



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

**FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

MARESSA CORREA PEREIRA MENDES

**A DINÂMICA PARTICIPATIVA DO PROCESSO DE REVISÃO DO
PLANO DIRETOR DE VITÓRIA (ES) – 2014-2018**

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU
2023

MARESSA CORREA PEREIRA MENDES

**A DINÂMICA PARTICIPATIVA DO PROCESSO DE REVISÃO DO
PLANO DIRETOR DE VITÓRIA (ES) – 2014-2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Bauru, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador(a): Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU
2023

Autorizo a divulgação e reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: maressa.mendes@gmail.com

Mendes, Maressa Correa Pereira.

A Dinâmica Participativa do Processo de Revisão do
Plano Diretor de Vitória (ES)- 2014-2018 / Maressa
Correa Pereira Mendes, 2023
259 f. : il.

Orientadora: Jefferson Oliveira Goulart

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual
Paulista (Unesp). Faculdade de Arquitetura, Artes,
Comunicação e Design, Bauru, 2023

1. Participação. 2. Gestão Urbana. 3. Plano Dire-
tor. 4. Vitória. I. Universidade Estadual Paulista.
Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design.
II. A Dinâmica Participativa do Processo de Revisão do
Plano Diretor de Vitória (ES)- 2014-2018.

ATA DA DEFESA



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Bauru



ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE MARESSA CORRÊA PEREIRA MENDES, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 28 dias do mês de março do ano de 2023, às 16:00 horas, por meio de Videoconferência, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de **MARESSA CORRÊA PEREIRA MENDES**, intitulada **A dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES) – 2014-2018**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Doutor JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador - Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru; Professora Doutora RENATA CARDOSO MAGAGNIN (Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/UNESP/Bauru; Professor Doutor DANIEL TODTMANN MONTANDON (Participação Virtual) do PPG-CIS / Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Após a exposição pela mestrandia e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma virtual, a discente recebeu o conceito final: **APROVADA**. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo Presidente da Comissão Examinadora.

Documento assinado digitalmente
JEFFERSON OLIVEIRA GOULART
Data: 28/03/2023 18:58:13-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Professor Doutor JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus pela vida e pelo sustento a cada dia, o que me possibilitou enfrentar este desafio.

Agradeço minha mãe 'Lady Áurea', pelo seu amor incondicional, por estar sempre ao meu lado, mesmo que fisicamente esteja a 1.166 km de distância, pela sua amizade, seu cuidado e pelo exemplo de vida que é. Sei que suas orações sempre estão voltadas à nossa família, e isto tem nos sustentado.

Agradeço ao meu marido pelo seu amor e por suportar tantos momentos de ausência, mesmo que em corpo presente. Agradeço por me ajudar a enfrentar este desafio e realizar um sonho há muito sonhado, me apoiando em muitos momentos. E por fim, agradeço pelo grande auxílio na tabulação dos dados, seus conhecimentos de Excell foram fundamentais.

Agradeço aos meus filhos, objeto do maior amor que sinto no coração, que infelizmente não pude praticar como deveria e queria. Agradeço por aguentarem firme meu estresse, minhas ausências e distrações, cujos pensamentos distantes roubaram, momentâneos, mas preciosos momentos que gostaria de estar ao lado de vocês, de corpo e alma. Vocês são o motivo minha inquietude em avançar... obrigada por serem uma inspiração na minha vida.

Agradeço aos meus irmãos pelo exemplo de vida e por dividir comigo esse momento, principalmente ouvindo minhas lamúrias e me dando ânimo para seguir em frente.

Agradeço às minhas cunhadas pelas conversas que elucidaram temores e me ajudaram a avançar, e foram importantes nos momentos de desânimo.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Jefferson Oliveira Goulart, pela grande contribuição nesta pesquisa. Obrigada por me desconcertar, revirando muitos conceitos na minha mente de arquiteta e urbanista, contribuindo, desta forma, não só para a minha formação como Mestre, como também para o desempenho de minha profissão e atuação como servidora pública municipal.

Agradeço aos professores do curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNESP Bauru, pelo acolhimento e pelas muitas parcerias.

Agradeço em especial a Prof.^a Dr.^a Maria Solange Gurgel de Castro Fontes por todo o carinho demonstrado desde os primeiros dias de aula, pela troca de conhecimento, pelas parcerias em publicações, e pelo incentivo, que foi fundamental; e à Prof.^a Dr.^a Renata Cardoso Magagnin pelo conhecimento compartilhado, pelas parcerias em publicações, pelo constante interesse nesta pesquisa e no seu desenvolvimento, e por participar do encerramento do meu trabalho, mais uma vez trazendo contribuições preciosas.

Agradeço ao Prof. Dr.^o Todtmann Montandon pela contribuição nesta dissertação, e em especial pela participação nas bancas de qualificação e defesa, aceitando o desafio de avaliar e enriquecer esta pesquisa.

Agradeço aos amigos, que sempre me incentivaram e me apoiaram... às meninas da arquitetura UFES 99.1, agradeço pela constante presença na minha vida, mesmo que distantes fisicamente.

Agradeço à minha amiga Carol (Deusa), que, por muitas vezes, me tirou do caos dos meus pensamentos, me desenterrou de casa, me permitindo distrair, rir, relaxar... sem esses momentos a loucura teria sido ainda pior...

Agradeço ao meu amigo Ronald, minha fonte de dados secreta... agradeço por sempre se dispor a me ajudar e pelos auxílios nos momentos de sufoco, na produção de mapas, na pesquisa de dados e joins...

Agradeço às Marias (Ana Buffon, Anna Peneyau e Latussa) por sempre contribuir para enriquecer minha vida profissional e pessoal, agradeço pelas conversas, parceria e por me socorrer com parte da bibliografia, cuja distância me impedia ter acesso. Agradeço imensamente por embarcarem comigo no nosso Happy Hour sagrado de férias...

Agradeço à Michele Prado, pelo companheirismo em muitos momentos na PMV, e por muitas vezes me atender no WhatsApp, pela troca de ideias e informações, que foram preciosas na pesquisa.

Agradeço minha ex-chefinha Clemir por me enviar 'a obra', que muito me auxiliou na reconstrução histórica de nossa bela Vitória...

Agradeço aos amigos da PMV, que me incentivaram e me atenderam sempre que possível, encaminhando informações e tirando dúvidas.

Agradeço aos colegas de trabalho, que estiveram na torcida por mim em todos os momentos, por partilhar conhecimento e por ouvir minhas infinitas palestras sobre 'participação social' durante o café.

Agradeço aos meus chefes, que me apoiaram e compreenderam minhas indisponibilidades, no cumprimento das disciplinas e, principalmente, quando o prazo me exigia dedicar ainda mais tempo ao mestrado.

Aos colegas e amigos do mestrado, cuja pandemia não permitiu firmar laços mais profundos, agradeço o curto, mas precioso momento que pudemos interagir, ainda nos devemos aquele encontro no bar, né mesmo, Bárbara, Rayane, Jeferson e Leandro...

À Bárbara agradeço em especial pelos constantes socorros nos momentos cruciais e de desespero.

Impressionante como se chega ao fim de algo, que no fundo é apenas o começo de muitas coisas....

MENDES, M. C. P. **A dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES) – 2014-2018**. 255 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2023.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor do município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo (ES). A obrigatoriedade do Plano Diretor está inscrita na Constituição Federal como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 182). A revisão do Plano Diretor Urbano (PDU) de Vitória transcorreu no período 2014-2018 e adotou uma sistemática de discussões públicas com o intuito de fazer cumprir o estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e na legislação municipal. Não obstante, a simples realização de um processo participativo que atenda às normas legais não é suficiente para garantir a efetiva participação da população nas definições sobre o planejamento urbano. A análise concentrou-se em três dimensões: (1) as discussões públicas no âmbito das instituições participativas (sobretudo nos conselhos), e em que medida a organização política das associações, entidades ou grupos representados influenciou a formulação do novo Plano Diretor; (2) como a participação foi absorvida pelo Estado, isto é, como o governo local incorporou as demandas societárias; (3) a influência do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) sobre as normas e procedimentos do planejamento municipal. Os resultados da investigação evidenciam que os debates substantivos, eventuais mudanças de conteúdos e a participação societária foram mais intensos no âmbito do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), órgão consultivo do Poder Executivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana que tinha, dentre outras atribuições, o acompanhamento e a implantação do Plano Diretor.

Palavras-chave: Participação. Gestão Urbana. Plano Diretor. Vitória.

MENDES, M. C. P. **The participatory dynamics of the review process of the Victoria Master Plan (ES) - 2014-2018**. 255 f. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) – College of Architecture, Arts, Communication and Design, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2023.

ABSTRACT

This research has as object of study the participatory dynamics of the review process of the Master Plan of the municipality of Vitória, capital of the state of Espírito Santo (ES). The mandatory Master Plan is inscribed in the Federal Constitution as the "basic instrument of urban development and expansion policy" (art. 182). The revision of the Urban Master Plan (PDU) of Vitória took place in the period 2014-2018 and adopted a systematic public discussion with the aim of complying with the provisions of the City Statute (Federal Law No. 10,257/2001) and in municipal legislation. Nevertheless, the simple realization of a participatory process that meets legal norms is not sufficient to ensure the effective participation of the population in the definitions on urban planning. The analysis focused on three dimensions: (1) public discussions within participatory institutions (especially in councils), and to what extent the political organization of associations, entities or groups represented influenced the formulation of the new Master Plan; (2) how participation was absorbed by the State, that is, how the local government incorporated corporate demands; (3) the influence of the institutional framework (Federal Constitution, City Statute, local legislation) on the rules and procedures of municipal planning. The results of the research show that the substantive debates, possible changes in content and corporate participation were more intense within the municipal council of the Urban Master Plan (CMPDU), the advisory body of the Executive Branch on urban and urban policy that had, among other attributions, the monitoring and implementation of the Master Plan.

Keywords: Participation. Urban Management. Master Plan. Victory.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Localização do estado do Espírito Santo	48
Figura 2: Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória	49
Figura 3: Localização do Município de Vitória.....	50
Figura 4: Regiões Administrativas de Vitória.....	52
Figura 5: Avenida Capixaba, atual Avenida Jerônimo Monteiro (1930).....	54
Figura 6: Parque Moscoso	54
Figura 7: Aterros da Cidade de Vitória	57
Figura 8: Implantação de empreendimentos habitacionais em Jardim Camburi (primeiro plano) e ocupação dos bairros Mata da Praia e Jardim da Penha (segundo plano)	59
Figura 9: Verticalização no Centro de Vitória no final da década de 1970	61
Figura 10: Aterro da orla da Praia do Canto e Enseada do Suá.....	62
Figura 11: Mapeamento da evolução urbana de Vitória – 1910/1980.....	63
Figura 12: Configuração territorial atual de Vitória (2022).....	64
Figura 13: Características de ocupação territorial de Vitória.....	65
Figura 14: Ocupações na região de São Pedro por palafitas.....	66
Figura 15: Ocupação na região de São Pedro – moradia sobre lixo.....	67
Figura 16: Ocupações Verticais da ‘cidade legal’	68
Figura 17: Poligonais do Projeto ‘Terra Mais Igual’, áreas de atuação dos projetos de regularização fundiária e implantação de projetos de intervenção urbana no âmbito do programa	70
Figura 18: Aglomerados subnormais identificados no Censo Demográfico do IBGE de 2010	71
Figura 19: Mancha Urbana de Vitória em 2020	73

Figura 20: Evolução da mancha urbana dos municípios da RMGV que apresentam maior grau de integração (1970 a 2013).....	77
Figura 21: Mapa de densidade populacional por setor censitário – Censo IBGE 2000	81
Figura 22: Mapa de densidade populacional por setor censitário – Censo 2010	82
Figura 23: Pirâmide etária Região Metropolitana da Grande Vitória 2000/2010.....	83
Figura 24: Pirâmide etária Município de Vitória 2000/2010.....	84
Figura 25: Pirâmides etárias Município de Vitória 1970/1991.....	84
Figura 26: Pirâmide etária comparativo	85
Figura 27: Estrutura Econômica do Espírito Santo – 1960 a 2010	86
Figura 28: Participação da RMGV no PIB e na população do Espírito Santo – 1999 a 2010....	86
Figura 29: PIB per capita municípios da RMGV – 2002-2009.....	87
Figura 30: PIB per capita municípios da RMGV – 2010 a 2019	87
Figura 31: Participação percentual do PIB dos municípios em relação ao PIB da RMGV	88
Figura 32: Participação dos setores no total do PIB dos municípios da RMGV – 2010	89
Figura 33: Participação dos setores no total do PIB do município de Vitória – 2010-2019.....	89
Figura 34: Distribuição do rendimento nominal médio mensal dos domicílios da RMGV – 2010.....	90
Figura 35: Espacialização do rendimento médio mensal domiciliar por setor censitário – Censo 2010	91
Figura 36: Espacialização do IDHM no município de Vitória.....	92
Figura 37: Mapeamento da aprovação de edifícios por período - bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Santa Helena, Bento Ferreira, Enseada do Suá e Barro Vermelho	95
Figura 38: Censo Imobiliário SINDUSCON/ES – unidades em construção 2003-2013	98
Figura 39: Número de aprovação de projetos entre os anos de 2003 e 2006, por bairros...	104
Figura 40: Macrozoneamento do Plano Diretor de Vitória (2018)	169

Figura 41: Proposta de ocupação no entorno dos elementos de relevância paisagística, regramento presente no Zoneamento de Gabarito e Alturas.	170
Figura 42: Gabarito e Altura do Centro	171
Figura 43: Reportagens com destaque das mudanças do PDU.....	172
Figura 44: Projetos Viários e Faixa de Recuo BRT	177
Figura 45: Proposta de espacialização do fator deflator territorial da Outorga Onerosa	181
Figura 46: Registro de presença dos membros do CMPDU nas 64 reuniões de discussão da Minuta do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor.....	206
Figura 47: Distribuição percentual de presença dos representantes do poder público nas reuniões do CMPDU	213
Figura 48: Distribuição percentual de presença dos representantes da sociedade civil (entidades) nas reuniões do CMPDU	214
Figura 49: Distribuição percentual de presença dos representantes da sociedade civil (moradores) nas reuniões do CMPDU.....	215
Figura 50: Presença dos representantes nas reuniões do CMPDU	216
Figura 51: Mudanças aprovadas no CMPDU conforme temas	217
Figura 52: Estudo Gabarito de Altura para ZOC 1 – Jardim Camburi	221
Figura 53: Contribuições aprovadas por órgão, entidade, associação, sindicato e RAs no CMPDU.....	229

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana da Lei Municipal nº 6.705/2006	115
Quadro 2: Sistematização das Etapas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Vitória .	127
Quadro 3: Sistematização da estrutura participativa do processo de revisão do PD de Vitória (2014-2018)	131
Quadro 4: Participantes por evento	140
Quadro 5: Manifestações por tema – Eventos Regionais	142
Quadro 6: Contribuições das Audiências Públicas – Escutas de Segmentos	152
Quadro 7: Organização dos Seminários Temáticos.....	157
Quadro 8: Manifestações por segmentos - Seminários Temáticos e Mesas Redondas	163
Quadro 9: Participantes nos Seminários Temáticos e Mesas Redondas	164
Quadro 10: Alterações aprovadas no PDU de 2018 nos Instrumentos da Política Urbana....	183
Quadro 11: Síntese das principais alterações introduzidas no PDU de 2018, conforme eventos públicos.....	187
Quadro 12: Atribuições do CMPDU – PDU 1984, 1994 e 2006	196
Quadro 13: Composição do CMPDU – PDU de 1984, 1994 e 2006.....	200

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Crescimento demográfico do Estado do Espírito Santo, RMGV e Vitória – 1940/2021	60
Tabela 2: Evolução demográfica do Estado do ES, RMGV e Vitória – 1940-2021.....	74
Tabela 3: Evolução demográfica comparativa Vitória/ RMGV/ ES/ Brasil	75
Tabela 4: Urbanização Brasil, Região Sudeste e Espírito Santo	75
Tabela 5: Urbanização Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória.....	76
Tabela 6: Taxa de crescimento anual dos Municípios da RMGV em períodos intercensitários (1970 a 2010).....	78
Tabela 7: Dados populacionais RMGV.....	79
Tabela 8: Movimento Pendular Trabalho e Estudo – RMGV – 2000 e 2010.....	80
Tabela 9: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da RMGV.....	92
Tabela 10: Projetos de novas edificações aprovados por bairros somatório dos anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2003	102

SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CAB – Coeficiente de Aproveitamento Básico

CAM – Coeficiente de Aproveitamento Máximo

CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção

CEPUR – Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional

CF – Constituição Federal

CIVIT – Centro Industrial de Vitória

CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

CMPDU – Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo

COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

COMDUSA – Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano

COMTUR – Conselho Municipal de Turismo

COMUTRAN – Conselho Municipal de Transporte

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

CPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos

CPV – Conselho Popular de Vitória

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CST – Companhia Siderúrgica Tubarão

CTA – Comissão Técnica de Análise de Impacto

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DOU – Diário Oficial da União

EC – Estatuto da Cidade

EHIS – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

ES – Espírito Santo

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MCidades – Ministério das Cidades

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

ONGs – Organizações Não Governamentais

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

OP – Orçamento Participativo

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OUC – Operação Urbana Consorciada

PD – Plano Diretor

PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado

PDL – Plano de Desenvolvimento Local

PDU – Plano Diretor Urbano

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPA – Plano Plurianual de Investimentos

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RA – Região Administrativa

RIU – Relatório de Impacto Urbano

RJ – Rio de Janeiro

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (Vitória)

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SIM – Sistema de Informações Municipais

SINDUSCON – Sindicato da Construção Civil

SM – Salário Mínimo

SMPGU – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

TCU – Tribunal de Contas da União

TDC – Transferência do Direito de Construir

TO – Taxa de Ocupação

TPC – Transferência do Potencial Construído

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

USP – Universidade de São Paulo

ZAR – Zona Arterial

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZIP – Zona de Intervenção Pública Prioritária

ZOC – Zona de Ocupação Controlada

ZOL – Zona de Ocupação Limitada

ZOP – Zona de Ocupação Preferencial

ZOR – Zona de Ocupação Restrita

ZR – Zona Residencial

ZUD – Zona de Usos Diversos

ZUN – Zona de Urbanização Negociada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 O NOVO MARCO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL	8
1.1 Um breve olhar sobre a urbanização brasileira	8
1.1.1 Do final do século XIX até a década de 1950.....	9
1.1.2 A segunda metade do séc. XX	12
1.2 A reforma urbana e o novo marco institucional da Política Urbana.....	16
1.3 Estatuto da cidade e a nova Política Urbana brasileira.....	23
1.3.1 Os Instrumentos da Política Urbana.....	25
1.3.2 O Plano Diretor	30
1.3.3 Gestão Democrática	34
1.3.4 A institucionalização da participação na “nova Política Urbana brasileira”	42
1.4 São muitos os desafios.....	46
2 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA	48
2.1 Histórico da evolução urbana de Vitória.....	52
2.2 Aspectos Socioeconômicos	74
2.3 Os Planos Diretores Urbanos de Vitória.....	94
2.3.1 O Plano Diretor de 1984	94
2.3.2 O Plano Diretor de 1994	96
2.3.3 O Plano Diretor de 2006.....	100
2.3.3.1 Ordenamento Territorial	101
2.3.3.2 Instrumentos da Política Urbana.....	106
2.3.3.3 Gestão Democrática	114
2.3.4 Considerações provisórias de balanço	122
3 O PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR.....	125
3.1 A Estrutura do processo participativo da revisão do PD de vitória	126
3.2 Sistematização das manifestações dos eventos públicos	138
3.2.1 Audiências Públicas – Escutas Regionais e Assembleias Territoriais	139

3.2.2 Audiências Públicas – Escutas de Segmentos.....	152
3.2.3 Seminários Temáticos e Mesas Redondas	156
3.2.4 O reflexo das manifestações dos eventos públicos na Lei do PDU de 2018.....	165
3.2.4.1 Ordenamento Territorial	168
3.2.4.2 Instrumentos da Política Urbana.....	177
3.2.4.3 Gestão Democrática	184
3.3 Reflexões preliminares sobre os impactos da participação	186
4 A DINÂMICA PARTICIPATIVA NO CMPDU	192
4.1 A discussão do projeto de lei de revisão do Plano Diretor no âmbito do CMPDU.....	202
4.2 Impressões sobre a participação no âmbito do CMPDU	232
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	245
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	253

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a dinâmica participativa que marcou o processo de revisão Plano Diretor Urbano de Vitória, capital do Espírito Santo (ES), sintetizado pela Lei Municipal nº 6.705/2016.

Embora não constasse da proposta original na forma de emenda de iniciativa popular articulada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, o Plano Diretor figura como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e está disposto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. A revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória (PDU), entre os anos de 2014 e 2018, adotou uma sistemática de discussões públicas com o intuito de fazer cumprir as exigências participativas do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001) e da legislação municipal.

O ideário de gestão democrática das cidades vem sendo construído ao longo dos anos, e compõe parte importante das propostas apresentadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que inscreveu um registro institucional avançado para a Política Urbana no país com a aprovação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana nº 63, de 1987, que culminou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988. Esse avanço representou uma grande conquista pelo seu conteúdo substantivo e porque teve origem na sociedade civil, “alicerçada na busca pela gestão democrática e participativa da cidade, justiça e equidade social” (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 325).

A consolidação institucional desse novo momento da Política Urbana brasileira veio com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que tinha como objetivo a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais apresentavam conteúdos genéricos e diversos instrumentos não autoaplicáveis, proporcionando às cidades um conjunto inovador de ferramentas de planejamento e gestão do território, além de sancionar o ideário da participação da população nos processos decisórios (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

Além disso, o Estatuto da Cidade ratificou o papel dos Planos Diretores como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, bem como tornou obrigatória em sua elaboração ou revisão “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (inciso I do §4º do Art. 40 da Lei Federal nº 10.257/2001).

De forma geral, o Estatuto da Cidade é composto por um conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos que expressam uma concepção de planejamento e gestão urbanos voltada para o desenvolvimento de cidades mais justas, equânimes, sustentáveis e democráticas. Foi então atribuído ao município – através de seu reconhecimento como ente federado dotado de autonomia – a competência de, por meio de mecanismos participativos de tomadas de decisão sobre a Política Urbana, fazer cumprir os princípios da função social da cidade e da propriedade no âmbito local (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Dessa forma, o município é o

ente federativo responsável pelas políticas de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182 da CF) e o Plano Diretor, definido como instrumento básico da Política Urbana municipal, tornou-se obrigatório para os municípios com população superior a 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou com status de instância turística.

A elaboração ou revisão dos Planos Diretores teve como prazo inicial cinco anos a partir da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, mas esse limite temporal foi posteriormente prorrogado até 30 de junho de 2008, através da Lei Federal nº 11.673/2008. Inaugurou-se, então, um momento de ampla discussão e adequação de Planos Diretores em todo o Brasil, pois o não cumprimento do prazo incorreria em improbidade administrativa pelos prefeitos.

Uma nova forma de se produzir políticas públicas urbanas teve início, pois esses processos deveriam prever ampla participação da sociedade, o que torna importante o tema de avaliar a efetividade desses processos participativos, tendo em vista tratar-se de uma inovação ainda em curso, em processo de experimentação e construção.

Com o intuito de fortalecer e consolidar a dinâmica participativa no âmbito do planejamento e da gestão urbana, a partir de 2003, o recém-criado Ministério das Cidades, juntamente com o Conselho Nacional das Cidades (instituído em 2004), desenvolveu diversas ações para orientar os processos participativos de elaboração ou revisão de Planos Diretores. Através de protocolos como o “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão” (BRASIL, 2005b) e da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades propôs metodologia participativa para as etapas de elaboração e/ou revisão de Planos Diretores, prevendo coordenação compartilhada do processo participativo dos planos com a sociedade civil, ampla divulgação e comunicação das reuniões, audiências e assembleias públicas, realização dos debates por segmentos e divisão territorial do município, garantia da alternância dos locais de discussão, dentre outras ações.

A metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e os instrumentos do Estatuto da Cidade produziram as ferramentas necessárias para a formatação de processos participativos coerentes com a diversidade e a realidade dos territórios, além de promover a capacitação dos atores sociais, o compartilhamento da coordenação, a transparência e a publicidade das discussões (PERIOTO, 2016).

Diante do advento do novo marco institucional da Política Urbana brasileira, vários municípios instauraram práticas participativas e implantaram os princípios expressos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade nos processos democráticos de elaboração ou revisão de seus Planos Diretores. Assim, “participação é, a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE, 2011, p. 101) e, nesse sentido, situam-se os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade, tais como: conselhos gestores, conferências sobre assuntos de interesse urbanos, debates, audiências e consultas públicas (art. 43 da Lei Federal nº 10.257/2001), os quais tinham por

objetivo a construção de um modelo de prática política que se abre à possibilidade de participação dos atores sociais.

As novas regras do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro tornaram obrigatória a participação da população, que assim passou a ter papel relevante na discussão, elaboração/revisão e implantação dos planos diretores (AGUIAR, 2012). Essa mudança tornou crescente a preocupação em se avaliar a efetividade desses processos participativos, diante da quantidade de municípios que, nos últimos anos, se viram diante do desafio de implantar tais práticas em seus processos de gestão urbana. Conforme dados do Ministério das Cidades, em 2006, aproximadamente 30% dos municípios brasileiros deveriam rever seus planos com o fim de cumprir a Lei Federal nº 10.257/2001 (ABIB, 2009).

Apesar da regulamentação dos instrumentos de democratização da gestão urbana pelo Estatuto da Cidade e das ferramentas participativas proposta na metodologia do Ministério das Cidades, com o intuito de instrumentalizar os municípios na elaboração de Planos Diretores participativos, não é possível afirmar que a adoção dos instrumentos e ferramentas propostos na legislação urbanística seja suficiente para garantir a efetiva participação preconizada, devido às múltiplas variáveis que influenciam o processo, tais como: arranjos institucionais e formas diferenciadas de aplicação dos dispositivos participativos, conduta política dos governos, capacidade organizativa e o engajamento da sociedade civil, conhecimento e familiaridade com assuntos relativos às políticas públicas urbanas etc.

Nesse contexto, a presente pesquisa adotou como objetivo geral a avaliação da dinâmica participativa que marcou o processo de revisão do Plano Diretor Urbano (Lei Municipal nº 6.705/2006) do município de Vitória (ES), sob a moldura do novo marco institucional da Política Urbana inscrito na Constituição Federal de 1988, de sua posterior regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e das normas e exigências da legislação urbanística local.

O Plano objeto de revisão foi originalmente aprovado em 2006, cinco anos após a implantação do Estatuto da Cidade (EC), e incorporou os instrumentos de democratização da gestão urbana previstos no EC, inserindo procedimentos participativos no exercício da Política Urbana municipal, inclusive na revisão do Plano Diretor. O processo de revisão adotou uma dinâmica de discussões públicas que abriu à possibilidade de ampliação dos debates sobre a legislação urbana e fez cumprir o estabelecido no EC e na legislação municipal. Sendo assim, faz-se necessário compreender os meandros dessa experiência e se sua construção não foi mera formalidade.

Para avaliação da dinâmica participativa, objeto da presente pesquisa, foram consideradas três dimensões (AVRITZER, 2008): (1) as discussões públicas no âmbito das instituições participativas (sobretudo nos conselhos), e em que medida a organização política das associações, entidades ou grupos representados influenciou a formulação do novo Plano Diretor; (2) como a participação foi absorvida pelo Estado, isto é, como o governo local

incorporou as demandas societárias; (3) a influência do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) sobre as normas e procedimentos do planejamento municipal.

A primeira dimensão permite identificar as formas representativas institucionalizadas (conselhos, conferências) ou de participação mais aberta (audiências, reuniões públicas, assembleias territoriais), nos moldes propostos por Avritzer (2008), e sua posterior avaliação enquanto processos participativos. Considera-se a expressão reativa do sistema político dos municípios quanto às formas de organização da participação, tais como: associações de classe, movimentos e entidades comunitárias, sindicatos, ONGs, dentre outras, e de que forma “uma tradição associativa mais forte e uma capacidade de mobilização mais acentuada tendem a produzir resultados participativos mais expressivos” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p.113). Neste ponto, há de se considerar também, a trajetória dos conselheiros ao longo dos mais de 30 anos de formação e funcionamento do CMPDU, e de que forma esse conhecimento acumulado favoreceu seu papel como representantes no contexto da discussão da Política Urbana em pauta.

A segunda dimensão avaliou os alcances admitidos pelo Estado (na forma do governo local) em relação às demandas e contribuições colhidas nos diferentes momentos de participação e discussão pública, tendo em vista sua inserção na formulação da minuta final de projeto de Lei.

Por fim, a terceira dimensão possibilitou a compreensão dos reflexos e impactos das legislações federal e municipal na efetividade do processo participativo, seja pela sua contribuição ao Plano Diretor através da incorporação de seus instrumentos, diretrizes e políticas, como também na aplicação de seu arcabouço participativo.

A partir da leitura do processo participativo por meio dessas variáveis e bases conceituais, pretendeu-se apreender o grau de efetividade do processo participativo da revisão do Plano Diretor de Vitória, identificando os desafios enfrentados, os limites do processo participativo, os avanços alcançados e suas potencialidades.

No desenvolvimento desta pesquisa foram adotados procedimentos metodológicos de pesquisa qualitativa, cuja investigação foi baseada em diferentes alegações do conhecimento (CRESWELL, 2007), e, dessa forma, a pesquisa amparou-se em referencial teórico multidisciplinar à medida que envolveu múltiplas áreas do conhecimento em razão de seu escopo temático, ou seja, além do Urbanismo e do Planejamento Urbano e Regional, também dialogou e incorporou contribuições e referenciais teórico-metodológicos da Ciência Política/Políticas Públicas, Sociologia/Sociologia Urbana e do Direito Urbanístico. A pesquisa qualitativa caracterizou-se pelo seu caráter exploratório, investigativo, descritivo, interpretativo, cujo envolvimento dos participantes foi importante pela adoção de métodos interativos e humanísticos (CRESWELL, 2007; NEVES, 1996; GODOY, 1995), trazendo como contribuição uma “mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos” (NEVES, 1996, p. 2).

A estratégia de investigação adotada para a presente pesquisa foi a da tipologia do estudo de caso, na qual:

O pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas. Os casos são agrupados por tempo e atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado (CRESWELL, 2007, p. 32).

Nesta pesquisa foi explorado com mais profundidade o processo que se refere à dinâmica participativa da revisão do Plano Diretor de Vitória. Ressalte-se que no estudo de caso foi possível avaliar fenômenos atuais, cujos sentidos estão vinculados a um contexto específico (NEVES, 1996), “em situações em que as fronteiras do fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidências” (GODOY, 1995, p. 25), de modo a avaliar processos participativos que envolvem diferentes atores em diferentes momentos sem elencar um ‘estudo de caso’ para esse aprofundamento.

No uso do enfoque exploratório e descritivo da pesquisa qualitativa, o pesquisador deve estar pronto a acolher descobertas estando a pesquisa sujeita à mudança de curso e à redefinição de escopo no aprofundamento das questões inicialmente levantadas (GODOY, 1995). Ou seja, procedimentos apriorísticos foram recusados e evitados na medida em que os achados da investigação é que podem responder às hipóteses originais, oferecendo explicações sobre o fenômeno e o objeto em estudo e eventualmente redefinindo o *corpus* da pesquisa.

Os procedimentos de coleta de dados adotados consistiram de: (1) levantamento documental, de fontes como atas de reuniões, relatórios técnicos, jornais, revistas, publicações *online*, mapas, imagens; e, (2) levantamento de dados urbanísticos e socioeconômicos, utilizando as bases de dados oficiais do IBGE, do site Atlas Brasil BR, sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Vitória e de outros órgãos públicos.

O levantamento documental permitiu à pesquisadora o acesso aos registros dos eventos e outros documentos, elaborados a partir de dados refletidos e compilados, os quais constituem registro escrito do processo, podendo ser acessados a qualquer tempo, sendo caracterizados como uma fonte de informação discreta, que possibilita também conhecer as falas e as manifestações dos participantes do processo, razão pela qual tornaram-se imprescindíveis. Em uma pesquisa qualitativa não é possível observar os atores, o processo e os eventos no local e data dos acontecimentos (CRESWELL, 2007) além da reconstituição descritiva do ‘estudo de caso’. No caso concreto desta pesquisa, é importante esclarecer que a autora também foi participante do processo como servidora pública do Município de Vitória, como será esclarecido no Capítulo 3.

Os dados socioeconômicos e urbanísticos foram essenciais para a caracterização do objeto de estudo (Cap. 2), dando clareza às singularidades e similaridades da problemática urbana em níveis local e nacional, sintetizada na reprodução segregada das cidades.

Para análise e interpretação dos dados, a pesquisa serviu-se da revisão bibliográfica multidisciplinar, que auxiliou na definição dos parâmetros analíticos apresentados acima, tendo como base o enfoque teórico-metodológico de AVRITZER (2008), além dos parâmetros legais previstos no novo marco institucional da Política Urbana inscrito na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como das disposições da Legislação Municipal nº 6.705/2006 (PDU revisado).

Assim, a pesquisa foi organizada e dividida nas seguintes etapas: (1) revisão bibliográfica e levantamento da legislação urbanística (federal e municipal); (2) caracterização urbanística e socioeconômica do objeto de estudo; (3) reconstituição da estrutura participativa adotada pela Prefeitura de Vitória por ocasião do processo de revisão do Plano Diretor; (4) catalogação dos registros dos eventos públicos desenvolvidos ao longo do processo de revisão do Plano Diretor; (5) análise dos dados e confrontação com a bibliografia a fim de identificar a absorção da metodologia e da normativa federal no referido processo.

A Dissertação está organizada em cinco seções. O Capítulo 1 apresenta os resultados da revisão bibliográfica interdisciplinar e do levantamento da legislação urbanística federal, e tem como foco a apresentação de um panorama histórico do planejamento urbano brasileiro, desdobramentos das políticas públicas adotadas ao longo do tempo que culminaram no novo marco institucional da Política Urbana instituído com a inclusão de um capítulo específico dedicado à Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Afora inovações substantivas como a função social da propriedade e diversas ferramentas jurídicas e urbanísticas, essas mudanças também impuseram aos municípios o desafio de implantar uma gestão democrática e participativa.

O Capítulo 2 introduz o objeto de estudo, o município de Vitória, capital do Espírito Santo e integrante da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), apresentando a caracterização da expansão urbana do município, principalmente a partir da década de 1950, suas características territoriais, urbanísticas e socioeconômicas, além do levantamento das legislações de planejamento urbano do município, tendo como foco os Planos Diretores, sendo discutida sua interface com a dimensão participativa, a incorporação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade na legislação, cuja apresentação foi pautada pelo recorte cronológico.

O Capítulo 3 aborda a estrutura institucional do processo participativo da revisão do Plano Diretor do município de Vitória (ES), tomando como referências a legislação federal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade), a forma com que se deu a aplicação da metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e o Plano Diretor local (Lei

Municipal nº 6.705/2006), além da sistematização das contribuições da sociedade civil que foram coletadas ao longo das audiências públicas, registros de reuniões regionais e setoriais, assembleias territoriais, mesas redondas e seminários temáticos realizados, e a avaliação quanto a absorção destas contribuições na Minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor elaborada pelo Executivo Municipal.

O capítulo 4 aprofunda a investigação da dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória, tendo como foco principal as discussões ocorridas no âmbito do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), cujo papel foi fundamental, objetivando avaliar o alcance e os efeitos dessa instância na formulação da legislação do Plano Diretor aprovado em 2018.

Por fim, a Dissertação é finalizada com uma seção de conclusões que, por meio da combinação das referências teóricas e analíticas com o levantamento empírico, sintetiza e problematiza os principais achados da pesquisa.

1 O NOVO MARCO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Este capítulo é resultado da revisão bibliográfica e do levantamento das normas urbanísticas que orientam historicamente o planejamento e a gestão urbana das cidades brasileiras, tomando como ponto culminante os princípios inovadores do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1998 e do Estatuto da Cidade.

O capítulo tem como objetivo formular uma leitura panorâmica das diferentes formas de ocupação, apropriação e gestão das cidades, a consolidação do território urbano, as respostas dos planejadores e gestores à problemática urbana, através de planos, projetos, intervenções e políticas que culminaram no novo marco institucional da Política Urbana brasileira no período de redemocratização do país. Essas mudanças representam um momento de grandes avanços normativos para o planejamento urbano e que ao mesmo tempo impôs aos municípios o desafio de implantar uma gestão democrática e participativa mediante a aplicação de instrumentos inovadores subordinados ao princípio da função social da cidade e da propriedade.

1.1 Um breve olhar sobre a urbanização brasileira

Ao longo do século XX o Brasil foi se tornando um país cada vez mais urbano, e a ocupação das cidades brasileiras foi se intensificando, principalmente, a partir da metade desse século (anos 1950). Contextualizar o processo de urbanização brasileira não é tarefa fácil, porém, indispensável para compreender a problemática que culminou no novo marco Institucional da Política Urbana brasileira, caracterizado pela regulamentação de capítulo específico de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade em 2001.

Diferentes autores adotam abordagens e cronologias distintas para examinar a urbanização do séc. XX. Ao tratar historicamente da evolução do Urbanismo, Leme (1999) formula uma periodização dividida em três ciclos: no primeiro (de 1895-1930) destacam-se o desafio de projetar cidades (a capital Belo Horizonte é o caso emblemático), com valorização do desenho urbanístico e da dimensão da funcionalidade, além da característica higienista das intervenções urbanas; no segundo ciclo (1930-1950) emergem as ideias pré-modernas; e no terceiro ciclo (1950-1964) há uma difusão do ideário modernista em meio a novas demandas de ordenamento das cidades, no qual a estrutura viária passa a ocupar cada vez mais destaque.

Villaça (2004), por sua vez, ao analisar a trajetória do planejamento urbano, seleciona três períodos distintos: o primeiro (1875-1930) compreende as políticas sanitárias e os planos de embelezamento e melhorias de maior incidência; o segundo e mais longo período (1930-1990) marca o triunfo da ideologização dos planos urbanísticos, cuja motivação principal foi ocultar as razões e as consequências perversas das desigualdades urbanas; e, finalmente, o terceiro ciclo (1990 em diante) seria uma resposta ao esgotamento do período anterior.

A análise de Valladares (1991) não recai diretamente sobre o planejamento urbano ou mesmo sobre a história do urbanismo, pois seu foco é compreender a forma como a pobreza urbana foi tratada historicamente ao longo do último século. Ainda assim, sua periodização e as correspondentes formas de ocupação do território urbano oferecem uma visão valiosa da evolução urbana brasileira: na virada do séc. XIX para o séc. XX predominaram o cortiço como forma de habitação e um discurso que opunha os trabalhadores às “classes perigosas” (vadios); no segundo ciclo décadas de 1950-1960 prevalecem a favelização e uma retórica diferente que incorporou as formulações de “população pobre” ou “de baixa renda”; finalmente, nas últimas décadas do séc. XX emergiram a periferia como lócus e a oposição entre “trabalhadores pobres” e “bandidos”.

Independente do foco analítico de cada um desses autores, o que há de comum nessas interpretações é que a urbanização brasileira ao longo do século XX foi caracterizada por profundas desigualdades socioespaciais que são indissociáveis da precariedade urbanística dos estratos sociais mais baixos. Nem mesmo o período de institucionalização das instituições urbanísticas (FELDMAN, 2021) alterou substantivamente esse quadro, permanecendo um cenário de obstrução do acesso à terra urbanizada, ou seja, de maneira geral prevaleceram formas precárias de habitação e ausência de instrumentos capazes de reorientar as políticas urbanas.

De acentuada tradição autoritária e tecnocrática, essa herança do planejamento urbano, particularmente na segunda metade do último século, produziu “uma fé inabalável de todas as classes sociais, [que] sustentou o projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro” (CALDEIRA; HOLSTON, 2004, p.225).

Para os propósitos desta pesquisa, essas referências da literatura são fundamentais na análise dos aspectos mais relevantes do processo de urbanização brasileiro e de seu correspondente arcabouço institucional. E como forma de tentativa de síntese das diferentes abordagens e periodizações – que, apesar das diferenças, têm um caráter complementar –, para efeito desta leitura preliminar e introdutória, serão adotados dois períodos: (1) do final do século XIX até a década de 1950, o qual retrata desde as décadas de ocupação urbana incipiente até o início da industrialização pesada e a mudança do padrão de ocupação do território de predominantemente rural para urbano; e (2) pós década de 1950, período de intensificação do crescimento industrial, da implantação e consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista, passando pelo período da ditadura (1964-1985) e culminando na redemocratização do Brasil.

1.1.1 Do final do século XIX até a década de 1950

A problemática urbana brasileira apresenta contradições já final do século XIX e início do século XX, principalmente, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Neste período, tem-se a transição para o modelo de produção capitalista com a constituição de um mercado de

trabalho urbano industrial, que tinha como base a mão de obra livre (VALLADARES, 1991). Ainda segundo Valladares (1991), pela primeira vez a pobreza urbana se destaca como problema perante a elite nacional, em função da grande precariedade em que grande parte da população habitava, moradias em estalagens, cortiços e casas de cômodos, em meio a falta de abastecimento de água e saneamento básico.

Morfologicamente, neste período, as cidades apresentavam características coloniais, vias estreitas e sinuosas (LEME, 1999). As condições urbanas eram agravadas devido ao crescimento da população e a falta de infraestrutura, ocasionando a propagação de doenças e epidemias. Em resposta a este cenário, reproduziu-se no urbano ações de combate às habitações insalubres, demolição e fechamento de cortiços e proibição de construção de novos (VALLADARES, 1991).

No início do séc. XX as reformas urbanas lideradas pelo prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro produziram um “urbanismo moderno ‘à moda’ da periferia” (MARICATO, 2008, p.17), sendo implementadas várias obras que iam desde saneamento básico, embelezamento paisagístico – implantação de bulevares, alargamento de vias, remodelação de praças, intervenções nas áreas centrais e adaptação para novos meios de transporte – bondes (LEME, 1999). Nesse período, segundo Maricato (2008) foram lançadas as bases para a promoção de um mercado imobiliário de cunho capitalista, no qual o embelezamento encobria múltiplas estratégias, como a mudança da função do centro para atendimento de interesses especulativos, que cobiçavam a área então valorizada, e atendimento as exigências de acumulação do capital (DEAK; SCHIFFER, 2015), com a consequente expulsão da população excluída para os morros e franjas das cidades (MARICATO, 2008). Segundo Villaça (2004) tratava-se de um planejamento urbano (*lato sensu*), altamente ideológico devido à sua utilização para glorificar e impor o Estado e a classe dirigente capitalista.

Até então a matriz econômica brasileira baseava-se no padrão agrário-exportador, mas a Revolução de 1930, que alçou Getúlio Vargas à presidência, desalojou a burguesia cafeeira do poder e ensejou uma nova coalizão política. A partir daí foram sendo criadas as condições para um novo projeto, que ganhou forma na afirmação de um modelo nacional-desenvolvimentista alicerçado na substituição de importações e na industrialização que, nas próximas décadas, consolidou um país urbano-industrial.

Segundo Villaça (2004) o domínio da sociedade brasileira pela burguesia urbano-industrial foi marcado por uma situação peculiar: de um lado, observa-se uma crescente mobilização das classes populares, que passaram a perceber a manifestação territorial da segregação e da injustiça na apropriação do espaço urbano e, de outro, uma classe dominante fragilizada, uma vez que, “a classe operária é que condicionará os limites das opções das classes dominantes a partir de 1930” (PINHEIRO, 1977, p. 137 *apud* DEAK; SCHIFFER, 2015, p.201). Esta última, por sua vez, buscará legitimar-se produzindo e reproduzindo mecanismos para manter sua dominação, na esfera urbana, através de políticas habitacionais ou do uso ideológico do planejamento urbano:

O grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das "massas urbanas" na arena política. Durante a República Velha (1899-1930), a questão social não se colocava como elemento importante da agenda governamental. (...) A partir desta época, as políticas públicas voltadas para os setores populares visam também aumentar a margem de legitimidade do Estado (AZEVEDO, 1988, p. 107).

Surge, então, um novo discurso, pronunciado por lideranças políticas e sociais, que não visam defender os planos e projetos por eles propostos e executados, e sim justificar a falta de solução e alternativas para os "problemas urbanos". Neste momento, já são utilizados termos que viriam a dominar o discurso a partir da década de 1950, "crescimento desordenado", "caos urbano" e necessidade de "planejamento" (DEAK; SCHIFFER, 2015).

Segundo Leme (1999), neste período são elaborados planos que têm por objetivo o conjunto da área urbana e sua totalidade, propondo a articulação entre os bairros, o centro e as cidades vizinhas através de sistemas de vias e integração de transportes. Esta visão totalizante além de ser manifestada no âmbito dos projetos de sistema viário e transporte, também o era na legislação urbanística de uso e ocupação do solo, trata-se de uma nova fase de afirmação do urbanismo no meio acadêmico, com crescimento da atuação do profissional e sua consolidação como conhecimento e prática (LEME, 1999).

É a transição da "cidade bela" para a "cidade eficiente", do "consumo" para a "produção" (DEAK; SCHIFFER, 2015), buscando privilegiar a implantação da infraestrutura necessária para o desenvolvimento industrial (MARICATO, 2008), ou seja, a produção e reprodução do capital, com forte presença do interesse imobiliário (DEAK; SCHIFFER, 2015).

A industrialização que se afirmou a partir da década de 1930 até o fim da Segunda Guerra Mundial possibilitou relativo fortalecimento do mercado interno, mediante o desenvolvimento das forças produtivas, assalariamento, diversificação e modernização da sociedade (MARICATO, 2008). No aspecto político, a Revolução de 1930 induziu a consolidação de um Estado determinado a unificar o mercado nacional mediante a consolidação da industrialização. Nesses termos, foram sendo demandadas ações em relação à infraestrutura que se apresentava precária e configurava um entrave à expansão do mercado interno, tais como siderurgia e matriz energética.

Assim, a partir da década de 1940, o Estado se torna o principal agente indutor do desenvolvimento do país, notadamente na instalação das indústrias de base, devido aos custos elevados deste setor e de sua importância estratégica nos termos da II Revolução Industrial, além de investimentos na construção de rodovias, nos anos 1940-1950, com o intuito de impulsionar a incorporação das demais regiões brasileiras à região sudeste, e consequentemente ao mercado nacional (DEAK; SCHIFFER, 2015). Duas ações ilustram e sintetizam a afirmação do Estado desenvolvimentista nesse período: a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda (RJ) em 1941 – nesta época considerada a segunda maior planta do mundo –, a meio caminho entre São Paulo e o Rio de

Janeiro; e o desencadeamento da campanha “O Petróleo é Nosso” em 1948, de nacionalização dessa fonte energética, que culminou com a criação da Petrobras em 1953.

Em síntese, essas e outras mudanças impactaram decisivamente a configuração econômica e a estrutura social brasileira e foram determinantes para a intensificação da urbanização. É evidente que o processo de urbanização não é resultado exclusivo da industrialização e do novo modelo de desenvolvimento e por isso mesmo tem sua própria dinâmica, mas é preciso reconhecer a relação de interdependência entre esses dois fenômenos e suas implicações do ponto de vista da Política Urbana.

1.1.2 A segunda metade do séc. XX

A partir da década de 1950, o processo de industrialização inaugura uma nova etapa, caracterizada pelo “significativo e crescente controle do capital internacional” (MARICATO, 2008, p.18). Assim, observou-se um acelerado processo de urbanização e a inserção do país em um novo patamar no processo de acumulação, difundindo o assalariamento à expansão industrial. A partir de então, foi notável a concentração da população nas regiões metropolitanas, especialmente na metrópole paulista. Os principais centros urbanos do país experimentam um processo de “inchaço”, sendo observados processos migratórios de regiões nas quais a industrialização encontrava-se mais atrasada para as regiões mais avançadas, em direção ao Centro-Sul, considerado o eixo dinâmico da economia (DEAK; SCHIFFER, 2015).

O crescimento da industrialização e, conseqüentemente, do número de trabalhadores ampliou a demanda por moradias populares. As empresas, em função da valorização do entorno das áreas fabris, modificam o modelo de oferta de moradia a funcionários em vilas operárias, o que impôs aos trabalhadores assumir o custo da moradia, bem como do transporte, uma vez que estes passam a residir na periferia onde o custo da terra é mais acessível, ou seja:

Surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica. (...) acumulação e especulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora passou a seguir o fluxo dos interesses imobiliários. (KOWARICK, 1979, p.31)

O ritmo de crescimento populacional e de urbanização das cidades ultrapassam o crescimento industrial e a geração de empregos, que passou a ser insuficiente para atender a toda população. Nesse contexto a pobreza começa a se estampar na forma espacial das favelas, que se torna “a expressão mesma do modelo de desenvolvimento econômico

desigual, marcado por uma aceleradíssima urbanização, que prevaleceu no Brasil do pós-30” (VALLADARES, 1991, p. 95).

A relação de trabalho se altera. De um lado, o setor moderno de capital intensivo, de tecnologia avançada e de alta produtividade demanda mão de obra qualificada; de outro, o setor tradicional, caracterizado pelo trabalho intensivo, tecnologia simples, atividades artesanais e baixa produtividade busca refúgio no excedente de mão de obra sem qualificação (VALLADARES, 1991). Nesses termos, a “cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização” (MARICATO, 2008, p. 41). Sem recursos para aquisição de moradia no mercado formal, o trabalhador do setor tradicional produz sua própria moradia por meio da autoconstrução, à margem de qualquer legislação urbanística ou política habitacional, demonstrando que “enquanto projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que deles se ocupassem as ideias” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2012, p. 151).

Formam-se cidades “fora da cidade”, desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços que caracterizariam urbanidade, uma vez que os terrenos que a legislação permite urbanizar, objeto do financiamento disponibilizado pela política de crédito imobiliário, são reservados a círculos restritos da população de média e alta renda (ROLNIK, 2009).

No início dos anos 1960, em resposta às contradições pelas quais passava o sistema capitalista, veio à pauta a agenda das “Reformas de Base”, que abrangia desde ações e medidas fiscais, administrativas, políticas, quanto relacionadas a temas como educação, saúde e trabalho. Buscava-se neste momento o apoio dos setores populares, operários, camponeses, partidos de esquerda, servidores públicos e intelectuais, que estavam mobilizados com a formulação de propostas que “afirmavam a soberania do país e o protagonismo da sociedade rumo a uma mudança social” (MARICATO, 2012, p. 137).

Foi também nesse período que o tema da reforma urbana deu seus primeiros passos no Seminário promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em Petrópolis (RJ), denominado “Refoma Urbana”, o qual reuniu diversos profissionais de diferentes áreas de atuação, tais como: arquitetos, engenheiros, sociólogos, advogados, assistentes sociais, economistas, além de líderes sindicais e estudantes e representantes de entidades civis. Temas relacionados à habitação como direito, limitações ao direito de propriedade e ao uso do solo urbano e participação popular foram introduzidos no documento síntese produzido pelo seminário, bem como a sugestão de criação de um “Órgão Central Federal para executar a política habitacional” (SILVA; SILVA, 2006, p.3).

Com o golpe militar de 1964, a reforma urbana não avançou do status de propositura (SILVA; SILVA, 2006). O regime autoritário inviabilizou a realização das almeçadas reformas sobre a questão urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011), tendo em vista que suas ações e objetivos seguiram em outra direção. Segundo Maricato (2012) o governo militar incorporou parte da proposta do seminário, entretanto, aplicou-a pelo avesso. A instituição do Serviço Federal de

Habituação e Urbanismo (SERFHAU) como “Órgão Central Federal” de política habitacional, juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) ocorreu com forte caráter centralizador e tecnocrático, inaugurando um vigoroso processo de produção habitacional que, de um lado, privilegiou a classe média na aquisição de moradia, e por outro, possibilitou a geração de emprego para o contingente de migrantes que buscavam as áreas urbanas (MARICATO, 1987).

O intuito principal na criação do BNH foi de ordem política: o regime militar buscava alcançar a simpatia e apoio dos setores populares através da produção de moradia destinada à baixa renda, estava “implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico (...), transformando o trabalhador contestador em aliado da ordem” (AZEVEDO, 1988, p.109), pois a agenda da moradia já era explosiva desde os anos 1930 (BONDUKI, 2004), e foi intensificada com a urbanização acelerada e com o modelo urbano-industrial.

No balanço do quantitativo de financiamentos habitacionais concedido pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH/BNH), apresentado em Azevedo (1988), 33,6% foram destinados ao mercado popular, enquanto, 48,8% aos estratos médios. Além de sua atuação no setor da habitação, o BNH diversificou sua atuação, apresentando entre os anos de 1969 a 1976, crescente investimento em programas de desenvolvimento urbano, como obras de infraestrutura, saneamento, transporte, polos econômicos etc (MARICATO, 1987).

O SFH permitiu a capitalização das empresas do setor imobiliário, estruturou uma rede de agentes privados, financiando a produção e o consumo da habitação, uma vez que “a política de concentração de renda (...) viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residência de tipo capitalista” (MARICATO, 1987, p.30). Em resumo, as políticas governamentais implantadas durante o período de urbanização mais intensa (1960-1980) reforçaram de maneira perversa o modelo de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (ROLNIK, 2009), e o sistema criado com subsídio estatal para atender a uma problemática social, novamente, favoreceu aos setores de maior rendimento, de modo que a política de habitação produzida não se ateve ao seu caráter social, e sim ao papel da habitação como mercadoria (MARICATO, 1987).

O planejamento urbano nessa época era altamente tecnocrático e conservador, buscava dar respostas aos problemas urbanos, sem, no entanto, apresentar propostas eficazes, reproduziam diretrizes e discursos, mas sua ação não representava as necessidades da cidade real, por vezes representava um atendimento à exigência legal para garantir recursos e financiamentos do SERFHAU (MARICATO, 2008; DEAK; SCHIFFER, 2015). Assim, “pelo menos durante cinquenta anos (...) o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs” (VILLAÇA, 2004, p.224), nem sequer saiu das prateleiras de obras de referência ou foram engavetados.

Nesse período, a questão urbana mereceu destaque no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano), desenvolvido em 1973, tendo sido criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), de modo que os Planos Diretores proliferaram nos

municípios de todo país (MARICATO, 2008), sem contar com o envolvimento da sociedade na sua elaboração (LEME, 1999), representando, assim, cada vez menos as demandas, anseios e reais necessidades da sociedade.

Nota-se que, apesar de esse período ter sido marcado por um acelerado crescimento econômico, especialmente durante o “milagre econômico” – caracterizado por altas taxas de crescimento, considerando os principais indicadores econômicos: exportações: 24% a.a., indústria 12,7% a.a.; PIB: 11,3% a.a.; e serviços: 9,8% a.a. –, não foram criadas as condições necessárias para suportar o incremento populacional das cidades (DEAK; SCHIFFER, 2015). A crise internacional de 1973 afetou o desempenho econômico brasileiro, que era estruturalmente dependente de financiamento externo e do mercado exterior, pois internamente possuía um mercado vulnerável, em função da concentração de renda e do endividamento das famílias para adquirir bens e serviços. Assim:

Com o fim do chamado “milagre brasileiro” e início da crise econômica internacional, emergem os movimentos populares (...). A luta democrática e popular combinada à conjuntura de crise econômica e à perda de sustentação do regime autoritário por parte de certas camadas sociais são fatores que, em conjunto, irão propiciar uma relativa “abertura política”, cuja paternidade é assumida pelo regime militar (MARICATO, 1987, p.57).

A abertura política no Brasil teve início no final dos anos 1970, caracterizando um longo processo de transição do regime militar para a democracia, marcado pela eleições diretas para governadores estaduais em 1982 e, finalmente, para presidente em 1989. Para além da política eleitoral, a principal marca do processo de democratização foi “a explosão da participação política dos setores populares e o envolvimento intenso dos cidadãos no debate sobre o futuro do país” (CALDEIRA; HOLSTON, 2004, p.234). Cruciais na ampla oposição que contribuiu para dissolver a ditadura, os movimentos sociais estavam conscientes de sua condição de legítimos cidadãos detentores do “direito à cidade”, bem como da importância da organização política da população para pressionar o Estado quanto à extensão da infraestrutura a seus bairros, como forma de ter acesso à cidade legal e ao mesmo nível de urbanização do centro urbano. Assim:

Enquanto o país se democratizava, as condições que sustentavam o desenvolvimentismo foram simplesmente se desfazendo. A mitologia do progresso começou a entrar em colapso na década de 1980 com o que ficou conhecido como “década perdida”, a profunda recessão econômica associada a mudanças que transformaram significativamente a sociedade brasileira e muitos outros países da América Latina. (...) Elas incluem: (...) forte queda do PIB e das taxas de crescimento econômico; queda da renda per capita; profunda reorganização do crescimento industrial associada ao crescimento do desemprego e da instabilidade do emprego; redefinição do Estado na produção e gestão do espaço urbano; e crescimento significativo da violência (tanto criminal quanto policial) associado em parte, à

reestruturação da segregação urbana. (...) a distribuição de renda – que já era ruim – pioram ainda mais e as perspectivas de mobilidade social se encolheram consideravelmente (CALDEIRA; HOLSTON, 2004, p. 235).

