, que exerceu funções de entreposto foi Santa Leopoldina, relegada hoje a um simples centro de atrações históricas. Santa Leopoldina, utilizando-se do Rio Santa Maria, canalizava para Vitória toda a produção agrícola da região, como também funcionava como distribuidora de produtos de consumo. Sua importância foi tão grande que foi até visitada por D. Pedro II.

Logicamente que o processo de ocupação teve seu início em Vitória, constituindo-se esta no entreposto de maior importância a nível de Estado, com ligações com o resto do país e com o exterior.

A área serrana tem se diversificado amplamente, indo desde a cultura do café, até a avicultura, horticultura e turismo (este último recentemente).

A diversificação da agricultura se deu mais em função da erradicação do café e também em razão do crescimento rápido da taxa de urbanização do Estado e principalmente de Vitória. A rápida urbanização aumentou a demanda por produtos agrícolas de primeira necessidade.

À Vitória ficou reservado uma função mais nobre, definida a nível de sistema maior - sudeste e próprio país que é o de entreposto comercial, recebendo ultimamente investimentos de grande porte de importância nacional e internacional.

REGIÃO NORTE

A Região Norte do Estado foi ocupada efetivamente na década de 50 como resultado da expansão da fronteira agrícola (café, gado e exploração de madeira).

A área destinada ao café foi povoada por imigrantes das regiões Sul e Central serrana e se estruturou em pequena propriedade.

A área de destinação cafeeira conservou a estrutura fundiária com base na pequena propriedade, no entanto com maior grau de deterioração do solo do que o sistema similar na região serrana central.

A área ocupada por pastagens se caracteriza pela média e grande propriedade.

A peculiaridade maior é a relativa à área litorânea plana que está sendo ocupada por grandes firmas de reflorestamento.

É importante frisar que em quase toda sua extensão o norte era coberto por densa floresta de grande valor econômico. Daí ter sido uma das atividades dinâmicas a extração e processamento da madeira, proporcionando o surgimento de centros urbanos, tais como Colatina, primeiro centro regional, surgindo depois Linhares e Nova Venécia.

1.2.2 - NOTAS SOBRE A ESTRUTURA ATUAL DA REDE URBANA

A caracterização da atual estrutura da rede urbana está intimamente vinculada a definição das especificidades que assume a economia do Estado do Espírito Santo vis-à-vis as articulações históricas inerentes ao sistema capitalista. Resgatando do item primeiro deste documento - "*Aspectos Gerais da Economia Capixaba*", que procura abordar tal temática, o que se apresenta como fundamental para empreendermos a pretendida caracterização, infere-se que a década de 60 constitui o marco histórico em que se efetiva a redefinição da rede urbana em decorrência da política de erradicação de cafezais.

Ao tomarmos como princípio básico que a rede urbana é historicamente definida e retrata a organização endógena do espaço para cumprir o papel nas articulações a que nos referimos anteriormente, cabe um breve retrospecto histórico das tendências predominantes de ocupação do espaço que obviamente não pode ser tomada homogeneamente em relação ao Estado em sua totalidade.

Compartilhando do processo de ocupação inicial do território brasileiro no qual assumiu nítida relevância a faixa litorânea e sub-espacos a ela contíguos, tem o ciclo do café uma função de propulsão de uma ocupação mais incisiva do "*interior*" do espaço do Espírito Santo em momentos históricos distintos face o roteiro seguido por este ciclo: Região Sul - Região Central - Região Norte. Esta marcha engendrou a partir do itinerário que seguiu uma crescente ligação entre os centros urbanos.

Com o seu ^{posterior} declínio ocasionado pela política de erradicação, vicejaram outras atividades econômicas, mormente a pecuária que por suas peculiaridades acarretaram, dentre outros aspectos, um fluxo migratório inter e intra-estadual (principalmente em direção a Aglomeração da Grande Vitória) e uma concentração da propriedade da terra em função da inversão de parte do capital disponível após a derrocada do café.

Assim, se coloca de suma relevância agregarmos a análise da desarticulação "*momentânea*" da rede urbana, oriunda desta transição na economia do Estado do Espírito Santo, a interação urbano-rural na medida em que uma parcela expressiva das médias e pequenas cidades gravitaram em torno da cafeicultura, especialmente na região Norte. Quanto a região Sul, que após o deslocamento do café para a região Central passou a ter sua base econômica voltada para a pecuária leiteira, já apresentava, na década de 60, uma rede capilar de pequenas cidades, polarizados^a por Cachoeiro do Itapemirim^{de}.

