



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Limites legais e ocupação urbana: análise espacial dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e entorno

Legal boundaries and urban occupation: Spatial analysis of the municipalities of the Metropolitan Region of Grande Vitória and surrounding areas

Maria Luiza Freitas Rocha

Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Brasil
E-mail: maria.l.rocha@edu.ufes.br

Latussa Bianca Laranja Monteiro

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Brasil
Professora dra. no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Brasil.
E-mail: latussa.monteiro@ufes.br

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), atribui aos municípios a responsabilidade por planejar o território, de modo articulado às diretrizes de política urbana expressos em planos diretores. A definição dos perímetros urbanos é um elemento central para o planejamento territorial no Brasil, pois orienta a aplicação de instrumentos urbanísticos, a provisão de infraestrutura e a delimitação das áreas passíveis de expansão urbana. No entanto, na prática, observa-se uma discrepância significativa entre os perímetros legalmente definidos e os processos reais de urbanização, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte.

Em muitos casos, perímetros urbanos são ampliados com base em expectativas de crescimento sem correspondência com dados e informações ou por decisões de escopo político com objetivos pouco transparentes. Ao mesmo tempo, áreas com características urbanas podem permanecer fora dos limites oficiais, o que dificulta o acesso a serviços públicos. Essa divergência entre norma e realidade territorial é particularmente evidente nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e de seu entorno, onde coexistem áreas com urbanização densa e consolidada e perímetros urbanos extensos e ocupados de modo rarefeito.

Diante desse cenário, este trabalho analisa de forma comparativa os limites legais e a ocupação real do território, a fim de compreender os diferentes padrões espaciais e avaliar a efetividade dos instrumentos de planejamento. A relação entre a proporção do perímetro urbano e a área urbanizada fornece indicadores simples e objetivos para essa análise, permitindo identificar discrepâncias relevantes e apoiar estratégias de revisão e adequação territorial. Este estudo busca contribuir para a discussão dos limites entre urbano e não-urbano por meio da sistematização e análise de dados espaciais dos municípios da RMGV e de seu entorno, com foco nas diferenças entre delimitações legais e configuração urbana efetiva.



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

2 JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS

A delimitação de perímetros urbanos exerce papel estratégico no ordenamento territorial, pois orienta políticas de expansão, investimentos em infraestrutura e instrumentos de gestão urbana. Entretanto, a simples definição legal desses limites não garante correspondência com a ocupação efetiva do território. Em diversos municípios, perímetros urbanos abrangem áreas ainda pouco urbanizadas, enquanto núcleos consolidados permanecem fora dos limites oficiais. Essas incongruências geram impactos na gestão pública, dificultam a provisão de serviços e comprometem a coerência entre planejamento e realidade territorial.

Analisar de forma comparativa os percentuais de perímetro urbano e de área urbanizada permite identificar padrões diferenciados de urbanização e avaliar a efetividade dos instrumentos de planejamento urbano. Municípios com forte correspondência entre os dois indicadores tendem a apresentar processos de urbanização mais consolidados, enquanto grandes discrepâncias indicam situações de expansão formal sem ocupação correspondente. Essa leitura fornece subsídios técnicos importantes para revisões de perímetro urbano, definição de prioridades de investimento e formulação de políticas públicas mais alinhadas às dinâmicas territoriais.