No contexto urbano, tem-se, por um lado, uma ocupação desordenada, desconexa, acompanhada por loteamentos clandestinos caracterizando um crescimento caótico, à margem da legislação urbanística, refletindo a condição social de grande parte dos moradores da cidade (KOWARICK, 1979; MARICATO, 2012) e, por outro, o padrão regular, “planejado”, caracterizando um crescimento ordenado, coordenado pela legislação urbanística, refletindo a condição social da classe dominante e o interesse do setor imobiliário (MARICATO, 2012). Esse panorama demonstra o nível de segregação relacionado às relações socioeconômicas que afetaram duramente a qualidade de vida da população trabalhadora ao longo dos anos, que, excluída da cidade formal, expandiu-se para bairros periféricos, ocupando cortiços e favelas, áreas ambientalmente frágeis, mangues, morros e encostas, em diferentes cenários, escalas urbanas e cidades brasileiras.

As contradições da ocupação urbana e seu caráter excludente e segregacionista, aliadas à crise econômica, fizeram (re)emergir o tema da Reforma Urbana, cuja discussão iniciada em 1963 foi interrompida pelo golpe e pelo regime militar. As reivindicações eram colocadas como direitos e tinham como objetivo reverter o cenário de desigualdades sociais, inserindo a politização da questão urbana através da gestão democrática e participativa (até então tratada de forma tecnocrática) como elemento fundamental para democratização da sociedade brasileira e dos processos de planejamento e gestão urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) contribuiu decisivamente para o novo marco institucional da Política Urbana no Brasil com a aprovação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana nº 63, de 1987, resultando nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e na sua posterior regulamentação pelo Estatuto da Cidade em 2001.

1.2 A reforma urbana e o novo marco institucional da Política Urbana

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi precedida por um período de intensa mobilização dos setores sociais, que desde a segunda metade de década de 1970 vinham se reorganizando, ganhando força e reestruturando entidades sindicais, populares, estudantis e profissionais, articuladas em prol do fim do regime militar e do restabelecimento da democracia, e essa mobilização contribuiu para a entrada da questão urbana na cena política do país (TONELLA, 2013; SILVA; SILVA, 2006). Conforme Saule Júnior e Uzzo (2011), a Assembleia Nacional Constituinte foi importante palco de luta política, uma vez que as forças

populares defendiam suas demandas ao mesmo tempo em que protagonizavam poderoso embate com as forças conservadoras.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985, reunia uma diversidade de atores sociais¹, representantes de diferentes setores da sociedade, cujo caráter local e inicial do movimento, pautado na reivindicação por moradia incorporou “a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 260). A politização da questão urbana, a partir da denúncia e da crítica à desigualdade social – marcada pela negação da não-cidade, da cidade paralela, clandestina ou espoliada (KOWARICK, 1997 *apud* SILVA; SILVA, 2006) – pretendia promover a transformação da realidade denunciada, com outro tipo de relação social mediante a prevalência da condição de igualdade, ou seja:

A composição eclética do movimento (técnicos, especialistas e lideranças de movimentos sociais) e a diversidade de demandas (marco jurídico, gestão urbana, descentralização, participação, etc.) eram características basilares da mobilização, conformando uma disputa em torno de “instrumentos urbanísticos que jogasse o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade” (CYMBALISTA, 2007 *apud* GOULART, 2009, p. 102).

O conceito da Reforma Urbana foi definido pelo MNRU como uma nova ética social, que rompe com o histórico perfil excludente das cidades brasileiras e com a cidade dual, segregada e desigual, dominada pela lógica da cidade mercadoria, da valorização imobiliária e da mercantilização do solo urbano, bem como da apropriação por parte de uma pequena parcela da população do investimentos públicos em transporte, equipamentos e serviços urbanos, que deveriam ser de todos (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

Coube ao MNRU a missão de elaborar a proposta de emenda constitucional, que segundo Silva e Silva (2006), era composta por três eixos principais: (1) a insituição de mecanismos de controle público do uso e ocupação do solo urbano, sob a ótica da prevalência do interesse comum sobre a propriedade individual, buscando cidades mais justas, igualitárias e ambientalmente equilibrada, através da aplicação de instrumentos promotores da função social da propriedade e da cidade; (2) direito à cidade e à cidadania, através da universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, invertendo as prioridades nos investimentos urbanos beneficiando diretamente a população até então excluída do processo formal de urbanização da cidade; e (3) gestão democrática da cidade, a partir de

1 Conforme Saule Júnior e Uzzo (2011), compunham o Movimento Nacional da Reforma Urbana a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Movimento dos Favelados, a Associação dos Mutuários, o Instituto dos Arquitetos, a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, os movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

uma nova forma de governar e planejar as cidades, submetendo o processo de planejamento e gestão ao controle social, pela instituição de conselhos e outras formas de participação popular nas decisões públicas.

A proposta apresentada foi além da politização da questão urbana, pois se estendia ao “âmbito da justiça social e da igualdade. (...) A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades” (SAULE JÚNIOR.; UZZO, 2011, p.261). Buscava-se, a partir da gestão democrática e participativa do território, romper com a lógica excludente dos planos tecnocráticos das décadas de 1970 e 1980, que, uma vez pautados no conhecimento técnico, consideravam a população como incapaz de contribuir no processo decisório, que refletiam o planejamento urbano que ocultava a cidade real e corroborava para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a determinadas classes sociais (MARICATO, 2012). Assim:

A gestão democrática não tem apenas conotação política. Pretende impor reformulações nos chamados levantamentos e diagnósticos dos reais problemas urbanos com a participação e envolvimento da população. Esse aspecto veio reconhecer os limites e imprecisões do atual conjunto de metodologias e técnicas utilizadas para se resolver os problemas urbanos. Na verdade, observa-se que se pretende uma reforma institucional e administrativa na concepção e na forma de se fazer planejamento urbano (SANTOS JÚNIOR, 1996 *apud* SILVA; SILVA, 2006, p.15).

Fato a destacar é que “o processo constituinte foi o desaguadouro das mais variadas demandas da sociedade civil, haja vista a elasticidade de sua agenda e a profusão de emendas constitucionais encaminhadas na forma de projetos de iniciativa popular” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 99). Uma delas, a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana no Congresso – Emenda Popular nº 63, de 1987, aprovada na Constituinte – resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dando resultado a um Capítulo específico para tratar da Política Urbana. A emenda era composta por 23 artigos organizado em cinco tópicos – Direitos Urbanos, Propriedade Imobiliária Urbana, Política Habitacional, Transporte e Gestão Democrática da Cidade (SILVA; SILVA, 2006) – e foi apoiada por seis entidades nacionais, que, junto às suas ramificações estaduais e municipais, envolveram sindicatos, associações e movimentos, ligadas a ela ou não, alcançando em três meses a assinatura física de 131 mil pessoas (BONDUKI, 2017).

O conteúdo da Emenda Constitucional de Reforma Urbana contemplava o conjunto de propostas para a Política Urbana, que vinham sendo debatidas desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, sendo que muitas tinham relação com o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL 775/1983), elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda no período da ditadura militar, sendo que o diferencial da

Emenda Constitucional para o PL foi a incorporação de diversas reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais e entidades técnicas, construídas ao longo do processo de redemocratização do país (BONDUKI, 2017).

Pode-se ressaltar alguns aspectos contemplados na emenda, tais como: direito à vida urbana digna ao condicionar uso do solo e da propriedade ao bem coletivo; direito de construir condicionado a parâmetros definidos pelo poder público com recuperação dos investimentos em infraestrutura; solo urbano ocioso ou subutilizado poderá ser objeto de edificação e parcelamento compulsório e tributação caso não cumpra sua função social; proteção do patrimônio ambiental e cultural com implantação de regramentos de proteção e tombamento; usucapião para fins de moradia; direito à habitação com controle de aluguéis, previsão de programas de regularização fundiária e de urbanização, assessoria técnica; institucionalização da coordenação e finacionamento da política habitacional; gestão democrática com ampliação do acesso da população às informações sobre as ações e os projetos públicos, bem como participação nos processos de elaboração, revisão e implementação dos planos de uso e ocupação do solo, além da previsão de instâncias participativas – audiências, conselheiros gestores, plebiscitos (BONDUKI, 2017; SILVA; SILVA, 2006 e SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

Outro avanço conquistado naquele momento foi “a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 262), estabelecida no artigo da Constituição Federal de 1988 que dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1998). Dessa forma, os municípios também foram reconhecidos juridicamente como parte do sistema federativo:

Apesar da conquista se resumir em dois artigos, era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”. Em linhas gerais, para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana a Constituição de 1988 representou, apesar de não atender a todos os anseios, um avanço significativo ao estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que tratasse a questão urbana voltada a atender os objetivos da reforma urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 262).

No contexto das competências municipais relacionadas à Política Urbana, o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Essas prerrogativas municipais foram reforçadas no artigo 182 da Constituição, que delegou ao poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, tendo como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). O mesmo artigo consolidou o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988) e vincula o cumprimento das funções sociais da cidade, pela propriedade urbana ao atendimento das exigências de ordenamento territorial contidas no Plano. Ressalta-se que o caput do artigo estabelece a necessidade de legislação federal para fixar as diretrizes gerais a serem observadas pelos municípios.

Em termos dos instrumentos, o § 4º do artigo 182 dispõe, de forma facultativa, quanto à exigência relativa ao adequado aproveitamento do solo urbano, nos casos de imóveis ociosos ou subutilizados, mediante parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação, vinculando, no entanto, a aplicação do instrumento à publicação de legislação específica.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1998)

O artigo 183 dispõe quanto à aplicação do usucapião de imóveis urbanos para fins de moradia, destinado à regularização fundiária das ocupações informais e assentamentos

precários. O texto constitucional exclui os imóveis públicos da aplicação do usucapião e define parâmetros como área máxima do imóvel (250m²), tempo de ocupação ininterrupta e sem oposição, utilização destinada à moradia e, condiciona a concessão do título a pessoa que não seja detentora de outro imóvel urbano e rural.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Após a publicação da Constituição, um longo caminho foi percorrido para implantar o conteúdo produzido pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, tendo em vista a previsão de regulamentação dos artigos 182 e 183 por legislação federal específica. A inserção de um Capítulo dedicado à Política Urbana na Constituição inaugurou um processo de mobilização, pactuação, negociação, pressão popular e conciliação, diante da necessidade de intervenção, principalmente, nos municípios e seus Planos Diretores, com o intuito de por em prática os instrumentos inovadores da agenda construída pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (BONDUKI, 2017).

No campo da política habitacional, que se tornou competência concorrente entre União, Estados e Municípios, foi ampliada a pressão sobre os governos locais, emergindo uma diversidade de experiências a nível estadual e municipal, tais como programas alternativos de urbanização e regularização de favelas e assentamentos precários, construção de novas moradias a partir de multirões e autogestão, habitações em áreas centrais, intervenções em cortiços, assistência técnica e judicária, dentre outras. Cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Vitória, Santos e Santo André desenvolveram diferentes iniciativas. No âmbito nacional, entre 1992 e 2002, foram implantados os Programas Brasil -BID e Pró-Moradia, um tanto atrasado em relação às iniciativas locais, que foram sendo experienciadas ao longo de toda década de 1980, principalmente após a extinção do BNH (BONDUKI, 2017).

Em relação à aplicação dos instrumentos urbanísticos, que viriam a compor o Estatuto da Cidade, nesse momento que o precede, a literatura aponta experiências exitosas e outras nem tanto. Vários municípios, dentre eles Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Natal, Santos, Diadema, São Paulo, a partir da implantação de Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social, lograram ampliar as possibilidades de regularização fundiária dos assentamentos precários através de flexibilizações urbanísticas com a aplicação do referido

zoneamento, bem como a tentativa de redução do custo da terra nas áreas por ela delimitadas.

Bonduki (2017) discorre sobre a experiência proposta para o Projeto de Lei do Plano Diretor de São Paulo de 1991, elaborado durante o governo petista de Luiza Erundina (1989-1992), que buscou romper com a lógica do planejamento urbano tradicional incluindo inúmeras inovações presentes nas propostas do MNRU, tais como: implantação do solo criado, coeficiente de aproveitamento (CA) igual a 1 para toda área adensável do município, com pagamento de outorga para construção acima deste CA, cujos recursos auferidos seriam destinados à habitação de interesse social; criação das ZEIS em quatro categorias, tratando de forma específica cada tipologia de ocupação informal, irregular e de assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e vazios urbano); regulamentação das operações urbanas consorciadas, cujos recursos dirigidos ao Fundo da Habitação seriam destinados a obras públicas de infraestrutura, incluindo, também, a produção de habitação de interesse social destinada a população de baixa renda moradora da área; e a previsão de aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização compulsório, que demandava lei específica. Apesar de representar uma grande inovação na política local, o projeto de Lei não foi levado à votação na Câmara Municipal. Outros municípios propuseram Planos Diretores nesse período incluindo instrumentos urbanísticos e outras inovações inspiradas no conteúdo da Emenda Constitucional, entretanto, foi bastante comum a falta de regulamentação do instrumento. Faltava, portanto, uma legislação federal que desse amparo jurídico a tais inovações.

Na trajetória do município de Vitória há, desde o seu primeiro Plano Diretor urbano, aprovado em 1984, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) como órgão de assessoramento do prefeito com papel de coordenar e integrar as atividades administrativas de planejamento urbano municipal, cujas atribuições pautavam-se, predominantemente, na aplicação da legislação urbanística municipal e na formulação de projetos, planos, diretrizes e demais ações vinculadas ao planejamento urbano municipal. A inclusão do órgão colegiado na legislação local foi coincidente com o momento de profusão de movimentos sociais e início de construção da pauta de participação social nos processos decisórios.

O Plano Diretor seguinte, aprovado em 1994, dedicou o artigo 17 à listagem dos instrumentos do Plano que incluíam a manutenção do CMPDU; o tombamento e incentivo para proteção de edificações de interesse de preservação; a desapropriação, prevista no §3º do artigo 182 da Constituição Federal; e o Relatório de Impacto Urbano (RIU), que viria ser o precursor do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) regulamentado no Estatuto da Cidade. Além disso, o PD de 1994 dispõe quanto à Zona de Intervenção Pública Prioritária, áreas de interesse social nas quais seriam desenvolvidas políticas de regularização fundiária e programas de urbanização, bem como prevê a possibilidade de aplicação da Transferência de Potencial Construtivo (TPC) nas Zonas de Urbanização Negociada, cuja definição relativa a

flexibilização dos índices ficaria a cargo do órgão colegiado, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano.

Outra experiência importante e inovadora nesse período pré-Estatuto da Cidade refere-se ao Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre na gestão petista do prefeito Olívio Dutra (1989-1993). O instrumento objetivava inserir a população nas discussões e no processo de tomada de decisão relativas à aplicação do orçamento municipal, definindo sua aplicação com base no atendimento das reivindicações e demandas postuladas pelas diferentes localidades (AVRITZER, 2002). Tal experiência despertou interesse de diversos atores sociais nas diferentes regiões do Brasil, sobre as novas possibilidades de participação geradas no processo de democratização do país, estendendo a prática do Orçamento Participativo para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2008). A repercussão do Orçamento Participativo e a abrangência de sua aplicação fez com que o instrumento fosse incluído no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos de planejamento municipal, e tal fato demonstra que as experiências vivenciadas nos diferentes municípios brasileiros no período entre a promulgação da constituição e publicação do Estatuto da Cidade influenciaram a elaboração da legislação federal específica para a Política Urbana (BONDUKI, 2017), ou seja:

A reforma urbana no Brasil veio constituindo, ao longo do tempo, um outro modo de se pensar e efetivar o planejamento urbano, ao se referenciar nos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática. (...) Nessas quatro décadas, entre as diferentes retomadas da reforma urbana, as formulações foram se consolidando num continuum de afirmação e renovação até compor o recente Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 (SILVA; SILVA, 2006, p. 18).

O Estatuto da Cidade responde de forma propositiva a este desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas (Brasil, 2002, p. 26).

1.3 Estatuto da cidade e a nova Política Urbana brasileira

Após dois anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi apresentado pelo senador Pompeu de Souza o projeto de Lei nº 5.788/90, objetivando a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que compunham o capítulo específico da Política Urbana (MARICATO, 2008). Diversos setores da sociedade, agregados em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)², mantiveram-se, por um período de mais de uma década de negociações, idas e vindas, nas discussões e debates que antecederam a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (CYMBALISTA, 2006; BRASIL, 2002).

² O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi criado em 1987, em meio ao processo Constituinte, sendo formado por: Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Instituto Polis, FASE, União Nacional dos Movimentos de Moradia, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, dentre outros (MARICATO, 2008).

O Estatuto da Cidade (EC) define as diretrizes gerais da Política Urbana que devem ser observadas pelos entes federativos, União (governo federal), Estados/Distrito Federal (governos estaduais e distrital) e Municípios (governos locais), com o intuito de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como o direito a cidades sustentáveis e a promoção de gestões públicas democráticas (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011). O EC ainda estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, parágrafo único do artigo 1º).

Conforme Saule Júnior e Rolnik (2001), as inovações previstas no Estatuto da Cidade abrangem três campos: instrumentos de natureza urbanística voltados para a indução das formas de uso e ocupação do solo; gestão democrática que incorpora a participação do cidadão nos processos de decisão quanto ao destino da cidade; e instrumentos de regularização fundiária com ampliação das possibilidades de regularizar a posse urbana da população situada na “ambígua fronteira entre o legal e o ilegal” (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 5).

Além desses aspectos, o Estatuto da Cidade ratifica o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, desempenhando o papel de compor o ordenamento territorial das cidades e assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos relativas à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico equilibrado e sustentável. A legislação federal ainda estabelece os critérios de elaboração e execução dos Planos Diretores pelos municípios, a partir de processos participativos contemplando a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações e entidades representativas dos vários segmentos da sociedade, a publicidade e acesso de qualquer pessoa aos documentos e informações produzidos ao longo do processo de discussão da Lei (BRASIL, 2001; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

O artigo 2º do EC dispõe que a Política Urbana cumpre seu objetivo de ordenar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” (BRASIL, 2001) mediante a observância de uma série de diretrizes gerais, que se pautam na garantia do direito a cidades sustentáveis com acesso à terra urbana, à moradia, ao transporte, ao saneamento, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e comunitários, ao trabalho e ao lazer; na garantia da gestão democrática com a participação da sociedade em suas diferentes representatividades na elaboração, acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; na cooperação entre governos, entidades e setores da sociedade no atendimento à urbanização voltada ao interesse social; no ordenamento territorial voltado para compatibilização dos usos urbanos evitando e corrigindo as distorções do crescimento sobre o território e meio ambiente com audiências públicas para implantação de grandes empreendimentos; na oferta de infraestrutura e equipamentos públicos de acordo com as necessidades dos cidadãos; no controle do uso do solo evitando o uso

inadequado dos imóveis urbanos, a retenção especulativa, a poluição e a degradação ambiental, dentre outros; na justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; na regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda com implementação de projetos de urbanização específicos; na proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental, cultural, histórico e paisagístico (BRASIL, 2001). Os meios de se fazer cumprir o objetivo disposto serão discutidos adiante, bastando por ora registrar que:

As diretrizes gerais da Política Urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de Política Urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas na lei (BRASIL, 2002, p. 31).

1.3.1 Os Instrumentos da Política Urbana

Para o cumprimento do objetivo da Política Urbana com base nas diretrizes elencadas no artigo 2º, o Estatuto da Cidade regulamenta (Capítulo II, artigo 4º) uma série de instrumentos a serem utilizados e aplicados na construção de cidades mais justas, equitativas, democráticas e sustentáveis. No dizer de Raquel Rolnik, o Estatuto da Cidade:

Funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma Política Urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto (BRASIL, 2002, p. 21).

Esses instrumentos devem ser incorporados aos Planos Diretores, aos quais cabe estabelecer os critérios e parâmetros para sua aplicação. Dos instrumentos elencados no artigo 4º pontuaremos os mais impactantes e inovadores, que objetivam o enfrentamento dos principais problemas urbanos e a “transformação da cidade rumo a superação de uma ordem urbanística patrimonialista e excludente” (BRASIL, 2002, p. 22).

Dentre os instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos no inciso V do artigo 4º, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) caracteriza-se como instrumento voltado para a promoção do uso e aproveitamento adequado da propriedade urbana não utilizada, subutilizada ou não edificada, dentro dos parâmetros definidos no plano diretor local e lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, de forma a cumprir sua função social. A promoção da ocupação das áreas, lotes, glebas e terrenos ociosos, principalmente os localizados nas áreas mais bem dotadas de infraestrutura e próximas aos centros urbanos,

objetiva inibir o processo de especulação imobiliária, beneficiando toda coletividade com a utilização do imóvel.

A aplicação do instrumento requer que sejam definidos na legislação urbanística local as formas de uso, ocupação e as atividades urbanas para as diversas áreas da cidade, considerando as particularidades do território; que o Plano Diretor delimite as áreas nas quais o PEUC será aplicado; a definição dos critérios de aproveitamento mínimo das áreas, lotes, glebas e terrenos, com o intuito de caracterizar a subutilização dos imóveis urbanos; e; por fim, a regulamentação em legislação urbana específica para definir os procedimentos, as condições e os prazos para cumprimento da exigência de parcelamento, edificação ou utilização.

As possibilidades de aplicação desse instrumento são diversas, tais como: na destinação de imóveis vazios em parcelamento de interesse social; na transformação de edificações, galpões, armazéns fechados ou abandonados em “habitação social, centros culturais, equipamentos públicos, centros comunitários, atividades econômicas promovidas por organizações e cooperativas populares” (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p.21); na ocupação de áreas próximas ao centro e o adensamento das áreas centrais e de melhor infraestrutura, inibindo o espraiamento, promovendo o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, dentre outros.

Como consequência da aplicação do PEUC aos casos de não atendimento à notificação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, nos termos dos parâmetros de uso e ocupação definidos na legislação urbanística local, o Estatuto da Cidade no artigo 7º prevê a “aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos” (BRASIL, 2001), cujos valores das alíquotas deverão ser regulamentadas em legislação específica, definida a alíquota máxima de 15% (§1º do artigo 7º). Se essa obrigação não for cumprida, será mantida a cobrança da alíquota máxima, neste caso e em última instância, garante-se a aplicação da desapropriação com pagamento em títulos, nas condições dispostas no artigo 8º do estatuto (§2º do artigo 7º); e por fim, é vedada a concessão de isenções e anistias na tributação progressiva (§3º do artigo 7º).

Ressalta-se que a previsão do instrumento no Plano Diretor é apenas o primeiro passo para sua aplicação no território municipal, e a falta de sua regulamentação em legislação municipal específica, para atendimento dos critérios postos pela legislação federal, tem sido um dos maiores entraves ao fazer cumprir o papel do PEUC em nível local.

A regularização fundiária figura no Estatuto da Cidade como uma diretriz geral, disposta no inciso XIV do artigo 2º, e como um instrumento da Política Urbana, conforme alínea “q” do inciso V (Institutos jurídicos e políticos) do artigo 4º.

Nos termos do artigo 2º, tem-se como uma das diretrizes gerais da Política Urbana a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e

edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor dos municípios deverá incorporar os parâmetros para promoção da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, utilizando os instrumentos previstos no inciso V do artigo 4º, quais sejam:

- Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (alínea f), prevendo a delimitação das áreas de assentamentos precários, informais, parcelamentos irregulares, favelas e morros, que demandem política específica de regularização e urbanização do solo, bem como áreas vazias para promoção de novos parcelamentos de interesse social;
- Concessão do direito real de uso (alínea g) e concessão de uso especial para fins de moradia (alínea h), cuja regulamentação vetada no Estatuto da Cidade está prevista na Lei Federal nº 13.465/2017, destinados à titulação das pessoas de baixa renda que ocuparem imóveis públicos pelo tempo e condições previstas na legislação federal;
- Usucapião especial de imóvel urbano (alínea j), permite o domínio de imóvel urbano privado em sua posse, para fins de moradia, desde que atendidas as condições e critérios definidos no Estatuto da Cidade;
- PEUC (alínea i), nos casos de previsão de zoneamento especial de interesse social abrangendo imóveis ociosos, neste caso são conciliados dois instrumentos;
- Direito de superfície (alínea l), a partir da concessão do direito de uso do terreno por tempo determinado ou indeterminado, por meio de escritura pública, de forma onerosa e não onerosa, nos termos da regulamentação do Estatuto da Cidade;
- Direito de preempção (alínea m), dotando o poder público de preferência de aquisição de imóveis em áreas previamente delimitadas no plano diretor, que dentre outros fins, poderá atender ao objetivo da regularização fundiária e urbanização de áreas precárias;
- Operações Urbanas Consorciadas – OUC (alínea p), caracterizadas no Estatuto da Cidade como “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, § 1º do artigo 32), a partir da previsão em seu escopo de promoção de habitação de interesse social, ou intervenção em áreas de ocupação precária, como contrapartida social, em conjunto as outras ações de reestruturação urbana propostas.

Como citado anteriormente, muitas foram as experiências de investimento em urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários protagonizadas pelo poder público, nos anos que precederam a publicação do EC, e os projetos de urbanização de favelas e outras formas de ocupação precária vem ocorrendo desde os anos 1970, no entanto, era longo o processo judicial de registro e posse dos moradores junto aos cartórios (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001). Dessa forma, a inscrição da regularização fundiária como instrumento e sua vinculação a outros instrumentos de titulação ou de planejamento urbano

(PEUC, OUC) abre um leque de oportunidade para implantação de uma política pública urbana local pujante, visando à garantia do direito à cidade às parcelas da população que sempre estiveram à margem e excluídas das formas legais de urbanização.

O tema da regularização fundiária de interesse social, após a publicação do Estatuto da Cidade, foi tratado na Lei Federal nº 11.977/2009, que incorporou a esta política novos instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, objetivando a simplificação e viabilização da titulação dos moradores de favela e assentamentos de baixa renda. Em 2017, o tema foi novamente tratado na Lei Federal nº 13.465, que reafirmou os institutos e instrumentos previstos nas legislações anteriores para a promoção dos processos de regularização fundiária.

A consagração da ideia do solo criado veio com a institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Na OODC o direito básico da propriedade é separado dos potenciais de aproveitamento definidos na legislação urbana municipal para as diferentes porções da cidade, uma vez que estes potenciais são definidos em função da capacidade da infraestrutura urbana instalada e das características ambientais locais absorverem determinado adensamento (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001). Assim se equipara um Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) único para toda área de perímetro urbano, de modo que o direito de construir, além deste potencial, será adquirido onerosamente.

A OODC desempenha múltiplos papéis: pode ser aplicada como forma de induzir a ocupação urbana, promovendo adensamento de áreas centrais e bairros, cuja infraestrutura é capaz de suportar incremento em sua demanda, por vezes aproximando a moradia do trabalho, do lazer e dos serviços e equipamentos urbanos; juntamente com o instrumento transferência do direito de construir pode fomentar a política de proteção de patrimônio histórico edificado e ambiental, gerando recursos a partir de alienação de potencial construtivo aos proprietários de imóveis tombados ou de interesse de preservação; e auxilia no cumprimento da diretriz geral do Estatuto da Cidade que prevê a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (BRASIL, 2001, inciso IX do artigo 2º), uma vez que as contrapartidas financeiras auferidas no pagamento da OODC sejam revertidas a fundos municipais cujos recursos sejam aplicados em melhorias urbanísticas, melhor distribuição dos equipamentos públicos com atendimentos das áreas mais carentes, produção de habitação de interesse social.

Ressalte-se que as contrapartidas da OODC são definidas com base no valor venal do imóvel, que, por sua vez, se baseia na valorização imobiliária da área urbana, e dessa forma nota-se o potencial do instrumento em promover maior justiça social ao recuperar a mais valia dos investimentos públicos de áreas com melhor qualidade ambiental urbana e, portanto, mais valorizadas, e sua aplicação nas áreas mais precárias, caracterizadas pela escassez de equipamentos públicos, infraestrutura e serviços urbanos.

A Transferência do Direito de Construir (TDC) baseia-se na possibilidade do poder público autorizar o exercício do direito de construir, previsto na legislação municipal, de determinado imóvel urbano, público ou privado, através de transferência ou alienação em outro local, ou dependendo no mesmo imóvel, objetivando a preservação do patrimônio histórico, cultural, ambiental, social e paisagístico; para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários; para implementação de programa de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários e produção de habitação de interesse social. A TDC poderá ser utilizada nos casos de desapropriação amigável total ou parcial de imóveis, como forma de pagamento da indenização devida.

A TDC amplia a importância da OODC e sua regulamentação, pois possibilita outras fontes de aquisição de potencial construtivo por parte do mercado imobiliário, o que pode favorecer políticas importantes como a de preservação do patrimônio ambiental, histórico, paisagístico, social e cultural. De outra parte, coeficientes de aproveitamentos máximos (CAM) sem definição do básico equivalente a 1 – como preconiza o solo criado e sem cobrança de contrapartida – não geram demanda por potencial adicional e, portanto, não possibilitam o financiamento de políticas de preservação do patrimônio, bem como outras medidas. Nota-se que, o instrumento possibilita também o aproveitamento justo do potencial básico permitido pela legislação urbanística local para o imóvel urbano que for objeto de restrições oriundas de políticas preservacionistas de proteção da paisagem ou ambiental, autorizando a alienação do potencial não praticado no imóvel em função do impedimento legal a outro imóvel que pode ser de mesma propriedade ou a terceiros.

Tanto para a aplicação da OODC quanto para a aplicação da TDC, o Estatuto da Cidade prevê a edição de legislação específica para regulamentar os critérios e condições que devem ser observadas para aplicação dos instrumentos. Portanto, como não é autoaplicável, mais uma vez, não basta introduzir o instrumento no Plano Diretor, pois sua efetivação depende de outro momento de pactuação com o Legislativo, a população e entidades da sociedade civil, dentre eles o mercado imobiliário.

A pesquisa desenvolvida a partir do ano de 2007 e publicada em 2011 pelo ‘Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implantação dos Planos Diretores Participativos’³ apontou que, de forma geral, ocorria uma inadequada regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores, havendo ausência dos critérios mínimos para aplicação, como parâmetros urbanísticos, delimitação das áreas de aplicação do instrumento no território municipal, definição de prazos para regulamentação e implementação dos mesmos, de modo que

³ Esta pesquisa avaliou de forma qualitativa uma amostra de Planos Diretores elaborados após o Estatuto da Cidade, visando a identificar o atendimento às diretrizes da legislação federal no planejamento urbano local, e produziu 526 relatórios municipais de PD pesquisados, 26 relatórios de estudo de caso, 27 relatórios estaduais e um relatório nacional. Os estudos de caso objetivavam verificar se os Planos Diretores, efetivamente, orientavam a Política Urbana local em relação a intervenções no território. A análise pautou-se na observação de que se o que tinha sido planejado estava sendo investido ou aplicado, considerando os aspectos da política habitacional, de mobilidade e saneamento ambiental; bem como avaliação do sistema de planejamento e gestão na concretização da participação social efetiva (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

conclui-se que “aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34).

Os instrumentos aqui contextualizados, bem como outros arrolados nos incisos e alíneas do artigo 4º do Estatuto da Cidade, são meios para se alcançar os objetivos e diretrizes previstos no Estatuto da Cidade, principalmente para fazer valer as funções sociais da cidade e da propriedade.

A aplicação desses instrumentos deve ser precedida por uma pactuação com a população, de modo que assim seja garantida a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001, inciso II do artigo 2º), seja na construção do Plano Diretor que deverá incorporar tais instrumentos, seja na legislação específica acessória que compõe a Política Urbana municipal, contemplando as regulamentações aqui comentadas, bem como as leis que disciplinam o parcelamento, o zoneamento, o uso e a ocupação do solo, uma vez que em ambos os casos a participação se faz imprescindível, não apenas pelo caráter de atendimento à legalidade da normativa federal, municipal e estadual, mas, principalmente, porque a gestão democrática e participativa possibilita o conhecimento das verdadeiras demandas da sociedade e o reconhecimento da cidade real, ampliando as possibilidades de debate entre os cidadãos e os diferentes grupos representados na “definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p.7). Dessa forma:

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o estágio da luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes desafios. O primeiro foi capacitar os atores sociais sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para a promoção de políticas urbanas com base na plataforma da reforma urbana nas cidades brasileiras. (...) O segundo desafio foi disseminar e popularizar o Estatuto da Cidade, para que de fato fosse implementado nas cidades brasileiras (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 266).

1.3.2 O Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade estabeleceram o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988, §1º do artigo 182, e, BRASIL, 2001, artigo 40) dos municípios. A elaboração, revisão e implantação do Plano Diretor deveria passar a ser uma prática com ampla participação da população, em virtude da obrigatoriedade expressa no §4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, que prevê:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001, artigo 40).

Nota-se que esta garantia de participação deve ser promovida tanto pelo poder Executivo quanto pelo poder Legislativo.

Esse novo conceito de Plano Diretor ‘Participativo’, com novas formas de elaboração, politizando as discussões sobre a Política Urbana municipal busca romper com as características burocráticas e tecnocráticas dos planos diretores da década de 1970 e 1980 (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011; CYMBALISTA, 2006). A partir desse novo período, o Plano Diretor é ressignificado, torna-se a “peça chave” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.14) ou “a peça básica” (CYMBALISTA, 2006, p.34) da Política Urbana dos municípios ao assumirem o papel de definir os elementos estratégicos para desenvolvimento das políticas locais, atrelando o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade ao cumprimento das normas de ordenação nele expressas, bem como garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos relativas à qualidade de vida, justiça social e construção de cidades sustentáveis (BRASIL, 2001; BRASIL, 2002), isto é:

O Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. (...) o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos (...) não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. (...) é fundamental que haja o controle social e os processos participativos associados ao Plano Diretor, tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 48-49).

O Plano Diretor, além da definição dos critérios a serem observados no cumprimento da função social da propriedade, deve estabelecer diretrizes e parâmetros gerais para aplicação dos instrumentos da Política Urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração do Usos do Solo; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir; Zonas Especiais de Interesse Social; além de prever Sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001; BRASIL, 2002). Dessa forma, “é fundamental que a regulação do uso do solo enfrente o passivo de desigualdade social e avance na efetivação da função social da propriedade. Para isso, o Plano Diretor (...) deve estar adequadamente instituído para servir de ferramenta útil às administrações municipais (...)” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.50).

Ainda, conforme o §1º do artigo 40, o Plano Diretor é parte integrante do planejamento municipal, devendo ser vinculado no Plano Plurianual de Investimentos (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na legislação orçamentária anual, uma vez que os investimentos anuais devem considerar os projetos, programas e intervenções prioritárias contidas no plano (MARICATO, 2008).

Os Planos Diretores tornaram-se obrigatórios originalmente na Constituição Federal e depois ratificados no Estatuto da Cidade, para os municípios:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001, artigo 41).

O Estatuto da Cidade estipulou, primeiramente, um prazo de 5 anos para que os municípios se enquadrassem na obrigação contida no artigo 41, e para os que não tivessem Plano Diretor aprovado, o fizessem no mesmo período. Incluía-se neste prazo a necessidade de revisão dos Planos Diretores aprovados há mais de 10 anos. Através da Lei Federal nº 11.673/2008, este prazo foi estendido para 30 de junho de 2008.

Para subsidiar a elaboração dos Planos Diretores, ora denominados ‘Participativos’, o Ministério das Cidades, criado em 2003 no primeiro governo Lula (2003-2011), implantou a ‘Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos’, entre 2005 e 2006, com o intuito de mobilizar e sensibilizar os gestores públicos e a sociedade civil em relação a construção das legislações locais de plano diretor. Em 2009, dos 1644 municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar seus planos, de acordo com o artigo 41 inciso I (municípios com mais de 20 mil habitantes), 87%, ou seja, 1433, afirmaram ter Plano Diretor (SANTOS JR; MONTANDON, 2011). Foi um período de ampla divulgação do Estatuto da Cidade e dos preceitos da gestão democrática e da construção de Planos Diretores sob a exigência da participação.

O Ministério das Cidades (MCidades) foi organizado em torno de quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) que visavam integrar e articular as políticas de saneamento ambiental e urbano, habitação, mobilidade e transporte urbano, e desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2017; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011). A tarefa prioritária do MCidades era o enfrentamento dos principais problemas urbanos acumulados ao longo dos anos, além de contornar a falta de coordenação entre as ações dos poderes federais, estaduais e municipais através da construção de uma efetiva Política Nacional de

Desenvolvimento Urbano. Além disso, objetivava-se, também, a garantia da participação e controle social da política de desenvolvimento e expansão urbana a partir da criação do Conselho Nacional das Cidades e de conselhos similares em níveis municipal e estadual (BONDUKI, 2017).

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) – responsável por fornecer aos estados e municípios as diretrizes e orientações para viabilização dos “programas urbanísticos integrados que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes” (MARICATO, 2012, p. 27) dos municípios – coordenou as ações relativas ao planejamento urbano e, no âmbito da promoção do Estatuto da Cidade e dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos, buscou mobilizar, capacitar e sensibilizar os municípios, como também disponibilizar recursos (inclusive financeiros) para que a administração pública local efetivasse a Política Urbana dentro dos preceitos do estatuto (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

A criação do Conselho Nacional das Cidades foi o início do processo de democratização das políticas nacionais urbanas. Em 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que foi precedida pelas Conferências das Cidades municipais e estaduais, momento em que 350 mil pessoas foram mobilizadas. Nesta conferência ocorreu a eleição dos conselheiros das cidades que comporiam o 1º mandato, contando com representantes dos movimentos populares urbanos, de organizações não-governamentais e de associações profissionais vinculados ao movimento da reforma urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

Após a 3ª Conferência Nacional das Cidades, dentre os desafios do Conselho Nacional das Cidades, para os próximos anos estaria na “consolidação das instâncias democráticas – Conferências das Cidades e Conselhos das Cidades – para que suas deliberações sejam respeitadas e se traduzam em políticas e ações concretas nas cidades” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p.268). No âmbito das discussões e temas das Conferências Nacionais das Cidades vinha sendo debatida a garantia do caráter deliberativo do Conselho Nacional das Cidades, garantido por Lei, o que produziria maiores efeitos de suas ações sobre os rumos da Política Urbana brasileira, uma vez que suas resoluções seriam deliberativas e teriam maior impacto político-administrativo, no entanto, esse desafio persistia (TONELLA, 2013) pelo menos até 2020, ano em que o Conselho Nacional das Cidades foi incluído no rol dos órgãos colegiados de participação social suprimidos pelo Decreto Presidencial nº 9.759/2020 (GOULART, 2020).

Dentre as resoluções editadas pelo Conselho das Cidades, a Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, dispôs sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, e suas orientações e recomendações reforçam e detalham o previsto no Estatuto da Cidade, como a previsão de delimitação em mapa das áreas de aplicação dos instrumentos de outorga onerosa e PEUC; definição de critérios de subutilização, não edificadas e não utilizadas; definição de critérios para aplicação de Estudo de Impacto de Vizinhança; zoneamento especial de interesse social; mapeamento do planejamento urbano municipal consolidando as propostas de uso e

ocupação do solo no território municipal (rural e urbano); definição dos instrumentos de gestão democrática e sistema de acompanhamento e controle social.

A Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades também detalhou o Sistema de Acompanhamento e Controle Social, nos artigos 6º e 7º, sendo reforçada a necessidade de definição e previsão das instâncias de planejamento e gestão democrática na implantação e revisão do Plano Diretor, tais como: conselho da cidade ou similar; conferências municipais, audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo. A instituição deste sistema de acompanhamento e controle social nas legislações municipais locais foi um passo importante para o processo de democratização da gestão urbana e inclusão dos segmentos populares, historicamente excluídos, nos processos decisórios, incorporando uma das bandeiras mais caras da agenda da reforma urbana, ou seja, a participação.

1.3.3 Gestão Democrática

Muitas foram as inovações do novo marco institucional da Política Urbana – função social da propriedade e da cidade, instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada, obrigatoriedade do Plano Diretor, dentre outras –, e essas mudanças não se limitaram ao plano substantivo das políticas urbanas, também sendo estendidas às formas dos correspondentes processos de tomada de decisões e à exigência da gestão democrática, ou seja:

A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício dos direitos políticos e da cidadania deve ser o objetivo que deve ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Para ser exercido, este direito pressupõe a capacitação política dos diversos grupos sociais (BRASIL, 2002, p. 32).

A redemocratização do país teve seu ponto alto no plano institucional com promulgação da Constituição Federal de 1988, que refletiu as demandas dos movimentos sociais e reformistas que agregavam diferentes demandas, tais como eleições diretas, direito à moradia, à mobilidade, ao lazer, à cultura, à saúde e à educação, processo que coincide com a eclosão do novo sindicalismo combinando uma pauta de medidas distributivas, o fim da ditadura e a desvinculação dos sindicatos da esfera do Estado (GOULART, 2020). Essas mudanças também significaram uma inflexão em relação à Política Urbana brasileira ao “preconizar a gestão democrática e participativa da cidade” e o conceito das funções sociais

da cidade e da propriedade (COSTA; FAVARÃO, 2016, p.117) como pontos balizadores no desenvolvimento desta política.

A inserção da sociedade civil nos processos decisórios relacionados às políticas públicas é um importante caminho para se garantir a efetividade do estabelecido no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos “todo ser humano tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país” (ONU, 1948 *apud* AVELINO, 2016, p.131), e nesse sentido o Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes gerais para o cumprimento do objetivo da Política Urbana de pleno desenvolvimento e cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, artigo 2º). Essa norma dedica capítulo específico para tratar a Gestão Democrática da Cidade, colocando à disposição dos governos locais os instrumentos a serem utilizados:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de Política Urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO) (BRASIL, 2001).

Ainda no sentido de ampliação da participação da sociedade civil na Política Urbana, o Estatuto da Cidade prevê a realização de audiências públicas quando da implantação de empreendimentos ou atividades que possam causar efeitos potencialmente negativos ao meio ambiente natural e construído, bem como incomodidades à população vizinha (inciso XIII do artigo 2º), a gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001, alínea f, inciso do inciso III do artigo 4º) incluindo debates, audiências e consultas públicas sobre a proposta do plano plurianual, das diretrizes da lei orçamentária e do orçamento anual, sendo este processo de participação social no orçamento condição obrigatória para aprovação destes projetos de lei pela Câmara Municipal, além da garantia da participação da população na aplicação dos instrumentos do estatuto da cidade que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público (§3º do artigo 4º).

A previsão de realização de audiências públicas prevista no inciso XIII do artigo 2º do Estatuto da Cidade está relacionada à aplicação do Instrumento de Política Urbana, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que tem como objetivo avaliar os efeitos positivos e negativos dos empreendimento e atividades capazes de causar impactos na qualidade de vida da população, relacionado ao adensamento populacional, impacto sobre os

equipamentos urbanos, valorização imobiliária, geração de tráfego, dentre outros. Além da realização de audiências públicas, os documentos produzidos e integrantes do EIV devem ser publicizados e estarem disponíveis para consulta de qualquer interessado.

A gestão orçamentária participativa, ou Orçamento Participativo (OP), nomenclatura pela qual o instrumento foi amplamente difundido, se pautava na premissa de que “qualquer habitante era capaz de participar de um debate político sobre a definição de prioridades da sua cidade” (AVELINO, 2016, p. 142). O OP ganhou força a partir de 1989 com a experiência de Porto Alegre e em outras cidades que adotaram os mesmos princípios com nomenclaturas diversas, e alcançou repercussão nacional, apresentando em 2012 mais de 350 municípios brasileiros adotando esta prática, segundo dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, e em 2012, em nível internacional, entre 795 e 1469 experiências de sua aplicação, demonstrando a capacidade do instrumento de implantar valores universais de democracia (AVELINO, 2016).

Em relação aos órgãos colegiados de Política Urbana, o Estatuto da Cidade define sua inserção nas três esferas do poder Executivo, municipal, estadual e nacional. Em nível nacional, a Criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, pelo Decreto nº 5.031 de 2 de abril de 2004, tinha como perspectiva a definição das diretrizes gerais para a implantação e elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, além disso, buscou a integração das políticas de habitação, saneamento ambiental, uso e ocupação do solo e mobilidade urbana. O ConCidades foi instituído com natureza deliberativa e consultiva, mas suas atribuições são pautadas em proposições, emissão de orientações e recomendações, acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2006, artigo 3º), limitando sua atuação como um órgão de assessoramento do Ministério das Cidades (extinto em 2019) nos assuntos relativos à Política Urbana.

Importante destacar que, nos primeiros anos de atuação, foram emitidas resoluções que orientaram a ação do Poder Executivo no desenvolvimento da Política Urbana, tais como: na construção dos planos diretores municipais, com indicação dos conteúdos mínimos a serem previstos no planos (Resolução nº 34/2005); na criação dos Conselhos das Cidades nos níveis estadual e municipal (Resolução nº 13/2004); na realização da campanha de sensibilização e mobilização nacional para elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos (Resolução nº 15/2004); na instrução do formato dos processos participativos de elaboração de Planos Diretores, considerando a diretriz de gestão democrática da cidade e a obrigatoriedade de promoção de audiências e debates públicos com participação da população neste processos; e na Resolução Recomendada nº 83/2009, que trata de orientações para as revisões e alterações de Planos Diretores.

A citada pesquisa desenvolvida pelo ‘Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos’ apontou que a ‘Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos’ e a aprovação dos planos diretores em diversos municípios no Brasil, foi decisiva para a criação dos Conselhos das Cidades, Conselhos de

Desenvolvimento Urbano, ou similares municipais. Em todos os estados avaliados foi identificada a criação dos órgãos colegiados de Política Urbana em todos, ou quase todos os municípios, apesar de não ser possível afirmar que o ato de criação dos órgãos no PD foi sucedido de funcionamento em razão das limitações metodológicas da pesquisa. Foi constatada, também, a previsão e/ou manutenção em funcionamento de conselhos setoriais, como de Habitação, Meio Ambiente, Transporte, dentre outros, caracterizando ainda fragilidade na integração destas políticas a nível municipal (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Conforme Avelino (2016), dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) de 2012 demonstram que 1.231 municípios tinham Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, e que 72,12% destes conselhos tinham realizado reunião nos últimos 12 meses que precediam a pesquisa, apesar de não ter sido detalhado o número de reuniões realizadas, concluindo-se que o percentual de colegiados que realizaram reunião indica que, pelo menos formalmente, os conselhos eram convocados a cumprir suas atribuições.

A literatura disponível demonstra que em grande parte os conselhos de Política Urbana ou similares apresentavam caráter consultivo ou de natureza híbrida (consultivo e deliberativo). Em alguns casos foram definidas atribuições deliberativas, tais como aprovação ou não de determinados instrumentos da Política Urbana, a exemplo dos Estudos de Impacto de Vizinhança, das Operações Urbanas Consorciadas ou de planos de urbanização e regularização fundiária em ZEIS. Ressalte-se que a definição da natureza deliberativa do conselho na lei, não significa sua interferência concreta nas decisões de desenvolvimento urbano local, mas se caracteriza “um importante sinalizador do tipo de participação social que se está preconizando e das possibilidades de democratização da Política Urbana” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 261)

As conferências sobre assuntos de interesse urbano, previstas no inciso III do artigo 43 do Estatuto da Cidade, para serem implantadas nos três níveis de governo, constituem um formato que possibilita o envolvimento e mobilização de um número maior de participantes comparativamente aos conselhos (AVELINO, 2016) foram definidas pelo Decreto Federal nº 8.243/2014⁴ como:

instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado (BRASIL, 2014).

⁴ Conforme Goulart (2020), após intensas contestações a respeito do conteúdo do referido decreto, este foi revogado pela Câmara dos Deputados em 28/10/2014, por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/2014.

Como relatado anteriormente, a 1ª Conferência Nacional da Cidade ocorreu em 2003, foi precedida das etapas municipais e estaduais, na qual foram definidos os delegados e os temas prioritários que seriam introduzidos na conferência nacional, e contou com 2.095 representantes na etapa nacional e mais de 350 mil nas etapas municipais e estaduais. Na sua última e recente edição, que ocorreu há quase 10 anos atrás, em 2013, os representantes nacionais foram em número de 2.681, sendo contabilizadas 240 mil pessoas participantes nas etapas municipais realizadas em 2.800 cidades (BRASIL, 2013 *apud* AVELINO, 2016). As etapas locais e estaduais da 6ª edição da Conferência Nacional das Cidades foram programadas para ocorrer até junho de 2017, sendo prevista a realização da conferência em 2019, de acordo com o Decreto Federal nº 9.076 de 7 de junho de 2017, não tendo sido localizado registro de sua realização, passados três anos. De acordo com o referido Decreto, a competência de organização e convocação da conferência, antes competência do Conselho Nacional das Cidades, passou a ser do Ministério das Cidades, fato que demonstra o enfraquecimento desta instância em nível nacional.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, outras formas de oitiva da sociedade: as audiências, debates e consultas públicas. A obrigatoriedade de ouvir a população ou inclusão da sociedade nas discussões é prevista em pelos menos dois momentos, na implantação de empreendimentos ou atividades com potencial de impacto positivo ou negativo, e nos processos de elaboração e implementação de Planos Diretores (inciso XIII do artigo 2º e inciso I do §4º do artigo 40). Entretanto, de forma implícita, a diretriz prevista no inciso II do artigo 2º do EC que prevê a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” estipula a inclusão desses instrumentos em diferentes processos decisórios referentes à Política Urbana, ou seja, a participação da população não é dispensada em outros momentos (AVELINO, 2016).

O Decreto Federal nº 8.243/2014 definiu as audiências públicas como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com possibilidade de manifestação oral dos participantes” (BRASIL, 2014), objetivando subsidiar o poder público nos processos decisórios. A consulta pública também se configura como mecanismo participativo, no entanto, o diferencial do seu caráter é sua realização em prazo definido, não ser previsto o caráter presencial e a forma de apresentação das contribuições que se dariam por escrito (AVELINO, 2016). Considerando que o referido decreto foi revogado pela Câmara dos Deputados, os governos locais têm a liberdade de definir o conceito desses instrumentos em diversas normas ou legislações, dentro de sua atribuição constitucional de suplementar a legislação federal, observando seu caráter de instância de participação direta, por serem abertas à participação de toda população.

Essa característica é o diferencial dos instrumentos das audiências, debates e consultas públicas para o formato de funcionamento dos órgãos colegiados e das conferências sobre assuntos de interesse urbano, cujas composições são formadas por representantes, que

podem ser eleitos por determinado grupo de moradores, setores, regiões ou bairro dos municípios, bem como, indicados por entidades de classe, órgãos públicos ou privados, ONGs, associações, sindicatos, institutos, dentre outros, a depender da norma regulamentadora que define sua composição.

Destacam-se, por último, os instrumentos de gestão democrática definidos no inciso V do artigo 43 do Estatuto da Cidade, quais sejam: referendo popular, plebiscitos e iniciativa popular de projeto de lei. Avelino (2016) aponta que, no âmbito federal, não foram identificados o uso de plebiscitos e referendo popular para a discussão de assuntos relacionados à Política Urbana, mas ressalta como caso paradigmático de iniciativa popular de projeto de lei, no âmbito federal, a criação do Fundo para habitação popular, através da Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que contou com o apoio e milhares de assinaturas e foi encaminhada pelo FNRU ao Congresso Nacional em 1991 e convertido em lei 14 anos depois.

Em razão do recorte temporal do objeto da pesquisa, é relevante destacar a campanha nacional dos Planos Diretores Participativos – realizada sob promoção e coordenação do Ministério das Cidades, mediante liberação de apoio técnico, institucional, financeiro e de um modelo de metodologia participativa para orientar os municípios – como um importante momento de difusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para construção de gestões democráticas nas cidades.

A Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades estabeleceu que “Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade)” (BRASIL, 2005, artigo 1º), conforme o seguinte enquadramento:

Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:

I – tenham mais de 20 mil habitantes;

II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§ 2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios:

a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no art. 182, § 4º, da CF;

b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;

c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2005a).

Em relação aos processos de elaboração, implantação e execução do Plano Diretor ainda define:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda aos requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado (BRASIL, 2005a).

A coordenação do processo participativo pode ser realizada a partir da formação de Núcleo Gestor (BRASIL, 2005b), grupo formado por representantes do poder público e da sociedade civil, envolvendo atores sociais comunitários, representantes de entidades de classe, sindicatos, ONGs, dentre outras organizações sociais ligadas à agenda do planejamento urbano. O Núcleo Gestor teve papel estratégico na definição da metodologia participativa dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores, bem como na condução, monitoramento e acompanhamento de todas as etapas (BRASIL, 2005b).

De acordo com o §2º do artigo 3º da Resolução nº 25/2005, “nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar, que atenda aos requisitos da Resolução nº 13 do ConCidades, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por este colegiado” (BRASIL, 2005a, artigo 3º). Dessa forma, a Resolução possibilitou a inclusão nos processos participativos de elaboração e revisão de Planos Diretores os órgãos colegiados já instituídos com experiência e conhecimento da dinâmica urbana local.

Quanto à publicidade dos eventos públicos, a citada Resolução nº 25/2005 estabeleceu ainda a necessidade de ampla comunicação, uso de linguagem acessível, recursos e meios de comunicação que atingisse toda população, dada ciência do calendário de execução do cronograma e locais das reuniões públicas, e que fossem divulgados os resultados das discussões nas diversas etapas do processo.

A resolução previu ainda que fosse garantida na organização do processo participativo a diversidade das discussões, com realização de reuniões e debates por segmentos da sociedade, por temática e por divisões territoriais, e com alternância dos locais de reuniões (BRASIL, 2005a, artigo 5º), além da necessidade de se promover eventos de sensibilização, mobilização e capacitação, preferencialmente das lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais, dentre outros atores sociais (BRASIL, 2005a, artigo 7º). A norma orienta a aproximação da discussão nas localidades onde se encontra os atores sociais, buscando promover maior envolvimento dos técnicos e gestores envolvidos no processo

com a cidade real, reafirmando o desejo de politização das discussões da Política Urbana preconizado pelo MNRU.

A capacitação compreendia a realização de oficinas, seminários ou reuniões comunitárias e tem como objetivo a instrução da população quanto ao conhecimento do Plano Diretor, sua importância como instrumento de resolução dos problemas e conflitos recorrentes na organização socioespacial da cidade, de forma que desde o início do processo a população fosse envolvida nas discussões e com conhecimento necessário para participar. Essa etapa teria um caráter pedagógico e de troca de saberes, podendo se estender ao longo de todo o processo de elaboração da lei do plano diretor (BRASIL, 2005b).

As audiências públicas – instrumento de gestão democrática previsto no artigo 40, § 4º, inciso I e artigo 43, inciso II do Estatuto da Cidade – tem por finalidades informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano proposto (BRASIL, 2005a). O artigo 9º da Resolução nº 25/2005 prevê, ainda, que a audiência pública, no processo de elaboração e revisão de Planos Diretores, poderia ser convocada pela sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município:

Na gestão democrática da cidade, deve ser assumido politicamente que existem diversos atores sociais com concepções conflitantes de vida e de cidade. O desafio é construir uma cultura política com ética nas cidades, viabilizando que os conflitos de interesse sejam mediados e negociados em esferas públicas e democráticas. Assume-se como princípio básico da Política Urbana o imperativo de se discutir os rumos das cidades com os vários setores da sociedade (BRASIL, 2002, p. 32).

Por fim, antes de submeter a proposta do Plano Diretor à Câmara Municipal, a minuta deveria ser aprovada em conferência ou evento similar, envolvendo eleição de delegados representantes das diferentes regiões da cidade, divulgação prévia da proposta de Lei, registro das emendas e publicação dos anais da conferência (BRASIL, 2005a).