Desta forma, a estruturação básica das médias e pequenas cidades estava voltada para cumprir, segundo uma hierarquia "*espontânea*" (na qual se destacavam os centros regionais de Cachoeiro do Itapemirim e Colatina) ainda que característica do sistema, os requisitos de reprodução do capital e da força de trabalho engajados em atividades primárias. Com isto ressalta-se a necessidade de trabalhar-se imbricadamente o complexo urbano-rural pois no caso que ora enfocamos a desarticulação da rede urbana decorreu de mudanças no espaço rural, sendo que o espaço a ele vinculado não oferecia condições econômico-sociais de reter a força de trabalho expulsa do campo.

Com a ruptura no padrão de acumulação que preponderava na economia estadual, esta passou por uma inércia temporal no sentido de implementação/implantação de um novo padrão de acumulação. Neste interregno afloraram "*debates*" em torno dos rumos a serem seguidos pela economia, sendo o que se consolidou foi um de base urbano-industrial centralizado na aglomeração da Grande Vitória: o Estado realimenta assim a tendência histórica inicial de ocupação do seu espaço.

Os moldes no qual foi deslançado este processo de industrialização, centrados em grandes "*complexos industriais*" e na política de incentivos fiscais, teve em seu rebatimento espacial uma reafirmação da concentração espacial do capital e da força de trabalho na aglomeração da Grande Vitória-áreas litorâneas próximas. Nela está inserida o capital político-administrativo do Estado e uma atividade intermitente - a portuária - desencadeadora de uma série de atividades até

então essencialmente voltadas para o setor terciário. Acresce-se, como elemento que interage com a atividade portuária e que sobressai na estruturação da rede urbana, o sistema rodoviário que lhe confere o papel de ser o nó das comunicações regionais que somadas a outras economias de aglomeração dão complementariedade ao porque-onde se instalaram as atividades industriais.

As especificidades deste processo de centralização da produção secundária na Aglomeração da Grande Vitória, que passou a ser a detentora do eixo estadual de crescimento da economia, deu-se paralelamente a um esvaziamento do "interior" do Espírito Santo que permaneceu calçado numa economia agropecuária fundamentalmente, com um baixo grau relativo de transformação endógena e apresentando indícios de estagnação.

Então, reacende-se aqui o "enfraquecimento" relativo da rede urbana, visto que a interação do espaço urbano-rural das pequenas cidades contém o cerne de sua dinâmica em atividades primárias e são a razão de ser da vitalidade das médias cidades.

Revelada em linhas gerais a fotografia histórico-atual das tendências de estruturação da rede urbana, detecta-se a primazia assumida pela aglomeração da Grande Vitória em detrimento das pequenas e médias cidades. Ao acentuado desequilíbrio inter-regiões, daí decorrentes, pode-se acoplar em face da relação investimento/emprego preponderante no já citado processo de industrialização, um marcante descompasso na absorção da força de trabalho migrante, um aumento na deterioração da sua qualidade de vida. Esta é entendida aqui conforme as "Diretrizes para a Ação Integrada" - 79/83, que ao explicitá-la expõe que *"vai muito além do tradicional combate à poluição física, para incorporar não só valores quantificáveis do bem-estar social (saúde, educação, habitação, transportes, como também aqueles ligados a valores intrínsecos ao bem-estar do homem (preservação da paisagem natural, de momentos construídos, de aspectos que "tocam" o sentimento da população e que são ligados e transferidos de geração para geração) e que a ele pertencem, não só como um bem físico, mas sim sob a forma de uma cultura própria"*.

2.

ESTRATÉGIA TERRITORIAL A SER SEGUIDA PELA
POLÍTICA GOVERNAMENTAL

2.1 -

AÇÃO REGIONAL COMO DIRETRIZ DO GOVERNO

Aos problemas mencionados anteriormente sobre a estrutura atual da rede urbana agrega-se, ainda, a falta de uma visão espacial do processo de tomada de decisão que leve a uma ação territorial planejada.

É a partir desta constatação que o governo assumiu, como estratégia, a Ação Regional que tem como objetivo dar maior racionalidade às decisões governamentais a partir de uma regionalização programática, na busca de uma rearticulação da rede urbana do Estado, pois a organização territorial compreende a distribuição espacial da população, dos recursos e das atividades econômico-sociais.

Isto leva a adoção da região como quadro operacional da política de desenvolvimento do governo estadual. O que pressupõe a consideração da viável espaço no processo de planejamento, ou seja, a Ação Regional tem como objetivo a implantação de um sistema regionalizado de planejamento.