O objetivo do estudo é analisar a relação entre perímetro urbano e área urbanizada nos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e seu entorno. Dentro da RMGV, estão Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Fundão e Guarapari; já os municípios do entorno incluem Anchieta, Alfredo Chaves, Aracruz, Santa Leopoldina, Domingos Martins, Marechal Floriano, Ibiracú e Santa Teresa. O estudo busca identificar padrões espaciais, correspondências e discrepâncias entre os limites legais e a configuração urbana existente. Para isso, foram sistematizados dados espaciais e produzidos indicadores e representações gráficas que permitem uma leitura comparativa entre diferentes contextos municipais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão do urbano no Brasil exige uma articulação entre a legislação e reflexões sobre a produção do espaço. Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases da política urbana ao reconhecer a função social da propriedade e ao prever instrumentos voltados para garantir o direito à cidade e o ordenamento territorial. Esses princípios foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que definiu diretrizes gerais para a política urbana, entre elas a gestão democrática, o planejamento participativo e o uso de instrumentos urbanísticos como o Plano Diretor Municipal. O Estatuto reforça a importância da delimitação dos perímetros urbanos como instrumento de organização do uso e ocupação do solo, determinando onde podem ocorrer a expansão urbana e a provisão de infraestrutura, e estabelecendo parâmetros para compatibilizar crescimento urbano, preservação ambiental e inclusão social.

No entanto, como destaca Roberto Luís Monte-Mór (2006), a definição legal do urbano baseada exclusivamente na delimitação dos perímetros urbanos apresenta limitações. Para o autor, o urbano no Brasil não pode ser entendido apenas como um espaço administrativo ou jurídico, mas como uma condição que se manifesta de forma desigual e heterogênea no território. A legislação municipal estabelece formalmente os limites entre o urbano e o rural, mas essa distinção raramente corresponde à realidade: áreas classificadas como urbanas podem não dispor de infraestrutura adequada, enquanto zonas fora dos perímetros legais podem apresentar dinâmicas urbanas consolidadas. Essa perspectiva



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

evidencia a necessidade de ultrapassar a leitura estritamente normativa e incorporar elementos espaciais e econômicos na análise da urbanização.

A discussão proposta por Monte-Mór dialoga com a perspectiva crítica desenvolvida por Neil Brenner (2018), para quem a urbanização contemporânea constitui uma condição planetária. O autor afirma que “na atualidade, a diferença espacial já não assume a forma de uma divisão entre o urbano e o rural, mas se articula mediante uma explosão de padrões e potenciais de desenvolvimento dentro de um tecido de urbanização mundial que se engrossa” (BRENNER, 2018, p. 283). Assim, o urbano não pode mais ser entendido como um espaço limitado ou circunscrito à cidade tradicional, mas como um processo que se estende por todo o território, diluindo fronteiras entre urbano e rural e revelando novas formas de interdependência espacial.

4 METODOLOGIA

A metodologia adotada integrou procedimentos de análise espacial e sistematização de dados oficiais para comparar a extensão dos perímetros urbanos e a área urbanizada dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e de seu entorno. Inicialmente, foram reunidos dados geoespaciais em formato Shapefile (SHP) referentes aos perímetros urbanos municipais, disponibilizados pelo projeto Desenvolvimento Regional Sustentável 2.0 (DRS 2.0). Em paralelo, foram obtidas informações sobre uso e cobertura do solo (2019–2020) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que permitiram identificar e quantificar as áreas urbanizadas dentro dos limites municipais.

Os dados espaciais foram processados no software livre QGIS (Quantum Gis versão 3.28), ferramenta que possibilitou realizar medições das áreas correspondentes aos perímetros urbanos e das superfícies urbanizadas. A partir da sobreposição das camadas de perímetro urbano e uso do solo, foi possível aplicar operações de recorte, cálculo de áreas e geração de estatísticas espaciais. Esses procedimentos permitiram extrair, para cada município, três valores fundamentais: a área do perímetro urbano (km²), a área total municipal (km²) e a área urbanizada (km²).

Com base nesses valores, foi elaborada uma tabela comparativa contendo, além das áreas absolutas, os percentuais de perímetro urbano e de área urbanizada em relação à área total de cada município. Os cálculos foram realizados a partir das métricas exportadas do QGIS e organizados em planilha eletrônica, facilitando a comparação entre os diferentes contextos municipais. Essa tabela serviu de base para a construção de gráficos comparativos, que destacam as discrepâncias e correspondências entre os limites legais e a ocupação urbana efetiva.