Nesses termos, “o Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos” (BRASIL, 2005b, p. 17), conduzido pelo Executivo municipal, articulado com o Legislativo e com a sociedade, sendo imprescindível que as etapas de construção da lei sejam acompanhadas pelos técnicos da administração municipal juntamente com os moradores do município, que devem participar de todo processo, e não apenas ratificá-lo. É preciso considerar, contudo, que a simples aplicação dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade não é suficiente para incluir os cidadãos até então marginalizados nos debates e deliberações sobre as políticas urbanas, devendo-se estabelecer outros formatos de participação ajustados a cada etapa de desenvolvimento, às dificuldades do processo (BRASIL, 2005b):

Os anos recentes têm sido de intensa experimentação em busca da efetivação das novas potencialidades permitidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. (...)

De uma temática de tratamento eminentemente técnico pelo poder público, a questão urbana foi reconhecida como espaço de reprodução de desigualdades e, por isso mesmo, objeto de disputas que pressupõe uma estrutura institucional e política para seu enfrentamento. Mudou o jogo, e mudaram também os jogadores, com a inclusão de segmentos anteriormente alijados do debate. (...) mudaram os processos de urbanização, mudaram as apostas do planejamento territorial, mudou a moldura institucional. (...) (CYMBALISTA, 2006, p. 42-43).

A consolidação da gestão democrática em todos os níveis de governo e esferas de poder é fundamental para o desenvolvimento de uma Política Urbana condizente com os princípios e objetivos enunciados na Constituição Federal e ratificados no Estatuto da Cidade. A pactuação das políticas urbanas – através das instâncias participativas, em seus diferentes modelos, seja participação direta (audiências, consultas, debates, fóruns, reuniões temáticas, mesas redondas, workshops) ou representativas (conselhos, conferências) – nos processos decisivos de elaboração e implantação de programas, planos, projetos de desenvolvimento urbano é o meio possível para a construção de cidades mais justas, equitativas, democráticas e sustentáveis, no entanto, a efetividade desse processo depende de alguns fatores e variáveis que serão problematizados a seguir.

1.3.4 A institucionalização da participação na “nova Política Urbana brasileira”

Processos participativos nas políticas públicas assumiram posição de destaque na democratização do país, mas é preciso conceituar minimamente do que se trata:

“Participação” é, a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE; UZZO, 2011, p.101)

Nesses termos, a democratização brasileira – marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no campo das Política Urbana, pela regulamentação dos artigos constitucionais 182 e 183 por meio do Estatuto da Cidade – inscreveu diferentes formatos de instâncias de participação da sociedade, as quais alcançaram elevado grau de institucionalização e foram absorvidos pelo Estado, que instituiu “normas que sorveram as energias societárias para foros regrados e pluralizados” (GOULART, 2020, p. 10).

Conforme demonstrado, foram propostos pelo Estatuto da Cidade diferentes instrumentos de gestão democrática com formatos variados: órgãos colegiados de Política Urbana (inciso I do artigo 43); debates, audiências e consultas públicas (inciso II do artigo 43); conferências de assuntos de interesse urbano (inciso III do artigo 43) e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso IV do artigo 43). Além desses instrumentos, o EC prevê a obrigatoriedade de participação da população nos

processos de elaboração, revisão e implementação dos Planos Diretores (§4º do artigo 40), além de gestão orçamentária participativa (EC, artigo 44).

Conforme Avritzer (2008), a análise mais criteriosa de diferentes modalidades de desenhos participativos surgidos em meio à democratização (Orçamento Participativo, órgãos colegiados/conselhos gestores de políticas e Planos Diretores) possibilita a visualização de diferentes instituições participativas com distintos desenhos institucionais. Para este autor, as instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Com base neste conceito, e a partir da análise dos três modelos acima citados, o autor diferencia três formas de participação: (a) ‘de baixo para cima’, na qual se enquadraria o Orçamento Participativo, cujas características de funcionamento são abertas à participação de qualquer cidadão e, portanto, seriam mais incisivamente participativos; (b) ‘partilha de poder’, na qual se encaixam os órgãos colegiados como conselhos gestores de políticas públicas (saúde e outros), que congrega atores do poder público e da sociedade civil, caracteristicamente órgãos de representação, uma vez que, “supõem participação seletiva com base em transferência de prerrogativas e escolha de representantes” (GOULART, 2020, p. 7). Salienta-se que, a composição dos órgãos colegiados, no geral, exige a vinculação de seus membros a alguma entidade que legitime sua indicação como seu representante, ou seja, um membro de um conselho não representa a si mesmo (GOULART, 2020), mas uma classe, categoria social, associação, entidade, sindicato, ONGs, órgão público, dentre outros.

Avritzer (2008) ressalta que os conselhos, instituições caracteristicamente híbridas, cuja representatividade envolve atores sociais oriundos de diferentes procedências (movimentos sociais, sociedade civil organizada, poder público, entidades de classe, sindicatos, ONGs), e a maneira como estes introduzem a partilha do poder, são resultado das negociações ocorridas no processo constituinte.

O terceiro formato de participação apresentada por Avritzer (2008) é de ‘ratificação pública’. Neste formato, segundo o autor, a sociedade não participa diretamente do processo decisório, ou seja, os cidadãos não são convidados a participar da definição da política pública a ser implantada, elaboração de suas premissas, parâmetros, e devido a uma obrigatoriedade prevista em Lei, na verdade a população é convidada para referendar a proposta pré-concebida publicamente. Neste último formato o autor enquadra os Planos Diretores, por serem processos menos dependentes da vontade do governo, tendo em vista a obrigatoriedade prevista no Estatuto da Cidade de “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (inciso I do §4º do artigo 40), da garantia de “publicidade quanto aos documentos e informações produzidos” (inciso II do §4º do artigo 40), e do “acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (inciso III do §4º do artigo 40). Nesse sentido:

Com efeito, não há como objetar quanto às exigências participativas do marco legal, contudo, na medida em que essas imposições são na maioria das vezes genéricas, sua aplicação depende basicamente das formas aplicadas e das escolhas dos governos locais quanto aos termos e ao alcance dessa participação. Conclusão elementar: a orientação político-ideológica, o conteúdo programático e as decisões práticas do governo de turno serão determinantes para a absorção e o alcance de formatos participativos. Portanto, ao contrário do que sustenta Avritzer (2008), a dependência do sistema político para se efetivar (também) é bastante alta no caso os Planos Diretores Participativos. Outra questão relevante é que, embora o caráter homologatório da participação se confirme, esta não se limita à ratificação e também tem espaços de expressão ao longo do processo de formulação dos Planos Diretores (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 112).

Ao avaliarmos a normativa federal, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, o conteúdo da Resolução nº 25/2005 e a metodologia participativa difundida pelo Ministério das Cidades, através da publicação 'Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos', lançada em 2005, pode-se dizer que o processo participativo proposto para a construção dos Planos Diretores envolve, ao menos formalmente, uma pactuação pautada na utilização dos diferentes instrumentos disponibilizados na normativa federal, além de etapas de sensibilização, mobilização e preparação dos atores sociais, que abarca os diferentes formatos de instância participativa identificados por Avritzer (2008).

O fato a destacar é que houve institucionalização da participação, a qual “penetrou nas estruturas do Estado e neste se incrustou” (GOULART, 2020, p.6), uma vez que grande parte dos instrumentos de gestão democrática e instâncias participativas, ao final, envolvem tanto a participação da sociedade civil como do Estado, sendo por vezes, obrigatoriedade do Estado sua promoção, apesar da previsão de possibilidade de convocação pela população. Nota-se uma mudança de foco na análise das dinâmicas participativas, em que esta não se volta apenas para a sociedade civil, mas, dirige o olhar para as “formas assumidas pela ação coletiva e sua interação com o Estado” e no exame dos “formatos de confluência entre atores distintos (governamentais e societários)” (GOULART, 2020, p.6). Em síntese, “a institucionalização de arranjos participativos em larga escala trouxe para o centro da atenção os novos papéis desempenhados por atores sociais e suas funções no controle societal de políticas públicas” (LAVALLE, 2011, p. 21), de modo que:

Na crítica interna à democracia, há hoje uma nova trama conceitual em que não apenas os conceitos de representação e participação, tradicionalmente alinhados em coordenadas opostas, mudaram de posição (...) ressignificaram-se de modo recíproco (LAVALLE; VERA, 2011, p. 98).

As inovações institucionais criaram um cenário em que o papel da participação e da representação, em meio à trama da crítica democrática, foram ressignificados, superaram a posição polar anterior próprias do contexto de disputas sociais e do autoritarismo, para um

cenário no qual mecanismos participativos foram sendo progressivamente combinados à democracia representativa (LAVALLE; VERA, 2011; GOULART, 2020).

O balanço da primeira safra de Planos Diretores após a vigência do Estatuto da Cidade demonstra que a participação, no âmbito da Política Urbana, ganhou forma nos processos participativos de elaboração de Planos Diretores, com a aplicação de diferentes formatos de instâncias de participação e instrumentos (audiências públicas, conferências, seminários, congressos, reuniões temáticas, oficinas) e também na implantação e acompanhamento da aplicação dos Planos e na composição dos conselhos. “Dados quantitativos tão expressivos requerem análises qualitativas – notadamente quanto aos respectivos processos decisórios e à efetividade dos instrumentos urbanísticos absorvidos (...)” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 96), o que remete a uma agenda importante e ainda a construir, que trata da pesquisa dos processos participativos no planejamento urbano, considerando as mudanças institucionais experimentadas ao longo do processo de democratização do Brasil nas últimas décadas.

Como parte desta agenda, a presente pesquisa de mestrado, cujo objetivo principal consiste em avaliar como transcorreu a dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (2014 a 2018), pretende ir além dos enunciados normativos e identificar e examinar a aplicação dos instrumentos de gestão democrática em um estudo de caso particular.

Para tanto, com base na bibliografia consultada, e considerando a complexidade do tema, na avaliação da efetividade desses processos participativos deve-se considerar, além do conhecimento do formato da instância participativa, o contexto como variável relevante. Dessa forma, o “sucesso dos processos participativos” não estaria apenas relacionado ao “desenho institucional”, como também, à maneira como são articulados o desenho institucional, a “organização da sociedade civil” e a “vontade política” na implementação da participação (AVRITZER, 2008, p. 47).

Assim, propõe-se avaliar a dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória/ES consideradas três dimensões (AVRITZER, 2008): (1) como as discussões públicas nas instituições participativas contribuíram efetivamente para as definições do Plano Diretor e quais foram os impactos da tradição organizativa das associações, entidades ou grupos representados; (2) como a participação foi absorvida pelo Estado e, em particular, pelo governo local; (3) qual foi o peso do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) nas definições institucionais do planejamento municipal.

O desenvolvimento desta pesquisa vai ao encontro do enfrentamento aos desafios identificados por diferentes autores ao longo do processo de construção e consolidação da “Nova Política Urbana Brasileira” e, principalmente, concentra-se na análise da efetividade dos mecanismos participativos no cumprimento de seu papel de pactuação entre sociedade e poder público na formulação e implantação de uma política pública voltada para o real atendimento das demandas de todos os cidadãos. Trata-se de um desafio que ganha ainda mais relevância em razão dos retrocessos que vivenciamos nos últimos quatro anos, um

período de desmonte das instâncias de participação, com a extinção de diversos conselhos e comissões pelo Decreto Presidencial nº 9.759/2020, isto é, em meio a uma crise que se caracteriza por sucessivos ataques à democracia “investir energia na qualificação dos processos participativos, para a transformação das cidades em lugares melhores e de iguais oportunidades de desenvolvimento humano, valorizando os princípios do Direito à Cidade, é uma maneira de resistir” (BROILO, 2019 p.28).

1.4 São muitos os desafios

Diferentemente de outras áreas (saúde, educação etc.), a pesquisa sobre as experiências democráticas no planejamento urbano ainda é relativamente escassa, e essa constatação precisa ser devidamente assumida.

A ideia de uma gestão democrática da cidade é um valor a ser defendido, mas ainda precisa ser bastante aperfeiçoada para incluir conjuntos mais amplos de atores e práticas. Com eles, é possível ousar imaginar que se torne um veículo democrático para a transformação da sociedade; sem eles, qualquer debate sobre o tema está sob o risco de ser inteiramente inócuo (AVELINO, 2016, p. 148).

Foram muitas as inovações produzidas pelo novo marco institucional da Política Urbana do Brasil: promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada ‘Constituição Cidadã’, e publicação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamentando os artigos constitucionais 182 e 183; grande difusão de Planos Diretores participativos; cumprimento ‘formal’ na incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nas legislações em nível local; inserção dos instrumentos de gestão democrática na política local, seja a partir da criação de órgãos colegiados de Política Urbana ou da realização de processos participativos de implantação de Planos Diretores. Essa breve leitura da trajetória da Política Urbana brasileira demonstra que muito se avançou, mas há ainda um longo caminho a percorrer, pois, na contramão das inovações institucionais que tornaram a legislação brasileira reconhecida internacionalmente, “as cidades estão piorando e não há nada no horizonte que pareça contrariar esta tendência” (MARICATO, 2012, p.80)

Dos desafios do planejamento urbano e sua real transformação para um espaço de construção de cidades mais justas, equitativas, democráticas e sustentáveis, os autores estudados apontaram diversos aspectos, dos quais podemos destacar: a “mudança de cultura na gestão das cidades – superação do pragmatismo na execução das políticas urbanas e maior controle social e processos participativos associados ao plano diretor”; superação dos “conflitos em torno da posse de terra e regulação do uso do solo para enfrentamento da desigualdade social”; superação das “fragilidades técnica e política que são entraves para a efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade”; a “articulação dos planos diretores com os programas federais para o desenvolvimento de

infraestrutura e articulação das políticas setoriais nos níveis locais e regionais” (SANTOS JÚNIOR; MONTADON, 2011 *apud* COSTA; FAVARÃO, 2016, p.120).

Ademais, não se pode ignorar que é necessário que o orçamento municipal indique e sintetize o real interesse do poder público em fazer cumprir o planejamento municipal preconizado no Plano Diretor. Também devemos considerar que boa parte dos instrumentos inovadores não é autoaplicável e que, assim, sua efetividade fica comprometida, tanto por terem sido inadequadamente regulamentados nos Planos Diretores e, quanto pela ausência de delimitação territorial de sua incidência. Na prática, tornam-se inócuos. Outro problema refere-se à falta de definição de diretrizes e objetivos da política habitacional e inexistência de estratégia socio-territoriais para enfrentar a questão crucial da moradia. Há, ainda, tratamento insuficiente dos preceitos da política de mobilidade sustentável nos Planos Diretores. Também não têm sido poucas as limitações na articulação metropolitana e entre os entes federativos, mesmo depois da vigência do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). No quesito da democratização, os estudos disponíveis revelam que é preciso conferir maior efetividade aos canais de participação com a inclusão dos segmentos populares nos processos decisórios, na garantia de uma real gestão democrática (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Ainda no aspecto da promoção da gestão democrática das cidades, Avelino (2016) aponta que, mesmo diante do amplo repertório de mecanismos de participação existente na legislação, duas “ausências bastante significativas” devem ser destacadas: (i) a falta de uma instância de coordenação dos variados espaços participativos, que pode levar ao isolamento e fragmentação na aplicação dos instrumentos, induzindo a ocorrência de “inadequações, sobreposições e duplicidade e até mesmo resultados contraditórios” (AVELINO, 2016, p.146), não contribuindo para a efetividade da participação; (ii) “a desconsideração das formas de ação direta dos movimentos sociais” (Idem), caracterizada pela incapacidade do Estado em reconhecer as manifestações pacíficas, manchas e ocupações, ou seja, as ações diretas, como forma de expressão política válida, fazendo com que um amplo conjunto de movimentos permaneça à margem da gestão democrática das cidades.

Essa extensa lista de desafios não pode arrefecer os ânimos de quem se dispõe a trabalhar e lutar em prol do direito à cidade e da reforma urbana, e é importante lembrar que as inovações e as normativas implantadas produzem um caráter vinculante da atuação do Estado e que a conscientização da população e a sua apropriação dos conteúdos legais idealizados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – em prol da garantia dos direitos, dos mais concretos aos mais difusos, para todos os cidadãos – deve ser um ponto de partida para que a sociedade se organize em torno das instâncias participativas institucionalizadas ou de outras formas de manifestação para se posicionar e alcançar protagonismo nos processos decisórios. Portanto, esses objetivos generosos não são ponto de chegada, e sim o ponto de partida de lutas que se revelam mais atuais do que nunca.

2 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA

O município de Vitória é a capital do estado do Espírito Santo, fundada em 23 de maio de 1535, tendo como seu primeiro povoamento a região da Prainha, pertencente ao atual município de Vila Velha. Em 1549, devido à insegurança gerada pelos constantes ataques dos índios, os portugueses iniciaram a ocupação da ilha montanhosa localizada à frente do atual povoado, denominada Ilha de Santo Antônio (ZIPPINOTTI, 2014), no entanto, a fundação oficial da cidade de Vitória ocorreu em 8 de setembro de 1551, após a derrota definitiva dos autóctones, quando recebeu o nome de Vila de Nossa Senhora de Victória (FREITAS; CAMPOS; ALMEIDA, 2002; KLUG, 2009).

O estado do Espírito Santo está inserido na Região Sudeste (Figura 1), fazendo divisa ao norte com o estado da Bahia, a leste com Minas Gerais e ao sul com o Rio de Janeiro.

Figura 1: Localização do estado do Espírito Santo



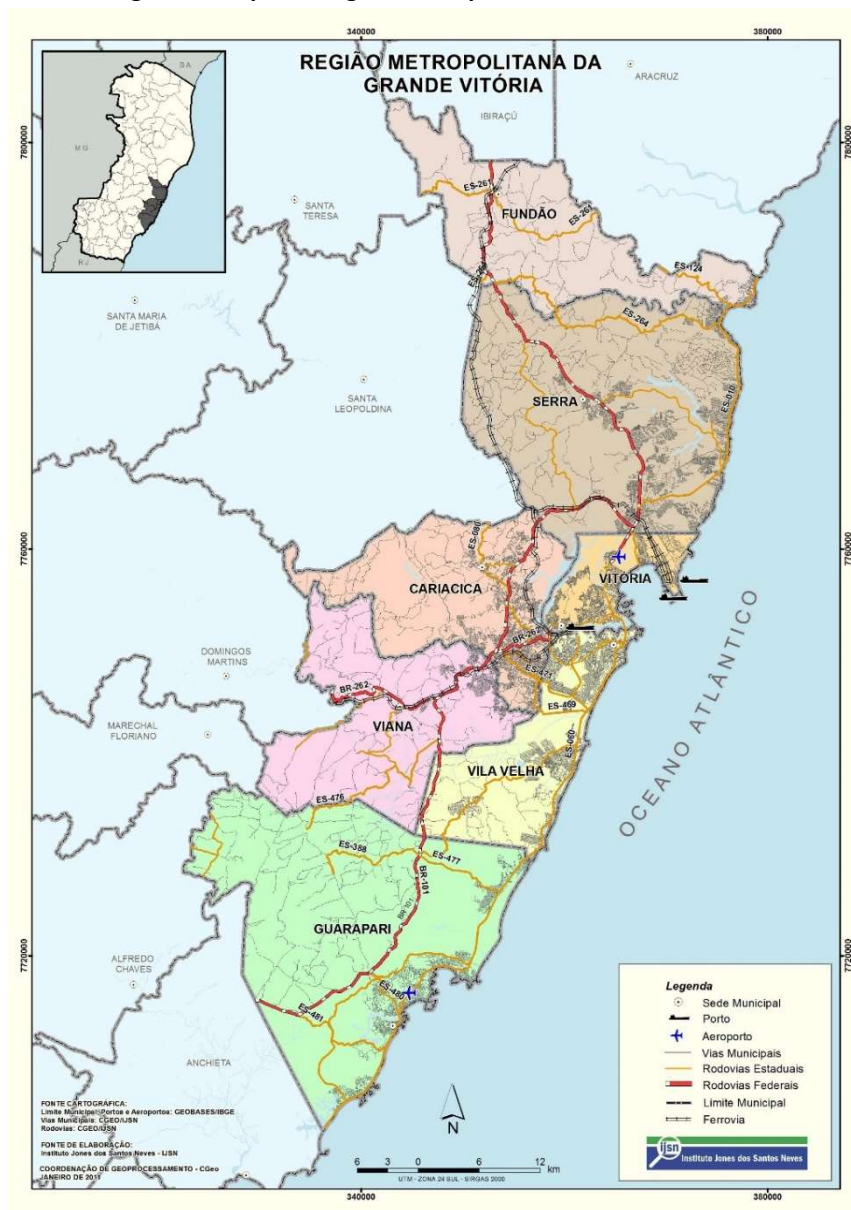
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN (2011).

Vitória, por sua vez, está localizada no litoral da microrregião de planejamento metropolitana, conforme Lei Estadual nº 9.768 de 28 de dezembro de 2011 que dispõe sobre a Divisão Regional do Espírito Santo. É o centro administrativo da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), criada em 1995 pela Lei Estadual Complementar nº 58/1995, com o

objetivo de organizar o planejamento e as funções públicas no âmbito do interesse comum dos municípios que a compõem.

Originalmente, a RMGV compreendia o espaço territorial conformado por Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Em 1999, através da Lei Estadual Complementar nº 159, foi incluído o município de Guarapari, localizado ao sul de Vila Velha e, em 2001, também foi incorporado o município de Fundão, localizado ao norte de Serra, conforme Lei Estadual Complementar nº 204/2001 (Figura 2).

Figura 2: Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória

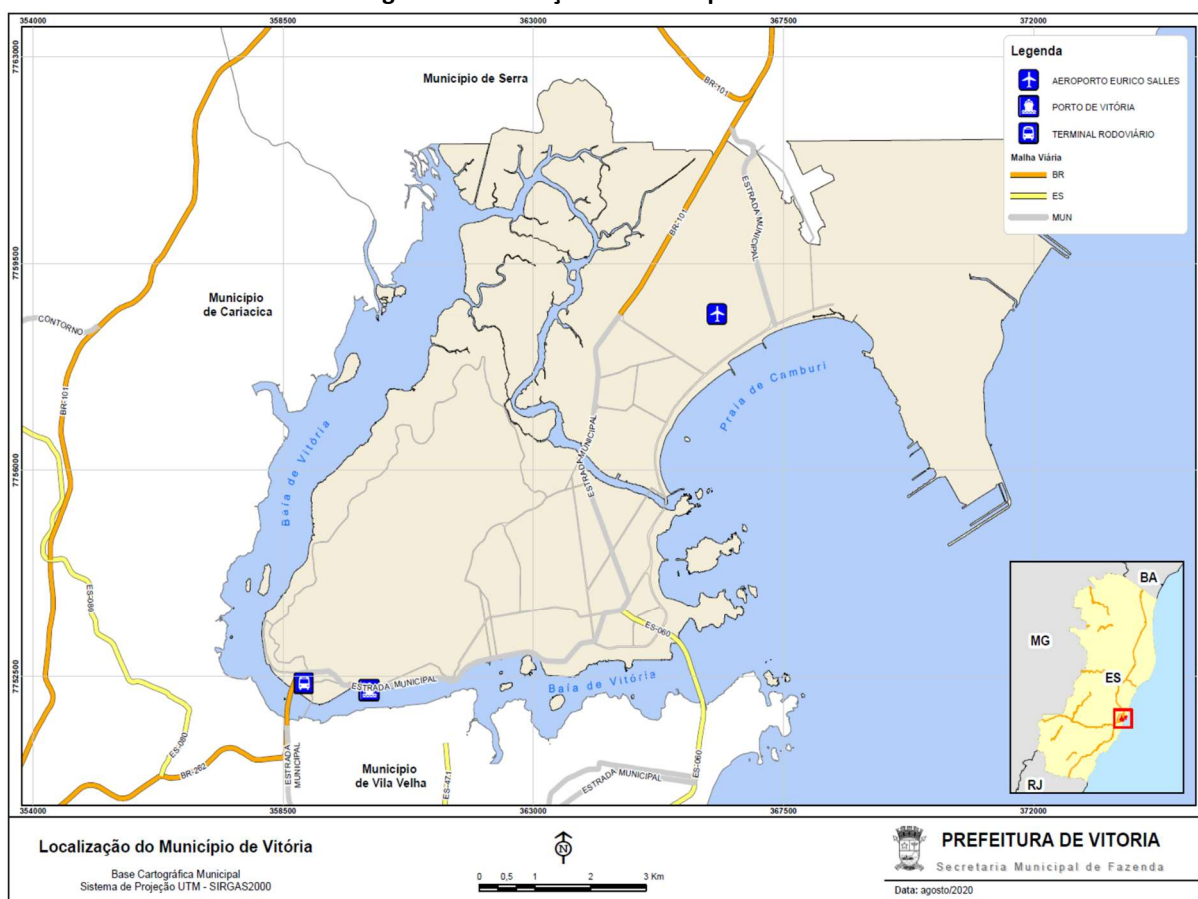


As Leis Estaduais Complementares nº 58/1995 e nº 204/2001 estabeleceram como de interesse comum atividades, funções públicas e serviços que atendam a mais de um

município da RMGV, tais como: transporte coletivo, programação de rede viária e tráfego de passageiros e cargas; desenvolvimento econômico integrado; oferta habitacional de interesse social; ordenamento do uso do solo metropolitano; saneamento básico; preservação e proteção do meio ambiente e recursos hídricos, dentre outras. A gestão dos temas relacionados à RMGV compete ao Conselho Metropolitano, formado por representantes dos governos do estado e dos municípios. Toda essa regulamentação remonta à Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos estados a competência para instituir e reger as regiões metropolitanas de seus respectivos territórios.

Segundo estimativa do IBGE para 2020, a população da RMGV totaliza 2.006.486 habitantes, sendo Serra o município mais populoso com 527.240 habitantes, e Fundão o de menor população com 21.948 habitantes⁵. A estimativa demográfica do município de Vitória, para o ano de 2021, foi de 369.534 habitantes⁶.

Figura 3: Localização do Município de Vitória



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória (2020).

⁵ Disponível em: <<https://observavix.vitoria.es.gov.br/tema/31/indicador/262>>; dados compilados com base nas informações coletadas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas IBGE.

⁶ Disponível em: <<https://observavix.vitoria.es.gov.br/tema/3/indicador/203>>; dados compilados com base nas informações coletadas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas IBGE.

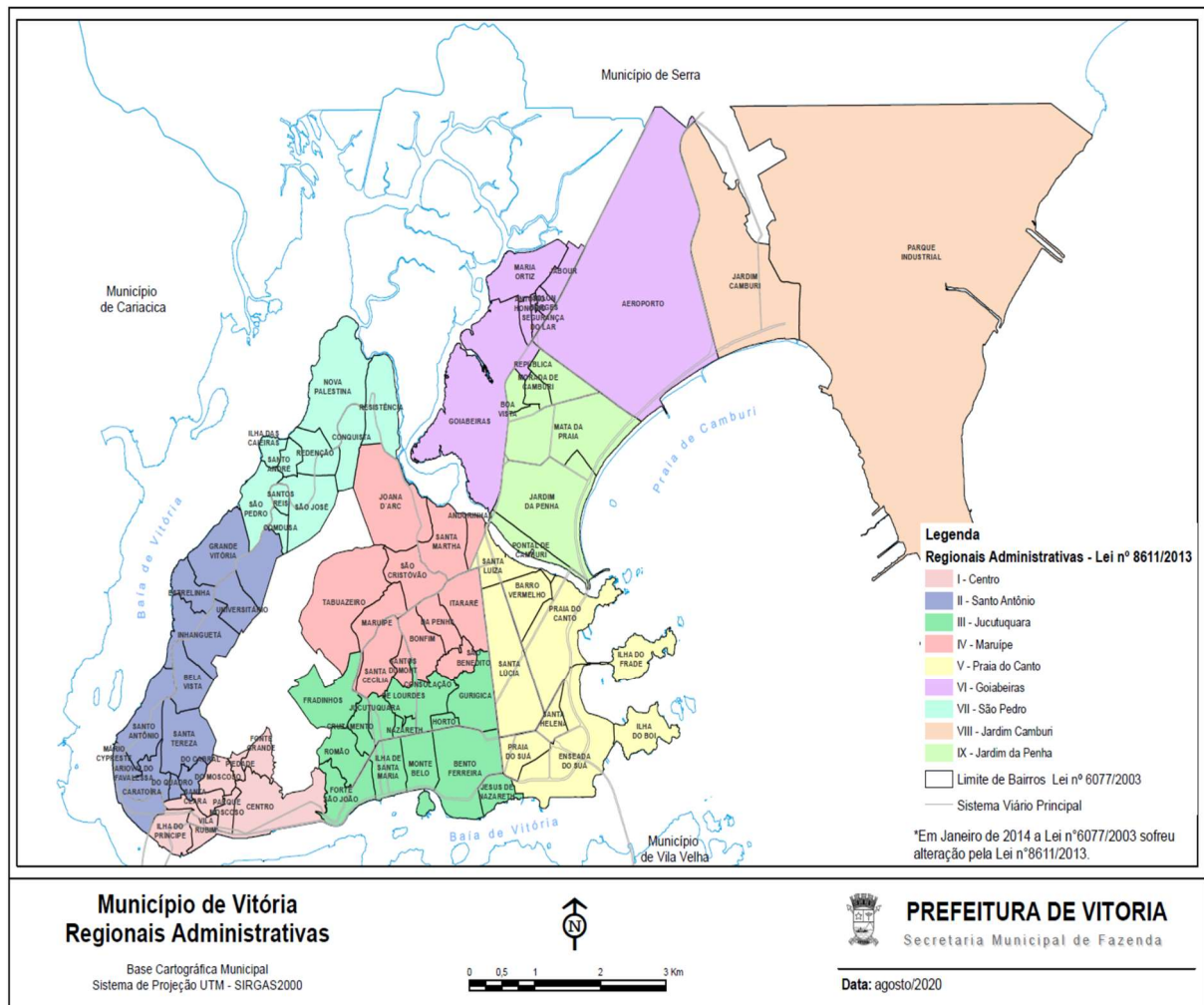
Apesar do contingente populacional de Vitória assemelhar-se ao porte de cidades médias – caracterizadas segundo o IBGE como Capitais Regionais e Centro Sub-regionais –, o município foi elevado à categoria de Metrópole em 2020 devido à influência e centralidade que a cidade exerce sobre os municípios vizinhos no comando da gestão pública, na prestação de serviços estratégicos e de sua atratividade em relação às atividades empresariais (IBGE 2020). Vale ressaltar que o município já se configura como centro da Região Metropolitana da Grande Vitória desde 1995.

Em relação aos demais municípios da RMGV, Vitória está localizada no centro geográfico, fazendo limite ao norte com o município da Serra, cuja ligação se dá através da BR 101 e da Rodovia Norte Sul (ES 010); ao sul com o município de Vila Velha; e a oeste com Cariacica, sendo o divisor entre Vitória e os dois últimos municípios o canal da Baía de Vitória. A ligação entre Vitória, Cariacica e Vila Velha ocorre por três pontes, cujas principais e mais sobrecarregadas são: a 2ª ponte (ou Ponte do Príncipe), que se conecta à BR262 que corta o município de Cariacica no sentido Minas Gerais, bem como dá acesso à região oeste de Vila Velha; e a 3ª ponte (ou Ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça), que liga a região sudeste de Vitória à orla de Vila Velha (Figura 3).

Territorialmente, Vitória conta com três divisões: Distrital (Goiabeiras e Sede), Regiões Administrativas e Bairros. Os distritos são divididos pelo Canal da Passagem, que vai desde a porção norte da Baía até a Praia de Camburi, sendo o distrito Sede conformado pela Ilha de Vitória, e o distrito de Goiabeiras pela região continental.

As Regiões Administrativas, reestruturadas a partir da Lei Municipal nº 8.611/2014, são 9 (nove), assim denominadas: RA 1: Centro; RA 2: Santo Antônio; RA 3: Jucutuquara; RA 4: Maruípe; RA 5: Praia do Canto; RA 6: Goiabeiras; RA 7: São Pedro; RA 8: Jardim Camburi; e RA 9: Jardim da Penha. As Regiões Administrativas (RA) 6, 8 e 9 ocupam a porção continental, e as demais estão contidas na ilha, conformando a região denominada de Baía Noroeste as RA 2 e 7. Por fim, o município é dividido em 80 bairros (Figura 4).

Figura 4: Regiões Administrativas de Vitória



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória (2020).

2.1 Histórico da evolução urbana de Vitória

Fundada em 8 de setembro de 1551, a Vila Nossa Senhora de Victória foi posteriormente denominada Vitória, quando de sua emancipação política em 1823. A escolha da Ilha de Santo Antônio para implantação da cidade se deu em função da necessidade de maior proteção contra os ataques indígenas, sendo sua configuração espacial caracterizada como “dorso de uma colina pouco elevada, apoiada de forma variada e cercada de vegetação” (KLUG, 2009, p.17), região estratégica e propícia para implantação de fortificações.

Inicialmente, o tecido urbano da Vila caracterizou-se pela ocupação restrita à área central da ilha, apresentando ruas estreitas, implantadas sem planejamento e terrenos e quadras irregulares (FREITAS; MACHADO; ALMEIDA, 2002), seguindo a topografia local, e a sinuosidade das vias e os acíves auxiliavam na proteção das edificações mais importantes que se localizavam na parte mais alta da via (KLUG, 2009).

A configuração espacial da cidade manteve-se inalterada até início do século XIX quando foram realizadas as primeiras intervenções urbanas na área central que possibilitaram o

aterramento de áreas alagadiças, tais como o manguezal do Campinho (atual Parque Moscoso) e o Largo da Conceição (atual Praça Costa Pereira), possibilitando uma pequena expansão urbana e construção de novas vias e residências nas proximidades do Maciço Central. Tais aterros foram finalizados, respectivamente, em 1830 e em 1860 (KLUG, 2009; SANTÓRIO, 2015).

A inércia inicial identificada no processo de ocupação e expansão da cidade de Vitória deveu-se à pequena expressão do estado do Espírito Santo no cenário socioeconômico nacional, o que só foi revertido com a expansão da cafeicultura no território brasileiro, na segunda metade do séc. XIX, momento em que o estado se integrou à dinâmica nacional, como também devido ao papel de frente de defesa natural do estado de Minas Gerais, ou “barreira verde”, à medida que esse território protegia a zona do ouro de invasões pelo litoral (MARINHO, 2012). Além disso, ressalte-se a decisão da Coroa em produzir o escoamento do ouro extraído nas Minas Gerais pelo Rio de Janeiro, em detrimento da região do porto de Vitória, restringindo, dentre outros aspectos, o enriquecimento da cidade.

No final do século XIX, no governo de Muniz Freire (1892-1896), foi desenvolvido um dos primeiros projetos de expansão urbana da cidade fora do núcleo inicial, quando o engenheiro sanitário Francisco Saturnino de Brito, convidado pelo governo, desenvolveu o projeto denominado “Novo Arrabalde”, que previa a implantação de um novo bairro na porção nordeste da ilha contemplando infraestrutura de abastecimento de água, rede de esgoto, áreas de mangue aterradas, arruamento regular e edifícios públicos. Essa proposta era oposta às características de ocupação da vila, que “a exemplo de outras cidades brasileiras, na primeira metade do século XIX não possuía água encanada, nem iluminação, nem rede de esgotos” (FREITAS; MACHADO; ALMEIDA, 2002, p.15).

No início do século XX – a exemplo do que ocorreu nas maiores cidades brasileiras, notadamente na capital Rio de Janeiro –, no governo de Jerônimo Monteiro, foi inaugurado um período de obras de modernização e embelezamento da cidade, propondo um reordenamento e a expansão do núcleo urbano inicial (Figura 5). Nesse período foi desenvolvido, sob influência do movimento *City Beautiful* e das intervenções haussmannianas de Paris, o Plano de Melhoramentos e de Embelezamento de Vitória, concretizado por meio da construção de jardins, edifícios públicos, implantação de infraestrutura de saneamento urbano (redes de água e esgoto), instalação de iluminação pública, alargamento e retificação de vias, incrementando a principal via comercial da cidade – Rua da Alfândega, atualmente Avenida Jerônimo Monteiro –, induzindo o crescimento no sentido das praias, além de melhorias nas ruas comerciais que margeavam a baía de Vitória, retificando-as. Nesse plano também foi prevista obra de expansão do porto com implantação de novos galpões, que não foi executada (KLUG, 2009). Entre fins do séc. XIX até 1930, ao lado das políticas sanitárias, predominou um padrão de planejamento urbano no Brasil pautado pelos planos de melhorias e embelezamento (LEME, 1999; VILLAÇA, 2004).

Figura 5: Avenida Capixaba, atual Avenida Jerônimo Monteiro (1930)



Fonte: Acervo digital Instituto Jones dos Santos Neves (1930).

Ainda no governo de Jerônimo Monteiro, o transporte urbano (bonde) foi eletrificado, proporcionando a ligação do centro da cidade com a região do Novo Arrabalde, possibilitando o início da expansão para a porção nordeste da ilha, e foi inaugurado o Parque Moscoso (Figura 6) (FREITAS; MACHADO; ALMEIDA, 2002), um importante equipamento de lazer da cidade até os dias atuais, implantado sobre área de aterro incorporado ao tecido urbano no início do século XIX.

Figura 6: Parque Moscoso



Fonte: Acervo digital Instituto Jones dos Santos Neves (1935 e 1932).

Em 1925, período marcado pelo governo de Florentino Avidos (1924-1928), foi implantado um grande aterro na porção leste e nordeste da ilha, abrangendo os atuais bairros de Forte São João, Ilha de Santa Maria, Ilha de Monte Belo, Consolação, Gurigica, Jucutuquara, Santa Lúcia, Praia do Canto (margeando o Canal de Camburi), Santa Helena, criando uma nova área para expansão da malha urbana fortalecendo a implantação do Novo Arrabalde e propiciando a formação de novas ocupações no percurso, como o bairro Jucutuquara (KLUG, 2009).

As obras do Porto de Vitória foram retomadas com implantação dos galpões na região próxima ao Parque Moscoso, tendo sido finalizadas entre 1927 e 1928. Surgiu, então, a demanda de melhor ligação do núcleo urbano e do porto com outras áreas da cidade e do continente, de forma a propiciar a circulação das mercadorias e produtos aportados. Em 1927 foi iniciada a construção da Ponte Florentino Avidos, também conhecida como “Cinco Pontes”, ligando o centro de Vitória à porção continental noroeste de Vila Velha, e também foi implantado novo aterro sobre a área do porto, ligando a região do Parque Moscoso ao Forte São João (FREITAS, CAMPOS; ALMEIDA, 2002; KLUG, 2009).

Na década de 1930 a cidade já estava mais modernizada, apresentando novos edifícios e novos padrões de volumetria estabelecidos com a aprovação do Teatro Glória (1926), primeira edificação verticalizada na região central da cidade (MENDONÇA, 2001 *apud* KLUG, 2009). Nesse período persistiu a preocupação com a eliminação de áreas insalubres através de intervenções corretivas e cirúrgicas no território, que tinha como principal influência o discurso higienista de viés sanitarista, que permeava a Política Urbana do Brasil presente nas principais capitais brasileiras, exemplo do Plano Agache para o Rio de Janeiro, cuja remodelação urbana contou com estudos de abastecimento de água, coleta de esgoto, combate a inundações e limpeza pública. Analogamente, também merece registro o Plano de Avenidas para São Paulo, liderado por Prestes Maia, o qual se dedicava ao estudo de sistemas de transporte, metrô, estradas e embelezamento, retificação do rio Tietê e urbanização de sua margem, habitação popular e *zoning* (VILLAÇA, 2004).

Criado em resposta ao panorama de insalubridade da ocupação urbana brasileira da época – marcada por condições precárias de habitação de grande parte da população, moradias em estalagens, casas de cômodo e cortiços, falta de abastecimento de água e péssimas condições de saneamento (VALLADARES, 1991) –, esse discurso urbano renovador das elites nacionais corroborou para a valorização das áreas centrais e para o processo de deslocamento da população mais pobre para áreas mais distantes do centro.

Em 1945, no governo do engenheiro Henrique de Novais, foi concluído o Plano Agache, prevendo intervenções na área central e nas porções leste, oeste e na Ilha do Príncipe. Uma das principais ideias do plano era a criação de via à beira-mar. Este plano, denominado Plano Diretor de Urbanização, definiu parâmetros de remodelação, ampliação e embelezamento da cidade, demonstrando grande preocupação com melhorias na fluidez viária e integração das regiões da cidade (FREITAS, CAMPOS e ALMEIDA, 2002; KLUG, 2009). Na década de 1940

teve início o processo de verticalização da cidade com a construção de edificações verticais no entorno do Parque Moscoso e nas áreas próximas à Avenida Florentino Avidos (MENDONÇA, 2001 *apud* KLUG, 2009), e nesse período também foi implantada a Rodovia Serafim Derenzi na porção oeste da cidade, entre o Canal da Baía de Vitória e o Maciço Central, possibilitando a integração do centro com esta porção da cidade.

Desde 1889 até a década de 1950, a monocultura cafeeira foi um grande propulsor das melhorias na estrutura do estado do Espírito Santo e do município de Vitória “tempos de bons preços e demanda em alta, permitiram que diferentes intervenções fossem feitas em nível estrutural e urbano” (MARINHO, 2012, p.65). A lavoura de café expandiu-se até 1960, tendo início na década de 1950 o declínio da atividade em virtude de queda no preço do produto no mercado internacional. A crise da cafeicultura repercutiu no alto índice de desemprego no campo e na migração massiva de trabalhadores do campo para a cidade, intensificando o processo de urbanização do estado e principalmente de sua capital, Vitória (MARINHO, 2012).

Diante desse cenário, e considerando o interesse das elites na diversificação econômica (MARINHO, 2012), a década de 1950, que abrange o governo de Jones dos Santos Neves (1951-1954), foi caracterizada por um esforço na modernização industrial do município de Vitória, marcado desde a década anterior pela implantação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942.

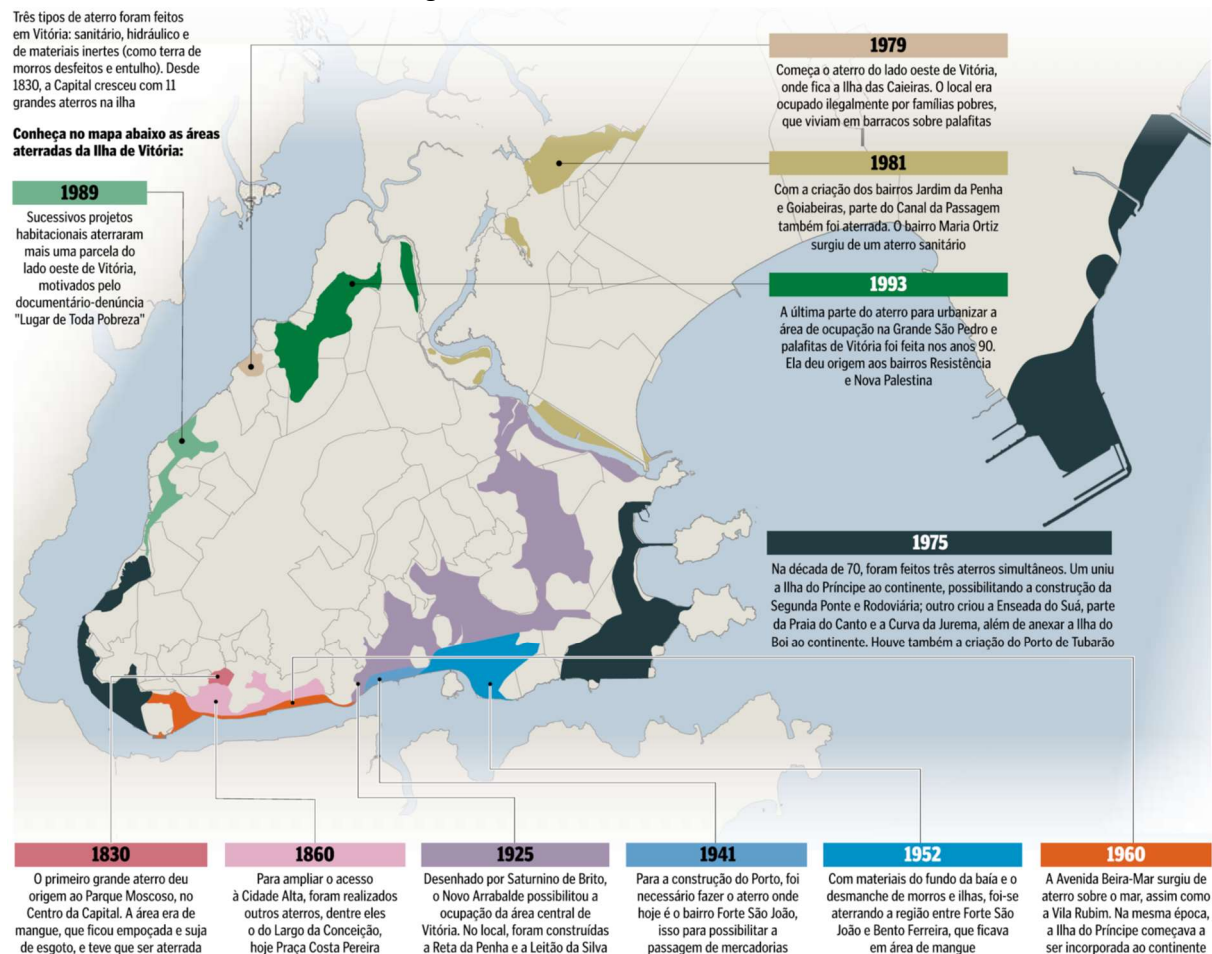
Em 1960 a CVRD expandiu suas atividades adensando investimentos ao longo da Estrada de Ferro Vitória-Minas e foi construída a Companhia Siderúrgica Tubarão (CST), alterando em um prazo de duas décadas o perfil econômico da cidade e do estado de um padrão originalmente agrário-exportador para outro urbano-industrial (FREITAS, CAMPOS e ALMEIDA, 2002; MARINHO, 2012). Embora não transcorressem de forma homogênea no território nacional, essas mudanças no perfil socioeconômico da cidade e do estado estavam em sintonia com a afirmação do modelo desenvolvimentista que marcou o país desde a ascensão de Getúlio Vargas, marcado pela política de substituição de importações e pela industrialização, e que também se manifestou num acelerado processo de urbanização, especialmente na segunda metade do séc. XX.

Portanto, transformações urbanas importantes ocorreram a partir desse período. Para atender às necessidades de áreas comerciais de suporte à atividade portuária e à ampliação da oferta de terrenos para edificação, foi implantado o Aterro da Esplanada Capixaba, cujo traçado se diferenciava bastante do restante do tecido urbano da cidade, com ruas regulares e quadras maiores, tendo sido estabelecidas normas específicas de ocupação para esta área com indicação de gabarito de 12 pavimentos. Em 1954, com a publicação da Lei Municipal nº 351 (Código Municipal de Vitória), este limite de altura é estendido para a região do Parque Moscoso (KLUG, 2009).

Em 1960 efetiva-se a implantação da Avenida Beira-Mar, projetada originalmente pelo Plano Agache da década 1940, configurando-se como um dos eixos indutores de ocupação da

cidade no sentido das regiões Sudeste e Noroeste, principalmente o Novo Arrabalde (FREITAS, CAMPOS; ALMEIDA, 2002) e é dada continuidade aos aterros na região entre a Ilha de Vitória e a Ilha do Príncipe, na porção sudoeste do centro (Figura 7). Devido aos limites naturais do território municipal de Vitória, o crescimento urbano da cidade, ao longo dos anos, se deu a partir do aterramento de brejos, alagados, mangues e de porções de mar para ocupação/ampliação da mancha urbana.

Figura 7: Aterros da Cidade de Vitória



Fonte: Jornal A Gazeta (2016). Infografia Marcelo Franco (2016).

O caráter de polo comercial e de serviços e de núcleo administrativo da área central consolidou-se, ao mesmo tempo em que a função habitacional passou a se concentrar na Cidade Alta e entorno do Parque Moscoso (FREITAS; CAMPOS; ALMEIDA, 2002). Os limites de altura das construções sofreram modificações ao final da década de 1960, sendo permitida construção de até 25 pavimentos. Em 1971 foi publicada a Lei Municipal nº 1994, através da qual o limite de construção foi flexibilizado, intensificando o processo de verticalização do centro da cidade, bem como seu adensamento, sendo definido limite de 4 pavimentos para os demais bairros (MENDONÇA, 2001 *apud* KLUG, 2009).

Objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e urbano ordenado de Vitória e demais cidades vizinhas, que formavam o aglomerado urbano da Grande Vitória, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado da microrregião de Vitória (PDI), composto por um diagnóstico técnico datado de 1971 e um volume de planos e projetos, de 1973, apresentando características típicas de Plano Diretor, sendo sua base a definição de diretrizes para orientar o planejamento urbano e futuras transformações da microrregião. Foram planejadas áreas de expansão urbana, estipulada área *non aedificandi* para proteção de elementos da paisagem e edificações históricas, reorganização da área portuárias, zoneamento e regramentos construtivos (KLUG, 2009).

Essa normativa se inscreve em um contexto de difusão de planos urbanísticos e de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, podendo-se mencionar a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) juntamente com o Banco Nacional de Habitação em 1964 (FELDMAN, 2009). Ou seja, tais iniciativas locais ocorrem simultaneamente ao processo de absorção institucional do planejamento urbano, no qual emerge uma nova abordagem que enfatiza a escala regional, estimulando a criação de vários órgãos, tais como: o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1952; o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) na FAU/USP em 1955; e, o Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR) na UFPE, em 1962. Todas essas instituições destacaram-se pela atuação na assistência técnica às administrações municipais. Merece destaque o SERFHAU, o primeiro órgão federal com atribuição específica de elaboração e coordenação da política nacional de planejamento integrado, caracterizando-se como um “marco institucional federal que formaliza as condições para criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais” (FELDMAN, 2009, p. 71).

Nesse período o discurso do planejamento foi sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico científico, como guia para orientar as ações nas cidades, a ideologia da tecnocracia. Propunha-se o conhecimento sistemático da cidade, através de diagnósticos que tinham como finalidade prever as transformações urbanas cientificamente embasadas, objetivando a definição de regras e procedimentos, cuja aplicação controlaria a realidade social (CHAUÍ, 1981 *apud* Villaça, 2004).

Na cidade real (MARICATO, 2012), a população trabalhadora oriunda das atividades agrícolas que se encontrava em período de remissão foi atraída pelos novos projetos industriais em implantação na Grande Vitória – como dos já citados casos da Companhia Vale do Rio Doce (1942), da Companhia Siderúrgica Tubarão (1960) e, por fim, do Centro Industrial de Vitória (1970)⁷ –, os quais passaram a ocupar as áreas periféricas e não urbanizadas dos municípios da Grande Vitória, áreas alagadas, mangues e morros, enquanto o mercado imobiliário que

⁷ As instalações da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Tubarão estão localizadas na região Norte de Vitória, apresentando parte de sua área no município de Vitória e parte do município da Serra. O Centro Industrial da Grande Vitória localiza-se na região central do município da Serra.

operava na porção urbanizada da cidade produzia habitação acessível às classes média e alta (Figura 8). Assim:

Uma nova dinâmica expressa na configuração urbana foi se definindo, quando as áreas sem valor imobiliário, integradas pelos morros, encostas e extensos manguezais, gradativamente passaram a ser ocupadas por trabalhadores assalariados e desempregados, posicionados à margem do processo de acumulação capitalista em curso a partir do movimento de industrialização urbanização seletivo e excludente adotado a partir da capital (REZENDE, 2014, p. 192).

Figura 8: Implantação de empreendimentos habitacionais em Jardim Camburi (primeiro plano) e ocupação dos bairros Mata da Praia e Jardim da Penha (segundo plano)



Fonte: Acervo digital do Arquivo Público Municipal (1970).

Na cidade de Vitória essa ocupação desordenada, desigual e excludente foi caracterizada pela concentração da população de maior poder aquisitivo ao longo da orla marítima, na região da Praia do Canto, nas Ilhas do Boi e do Frade, no bairro Enseada do Suá, localizado no aterro realizado pela Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano (COMDUSA), a partir da década de 1970. Da mesma forma, consolidou-se a ocupação das classes média-alta e alta na região central da ilha e nos bairros continentais (Jardim da Penha, Jardim Camburi e Mara da Praia), onde foram implantados empreendimentos

habitacionais horizontais e verticais com o intuito de atender às necessidades de funcionários públicos e associados dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e das entidades de classe, bem como dos comerciários e operários das plantas industriais (REZENDE, 2014).

À população trabalhadora de baixa renda coube a formação de favelas nas encostas dos morros no entorno do centro e na região oeste da ilha, bem como a ocupação das áreas alagadas e de mangues, principalmente nas áreas das atuais regiões administrativas de Santo Antônio, São Pedro e Goiabeiras. Assim, “as invasões de terrenos não urbanizados e de risco ambiental formaram zonas de segregação na capital, e passaram a ser um problema urgente a ser resolvido” (MARINHO, 2012, p. 85).

O salto populacional de Vitória foi expressivo (Tabela 1): de 50.922 habitantes em 1950 para 136.391 em 1970, e 215.073 na década de 1980, e assim a população mais que dobrou entre 1950 e 1970, apresentando um crescimento de 63% entre 1970 e 1980.

Tabela 1: Crescimento demográfico do Estado do Espírito Santo, RMGV e Vitória – 1940/2021

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2021
Espírito Santo	790.149	957.238	1.418.348	1.617.857	2.063.679	2.598.505	3.094.390	3.514.952	4.108.508
RMGV	91.570	110.931	194.310	385.998	706.263	1.063.295	1.337.187	1.687.704	2.033.067
Pop. RMGV em relação ao Estado do Espírito Santo	11,59%	11,59%	13,70%	23,86%	34,22%	40,92%	43,21%	48,01%	49,48%
Vitória	45.212	50.922	85.242	136.391	215.073	258.243	291.941	327.801	369.534
Pop. Vitória em relação à RMGV	49,37%	45,90%	43,87%	35,33%	30,45%	24,29%	21,83%	19,42%	18,18%

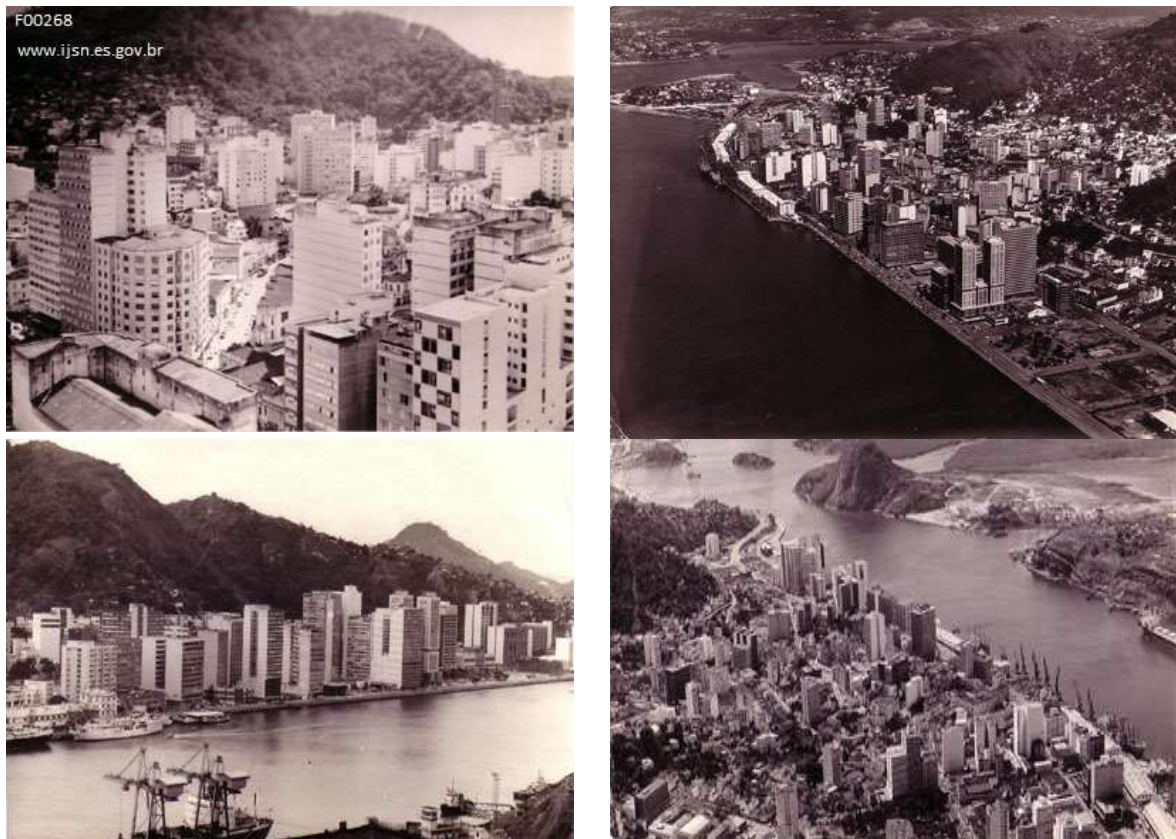
Fonte: elaboração própria, com base em IBGE – Dados populacionais, Censos Demográficos 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Nota: (1) Estimativa do IBGE para 2021 encaminhada para o TCU e publicada no DOU.