Nesse sentido, a Ação Regional é entendida como um conjunto de atitudes e ações, políticas e técnicas, que consubstanciam intervenções orientadas no sentido de promover uma organização territorial mais adequada, das quais faz parte a política de desenvolvimento urbano e regional.

Portanto, a região é também a base territorial da política de desenvolvimento urbano e regional. E, por região, entende-se região operacional, conceito prático, que serve de quadro à coordenação e implantação de decisões.

A viabilização de estratégia territorial da política é feita através da divisão do Espírito Santo em 5(cinco) regiões programáticas (vide mapa 01

e quadro 01*)*. Regiões estas definidas com base em critérios técnicos que tem no grau de polarização o parâmetro básico de delimitação.

A conceituação de região, como região polarizada, tem como base a dimensão espacial das relações socio-econômicas dos seres humanos. A cidade, nestes termos, é um ponto do espaço que polariza relações de cunho socio-econômico e político-administrativo. Daí, a importância dos centros polarizadores como pontos estratégicos de atuação.

As unidades territoriais são áreas geográficas definidas e associadas, cada uma delas a um pólo urbano principal (Centro nodal), e são as seguintes:

- Região I - VITÓRIA
- Região II - COLATINA
- Região III - NOVA VENÉCIA
- Região IV - LINHARES
- Região V - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Assim é que o governo do Estado do Espírito Santo no Decreto Nº 1371-N, de 30 de novembro de 1979, definiu e aprovou as unidades territoriais polarizadas que servirão à finalidade de regionalização da ação governamental e seu planejamento.

* Delineadas a partir do trabalho "Regionalização: uma proposta de Organização Territorial do Estado do Espírito Santo para fins de programação".

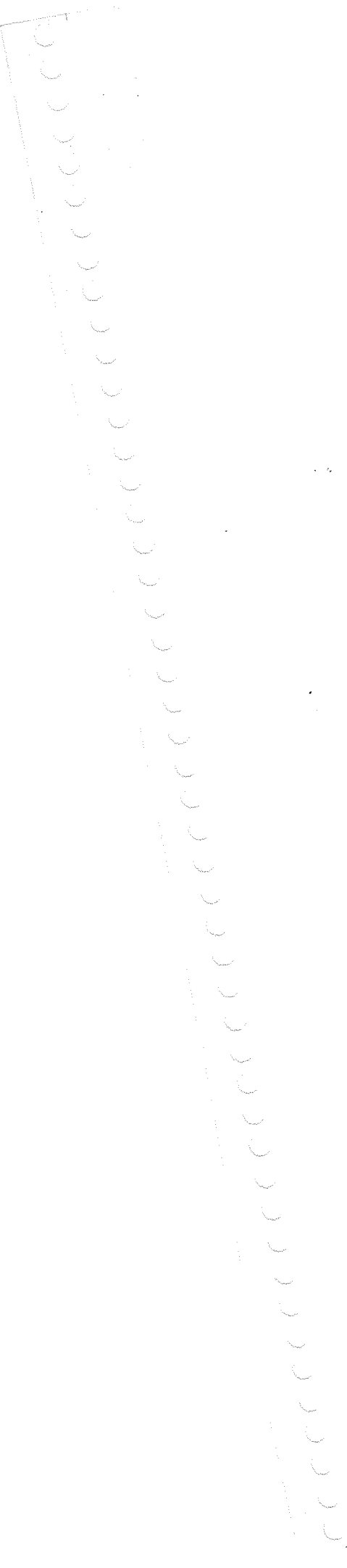
QUADRO 1

DIVISÃO REGIONAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

REGIÃO	SEDE (NÍVEL)	4º NÍVEL A	4º NÍVEL B	5º NÍVEL
REGIÃO I	Vitória (1º)	Vila Velha Guarapari	Afonso Cláudio Cariacica Santa Teresa	Ibiraçu Fundão Serra Santa Leopoldina Domingos Martins Viana Alfredo Chaves Anchieta Piúma
REGIÃO II	Colatina (2º)	Baixo Guandu		Mantenópolis Pancas Itaguaçu Itarana
REGIÃO III	Nova Venécia (3º)	Montanha Barra de São Francisco	Pinheiros Ecoporanga	Mucurici Boa Esperança São Gabriel da Palha
REGIÃO IV	Linhares (3º)	São Mateus Aracruz		Conceição da Barra
REGIÃO V	Cachoeiro de Itapemirim (2º)	Castelo Guaçu Alegre Mimoso do Sul	Lúna	Iconha Rio Novo do Sul Itapemirim Presidente Kennedy Atílio Vivacqua Muqui Jerônimo Monteiro Conceição do Castelo Aplacã Bom Jesus do Norte São José do Calçado Muniz Freire Divino São Lourenço Dores do Rio Preto

21

mag-



2.2 -

CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES

Através da explicitação das regiões demarcadas a partir do já referido trabalho, pretende-se esboçar as nuances principais que atribuem especificidades a cada região, e por conseguinte à ação governamental.