Por fim, os dados consolidados foram analisados de forma descritiva e gráfica, com o objetivo de identificar padrões espaciais e diferenças significativas entre os municípios da RMGV e de seu entorno. Essa abordagem possibilitou uma leitura da urbanização capixaba a partir de dados georreferenciados e indicadores quantitativos.



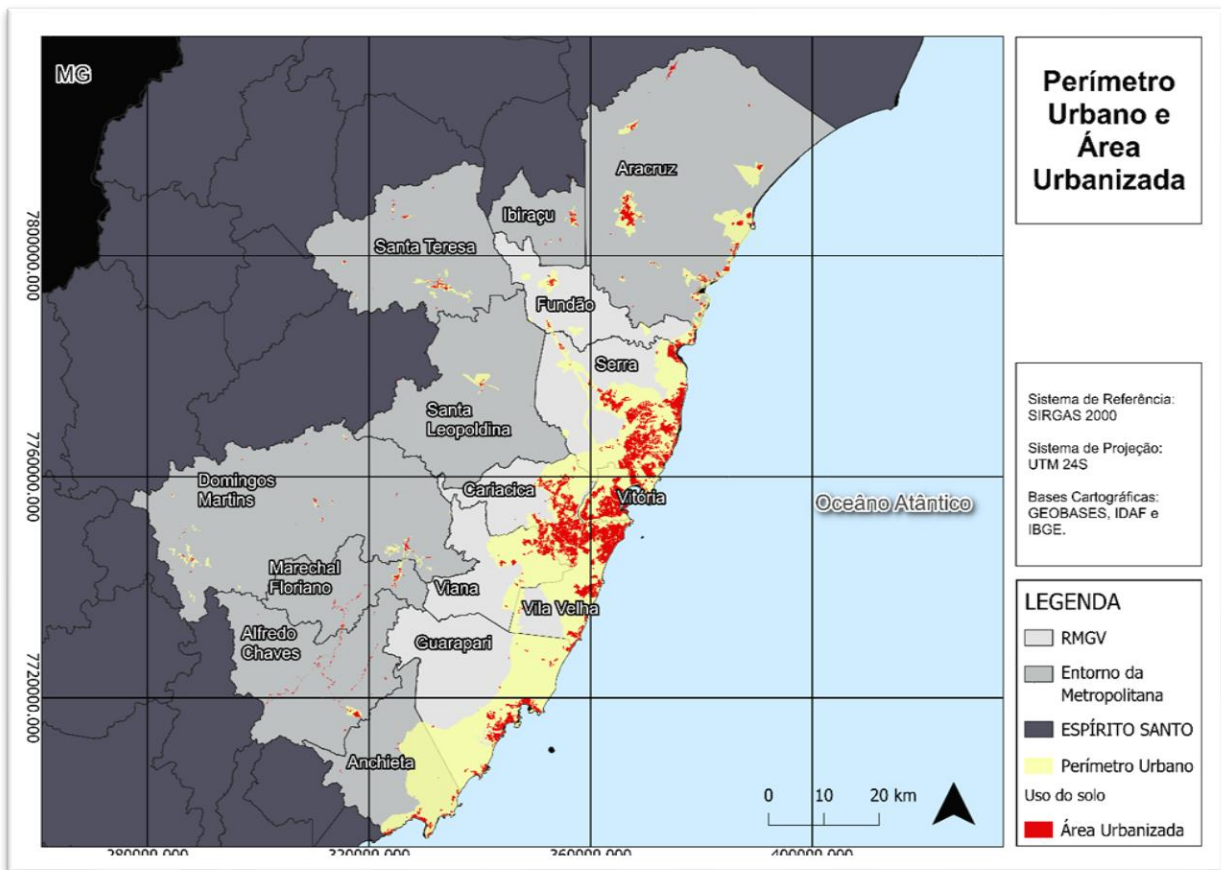
RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

5 DISCUSSÃO

A comparação entre os percentuais de perímetro urbano e área urbanizada evidencia contrastes marcantes entre os municípios analisados, revelando diferentes padrões de urbanização e estratégias de planejamento. A Figura 1 apresenta o mapa com os perímetros e as áreas urbanizadas no local estudado, permitindo visualizar espacialmente essas relações. O Gráfico 1 apresenta esses indicadores de forma sintética, permitindo identificar tanto situações de correspondência entre os limites legais e a ocupação efetiva, quanto casos em que há forte discrepância entre os dois.