O setor imobiliário densificou o centro de Vitória a partir de uma intensa ocupação vertical que teve início em meados da década de 1950 e consolidou-se na década de 1970 com a ocupação do aterro da Esplanada Capixaba e suas grandes quadras (Figura 9). O adensamento do centro e o esgotamento de sua infraestrutura reduziu, no final da década de 1970, sua capacidade de receber novos empreendimentos imobiliários, direcionando os investimentos do setor e o processo de verticalização e adensamento para a região dos atuais bairros da Praia do Canto (Novo Arrabalde), Bento Ferreira, Praia do Suá e Enseada do Suá.

Esse processo foi reforçado com a implantação do aterro da Enseada do Suá e da orla da Praia do Canto, na década de 1970, os quais permitiram a implantação da ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça (3ª Ponte), inaugurada em 1989, ligando a região sudeste de Vitória com a orla de Vila Velha, e a construção de extensa estrutura pública de lazer conformada pelas praças dos Namorados, dos Desejos, da Ciência e do Papa, conformando um conjunto de praias até a denominada Curva da Jurema.

Figura 9: Verticalização no Centro de Vitória no final da década de 1970



Fonte: Acervo digital Instituto Jones dos Santos Neves (1977, 1977, 1979 e 1977).

Conforme Rezende (2014), essas intervenções urbanísticas conduziram a uma nova dinâmica de ocupação urbana, caracterizada por formas mais modernas e suntuosas de edificação e áreas bem-dotadas de infraestrutura urbana, de atividades e serviços urbanos e de áreas de lazer, contribuindo para a fragmentação, hierarquização e segregação socioespacial do município.

Vale ressaltar que, a partir da década de 1980, teve início o processo de transformação da região do bairro Enseada do Suá em nova centralidade institucional, primeiramente a partir da publicação do Plano Diretor Urbano de Vitória (Lei Municipal nº 3.158, de 10 de fevereiro de 1984), delimitando grande área institucional na porção central do aterro, seguido da transferência da sede da Assembleia Legislativa da região central para a Enseada do Suá (Figura 10). A partir da década de 1980 o planejamento urbano da cidade de Vitória tem como base as normas de Plano Diretor.

Nesse período e ao longo das próximas décadas o centro de Vitória passou a ter sua função de núcleo administrativo esvaziado com a transferência de estruturas do poder Judiciário, das administrações públicas municipal e estadual da área central para a região da Enseada do Suá e para o bairro Bento Ferreira.

Figura 10: Aterro da orla da Praia do Canto e Enseada do Suá



Fonte: Acervo digital Instituto Jones dos Santos Neves (1978 e 1976).

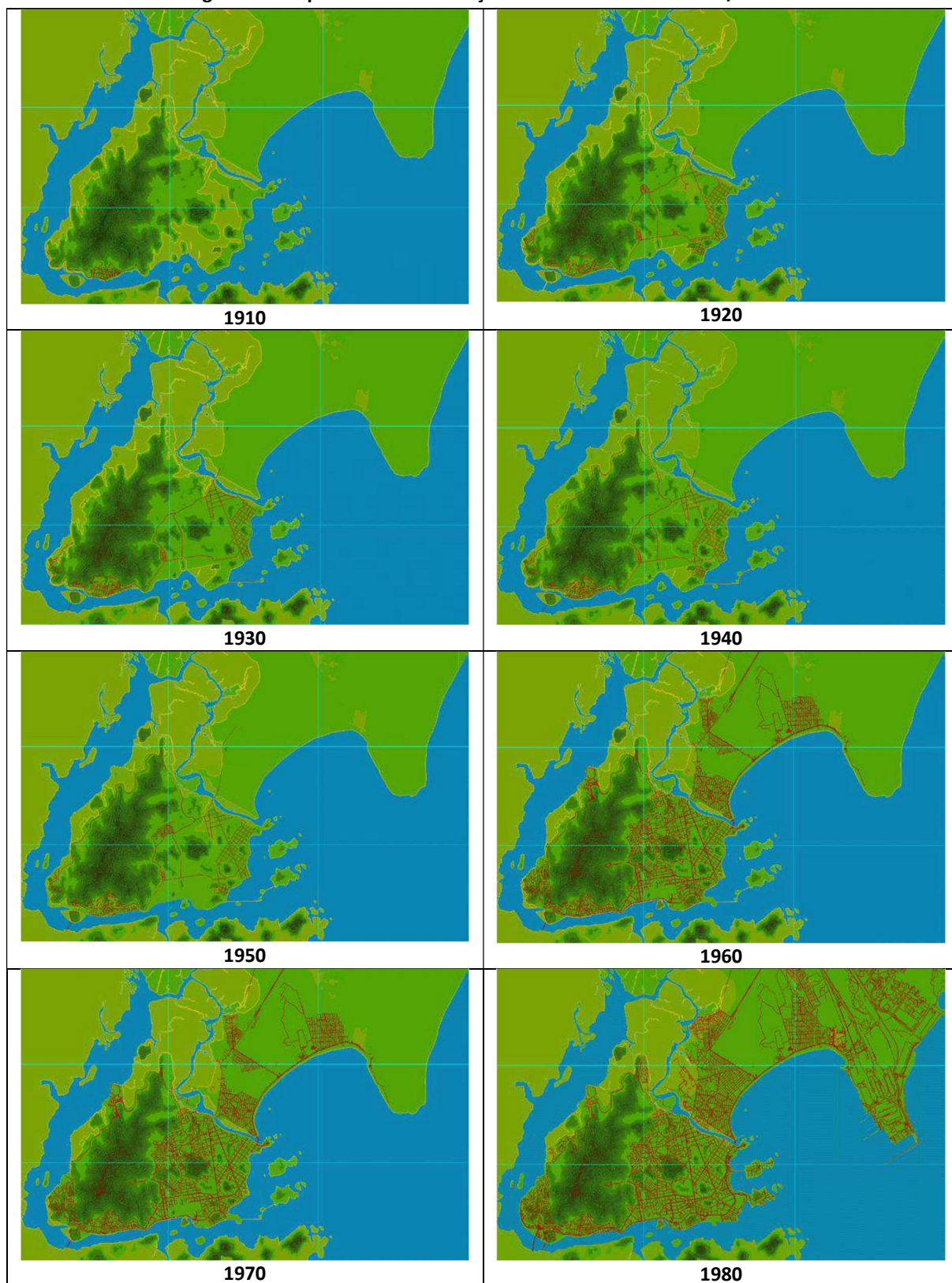
Ao final da década de 1980 a conformação do território da Ilha de Vitória passou a apresentar praticamente a configuração espacial atual, pois os aterros de maior extensão já haviam se consolidado, com exceção da porção oeste da Ilha, onde o grande aterro da ocupação de São Pedro só ocorreu em 1993. Na porção continental da cidade, distrito de Goiabeiras, ocorreram o aterro do Canal de Camburi e do bairro Maria Ortiz, bairro formado a partir de aterro sanitário. Segundo dados do mapeamento dos aterros elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Vitória, a área total aterrada do município equivale a 9,79km².

Em contraponto ao crescimento ordenado da cidade, marcado por aterros e parcelamentos regulares – que poderíamos denominar de “cidade legal”, na definição de Maricato (2008; 2012) –, a porção noroeste e oeste da ilha, mais conhecida como Baía Noroeste, experimentava um processo de ocupação desordenada, ilegal e irregular, a “cidade ilegal”. Para Maricato (2008; 2012), o processo de urbanização no Brasil foi caracterizado por essa dualidade: de um lado, a “cidade legal” submetida a normas urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo, beneficiou-se de infraestrutura e concentrou a população de maior poder aquisitivo. De outro lado, inversamente, a “cidade ilegal” caracterizou-se pelo oposto: a normativa urbanística esteve ausente, permitindo toda sorte de ocupação por meios de loteamentos irregulares e clandestinos, assentamentos em áreas inadequadas como as de mananciais; a infraestrutura é precária quando não ausente; os equipamentos e serviços sociais são escassos; e tais territórios são ocupados pelos estratos sociais vulneráveis e de baixa renda.

Em contraste com todo investimento do poder público em infraestrutura urbana e do setor imobiliário na construção de moradias de alto padrão e empreendimentos habitacionais de classe média na porção formal da cidade, a “alternativa de moradia então imposta aos pobres se efetivou através das intensificadas ocupações de áreas de manguezais, morros, encostas, áreas públicas e particulares” (REZENDE, 2014, p. 197) na porção informal. Todas

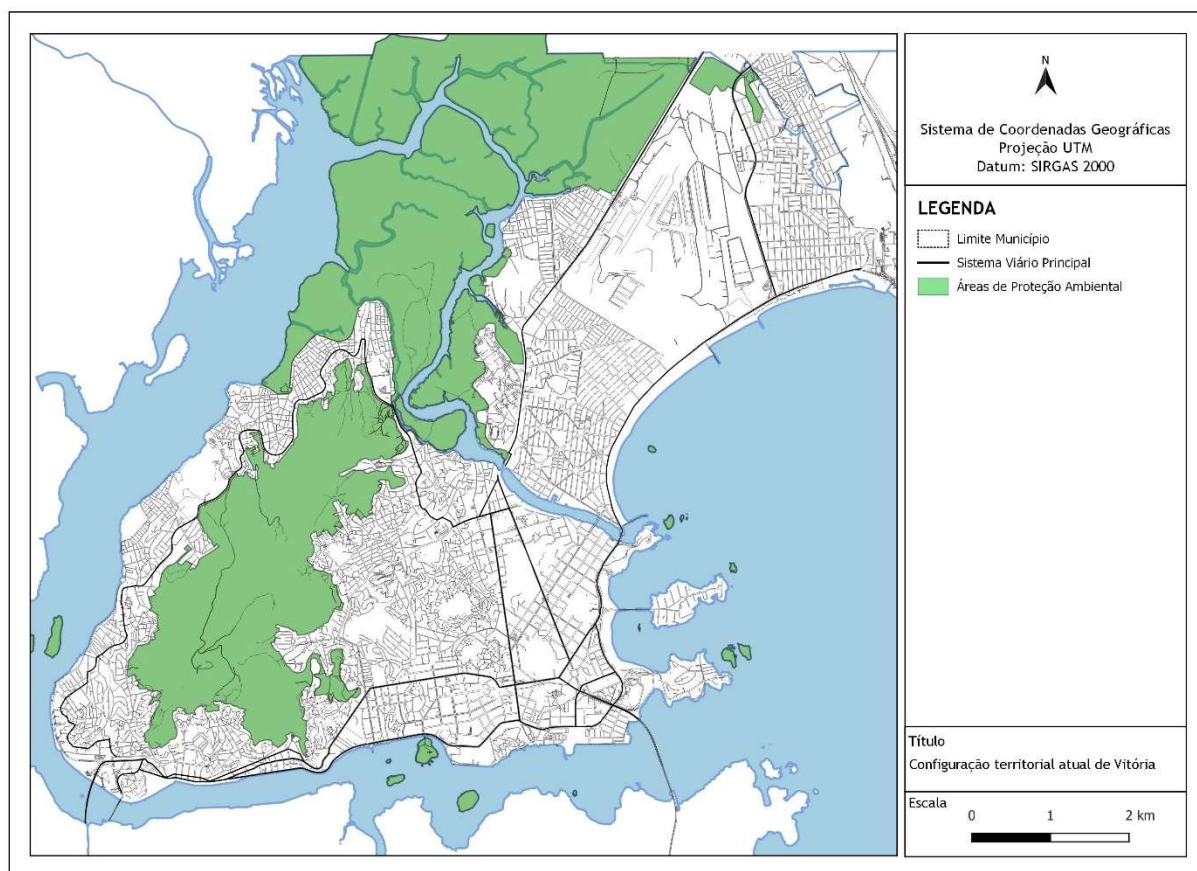
essas características impactaram a expansão urbana do município (Figura 11) e conduziram à atual configuração urbana da cidade (Figura 12).

Figura 11: Mapeamento da evolução urbana de Vitória – 1910/1980



Fonte: PMV, Memória Visual da Baía de Vitória *apud* Marinho, 2012, p. 80-81.

Figura 12: Configuração territorial atual de Vitória (2022)



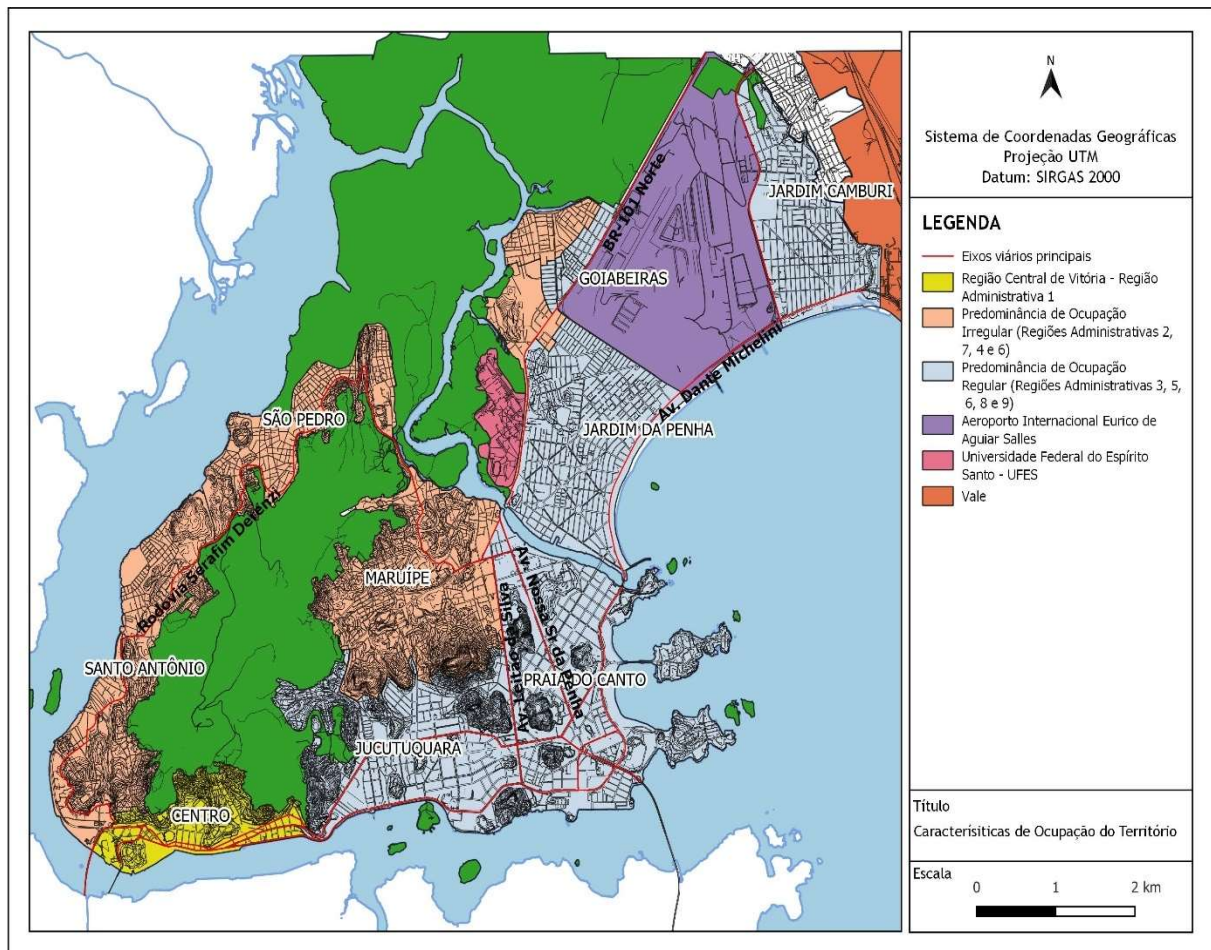
Fonte: elaboração própria, com base em GeoWeb Vitória (2022).

Ao longo da Rodovia Serafim Derenzi, a partir da década de 1980, foi observada a intensificação do adensamento populacional e a disseminação de ocupações irregulares caracterizadas pela construção de casebres sobre palafitas no mangue ou barracos sobre o lixo (Figura 13). Segundo o Diagnóstico da situação das favelas, bairros carentes e seguimento de pobreza realizado pelo IPES⁸, no início da 1980 o município de Vitória contava com 32 assentamentos informais em áreas de morros e mangues, totalizando uma população de 97.221 habitantes (REZENDE, 2014), sendo o caso mais emblemático a Região de São Pedro, que foi objeto do documentário “Lugar de toda pobreza”⁹ veiculado em 1983, que retratou o cotidiano dos moradores da região, catadores de lixo e ocupantes dos barracos sobre palafitas

⁸ IPES – Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, denominação atual do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

⁹ Documentário “Lugar de toda pobreza”, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=InPEhXXZpII>. Reportagem “Lugar de toda pobreza: o bairro São Pedro 35 anos depois de documentário”. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/gv/lugar-de-toda-pobreza-o-bairro-sao-pedro-35-anos-depois-de-documentario-0919>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

Figura 13: Características de ocupação territorial de Vitória



Fonte: elaboração própria, com base em GeoWeb Vitória (2022).

Dois aspectos contribuíram decisivamente para a formação desses assentamentos precários (Figura 14 e 15): de um lado, o reassentamento da população oriunda do aterro da Ilha do Príncipe (área ocupada atualmente pela Rodoviária na orla de Santo Antônio) em área próxima à Ilha das Caieira e, de outro, a utilização da área como depósito de resíduos sólidos pela Prefeitura Municipal de Vitória. Vale ressaltar que o lixo se tornou fonte de renda de muitas famílias, e a precariedade das construções e a completa falta de infraestrutura urbana e mesmo de políticas de tratamento de resíduos sólidos tornaram a região um grande bolsão de pobreza (MARINHO, 2012; REZENDE, 2014).

Figura 14: Ocupações na região de São Pedro por palafitas



Fonte: Acervo digital do Arquivo Público Municipal (1981).

Figura 15: Ocupação na região de São Pedro – moradia sobre lixo



Fonte: Acervo digital A Gazeta. Foto de Gildo Loyola (1988).

Ações de fiscalização, aterros de mangue e melhorias na infraestrutura foram empreendidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, buscando reduzir a degradação do meio ambiente, no entanto, essas ações não foram capazes de conter novas ocupações. Em 1987 lideranças locais e movimentos sociais pressionaram o poder público por melhorias culminando na contratação de empresa para elaboração de projeto e execução de obras de urbanização da região da Grande São Pedro. A partir da década de 1990 foi implantado o aterro do bairro São Pedro (1993), e vários programas e ações foram desenvolvidos, consolidando-se ao longo dos anos no “Projeto Terra”, formulados originalmente no governo municipal do prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB, 1997-2000), tendo como objetivo principal a implantação de intervenções em favelas e assentamentos informais precários em todas as regiões da cidade, atingindo as ocupações irregulares em morros e mangues (MARINHO, 2012).

As décadas seguintes consolidaram a ocupação do território da cidade de Vitória, que foi marcada pela dualidade distintiva da urbanização brasileira, “a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p.260), interpretação que, a propósito, inspirou a formação do vigoroso movimento pela reforma urbana. Simultaneamente também foi se consolidando a verticalização da cidade em áreas nobres e valorizadas (Figura 16).

Figura 16: Ocupações Verticais da ‘cidade legal’



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento da Cidade – SEDEC (2017).

Nota: Vista dos bairros Praia do Canto e Santa Lúcia.



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento da Cidade - SEDEC (2017)

Nota: Visual do bairro Praia do Canto a partir do Canal de Camburi.



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento da Cidade - SEDEC (2017).

Nota: Vista dos bairros Bento Ferreira e Praia do Canto (primeiro plano) e bairros Jardim da Penha e Mata da Praia (à esquerda em segundo plano).



Fonte: Divulgação Proeng (2019). Disponível em: <<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/especial-publicitario/proeng/open-house-proeng/noticia/2019/08/23/jardim-camburi-o-bairro-mais-desejado-pelos-capixabas.ghml>>.

Nota: Vista do bairro Jardim Camburi, adensamento iniciado a partir do Plano Diretor Urbano de 1994.

Na porção legal/formal o ordenamento territorial foi ditado pela legislação urbanística, que a partir de 1984 contou com o Plano Diretor Urbano (PDU) como principal ferramenta de ordenação das políticas urbanas. O PDU estabelecia os parâmetros que produziram a distribuição dos usos e atividades nas diferentes zonas urbanísticas, bem como dos modelos de ocupação vertical e horizontal, induzindo a ocupação e valorização das áreas dotadas de melhor infraestrutura, próximas aos bens e serviços urbanos, mais integradas aos eixos viários principais e, por conseguinte, com melhor acessibilidade e integração com a região metropolitana, favorecendo, assim, a lógica do mercado imobiliário, que, ao longo dos anos, produziu o adensamento e verticalização da porção legal da cidade.

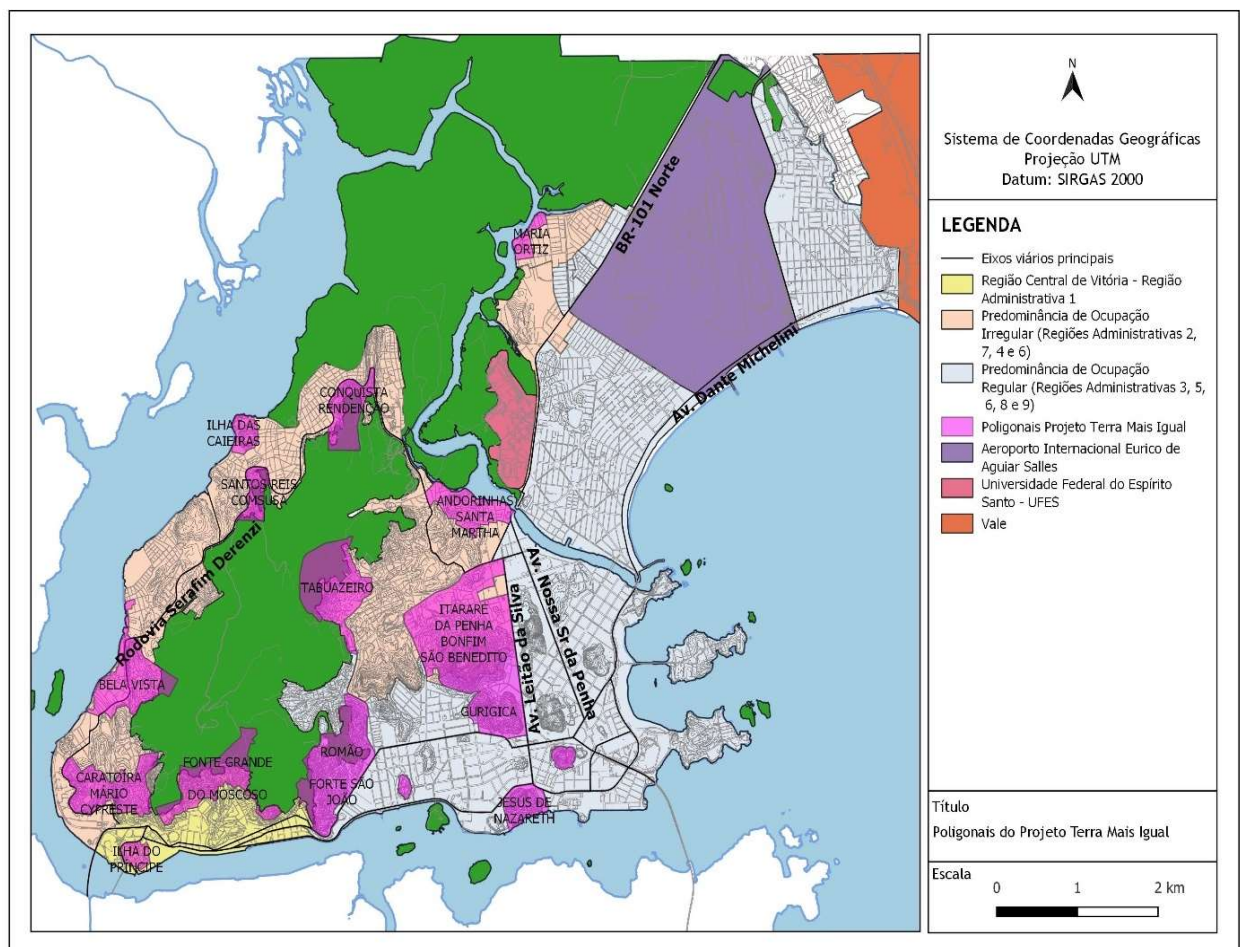
Na porção ilegal/informal, apesar da presença de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo no PDU, a lógica de ocupação real baseava-se na autoconstrução, na formação de favelas, parcelamentos irregulares e clandestinos, com apropriação das áreas de mangue e encostas de morros, não refletindo os parâmetros propostos na legislação. A segregação do território de Vitória se deu, principalmente, pelo valor da terra: os bairros projetados, implantados sobre áreas alcançadas do mar, cuja infraestrutura atendiam a padrões de ocupação destinados aos níveis de renda mais elevados, comportaram as classes médias-altas e altas que tinham acesso a financiamentos ou recursos próprios para aquisição da moradia formal e regular, enquanto a população de baixa renda não teve acesso aos recursos e projetos financiados por instituições como o BNH (MARINHO, 2012).

Nos anos 2000 o aumento do número de favelas e de famílias em assentamentos precários e a deterioração das condições urbanas pressionaram pela elaboração de políticas urbanas que contemplassem esse amplo contingente populacional no atendimento de suas

demandas por saneamento, transporte, moradia e equipamentos públicos. A partir dos governos Lula (2003-2010) desenhou-se uma nova política habitacional, que teve como inspiração original o Projeto Moradia, prevendo a interação entre os governos federal, estaduais e municipais. Fontes de financiamentos como do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) viabilizariam investimentos em urbanização desses assentamentos, objetivando a promoção de moradia digna a esta população (MARINHO, 2012).

No âmbito local, o “Projeto Terra” foi reformulado e denominado “Projeto Terra Mais Igual” (2005 e 2006). A atuação do projeto foi organizada em 15 poligonais (Figura 17), que se caracterizavam como territórios de planejamento e ação, abrangendo 33 bairros e 12 comunidades (ABCP, 2013), os quais eram sobrepostas às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que foram instituídas pelo Plano Diretor Urbano de Vitória de 2006, conforme veremos na sequência.

Figura 17: Poligonais do Projeto ‘Terra Mais Igual’, áreas de atuação dos projetos de regularização fundiária e implantação de projetos de intervenção urbana no âmbito do programa

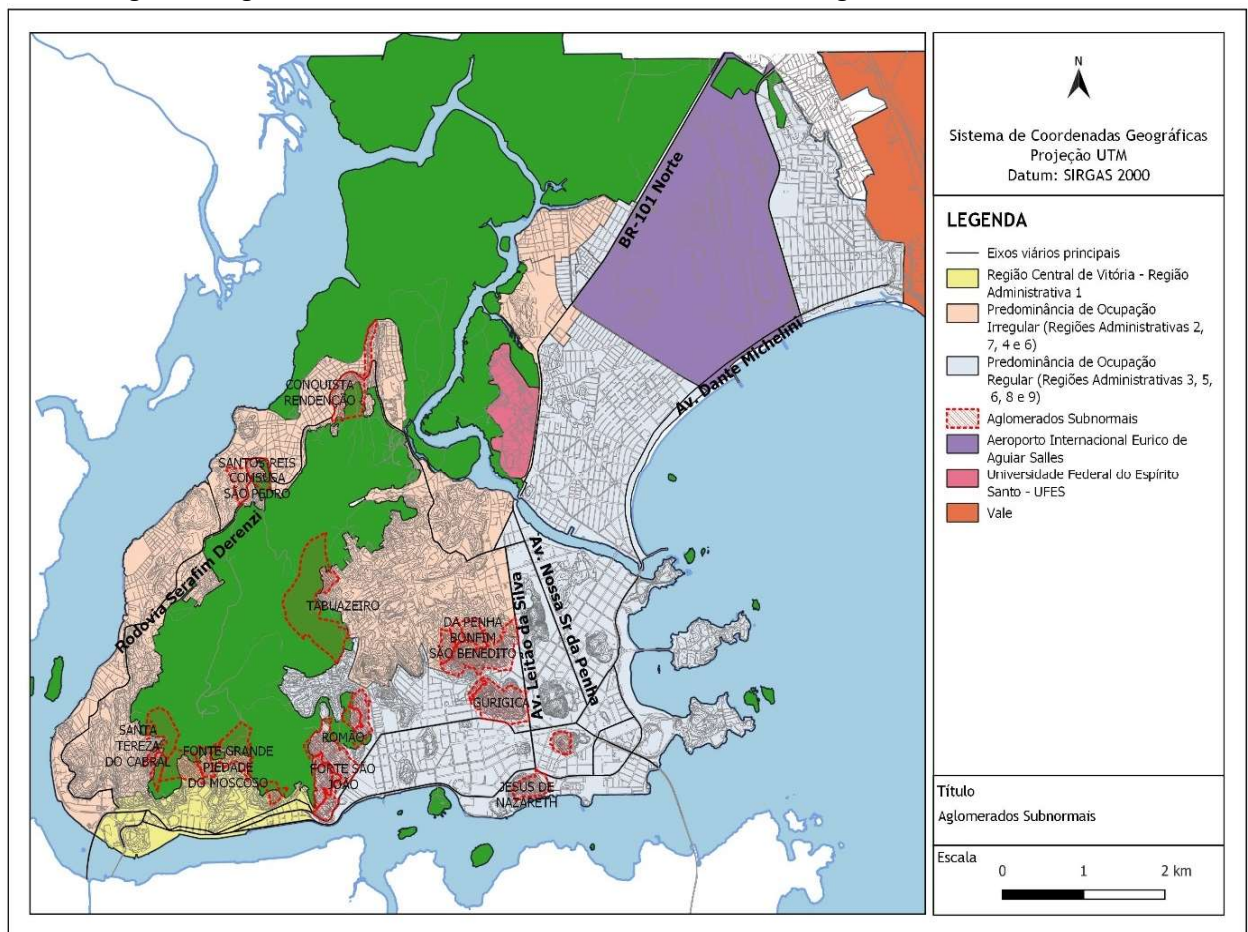


Fonte: elaboração própria, com base em GeoWeb Vitória (2022).

Diversas obras de infraestrutura foram implantadas pelo “Projeto Terra Mais Igual”, tais como: redes de saneamento, contemplando abastecimento de água, coleta de esgoto e drenagem pluvial; melhoria em vias de pedestre e ampliação e abertura de vias; recuperação de becos e escadarias; construção de equipamentos de lazer; recuperação e contenção de encostas; melhoria na mobilidade e acessibilidade dos moradores, além de outras obras de recuperação de áreas degradadas, reflorestamento, construção, reconstrução e reforma de moradias, dentre outros (ABCP, 2013).

Tais ações e projetos proporcionaram melhorias significativas na qualidade ambiental e de infraestrutura urbana de muitos bairros de baixa renda. Conforme observa-se nos dados do IBGE Censo Demográfico 2010 (Figura 18), a distribuição dos serviços urbanos e os níveis de atendimento dos domicílios são bastante altos, uma vez que 99,8% dos domicílios possuem coleta regular de lixo; 99,5 % eram atendidos por energia elétrica domiciliar; 99,4% localizavam-se em logradouros dotados de iluminação pública; 99,3% estavam ligados a rede geral de abastecimento de água e 96,7% apresentavam esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou rede pluvial (VITÓRIA, 2015b).

Figura 18: Aglomerados subnormais identificados no Censo Demográfico do IBGE de 2010



Fonte: elaboração própria, com base em GeoWeb Vitória (2022).

Apesar da melhoria dos indicadores apresentados no quadro geral do município, o Censo do IBGE 2010 identificou 41 setores censitários em aglomerados subnormais, totalizando 7.392 domicílios, sendo 3.039 na Região Administrativa III (Bento Ferreira/Jucutuquara), abrangendo os bairros Gurigica, Jesus de Nazareth, Cruzamento, Romão e Forte São João. Entre 2011 e 2020, foram aprovados 15 projetos de regularização fundiária¹⁰, que contaram com plano de urbanização e projetos de intervenções e adequações urbanísticas nos bairros contemplados, para além da titulação de lotes.

Estudo desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves, em 2019, relativo ao Déficit Habitacional do Estado de Espírito Santo, com base nas informações do CadÚnico, demonstra que os municípios mais populosos do estado e que formam a RMGV são os que apresentam maior déficit habitacional em relação ao total do déficit do estado. O município de Vitória ocupa a 3ª posição com 9,23%, atrás de Serra e Vila Velha, que ocupam respectivamente a 1ª e 2ª posições com, 14,75% e 9,75%. O município de Vitória registrou 6.874 famílias em situação de déficit habitacional, cujo componente principal estava associado ao ônus excessivo de aluguel (93,51%, equivalente a 6.428 famílias), seguido de habitação precária (4,97%, equivalente a 342 famílias). Também foram registradas famílias em situação de Coabitação (54) e de densidade excessiva (50). Em todo estado o componente de ônus excessivo com aluguel é predominante.

Comparando os dados dos municípios de Vitória e Serra, que ocupa a 1ª posição no ranking do déficit, observa-se que o número de ocupações precárias de Vitória supera o da Serra, sendo 342 contra 242. Pode-se considerar que este resultado é reflexo da restrição territorial do município de Vitória (93,38km² de área total contra 547,6Km² do município da Serra), o que, somado à valorização da terra urbana, forçou a população de baixa renda a migrar para municípios vizinhos e ocupar as encostas de morros e os mangues de Vitória, resultando nos assentamentos precários, conforme demonstrado anteriormente.

O município da Serra apresentou grande produção de conjuntos habitacionais populares, nas décadas de 1970-1990, com duplo propósito: “proporcionar habitação barata, próxima ao local de trabalho dos operários das novas indústrias que se instalavam, (...) viabilizar a ocupação urbana de uma extensa área vazia ao norte da Capital, desafogando o Centro de Vitória” (FIOROTTI, 2014). Ou seja, parte da produção habitacional popular da Serra objetivava suprir as demandas de Vitória, cujas possibilidades de ocupação do território pela população de baixa renda não incluía a região de melhor infraestrutura do município, devido ao alto valor da terra.

A despeito de alguns investimentos do poder público em melhorias na infraestrutura e na qualidade ambiental urbana de muitos bairros de baixa renda de Vitória, através de diferentes projetos, dentre eles o “Projeto Terra mais Igual”, e apesar da distribuição dos serviços urbanos e dos níveis de atendimento dos domicílios serem bastante altos – o que

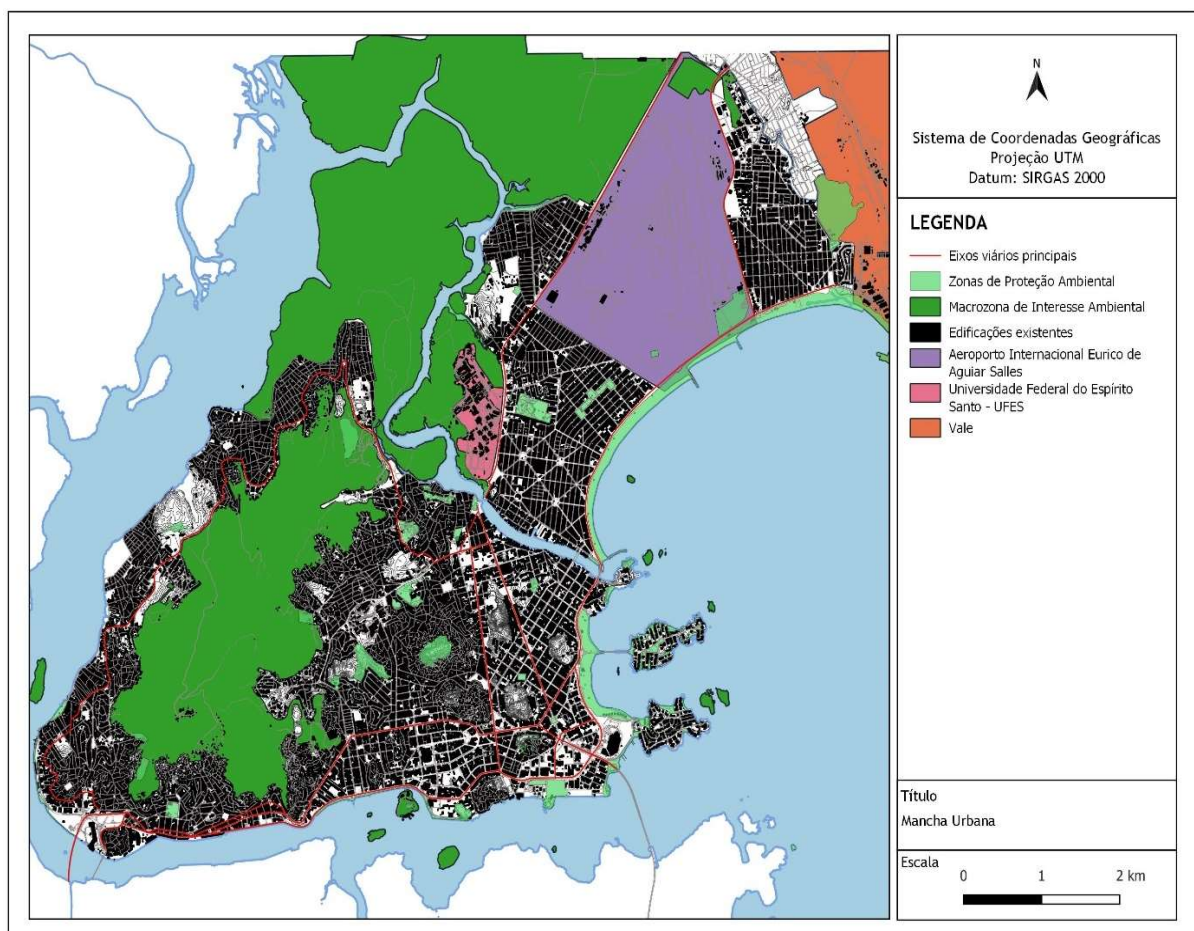
¹⁰ Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>>. Acesso: 28 mai. 2022.

contribuiu para elevar o IDH da cidade, alcançando o patamar de 0,845 (o índice será bordado adiante - subtítulo 2.2) –, nota-se que persiste a existência de moradias precárias no município, bem como significativo déficit habitacional.

O déficit habitacional de Vitória demonstra a necessidade de fortalecimento constante da política pública habitacional do município e da produção de moradia para baixa renda. Infelizmente, este tema tem perdido relevância no âmbito do governo municipal: em 2017 através da Lei Municipal nº 9.080/2017, a Secretaria de Habitação (SEHAB), criada pela Lei Municipal nº 6.529/2009, foi extinta e suas atribuições incorporadas à Secretaria Municipal de Obras; em 2021, através da Lei Municipal nº 9.747/2021, suas funções foram incorporadas à Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. Como veremos, apesar dos avanços na legislação urbana municipal quanto à previsão de dispositivos voltados a implementação da política habitacional, foi mantida a lógica de ocupação segregada e desigual do território.

A mancha urbana do município de Vitória (Figura 19) demonstra que ocorreu um intenso processo de ocupação urbana tanto na porção formal quanto informal, e sua consolidação permite visualizar poucos vazios, o que se deve às limitações territoriais do município.

Figura 19: Mancha Urbana de Vitória em 2020



Fonte: elaboração própria, com base em GeoWeb Vitória (2022).

Assim é possível diferenciar a qualidade urbana dos espaços em termos de morfologia urbana: na porção formal observa-se quadras e traçado viários regulares, ruas com largura adequada permitindo melhor mobilidade e circulação de pessoas e mercadorias. Tal configuração contrapõe-se à sinuosidade, irregularidade e estreitamento das áreas oriundas das ocupações espontâneas, informais e irregulares, marcando no território a desigualdade socioespacial vivenciada pela população da cidade.

Na porção legal, a cidade formal seguiu a lógica de ocupação do mercado imobiliário, que procurava as áreas de melhor infraestrutura urbana, oriunda de investimentos públicos (infraestrutura, serviços) ou privados (novos parcelamentos do solo), áreas para implantação de empreendimentos residenciais e não residenciais voltados para as classes média-alta e alta, cujos eixos e locais de adensamento e ocupação passaram, a partir da década de 1980, a serem orientados pelos Planos Diretores, como veremos na sequência.

2.2 Aspectos Socioeconômicos

Segundo as estimativas do IBGE para 2021, o estado do Espírito Santo é o 14º mais populoso do país, com 4.108.508 habitantes, representando 1,93% da população total brasileira. As três primeiras posições são ocupadas pelos outros três estados da Região Sudeste, sendo São Paulo com 21,87%, Minas Gerais com 10,04%, e Rio de Janeiro com 8,19%. Comparando com os resultados do Censo 2010, o estado subiu uma posição no ranking, uma vez que, em 2010 figurava em 15º lugar.

A estimativa populacional da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) para 2021 foi de 2.033.067 habitantes, equivalente a 49,48% da população do estado, sendo que o município de Vitória, com população estimada de 369.534 habitantes, representa 18,18% da população da RMGV e 8,99% do estimado para o estado do ES (Tabela 2).

Tabela 2: Evolução demográfica do Estado do Espírito Santo, RMGV e Vitória – 1940-2021

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2021 ¹
Espírito Santo	790.149	957.238	1.418.348	1.617.857	2.063.679	2.598.505	3.094.390	3.514.952	4.108.508
RMGV	91.570	110.931	194.310	385.998	706.263	1.063.295	1.337.187	1.687.704	2.033.067
Pop. RMGV em relação ao Estado do Espírito Santo	11,59%	11,59%	13,70%	23,86%	34,22%	40,92%	43,21%	48,01%	49,48%
Vitória	45.212	50.922	85.242	136.391	215.073	258.243	291.941	327.801	369.534
Pop. Vitória em relação à RMGV	49,37%	45,90%	43,87%	35,33%	30,45%	24,29%	21,83%	19,42%	18,18%

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010).

Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse>>.

Nota 1: Estimativa do IBGE para 2021 encaminhada para o TCU e publicada no DOU.

A representatividade da população residente na RMGV em relação ao total do estado do ES foi se ampliando ao longo dos anos, coincidindo este crescimento com o processo de

urbanização do estado, migração da população rural para área urbana intensificada a partir da década de 1970 (Tabela 3), período em que o processo de industrialização do ES, já caracterizado anteriormente, foi intensificado com a implantação da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Tubarão e do Centro Industrial de Vitória.

Tabela 3: Evolução demográfica comparativa Vitória/ RMGV/ ES/ Brasil

Censo IBGE	Vitória	Crescimento Censo anterior	RMGV	Crescimento Censo anterior	ES	Crescimento Censo anterior	Brasil	Crescimento Censo anterior
1940	45.212		91.570		790.149		41.236.315	
1950	50.922	12,63%	110.931	21,14%	957.238	21,15%	51.944.397	25,97%
1960	85.242	67,40%	194.310	75,16%	1.418.348	48,17%	70.992.343	36,67%
1970	136.391	60,00%	385.998	98,65%	1.617.857	14,07%	94.508.583	33,13%
1980	215.073	57,69%	706.263	82,97%	2.063.679	27,56%	121.150.573	28,19%
1991	258.243	20,07%	1.063.295	50,55%	2.598.505	25,92%	146.917.459	21,27%
2000	291.941	13,05%	1.337.187	25,76%	3.094.390	19,08%	169.590.693	15,43%
2010	327.801	12,28%	1.687.704	26,21%	3.514.952	13,59%	190.755.799	12,48%
2021 ¹	369.534	12,73%	2.033.067	20,46%	4.108.508	16,89%	213.317.639	11,83%

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010).

Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse>>.

Nota 1: Estimativa do IBGE para 2021 encaminhada para o TCU e publicada no DOU.

A Tabela 4 demonstra que a partir da década de 1970 a população urbana do Brasil e da Região Sudeste supera a população moradora de zona rural, e nesta década o Brasil apresentava 56% em zona urbana contra 44% em zona rural e a Região Sudeste 72,80% contra 27,20%. Esse processo só foi consolidado no estado do Espírito Santo a partir da década de 1980, período em que a população urbana ampliou de 45,40% (em 1970) para 64,20% na década de 1980, um crescimento de 18,80% pontos percentuais. Em 2010, nota-se, que o Brasil já apresentava 84,40% de sua população localizada em zona urbana, a região sudeste registrava 92,90% e o estado do Espírito Santo 83,40%. Segundo Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014), o Espírito Santo possui uma rede urbana altamente concentrada, sendo que a Região Metropolitana da Grande Vitória congrega a maior parte da população do estado, equivalente a 48,01%.

Tabela 4: Urbanização Brasil, Região Sudeste e Espírito Santo

	1960	1960	1970	1970	1980	1980	1991	1991	2000	2000	2010	2010
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Brasil	45,10	54,90	56,00	44,00	67,70	32,30	75,50	24,50	81,20	18,80	84,40	15,60
Região Sudeste	57,40	42,60	72,80	27,20	82,80	17,20	88,00	12,00	90,50	9,50	92,90	7,10
Espírito Santo	28,50	71,50	45,40	54,60	64,20	35,80	74,00	26,00	79,50	20,50	83,40	16,60

Fonte: elaboração própria com base em Censo IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010).

Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse>>.

Analisando os dados de distribuição da população em área urbana e rural – a partir do Censo do IBGE de 1991, considerando a RMGV e os municípios que a compõem (Tabela 5), em 1991 a população urbana da Grande Vitória já tinha superado o percentual do estado, enquanto o ES em 1991 apresentava 74% de sua população concentrada em zona urbana a região metropolitana já apresentava 97,33%, valores que foram ampliando, sendo observado em 2010 que 98,30% da população da RMGV já era urbana.

Avaliando a população dos municípios que compõe a RMGV, nota-se que Fundão é o município que detém a maior porcentagem de população em zona rural, apresentando 15,55% em 2010; o segundo maior é Viana, com 8,26%; e o terceiro Guarapari com 4,52%. O município de Vitória tem 100% de sua população residente em zona urbana, como esclarecido anteriormente e, conforme legislação municipal, todo seu território é considerado urbano. Vila Velha apresenta 99,51% de sua população em área urbana, seguido de Serra com 99,31%. Nesses dois municípios, apesar de apresentarem ampla porção do território inserida em zona rural, quase 100% dos seus habitantes residem em zona urbana (Tabela 5).

Tabela 5: Urbanização Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória

	População Rural			População Urbana		
	1991 %	2000 %	2010 %	1991 %	2000 %	2010 %
RM Grande Vitória	2,67%	1,85%	1,70%	97,33%	98,15%	98,30%
Cariacica	4,84%	3,49%	3,18%	95,16%	96,51%	96,82%
Fundão	26,15%	16,97%	15,55%	73,85%	83,03%	84,45%
Guarapari	10,11%	6,57%	4,52%	89,89%	93,43%	95,48%
Serra	1,04%	0,57%	0,69%	98,96%	99,43%	99,31%
Viana	10,58%	7,21%	8,26%	89,42%	92,79%	91,74%
Vila Velha	0,39%	0,39%	0,49%	99,61%	99,61%	99,51%
Vitória	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%

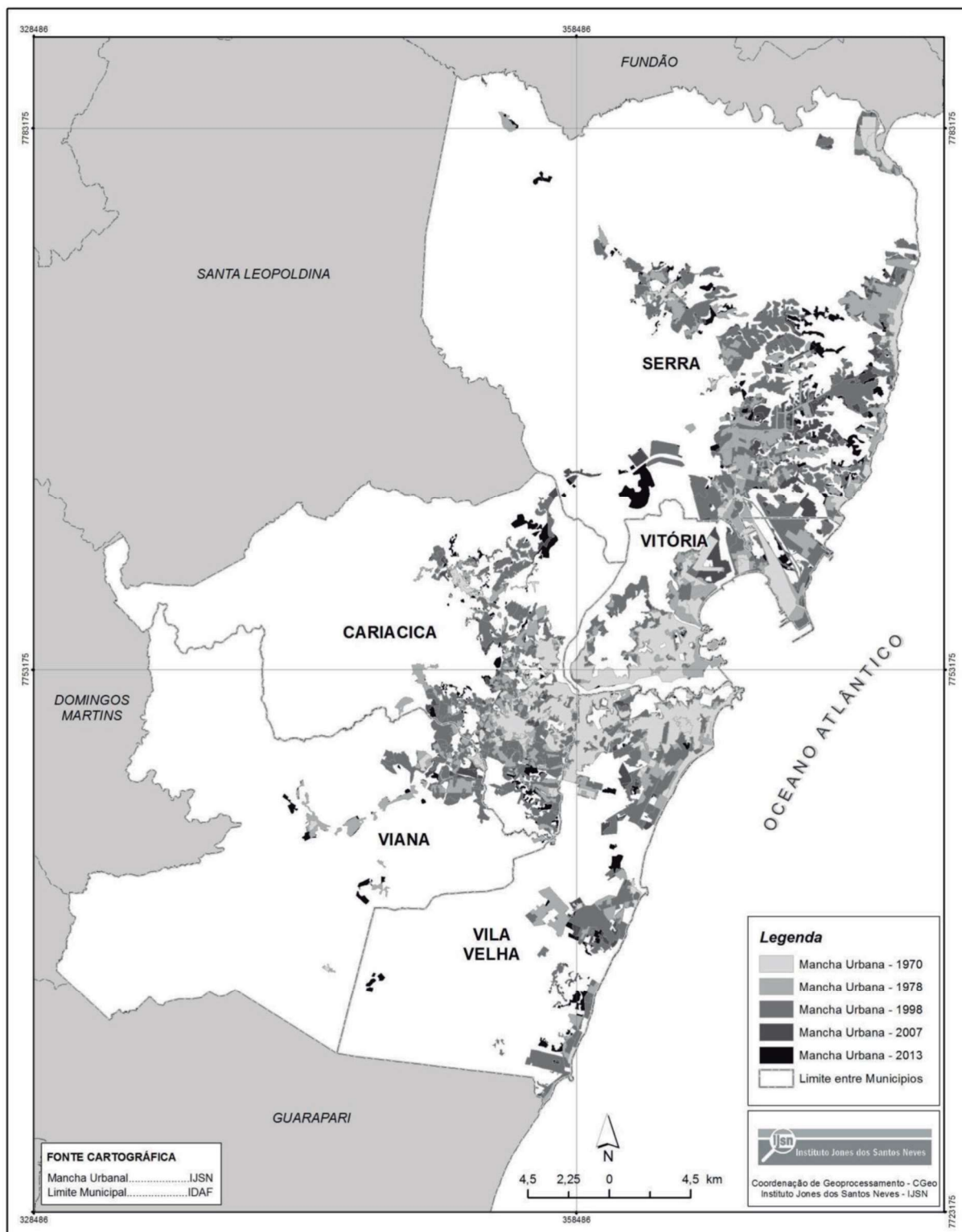
Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE (1991, 2000 e 2010) e de registros administrativos, conforme especificados nos metadados disponíveis em: <<http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>.

A Figura 20 demonstra o crescimento da mancha urbana da RMGV nos municípios que apresentam maior integração e conurbação, notando-se que esse processo ocorreu de forma bastante concentrada nas proximidades do litoral e do centro urbano que se consolidou como polo da RMGV, o município de Vitória. Segundo Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014) entre os anos de 1970 e 1978 a ampliação da mancha urbana da RMGV foi de 93,6%, atingindo um quantitativo de 6,75km² ao ano. Entre os anos de 1998 e 2007 o valor de crescimento chegou a 6km² anual, e no período entre 2007 e 2013, 4,5km² anual.

Em 1970 os municípios de Vitória, Vila Velha e Cariacica apresentavam uma mancha urbana bastante considerável e conturbada, concentrada nas proximidades do Centro da capital, conformada pela área de influência da BR-262, que liga o estado de Minas Gerais ao Espírito Santo e chega à capital Vitória pelo município de Cariacica. A mancha urbana levantada em 1978 indica forte crescimento, sendo observada considerável porção ocupada no período de

1998 no município da Serra, corroborando os dados que indicam no período entre 1970 e 1980 as maiores taxas de crescimento anual desses municípios (Tabela 6).

Figura 20: Evolução da mancha urbana dos municípios da RMGV que apresentam maior grau de integração (1970 a 2013)



Fonte: Lira; Oliveira Jr.; Monteiro, 2014, p. 206.

Nesses termos:

O forte crescimento populacional observado nos municípios da RMGV entre 1970 e 2010, evidencia a pressão exercida sobre o território metropolitano, com expressivo destaque para os números de Serra que multiplica sua população por quase cinco vezes entre 1970 (17.286 habitantes) e 1980 (82.568) e quase triplica sua população entre 1980 e 1991 (222.158 habitantes), significando taxas de crescimento anuais de 16,93% e de 9,42%, respectivamente. Na verdade, em Serra são observadas as maiores taxas de crescimento populacional dentre as dos municípios metropolitanos em todos os períodos intercensitários exceto no período entre 2000 e 2010, em que sua taxa (2,45%) esteve abaixo de Fundão (2,73%), a mais alta da RMGV. No outro extremo de comportamento está Vitória, cujo crescimento em 1970-1980 foi de 4,56% e a metade disso, 2,02% no período de 1980-1991 (LIRA, OLIVEIRA JR. e MONTEIRO, 2014, p. 202).

No último período intercensitário o município de Vitória apresentou uma das mais baixas taxas de crescimento anual (1,15%), à frente apenas de Cariacica (73%), o que pode ser justificado pelo esgotamento territorial do município, cuja mancha urbana em 1998 já ocupava grande parte do território municipal (Figura 20).

Tabela 6: Taxa de crescimento anual dos Municípios da RMGV em períodos intercensitários (1970 a 2010)

Município	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Cariacica	6,43	3,45	1,87	0,73
Serra	16,93	9,42	4,18	2,45
Vila Velha	5,10	2,45	2,98	1,83
Vitória	4,56	2,02	1,36	1,15
Guarapari	4,79	4,38	4,07	1,76
Fundão	1,21	0,93	2,74	2,73
Viana	8,33	5,86	2,22	1,98

Fonte: Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014, p. 203)

No mesmo período (2000-2010) o estado do Espírito Santo cresceu 1,27% em média, enquanto a Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu a marca de 1,61%, notando-se que nesse intervalo de tempo a taxa de crescimento do município de Vitória foi inferior aos índices apresentados tanto pelo estado quanto pela RMGV (SEDEC, 2015b). De certa forma, essa evolução é relativamente próxima dos indicadores nacionais.

Observa-se que no Censo de 1991 (Tabela 7) Vitória era o terceiro município em população na RMGV, passando a ocupar a quarta posição nos Censos seguintes. Por outro lado, os municípios de Vila Velha e de Serra apresentaram maior crescimento da região metropolitana nas últimas décadas, ocupando a 1ª e 2ª posições, respectivamente, nos

Censos de 2000 e 2010; segundo estimativa para 2021, o município da Serra ultrapassará Vila Velha, atingindo um total de 536.765 habitantes.

Tabela 7: Dados populacionais RMGV

Territorialidades	População							
	Ranking	1991	Ranking	2000	Ranking	2010	Ranking	2021 ¹
RM Grande Vitória	-	1.138.092	-	1.439.137	-	1.687.704	-	3.523.951
Cariacica (ES)	1	274.357	2	324.285	3	348.738	3	386.495
Fundão (ES)	7	10.684	7	13.009	7	17.025	7	22.379
Guarapari (ES)	5	62.116	5	88.400	5	105.286	5	128.504
Serra (ES)	4	222.934	1	321.452	2	409.267	1	536.765
Viana (ES)	6	44.607	6	53.452	6	65.001	6	80.735
Vila Velha (ES)	2	264.417	1	345.326	1	414.586	2	508.655
Vitória (ES)	3	258.977	4	292.944	4	327.801	4	369.534

Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD Brasil, Ipea e FJP, 2020.

Fonte: dados do IBGE e de registros administrativos, conforme especificados nos metadados disponíveis em: <<http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. ¹ Estimativa do IBGE para 2021 encaminhada para o TCU e publicada no DOU.