REGIÃO I

A Região I, chamada *Região de Vitória*, agrupa 15 municípios (ver Quadro 1), possui 24% da área do Estado e tem como sede o Município de Vitória, classificado na hierarquia final dos núcleos urbanos do Espírito Santo como centro de primeiro nível.

Por ser o principal centro de serviços do Estado, além de ser nó de comunicações regionais, Vitória polariza toda a Região e é o principal foco de desenvolvimento verificado na mesma, concentrando 41,0% da população ocupada do Estado em 1977 (Quadro 2).

No mesmo período, a população regional correspondia a 40,58% da população do Estado, participando com 53,66% da população urbana estadual. Por outro lado, em 1977 a taxa de urbanização já estava bastante elevada (69,52%)

Justamente porque é integrada pelo Município da Capital, a Região I apresenta-se como a de melhor padrão geral de desenvolvimento no contexto estadual. É bem verdade que esse desenvolvimento processou-se como sempre, de forma desigual, já que se constata que Vitória é o único núcleo urbano de primeiro nível e que todos os outros quatorze núcleos são de quarto e quinto níveis.

Com efeito, a força polarizadora de Vitória adensou nessa Região a maior parte do contingente populacional e as mais importantes atividades econômicas do Espírito Santo, principalmente, a partir da crise gerada pela erradicação dos cafezais, na década de 60, estando a sua densidade demográfica em 1977 por volta da 70,17 hab/Km².

Em termos de perspectivas de desenvolvimento, essa Região é também a que se apresenta em melhores condições. Nela, serão instalados a maioria dos chamados Grandes Projetos de Impacto.

Suas vantagens locais e comparativas vêm sendo exploradas razoavelmente. Mas a sua expansão, aproveitando-se todo o potencial que ela apresenta, ainda depende da viabilização de algumas medidas governamentais relevantes.

É necessária a agilização do processo, já desencadeado, de ordenamento da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, assim como o aproveitamento eficaz do potencial turístico de Guarapari, Santa Teresa e Domingos Martins. A pavimentação, por exemplo, do trecho Sul da Rodovia do Sol, que corta a Região, aceleraria a consolidação de dois núcleos urbanos importantes, Guarapari/Anchieta, dentro do contexto desenvolvimentista estadual.

REGIÃO II

A Região II, chamada *Região de Colatina*, é integrada por seis Municípios, possui 12% da área do Estado, e tem como sede o Município de Colatina, classificado na hierarquia final como núcleo urbano de segundo nível (Ver Quadro 1).

Em 1977, a Região II concentrava 12,10% da população ocupada do Estado. Por sua vez, a população regional correspondia a 11,58% da população estadual, contribuindo com 10,45% da população urbana do Estado. E, vale dizer, no mesmo período a taxa de urbanização era da ordem de 47,44 (Quadro 2).

Beneficiado por sua proximidade ao Rio Doce, e por ser ponto de passagem da Estrada de Ferro Vitória-Minas, o Município de Colatina foi, entre 1940 e 1960, um dos principais focos de desencolcimento do Espírito Santo, na época em que a cultura cafeeira constituía-se no primeiro produto da base econômica estadual. Ao lado do café, a madeira e a pecuária de corte ainda predominam como os produtos mais importantes da Região.

Com a erradicação dos cafezais, a área foi prejudicada e sofreu os impactos negativos de um processo intenso de emigrações. Tanto que Colatina, por exemplo, que sempre foi um Município de vigoroso crescimento demográfico, apresentou a insignificante taxa de incremento populacional da ordem de 0,1% entre 1960 e 1970⁴. E, em 1977, a sua densidade demográfica estava situada em torno de 33,81 hab/km² (E, em 1977, a sua densidade demográfica estava situada em torno de 33,81 hab/km²), inferior a observada para o Estado como um todo (36,24).