Figura 1 - Perímetro Urbano e Área Urbanizada



Fonte: As autoras (2025).

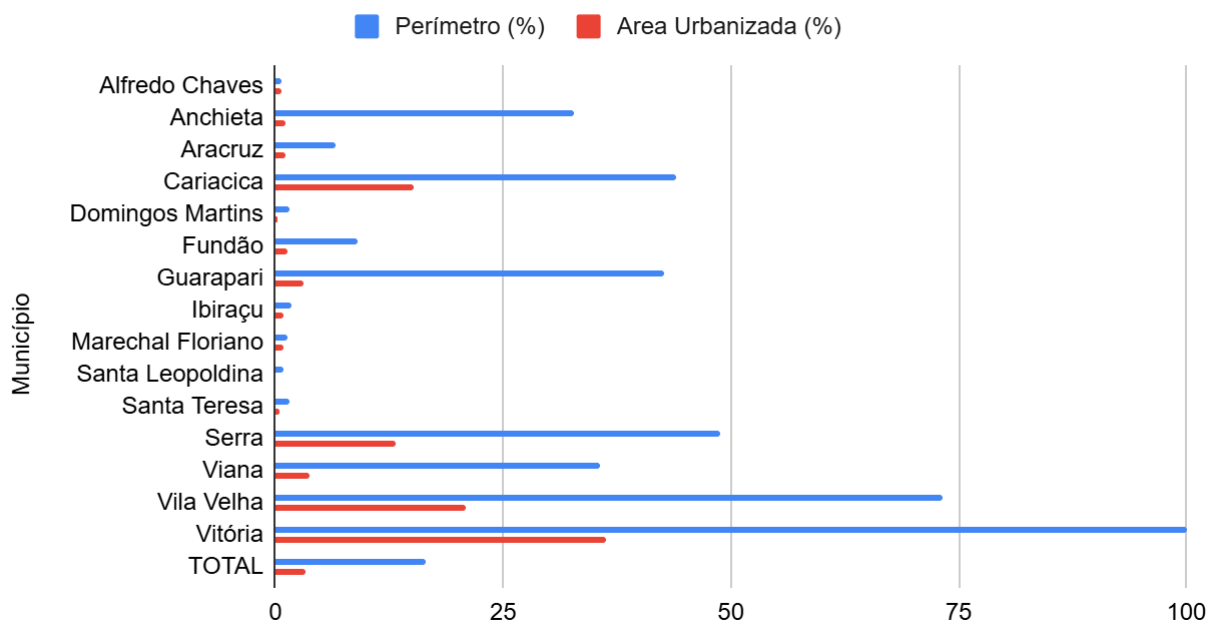


RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Grafico 1 - Relação entre Perímetro Urbano e Área Urbanizada (%) por Município – RMGV e Entorno

Relação entre Perímetro Urbano e Área Urbanizada (%) por Município – RMGV e Entorno



Fonte: As autoras (2025).

Entre os municípios com maior correspondência destacam-se Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra. Vitória apresenta 100% de seu território inserido em perímetro urbano e mais de 36% de área urbanizada, refletindo um processo de urbanização consolidado e denso. Vila Velha e Cariacica também apresentam proporções elevadas, embora ainda exista diferença considerável entre a extensão legalmente reconhecida e a ocupação efetiva. Serra, com 48,7% de perímetro urbano e 13,1% de área urbanizada, expressa um padrão de expansão rápida, mas ainda não completamente materializada.