Os dados e os mapeamentos das territorialidades da RMGV indicam que:

Esta dinâmica demográfica deve-se, principalmente, pela escassez de terra e aumento de preços dos imóveis no território de Vitória, resultado tanto da conformação geográfica e ambiental, que resulta em diversas áreas não aptas à urbanização, quanto ao modelo de ocupação urbana existente com áreas de alta densidade e áreas de baixas densidades demográficas. Além do crescimento populacional, as atividades econômicas também passaram a se instalar nos municípios vizinhos, resultando numa nova dinâmica com a formação de novas centralidades ao longo do território metropolitano (POLIS, ICES – Vitória, 2015 *apud* SEDEC, 2015b, p. 11).

Apesar da formação de novas centralidades, a matriz de movimento pendular dos trabalhadores da RMGV de 2010 demonstra um alto volume de viagens recebidas pelo município de Vitória, configurando-se este como o principal atrator de viagens por concentrar a maioria dos destinos de deslocamentos diários de trabalho e estudo (Tabela 8).

A movimentação diária de entrada em Vitória corresponde a mais de 80% do total de deslocamentos, indicando sua centralidade na geração de postos de trabalho, estudo e serviços, condição historicamente reforçada pelo seu papel como capital e centro administrativo do estado, o que levou à concentração de investimentos em infraestrutura no município, além de um quadro de melhores condições urbanas (LIRA; OLIVEIRA JÚNIOR; MONTEIRO, 2014).

Tabela 8: Movimento Pendular Trabalho e Estudo – RMGV – 2000 e 2010

Município	Saída Total	%RMGV	Entrada Total	%RMGV	Soma Pendular	% Entrada
Cariacica	55.006	32,10%	11.309	6,90%	66.315	17,05%
Fundão	1.107	0,65%	406	0,25%	1.513	26,83%
Guarapari	2.575	1,50%	1.725	1,05%	4.300	40,12%
Serra	42.944	25,06%	14.660	8,94%	57.603	25,45%
Viana	11.191	6,53%	3.678	2,24%	14.869	24,74%
Vila Velha	42.453	24,77%	25.159	15,35%	67.612	37,21%
Vitória	16.108	9,40%	106.978	65,26%	123.085	86,91%
RMGV	171.382	100,00%	163.914	100,00%	335.297	

Município	Saída Total	%RMGV	Entrada Total	%RMGV	Soma Pendular	% Entrada
Cariacica	79.390	29,40%	19.953	7,65%	99.343	20,09%
Fundão	3.210	1,19%	1030	0,40%	4.240	24,30%
Guarapari	6.905	2,56%	3.435	1,32%	10.341	33,22%
Serra	62.008	22,96%	33.689	12,91%	95.697	35,20%
Viana	15.902	5,89%	6.316	2,42%	22.219	28,43%
Vila Velha	69.470	25,73%	39.538	15,16%	109.008	36,27%
Vitória	33.138	12,27%	156.906	60,15%	190.044	82,56%
RMGV	270.024	100,00%	260.869	100,00%	530.893	

Fonte: Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014, p. 50).

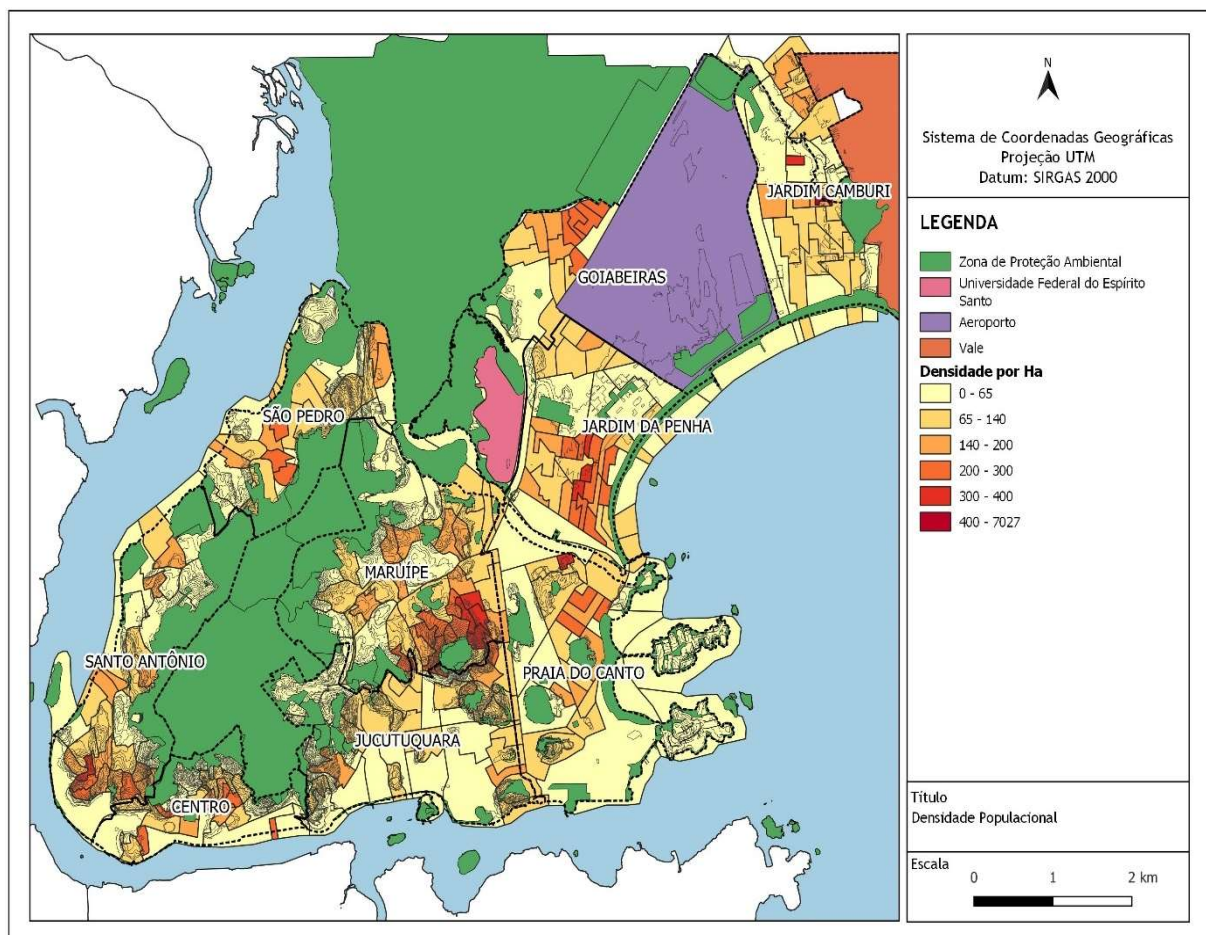
Na escala intraurbana, as regiões administrativas do município de Vitória que apresentaram maior crescimento demográfico entre os censos de 2000 e 2010 foram: RA8: Jardim Camburi, aumento de 15.287 habitantes; RA 9: Jardim da Penha, 7.145 habitantes; RA 5: Praia do Canto, 5.943 habitantes; e RA 7: São Pedro, 5.028 habitantes. A Região Administrativa 3 (Jucutuquara), diferente das anteriores, apresentou uma perda de 3.800 habitantes. Conforme dados dos Censos demográficos, o bairro Jardim Camburi (RA 8), foi o que apresentou maior crescimento, contabilizando um incremento de 64% no número de habitantes, enquanto o bairro Consolação (RA 3) perdeu o equivalente a 33,71% do total de sua população contabilizada no censo de 2000, um total de 1.407 pessoas (SEDEC, 2015b). Dos bairros que compõem a Região Administrativa 3, o que mais apresentou ganho em habitantes foi Bento Ferreira, cuja inserção se observa na dinâmica imobiliária da cidade.

De acordo com o levantamento de variação populacional por bairro constante no Relatório de Diagnóstico Socioeconômico, elaborado na etapa de diagnósticos do Processo de Revisão do PDU de 2006, tem-se nas quatro primeiras colocações os bairros Jardim Camburi, Jardim da Penha, Praia do Canto e Barro Vermelho. Em 7º lugar aparece o bairro Mata da Praia, em 14º Praia de Santa Helena e em 16º Santa Lúcia, que apresentaram uma variação entre 550 a 1200 pessoas. Esses dados corroboram o diagnóstico apresentado ao longo deste capítulo,

que aponta a inserção desses bairros na dinâmica do mercado imobiliário em produção de moradia. Ademias, o Censo Imobiliário do SINDUSCON¹¹ aponta que estes bairros compunham as regiões que mais produziram unidades habitacionais entre 2003 e 2013.

Apreende-se dos mapeamentos de densidade populacional por setor censitário (Figura 21 e 22) que internamente os bairros apresentam diferentes concentrações de ocupação, o que indica morfologias e tipologias construtivas diferenciadas. Comparando as densidades dos censos de 2000 e 2010, houve aumento em diversos setores da cidade. Em relação às regiões ocupadas por população de renda mais baixa, nota-se no Censo de 2000 setores com alta concentração populacional, como os morros de São Benedito, Itararé, Penha, Bonfim localizados na RA 4: Maruípe, morro do Quadro, bairros Caratoíra, Mário Cypreste e Vila Rubim, na RA 2: Santo Antônio, e médias densidades na RA 7: São Pedro e em Maria Ortiz, RA 6: Goiabeiras e um adensamento na ocupação destas áreas no Censo de 2010.

Figura 21: Mapa de densidade populacional por setor censitário – Censo IBGE 2000



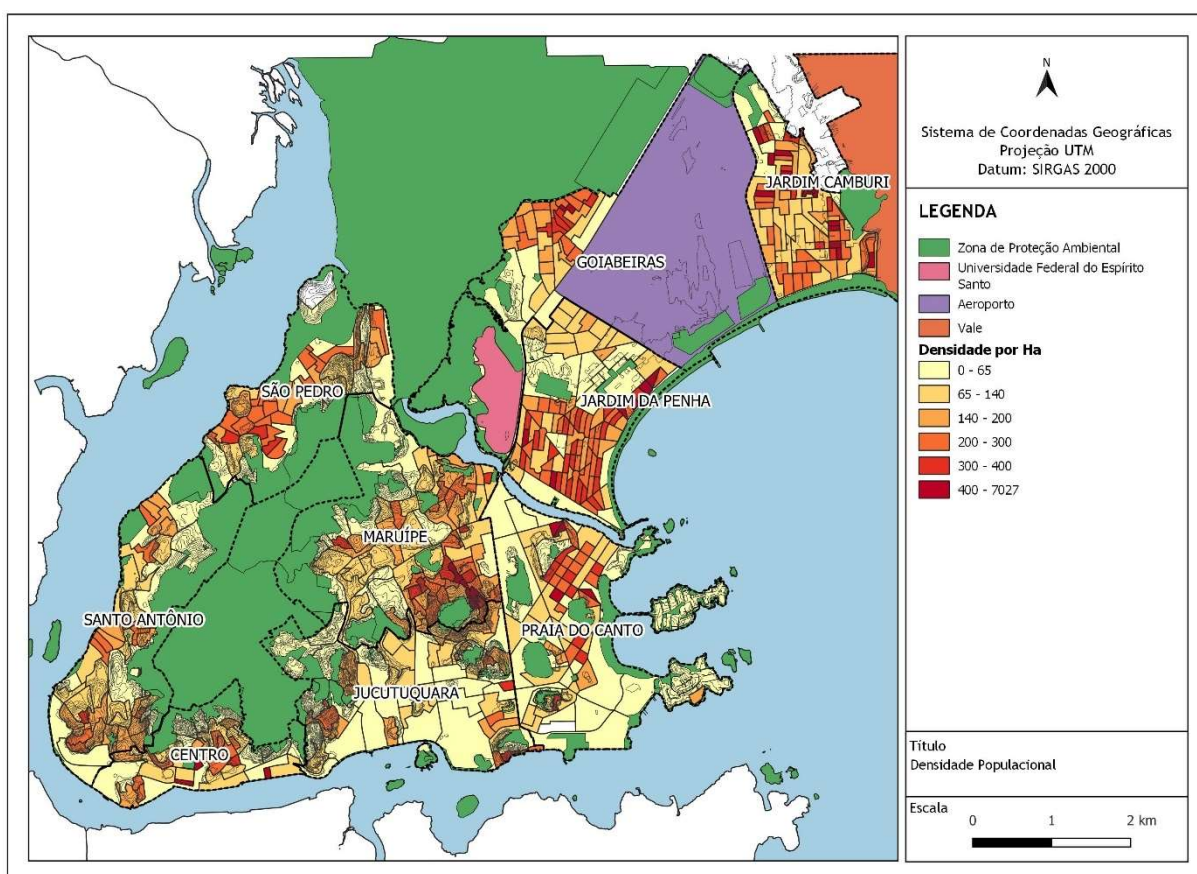
Fonte: elaboração própria, com base em Censo IBGE 2000 e GeoWeb Vitória (2022).

¹¹ Os dados compilados do Censo Imobiliário do SINDUSCON/ES serão apresentados no próximo subtítulo deste capítulo.

Em alguns setores localizados nessas regiões e bairros, principalmente na RA 7: São Pedro e em Maria Ortiz, observam-se altas densidades, acima de 300hab/ha. Por outro lado, em alguns poucos setores da RA 4 observam-se certa mobilidade da população com redução da densidade.

O bairro que mais cresceu, Jardim Camburi, apresenta setores com altas densidades, principalmente ao norte, região resultante do loteamento Santa Terezinha, e nos setores próximos à Vale e à orla. Como será demonstrado mais adiante, o bairro Jardim Camburi foi o que obteve maior número de protocolos de aprovação de projetos entre 2003 e 2006, período de transição entre o PDU de 94 e o PDU de 2006, ocasionando o aumento das densidades do bairro, que teve uma ampliação de mais de 15.000 habitantes em 10 anos. Os bairros Jardim da Penha e Mata da Praia – este último situado na orla, onde se concentram as edificações verticais – também apresentam setores que no Censo de 2010 atingiram parâmetros de alta densidade, bem como os bairros Praia do Canto, Barro Vermelho e Bento Ferreira, confirmando o interesse do mercado imobiliário nesta região.

Figura 22: Mapa de densidade populacional por setor censitário – Censo 2010

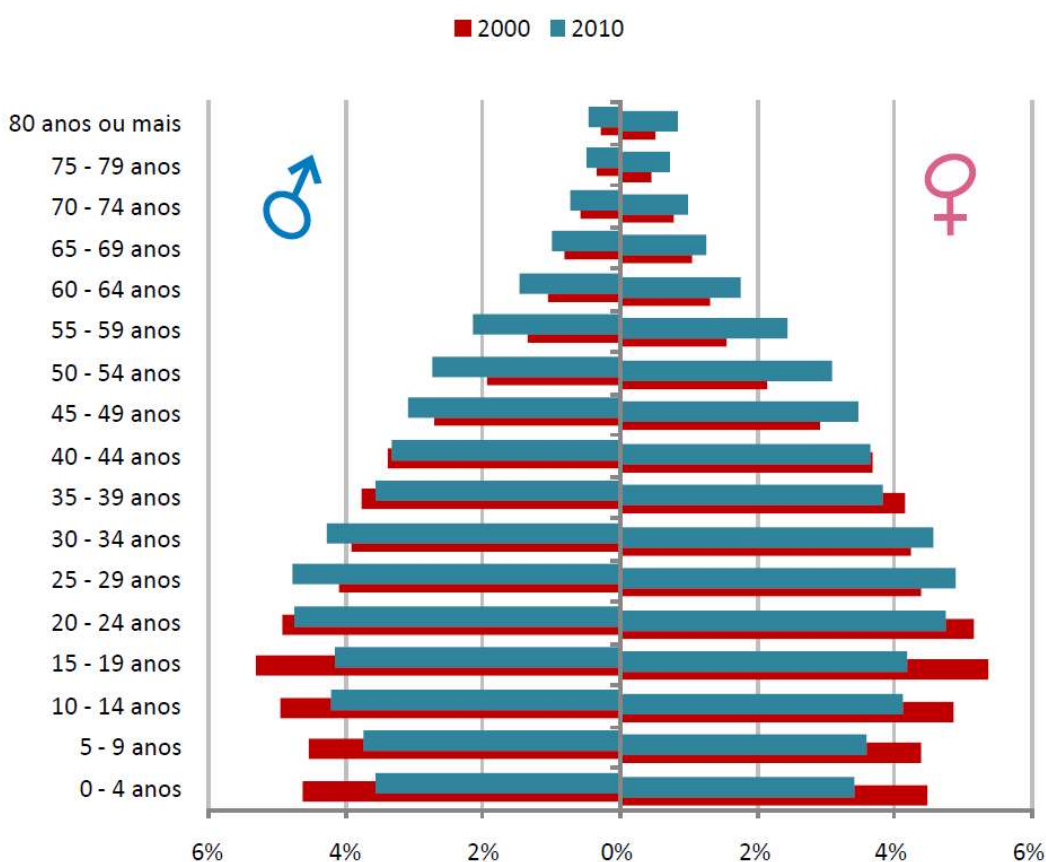


Fonte: elaboração própria, com base em Censo IBGE 2010 e GeoWeb Vitória (2022).

Em relação à composição da população, foi notado nos dois últimos dois Censos alteração no perfil populacional, que pode ser considerado resultado do declínio acentuado dos níveis de

mortalidade e diminuição dos níveis de fecundidade, determinando, assim, um padrão de envelhecimento da população brasileira (IBGE, 2011 apud SEDEC, 2015b), o que, de acordo com as pirâmides das Figura 23 a 25, reflete-se no perfil da população da RMGV e do próprio município de Vitória. Comparando os dados de um Censo para o outro, na RMGV observa-se o estreitamento da base, com redução da população mais jovem, até a faixa de 20-24 anos, isto é, um aumento no meio da pirâmide faixas entre 25 - 59 anos e maior expectativa de vida e aumento da longevidade, com ampliação da população com idade acima de 60 anos.

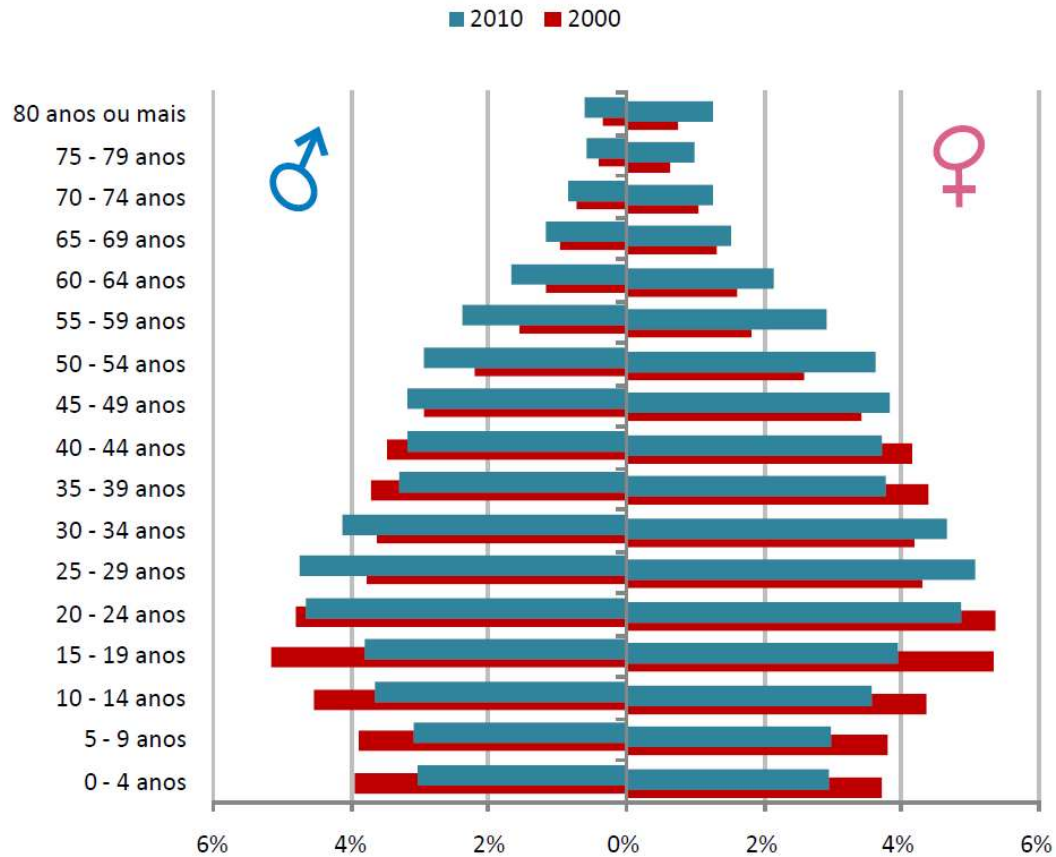
Figura 23: Pirâmide etária Região Metropolitana da Grande Vitória 2000/2010



Fonte: Censo IBGE 2010. Elaborada pela Coordenação de Estudos Sociais e Coordenação de Estudos Territoriais do ISJN (2011).

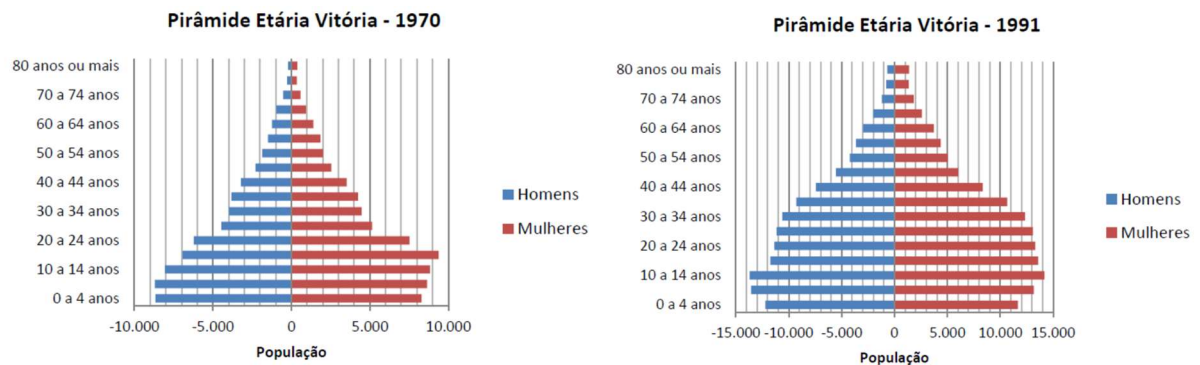
O mesmo processo é observado ao se avaliar a pirâmide etária do município de Vitória (Figura 24), com estreitamento da base e alargamento do meio e topo. Ampliando a comparação às pirâmides de 1970 e 1991 (Figura 25), fica mais claro que ao longo desse período a cidade vem experimentando um processo de redução da fecundidade e envelhecimento da população, bem como um aumento consistente da chamada população em idade ativa ou idade produtiva (15 a 59 anos), que em 1970 representava 56% da população e, em 2010, passou a representar 69% (SEDEC, 2015b). Tais tendências não são exclusivas de Vitória, na verdade exprimem propensões demográficas mais gerais do país.

Figura 24: Pirâmide etária Município de Vitória 2000/2010



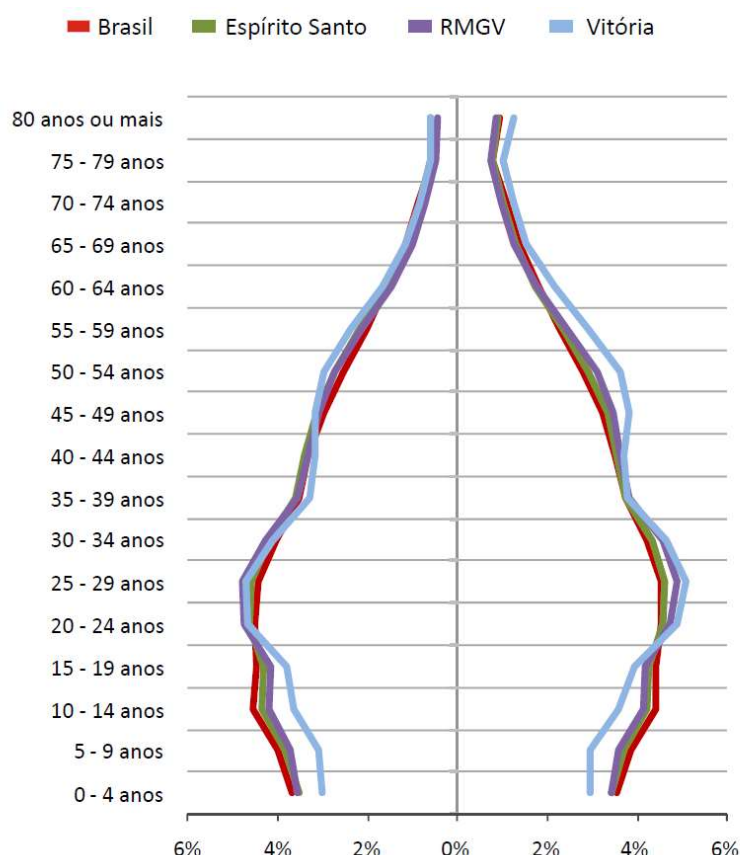
Fonte: Censo IBGE 2010. Elaborada pela Coordenação de Estudos Sociais e Coordenação de Estudos Territoriais do ISJN (2011).

Figura 25: Pirâmides etárias Município de Vitória 1970/1991



Fonte: Censos IBGE 1970 e 1991. Elaboração: Instituto Polis. SEDEC (2015b).

Contudo, a leitura da pirâmide etária que apresenta um comparativo entre o Brasil, Espírito Santo, RMGV e Vitória (Figura 26) permite inferir que, apesar de nos diferentes níveis o processo ser bastante semelhante, em alguns aspectos o município de Vitória se diferencia, dos quais destacamos uma menor proporção de jovens e maior percentual de mulheres nas faixas etárias entre 20-34 e 45-64 anos.

Figura 26: Pirâmide etária comparativo

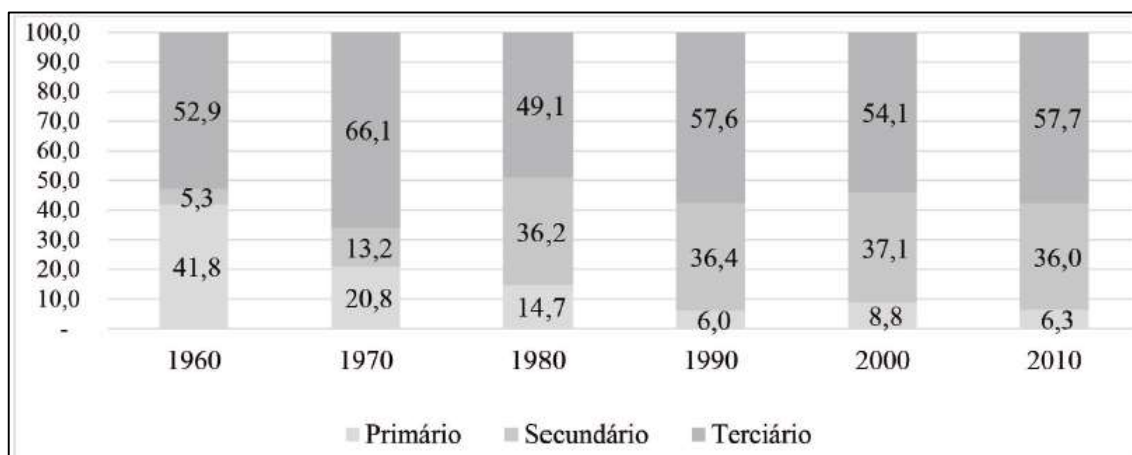
Fonte: Censo IBGE 2010. Elaborada pela Coordenação de Estudos Sociais e Coordenação de Estudos Territoriais do ISJN (2011).

A partir da década de 1960 até os anos 2000, o estado do Espírito Santo experimentou uma mudança em sua estrutura produtiva, passando de uma economia predominantemente agrícola para uma base ancorada na indústria e nas atividades de serviço a ela relacionadas. A Região Metropolitana da Grande Vitória desempenhou um importante papel por concentrar a maior parte da riqueza e da população do estado.

Da década de 1990 em diante, com a abertura comercial e amparado no Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), foi fortalecido o comércio exterior no estado, ocasionando sua especialização em serviços logísticos, além de atrair investimentos: “neste contexto a região metropolitana liderou os movimentos econômicos ocorridos no estado, uma vez que, concentrou a sede operacional das principais empresas estaduais e o porto público” (LIRA; OLIVEIRA JÚNIOR; MONTEIRO, 2014, p.95).

Nota-se que, desde 1960, a estrutura produtiva do estado tinha a maior parte concentrada no setor terciário (serviços), com redução gradativa da participação do setor primário (agropecuária) ao longo das décadas (Figura 27).

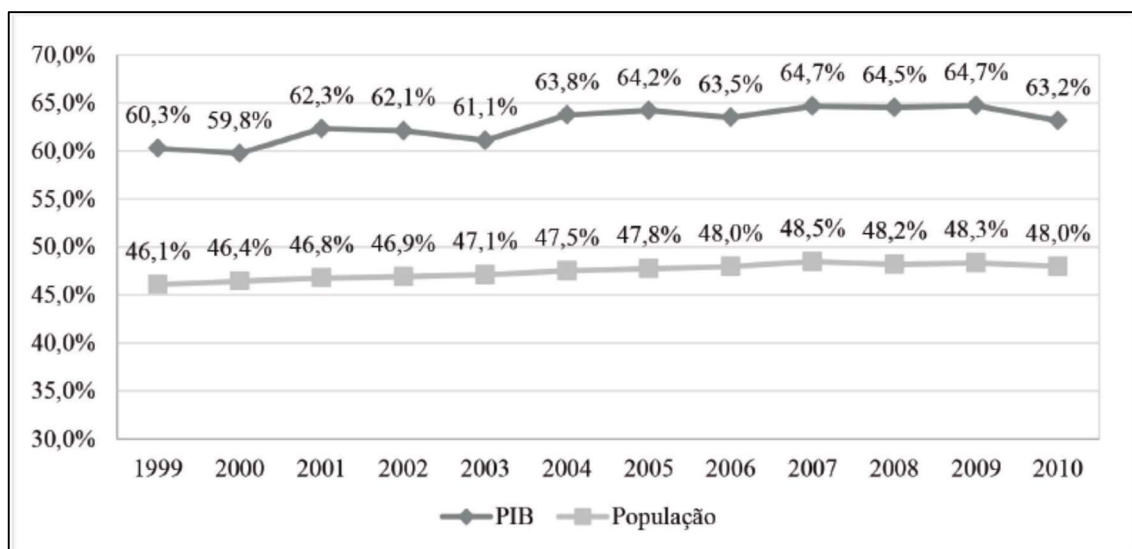
Figura 27: Estrutura Econômica do Espírito Santo – 1960 a 2010



Fonte: Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014, p. 96)

Ocupando uma posição de destaque econômico no estado, a RMGV apresenta tanto concentração da população do estado, quanto do seu Produto Interno Bruto (Figura 28).

Figura 28: Participação da RMGV no PIB e na população do Espírito Santo – 1999 a 2010



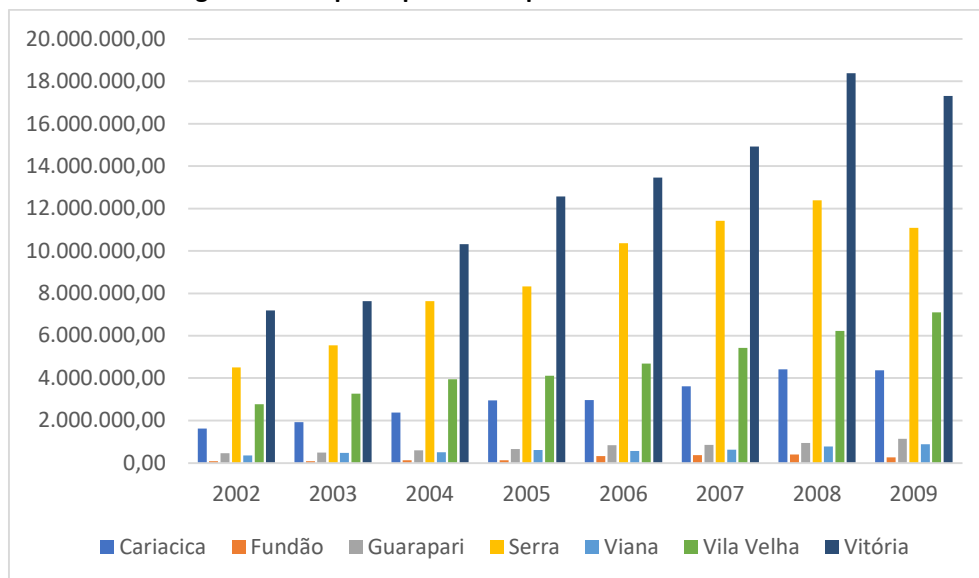
Fonte: Lira, Oliveira Júnior e Monteiro (2014, p. 97)

O município de Vitória por sua vez, concentra parte expressiva do PIB da RMGV e consequentemente do estado. Segundo dados do IBGE¹², entre os anos de 2002 e 2009 o PIB per capita da capital Vitória era bem superior ao dos demais municípios da RMGV (Figura 29 e 30), mantendo este perfil na década de 2010, período em que é observado um

¹² Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados&c=3205309>>. Acesso: 24 jun. 2022.

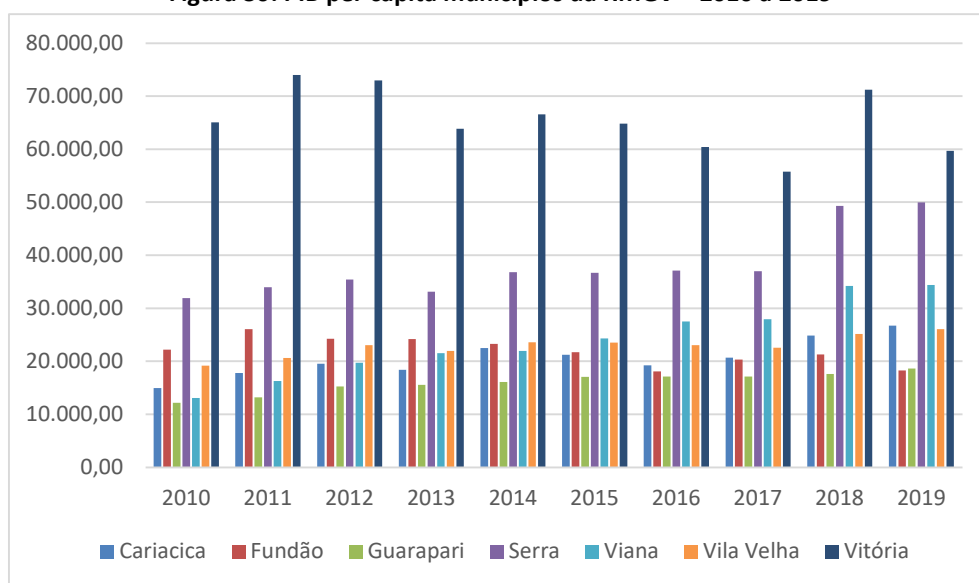
crescimento do PIB per capita do município da Serra, que subiu de R\$ 31.877,38 em 2010 para R\$ 49.980,16 em 2019, apresentando crescimento consistente.

Figura 29: PIB per capita municípios da RMGV – 2002-2009



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Censo IBGE 2010 (2022).

Figura 30: PIB per capita municípios da RMGV – 2010 a 2019

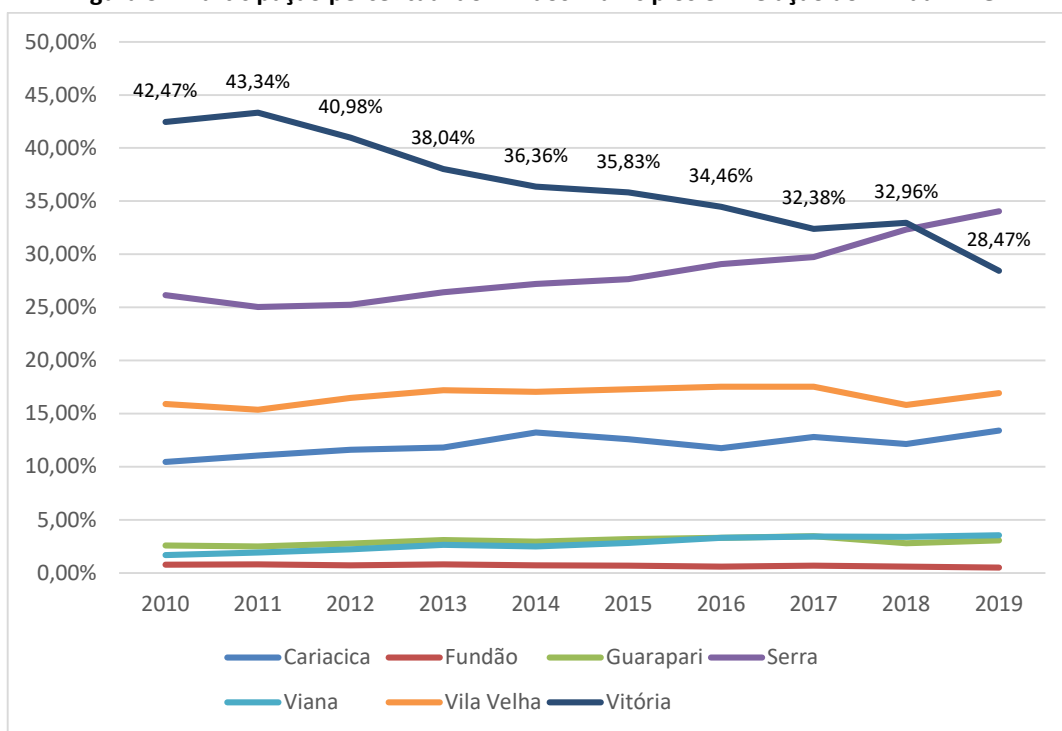


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Censo IBGE 2010 (2022).

Apesar de o PIB per capita de Vitória ter oscilado ao longo da década de 2010, chegando a atingir R\$73.985,78 em 2011, com queda entre 2012 e 2017, e recuperação em 2018, o município finalizou 2019 com PIB per capita de R\$ 59.693,66, superando o município da Serra em R\$ 9.713,50, que contabilizou R\$ 49.980,16 de PIB per capita. Avaliando a participação percentual dos municípios no PIB da RMGV, nota-se (Figura 31) que Vitória

estava à frente dos demais municípios entre 2010 e 2018, iniciando a década com 42,47%, mantendo-se acima de 30% até 2018, sendo que em 2019 chegou a 28,47%. Ao longo dos anos o município da Serra apresentou crescimento da sua participação superando a capital em 2019.

Figura 31: Participação percentual do PIB dos municípios em relação ao PIB da RMGV

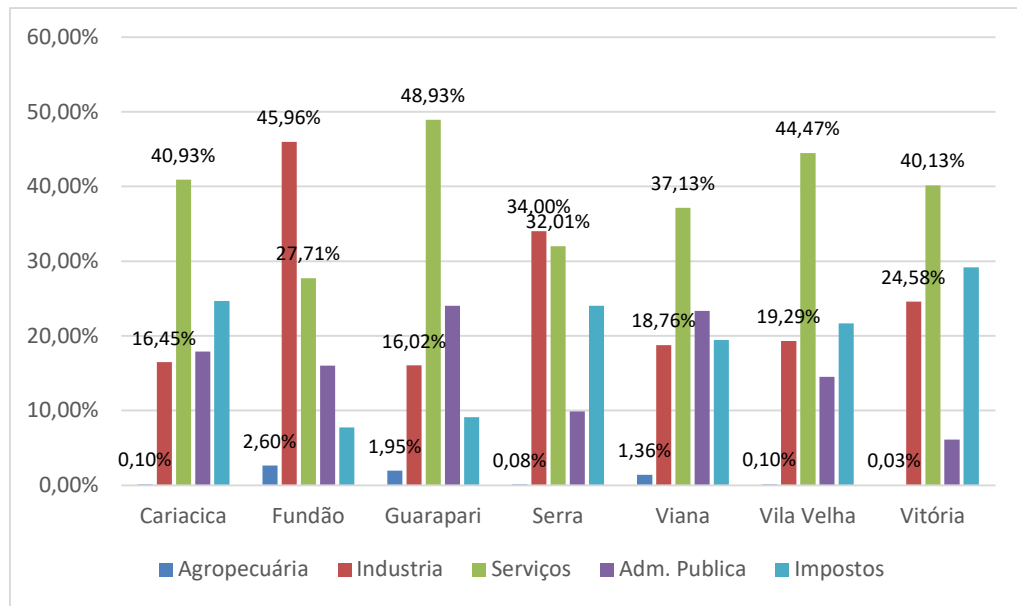


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Censo IBGE 2010 (2022).

Em relação à composição do PIB dos municípios da RMGV, permanece a tendência verificada no estado desde a década de 1960, com maior participação do setor terciário, principalmente das atividades de serviços relacionadas à indústria e ao comércio exterior.

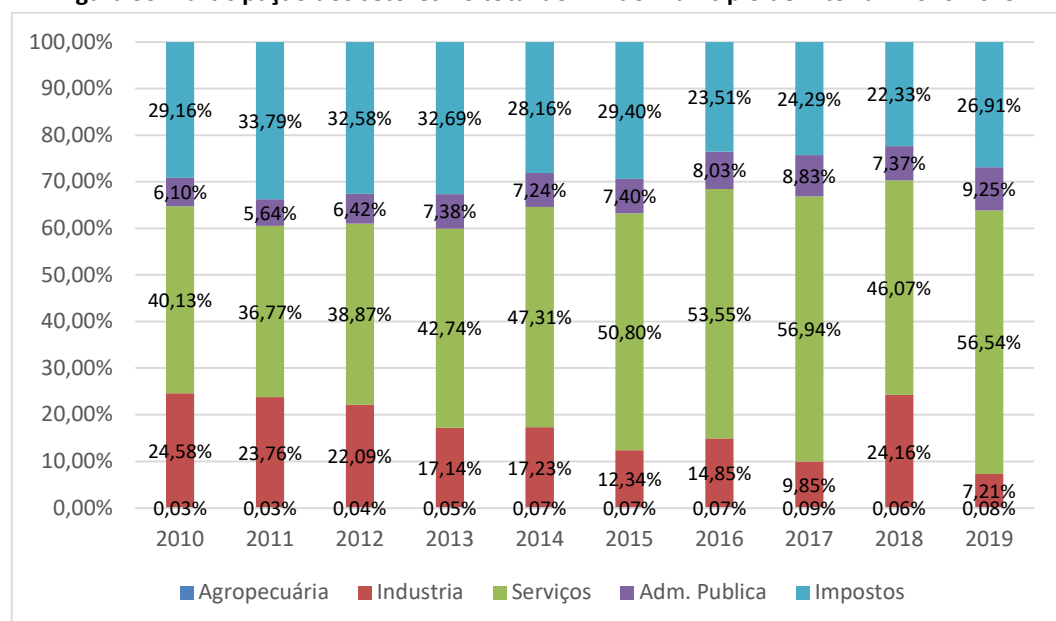
Observa-se que em 2010 (Figura 34), com exceção de Fundão e de Serra, cidades nas quais a indústria apresentou maior participação, nos demais municípios as atividades de serviço/setor terciário respondiam pela maior parte na composição do PIB dos municípios, como de resto vem acontecendo com o país nas últimas décadas em razão dos processos de integração internacional e de desindustrialização da economia nacional.

A agropecuária (setor primário) representa menos de 3% do PIB em todos os municípios, chegando a apresentar o menor índice (0,03%) no município de Vitória, e o maior em Fundão, (2,60%). Em suma, agropecuária é muito pouco significativa na formação da riqueza dos municípios da RMGV. A Figura 27 já indicava a queda da participação deste setor na composição do PIB de todo o estado, chegando a representar 6,3% em 2010.

Figura 32: Participação dos setores no total do PIB dos municípios da RMGV – 2010

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Censo IBGE 2010 (2022).

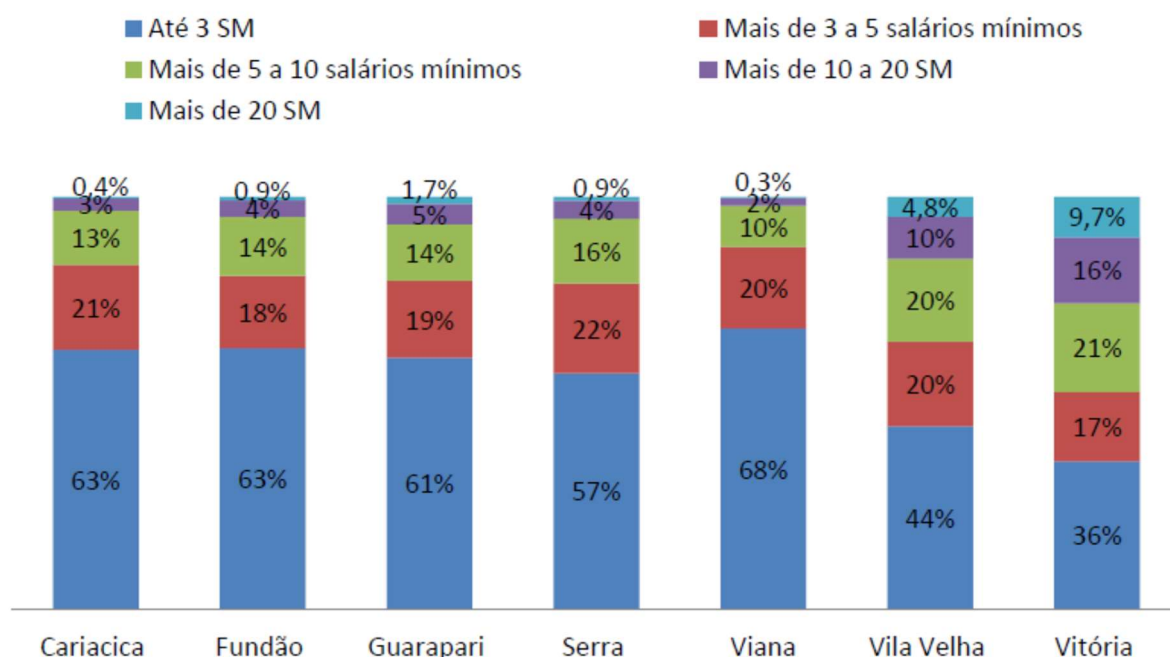
A Figura 33 permite avaliar a evolução da participação dos setores na composição do PIB do município de Vitória, no período entre 2010 e 2019. Os dados demonstram a maior participação das atividades de serviços (setor terciário), variando entre menor valor de 36,77% em 2011 e maior valor 56,94% em 2017. A agropecuária apresentou crescimento, no entanto os índices ainda são pouco significativos. Em relação à indústria, nota-se uma queda em 2019, ressaltando-se que ao longo de todo período a participação da indústria se manteve abaixo de 25%.

Figura 33: Participação dos setores no total do PIB do município de Vitória – 2010-2019

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Censo IBGE 2010 (2022).

Quanto à distribuição de renda, os dados do rendimento domiciliar coletados no Censo 2010/IBGE demonstram que Vitória apresenta melhor distribuição de faixa de rendimento comparativamente aos demais municípios da RMGV (Figura 34). Todos os municípios apresentam maior porcentagem na faixa salarial de até 3 salários-mínimos (SM), no entanto, Vitória dispõe de menor parcela de sua população nesta faixa e apresenta porcentagens maiores nas faixas de renda superiores, acima de 5 SM, que, somadas, representam 46,7% da população do município. Guarapari, Vila Velha e Vitória destacam-se por apresentarem mais de 1% de sua população na faixa de mais de 20 SM, representando 9,7% da população de Vitória. Os municípios de Vitória e Vila Velha possuem bairros valorizados próximos à orla, ocupados por edificações de alto padrão, que configuram espaços urbanos qualificados, dotados de equipamentos como calçadões, ciclovias, quiosques e são bem atendidos por variadas atividades de comércio e serviço, além de polos de lazer diurno e noturno, como bares e restaurantes, caracterizando áreas urbanas com boa infraestrutura e com alto valor no mercado imobiliário.

Figura 34: Distribuição do rendimento nominal médio mensal dos domicílios da RMGV – 2010

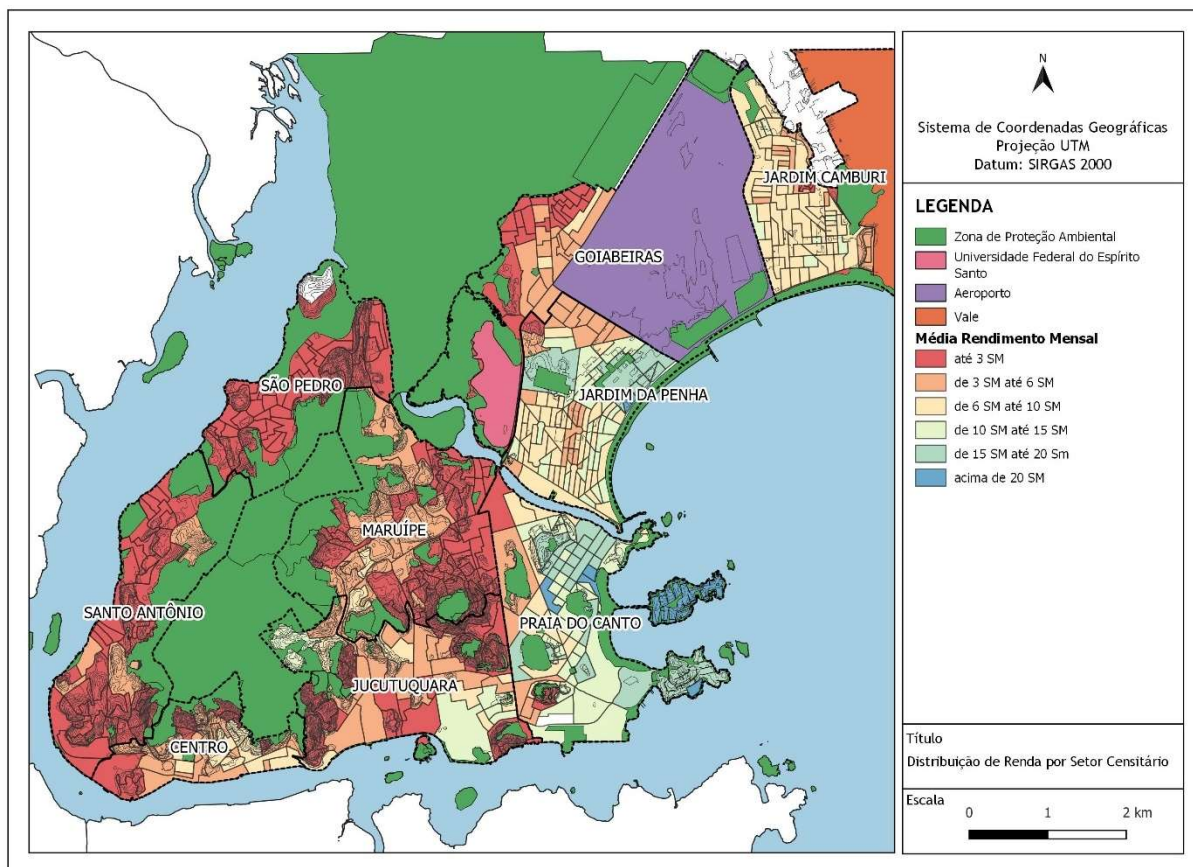


Fonte: Censo/IBGE 2010. Elaboração: Instituto Polis. SEDEC (2015b).

Apesar de Vitória apresentar grande porcentagem de sua população com renda mais elevada, acima de 5 SM, em relação aos demais municípios da RMGV, a espacialização da renda no território do município demonstra forte segregação espacial (Figura 35), configurando regiões com altíssimas concentrações de renda, como as regiões administrativas RA 5: Praia do Canto (bairros Praia do Canto, Barro Vermelho, Enseada do Suá, Ilhas do Boi e do Frade, Santa Lúcia), RA 6: Jardim da Penha (Mata da Praia) e outras nas quais predominam rendimento até 3 SM, como a região noroeste da cidade RA 2: Santo

Antônio e RA 7: São Pedro, cujo histórico de ocupação já foi caracterizado, além das regiões de morro e próximas ao mangue, na RA 3: Jucutuquara (Ilha de Monte Belo e Santa Maria, Romão, Gurigica, Cruzamento, Jesus de Nazareth), RA 4: Maruípe (Bonfim, Itararé, São Benedito, Consolação, Da Penha, Andorinhas) e RA 7: São Pedro, nas quais todos os bairros apresentam população nesta faixa de rendimento, sendo a regional mais crítica.

Figura 35: Espacialização do rendimento médio mensal domiciliar por setor censitário – Censo 2010



Fonte: elaboração própria, com base em Censo IBGE 2010 e GeoWeb Vitória (2022).

O município de Vitória apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) dentre os municípios da RMGV (Tabela 9), cujo IDHM passou de 0,678 para 0,772 entre 2000 e 2010, passando a compor a faixa de Desenvolvimento Humano alto. No Censo 2000, o IDHM de Vitória era alto, de 0,759 – seguido de Vila Velha, com 0,709 –, e os municípios de Viana e Fundão estavam na faixa de IDHM baixo, sendo que os demais tinham IDHM médio. O Censo 2010 demonstrou melhorias nos indicadores municipais considerados para cálculo do IDHM, que abarca as dimensões de desenvolvimento humano de longevidade, educação e renda, com melhoria no índice, sendo que Vitória e Vila Velha atingiram IDHM muito alto e os demais alto, com exceção do município de Viana, que passou de baixo para médio. No município de Vitória as dimensões longevidade e educação foram as que apresentaram maior incremento, de modo que longevidade passou de 0,762 em 2000 (alto) para 0,855

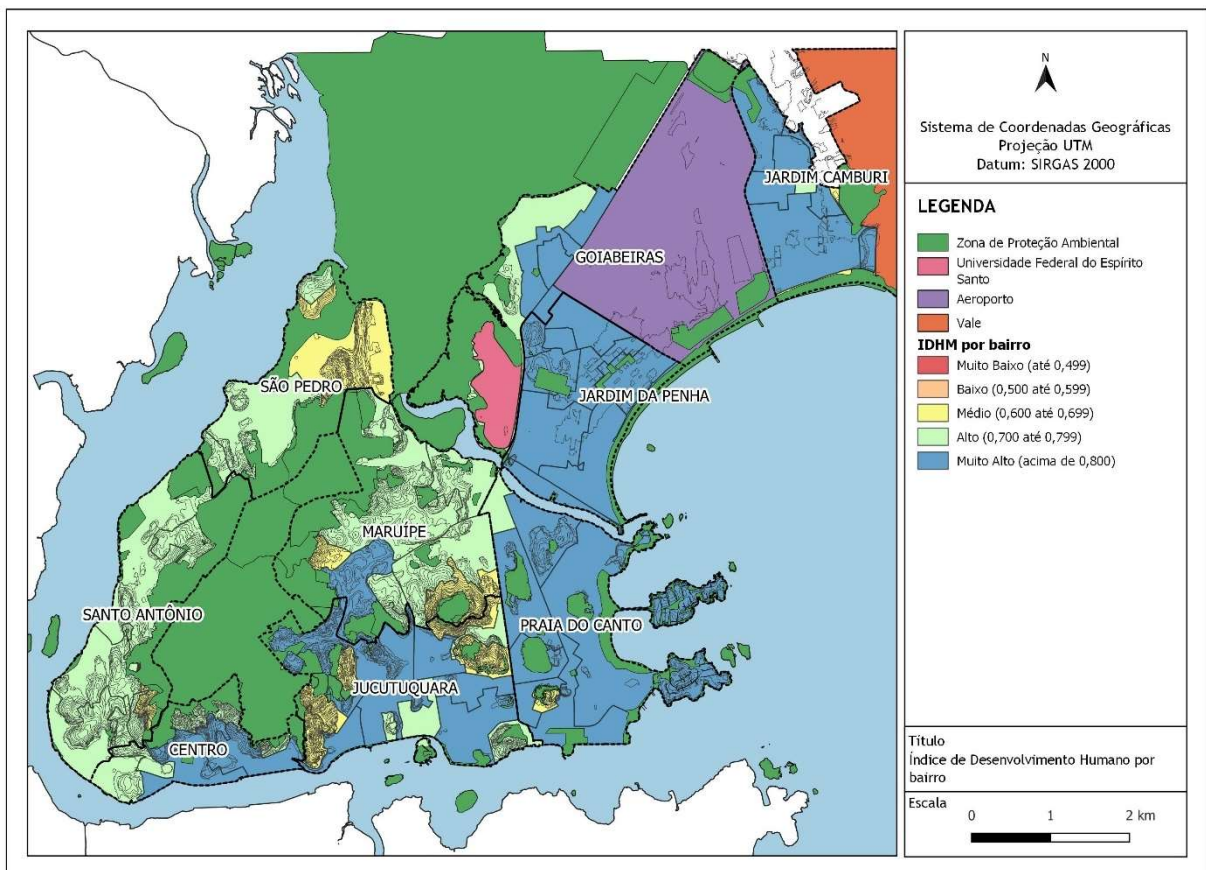
(muito alto) em 2010, e a educação saltou de 0,7 em 2000 para 0,805 (muito alto) em 2010¹³.