Ultimamente, verificou-se um clima geral de reação progressista econômico na Região, em decorrência de fatores conjunturais internacionais favoráveis à produção cafeeira. Admite-se, entretanto, que isso não será suficiente para recompor a força econômica e dinâmica da Região, em virtude da brevidade previsível das condições de mercado.

Torna-se necessário, então, algumas medidas governamentais no sentido de procurar fórmulas que possam reestimular a expansão dos seis Municípios que integram a Região. Entre tais medidas, situa-se um programa de incentivos à implantação de pequenas e médias empresas, envolvendo um subprograma de formação de agroindústrias, e a agilização da pavimentação da rodovia ligando os Municípios de Itaguaçu, Itarana e Santa Teresa, além da construção da BR-259, ligando Baixo Guandu a Colatina. Além disso, cabem estímulos ao desenvolvimento urbano de Colatina e dos outros núcleos urbanos, sob a perspectiva de que uma Região sem cidades consolidadas tende a perder seu poder relativo de polarização.

⁴Estrutura Demográfica do Espírito Santo 1940/2000.FJSN, 1977. pg. 25

REGIÃO III

A Região III, chamada *Região de Nova Venézia*, é composta por oito Municípios, todos do Noroeste do Estado, possui 21% da área do Espírito Santo, situando a sua densidade demográfica em torno de 21,87 hab/km². Com sede no Município de Nova Venézia, classificado como centro de terceiro nível (ver Quadro 1).

Em 1977, a população regional correspondia a 12,53% da população estadual, participando com 8,21% da população urbana do Estado. E, no mesmo período a taxa de urbanização era da ordem de 34,46%, bem inferior a verificada para o Estado como um todo (52,58%).

Uma análise superficial da Região, mostra sua grande potencialidade gravitacional a partir da constatação de que a sua sede constitui-se num ponto nodal⁵.

Entretanto, a viabilidade de *Região de Nova Venézia*, está condicionada à concretização de investimentos de infra-estrutura viária, como a construção da BR-381 e da BR-342, ligando Nova Venézia à Barra de São Francisco e Ecoporanga, respectivamente, a pavimentação das rodovias ES-130 e ES-209 que interligam Nova Venézia, Boa Esperança, Pinheiros, Montanha e Mucurici e pavimentação da Rodovia ES-320, ligando Barra de São Francisco e Ecoporanga.

A despeito da localização privilegiada de sua sede, a Região de Nova Venézia apresenta-se como um bolsão de pobreza no contexto. Deficiências infra-estruturais, não corrigidas a contento, implicaram num processo de quase estagnação econômica que a tornou polarizada por Colatina, principalmente, a partir do programa de erradicação dos cafezais. Vale ressaltar

⁵O conceito de ponto nodal, no decorrer do presente trabalho, extrapola a sua conotação geométrica para dar-lhe uma dimensão econômico-social. No que concerne à regionalização, *ponto nodal* ganha características de *centro* para o qual converge e em função do qual se mantém unida a região imediatamente periférica.

tar que a Região é responsável por pouco mais de 11,5% da força de trabalho ocupado no Estado (Quadro 2).

Além disso, alguns outros obstáculos têm impedido o desenvolvimento da área. Lista-se, entre esses, os seguintes :

- a) a abundância do fator terra, destinado em grande parte para pastagem, tem dificultado a expansão da fronteira agrícola estadual ;
- b) o distanciamento dos mercados consumidores, que tem levado a um contexto onde predomina a economia de subsistência;
- c) a estrutura de propriedade da terra que exige um processo complexo de estímulo à produção agrícola⁶.

Estímulos agressivos à consolidação do Município de Nova Venécia, deveriam constituir-se na tônica da ação governamental na Região, para que ela possa ser um núcleo urbano com a oferta de serviços necessária a um processo de desenvolvimento acelerado e de fixação do contingente populacional disponível.

REGIÃO IV

Chamada *Região de Linhares*, a Região IV agrupa quatro Municípios do Nordeste capixaba, todos no eixo da BR-101-Norte. Com sede no Município de Linhares, centro de terceiro nível na hierarquia estadual, ela possui 21% da área do Espírito Santo (ver Quadro 1).

Em 1977, a Região IV concentrava 12,35% da força de trabalho ocupada do Estado. Por sua vez, a população regional correspondia a 12,78% da população estadual, contribuindo com 8,82% da população urbana do Estado. E, vale ressaltar, que no mesmo período a taxa de urbanização era da ordem de 36,26% (Quadro 2).