Por outro lado, municípios como Anchieta, Aracruz, Guarapari, Fundão e Viana exibem perímetros urbanos amplos, variando entre 9% e mais de 40% do território, mas percentuais de área urbanizada inferiores a 4%. Esse descompasso indica processos de expansão prevista ainda não acompanhados por urbanização efetiva, possivelmente relacionados a expectativas de crescimento, estratégias de valorização fundiária ou ausência de instrumentos regulatórios mais precisos que incentivem a ocupação nas áreas apontadas pelos perímetros. Nos municípios menores do entorno metropolitano, como Santa Leopoldina, Santa Teresa, Marechal Floriano e Ibiraçu, os valores de perímetro e área urbanizada são baixos, refletindo núcleos urbanos restritos e fragmentados em territórios predominantemente rurais.

Esses contrastes revelam diferentes lógicas de produção do espaço: enquanto alguns municípios apresentam urbanização consolidada e coerência entre instrumentos legais e ocupação, outros adotam perímetros urbanos superdimensionados em relação à realidade construída. Essa heterogeneidade aponta para desafios de planejamento, sobretudo no que diz respeito à provisão de infraestrutura, controle da expansão urbana e adequação das delimitações legais aos processos territoriais efetivos.



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa entre perímetro urbano e área urbanizada nos municípios da RMGV e de seu entorno evidencia que a delimitação legal dos perímetros nem sempre reflete a realidade da ocupação do território. Enquanto municípios como Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra apresentam maior correspondência entre os limites formais e a urbanização efetiva, outros, como Aracruz, Anchieta, Guarapari e Fundão, revelam perímetros amplos e baixa densidade edificada, caracterizando um descompasso entre planejamento e prática territorial. Já Alfredo Chaves, embora apresente um equilíbrio quantitativo entre área urbanizada e perímetro urbano, mostra uma particularidade relevante: grande parte das áreas urbanizadas encontra-se fora dos limites oficialmente definidos, o que evidencia uma discrepância entre a expansão real do tecido urbano e a delimitação legal vigente. Essa diversidade de situações demonstra que, em grande parte dos casos, a expansão dos perímetros urbanos tem ocorrido de forma orientada por expectativas de crescimento ou por interesses locais, e não necessariamente por critérios técnicos ou demandas reais de urbanização.

Os resultados apontam para a necessidade de revisão das delimitações urbanas municipais, de modo a compatibilizar os instrumentos legais com as dinâmicas territoriais dos espaços. A definição dos perímetros urbanos pela legislação, sem o auxílio de diagnósticos espaciais e indicadores de crescimento do demográfico e socioeconômico, tende a produzir distorções na gestão pública, com impactos sobre o ordenamento territorial, a provisão de infraestrutura, o acesso à terra urbana bem localizada e a eficiência das políticas urbanas.

Em síntese, compreender o urbano requer ultrapassar os limites administrativos e reconhecer a complexidade dos processos de urbanização contemporânea, conforme apontam Monte-Mór (2006) e Brenner (2018). As fronteiras entre o urbano e o rural tornam-se cada vez mais difusas, e a efetividade do planejamento depende da capacidade dos municípios de articular escalas locais e regionais, considerando o urbano como uma condição em transformação contínua.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRENNER, Neil. *Espaços da Urbanização: o Urbano a partir da Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora LTDA, 2018.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO (FAPES). *Edital FAPES nº 019/2023 – Desenvolvimento Regional Sustentável do Espírito Santo*. Vitória: FAPES, 2023. Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Mapeamento do uso e cobertura da terra do Espírito Santo – 2019-2020*. Vitória: IJSN, 2021. Disponível em: <https://www.ijsn.es.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2025.

MONTE-MÓR, R. L. *O que é Urbano no Mundo Contemporâneo?* Revista Paraense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 111, p.9-18, jul/dez. 2006.