Tabela 9: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da RMGV

Municípios	IDHM	
	2000	2010
Cariacica (ES)	0,613	0,718
Fundão (ES)	0,598	0,718
Guarapari (ES)	0,637	0,731
Serra (ES)	0,634	0,739
Viana (ES)	0,592	0,686
Vila Velha (ES)	0,709	0,800
Vitória (ES)	0,759	0,845

Fonte: IBGE e registros administrativos, conforme metadados disponíveis em: <<http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. Elaboração: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD Brasil, Ipea e FJP, 2020.

Figura 36: Espacialização do IDHM no município de Vitória



Fonte: elaboração própria, com base em Censo IBGE 2010 e em registros administrativos especificados nos metadados disponíveis em: <<http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>; GeoWeb Vitória.

¹³ Fonte: IBGE e registros administrativos especificados nos metadados disponíveis em: <<http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. Acesso: 25 mai. 2022.

A espacialização do IDHM do município de Vitória (Figura 36) demonstra que as regiões da cidade apresentam o índice acima de médio, sendo predominante o Muito Alto, que abrange grande parte da porção continental da cidade e os bairros a sul da ilha, bairros das RAs 1, 3, 4 e 5. O índice médio foi observado nas regiões de menor renda já descritas anteriormente, nas ocupações de morro e bairros da RA 7: São Pedro. Os bairros Mata da Praia, Barro Vermelho apresentaram em 2010 IDHM de 0,961, seguidos por Praia do Canto, Ilha do Boi, Ilha do Frade e Enseada do Suá, com 0,958. Na RA 7: São Pedro os bairros Nova Palestina, Resistência e Conquista melhoraram o IDHM de 0,558 médio para 0,681, sendo mais significativo neste território a melhoria da Educação, que passou de 0,427 (muito baixo) para 0,626 (médio).

Como foi possível observar a partir desses dados, apesar de não ser o município mais populoso da RMGV, Vitória se configura como polo da região metropolitana, desempenhando papel importante de liderança na dinâmica regional, principalmente em relação à concentração de renda, atratividade para trabalho, estudos, serviços e comércios, destacando-se por ser o maior receptor do deslocamento pendular, respondendo por 60,15% do total das viagens de entrada da RMGV.

A concentração de atividades de comércio e serviços principais de atendimento metropolitano e regional, bem como das administrações públicas estaduais e federais, corroboram seu status de metrópole, contribuindo para o bom desempenho econômico da cidade, que detém o maior PIB per capita da região metropolitana.

A distribuição da população no território demonstra diferentes tipos de adensamento em modelos de ocupação urbana bastante diversos sendo observadas “densidades semelhantes em bairros com edificações de até 6 pavimentos (Jd. da Penha), na Praia do Canto com edificações de mais de 15 pavimentos e em Bonfim, onde predominam edificações em autoconstrução (até 4 pavimentos) em assentamentos precários” (SEDEC, 2015b, p.42).

Apesar de ser o município da região metropolitana com menor percentual de população na faixa salarial de até 3 SM, Vitória apresenta um território bastante segregado em relação à distribuição de renda, com concentração da população nesta faixa salarial nos territórios da “cidade informal”, caracterizada pela ocupação irregular e espontânea, e pelo modelo de assentamento de autoconstrução com altas densidades demográficas, resultado de uma ocupação do solo fora das regras de ordenamento territorial institucionalizado. Por outro lado, a concentração dos salários mais altos concentra-se nos bairros resultantes do planejamento formal, dos parcelamentos e investimentos públicos que, ao longo dos anos, possibilitaram a oferta de infraestrutura urbana, bens, equipamentos e serviços e implantação de largas avenidas, extensos aterros e bairros planejados, induzindo e sendo induzido pelos interesses do mercado imobiliário.

A redução desse quadro de desigualdades socioespaciais que se estabeleceu no território do município demanda maior aprofundamento da realidade da população a partir da elaboração de diagnósticos e, principalmente, a partir da construção de canais de

participação da população no planejamento e gestão urbana, objetivando a construção de uma cidade mais igualitária e sustentável, capaz de fazer valer a função social da cidade e da propriedade.

2.3 Os Planos Diretores Urbanos de Vitória

A caracterização do objeto de estudo será completada com uma análise sucinta dos Planos Diretores de Vitória em ordem sequencial, cronológica, de modo a identificar os aspectos mais importantes dessas normativas urbanísticas. Portanto, serão analisados os Planos de 1984, 1994 e 2006, além do Plano Diretor Urbano (PDU), vigente desde 2018.

2.3.1 O Plano Diretor de 1984

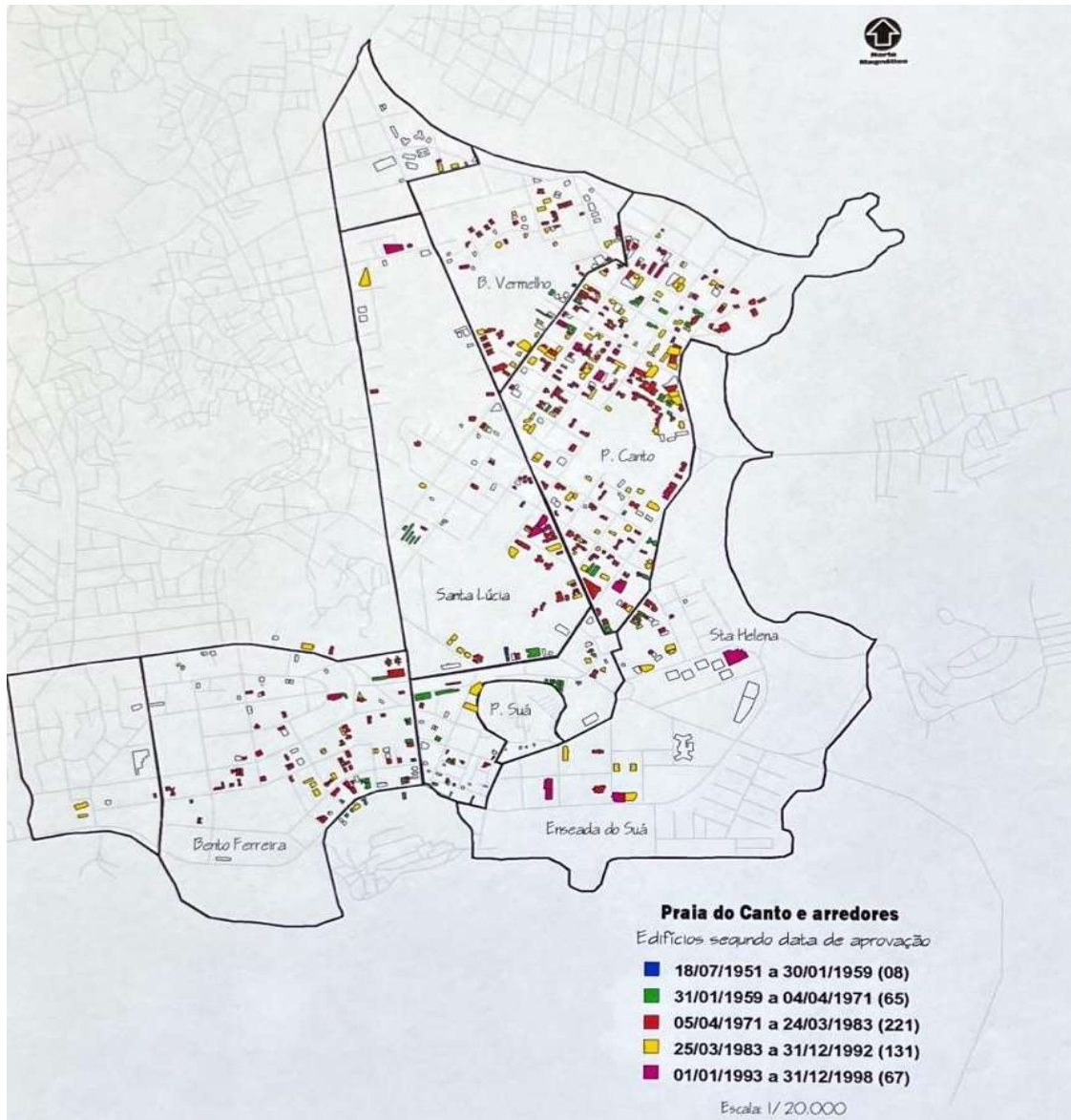
Em 10 de fevereiro de 1984 foi publicado, no governo do prefeito municipal nomeado Ferdinand Berredo de Menezes (PMDB, 1983-1984) o primeiro Plano Diretor de Vitória, Lei Municipal nº 3.158, o qual estabeleceu diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano: normas de uso e ocupação do solo, com proposição de zoneamento urbanístico definido com base nas condições socioeconômicas locais e regionais. Ademais, foram definidos os modelos de assentamento com o intuito de inibir a ação especulativa, além de ordenar a distribuição das atividades econômicas nas áreas da cidade. Os modelos de assentamento visavam à implantação de edificações cujas volumetrias se compatibilizassem com as características paisagísticas e de infraestrutura local, e em alguns casos os limites de altura controlados buscavam respeitar a escala dos afloramentos rochosos (KLUG, 2009).

Ao avaliar os critérios adotados para distribuição dos modelos de ocupação nas zonas urbanísticas, nota-se que houve uma indução ao adensamento de alguns bairros e regiões da cidade, tais como: eixos viários principais da Av. Nossa Senhora da Penha e Av. Leitão da Silva; bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Bento Ferreira, Enseada do Suá e arredores; bem como na área do aterro da Esplanada Capixaba na região Central do município. Para essas localidades foram definidos gabaritos entre 12 e 15 pavimentos e Coeficiente de Aproveitamento (CA) 3, o mais alto previsto na legislação. Esses bairros, como dito anteriormente, vinham se consolidando como áreas nobres voltadas para população de classes média, média-alta e alta, experimentando intenso processo de ocupação e verticalização a partir da década de 1970 (Figura 37).

Até meados dos anos 2000 – sobretudo no período entre 1983-1992, que abrange a vigência do PDU de 1984 – ocorreu o maior número da aprovação de edifícios verticais nos bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Bento Ferreira, Enseada do Suá e arredores, apresentando redução nos períodos seguintes em que o mercado imobiliário expandiu sua atuação na porção continental do município, principalmente no bairro Jardim Camburi, que, após a aprovação do Loteamento denominado “Santa Terezinha”, em 1996 (Decreto Municipal nº

9.909/1.996), ampliou seu tecido urbano ao norte, propiciando uma nova área dotada de infraestrutura, equipamentos públicos e lazer para expandir a ocupação da cidade formal.

Figura 37: Mapeamento da aprovação de edifícios por período - bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Santa Helena, Bento Ferreira, Enseada do Suá e Barro Vermelho



Fonte: Mendes (2003).

A legislação não previa nenhum tipo de planejamento específico para as áreas de ocupação de baixa renda localizadas, principalmente ao longo da orla da baía noroeste da ilha e nos morros. Para essas áreas foram definidas zonas residenciais prevendo a implantação de modelos de ocupação predominantemente horizontais e de baixo CA, e de até 5 pavimentos. Entretanto, a realidade da ocupação não representava o disposto na norma, tendo em vista a irregularidade fundiária de grande parte da área e as características construtivas das edificações, em grande parte oriundas de processos de autoconstrução.

O PDU de 1984 inscreve-se no período marcado pela transição política do regime autoritário para a democracia, com decisiva participação da sociedade civil, principalmente por movimentos sociais que começaram a adquirir maior visibilidade e relevância política, tendo em vista o acirramento dos problemas urbanos – favelização, ocupação periférica com comprometimento da mobilidade urbana, precariedade na infraestrutura das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda –, cujas origens remontam à década anterior (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010).

Nesse contexto, o Plano Diretor de 1984 criou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) como um órgão de assessoramento do prefeito municipal, de caráter consultivo, cujas resoluções estavam sujeitas à homologação do Executivo. As competências do CMPDU pautavam-se pela orientação e aplicação da legislação municipal de desenvolvimento urbano, formulação de projetos de lei oriundos do Executivo, atualização e complementação do plano diretor, formulação de diretrizes de Política Urbana, promoção de atividade de planejamento urbano do município, assessoria em questões relativas ao desenvolvimento urbano, dentre outros (artigo 8º da Lei Municipal nº 3.158/1984).

Apesar de não tratar da composição do conselho, o PDU de 1984 prevê em seu artigo 9º a promoção, por parte do Executivo Municipal, da participação da comunidade na administração e no planejamento urbano municipal.

O PDU de 1984 dispõe ainda de um capítulo específico para tratar da revisão do Plano. O artigo 14 estabelece que a Lei terá vigência indeterminada e o artigo 15 esclarece que o PDU poderá ser alterado sempre que necessário, mediante revisão e por proposta do CMPDU ou do Executivo, ouvindo o Legislativo. Apesar de não haver exigência formal quanto à sua revisão a cada 10 anos, como posteriormente estabeleceu o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Urbano de Vitória foi revisado com essa periodicidade, conforme veremos adiante, o que não o furtou de sofrer diversas alterações ao longo dos 10 anos de vigência. Vale ressaltar, contudo, que não havia imposição de revisão do Plano com base em processo participativo, tendo em vista que essa exigência só viria a se consumir no cenário nacional e repercutir nas cidades a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001.

2.3.2 O Plano Diretor de 1994

O Plano Diretor de 1994 (Lei Municipal nº 4.197/1994), publicado em 27 de dezembro de 1994, no governo do Prefeito Municipal Paulo Cesar Hartung Gomes (PSDB, 1993-1996), manteve o controle de gabarito e altura em alguns setores da cidade, destinado à prevenção da paisagem dos morros nas zonas de preservação paisagística, nas áreas próximas ao aeroporto, em função do cone de aproximação, tais como o bairro Jardim da Penha, e em bairros de zonas estritamente residenciais. Na maior parte da cidade os limites de altura passam a ser definidos pelo Coeficiente de Aproveitamento (CA) e Taxa de Ocupação (TO), devendo em todos os casos atender ao limite de altura definido no Código Brasileiro da

Aeronáutica e legislações correlatas. Na prática, as edificações poderiam apresentar alturas superiores ao limite de 48,50m previsto no PDU de 1984, incentivando ainda mais o processo de verticalização dos bairros da cidade (KLUG, 2009).

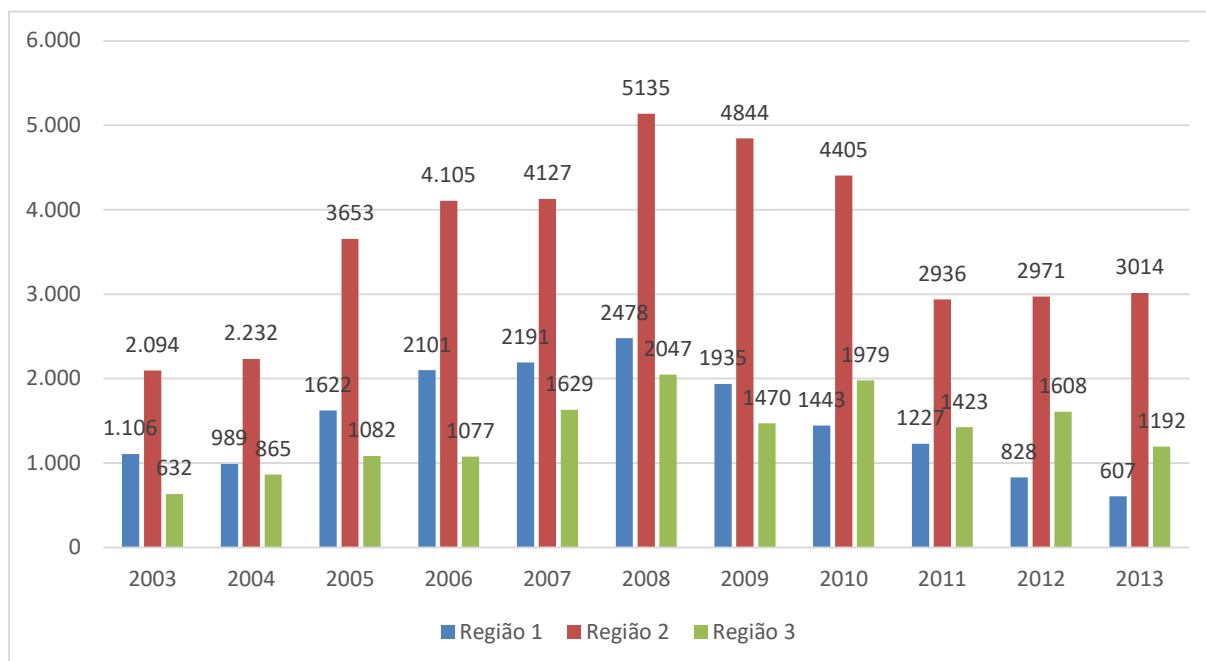
A ocupação induzida pelo PDU de 1994 também manteve o eixo de crescimento e verticalização apontado anteriormente com a previsão de zoneamento de usos diversos nas Avenidas Leitão da Silva, Nossa Senhora da Penha, eixo da Rodovia Norte Sul no bairro Jardim Camburi e nos bairros Santa Lúcia e Enseada. Para as Zonas de Usos Diversos (ZUD) foram propostos Coeficientes de Aproveitamento altos e não era previsto controle de altura da edificação, com exceção das ZUDs que abrangiam lotes do entorno dos afloramentos rochosos, nos quais era prevista altura limitada a 15m, mantendo a proteção a estes elementos da paisagem prevista no PDU de 1984.

Para os bairros Praia do Canto, Praia de Santa Helena e Barro Vermelho, classificados como Zona Residencial (ZR4), foi mantido o potencial construtivo alto e liberado o limite de altura da edificação, favorecendo os interesses do mercado imobiliário, pois teriam melhor aproveitamento da ocupação dos lotes. O bairro Jardim Camburi, novo vetor de crescimento, foi inserido na Zona Residencial (ZR3), cuja altura máxima era limitada a 30m.

De acordo com os Censo Imobiliários elaborado pelo SINDUSCON/ES e publicados semestral ou anualmente¹⁴, a partir de 2003 o eixo de indução de crescimento da cidade passou a se concentrar na porção continental, nos bairros Jardim da Penha, Mata da Praia e Jardim Camburi. Apesar da manutenção do interesse imobiliário na produção de unidades nas regiões abrangidas pelos bairros Praia do Canto, Barro Vermelho, Santa Lúcia, Praia do Suá, Enseada do Suá e Bento Ferreira, até 2013 o maior número de unidades em construção se concentrava na região continental (Figura 38), sendo o pico construtivo o ano de 2008.

Em termos de ocupação da cidade, os impactos do modelo construtivo e dos potenciais de adensamento previstos no PDU de 1994 mantiveram-se ao longo dos primeiros anos de vigência do PDU de 2006 (Lei Municipal nº 6.705/2006), principalmente no bairro Jardim Camburi, tendo em vista que o PDU de 2006 reduziu os Coeficientes de Aproveitamento de diversas zonas do município, o que levou à abertura de diversos processos administrativos de aprovação de projetos de edificações atendendo aos índices do PDU de 1994, os quais foram aprovados e construídos em seu período de vigência, conforme veremos adiante.

¹⁴ Disponíveis em: <<http://www.sinduscon-es.com.br/v2/cgi-bin/conteudo.asp?menu2=55>>. Acesso: 28 mai. 2022.

Figura 38: Censo Imobiliário SINDUSCON/ES – unidades em construção 2003-2013

Fonte: Censo imobiliário - SINDUSCON/ES.

Nota1: Os dados do Censo Imobiliário do SINDUSCON foram compilados pela Assessoria Técnica da SEDEC durante a fase de diagnóstico do processo de Revisão do Plano Diretor Urbano de 2018 – Lei 9.271.

Nota2: Região 1 inclui Praia do Canto, Praia de Santa Helena, Barro Vermelho e Santa Lúcia. Região 2: Jardim da Penha, Mata da Praia e Jardim Camburi. Região 3: Enseada do Suá, Bento Ferreira.

Nota 3: Para elaboração do gráfico foi considerado o saldo final de unidades em construção (comerciais e residenciais) apresentado no último relatório do ano (dados do último semestre), tendo em vista a acumulação que ocorre ao longo dos semestres e dos anos.

No cenário nacional, a Política Urbana experimentou um período de avanços institucionais nas décadas de 1980/1990 com a aprovação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana nº 63, de 1987, proposta a partir da articulação dos atores sociais com o movimento de reforma urbana, culminando nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988, regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001). Em meio a essas mudanças no plano nacional, o PDU de 1994 apresentou avanços importantes na instituição de novos instrumentos de planejamento urbano inéditos no município.

Vale ressaltar que o período de elaboração do Estatuto da Cidade (EC) inaugurou um momento de renovação da política e do planejamento urbano, em que vários municípios antes mesmo da publicação do EC implantaram práticas, princípios e instrumentos pautados pelos princípios da reforma urbana (solo criado/Outorga Onerosa, PREZEIS/ZEIS, dentre outros) que depois tiveram como base institucional as disposições da Constituição de 1988 e os conteúdos e ferramentas do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002).

Dentre os avanços do PDU de 1994 destaca-se o Relatório de Impacto Urbano, cuja elaboração era obrigatória para aprovação de empreendimentos públicos e privados que representassem sobrecarga excepcional à capacidade de infraestrutura urbana ou pudessem

causar danos ao meio ambiente natural e construído. Este instrumento foi precursor do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no Estatuto da Cidade.

Foram introduzidos no texto da lei os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade, bem como do direito à cidade, como premissas na aplicação do zoneamento como instrumento de planejamento urbano. Nesse sentido, foi estabelecido zoneamento de planejamento que propunha Zona de Urbanização Negociada (ZUN), caracterizada por áreas receptoras de índices urbanísticos decorrentes da aplicação do instrumento de Política Urbana Transferência de Potencial Construtivo.

A Zona de Intervenção Pública Prioritária (ZIP), também prevista na lei, compreendia as áreas de interesse social, nas quais seriam desenvolvidos programas e projetos de regularização fundiária e edilícia, bem como programas de urbanização específica. O parágrafo 1º do artigo 77 da Lei Municipal nº 4.197/1994 estabeleceu que as áreas de interesse social se caracterizariam por aquelas originadas por ocupação espontânea ou lotes irregulares ou clandestinos, cujas condições de moradia fossem precárias. De forma geral, as ZIPs abrangiam as ocupações ocorridas sobre mangues, encostas de morros e os bairros cuja formação não contemplou parcelamento formal, que demandavam uma política especial de regularização e intervenção urbana.

No âmbito do Zoneamento Urbanístico as áreas de interesse social eram consideradas Zonas Residenciais Especiais, cujos parâmetros de ocupação caberiam ao Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU).

O PDU de 1994 manteve o CMPDU como órgão consultivo e de assessoramento do poder Executivo, cuja atribuição consistia em analisar e propor medidas para concretização da Política Urbana e execução das diretrizes do Plano Diretor Urbano. O texto da Lei avançou na definição da composição do Conselho, integrado por representantes dos governos municipal, estadual e federal e entidade privadas de interesse público, dentre elas representante das Associações de Moradores de Vitória.

Em relação à revisão do Plano Diretor Urbano, a Lei de 1994 não avançou em relação à proposição de processo participativo, sendo prevista sua vigência indeterminada, como anteriormente, e aberta a revisões periódicas balizadas por demandas apresentadas pelo CMPDU. O PDU de 1994 foi objeto de 40 (quarenta) alterações por lei, e em 2003 foi iniciado o processo de revisão que contou com a contratação do Instituto Polis, sendo estabelecido processo participativo que contou com leitura comunitária envolvendo consultas a 14 agrupamentos de bairros reunidos conforme os setores da cidade (não se adotou a divisão territorial das Regiões Administrativas, e sim agrupamentos menores de bairros). Além disso, abriu-se à consulta de entidades, mecanismo através do qual participaram o CMPDU e o Conselho de Defesa do Meio Ambiente; órgãos públicos como INFRAERO e CODESA; universidades; entidades de classe e sindicatos; e, por fim, entidades ligadas ao mercado imobiliário, construção civil, associações comerciais e sindicatos comerciais.

Ressalte-se que, apesar de não ser previsto processo participativo para revisão da Lei no PDU de 1994, a publicação do Estatuto da Cidade em 2001 impôs como diretriz geral da Política Urbana “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei Federal nº 10.257/2001 – inciso II do artigo 2º). Assim ficou ratificada a obrigatoriedade de promoção de participação social na elaboração do Plano Diretor:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Dessa forma, criaram-se as condições institucionais mínimas para que na sequência o Plano Diretor Urbano de 2006 apresentasse avanços ao incorporar elementos presentes no novo marco institucional da Política Urbana brasileira, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, principalmente nos aspectos relacionados à gestão democrática da cidade, como veremos a seguir.

2.3.3 O Plano Diretor de 2006

O Plano Diretor de Vitória de 2006 – Lei Municipal nº 6.705 de 16 de outubro de 2006 – foi aprovado durante o governo do prefeito João Carlos Coser (PT, 2005-2012), em um período de grande relevância para a Política Urbana brasileira, marcado pela publicação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e pelo desenvolvimento da campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores Participativos (MARICATO, 2012), dispendo como princípios fundamentais da Política Urbana a função social da cidade e da propriedade; a gestão democrática da cidade; a equidade e a sustentabilidade (VITÓRIA, 2006). O PDU de 2006 incorporou os instrumentos mais impactantes de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade, tais como: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Operações Urbanas Consorciadas (OUC); Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Direito de Preempção (VITÓRIA, 2006).

Com o intuito de ampliar a participação popular na gestão da Política Urbana, e atender as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade, em especial a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos

da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, o Plano Diretor de 2006 incorporou instrumentos de gestão urbana e de participação popular previstos na legislação federal, criando o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana.

O PDU de 2006 manteve o CMPDU, criado pela Lei Municipal nº 3.158/1984, mas ampliou sua composição para 24 conselheiros, demonstrando um avanço em relação à composição da legislação anterior (Lei Municipal nº 4.167/1994).

No ordenamento territorial, a legislação propôs diversas alterações, desde mudança na nomenclatura das zonas urbanística até redução dos coeficientes de aproveitamento, além da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para tratar dos territórios abrangidos pela cidade ilegal com indução de políticas públicas específicas para esta população.

Para análise dessa legislação esta seção será subdividida em três partes: ordenamento territorial; instrumentos da Política Urbana; gestão democrática.

2.3.3.1 Ordenamento Territorial

O Plano Diretor de 2006 foi elaborado em um momento de crescente preocupação com a ocupação do município de Vitória, uma vez que a cidade apresenta limitada área para expansão, aliada à escassez de alternativas no seu espaço para melhorias no sistema viário, o que levou à preocupação com a inadequada densificação e uso excessivo das áreas urbanizáveis, gerando sobrecargas ou incompatibilidades à infraestrutura instalada. Essa situação era perceptível em alguns locais, sendo apontada nos resultados de avaliações de desempenho realizadas pelos relatórios de impacto de vizinhança e outros estudos desenvolvidos no Município¹⁵.

Estudos e relatórios elaborados pelos técnicos municipais, responsáveis por embasar o processo de revisão do PDU de 1994, demonstravam que os bairros de maior qualificação segundo critérios de localização, infraestrutura e qualidade urbanística, já identificados anteriormente (Praia do Canto, Enseada do Suá, Santa Lúcia, Jardim Camburi, Jardim da Penha e Mata da Praia), eram disputados pelos empreendedores do mercado imobiliário e da construção civil. Assim, as Regiões Administrativas 5 e 6 concentravam 90,3% da área construída aprovada entre os anos de 1998 e 2003, considerando o total construído aprovado de todo município (Tabela 10).

De acordo com o Relatório de Leitura Jurídica, produzido pelo Instituto Polis, no processo de revisão da Lei Municipal nº 4167/1994, iniciado em 2003, dentre os diversos problemas

¹⁵ Vide: NULT-UFES e Prefeitura Municipal de Vitória. Impacto no Sistema Viário da ZUD-04, Enseada do Suá. Vitória: 2000; PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Projeto Perfil dos Bairros: Praia do Canto e Barro Vermelho. Vitória:2000; FMD. Estudo do sistema Viário do Entorno do Guajuru. Vitória: 2002.

apontados na Leitura Comunitária realizada em 14 diferentes grupos que abrangiam bairros vizinhos distribuídos no território de Vitória¹⁶, foram recorrentes os relativos ao sistema viário, carência de áreas de lazer, a diversidade de uso do solo, qualidade do ambiente urbano, acessibilidade de pedestres, verticalização, etc. As diferenças territoriais e as demandas apresentadas pela população da cidade informal apontavam, além desses temas, necessidade de melhoria na infraestrutura urbana de abastecimento de água e esgotamento sanitário, oferta de áreas verdes, melhorias na regularidade edilícia, regularização fundiária, acessibilidade aos bairros, questões típicas dos problemas urbanos enfrentados no cotidiano da população de baixa renda.

Tabela 10: Projetos de novas edificações aprovados por bairros somatório dos anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2003

BAIRRO		Nº		ÁREA CONSTRUÍDA					
		NR	R	NR (m²)		R (m²)		TOTAL (m²)	%
Região 06									
1º	Jardim Camburi	72	201	55.564,6		367.794,1		423.358,7	28,8
2º	Jardim da Penha	30	63	66.055,6		179.010,6		245.066,2	16,7
3º	Mata da Praia	19	130	18.904,2		185.963,2		204.867,4	13,9
SUBTOTAIS REGIÃO		121	394	140.524,4	32,0%*	732.767,9	71,1%*	873.292,3	59,4%*
Região 05									
4º	Enseada do Suá	22	10	117.703,7		6.846,8		124.550,5	8,5
5º	Praia do Canto	32	11	65.547,2		53.208,3		118.755,4	8,1
6º	Santa Helena	3	7	37.322,8		63.850,6		101.173,4	6,9
7º	Barro Vermelho	3	12	510,8		82.280,2		82.791,0	5,6
8º	Santa Lúcia	24	01	21.000,8		6.607,0		27.607,8	1,9
SUBTOTAIS REGIÃO		84	41	242.085,3	55,0%*	212.792,9	20,6%*	454.270,3	30,9%*
SUBTOTAIS GERAIS		205	435	382.609,7	87,0%*	945.560,7	91,7%*		90,3%*
TOTAIS GERAIS		640		1.328.170,4					
Nota 1: N (número de projetos aprovados); NR (usos não residenciais); R (uso residencial)									
Nota 2: * Porcentagem relativa aos totais do município nestes anos									

Fonte: SEDEC/DIT/INF (2003).

Diante desse cenário, o PDU de 2006 reduziu os Coeficientes de Aproveitamento (CA) em toda a cidade. O zoneamento urbanístico apresenta diferente nomenclatura de zonas, os principais eixos viários e corredores de transporte público são definidos como Zona Arterial, sendo definidos CAs diferenciados considerando a estrutura viária e sua capacidade de suporte. As Zonas de Usos Diversos, com exceção das abrangidas pelos principais corredores viários, foram majoritariamente definidas como Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP), a exemplo de parte dos bairros Santa Lúcia, Bento Ferreira, Praia do Suá, Centro e a integralidade dos bairros Enseada do Suá e Ilha de Santa Maria.

¹⁶ Note-se que a Leitura Comunitária da revisão não se orientou pela divisão municipal de Regiões Administrativas.

Para as Zonas Residenciais, foi mantida a lógica da legislação anterior para os bairros estritamente residenciais (Mata Praia, interno; Ilhas do Boi e do Frade), e a nomenclatura foi alterada para Zona de Ocupação Restrita (ZOR); para os de característica predominantemente residencial, foi definida a Zona de Ocupação Controlada (ZOC), como é o caso da Praia do Canto, Santa Lúcia, Jardim da Penha, Jardim Camburi, nos quais se tinha o interesse de adensamento com o uso residencial e misto e ao mesmo tempo o controle de atividades.

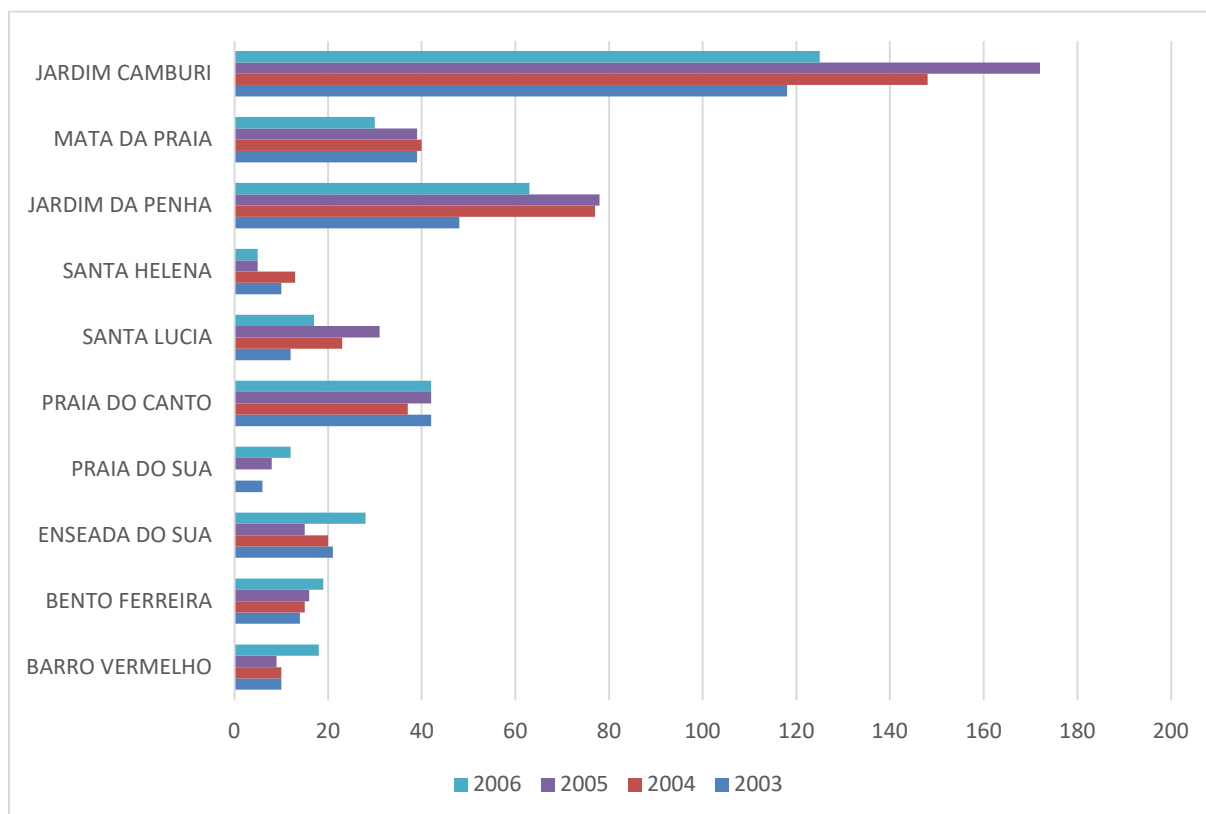
Apesar da redução no CA estabelecida no PDU de 2006, não houve alteração quanto ao eixo de indução de crescimento e interesse do mercado imobiliário. Avaliando o Anexo 9 da Lei Municipal nº 6.705/2006, que estabelece os Índices de Controle Urbanístico das zonas de uso, observa-se que os maiores CAs foram dispostos aos eixos viários principais abrangidos pelos bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Jardim da Penha (ZAR 3), relativo às Avenidas Nossa Senhora da Penha, Fernando Ferrari e Leitão da Silva.

Já o bairro Bento Ferreira teve grande parte de seus limites inserido na ZOC 4, cujo CA de 2,7 era o maior previsto na Lei. Para os bairros Enseada do Suá – ZOP, Praia do Canto, Santa Lúcia, Praia de Santa Helena – ZOC, foram definidos CA de 2,4 para o uso residencial multifamiliar e misto na ZOC e, no caso da ZOP, este coeficiente também era aplicado às edificações destinadas a torres comerciais. O uso misto em ambos os zoneamentos recebia incentivo de 0,5 de CA, para ser utilizado em áreas comerciais no térreo, uma premissa de incentivo às fachadas ativas.

Vale ressaltar que a redução dos Coeficientes de Aproveitamento e a imposição de regras de gabarito para a porção sul do bairro Jardim Camburi, com limitação da altura da edificação vinculada à largura da via, reduziram a possibilidade de verticalização desta porção do bairro. Face ao gabarito anterior de 10 pavimentos, nos anos que seguiram o início dos trabalhos da revisão do PDU de 1994 até sua publicação, houve aumento no número de pedidos de aprovação de projetos de edificação nos bairros de interesse do mercado imobiliário (Figura 39). Assim, o bairro de Jardim Camburi apresentou aumento no protocolo com pico no ano de 2005, sendo o bairro com maior volume de pedidos de aprovação de projetos, seguido de Jardim da Penha, Praia do Canto e Mata da Praia.

Os bairros da cidade que apresentavam demanda por infraestrutura de coleta e tratamento de esgoto, cujo sistema viário era composto por vias estreitas e sinuosas, apresenta limites ao incremento de ocupação do solo (VITÓRIA, 2006), foram delimitados como Zona de Ocupação Limitada (ZOL), que previam baixo adensamento com coeficiente de aproveitamento reduzido e controle de atividade de maior porte.

Figura 39: Número de aprovação de projetos entre os anos de 2003 e 2006, por bairros



Fonte: SEDEC (2014).

Nota: Para a elaboração do gráfico acima foram computados os protocolos de solicitação de aprovação de projetos de edificações nos bairros do município de maior interesse do mercado imobiliário.

Nos bairros oriundos de ocupação informal foram definidas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se caracterizavam por porções do território objeto de promoção de regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais de baixa renda consolidados, além do desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não utilizadas ou subutilizadas. Nesses casos, os objetivos consistiam na efetivação do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. De acordo com o artigo 94 do PDU de 2006:

Art. 94. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se em três categorias:

- I - ZEIS 1 – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares e/ou clandestinos ocupados pela população de baixa renda, significativamente precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, predominantemente localizados em encostas com altas declividades e topos de morros, com acessibilidade inadequada, riscos e demandas por serviços urbanos e equipamentos comunitários;
- II - ZEIS 2 – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda, com atendimento parcial das demandas por infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários;
- III - ZEIS 3 – imóveis públicos ou particulares edificados ou não, não utilizados, dotados parcialmente de infraestrutura e serviços urbanos, necessários à implantação de EHIS, com respectivos equipamentos comunitários e urbanização

complementar adequados, que serão objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (VITÓRIA, 2006).

Para as ZEIS 1 a legislação previa a elaboração de Plano de Desenvolvimento local (PDL), que tratava de um conjunto de ações integradas objetivando o desenvolvimento global desses territórios, elaborados em parceria entre o Poder Público e os ocupantes da ZEIS, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de regularização fundiária, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana (VITÓRIA, 2006). O PDL seria composto por Plano de Urbanização e Plano de Regularização Fundiária (VITÓRIA, 2015) e, além disso, o PDU previa a constituição de conselhos gestores paritários para elaboração do PDL envolvendo os moradores da comunidade e o Poder Público.

Em relação aos parâmetros urbanísticos, o PDU estabelecia para as ZEIS 1 parâmetros urbanísticos e edifícios remetidos ao Plano de Desenvolvimento Local; as ZEIS 2 têm parâmetros estabelecidos no Anexo 9 da Lei; e as ZEIS 3 seriam vazias cuja ocupação por Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) seria promovida com base na Lei Municipal nº 7.757/2009, que definia parâmetros específicos para EHIS. Vale ressaltar que os parâmetros estabelecidos para as ZEIS 2 não correspondiam à realidade local, o que corroborava para a manutenção da irregularidade edilícia dos imóveis ou, quando imprescindível sua aprovação¹⁷, seu direcionamento à aplicação do Programa de Regularização Edilícia, instituído pela primeira vez através da Lei Municipal nº 6.023, de 19 de dezembro de 2003, sendo sua última versão a Lei Municipal nº 8.859 de 11 de agosto de 2015.

O Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014b), elaborado pelo Instituto Polis no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor de 2006, aponta que durante a vigência do PDU de 2006 foram aprovados seis planos de urbanização em porções de área abrangidas por ZEIS 1 e 2.

No período recente, a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) viabilizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi pouco significativa. Segundo Ronchi (2014), em 31 de janeiro de 2014 Vitória contabilizava apenas 34 unidades contratadas e 139 entregues. Avalia-se que as limitações territoriais do município e o elevado valor da terra contribuíram para o esvaziamento de lançamentos de empreendimentos do PMCMV em Vitória, uma vez que, nos demais municípios, cujo território maior amplia a oferta de terra, empreendimentos do PMCMV foram mais comuns. No mesmo período o município da Serra registrou 12.703 unidades contratadas e 5.375 unidades entregues; Vila Velha teve 4.012 unidades contratadas e 802 entregues; e Cariacica registrou 1.307 contratadas e 380

¹⁷ A Lei Municipal nº 6.080, de 30 de dezembro de 2003, estabeleceu no inciso III do artigo 21 que, para a concessão do Alvará de Localização e Funcionamento, as empresas deveriam apresentar o Certificado de Conclusão da Edificação, exigência que tem como objetivo garantir a implantação de atividades em edificações cuja salubridade, estabilidade e habitabilidade fossem corroboradas pelo órgão municipal competente, através do “Habite-se” (Certificado de conclusão).

entregues. Em todas essas cidades, observa-se que houve uma produção bem mais significativa do que em Vitória.

De forma geral, o crescimento da cidade legal e ordenada seguiu o percurso que os demais planos já vinham induzindo através dos dispositivos de ordenamento territorial, no entanto, pautado nos princípios fundamentais da Política Urbana (artigo 2º da Lei Municipal nº 6.705/2006), foi previsto maior controle social, principalmente sobre os grandes empreendimentos, a partir da exigência de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), seguido de apresentação em Audiência Pública obrigatória e aprovação pelo Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU). Além disso, o controle da implantação de empreendimentos de médio porte e de atividades incômodas eram objeto de análise da Comissão Técnica de Análise de Impacto (CTA), estabelecida no artigo 140 do PDU e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13.065/2006, sendo composta por equipe multidisciplinar, integrada por representantes de órgãos técnicos municipais responsáveis pelo sistema viário, meio ambiente e planejamento.

O PDU de 2006 avançou no uso do Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que – apesar de apresentar divergências em relação as poligonais do Projeto Terra Mais Igual implantado desde a década de 1990 – consolidou no território importante instrumento do Estatuto da Cidade através do Zoneamento Urbanístico, deixando clara a delimitação dos assentamentos informais, das áreas de ocupação precária e carentes de uma política pública consistente, além dos vazios urbanos destinados à promoção de HIS.

2.3.3.2 Instrumentos da Política Urbana

O Estatuto da Cidade (notadamente o Capítulo II, art. 4º) regulamentou os instrumentos da Política Urbana, visando à construção de cidades mais justas, equitativas, democráticas e sustentáveis.

A Constituição Federal de 1988, no inciso VIII do artigo 30, definiu como competência do município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). Trata-se de um imenso desafio para os gestores locais, que, muitas vezes pautados no histórico tecnocrático do planejamento urbano brasileiro, promoviam o referido “ordenamento territorial” de forma equivocada, excludente e segregada.

A aprovação do Estatuto da Cidade pretendeu alterar o modelo de planejamento e gestão urbano das cidades, bem como superar o pensamento tecnocrático, ao colocar à disposição dos municípios uma “caixa de ferramentas”, no dizer de Raquel Rolnik, com a consolidação de uma série de instrumentos que seriam “meios para se atingir as finalidades desejadas” (BRASIL, 2002, p.21). As finalidades desejadas seriam expressas através dos processos participativos de elaboração e revisão dos Planos Diretores, promovidos pelos municípios de forma participativa e democrática, envolvendo toda a população na construção local da

definição da “cidade que queremos” e assim determinar os instrumentos a serem aplicados (BRASIL, 2002).

Diversos municípios incorporaram em seus Planos Diretores, definido na Constituição Federal de 1988 como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade visando a atender aos princípios, diretrizes e objetivos da legislação federal, entretanto, a incorporação dos instrumentos no PD não produziu por si só os efeitos desejados, uma vez que muitos carecem de regulamentação.

O PDU de 2006 dispõe de um Título específico para tratar dos Instrumentos da Política Urbana (artigos 220 a 296), contemplando parte dos institutos previstos nos incisos IV (Institutos tributários e financeiros) e V (Institutos Jurídicos e Políticos) do artigo 4º do Estatuto da Cidade, tais como: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Operações Urbanas Consorciadas (OUC); Direito de Preempção, Tombamento de imóveis.

Outros instrumentos foram dispostos ao longo da legislação nos capítulos de políticas específicas, tais como: Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV), Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Regularização Fundiária, Concessão do Direito Real de Uso, Concessão de uso especial para fins de moradias, Assistência Técnica Jurídica gratuita.

O PDU de 2006, no Título que trata da Política Urbana, dispõe de uma série de objetivos e diretrizes relacionados ao desenvolvimento das políticas setoriais, abrangendo desenvolvimento turístico, preservação do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, meio ambiente, habitação, região metropolitana e mobilidade (SEDEC, 2014b). Na seção que trata da Política de Habitação, definiu-se no artigo 18 que:

A regularização fundiária trata de processos de intervenção pública sob os aspectos jurídicos, urbanísticos, territoriais, culturais, econômicos e socioambientais, que objetivam legalizar a permanência de populações em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a Lei, implicando em melhorias no ambiente urbano do assentamento, buscando o resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (VITÓRIA, 2006).

Ao definir as diretrizes da política de regularização fundiária, o PDU de 2006 trata da garantia da moradia digna, da segurança jurídica de posse e permanência das pessoas, da inclusão social, da promoção de condições adequadas de habitabilidade, como também prevê a realização de audiências públicas para discussão dos instrumentos de regularização a serem praticados (VITÓRIA, 2006, artigo 20).

O artigo 23 do PDU dispõe dos instrumentos jurídicos a serem aplicados no âmbito do processo de regularização fundiária, dos quais se destacam: concessão do direito real de

uso, concessão especial para fins de moradia; cessão de posse para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita; e as Zonas Especiais de Interesse Social. Outros instrumentos não previstos no Estatuto da Cidade e regulamentados em legislação federal, em momento posterior à publicação do PDU de 2006, foram contemplados no inciso XIII do artigo 23 como “outros instrumentos jurídicos fixados em legislação federal”, dentre os quais pode-se citar legitimação de posse, demarcação urbanística, que passaram a figurar a partir da publicação da Lei Federal nº 11.977/2009.

O PDU de 2006 dispõe de regras e parâmetros que possibilitaram a implantação dos processos de regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda, apesar de ser previsto no artigo 30 a necessidade de regulamentação de procedimentos em legislação específica. De acordo com o Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014b), foram regulamentados os parâmetros para implantação dos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS), previstos no artigo 15 do PDU de 2006, e as isenções aplicáveis ao empreendimentos imobiliários do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Municipal nº 8.066/2010); isenção de ITBI de imóveis de Interesse Social implantados nas Poligonais do “Projeto Terra Mais Igual”, ZEIS e áreas objeto de obra ou projeto de urbanização promovidos pelo município (Lei Municipal nº 7.628/2008).

Em relação à regularização fundiária/jurídica das áreas ocupadas por população de média e alta renda, o PDU de 2006 prevê sua possibilidade mediante pagamento de contrapartida financeira e remete tal procedimento à regulamentação em legislação específica, o que não ocorreu na prática.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram inseridas no PDU de 2006 na delimitação do Zoneamento Urbanístico, classificadas em 3 categorias, conforme já detalhado anteriormente.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi regulamentado no Capítulo que trata Do Uso do Solo Urbano, entre os artigos 144 a 149. Como demonstrado anteriormente, o PDU de 1994 já havia incorporado instrumento similar, denominado Relatório de Impacto Urbano (RIU), mas com a publicação do Estatuto da Cidade e a implantação do instrumento como Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) foram contemplados “os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, 2001). Dessa forma, o instrumento foi incorporado à legislação com a nova roupagem prevista na legislação federal.

A legislação prevê ainda que a elaboração do EIV deva contar com equipe multidisciplinar a fim de contemplar os diagnósticos dos aspectos relacionados ao meio ambiente natural, mobilidade urbana, uso e ocupação do solo, paisagem urbana, infraestrutura urbana, dentre outros. A legislação municipal incorporou como conteúdo mínimo o previsto no Estatuto da Cidade (artigo 37), tornando o instrumento mais abrangente em termos de análise e diagnóstico. Em observância ao disposto no artigo 36 do Estatuto da Cidade, o PDU de 2006

define os empreendimentos, cuja implantação dependerá de elaboração de EIV, no Anexo 8.2 da lei, conforme previsão do artigo 142 e os condiciona à aprovação do EIV (artigo 143).

A legislação municipal também prevê no artigo 147 a publicização dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança, além da obrigatoriedade de realização de audiência pública antes da decisão de aprovação do projeto, em atendimento ao previsto no Estatuto da Cidade (inciso XIII do artigo 2º e parágrafo único do artigo 37). Além disso, a competência de aprovação do EIV é do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, com base no parecer técnico emitido pelo órgão municipal competente. Ressalta-se que o município dispõe do Decreto Municipal nº 14.243/2009, que regulamenta o conteúdo do EIV os procedimentos e os prazos de aprovação do EIV.

A inclusão da participação da população, através de audiências públicas, além de garantir o direito da população de participar das decisões relativas à implantação de empreendimento ou atividades, cujo impacto ao meio ambiente natural ou construído poderiam ser nocivos à vizinhança, em alguns casos foi definidora no direcionamento das medidas compensatórias a serem cobradas.

Os Instrumentos da Política Urbana mais impactantes, contemplados em título específico no PDU de 2006, tiveram sua aplicação protelada por falta de regulamentação. Tais instrumentos serão tratados na ordem de inserção da legislação municipal.

O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) dispõe quanto à forma de utilização do instrumento e sua aplicação “em imóveis não utilizados, edificados ou não, delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS 3 ou como Áreas Especiais de Intervenção Urbana” (VITÓRIA, 2006, art. 220), isentando os imóveis que exercem função ambiental essencial comprovada pelo órgão municipal competente.

Conforme se observa, o PDU introduziu uma delimitação prévia das zonas do território nas quais seria prevista a aplicação do instrumento, apesar de o artigo 222 remeter a necessidade de regulamentação por lei municipal para definição das condições, prazos e formas de implantação do instrumento. Ressalta-se que as Áreas Especiais de Intervenção Urbana foram delimitadas no Anexo 3 da Lei Municipal nº 6.705/2006 (PDU), e dentre elas se destaca a Área 01: Centro, que contempla a Região Central da cidade, local de grande preocupação em relação a imóveis abandonados, inutilizados e subutilizados.

O IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública figuram na legislação municipal a partir do artigo 226, pois se trata da sanção aplicada no descumprimento dos trâmites de aplicação do PEUC. A legislação ainda trata das regras de aplicação do instrumento, de prazos para início de aplicação e de aplicação do IPTU Progressivo, da possibilidade de desapropriação após decorrido o prazo e o não cumprimento do ato de edificação ou utilização compulsória, da impossibilidade de concessão de isenções e anistia e das regras para utilização do imóvel em momento posterior à desapropriação.

Apesar de o PDU de 2006 tratar dos dois instrumentos e especificar as regras gerais de aplicação de ambos, há a necessidade de regulamentação do uso do instrumento, exigência que não ocorreu. Avalia-se que o maior prejuízo na aplicação do PEUC, tendo em vista a delimitação disposto no artigo 220, foi na região central e na política relativa à produção habitacional para população de baixa renda, pois tal instrumento seria potente para incentivar a utilização dos imóveis em situação de abandono e subutilização localizados no centro e bairros vizinhos, para provisão de moradia, além de produzir maior dinamismo no uso diurno e noturno da região e consequentemente gerar benefícios relativos aos aspectos de mobilidade urbana, segurança e habitação.

Na legislação federal, a Operação Urbana Consorciada (OUC) foi definida como:

Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Brasil, 2001).

Este instrumento foi regulamentado nos artigos 232 a 238, nos quais foram previstas as medidas para aplicação da OUC, tais como: modificação dos coeficientes, características de parcelamento, normas edilícias, regularização de edificações. Delimitou-se a aplicação do instrumento às Áreas Especiais de Intervenção Urbana, nas quais poderiam ser previstos o perímetro específico da legislação correspondente da OUC.

A legislação exige aprovação da proposta de OUC pelo CMPDU, após realização de audiência, além de prever a submissão da proposta de OUC em consulta pública, que, conforme veremos adiante, trata-se de instância de participação popular no qual o poder público vincula sua decisão ao resultado do ato. São definidos também os conteúdos mínimos das leis específicas que deverão contemplar cada operação urbana, sendo prevista a elaboração e consequente aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Estudo de Impacto Ambiental, quando couber; a regulamentação de conselho gestor de cada operação; de um fundo específico que receberá os recursos das contrapartidas financeiras oriundas da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que serão aplicados diretamente na operação; regras básicas de emissão de Certificados Adicionais de Potencial de Construção (CEPACs), pelo município, que poderão compor a legislação específica da OUC.

A vinculação do instrumento à utilização de potencial adicional remete à não regulamentação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Ao tratar da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), o PDU de 2006 (artigo 239) já vincula sua aplicação à realização de Operação Urbana Consorciada (OUC), e define que as condições de aplicação do instrumento serão determinadas por legislação específica,

prevendo a possibilidade de definição de Coeficiente de Aproveitamento acrescido sobre o já definido no PDU.

Ao tratar dos parâmetros de uso e ocupação do solo, o PDU de 2006 não definiu o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), critérios fundamentais para a aplicação da OODC. O Estatuto da Cidade (artigos 28 a 31) define que o Plano Diretor poderá fixar áreas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do CAB, os limites máximos de aproveitamento dos terrenos, considerando a capacidade de suporte da infraestrutura existente, bem como, a capacidade de adensamento de cada área. Sua aplicação, juntamente com os demais instrumentos, deve estar em consonância com as diretrizes de combate à especulação imobiliária, gestão democrática, implantação de cidades sustentáveis, promoção da regularização fundiária (BRASIL, 2002). Ademais, a OODC – inspirado no princípio do solo criado – incide diretamente em padrões urbanos caracterizados por acentuada verticalização, como é o caso de Vitória.

A OODC pode exercer no município um importante papel na indução da ocupação do solo, possibilitando ao município equilibrar a velocidade e a intensidade de ocupação das áreas do município em acordo com a capacidade de infraestrutura instalada e projetada. Também pode promover a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, recuperando parte do investimento público com a ocupação das áreas valorizadas e aplicação desses recursos para fins diversos: em áreas com carência de infraestrutura, e em políticas especiais como habitação social, preservação do patrimônio, qualificação urbana, mobilidade urbana e acessibilidade e patrimônio ambiental.

A forma como o instrumento foi disposto no PDU de 2006 deixa claro o desinteresse em utilizá-lo, visto que já é posto limite de sua aplicação através da OUC, indicando que tal instrumento não comporia a dinâmica de controle e ocupação do território, uma vez que a ausência de definição de CAB não permite a cobrança do direito de construir através da aplicação do instrumento nas diversas zonas da cidade.

A transferência de Potencial Construtivo (TPC), implantada no PDU de 2006 (artigos 243 a 253) prevê formas de cálculo do potencial construtivo e potencial transferível, mediante regras e limitações de transferência relativa à abrangência territorial dos imóveis receptores, os parâmetros urbanísticos que deverão ser obedecidos, com exceção do CAM que poderá ser acrescido em 25%; e ainda prevê a possibilidade de utilização do instrumento nos casos de imóveis submetidos à desapropriação.

O artigo 243 do PDU delimita a aplicabilidade do instrumento aos casos de imóveis objeto de restrições urbanísticas relativas à legislação ambiental nos seguintes casos; de proteção e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural; que forem necessários para implantação de obras de ampliação de sistema viário, equipamento urbanos e comunitários; e por fim, imóveis objeto de implementação de programas de regularização fundiária.