⁶Plano de Desenvolvimento Econômico para a Região Norte do Espírito Santo. ADESG, E.S. 1970. p.73

Baseada principalmente nas explorações madeireira e cacauceira, ela foi, no passado, uma área privilegiada no contexto desenvolvimentista do Estado, em termos relativos. Inclusive, reteve grande parte das populações expulsas de outras áreas do interior do Estado na década 60/70, em função dos projetos de reflorestamento que estão sendo levados a efeito em seu território, desde 1967.

Com o esgotamento das florestas, a região experimenta, a partir dos anos 70, algumas transformações em sua base econômica. Ressalta-se, entretanto, sua grande vocação turística, industrial e agrícola para um processo mais intenso de desenvolvimento, entre os quais pode-se listar as seguintes potencialidades:

- a) o Vale do Suruaca, integrante da região, poderá constituir-se numa área de intensa produção agrícola mecanizada, principalmente para a cultura do arroz;
- b) a cultura cacauceira ainda apresenta condições para ser intensificada, se houver um processo de recuperação dos alagados⁷. Também pode-se melhorar a produtividade das lavouras existentes, com processos específicos de adubação, controle de pragas e irrigação.
- c) no setor secundário, há potencialidades para a produção industrial de mandioca; para a implantação de olearias e cultura de dendê; para agroindústrias do açúcar; para indústrias pesqueira em escala razoável; para produtos de origem mineral (ressaltando-se a ocorrência de petróleo em São Mateus)⁸.
- d) no setor terciário, o turismo desponta como a atividade de maior potencial, devendo-se explorar o fluxo litorâneo da Rodovia BR-101 e o veraneio nas praias de Conceição da Barra.

Em 1977, a densidade demográfica da Região IV era da ordem de 19,34 hab/km². Com essas implementações, a Região poderá constituir-se numa das de maior adensamento demográfico do Espírito Santo, nos próximos decênios. Por isso isso, torna-se necessária a ação governamental no sentido de con

⁷ Ibid. p.84

⁸ Ibid. p.95.99

solidar os seus principais núcleos urbanos, através da promoção de investimentos infra-estruturais.

REGIÃO V

A *Região de Cachoeiro de Itapemirim*, cuja sede é o Município de Cachoeiro de Itapemirim, centro de segundo nível, é a maior de todas no que diz respeito à quantidade de Municípios - um total de vinte (ver Quadro 1). Devido à pequena extensão de cada um desses municípios, a região tem apenas 22% da área estadual e a sua densidade demográfica em 1977, situava em torno de 37,26 hab/km², pouco maior que a observada para o Estado como um todo (36,24 hab/km²).

Em 1977, a Região V concentrava 23,04% da população ocupada do Estado e a população regional correspondia a 22,51% da população estadual, participando com 18,86% da população urbana do Estado. Vale ressaltar que no mesmo período a taxa de urbanização era da ordem de 44,04% (Quadro 2).

Com uma estrutura de cidades do tipo primaz, na qual Cachoeiro de Itapemirim tem a excelência absoluta, a Região V já foi a maior produtora de café do Estado e, por isso mesmo, foi uma das primeiras áreas a apresentar um processo de urbanização intenso, no contexto estadual.

Nas primeiras décadas deste século o Município de Cachoeiro de Itapemirim chegou a constituir-se no principal pólo de desenvolvimento do Espírito Santo. Com a expansão da fronteira agrícola, no sentido do Norte do Estado, nos anos 50, há um processo de transformações da base econômica da área e a pecuária de leite passa a predominar, juntamente com a indústria de extração mineral.

Essa situação predomina até hoje, cabendo destacar, somente, o surgimento de algumas indústrias tradicionais, em função dos estímulos concedidos desde a criação do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A.

Em decorrência do grande número de municípios que integram a Região, é necessária a expansão de núcleos urbanos alternativos à Cachoeiro de Itapemirim, para atingimento do objetivo de criação de um sistema de cidades compatível com as possibilidades desenvolvimentistas de área. Nesse sentido, cabem, por exemplo, medidas de estímulo ao desenvolvimento urbano das cidades de Castelo, Alegre, Guaçuí e Mimoso do Sul, inclusive, para frear a tendência atual que mostra que os municípios do extremo Sul do Estado estão sendo polarizados pelo Norte do Rio de Janeiro.

Sob o aspecto de infra-estrutura, é importante a pavimentação das rodovias BR-484 - ligando Alegre a Muniz Freire e Iúna a Castelo - e do trecho da Rodovia do Sol, que passa pela Região. Cabem, também, medidas de estímulo ao aumento da produtividade na pecuária e de implantação de pequenas e médias indústrias tradicionais.

Feita esta explicitação, os princípios básicos que nortearam a rearticulação proposta para a rede urbana são os seguintes.

- o de que o esquema básico da rede urbana no Estado do Espírito Santo é composto de uma aglomeração com características de Região Metropolitana; cidades de porte médio e cidades de pequeno porte. A qualificação destas cidades é feita com base nos níveis identificadas pelo trabalho de regionalização:

1º Nível: Aglomeração da Grande Vitória - Vitória, Cariacica, Vila Velha, Viana e Serra.

2º e 3º Nível: Cidades de porte médio - Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares, Nova Venécia.

4º e 5º Nível: Cidades de pequeno porte - demais cidades do Estado.

Como observação, excetua-se desta consideração os municípios de Serra, Viana, Vila Velha e Cariacica que, por fazerem parte da aglomeração da Grande Vitória, possuem neste contexto uma especialização funcional que requer um tratamento específico.

- o da descentralização concentrada nas cidades de porte médio, acompanhada por uma revitalização das cidades de pequeno porte que deverá ser propiciada pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural.

QUADRO 2

ESPÍRITO SANTO - INDICADORES REGIONAIS

1977

INDICADORES	REGIÕES					
	I	II	III	IV	V	ES
1. % da População Regional/População Estadual	40,58	11,58	12,53	12,79	22,51	100,00
2. % da População Urbana Regional/População Urbana Estadual	53,66	10,45	8,21	8,82	18,86	100,00
3. % da População Urbana Regional/População Total Regional	69,52	47,44	34,46	36,26	44,04	52,58
4. % da População Ocupada	41,00	12,10	11,51	12,35	23,04	100,00
5. Densidade Demográfica (hab/Km ²)	70,17	33,81	21,87	19,34	37,26	36,24

FONTE: Governo do Estado do Espírito Santo, SEPL/SEDU -
Censo Escolar e Pesquisa Sócio-Econômica, 1977.

32

Map

2

3. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

3.1 -

OBJETIVOS GERAIS DO GOVERNO

A partir da tomada de posição que a política de desenvolvimento urbano e regional é parte integrante de uma política global de desenvolvimento com a qual tem que ser compatibilizada, é que passa-se a expor os objetivos gerais do Governo.

De acordo com exposição feita na introdução deste trabalho, verificou-se que na história recente da economia capixaba se, por um lado, o Espírito Santo teve redefinido o seu papel na economia brasileira e obtido taxas de desempenho global altamente satisfatórias, por outro, esse crescimento fez-se à custa de consideráveis desequilíbrios sociais e regionais.

Partindo-se da compreensão abrangente desses fenômenos e considerando-se a necessidade da comunidade capixaba participar de maneira mais ativa nas transformações econômicas e sociais que se processam no Estado, procurando influir de acordo com os seus valores e sua cultura, o Governo Estadual explicitou em seu documento de política governamental "*Diretrizes para a Ação Integrada - 1979/1983*" toda uma estratégia de ação voltada para o alcance dos seguintes objetivos gerais:

- . Consolidar o Estado do Espírito Santo como Pólo Alternativo da Região Sudeste do Brasil;
- . Atenuar os desequilíbrios regionais;
- . Criar condições para fixar o homem capixaba no Espírito Santo.

O atingimento desses objetivos, desagregados em metas setoriais específicas, que deverão ser operacionalizadas através de programas, projetos e atividades definidos no *Plano de Governo*, dar-se-á em consonância com as seguintes diretrizes gerais:

1. Atuar no campo da industrialização, a fim de viabilizar a apropriação local dos efeitos multiplicadores dos investimentos produtivos que vêm sendo realizados no Estado.
2. Atuar no campo da agropecuária, criando condições para ampliação da renda das populações rurais, esforçando-se para evitar as migrações internas.
3. Atuar no campo do turismo, no sentido de fornecer maior racionalidade ao aproveitamento local desta atividade econômica, até agora insuficientemente explorada.
4. Atuar no campo dos setores sociais e da infra-estrutura básica, com a finalidade de promover atitudes e ações que possam atender ao objetivo fundamental de promoção social integral da população.

Por outro lado, essas diretrizes gerais terão como estratégia maior, impulsionando toda a ação governamental, a Participação Social e a *Ação Regional*.

3.2 - UMA ABORDAGEM INICIAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

A urbanização no Espírito Santo, segundo dados disponíveis, é crescente: 28% em 1960, 45% em 1970 (censos demográficos) e 53% em 1977 (Censo Escolar/Pesquisa Sócio-Econômica, SEPL-ES).