Avalia-se que um dos maiores entraves de aplicação da TPC conduziu à não regulamentação e desinteresse em sua aplicação, afinal a inexistência de definição do CAB produz na prática um coeficiente de aproveitamento satisfatório aos empreendedores, que passam a não demandar potencial adicional. Se houvesse a previsão do CAB em toda cidade e a aplicação de Outorga Onerosa do Direito de Construir, a aquisição de potencial construtivo, a partir o instrumento, seria um dos caminhos do empreendedor para a ocupação urbana, uma vez que obrigatoriamente ele teria que adquirir potencial adicional, mediante pagamento de contrapartida. O uso do TPC também poderia integrar a Política de Proteção do Patrimônio histórico, artístico e cultural, como uma das formas de financiamento da conservação e recuperação desses imóveis, quando tombados.

O Direito de Preempção, regulamentado nos artigos 258 a 260, “dá a preferência para aquisição ao poder público de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares, para atender finalidades urbanas específicas” (SEDEC, 2014b, pag. 54). Esses artigos tratam dos casos em que o instrumento será aplicado e dos procedimentos e trâmites das etapas de notificação. No entanto, em atendimento ao Estatuto da Cidade, é prevista legislação específica para identificar as áreas de aplicação do instrumento. Tal como ocorreu quanto aos instrumentos anteriores, também não houve aprovação de lei nesse sentido. Mais uma vez, o instrumento tornou-se inócuo.

Segundo Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014b) o Direito de Preempção se configuraria como importante instrumento para a política de regularização fundiária e produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, a partir da formação de um banco de terras para tal fim, como também para a Política de Proteção do Patrimônio histórico, artístico e cultural, podendo ser aplicado sempre que o município demandar áreas ou imóveis que configurem interesse como patrimônio, visando à sua proteção e conservação.

Vale ressaltar que o “Programa Terra Mais Igual” e o “Programa de Revitalização do Centro de Vitória”, apesar de não figurarem textualmente como instrumentos da Política Urbana do município, são programas ativos que têm produzido grandes benefícios à população, como já foi demonstrado anteriormente particularmente no caso do primeiro, que atua na regularização fundiária, na produção e melhoria de moradias e na urbanização das áreas oriundas do processo de urbanização desigual da cidade.

O Programa de Revitalização do Centro de Vitória tem como objetivos subsidiar o município na definição das prioridades, na proposição de planos, programas e projetos para região central, mediante a participação da população, definindo ações voltadas para o fortalecimento da identidade do Centro de Vitória sua requalificação e revitalização. Segundo informações do site da Prefeitura Municipal de Vitória¹⁸, uma das ações que constituem objetivo do programa é a identificação dos imóveis de Vitória que precisam ser

¹⁸ Disponível em: <<https://www.vitoria.es.gov.br/cidade/revitalizacao-do-centro>>. Acesso: 08 jun. 2022.

preservados em razão de suas características históricas, artísticas e culturais. Dessa forma, através do Tombamento ou da Identificação, tais imóveis podem ser recuperados e preservados como elementos materiais da memória coletiva dos moradores de Vitória.

Dados de 2016 apontam a existência de 421 imóveis de interesse histórico-cultural no município de Vitória, sendo 172 protegidos por Lei, 42 tombamentos, sendo 11 em nível municipal, 25 estaduais e outros 6 federais. À época o município contabilizava 130 edificações identificadas como de interesse de preservação¹⁹. O anexo 14 do PDU de 2006 dispõe sobre o mapeamento das edificações de Interesse de Preservação e Tombadas no município.

O Tombamento e a Identificação dos imóveis e monumentos naturais de interesse de preservação são regulamentados no PDU de 2006 nos artigos 266 a 290. A legislação prevê o tombamento como regulação administrativa aplicada aos bens de patrimônio histórico, cultural e paisagístico, sendo fundamental a proteção e conservação para atendimento do interesse público. A identificação, por sua vez, trata da regulação administrativa aplicada a imóveis integrantes do patrimônio histórico cuja proteção seja relevante.

A legislação municipal dispõe sobre os critérios para identificação dos imóveis objeto de tombamento e identificação; os graus de proteção dos imóveis, que serão definidos quando da aplicação do instrumento, considerando as características de cada imóvel; os graus de proteção dos monumentos naturais integrantes do patrimônio histórico e cultural; os procedimentos e tramites do processo administrativo, bem como os efeitos do tombamento e da identificação.

O PDU de 2006 prevê como competência do CMPDU (art. 273) decidir sobre os atos de tombamento e identificação de edificações de interesse de preservação e, como competência do COMDEMA o tombamento e identificação de monumentos naturais, de acordo com o disposto no parágrafo 1º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que prevê a colaboração da comunidade junto ao Poder Público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro.

O Tombamento e a identificação do Patrimônio histórico, artístico e cultural de Vitória está previsto desde o Plano Diretor Urbano de 1984, bem como a competência do CMPDU na proposição de aplicação do instrumento. Ao longo dos anos, foram sendo consolidadas as formas de sua aplicação e atualizadas conforme avanços da legislação urbana federal e demais normativas.

De forma geral, o Plano Diretor de 2006 incorporou os principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, colocando à disposição do município as ferramentas para se alcançar seus princípios e diretrizes. Entretanto, ao longo dos anos de vigência, a decisão política de não regulamentar diversos instrumentos manteve a lógica de ocupação de interesse do

¹⁹ Idem.

mercado imobiliário e o *status quo* de segregação socioespacial do território, ao travar maneiras de produzir políticas importantes para a gestão da cidade.

Em termos normativos, o PDU de 2006 foi um marco institucional avançado para a gestão urbana. Pode-se salientar algumas de suas conquistas, tais como: a implantação das ZEIS, que permite ampliar e intensificar a política habitacional e de regularização fundiária já em andamento no município; a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança, que tem possibilitado o controle, com participação da sociedade, da implantação de empreendimentos de impacto de vizinhança/urbanos, através da definição de medidas mitigadoras e compensatórias a serem implantadas pelo empreendedor na busca de melhor inserção deste empreendimentos no território; e a continuidade dos instrumentos do tombamento e identificação, que têm permitido salvaguardar patrimônios importantes do território municipal, bem como imóveis representativos da história e memória da cidade.

2.3.3.3 Gestão Democrática

O Estatuto da Cidade impôs a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, artigo 2º). Nesse sentido, esta norma dedica capítulo específico para tratar a questão participativa, colocando à disposição dos governos locais os instrumentos a serem utilizados:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de Política Urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO) (BRASIL, 2001).

Com o intuito de ampliar a participação popular na gestão da Política Urbana, o Plano Diretor de 2006, incluiu no artigo 3º inciso III “a gestão democrática da cidade” como um dos princípios da Política Urbana, estabelecendo no §3º garantias de participação popular e descentralização das ações e processos de tomada de decisão, bem como nas definições dos investimentos públicos (VITÓRIA, 2006). Além disso, estabeleceu como um dos objetivos gerais do Plano Diretor a construção de um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão urbana da cidade (VITÓRIA, 2006) e dedicou Título específico para o tema criando o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, “instituindo estruturas e processos democráticos e participativos que visam a permitir o desenvolvimento de um

processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da Política Urbana” (VITÓRIA, 2006, art. 35).

Quadro 1: Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana da Lei Municipal nº 6.705/2006

Instrumentos de Gestão Urbana		
1	Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade	Reunião pública convocada ordinariamente ou extraordinariamente, por iniciativa do Executivo Municipal ou do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) quando da necessidade de alteração ou revisão do Plano Diretor, bem como outra finalidade definida em edital de convocação relacionada à Política Urbana Municipal (VITÓRIA, 2006 e VITÓRIA, 2015)
2	Assembleias Territoriais de Política Urbana	Reuniões públicas convocadas pelo poder público com abrangência local, estando sua realização vinculada à divisão administrativa do município, com o objetivo de ouvir a população das diversas regiões da cidade sobre as questões urbanas relacionadas àquele território, podendo ser realizadas com o intuito de aproximar e ampliar o debate nas decisões do CMPDU e auxiliar a elaboração, implantação e monitoramento das políticas urbanas (VITÓRIA, 2006).
3	Fórum da Cidade	Órgão consultivo do Poder Executivo, que reúne diversos conselhos municipais: CMPDU, Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho de Transporte (COMUTRAN), Conselho de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e Conselho de Turismo (COMTUR). Será convocado total ou parcialmente de acordo com o tema e sempre que for necessária discussão de matérias relacionadas à Política Urbana e de interesse dos conselhos (VITÓRIA, 2006).
4	Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU)	Órgão consultivo do Poder Executivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana, tendo como suas atribuições o acompanhamento e a implantação do Plano Diretor e a discussão, avaliação, proposição e aprovação de diversos assuntos concernentes à gestão urbana municipal, bem como análise, proposição e aprovação das alterações e revisões do plano diretor (VITÓRIA, 2006).
5	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU	Fundo Municipal de natureza contábil, destinado ao recebimento de recursos provenientes de diferentes fontes, tais como: recursos próprios do município; contribuição de melhoria, doações, receitas provenientes da utilização de bens públicos, contrapartidas financeiras dos EIVs, dentre outros. A finalidade do fundo é custear planos, projetos e obras de desenvolvimento urbano, a exemplo de implantação de equipamentos públicos comunitários, regularização fundiária, habitação de interesse social, preservação e conservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, ordenamento e direcionamento do desenvolvimento urbano, dentre outros. (VITÓRIA, 2006).
6	Sistema de Informações Municipais – SIM	O SIM tem como objetivo subsidiar o município no momento de tomada de decisões através do fornecimento de informações destinadas ao planejamento, monitoramento e à avaliação da política pública municipal (VITÓRIA, 2006).
7	Orçamento Participativo - OP	O OP consistia na realização de audiências, debates e consultas públicas quando da elaboração das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo sua realização condição obrigatória para aprovação (VITÓRIA, 2006).

Instrumentos de participação popular		
1	Audiência Pública	Instância de discussão em que a administração pública municipal esclarece dúvida sobre ações, planos e projetos, públicos ou privados, relativos à Política Urbana municipal que afetam diretamente ou indiretamente o cotidiano dos munícipes. A participação da população nas audiências garante os direitos à informação e à manifestação, sendo colhidas as sugestões sobre ações, projetos ou planos apresentados, no entanto, não possui caráter deliberativo. São convocadas obrigatoriamente nos casos de aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança e durante o processo de discussão e revisão do Plano Diretor Urbano (VITÓRIA, 2006).
2	Debate	Instância de discussão na qual a administração pública disponibiliza tempo e ferramentas para exposição de posicionamentos divergentes sobre determinada ação, plano ou projetos, públicos ou privados, vinculados à Política Urbana, previamente discutidos em audiência pública (VITÓRIA, 2006).
3	Consulta Pública	Instância através da qual o poder público municipal pode tomar decisões vinculadas ao seu resultado. A consulta pública deve ser precedida de audiência e debate públicos para possibilitar maior compreensão dos temas votados (VITÓRIA, 2006)
4	Iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano	Trata-se de propositura por parte de população de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, com apoio de pelo menos 5% dos eleitores do município, região ou bairro de influência da proposta (VITÓRIA, 2006).
5	Plebiscito	Consulta de caráter geral, que objetiva decidir previamente sobre fato específico, programa, projeto ou obra pública, no âmbito da competência municipal e relacionado aos interesses da comunidade local (VITÓRIA, 2006).
6	Referendo	Manifestação dos eleitores municipais sobre matéria legislativa de âmbito local, decidida no todo ou em parte (VITÓRIA, 2006).

Fonte: elaboração própria, com base na Lei Municipal nº 6.705/2006.

Os objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, dispostos no artigo 36 consistem em:

- I - instituir canais de participação da sociedade na gestão municipal da Política Urbana;
- II - buscar a transparência e a democratização dos processos de tomada de decisão sobre assuntos de interesse público;
- III - instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da Política Urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor;
- IV - atuar na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana com suas respectivas estratégias e instrumentos (VITÓRIA, 2006, artigo 36).

Segundo Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014a), o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana atende à regulamentação do Conselho Nacional das Cidades, prevista na Resolução nº 34, equivalendo ao Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto no artigo 6º da referida resolução. Os instrumentos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana foram definidos no artigo 37 do PDU de 2006 e agrupados em 'Instrumentos de Gestão' e 'Instrumentos de Participação Popular' (0).

O Sistema de Municipal de Planejamento e Gestão Urbana incorporou os instrumentos de Gestão Democrática previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade, através de uma série de estruturas de suporte e promoção da participação da população. Além disso, na definição dos instrumentos de gestão urbana e participação popular, delineou-se a estrutura participativa que comporia os futuros processos de revisão do Plano Diretor, sendo alguns desses instrumentos de aplicação obrigatória: a Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade), as atividades do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e as audiências públicas.

A Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade) foi regulamentada em 2015 através do Decreto Municipal nº 16.515 para compor o processo participativo da revisão do Plano Diretor de 2006. Sua convocação pode ocorrer ordinária ou extraordinariamente no âmbito de discussão da revisão do PDU. No encontro é garantida a participação de todos, sendo reservado o direito a voto aos eleitores do município. As atribuições previstas no artigo 41 do PDU contemplam as seguintes atribuições:

- I - apreciar e propor as diretrizes da Política Urbana do Município de Vitória;
- II - sugerir ao Poder Executivo Municipal adequação das ações estratégicas destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanos;
- III - debater os relatórios de avaliação da Política Urbana, apresentando críticas e sugestões;
- IV - recomendar ações públicas prioritárias para o biênio seguinte;
- V – sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão (VITÓRIA, 2006, artigo 41).

A regulamentação do Encontro da Cidade previa, para o caso de convocação, aprovar propostas de alteração do Plano Diretor um regime de votação por representatividade, sendo que os delegados seriam eleitos em Assembleias Territoriais realizadas em cada região administrativa, figurando como representantes daquela comunidade, bairro ou região. No caso de convocação do Encontro da Cidade para discussão de outros temas e assuntos, atinentes às suas atribuições, outro regime de votação poderia ser adotado, conforme previsto no decreto. Vale ressaltar que os delegados eram distribuídos em 3 agrupamentos de representatividade, orientados por critérios quantitativos da Região Administrativa, sendo eles: poder público; setores organizados da sociedade civil; e

moradores das nove regiões administrativa, em estrutura semelhante à adotada na composição do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU).

As Assembleias Territoriais de Política Urbana objetivavam a ampliação do debate e dar suporte às decisões municipais, eleição dos conselheiros do CMPDU representantes dos moradores das regiões administrativas, bem como auxiliar na implantação do monitoramento das políticas urbanas e sua elaboração (VITÓRIA, 2006, art. 43). Esses foros tinham um caráter de discussão local, pois sua dinâmica estava ancorada na divisão administrativa do município. O funcionamento das Assembleias territoriais foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 13.076/2016.

O Fórum da Cidade configurava um órgão consultivo do Poder Executivo reunindo os diferentes conselhos municipais responsáveis por assuntos relacionados à Política Urbana (CMPDU, COMDEMA, CMHIS, COMTUR, COMUTRAN). Sua convocação seria prerrogativa do Executivo Municipal por ocasião da discussão de matérias que envolvessem interesses comuns dos conselhos setoriais que o compunham. O PDU de 2006 não previu a necessidade de regulamentação.

O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), instituído desde o PDU de 1984, manteve seu caráter de órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana. Sua composição foi ampliada para 24 conselheiros: 8 (oito) representantes do poder público; 8 (oito) representantes de entidades de classe, sindicatos, universidades, institutos e outras instituições ligadas ao planejamento urbano; e 8 (oito) representantes das associações de moradores e comunitárias (VITÓRIA, 2006), composição esta que foi orientada pelos critérios quantitativos das Regiões Administrativa à época. Essa composição pode ser considerada um avanço em comparação às legislações anteriores, nos termos da Lei Municipal nº 4.167/1994, a qual previa que o Conselho contava com um único representante dos moradores que era simultaneamente o presidente do Conselho Popular Vitória (CPV).

Suas atribuições incluíam o acompanhamento e a implantação do Plano Diretor, a aprovação de eventuais alterações no mesmo, aprovação de variadas matérias de natureza urbanística e vinculada às políticas setoriais previstas no PD, tais como assuntos relativos à: mobilidade urbana; zoneamento ambiental; instituição de ZEIS; discussão e aprovação de assuntos relativos aos EHIS, em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação; atos relativos ao tombamento; aprovação e acompanhamento de projetos de interesse do desenvolvimento urbano; aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança; análise e aprovação de projetos de lei de interesse da Política Urbana antes do encaminhamento à Câmara Municipal, dentre outras.

O funcionamento do CMPDU foi regulamentado pelo Regimento Interno do Conselho conforme o Decreto Municipal nº 13.196/2007, que prevê que suas decisões tenham a qualidade de Resoluções “ato formal, resultante da apreciação de matéria que, de acordo com as atribuições afetas ao Conselho, determine uma tomada de decisão do Plenário”

(VITÓRIA, 2007, art. 3º). Como conselho consultivo, suas resoluções devem ser homologadas pelo Prefeito Municipal. Segundo avaliação do Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014b, pg. 70) “em que pese corresponder a um conselho consultivo (não expressamente deliberativo), o CMPDU apresenta amplo poder decisório sobre a análise e orientação para expedição de atos administrativos a cargo do Executivo, bem como em matéria regulamentar”.

Em análise elaborada sobre o funcionamento do CMPDU entre os anos de 2007 e 2013, tendo como base as Resoluções e os temas discutidos, o Relatório Analítico do Plano Diretor (VITÓRIA, 2014b) aponta que as discussões e atividades desenvolvidas pelo CMPDU pautou-se, predominantemente, em decisões técnicas e não políticas. Segundo o relatório, os levantamentos das atribuições e dos assuntos discutidos pelo Conselho demonstram que o CMPDU atua como “um verdadeiro órgão de aprovação de obra ou uso, em substituição ao papel naturalmente exercido pela burocracia local” (VITÓRIA, 2014b, p. 73).

Conforme dados disponíveis, dos 338 requerimentos analisados pelo CMPDU no período, 56% eram de matéria técnica, destacando-se alto volume de solicitações pautadas em interpretação da legislação urbana e análise prevista na legislação, as quais, em grande parte, poderiam ser submetidas ao crivo técnico e não político. O relatório conclui que as ações desenvolvidas pelo Conselho foram além da Política Urbana e se sobrepujaram à atuação que deveria de competência do Executivo municipal (VITÓRIA, 2014b), caracterizando assim, uma distorção no funcionamento do CMPDU.

O PDU de 2006 também criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), definindo a origem de seus recursos:

- I - recursos próprios do Município;
- II - transferências intergovernamentais;
- III - transferências de instituições privadas;
- IV - transferências do exterior;
- V - transferências de pessoa física;
- VII - receitas provenientes da utilização de bens públicos - edificações, solo, subsolo, e espaço aéreo - não afetados por programas Habitacionais de Interesse Social;
- VIII - valores devidos das medidas mitigadoras e/ou compensatórias determinadas pelos Estudos de Impacto de Vizinhança;
- IX - receitas oriundas de programas de regularização fundiária custeadas por este fundo;
- X - contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base neste Plano Diretor;
- XI - rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios;
- XII - multas provenientes de infrações edilícias e urbanísticas;
- XIII - doações;
- XIV - outras receitas que lhe sejam destinadas por Lei (VITÓRIA, 2006, artigo 51).

No artigo 52, foram definidas as atribuições do CMPDU e a gestão dos recursos do Fundo, que abrange a definição das diretrizes, encaminhamento e aprovação anual de proposta orçamentária, aprovação das contas e outras competências decorrentes da gestão. No artigo 53 foram definidas as finalidades de aplicação dos recursos do FMDU, compreendendo execução de obras de implantação de equipamentos sociais, proteção e recuperação do patrimônio histórico, paisagístico e ambiental, implantação de projetos urbanísticos, regularização fundiária, elaboração e execução de planos e projetos de interesse das políticas urbanas expressas nesta Lei.

A necessidade de regulamentação do FMDU é expressa no artigo 317, que a remete à lei específica. Como o Fundo não foi regulamentado, as receitas que a ele foram destinadas pela Lei do Plano Diretor mantinham seu percurso de depósito no 'caixa único' do município. Dessa forma, o controle da aplicação desses recursos e a fiscalização que deveriam ser realizados pelo próprio CMPDU não ocorria, não havendo garantias da destinação dos recursos para as finalidades previstas em lei, acarretando prejuízos para a Política Urbana, principalmente no que tange ao financiamento de obras públicas.

Segundo Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014a, pag. 65) "a ausência deste fundo obsta de um lado a captação de recursos a partir dos instrumentos de Política Urbana (como a outorga onerosa, por exemplo) e impede de outro lado a execução da Política Urbana com recursos a ela vinculados".

Ressalte-se, ainda, que a não regulamentação dos Instrumentos de Política Urbana, demonstrada anteriormente, já configura entrave na captação de recursos para investimentos em projetos e ações voltadas para a Política Urbana, como também para políticas setoriais, cuja legislação contempla como finalidade de aplicação dos recursos do FMDU.

O Orçamento Participativo (OP) foi previsto no artigo 56, que incluía como condição obrigatória a realização de audiências, debates e consultas pública para aprovação do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A primeira experiência de OP em Vitória ocorreu no governo de Vitor Buaiz (PT, 1989-1992), período marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, em que se firmava um processo político de grande mobilização social. Assim:

A Constituição Cidadã trouxe significativos avanços, que se evidenciam na redação do Parágrafo Único do Artigo 1º, ao determinar que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente." De imediato, pode ser percebido o cuidado do legislador em fixar a ideia da possibilidade do exercício direto do poder político, embora sejam poucas as situações efetivas nas quais estejam previstas a realização de referendos, plebiscitos e proposições de iniciativa popular, no texto da Constituição Federal (PASTE, 2018, p. 85).

Nas gestões seguintes, de Paulo Hartung (PSDB, 1993-1996) e de Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB, 1997-2004), o Orçamento Participativo foi rebatizado de Orçamento Popular e sofreu alterações de metodologia, reduzindo seu caráter deliberativo e limitando os momentos de participação direta da população. O processo participativo nas definições orçamentárias foi interrompido em 2001, tendo sido retomado no governo do Prefeito João Coser (PT), em 2005, antes ainda da publicação do PDU de 2006. A metodologia do OP passou a contar com discussões nos bairros, sendo as reuniões abertas à participação de todos os moradores, e também discussões com movimentos setoriais.

Após a publicação do PDU de 2006, passaram a ser realizadas assembleias nos bairros com validação dos resultados no chamado Congresso da Cidade (PASTE, 2018). No governo do prefeito Luciano Rezende (Cidadania, 2013-2020) foi alterada a denominação do OP, que passou a ser chamado de Gabinete Itinerante, cuja realização das reuniões consideravam a divisão administrativa do município e contava com a participação do chefe do Executivo Municipal e seus representantes, tendo sido também introduzido o Gabinete online (SEDEC, 2014b).

Dos instrumentos de participação popular previsto no PDU de 2006, descritos no 0, as Audiências Públicas foram as mais utilizadas. Caracterizada como “instância de discussão onde a administração pública informa e esclarece dúvidas sobre ações, planos e projetos, públicos ou privados, relativos à Política Urbana, de interesse dos cidadãos direta e indiretamente atingidos pela decisão administrativa” (VITÓRIA, 2006, artigo 57), trata-se de etapa obrigatória no processo de aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), devendo preceder a realização das outras duas instâncias de participação previstas no Plano Diretor – debates e consulta pública.

O artigo 234 do PDU de 2006 ainda prevê a realização de audiência pública antes da aprovação da proposta de Operação Urbana Consorciada, pelo CMPDU. Além de ser prevista no Plano Diretor, foi publicada a Lei Municipal nº 8.289/2012, que definiu as regras para realização das audiências públicas sobre assuntos diversos, tais como: meio ambiente, mercado de trabalho, paisagem, mobilidade, Plano Diretor e outros.

O debate, cuja proposta legislativa previa a partilha do tempo de realização da instância de participação entre os posicionamentos divergentes a respeito dos planos, ações, projetos, públicos ou privados, relacionados à Política Urbana e de interesse dos cidadãos, poderia ser solicitado após a realização de audiência pública sobre o assunto, e requerido pelo CMPDU, associação ou entidade constituída a mais de um ano, ou por um grupo de pessoas que representasse no mínimo 30% dos presentes na audiência. A legislação ainda previa sua realização no âmbito do OP, conforme disposto no artigo 56 do PDU de 2006.

A consulta pública já apresentava caráter vinculante, ou seja, o Plano Diretor dispunha que a administração pública poderia tomar decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada na realização da consulta. Sua realização deve ser precedida tanto da audiência pública quanto do debate. Trata-se de instância obrigatória, sob pena de

nulidade do ato, quando da proposição de Operações Urbanas Consolidadas e ou implantação ou execução de obras de relevante impacto na cidade quanto aos aspectos da paisagem, mobilidade, cultura e adensamento.

Finalmente, quanto a outros dois instrumentos de Iniciativa Popular, o Plebiscito e o Referendo, o PDU de 2006 apresenta poucos avanços em sua caracterização, reproduzindo a normativa já consagrada na Lei Orgânica do Município.

2.3.4 Considerações provisórias de balanço

O Plano Diretor Urbano de Vitória aprovado em 2006 incorporou diversos instrumentos de Política Urbana e de gestão democrática, seguindo as disposições do Estatuto da Cidade, o que representou importante inovação. Entretanto, efetivamente foram poucos os instrumentos que lograram sucesso em sua aplicação.

Destacamos que, no período 2007-2013, 72 (setenta e dois) empreendimentos foram objeto de Relatório de Impacto Urbano (RIU) ou Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e, considerando o conteúdo exigido de análise no Decreto Municipal nº 14.243/2009, apreende-se que ao longo dos anos esses estudos produziram importante material de diagnóstico do crescimento da cidade considerando aspectos relativos à mobilidade urbana (qualidade do sistema viário, do sistema de transporte coletivo e das calçadas, quantitativo de viagens de veículos geradas e principais pontos de conflito), à paisagem (alterações ou impactos sobre afloramentos rochosos), ao adensamento populacional (sobrecarga sobre os equipamentos de saúde e educação), ao uso do solo urbano e, por fim, quanto aos impactos sobre áreas de proteção e preservação ambiental do município. Tais dados e informações poderiam ser considerados e aplicados nas decisões relativas às políticas públicas planejamento municipal.

O Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPDU), instituído desde 1984, teve sua composição modificada, ampliando significativamente a participação da sociedade civil, que passou a contar com 2/3 dos membros. Segundo Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano (SEDEC, 2014b), entre os anos de 2007 e 2013 o CMPDU avaliou 22 (vinte e duas) solicitações de alteração de zoneamento, 90 (noventa) solicitações de tombamento, 4 (quatro) regulamentações previstas no PDU, 192 (cento e noventa e duas) interpretações da lei do Plano Diretor, 12 (doze) solicitações de alteração no PD, dentre outros requerimentos, o que demonstra sua intensa atividade. Obviamente, os números só apresentam dados quantitativos, o que não nos permitir qualificar a atuação do CMPDU na apreciação e interferência da Política Urbana municipal, o que demandaria outra análise que não é objeto desta pesquisa.

O tombamento e a identificação de imóveis e monumentos naturais de interesse de preservação, instituídos desde o PDU de 1984, estão inseridas em uma dinâmica muito importante para a administração municipal, associadas ao Programa de Revitalização do

Centro de Vitória, e essas questões possibilitaram a construção de uma ampla base de imóveis já elencados como de interesse histórico-cultural, permitindo criar condições institucionais de conservação e preservação da história e memória da área central, região que marca o início da ocupação urbana de Vitória, conservando valores relevantes da população.

Dos instrumentos de participação popular, as audiências foram as mais utilizadas, seja pela exigência de realização obrigatória nos casos de EIV e OUC, ou por preceder a aplicação dos demais instrumentos – debate e consulta pública. Além disso, juntamente com o CMPDU, as Assembleias Territoriais e o Encontro da Cidade delinearam os instrumentos a comporem o processo de revisão do Plano Diretor.

O PDU de 2006 não dedicou um capítulo específico à sua revisão, como aconteceu com os Planos de 1984 e de 1994, entretanto, inovou ao desenhar a estrutura participativa que comporia os futuros processos de revisão do Plano Diretor, sendo alguns instrumentos de aplicação obrigatória: a Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade), o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e as audiências públicas.

A Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades – que estabeleceu critérios para elaboração, implantação e aplicação dos planos diretores – instituiu que este processo fosse participativo (art. 3º), sendo sua coordenação partilhada entre poder público e sociedade civil. Dispôs, ainda, sobre a publicidade dos eventos públicos em linguagem acessível e clareza de informações quanto ao local e calendário, divulgação dos resultados das etapas de discussões, e realização de debate por regiões e segmentos (BRASIL, 2005a).

Além de outros instrumentos de democratização do planejamento e gestão urbana obrigatórios previstos no PDU de 2006, poderiam e foram aplicados dispositivos como as Assembleias territoriais, que passaram a compor a dinâmica de realização do Encontro da Cidade, de acordo com a regulamentação do Decreto Municipal nº 16.515/2015.

Apesar dos instrumentos adotados e dos avanços, principalmente em relação à implantação de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana rico em instâncias de participação da população, a ausência de regulamentação dos instrumentos mais impactantes na Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade tem dificultado o exercício de uma Política Urbana municipal que cumpra efetivamente os princípios do Estatuto da Cidade das funções sociais da cidade e da propriedade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Enfim, a experiência de Vitória, com seus avanços e ambiguidades, não foi uma exceção em relação ao que se constatou na safra de Planos Diretores que se seguiu à vigência do Estatuto da Cidade:

Um olhar sobre as experiências recentes de planejamento e gestão das cidades, sobretudo aquelas desenvolvidas a partir da década de 1990, permite reconhecer novas e velhas práticas no campo da Política Urbana. As primeiras são

impulsionadas por uma nova cultura vinculada tanto a dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade quanto a participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Já as velhas práticas se ligam a cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros. O balanço dos Planos Diretores realizado no âmbito desta pesquisa parece confirmar esse diagnóstico (SANTOS JÚNIOR, MONTANDON, 2011, p. 27).

Em síntese, entre a norma legal e a realidade sociopolítica ainda há um largo caminho a percorrer para dar concretude às inovações participativas. Veremos nos próximos capítulos como essas tensões e contradições, “velhas e novas práticas”, transcorreram no caso da revisão do Plano Diretor de Vitória.

3 O PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Neste capítulo serão abordadas a arquitetura institucional e a estrutura organizativa do processo participativo da revisão do Plano Diretor de Vitória.²⁰

Primeiramente, pretende-se compreender como transcorreram essa dinâmica participativa e a incorporação dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade, além da aplicação da metodologia participativa difundida pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, através das Resoluções nº 25/2005 e nº 83/2009, e das orientações e diretrizes do documento “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, publicado em 2005 pelo Ministério das Cidades.

A segunda parte aborda a sistematização das contribuições da sociedade civil que foram coletadas ao longo das audiências públicas, registros de reuniões regionais e setoriais, assembleias territoriais, mesas redondas e seminários temáticos, realizados ao longo da Etapa de Processos Participativos da Revisão do Plano Diretor.

No final do capítulo será avaliado como as discussões públicas ocorridas no âmbito das instituições participativas desta etapa do processo – que pretendeu reproduzir o formato ‘de baixo para cima’ (AVRITZER, 2008), ou seja, aberto à participação de toda população – foram consideradas e eventualmente absorvidas pela minuta de projeto de Lei encaminhada para as discussões no CMPDU.

Conforme demonstrado, o Plano Diretor objeto de revisão (Lei Municipal nº 6.705/2006), além de incorporar os principais instrumentos da Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade, também criou o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU), o qual, ao redefinir os instrumentos de gestão urbana e absorver o princípio da participação popular, estabeleceu a estrutura participativa que deveria pautar os futuros processos de revisão.

Alguns desses instrumentos, também seriam de aplicação obrigatória outros dispositivos, tais como: a Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade), o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e as audiências públicas. Portanto, a revisão aqui analisada deu-se sob o impacto das exigências participativas impostas pelo marco jurídico nos níveis federal e municipal, configurando uma das variáveis metodológicas previstas na abordagem de Avritzer (2008), qual seja, o papel e a influência das normas institucionais nos desenhos participativos que eclodiram em meio ao processo de democratização do Brasil.

²⁰ Cumprir esclarecer que parte do conteúdo apresentado neste capítulo (subtítulo 3.1, sobretudo) é uma versão editada, revisada e ampliada de resultados preliminares da investigação publicada originalmente na forma de artigo (MENDES; GOULART, 2021).

3.1 A Estrutura do processo participativo da revisão do PD de vitória

O processo de revisão do Plano Diretor teve início em setembro de 2014, na gestão do prefeito Luciano dos Santos Rezende (PPS/Cidadania, 2013-2020), com a contratação do Instituto de Formação, Estudos e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis), resultado do Contrato da Prefeitura Municipal de Vitória nº 275/2014, cujo objeto tratava da prestação de “serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria especializada em avaliação, formulação, adequação e revisão do Plano Diretor e da regulação urbanística municipal” (SEDEC, 2014).²¹

Internamente, foram convocados técnicos municipais atuantes nas Secretarias Municipais de Desenvolvimento, Habitação, Meio Ambiente, Transporte e Gestão Estratégica, dentre outras, para formação de grupos de trabalho e discussões com o Instituto Polis. Em especial, na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade foram envolvidos os técnicos da Gerência de Gestão Urbana (GGU), responsável pela análise de empreendimentos de impacto urbano, aplicação da legislação urbanística e monitoramento urbano; Gerência de Controle de Edificações (GCE), responsável pela aprovação e regularização de projetos de edificações e de parcelamentos do solo; Gerência de Controles Urbanos (GCON), responsável pelo licenciamento de atividades econômicas; Gerência de Projetos Urbanos (GPU), responsável pela elaboração de projetos urbanísticos, viários e pela gestão técnica da política de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural do município; e, por fim, pela Gerência de Informações Urbanísticas (GIU), responsável pelo levantamento e gestão das informações urbanas, pertinentes às aprovações de projetos, mapeamentos, endereço oficial, dentre outras atribuições.

Para desenvolvimento do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (2014-2018)²², foi proposto o correspondente Plano de Trabalho (SEDEC, 2014a), que dividiu o processo nas seguintes etapas: (1) Organização dos trabalhos, que contemplava a elaboração dos Planos de Trabalho e Comunicação Social; (2) Abordagem analítica, que teve como objetivo a elaboração de quadro analítico do Plano Diretor Urbano e Plano de Transporte e de Mobilidade Urbana, avaliando a integração entre ambos; (3) Processo Participativo e Leituras Técnicas, subdividida em 3 fases, debates com a sociedade civil, diagnósticos

²¹ Aqui cabe um registro de natureza pessoal: nesse mesmo período, como arquiteta e urbanista de formação, assumi o cargo de Gerente de Gestão Urbana da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) da Prefeitura Municipal de Vitória, inicialmente, no período de setembro de 2014 a novembro de 2015, acompanhando as discussões internas e apresentações dos diagnósticos e avaliações elaboradas pelo Instituto Pólis, tanto em reuniões estritamente técnicas, quanto nas reuniões públicas e reuniões Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano. A partir de novembro de 2015, fiquei encarregada da coordenação do processo, juntamente com a Subsecretária de Gestão Urbana. Este registro é importante para esclarecer a relação da pesquisadora com seu tema de investigação e enfatizar, de um lado, o zelo na separação e distanciamento com o objeto de estudo e, de outro, a familiaridade com a temática.

²² O período considerado aqui para delimitar o processo de revisão do Plano Diretor de Vitória considera sua origem no ano de 2014 – por ocasião da assinatura do contrato de prestação de serviços de assessoria e consultoria especializada em avaliação, formulação, adequação e revisão do Plano Diretor – e segue até 2018, quando a Lei do Plano Diretor foi aprovada no Legislativo e promulgada. Ressalte-se, contudo, que a presente Dissertação aborda apenas a dinâmica participativa do processo no âmbito das discussões conduzidas pelo Executivo.

temáticos e socioeconômico e seminários temáticos; (4) Minuta de Projeto de Lei, elaborada após a sistematização das discussões, considerando as decisões consensuadas na etapa do processos participativo; (5) Discussão com o CMPDU, apreciação da minuta do projeto de Lei em reuniões do Conselho para aprovação; e (6) etapa final do Encontro da Cidade, dividida em dois momentos: realização de Assembleias Territoriais e da Conferência Municipal de Política Urbana/Encontro da Cidade (SEDEC, 2014a). As etapas do processo de revisão do Plano Diretor e os produtos que seriam desenvolvidos sintetizam essa trajetória (Quadro 2).

Quadro 2: Sistematização das Etapas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Vitória

Etapas / Produtos		Descrição
1. Organização dos trabalhos		
1.1	Plano de trabalho	Documento contendo o detalhamento e a consolidação do cronograma de atividades, da metodologia e estratégias de operação.
1.2	Plano de Comunicação Social	Documento contendo o detalhamento de todo o trabalho de divulgação do processo de reavaliação do Plano, incluindo convocações para audiências, assembleias, debates, publicações, organização e realização dos eventos, bem como o quantitativo e cronograma das assembleias e reuniões com entidades organizadas a serem realizadas ao longo de todo o processo.
2. Abordagem Analítica		
2.1	Relatório analítico do Plano Diretor Urbano	Relatório contendo a análise dos dispositivos do Plano Diretor Urbano de Vitória e o resultado de sua aplicação desde o início de sua vigência.
2.2	Relatório analítico de integração do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana com o PDU	Relatório contendo a análise do Plano Diretor de Transporte e de Mobilidade Urbana de Vitória e sua integração com o Plano Diretor Urbano.
3. Processo participativo e leituras técnicas		
3.1	Elaboração e apresentação de diagnósticos	
3.1.1	Diagnóstico socioeconômico	Elaboração de relatório contendo um diagnóstico socioeconômico da cidade.
3.1.2	Diagnóstico técnico temático	Elaboração de relatório contendo o diagnóstico técnico referente aos temas meio-ambiente e paisagem, desenvolvimento econômico e turismo, uso e ocupação do solo, mobilidade e integração metropolitana, habitação e saneamento e mercado imobiliário.
3.1.3	Diagnóstico síntese	Elaboração de relatório contendo o diagnóstico-síntese com análises consolidadas resultantes dos debates com a sociedade e dos diagnósticos temáticos, que permitirão a definição de eixos estratégicos de Política Urbana.
3.1.4	Apresentação dos resultados à prefeitura e ao CMPDU	
3.2	Debates com a sociedade civil	
3.2.1	Assembleias Territoriais e reuniões setoriais	Participação e acompanhamento das Assembleias Territoriais e reuniões setoriais, que foram organizadas conforme divisão administrativa do município e temas relacionados aos segmentos da sociedade civil ligados ao planejamento urbano.

Etapas / Produtos		Descrição
3. Processo participativo e leituras técnicas		
3.2.2	Mesa redonda com o CMPDU	Realização de reunião com o Conselho Municipal do Plano Diretor para apresentação dos resultados dos diagnósticos, debates com a sociedade e oitiva.
3.2.3	Resultados	Elaboração de relatório de apresentação e análise dos resultados das reuniões com as entidades organizadas e com os moradores.
3.3	Seminários Temáticos	
3.3.1	Organização, participação e sistematização dos resultados	Participação na definição da programação do evento, no ciclo de debates e mesas redondas, tendo por eixo o alinhamento das políticas urbanas do PDU, abertos a população da cidade, com palestrantes convidados e apresentando os resultados do diagnóstico técnico-social, as diretrizes estratégicas de desenvolvimento econômico e as principais hipóteses de intervenção que deverão constar no PDU.
4. Minuta de Projeto de Lei		
4.1	Elaboração do Anteprojeto de Lei	Elaboração da minuta de Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Urbano de Vitória, incluindo as normas de uso, ocupação e parcelamento do solo.
5. Discussão com o CMPDU		
5.1	Apresentação do Anteprojeto de Lei	Apresentação da minuta de Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Urbano de Vitória em reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano e aos técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória.
6. Encontro da Cidade		
6.1	Assembleias Territoriais	Participação e acompanhamento das Assembleias Territoriais, organização da eleição dos delegados para representar as regiões administrativas do município no Encontro da Cidade.
6.2	Encontro da Cidade	Participação e acompanhamento do Encontro da Cidade, condução dos temas finais a serem discutidos, juntamente com a equipe técnica da prefeitura.
6.2.1	Resultados	Sistematização dos resultados e apresentação à Prefeitura e ao CMPDU documento contendo a sistematização final dos debates, ajustes no projeto de lei, caso necessário, minuta de mensagem de encaminhamento à Câmara e minutas das regulamentações dos instrumentos do Estatuto da Cidade que se fizerem necessárias

Fonte: elaboração própria, com base em SEDEC (2014a), planilha de medição – Contrato nº 275/2014 (OS – 02/2014) e Parecer da Conselheira Relatora responsável pela análise do processo administrativo nº 371.8817/2016, que tratava da revisão do Plano Diretor de Vitória, acostado às fls. 421 a 424 do processo.

Ao final do processo, a minuta contendo o anteprojeto de Lei do Plano Diretor Urbano de Vitória foi encaminhada ao Prefeito Municipal, contemplando as contribuições e alterações votadas no Encontro da Cidade, tendo sido objeto de avaliação jurídica antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal.

Considerando os objetivos de avaliar como transcorreu a dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor da capital capixaba, e a fim de identificar e examinar a aplicação dos instrumentos de gestão democrática e seus efeitos no plano publicado em 2018, serão avaliadas particularmente as etapas “3” (Processo Participativo e Leituras Técnicas), “5” (Discussão com o CMPDU) e “6” (Encontro da Cidade), pautando este capítulo na apresentação dos resultados preliminares da estrutura do processo participativo.

Como apresentado no capítulo 1 (subtítulo 1.3.3), após a publicação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, diante da obrigatoriedade de elaboração ou revisão de Planos Diretores pelos municípios com mais de 20.000 habitantes ou pertencentes a região metropolitana ou aglomerações urbanas até 2006, foi lançada a campanha nacional dos Planos Diretores Participativos com disponibilização de apoio técnico, institucional, financeiro e de um modelo de metodologia participativa para orientar os municípios.

A metodologia proposta pelo Ministério das Cidades recomendava a aplicação de ferramentas que, resumidamente, pautavam-se pelas seguintes diretrizes: (1) coordenação compartilhada do processo com formação de Núcleo Gestor²³ ou, no caso de existência de conselho da cidade instaurado ou similar, o acompanhamento do órgão colegiado; (2) capacitação²⁴; (3) leitura comunitária, realização de oitivas com reuniões setoriais, comunitárias ou territoriais; (4) divisão territorial do município para melhor organização da dinâmica das audiências com os moradores; (5) reuniões comunitárias e setoriais²⁵, no formato de audiências públicas ou assembleias. Além disso, o Estatuto da Cidade (artigo 43) estabeleceu os seguintes instrumentos de gestão democrática: (1) órgãos colegiados de política pública; (2) debates, audiências e consultas públicas; (3) conferências sobre assuntos de interesse urbanos; (4) iniciativa popular de projeto de lei.

Em Vitória, o Plano Diretor de 2006 instituiu o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU), do qual destacam-se as seguintes instâncias de participação: (1) Conferência Municipal de Política Urbana/Encontro da Cidade; (2) Assembleias territoriais de Política Urbana; (3) Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU); e, (3) Audiências Públicas. Essas instâncias foram dispostas pela legislação como ferramentas para aplicação na revisão do Plano Diretor. A legislação previa a obrigatoriedade de realização de audiências públicas e do Encontro da Cidade no momento de alteração do Plano Diretor e, além disso, uma das competências definidas por lei ao CMPDU consistia em “analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor antes de serem submetidas à

²³ Grupo formado por representantes do poder público e da sociedade civil que tem papel estratégico na condução, monitoramento e acompanhamento das etapas de elaboração de PD (Brasil, 2005b).

²⁴ A capacitação compreende a realização de oficinas, seminários, reuniões que têm como objetivo instruir a população quanto à importância do PD, de forma que se envolva desde o início das discussões com o conhecimento necessário para participar (Brasil, 2005b).

²⁵ As reuniões comunitárias utilizaram como parâmetro para realização a divisão territorial proposta pela coordenação do processo ou uma organização administrativa regional preestabelecida pelo município. As reuniões setoriais foram organizadas conforme tema a ser discutido, sendo convocadas entidades vinculadas aos respectivos temas.

aprovação da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade” (VITÓRIA, 2006, inciso II, artigo 47). Essa normativa tornou estas três instâncias de participação obrigatórias no processo de revisão do Plano Diretor.

Orientado pelas etapas apresentadas (Quadro 2), a dinâmica participativa transcorreu por meio de Audiências públicas/Escuta Regionais, Audiências públicas/Escuta de Segmentos, funcionamento de site colaborativo (www.minhavitoria.com.br²⁶), Seminários Temáticos e Mesas Redondas, Mesa Redonda com os conselheiros do CMPDU, 1ª rodada de Assembleias territoriais, Reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, 2ª rodada de Assembleias territoriais e, finalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana/ Encontro da Cidade (Quadro 3).

Os eventos de audiências públicas (regionais e de segmentos sociais), a implantação do website colaborativo e a realização do Seminário Temático e Mesa Redonda foram momentos de oitiva e coleta de demandas e contribuições da sociedade civil e dos setores produtivos. Os relatórios produzidos pelo Instituto Polis demonstram que diferentes demandas e contribuições foram pautadas conforme a particularidade de cada localidade abrangida pela escuta regional ou tema debatido e discutido. Nos Seminários Temáticos, realizados em setembro de 2015, além do aprofundamento dos temas relacionados à paisagem urbana; gestão democrática da cidade; caracterização da cidade e construção do PDU, dentre outros, foram promovidas palestras sobre o instrumento de Política Urbana Outorga Onerosa do Direito de Construir, previsto no Estatuto da Cidade. Também foram debatidos temas como sustentabilidade urbana, mobilidade urbana e cidades humanas, com o intuito de instrumentalizar os participantes, enriquecer os debates e ampliar as contribuições.

O primeiro agrupamento de eventos atendia à recomendação da metodologia do Ministério das Cidades e das Resoluções do Conselho da Cidade relativo à realização da leitura comunitária e técnica. O objetivo desses eventos era a construção de uma leitura técnica e política dos principais problemas enfrentados pelo município sob a ótica de discussão com a sociedade civil.

²⁶ O site colaborativo foi desativado e não está disponível.

Quadro 3: Sistematização da estrutura participativa do processo de revisão do PD de Vitória (2014-2018)

Etapas 3 – Processo Participativo e Leituras Técnicas			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
Audiências públicas – Escutas Regionais	Sensibilização e mobilização da população, informando sobre o início da revisão do Plano Diretor, suas etapas, e realização de oitiva das impressões da população sobre a cidade, tanto as críticas quanto os aspectos positivos.	Realizados 9 eventos, divididos de acordo com a Divisão Administrativa do Município em regionais.	Março a abril/2015
Audiências públicas – Escutas de Segmentos	Sensibilização e mobilização dos representantes dos diversos segmentos ligados ao planejamento urbano, informando sobre o início da revisão do Plano Diretor suas etapas e realização de oitiva quanto aos temas relevantes da Política Urbana.	Realizados 6 eventos divididos nos seguintes temas: Setor produtivo; Habitação de Interesse Social; Paisagem e Turismo; Infraestrutura e Planejamento Urbano; Mobilidade e Meio Ambiente; e Entidades Religiosas.	
Website colaborativo: www.minhavitoria.com.br	Disponibilização dos conteúdos dos diagnósticos elaborados na leitura técnica e comunitária (primeiras audiências públicas) para publicização das informações à população e recebimento de manifestações e contribuições.	Coletadas 548 contribuições virtuais, que abordavam temas relativos a uso e ocupação do solo, mobilidade urbana e paisagem.	Abril a maio/2015
Mesa Redonda com os conselheiros do CMPDU	Apresentação dos temas principais discutidos e sua problematização, após a apresentação do quadro analítico do PDU e dos resultados sistematizados dos debates com a sociedade.	Dois encontros em que foram apresentados os resultados preliminares dos debates com a comunidade, diagnóstico técnico e socioeconômico.	04/04 e 17/06/2015
Seminários Temáticos e Mesas Redondas	Capacitação da sociedade civil e aprofundamento das discussões com a população sobre o que foi apontado como eixo estratégico da Política Urbana do município.	Discutidos temas considerados relevantes na leitura comunitária: O processo de revisão do PD e a gestão democrática da cidade; Caracterização da cidade e a construção do PD; A cidade e a paisagem e Estudos para a preservação da paisagem do Centro; Limites de Proteção do Outeiro e Convento da Penha.	28, 29 e 30 /09/2015
1ª rodada de Assembleias territoriais	Apresentação das diretrizes norteadoras do PD definidas a partir da leitura técnica e comunitária, dos parâmetros urbanísticos e novos zoneamentos propostos para cada região. Esclarecimento quanto as próximas etapas do processo de revisão como eleição dos delegados das regionais que participarão da Conferência/Encontro da Cidade.	Realizadas 9 assembleias territoriais, seguindo a Divisão Administrativa do município.	23/11 a 07/12/2015

Etapa 5 – Discussão com o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
Reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho	Leitura da minuta do projeto de Lei do Plano Diretor, debate do conteúdo por artigo, com apresentação de contribuições e destaques que eram votados e aprovados pela plenária.	Realizadas 64 reuniões, na maior parte do período semanais, que contavam com a participação dos membros do conselho, equipe técnica da Prefeitura Municipal e participantes externos dependendo do tema.	07/2016 a 06/2017
Etapa 6 - Final - Encontro da Cidade			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
2ª Rodada de Assembleias territoriais	Apresentação das principais propostas de alteração da lei do plano diretor de forma geral e os aspectos pertinentes a cada regional. Abertura para manifestação da população e realização da eleição dos delegados que participaram como representantes de cada regional na Conferência/Encontro da Cidade.	Realizadas 9 assembleias territoriais, seguindo a Divisão Administrativa do município.	12/2016
Website colaborativo: www.minhavitoria.com.br	Disponibilização da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor para conhecimento da população e dos delegados, anteriormente às discussões na Conferência/Encontro da Cidade.	Propostas 241 emendas à minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor.	07 a 08/2017
Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade	Apresentação, discussão da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor, bem como das contribuições e emendas que foram recebidas no website colaborativo, para votação da minuta antes de ser encaminhada para a Câmara de Vereadores.	A conferência contou com a participação de 153 delegados divididos em poder público, representantes das regiões administrativas e representantes das entidades organizadas, universidades, associações, sindicatos, ONGs, OSCIPs, tendo votado 53 emendas propostas no website colaborativo, consideradas pertinentes. ²⁷	14 e 15/08/2017

Fonte: elaboração própria, com base em: SEDEC (2014); SEDEC (2015a); SEDEC (2015b); SEDEC (2015c); SEDEC (2015d); SEDEC (2016a); SEDEC (2016b); SEDEC (2017).

Aos Seminários Temáticos coube parte significativa da capacitação da sociedade civil sobre temas específicos já identificados, considerados eixos estratégicos para discussão com a população, o que era possível por terem sido abertos à participação de qualquer munícipe (SEDEC, 2015a; SEDEC, 2015c). Foram 3 dias que envolveram os seminários temáticos e

²⁷ Para inclusão das propostas na Conferência Municipal de Política Urbana foi realizada análise prévia do conteúdo pela da equipe técnica do município coordenadora do processo de revisão junto à Procuradoria Jurídica e demais secretarias municipais envolvidas, sendo aglutinadas propostas semelhantes e descartadas outras que continham vício de técnica e legalidade ou que foram apresentadas de forma incompleta.

palestras com abertura de mesas redondas, eventos nos quais foi possível contabilizar a participação de 82 pessoas na manhã do 1º dia (28/09/2015) e 69 na parte da tarde, 112 pessoas na manhã do 2º dia (29/09/2015) e 79 à tarde, e no último dia (30/09/2015) pela manhã o evento foi encerrado com a com a presença de 83 pessoas (VITORIA, 2015c).

Os dois momentos de Mesa Redonda realizados com o CMPDU (abril e junho de 2015) consistiram na apresentação dos resultados preliminares da etapa de debates com a comunidade e discussão de dados preliminares do desenvolvimento imobiliário em abril e, posteriormente, foram apresentados os resultados aprimorados da leitura comunitária e da leitura técnica elaborada nas etapas 2 e 3, contemplando o resultado da abordagem analítica do conteúdo do Plano Diretor vigente e dos diagnósticos socioeconômicos e técnico temático.

A 1ª rodada de Assembleias Territoriais, realizada em final de novembro e início de dezembro de 2015, tinha como objetivo apresentar à população o que o Plano Diretor contemplava, as diretrizes norteadoras da construção da legislação, prestar esclarecimentos sobre conteúdos técnicos e específicos da lei correspondente, como os parâmetros urbanísticos e regras de classificação das atividades, além de apresentação da proposta preliminar do zoneamento urbano a compor a minuta. As diretrizes norteadoras apresentadas foram: promover a redução de desigualdades sociais; melhorar a qualidade ambiental dos bairros; incentivar o uso do transporte público coletivo e do transporte individual não motorizado; garantir condições para o desenvolvimento econômico da cidade; garantir a preservação de espaços ambientalmente protegidos e assegurar a fruição para moradores da cidade; garantir moradia digna e ampliar a regularização fundiária; e dar maior efetividade ao sistema municipal de planejamento e gestão urbana.

Após apresentação do conteúdo, era aberto o período para manifestação dos presentes (SEDEC, 2015e). Avaliando o relatório apresentado pelo Instituto Polis, apreende-se que neste evento a municipalidade realizou uma devolutiva à população ao contemplar nas diretrizes norteadoras do desenvolvimento da lei do Plano Diretor as contribuições e manifestações da população coletadas na etapa de Leitura Comunitária, como também, os diagnósticos e análises produzidos na Leitura Técnica, que configuraram as etapas anteriores do processo de revisão.

Encerrada a Etapa 3, relativa ao processo participativo e leituras técnicas, avançou-se para a elaboração da minuta de projeto de Lei que iria ser encaminhada ao CMPDU para discussão, tendo em vista sua competência de “analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor” (VITÓRIA, 2006, inciso II, artigo 47). Os eventos ocorridos na Etapa 3 eram abertos à participação de todos interessados no assunto, os editais eram publicados com a antecedência exigida na Lei Municipal nº 8.289 de 15 de maio de 2012 (que define regras para realização de audiências públicas), sendo vinte dias para primeira publicação e sete dias para a segunda. No caso das Assembleias Territoriais, apesar de estar previsto no Plano

Diretor o prazo de dez dias, as convocações seguiram o rito previsto para as audiências, relativo à primeira convocação.

Nesse momento, o processo participativo de revisão encerra sua etapa de ampla participação ou participação direta, na qual os eventos eram abertos a todos interessados, moradores ou não do município, usuários e pessoas que trabalhavam em Vitória e também eram convidados a participar dos debates, bem como de representantes de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, assim como das organizações e entidades de classe e profissionais ligados ao planejamento urbano. Assim, em termos de dinâmica participativa, foi dado início à etapa de discussão no âmbito do órgão colegiado, que se organizou em torno dos representantes das diferentes regiões e associações de moradores da cidade, bem como de órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada.

A Etapa 5, de discussão com o CMPDU, será objeto de avaliação mais detalhada. Cabe, no entanto, registrar que foram realizadas 64 reuniões no período de julho de 2016 a junho de 2017. Na primeira reunião realizada em 6 de julho de 2016, foi aprovada pelo Conselho a seguinte dinâmica para análise e votação da minuta: I) projeção em tela de cada artigo da minuta durante cada reunião; II) inscrição do conselheiro, que poderia fazer destaque para o artigo projetado no momento; III) os destaques deveriam ser encaminhados pelos conselheiros à Secretaria-Executiva, via e-mail, por escrito, e na sequência seriam apresentados na reunião subsequente de discussão da minuta, para deliberação; IV) o prazo para encaminhamento dos destaques será até a 2ª feira subsequente à reunião do CMPDU, acompanhados de justificativa. Caso não fossem encaminhados, não seriam apreciados.

Aconteceram 23 reuniões entre julho e dezembro de 2016, semanalmente, e 41 reuniões entre janeiro e junho de 2017. Como esclarecido no capítulo anterior, a composição do CMPDU contemplava 8 (oito) representantes das regiões administrativas do município, eleitos pelos moradores de cada região administrativa em assembleia territorial, outros 8 (oito) representantes do poder público (secretarias municipais, câmara de vereadores e do governo do estado), e, finalmente, 8 (oito) representantes da sociedade civil, ou seja, entidades profissionais do planejamento urbano, empresariais do mercado imobiliário, do comércio e da indústria, e das universidades. Os últimos dois grupos eram indicados pelos órgãos públicos ou entidades que representavam.