Uma análise mais detalhada do processo de urbanização do Espírito Santo (Quadro 1) indica que a Grande Vitória que em 1960 acomodava 14% da população urbana do Estado, passou em 1977 para 25%.

QUADRO 1

CRESCIMENTO COMPARADO - GRANDE VITÓRIA/ES

POPULAÇÃO URBANA DA GRANDE VITÓRIA (% sobre total do Estado) Imigração p/Grande Vitória

ANO	%	PERÍODO	TAXA
1960	14	50/60	2,3% a.a.
1970	24	60/70	4,6% a.a.
1977	25	70/77	3,2% a.a.

FONTES: PDI da MR de Vitória - outubro de 1972.

Censo Escolar/Pesquisa Sócio-Econômica, SEPL-ES, 1977.

Indicam esses dados as mudanças qualitativas por que tem passado o perfil urbano-rural dos Municípios do Estado, num período relativamente curto. Demonstram a poderosa atração exercida pela aglomeração da Grande Vitória.

Com efeito, aumentos dos contingentes populacionais nas cidades implicam imperiosa necessidade de ampliação dos serviços e equipamentos urbanos, gerando grandes dificuldades, e até mesmo, impossibilidade para a manutenção do padrão de qualidade da vida urbana anteriormente existente.

Com isso, acrescentam-se os componentes sócio-econômicos derivados da presença de grandes contingentes de população não absorvidos por um mercado regular de trabalho, habitando nas periferias, em condições altamente precárias, contribuindo para aumentar sensivelmente os déficits de atendimento em matéria de equipamento urbano e para elevar, por outro lado, também notadamente, todos os índices de criminalidade, característicos das grandes cidades de hoje.

Essa distorção, a da agregação às cidades que compõem a Aglomeração da Grande Vitória de contingentes humanos não absorvidos é a mais grave, mas não é a única a marcar o espaço estadual. Outras distorções, de caráter regional, estão presentes em todo o território estadual.

Para prevenir o perigo do crescimento acelerado e desordenado dos centros urbanos, da referida Aglomeração e a acentuação das desigualdades inter-regionais, o Governo define a sua "*Política de Desenvolvimento Urbano e Regional*" baseada em dois aspectos fundamentais:

1. A política de desenvolvimento urbano e regional deve ser colocada a serviço da identidade estadual, contribuindo para a redução das desigualdades inter e intra-regionais e para a ordenação e expansão da ocupação produtiva do espaço capixaba. Esta condição implica forçosamente na diversificação dos pólos de desenvolvimento do Estado, ou seja as cidades de porte médio. Com isso, o governo pretende estimular a contenção dos processos de crescimento em algumas regiões, estabelecer um controle de desenvolvimento em outras, e promover ou dinamizar os processo de desenvolvimento urbano em áreas específicas.
2. A cidade deve situar-se coerentemente dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e só então passando a definir-se a sua configuração físico-ur

urbanística - quando se fala em atuação através das cidades, isto não implica em intervenções casuísticas no sentido de induzir ou conduzir o processo de organização territorial. É necessário, antes de tudo uma compreensão global do desenvolvimento urbano (características, funções, de cada cidade) - nas cidades, observada a sua classificação e prioridade de intervenção, procurar-se-á corrigir os desequilíbrios resultantes da ausência ou insuficiência da infra-estrutura e de serviços urbanos básicos, como abastecimento d'água, transportes coletivos, habitação, saneamento, segurança pública, recreação e lazer.

Assim, pelo traçado da *"Política de Desenvolvimento Urbano e Regional"* três tipos de atuação serão considerados:

- . Dar base econômica às cidades, com destaque para as cidades de porte médio através da diretriz de interiorização do desenvolvimento.
- . Atenuar os desequilíbrios regionais.
- . Melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos.

Trata-se de um conjunto de medidas destinadas a estruturar a rede urbana estadual através das cidades de médio porte de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares e Nova Venécia. Espera-se que esses centros intermediários funcionem como diques de contenção do êxodo rural e, ainda, como ponto de apoio, estímulo e opção locacional a várias atividades sociais e econômicas. Essa intervenção para colimar os objetivos a que se propõe coaduna-se com a política de desenvolvimento da agricultura, que visa elevar os níveis de produção e de produtividade, procurando valorizar a vida rural, com destaque nos pequenos e médios produtores, contribuindo para a redução das migrações rural-urbanas.