No âmbito do Conselho, a discussão da minuta foi aprofundada, e os conselheiros tiveram acesso ao seu conteúdo na íntegra (texto da lei e anexos). Considerando que até então a proposta de lei havia sido discutida publicamente com a apresentação das principais inovações, mudanças e diretrizes, observa-se o peso dessa instância participativa na elaboração da lei do Plano Diretor, e configura-se nesta etapa um momento de partilha de poder entre Executivo municipal e sociedade civil.

Ao encerrar as discussões artigo por artigo, e anexo por anexo, o conselheiro designado para relatar o projeto de lei do Plano Diretor emitia parecer que era apreciado pelos demais conselheiros, votando-se na sequência. Em conformidade com o regimento interno do

CMPDU, poderia ser solicitada vistas ao processo por outro conselheiro que desejasse aprofundar mais o tema. Assim que o parecer do relator fosse votado, era encaminhada ao prefeito a Resolução do CMPDU, recomendando o encaminhamento do conteúdo final da minuta, produzida a partir das discussões nas reuniões do órgão colegiado, para finalmente ser apreciada no Encontro da Cidade.

Antes da finalização das discussões no CMPDU, foi realizada a 2ª rodada de Assembleias Territoriais, em dezembro de 2016, que tinha como objetivo apresentar as principais alterações propostas às diferentes regiões administrativas da cidade (9 RAs), com ênfase nos aspectos atinentes a cada regional e, além disso, ao final da explanação seria aberto período para apresentação de contribuições e eleição dos delegados que iriam representar os moradores no Encontro da Cidade. Ressalte-se que, apesar da minuta ainda seguir em discussão no CMPDU, a equipe técnica do município já tinha produzido o conteúdo final do documento, que poderia ser debatido com a sociedade em paralelo e, neste caso, as contribuições coletadas durante esta rodada que, eventualmente, fossem inseridas na legislação, seriam validadas, ou seja, aprovadas posteriormente pelo CMPDU.

A Etapa 6, do Encontro da Cidade, foi a finalização das discussões públicas do projeto de lei no âmbito das ações patrocinadas pelo Executivo Municipal. Com a formalização e eleição dos delegados, o município disponibilizou a minuta de projeto de lei no website colaborativo para apreciação da população e encaminhamento de solicitação de alterações ou outras contribuições ao projeto de lei. De acordo com o Decreto Municipal nº 16.515/2015, o Encontro da Cidade – destinado à aprovação de proposta de alteração da Lei do Plano Diretor ou outra normativa dele decorrente – seria realizado como evento público sob regime de votação e, para tanto, foram eleitos 273 delegados, sendo 81 representantes do poder público, 81 representantes da sociedade civil (de entidades profissionais do planejamento urbano, empresariais do mercado imobiliário, do comércio e da indústria, e, das universidades) e 81 representantes dos moradores das nove regiões administrativas do município.

De forma semelhante à representatividade do CMPDU, os representantes dos moradores foram eleitos nas Assembleias Territoriais da 2ª rodada de assembleias; os representantes das entidades, universidades e outros foram indicados pelo segmento representado; e os representantes do poder público indicados por ato do Chefe do Executivo após oitiva das entidades da Administração Pública direta e indireta das esferas municipal, estadual e federal, envolvendo as concessionárias de serviço público.

Foram encaminhadas pelo website colaborativo 241 propostas de alteração ou contribuições à minuta de projeto de Lei, que, após avaliação da equipe técnica do município, envolvendo diferentes Secretarias e da procuradoria municipal, foram condensadas em 53 propostas que foram apresentadas, debatidas e votadas na conferência. Segundo previsto no Regimento Encontro da Cidade, os delegados teriam direito a voz e a voto, e os autores de emendas (propostas de alteração da minuta) teriam direito à defesa da proposta e réplica. Dessa

forma, as 53 propostas foram organizadas seguindo a ordem dos artigos da minuta de projeto de lei e apresentadas uma a uma aos delegados presentes no Encontro, os quais conheceriam a defesa do proponente e a explanação do município e, após debatidas, as emendas eram colocadas em votação individualmente.

O Encontro da Cidade pode ser considerada a segunda instância mais impactante no conteúdo da futura legislação urbanística, pois foi aberta uma última oportunidade de se interferir no texto da lei, através do envio de proposta de alteração da minuta pelo website colaborativo, no qual a minuta foi publicizada para consulta pública na íntegra. É importante refletir sobre as possibilidades de maior visibilidade e acesso às informações a partir do uso de mecanismos virtuais e de website, como o praticado nesse processo: tal ferramenta, ao mesmo tempo em que possibilita ampla divulgação, pode ocasionar a exclusão de parcela da população não familiarizada com procedimentos digitais do processo decisório, pois há de se considerar que as pessoas com acesso precário ou sem acesso à internet não seriam incluídas, entretanto, tal hipótese, por si só, seria objeto de um estudo específico.

Conforme a ata do evento, seria apreciado, discutido e votado apenas o conteúdo da minuta de projeto de lei que foi objeto de proposta enviada via website, o restante do conteúdo da minuta de projeto de lei do Plano Diretor seria considerado ratificado na ausência de objeções. Tal medida remete à competência do CMPDU de ‘analisar, propor e aprovar’ alterações no Plano Diretor, considerando que a minuta discutida nesta etapa já tinha sido objeto de ampla discussão no âmbito do Conselho. Nesse sentido, o Encontro da Cidade teve duplo papel: de um lado, ratificar o conteúdo exaustivamente discutido no Conselho e, de outro, coletar contribuições finais que seriam apreciadas, discutidas e votadas, mais uma vez sendo partilhado o poder do processo decisório com a parcela da sociedade civil ali representada.

As informações coletadas e os dados sistematizados demonstram a implantação de diversos mecanismos participativos, tais como: audiências públicas de recorte regional e por segmentos sociais; seminários temáticos; mesas redondas; assembleias territoriais; implantação de um website colaborativo; envolvimento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e realização de Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade). Dessa forma, conclui-se que foram incorporadas as normativas federais (Constituição Federal e Estatuto da Cidade) e respeitadas as recomendações da metodologia preconizada pelo Ministério das Cidades. Ademais, também foram obedecidas as exigências legais estabelecidas no Plano Diretor de Vitória (Lei nº 6.705/2006) quanto ao uso das ferramentas e instrumentos de democratização da gestão urbana, com a incorporação das Assembleias Territoriais, do CMPDU e do Encontro da Cidade.

A partir da leitura técnica e comunitária, a Etapa 3 possibilitou ao município compreender as questões mais relevantes e que mereciam um olhar mais detido em termos de proposição de políticas públicas urbanas. As reuniões territoriais, setoriais, as mesas redondas e os seminários temáticos, as reuniões técnicas entre consultoria e equipe da prefeitura, as

assembleias territoriais, a partir da coleta e sistematização das contribuições oriundas das diferentes localidades e relacionadas a variados setores e temas, todas essas ações trouxeram indicativos importantes que embasariam a definição das diretrizes norteadoras e, conseqüentemente, a elaboração da minuta de projeto de Lei.

Merece um registro especial a inclusão do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) na dinâmica participativa de revisão do Plano Diretor, revestido do papel de Núcleo Gestor, tendo em vista sua competência definida no artigo 47 da Lei Municipal nº 6.705/2006.

Pode-se dizer que CMPDU desempenhou papel fundamental no acompanhamento, discussão, elaboração e aprovação da minuta de projeto de lei do Plano Diretor de Vitória, em função da metodologia que foi definida de leitura dos artigos, apontamento de destaques, propostas de alterações ou contribuições pelos conselheiros, com debate e votação em plenária. A etapa de discussão no CMPDU foi o momento de maior compartilhamento do processo decisório de revisão do Plano Diretor. Participação em bases representativas, é bom que se registre. Ao longo das 64 reuniões realizadas, os conselheiros propuseram várias alterações no projeto de lei inicial formulado pelo Executivo Municipal, juntamente com a consultoria contratada a partir das discussões públicas ocorridas em etapa anterior (Quadro 2), que eram avaliadas, debatidas e votadas, consolidando o projeto de lei que seria enviado para aprovação na Conferência Municipal de Política Urbana/Encontro da Cidade.

Apesar de as discussões públicas possibilitarem à sociedade a apresentação de contribuições – e, no caso do CMPDU, o debate e votação do projeto de lei, como foi possível observar na leitura dos relatórios técnicos e das atas dos eventos públicos –, esta primeira avaliação de análise institucional da estrutura do processo participativo e da forma com que foram absorvidas as ferramentas e instrumentos da legislação federal não permite concluir de forma categórica sobre a efetividade e o alcance do processo participativo na construção de um Plano Diretor realmente orientado pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, direcionando o ordenamento territorial ao bem coletivo, à segurança e bem-estar dos cidadãos, ao equilíbrio ambiental (Brasil, 2001) e à construção de cidades mais justas, igualitárias, sustentáveis e efetivamente democráticas.

A análise da estrutura institucional do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória não autoriza conclusões definitivas sobre sua efetividade na promoção dos efeitos desejados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade para o pleno ordenamento territorial da cidade. No entanto, esses dados indicam que houve uma expressiva difusão de práticas participativas, cuja efetividade e abrangência serão mais bem analisadas por meio de instrumentos como entrevistas e confrontação entre a normativa institucional e o escopo decisório dos instrumentos implantados.

O conteúdo problematizado neste capítulo permite inferir que a adoção de mecanismos participativos no planejamento foi uma realidade em Vitória, uma vez que a legislação

urbana local instituiu essa obrigatoriedade por ocasião da alteração e revisão do Plano Diretor de 1994, que culminou na Lei Municipal nº 6.705/2006. Essa exigência participativa se consumou na realização de discussões públicas, aprovação da proposta pelo Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano e convocação do Encontro da Cidade para consolidação da minuta de lei antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal. Tal constatação representa um avanço no sentido da democratização da gestão da cidade, e a avaliação da efetividade no uso desses mecanismos possibilitará identificar problemas e entender formas de aprimorar a dinâmica participativa do município no cumprimento de seus objetivos.

3.2 Sistematização das manifestações dos eventos públicos

Este subtítulo apresenta a sistematização das manifestações apresentadas nos eventos públicos formuladas por participantes da sociedade civil nas suas mais diversas origens (movimentos populares, entidades de classe, instituições acadêmicas etc.), relacionando-as às diferentes temáticas do planejamento urbano, bem como às regiões administrativas e aos setores da sociedade civil que a propuseram.

Foram analisadas as formulações dos participantes que compuseram a Etapa 3 do Processo de Revisão do Plano Diretor e a 2ª Rodada de Assembleias Territoriais da Etapa 6 (Quadro 2). Embora os Planos Diretores sejam caracterizados como desenho ‘de ratificação’ – na medida em que o público participante apenas sanciona propostas apresentadas pelos atores institucionais (AVRITZER, 2008) –, essas dinâmicas se aproximam do desenho participativo ‘de baixo para cima’, cuja característica distintiva é sua abertura à participação de qualquer cidadão e, portanto, seria mais incisivamente participativa, a exemplo do que ocorreu nas experiências de Orçamento Participativo levadas a cabo por governos locais progressistas (AVRITZER, 2008).

As fontes que subsidiaram a sistematização das contribuições foram os relatórios elaborados pela Consultoria do Instituto Polis, atas e listagem de contribuições produzidas pelo município:

- a) Produto 3.1.i – Relatório de registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas: contempla a sistematização das audiências públicas de Escuta Regional e Escuta de Segmentos;
- b) Produto 3.3.i – Relatório de registro dos seminários temáticos e mesas redondas: contemplando relato dos eventos e das falas dos participantes;
- c) Produto 3.2.iv – Relatório de apresentação dos resultados à Prefeitura e ao CMPDU: corresponde à síntese dos conteúdos produzidos nas escutas públicas, nos diagnósticos temáticos e socioeconômico da cidade;
- d) Produto 6.1 – Relatório de participação na definição da programação e na organização das apresentações: contempla as atas da 1ª Rodada de Assembleias Territoriais e as contribuições dos participantes;

e) Atas da 2ª Rodada de Assembleias Territoriais e listagem de contribuições.

A sistematização das manifestações permitiu avaliar, com base no enfoque teórico-metodológico de Avritzer (2008), em que medida as discussões públicas no âmbito das instituições participativas contribuíram para a formulação do Plano Diretor, ao confrontá-las com a Lei do Plano Diretor Urbano aprovada em 2018.

Para apresentação dos dados agrupou-se os eventos regionais (Audiências Públicas – Escutas Regionais e as Assembleias territoriais), em seguida são apresentados os dados das Audiências Públicas – Escutas de Segmentos e das discussões no âmbito dos Seminários Temáticos e Mesas Redondas.

3.2.1 Audiências Públicas – Escutas Regionais e Assembleias Territoriais

Os primeiros eventos sistematizados foram organizados e inseridos na dinâmica participativa do processo de Revisão do PDU de 2006, segundo os seguintes objetivos:

- Audiências Públicas – Escutas Regionais (março a abril/2015): tratava-se da fase de sensibilização e mobilização da população, momento em que a população era informada quanto ao início do processo de revisão do Plano Diretor, suas etapas, bem como, a realização de oitiva para coletar as impressões da população sobre a cidade, tanto críticas quanto apontamentos de potencialidades. Em todas as audiências foi apresentada a problematização do desenvolvimento urbano e regional do município, apontando como tem sido a expansão da cidade e as possibilidades futuras de crescimento, com destaque para os principais desafios de mobilidade urbana, habitação, desenvolvimento econômico, infraestrutura pública, preservação da paisagem e ocupação urbana.
- 1ª Rodada de Assembleias Territoriais (novembro a dezembro de 2015): nesses eventos regionais a população teve o primeiro contato com a minuta do projeto de Lei, que foi apresentada de forma parcial, abordando as diretrizes que iriam nortear o conteúdo revisto da norma, aspectos relativos aos parâmetros urbanísticos, critérios para implantação de atividades, macrozoneamento e novo zoneamento proposto para cada região administrativa, e por fim esclarecidas as regras para eleição dos delegados de cada regional no Encontro da Cidade, que seria objeto da 2ª Rodada de Assembleias Territoriais. Ao final da apresentação realizada pelo município foi aberto período para manifestação dos presentes.
- 2ª Rodada de Assembleias Territoriais (dezembro de 2016): nesses eventos foram apresentadas as principais alterações propostas para o Plano Diretor Urbano de Vitória, considerando os aspectos pertinentes a cada região administrativa, e as alterações de impacto em toda cidade. Finalizada a apresentação do município foi aberto período para manifestação dos presentes e ao final foi realizada a eleição dos delegados de cada regional para representação no Encontro da Cidade.

Em todos os eventos era apresentada a agenda pública do processo de revisão do Plano Diretor contemplando as etapas realizadas e os próximos passos. As manifestações da população nos eventos públicos abrangiam desde sugestões e falas que discutiam aspectos diretamente relacionados ao Plano Diretor, reclamações sobre serviços e políticas públicas que representavam demandas da população relacionadas à problemas na gestão pública e na operacionalização dos seus serviços, bem como carências de infraestrutura e equipamentos públicos nos bairros. De certo modo, apesar de não se vincularem diretamente aos temas tratados no Plano Diretor, as reclamações remetiam às lacunas existentes na gestão urbana municipal, capazes de dar pistas quanto aos principais problemas enfrentados pelos munícipes, problemas estes resultantes do processo de segregação socioespacial que marcou a formação socioterritorial da cidade, como também, apontar a necessidade de implantação de determinados instrumentos do Estatuto da Cidade no enfrentamento destas questões.

As manifestações foram contabilizadas e relacionadas aos temas de (a) Desenvolvimento econômico (DE); (b) Equipamentos públicos; (c) Gestão Democrática (GD); (d) Gestão e Finanças Públicas (GFP); (e) Habitação (Hab); (f) Integração Metropolitana (IM); (g) Meio Ambiente (MA); (h) Mobilidade (Mob); Paisagem e Cultura (PC); (i) Saneamento (San); e (j) Uso e Ocupação do Solo (UOS), conforme proposto na metodologia adotada pela consultoria e descrita no 'Produto 3.1.i – Relatório de registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas'.

Para se avaliar a representatividade de participantes nos eventos públicos, produziu-se o painel comparativo (Quadro 4) que, primeiramente, indica, em dados percentuais, a população efetivamente residente em cada RA, e em seguida apresenta o quantitativo de participantes em valor absoluto e o percentual relativo ao total de pessoas presentes considerando o conjunto de eventos regionais.

Quadro 4: Participantes por evento

Região Administrativa	População residente por hab. (%)	Participantes Escutas Regionais	Participante por total das Escutas Regionais (%)	Participantes 1ª Rodada de Assembleias	Participante por total da 1ª Rodada de Assembleias (%)	Participantes 2ª Rodada de Assembleias	Participante por total da 2ª Rodada de Assembleias (%)
RA 1	6,15	57	7,11	48	9,04	32	3,24
RA 2	11,05	45	5,61	46	8,66	32	3,24
RA 3	10,70	119	14,84	54	10,17	57	5,78
RA 4	17,05	62	7,73	33	6,21	121	12,26
RA 5	10,73	115	14,34	169	31,83	164	16,62
RA 6	6,37	53	6,61	50	9,42	218	22,09
RA 7	10,58	71	8,85	38	7,16	141	14,29
RA 8	12,27	70	8,73	46	8,66	184	18,64
RA 9	15,10	210	26,18	47	8,85	38	3,85
Total		802	100,00	531	100,00	987	100,00

Fonte: elaboração própria (2022), com base em: SEDEC (2015a); SEDEC (2015e); atas e listas de presença da 2ª Rodada de Assembleias Territoriais.

Na rodada de Escutas Regionais destaca-se a participação das RAs 3, 5 e 9, cuja representatividade esteve acima do percentual que cada uma corresponde à população de Vitória, indicando boa representatividade dos bairros. Nas rodadas de assembleias territoriais, a RA 5 demonstra uma grande participação na 1ª rodada, o equivalente a 3 vezes sua representatividade municipal, e mantém o padrão inicial na 2ª. Como será possível observar pela sistematização das manifestações que serão apresentadas mais adiante, a regional apresenta alto grau de maturidade quanto aos temas de revisão do PDU, apresentando pautas pertinentes ao projeto de Lei, tendo sido observadas muitas manifestações relacionadas ao Uso e Ocupação do Solo, mobilidade urbana, meio ambiente e paisagem e cultura.

Nas rodadas de assembleias territoriais, as RAs 3 e 9 apresentam uma queda quanto ao número de participantes, com percentual bem abaixo de sua representatividade no município. A RA 6, que na primeira rodada teve participação equivalente à sua representatividade, nas demais experimenta um crescimento, sendo a regional com maior número de participantes na 2ª rodada de assembleias territoriais. A maior queda de participação foi sentida na RA 9, que contou com 210 participantes nas Escutas Regionais, 47 e 38, nas 1ª e 2ª rodadas de assembleia, respectivamente, sendo considerável também a queda de participação na RA3.

Nas audiências públicas de Escutas Regionais, que objetivava a sensibilização e capacitação, observou-se alto grau de participação das regionais (RAs 3, 5 e 9) onde se concentra a população de renda média e alta, que apresenta maior apropriação dos temas relativos ao planejamento urbano, como será demonstrado a seguir, e menor grau das regionais (RAs 2, 4, 6 e 7), onde residem a população de baixa e renda, cujas manifestações mais significativas foram relativas à implantação de equipamentos públicos, melhorias na infraestrutura urbana e maiores investimentos na região, sendo observado o aproveitamento deste momento de escuta para expor as demandas cotidianas da região (0).

Na 1ª Rodada de Assembleias Territoriais, momento em que a proposta de projeto de Lei foi apresentada parcialmente, o número de participantes na maior parte das RAs reduziu-se, com exceção da RA 2, cujo quantitativo praticamente se manteve, e da RA 5, onde o número de presentes ampliou. De forma geral, a contabilização do quantitativo de participantes demonstra alto grau de interesse na revisão do PDU da população da RA 5, e isso se deve ao fato desta regional configurar-se como centro dinâmico do município, apresentando alta concentração de atividades comerciais e de serviço de abrangência municipal e regional, a exemplo do principal Shopping Center do município; forte presença de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, tais como: secretarias do governo municipal, sede de tribunais regionais, sede de órgãos de segurança pública (bombeiros), secretarias do governo do estado, dentre outros, principalmente no bairro Enseada do Suá e Praia do Canto.

Além disso, a RA 5 é um dos principais acessos da cidade, interligando Vitória com o município de Vila Velha através da 3ª ponte, o que confere à região alto grau de impacto sobre o sistema viário, devido ao volume de veículos que circulam diariamente nos picos da manhã e da tarde, justificando grande preocupação da população com as questões afetas à mobilidade e uso e ocupação do solo (0). Em ambos os temas, a população demonstra preocupação com o modelo de ocupação que pode intensificar os problemas de circulação viária, bem como cobrava soluções de planejamento para contornar a situação atual de retenções e engarrafamentos.

Quadro 5: Manifestações por tema – Eventos Regionais

Sistematização das contribuições por tema - Eventos Regionais													
Regiões Administrativas	DE	EP	GD	GFP	Hab.	IM	MA	Mob.	PC	San.	UOS	Total	%
Audiências Públicas - Escutas regionais													
RA 1	6	3	2	4	4	2	2	11	9	0	5	48	7,03
RA 2	0	13	2	6	1	0	2	12	3	7	11	57	8,35
RA 3	0	11	4	1	4	1	2	18	1	1	19	62	9,08
RA 4	1	13	3	11	6	0	6	24	1	5	8	78	11,42
RA 5	5	4	3	10	0	1	11	44	10	2	39	129	18,89
RA 6	9	5	6	10	0	1	3	22	4	5	15	80	11,71
RA 7	4	8	5	4	4	0	2	18	1	2	8	56	8,20
RA 8	1	6	6	2	0	1	6	10	2	2	13	49	7,17
RA 9	1	8	4	22	1	3	12	29	3	2	39	124	18,16
Total	27	71	35	70	20	9	46	188	34	26	157	683	100,00
%	3,95	10,40	5,12	10,25	2,93	1,32	6,73	27,53	4,98	3,81	22,99		
1ª Rodada das Assembleias Territoriais													
RA 1	2	1	4	0	2	0	0	0	4	2	6	21	10,45
RA 2	0	5	2	2	0	0	0	3	0	2	7	21	10,45
RA 3	0	1	0	2	0	0	2	1	0	1	11	18	8,96
RA 4	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	5	8	3,98
RA 5	0	1	3	1	0	0	1	9	0	0	27	42	20,90
RA 6	0	1	1	1	0	0	2	4	2	0	9	20	9,95
RA 7	0	4	0	1	4	0	2	7	0	0	6	24	11,94
RA 8	0	3	1	1	0	1	3	5	0	4	8	26	12,94
RA 9	1	1	1	2	0	0	0	2	1	0	13	21	10,45
Total	3	18	12	10	7	1	10	32	7	9	92	201	100,00
%	1,49	8,96	5,97	4,98	3,48	0,50	4,98	15,92	3,48	4,48	45,77		
2ª Rodada das Assembleias Territoriais													
RA 1	2	0	2	4	1	0	0	3	1	0	2	15	10,00
RA 2	0	3	0	7	0	0	0	1	0	1	7	19	12,67
RA 3	0	1	3	2	1	0	0	4	0	0	8	19	12,67
RA 4	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4	7	4,67
RA 5	0	0	6	0	0	0	0	5	1	0	20	32	21,33
RA 6	7	1	4	4	1	0	3	3	0	0	2	25	16,67
RA 7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
RA 8	0	0	1	1	0	0	1	2	0	0	8	13	8,67
RA 9	1	1	5	0	0	0	0	2	0	1	10	20	13,33
Total	10	6	24	18	3	0	4	20	2	2	61	150	100,00
%	6,67	4,00	16,00	12,00	2,00	0,00	2,67	13,33	1,33	1,33	40,67		

Fonte: elaboração própria (2022), com base em: SEDEC (2015a); SEDEC (2015e); atas e listas de presença da 2ª Rodada de Assembleias Territoriais.

Nas duas primeiras rodadas de eventos públicos, a RA 1 manteve uma constância na participação, cujo percentual de participantes era superior à sua representatividade. Na última rodada, nota-se uma queda significativa de participação, o que pode ser justificado pelo fato dessa regional representar 6,15% da população do município e contar com apenas 5 delegados, conforme definido no artigo 9º do Decreto Municipal nº 16.515/2015.

Conforme esse decreto, a distribuição das vagas de delegados das 9 regiões administrativa seria proporcional a população representada por cada regional, de modo que a RA 1 e RA 6 teriam 5 delegados cada; RA 2, RA3 e RA5 teriam 9 cada; RA 4, que representa 17,05% da população do município contaria com 14 vagas de delegados; RA 7 com 8 vagas; RA 8 com 10 vagas e RA 9 com 12 vagas. Nota-se que, à exceção da RA 9, as demais regiões administrativas com maior quantitativo de vagas apresentaram alto grau de participação na 2ª Rodada de Assembleias Territoriais, o que pode ser um indicativo do grande interesse da população em representar a sua comunidade na etapa decisiva do Encontro da Cidade. Os temas mais debatidos nestas regiões administrativas foram Uso e Ocupação do Solo e Mobilidade, seguido de Gestão Democrática.

As RAs 4, 6, 7 e 8 apresentaram um aumento significativo no número de participantes, comparando o quantitativo percebido nas Escutas Regionais e na 2ª Rodada de Assembleias Territoriais: na maior parte dos casos o número de participantes duplicou, e na RA 6 quadruplicou. Pode-se inferir que esse comportamento se deve ao conteúdo discutido nesta última rodada de eventos, tendo em vista terem sido apresentadas à população as principais alterações propostas no projeto de Lei do PD com destaque às particularidades de cada regional, além de corroborar o indicativo de alto interesse da população na eleição dos delegados que iriam representá-la no Encontro da Cidade, que se configurava como etapa final do processo de revisão do PD, que permitiria aos participantes realmente interferir no processo decisório através do voto.

Fato curioso foi observado em relação à RA 7, que praticamente dobrou o número de participantes presentes, comparando os dados das Escutas Regionais com a 2ª Rodada de Assembleia Territorial, sendo contabilizados 71 participantes no primeiro evento e 141 no segundo. Esse crescimento nos eventos públicos revela grande interesse da população na definição de seus representantes. Além dessa ampliação no número de participantes, a falta de manifestações na 2ª Rodada de Assembleias Territoriais está relacionada às mudanças de condução, pois, conforme registro da Ata, sua dinâmica foi alterada, passando da apresentação realizada pelo município diretamente para o momento de votação. Ressalta-se que a RA 7 foi a única regional que renunciou ao direito de se manifestar, sendo demonstrado que após as eleições dos delegados os presentes não se inscreveram para falas, tendo sido encerrada a assembleia.

Semelhante a esse desenho de instância participativa, denominada 'de baixo para cima', o município de Vitória, conforme demonstrado no Capítulo 3, já acumulava experiência de promover definições orçamentárias com participação da população, através do Orçamento

Participativo (OP) iniciado na gestão do prefeito petista Vitor Buaiz (1989-1992) e, com algumas reformulações e interrupções, de forma mais consistente também no período de governo de outro prefeito petista, João Coser (2005-2012). O OP foi substituído por prática consultiva adotada através do “gabinete itinerante”, entre 2013 e 2020, no governo do prefeito Luciano Rezende (PPS/Cidadania). Nesses espaços, a população era ouvida, sendo discutidas e votadas propostas de intervenção sobre o território de cada regional que comporiam o orçamento municipal. Portanto, quando foi implantado o processo de revisão do Plano Diretor, já existia uma experiência participativa patrocinada institucionalmente por governos municipais de diferentes identidades partidárias.

Esse processo experimentado pela população resultou em aspectos positivos em termos de conquistas para as comunidades, tanto em relação à execução de obras ou ampliação da oferta de serviços públicos, quanto no maior envolvimento da comunidade que se beneficiava da valorização do seu espaço de moradia e da possibilidade de contribuir na definição de soluções adequadas para os problemas de sua regional (PASTE, 2018). Apesar disso, com o passar do tempo, algumas ações definidas nas reuniões do OP não foram realizadas, conforme apontado nas manifestações coletadas nos eventos públicos:

Reclamação de participação no Orçamento Participativo e que muito do que foi discutido lá não foi concretizado. Questiona o quanto do que será discutido no PDU será de fato realizado? (manifestação Vitor Borges, morador da RA 3 – SEDEC, 2015a, p. 61).

Apontados desafios da comunidade Santos Dumont. Não quer que o PDU seja como é o gabinete itinerante onde promessas são feitas, mas não são cumpridas (manifestação Sérgio Grande, morador da RA 4 – SEDEC, 2015a, p. 80).

Falta respeito aos planos e orçamentos anteriores. Falta Fiscalização. Falta olhar do poder público (manifestação Tião, morador da RA 7 – SEDEC, 2015a, p. 192).

"Escrituras" (regularização fundiária) foram aprovadas em orçamento participativo, mas não concluídos até o momento (manifestação Alcione de Jesus, moradora da RA 7 – SEDEC, 2015a, p. 193).

Pede-se a conclusão de 4 obras do orçamento participativo para a região Administrativa 7 (manifestação Lindiomar, morador da RA 7 – SEDEC, 2015a, p. 194).

O desinteresse dos participantes desta regional em se manifestar, de certa forma, pode ser reflexo da descontinuidade e da regressão dos processos de participação experimentadas após 2013, levando à baixa credibilidade na absorção das manifestações que porventura viessem a ser registradas. Assim, as lideranças entrevistadas indicaram que administração em questão [do prefeito Luciano Rezende] “vem desestruturando tanto o processo de discussão do orçamento municipal quanto o projeto Terra” (PASTE, 2018, p. 159).

Na RA 4, o sentimento de abandono da região pelo poder público é demonstrado nas falas. Na audiência pública de Escuta Regional, foram contabilizadas 42 reclamações (SEDEC, 2015a), que apontaram desde demandas por mais equipamentos públicos, melhorias na

infraestrutura das áreas, bem como necessidade de investimento na região, relacionadas aos temas EP, GFP e San. (Quadro 5).

Ao longo dos eventos, a RA 4 reduziu o número de 78 manifestações – das quais apenas 36 eram contribuições que contemplavam alto volume de reclamações – para 8 e 7, na 1ª e 2ª Assembleia Territorial, respectivamente. A título de exemplo, veja-se um desses registros:

A cidade (e a prefeitura) precisa olhar também para o Bairro Santa Marta. Há uma praça com areia contaminada - crianças com micose por conta desta areia. Problemas de manutenção e fiscalização dos equipamentos públicos (especialmente os de telefonia) (manifestação Ernoci Nascimento, morador RA 4 – SEDEC, 2015a, p. 79).

Vitoria teve uma formação desordenada, como vamos delimitar para o futuro? (manifestação Isaias, morador da RA 4 – SEDEC, 2015e, p. 49).

Os altos do morro: as intervenções precisam ser mais planejadas nesses locais. O Projeto Terra tem intervenções que oferecem dignidade para a vida das pessoas, mas precisa de mais planejamento (e coragem) para melhorar o sistema viário desses locais e principalmente o acesso aos morros. É preciso superar essa "cultura" de duas cidades. Nos morros a qualidade das obras é baixo, os pontos de ônibus não têm cobertura. A justificativa é sempre de que não há espaço. O acesso aos morros diminui os conflitos, é preciso interligá-los e adotar a mesma qualidade de obras do restante na cidade. As áreas de risco são transformadas em áreas verdes sem uso e acabam se tornando áreas de acúmulo de lixo, além de tirar a população das áreas de risco, é importante pensar quais usos podem ser dados a essas áreas (manifestação Cosme Santos de Jesus, morador da RA 4 – SEDEC, 2015a, p. 83).

A Região Administrativa 4 é muito esquecida por várias gestões. O empresariado também esquece, não faz os investimentos. O poder público não oferece equipamentos necessários (...) (manifestação do Vereador Davi Esmael na Escuta Regional da RA 4 – SEDEC, 2015a, p. 79).

Enquanto houver duas cidades desiguais, persistirá o problema de segurança em toda a cidade. O PDU será resultado das reflexões que serão feitas nesses eventos participativos e associados a um olhar técnico (manifestação do Vereador Luiz Emanuel na Escuta Regional da RA 4 – SEDEC, 2015a, 80).

Nas Escutas Regionais, os temas Equipamentos Públicos (EP) e Gestão e Finanças Públicas (GFP) receberam 11,40% e 10,64% das atenções, respectivamente. As falas, conforme demonstrado acima, eram constantemente relacionadas a reclamações por ausência de equipamentos públicos, demanda por áreas de lazer e melhorias nos equipamentos existentes, bem como solicitação de investimentos na região, indicando, de forma geral, situações de precariedade, também significativos nas RAs 2 e 3, as quais, juntamente com as RAs 4 e 7, são regiões da cidade ocupadas por população de baixa renda, com presença de moradores de bairros oriundos de ocupação espontânea em morros, mangues e aterros, caracterizadas por limitações no sistema viário e oferta de áreas públicas. Nestas regionais, os temas diretamente relacionados ao Plano Diretor, com exceção do tema da mobilidade, obtiveram menos manifestações, sendo observada maior necessidade de esclarecimento da

população quanto ao papel do Plano Diretor Urbano para o município, sendo frequente e natural em fóruns participativos a ocorrência de tais apontamentos (SEDEC, 2015a).

Com base nos dados do Quadro 5, nota-se que os temas mais apontados pelos presentes nas três etapas de discussões regionais foram: Uso e Ocupação do Solo (UOS) com 22,99% nas Escutas Regionais, 45,77% na 1ª Rodada de Assembleia Territorial e 40,67% na 2ª Rodada de Assembleia Territorial; e Mobilidade (Mob), representando 27,53% nas Escutas Regionais, 15,92% na 1ª Rodada de Assembleia Territorial e 13,33% na 2ª Rodada de Assembleia Territorial. Esses temas foram apontados na maioria das regionais, sendo o tema da mobilidade presente na fala dos moradores de forma recorrente em toda cidade.

As manifestações relacionadas à mobilidade pontuavam questões relativas ao esgotamento do sistema viário da cidade, vinculando com a necessidade de melhor relacionar o adensamento promovido pelo uso do solo à capacidade de suporte das vias; a necessidade de conectividade interbairros, manifestações nesse sentido foram mais presentes nas RAs 4 e 7; melhoria no transporte público e possibilidade de oferta de linhas nos morros; melhorias estruturais em calçadas, escadarias e vias, indicadas, principalmente, nas regiões de morro e bairros oriundos de processo de ocupação espontânea (RAs 1, 2, 4 e 7); necessidade de discussão da proposta do BRT; transporte aquaviário (RAs 1 e 4).

Na RA 5 – regional em que o tema recebeu maior número de contribuições, além das questões relativas aos constantes congestionamentos – foram cobradas soluções para os pontos mais críticos, acesso à terceira ponte, acesso ao bairro Ilha do Boi e entorno do Shopping Vitória. A região avançou em sugestões relativas à mobilidade ativa como implantação de ciclovias; ampliação de espaços para pedestres e ciclistas, construção de bicicletários, inclusão de exigência de implantação de paraciclos nos recuos frontais das edificações comerciais; e demandas por maior humanização do trânsito com implantação de zonas de *traffic calming*.

Em relação ao uso do solo, as manifestações foram as mais variadas, sempre pautadas pelo adensamento, devendo este ser compatibilizado à infraestrutura; verticalização dos bairros, com manifestações contrárias e outras favoráveis; aplicação dos parâmetros urbanísticos, visando ao aproveitamento do solo e melhoria na ambiência urbana; manutenção dos parâmetros existentes em alguns bairros; distribuição de atividades por porte compatíveis com a ocupação do entorno e com a infraestrutura; melhor distribuição dos usos nas cidades priorizando a ocupação mista dos bairros; parâmetros compatíveis com a realidade das edificações e modelo de ocupação dos morros e bairros oriundo de ocupação espontânea, permitindo regularização das edificações; parâmetros que permitam a proteção das visuais dos elementos de interesse de preservação quanto a paisagem urbana (afloramentos rochosos, baía, patrimônio). Apesar de pontuais, algumas falas relacionadas ao tema UOS, destacaram a importância da regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade presentes no PD:

O Plano Diretor vigente é posterior ao Estatuto da Cidade e já adotou as políticas públicas reguladas pelo Estatuto. O Plano Diretor devia rever os instrumentos que estão na lei vigente no sentido de verificar se eles estão cumprindo a sua função de garantir a função social da propriedade (manifestação Vinicius, morador da RA3 – SEDEC, 2015a, p. 65).

(...) necessidade de tratar instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor não regulamentados. Vários conflitos que se resolveriam. Várias questões de zoneamento, outorga. Regulamentação de instrumentos, possibilidades de resolver problemas urbanos (manifestação Vereador Fabrício Gandini na audiência pública de Escuta Regional da RA 8 – SEDEC, 2015a, p. 209).

Implementação do IPTU progressivo no Município (morador da RA 1 não identificado – SEDEC, 2015a, p. 35).

IPTU progressivo no tempo (não sabe se foi regulamentado). Fomentar o uso de prédios vazios (Douglas Jacob, morador da RA 8).

Complementando o tema UOS, as manifestações relativas à Paisagem e Cultura – presente principalmente nas manifestações das RAs 1 e 5 – tratavam especificamente da proteção da paisagem dos elementos naturais e construídos, marcos da paisagem urbana e de interesse de preservação. As manifestações iam desde a necessidade de implantação de fiação subterrânea para melhor visualização desses elementos, tratamento das fachadas dos imóveis históricos, preservação do patrimônio histórico; recuperação do centro histórico, tombamento de imóveis históricos e também se referiam ao controle de parâmetros para ocupação no entorno dos elementos e marcos visuais da paisagem e bens tombados. Como será demonstrado adiante, a política de preservação dos elementos e marcos visuais da paisagem foi contemplada na minuta de projeto de Lei, sendo imposto rigoroso regramento, tanto na região central, quanto no entorno dos afloramentos rochosos presentes, principalmente, na RA 5, configurando-se como objeto de disputa nas outras etapas de discussão pública. Abaixo seguem algumas manifestações a esse respeito:

Centro tem patrimônio arquitetônico e histórico, que demandam regras particulares para a região central (considerando os edifícios históricos e oferta de transporte público) (manifestação do Vereador Sérgio Magalhães na audiência pública de Escuta Regional da RA 1 – SEDEC, 2015a, p. 35).

Necessidade de preservar a história, sobretudo resgatar o Cais do Hidroavião, Espaço Cultural “Carmélia” e a Ponte Seca (manifestação Raimundo, morador da RA 2 – SEDEC, 2015a, p. 47).

Prédios ociosos no centro de Vitória e necessidade de revitalizar o centro (Praça Costa Pereira, Mercado da Vila Rubim) (manifestação de Gilson Antunes, morador da RA 2 – SEDEC, 2015a, p. 49).

Evitar adensamento e restringir o gabarito dos edifícios, especialmente onde houver interesse paisagístico. Garantir a visibilidade de elementos importantes da paisagem (manifestação de Maria das Dores Perim Gomy, integrante do GT Paisagem Capixaba – SEDEC, 2015a, 121).

(...) o Plano de Paisagem para o Centro deve ser incluído no Plano Diretor (manifestação Isabella Batalha Muniz, moradora da RA 5 – SEDEC, 2015a, p. 125).

O tema Habitação (Hab) foi pouco apontado em todas as rodadas de discussões territoriais, sendo coincidente sua ocorrência nas regionais que contam com a presença mais contundente da política habitacional municipal, onde se observa a delimitação das Poligonais do Projeto Terra Mais Igual, RA 1, 2, 3, 4, 6 e 7. Na RA 1 do Centro, o tema foi pautado pela leitura positiva e negativa do Projeto Morar no Centro, com destaque para sugestões de aproveitamento de imóveis subutilizados para a implantação de Habitação de Interesse Social (HIS). Nas demais regionais as manifestações abordaram a necessidade de regularização fundiária dos assentamentos precários, solicitação de construção de moradias e apontaram dificuldades na regularização das moradias.

O tema DE (desenvolvimento econômico) foi mais recorrente nas RAs 1 e 6. As manifestações da RA 1 guardavam relação com demandas por revitalização dos galpões do porto para fins turísticos; fomento do turismo no município; uso dos imóveis para temporada e hospedagem; dinamismo de ruas de pedestres para atividades gastronômicas e turísticas; projetos culturais como vetor de desenvolvimento econômico; recepção de turistas e exploração do turismo no Centro Histórico. Em relação à RA 6, a maior parte das manifestações relativas ao tema DE estavam relacionadas à implantação e funcionamento do Parque Tecnológico, cuja localização e ocupação, de acordo com o Zoneamento Urbanístico desde o PDU de 1994, era prevista para uma parcela de área recentemente parcelada no bairro Goiabeiras.

Alguns moradores apresentaram receio quanto aos impactos da implantação do Parque Tecnológico no local devido aos impactos no sistema viário, e outros tinham receio quanto à segregação socioespacial que poderia ser produzida pelo equipamento, por tratar-se de um tipo de atividade que exige formação profissional especializada. Outro grupo defendia a proposta do parque Tecnológico, pois haveria um grande dinamismo no uso da área:

A implantação de um centro tecnológico cria um ambiente de desenvolvimento de tecnologias, onde deverão se implantar tanto empresas de ponta, chamarizes de investimentos, como as startups, quanto as atividades de apoio. Na proposta de revisão do plano diretor, tema em tela, estão previstas uma lista de atividades de apoio como padarias, restaurantes, salões de beleza, escritórios de advocacia e arquitetura, papelarias, dentre outras (Michele Prado, coordenadora de Normas Urbanísticas da SEDEC, 2ª Assembleia Territorial da RA 6 - SEDEC, 2016b).

O parque tecnológico é uma coisa boa, não só pra comunidade, mas também para a cidade de Vitória. (...) Fala que o Espírito Santo tem mais de 700 empresas de tecnologia, onde estão empregadas cerca de treze mil pessoas. São jovens talentosos da região e não estrangeiros. Fala que o parque tecnológico pode ajudar a transformar a nossa cidade, trazendo benefício para todos (Luciano Haizer, empresário da área de tecnologia da informação/professor doutor em engenharia, 2ª Assembleia Territorial da RA 6 - SEDEC, 2016b).

Ainda na RA 6, outras manifestações pontuaram a importância como atrativo turístico do Galpão das Paneleiras, implantado no bairro de Goiabeiras Velha, fundado em 1987, como espaço destinado à produção das painéis de barro, ofício identificado pelo IPHAN como

Patrimônio Imaterial, sendo sugerida implantação de polo gastronômico integrado a projeto de urbanização turística da orla no entorno do manguezal, aliado ao fomento deste marco da cultura capixaba.

O tema Gestão Democrática foi relacionado a 35 manifestações nas Escutas Regionais, 12 na 1ª Rodada de Assembleias Territoriais e 16 na 2ª Rodada de Assembleias. As manifestações pautaram questões relacionadas à forma de veiculação e convocação do eventos públicos, sendo sugerida a utilização de carro de som passando pelos bairros e distribuição de cartazes nas atividades comerciais; solicitação de disponibilidade da minuta para avaliação; publicização do conteúdo (apresentação) que será discutido no evento com antecedência para contato prévio da população; melhor divulgação dos eventos junto às lideranças locais; críticas à pouca participação de comerciantes, prestadores de serviços e trabalhadores que circulam pelos bairros, bem como dos vereadores; alteração no formato das audiências; crítica à linguagem técnica utilizada pelo município nas apresentações; e necessidade de exercício de planejamento mais próximo ao morador, como também à pactuação das intervenções públicas junto à comunidade, principalmente nas áreas mais carentes da cidade.

Foram identificadas falas contrárias, como reclamação quanto à falta de diálogo entre Prefeitura e população na RA 1, e avaliação positiva do espaço de diálogo produzido no evento possibilitando amadurecimento das ideias entre as associações na RA5.

A leitura das manifestações, aqui apresentadas de forma bastante resumida, possibilitou inferir algumas impressões:

- Os temas Mobilidade e Uso e Ocupação do Solo se consolidaram como as principais temáticas dos eventos sistematizados. Em relação à mobilidade, o ponto crucial são proposições que promovam a melhoria no sistema viário da cidade, tratando situações de congestionamento diário; implantação de outro modelo de transporte coletivo, como o BRT ou aquaviário; cobrados incentivos e infraestrutura para modo de transporte não motorizado; interligação entre os bairros, principalmente nas regionais com maior limitação de infraestrutura viária, reduzindo deslocamentos e melhor integração. Alguns itens dessa agenda são de abrangência metropolitana, tais como o BRT e o Aquaviário, pois permitem melhor integração entre os municípios da RMGV; e outros são municipais, como as melhorias nas ligações entre os bairros e a estrutura para os modos de transporte não motorizados a pé e bicicleta.
 - Em relação ao uso do solo, foi demonstrada grande preocupação quanto à verticalização no interior dos bairros, manifestada, principalmente, nas RAs 3, 5 e 8, com indicação de possibilidade de verticalização nas vias arteriais em manifestações da RA 5; também foram indicados pedidos de manutenção dos parâmetros da legislação de 2006, principalmente nos bairros estritamente residenciais (Mata da Praia, Ilha do Boi e Ilha do Frade); algumas regionais apontam preocupações quanto
-

ao porte das atividades residenciais, enquanto, por outro lado há solicitações de maior permissividade de atividades comerciais e/ou serviços; melhoria nos parâmetros urbanísticos para promover ventilação; necessidade de parâmetros compatíveis com a realidade construtiva dos bairros de ocupação espontânea; dentre outros. Tais manifestações devem ser avaliadas em conjunto e constituem um grande desafio para o município na construção de uma legislação que seja pautada na integração da política de planejamento urbano com as demais políticas setoriais, dentre elas a política de mobilidade.

- Apesar de Vitória ser o centro da RMGV, foram poucas manifestações relacionadas à Integração metropolitana, mesmo que grande parte dos problemas do município, como os relativos à mobilidade, seja resultado de sua posição geográfica como polo atrativo da RMGV;
 - É inevitável que em debates públicos relativos à legislação urbana temas relacionados às demandas imediatas da população tenham destaque, tais como, implantação de equipamentos públicos, melhoria no funcionamento de escolas, unidades de saúde, parques com contratação de mais servidores, investimentos em infraestrutura e melhoria das precariedades urbanas, pois a população tem o anseio de manifestar e expor suas demandas, tendo em vista a real possibilidade de ser ouvida pela administração pública. Apesar de não serem temas diretamente afetos à elaboração da lei, essas 'reclamações' demonstram a necessidade de aprimorar a legislação municipal no sentido de fazer cumprir a função social da cidade, com melhorias substanciais para o cotidiano dos cidadãos a partir da efetiva aplicação de determinados instrumentos do Estatuto da Cidade, capazes de gerar recursos e redistribuí-los às áreas mais carentes, como a OODC, ou promover HIS e o cumprimento da função social da cidade através do PEUC, fazendo com que o PD deixe de servir apenas como promotor da ocupação desejada pelo mercado imobiliário;
 - Falta capacitação técnica e familiaridade com a gramática da normativa urbanística aos atores sociais, principalmente aos moradores dos bairros de baixa renda, que os ajude a relacionar sua vivência cotidiana com as possibilidades de aplicação dos instrumentos da Política Urbana no desenvolvimento de cidades mais justas, equânimes, sustentáveis e democráticas. A capacitação possibilitaria melhor posicionamento desses atores nos espaços de participação e nos processos decisórios junto ao poder público municipal; não obstante essa limitação, a percepção dos moradores sobre seus problemas é clara quanto às suas carências e vulnerabilidades (transportes públicos, habitação social, equipamentos sociais etc.);
 - Apesar da promoção dos espaços de discussão pública, a linguagem técnica utilizada nas apresentações e a falta de disponibilização de informações mais acessíveis à população sobre o conteúdo em debate dificultaram a assimilação dos reais resultados da proposta de lei pela população.
-

3.2.2 Audiências Públicas – Escutas de Segmentos

As Audiências Públicas de Escuta de segmentos sociais tiveram como objetivo informar os representantes de entidades, organizações, associações, instituições, sindicatos e conselhos de classe sobre o processo participativo de revisão do Plano Diretor, as etapas do processo, com destaque para os eventos de participação que seriam realizados com o intuito de coletar a manifestação da população em geral, bem como, ao fim das audiências, realização de oitiva com os participantes para apreender suas impressões sobre a cidade, sistematizando os apontamentos críticos e negativos, como também os positivos ou potencialidades.

De forma semelhante às Escutas Regionais, em todas as Escutas de Segmento foi apresentada a problematização do desenvolvimento urbano e regional do município, apontando os padrões de crescimento da cidade e as possibilidades futuras de expansão urbana, com destaque para os principais desafios de mobilidade urbana, de habitação, de desenvolvimento econômico, de infraestrutura pública, de preservação da paisagem e da ocupação urbana.

A audiência que contou com o maior número de presentes foi a de Mobilidade, seguida do evento com o Setor Produtivo. Os temas que receberam maior quantitativo de contribuições foram os relacionados ao UOS e Mobilidade, sendo, estes os assuntos com maior transversalidade nas audiências (Quadro 6).

Quadro 6: Contribuições das Audiências Públicas – Escutas de Segmentos

Temas	Incidência dos Temas por Setor					
	Produtivo	Moradia	Paisagem e Turismo	Infraestrutura e Planejamento Urbano	Mobilidade	Instituições Religiosas
Desenvolvimento econômico	1	0	2	0	0	0
Equipamentos públicos	0	0	0	0	1	0
Gestão democrática	4	0	1	6	1	0
Gestão e finanças públicas	1	0	3	3	0	0
Habitação	0	2	1	0	0	0
Integração metropolitana	0	0	0	0	0	0
Meio ambiente	1	0	3	0	4	0
Mobilidade	3	0	1	1	5	0
Paisagem e cultura	0	0	3	1	0	0
Saneamento	0	0	2	0	0	0
Uso e ocupação do solo	17	0	12	4	1	12
Total de contribuições	27	2	28	16	12	12
Participantes presenciais	26	9	21	20	29	16

Fonte: elaboração própria (2022), com base em: SEDEC (2015a).

A Escuta de Segmento da Moradia foi a que contou com o menor número de participantes e quantitativo de contribuições, repetindo-se o baixo interesse quanto ao tema identificado nas Escutas Regionais.

Os setores que se fizeram presente nos eventos foram principalmente os ligados ao mercado imobiliário da cidade, cicloativistas, movimentos ambientalistas e grupos ligados ao tema de proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural. Os representantes do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/ES), do Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON/ES) e de órgãos do poder público estiveram presentes em mais de um evento, sendo identificada a ausência de representantes de alguns órgãos corporativos de exercício profissional vinculados ao planejamento urbano, tais como do Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU/ES) e do Sindicato dos Arquitetos do ES (SEDEC, 2015a).

Na audiência conduzida junto ao setor produtivo, o tema predominante foi o de UOS, e as manifestações enfatizaram a necessidade de melhorar a qualificação no debate da verticalização dos bairros, os quais seriam equivocadamente avaliados por não considerar outros índices relativos aos modelos verticais, tais como afastamentos laterais e de fundos, taxa de ocupação e coeficientes de aproveitamento, que são determinantes no modelo de ocupação, sendo apontado que modelos horizontais ou menos verticalizados, mas com alta taxa de ocupação poderiam produzir o mesmo adensamento ou maior do que modelos verticais.

Outras manifestações do segmento diziam respeito à manutenção do critério de não computar áreas de varanda e de estacionamento no CA; à rediscussão do enquadramento de empreendimento para exigência de EIV; ao estabelecimento de parâmetros urbanísticos que possibilitassem viabilidade econômica dos empreendimentos; à definição de parâmetros para as Zonas de Equipamentos Especiais, que na lei em revisão não possuíam parâmetros de uso e ocupação; à definição de parâmetros urbanísticos a partir de critérios de densidade demográfica; à adoção de diretrizes de desenvolvimento sustentável para o planejamento urbano; à discussão dos parâmetros de ocupação do entorno dos afloramentos rochosos com base em debate técnico; e, ainda, à adoção do uso misto como possibilidade de melhorias na mobilidade, com instalação de usos cotidianos no interior dos bairros.

O tema mobilidade foi apontado indicando-se a necessidade de avaliar a possibilidade de adensamento nas vias arteriais, à mobilidade como tema condicionante do planejamento e à inclusão dos projetos viários nos mapeamentos relativos à mobilidade urbana.

Em relação à gestão democrática (GD), o setor produtivo pontuou a necessidade de organizar a etapa de “escuta” da população de forma que os conteúdos fossem debatidos sem predomínio de visões particulares e simplistas; necessidade de manutenção da composição do CMPDU na lógica prevista no PDU em revisão; e acolhimento das diferentes perspectivas da sociedade no processo.

Na escuta do segmento de moradia foram feitas apenas duas manifestações. O Secretário de Habitação do município de Vitória esteve presente e pontuou a necessidade de regularização edilícia dos imóveis que foram objeto de regularização fundiária, de forma a conferir não só a titulação da terra, como também a regularidade da edificação. Esta medida demandava incluir no Plano Diretor parâmetros urbanísticos nas ZEIS 1, onde se

concentravam os assentamentos precários, tendo em vista que no PDU de 2006 a legislação previa a definição desses parâmetros a partir da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local, o que não se concretizou, ocorrendo em alguns casos a definição dos índices junto ao decreto de aprovação da regularização fundiária. A falta de parâmetros compatíveis com a ocupação dessas áreas, na maior parte dos casos, dificultava a regularização das moradias.

Outro apontamento da audiência do segmento moradia foi a necessidade de elaboração de políticas públicas para atendimento da população sem teto do município de Vitória.

Na audiência do segmento Paisagem e Turismo, o tema mais apontado foi de UOS, e na maior parte das falas foi ressaltada a importância de definição de parâmetros urbanísticos que permitissem a preservação da paisagem da cidade. O PDU de 2006 já previa mapeamento dos elementos naturais e construídos de interesse de preservação, além de dispor sobre a necessidade de elaboração de estudos específicos para definição de critérios de preservação da visualização desses elementos, e até que tais estudos não fossem concluídos, a lei previa limitações de gabarito no entorno dos elementos naturais. Como tais estudos não saíram da intenção da Lei para a realidade concreta, a revisão do Plano Diretor foi o momento para retomar a importância do tema e solicitar definições mais claras na legislação neste sentido:

Estabelecer parâmetros urbanísticos que garantam, por legislação específica, a visibilidade de importantes elementos geográficos da ilha e de seu entorno, bem como patrimônio histórico-cultural construído.

Impedir a construções que apresentem excessiva volumetria em desacordo com a vizinhança já estabelecida.

Incentivar a população a identificar os valores paisagísticos de maior relevância para o Município, e requererem proteção (Manifestação de representante do GT Paisagem na audiência pública – Escuta de Segmento Paisagem e Turismo, SEDEC, 2015⁸, p. 293).

Essa mesma abordagem foi bastante recorrente nas escutas regionais, principalmente nas RAs 1 e 5, que possuem maior interface territorial com elementos naturais e construídos de interesse de preservação. As manifestações do tema paisagem e cultura complementaram as falas relativas aos elementos de interesse de preservação e ainda apontaram a necessidade de prever uma política para redução de interferências que prejudicam a visibilidade dos elementos naturais e, principalmente, dos elementos construídos, tais como: fiação, placas, postes etc. Também foi mencionada a necessidade de restringir e disciplinar o uso de publicidade; sendo apontado a necessidade de maior cautela com a verticalização das edificações de forma a não interferir na paisagem e patrimônio da cidade.

Os outros temas abordados, além dos já descritos, de certa forma demonstravam um apelo à produção de uma legislação que representasse melhorias substanciais na qualidade da

ambiência dos bairros, prevendo desde ocupação compatível com a paisagem à promoção de qualificação dos espaços urbanos, ruas, praças e calçadas, com arborização.

No tema habitação, destaca-se uma fala do representante do FENEA, Lucas Domus, que expôs necessidade de se construir uma cidade mais igualitária, com atendimento de moradia para sanar o déficit quantitativo, indicando o Centro como potencial para produção de habitação social. Domus também mencionou a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (OODC e TDC), alertando quanto aos cuidados que devem ser tomados na aplicação dos recursos por eles auferidos.

Na audiência pública do segmento Infraestrutura e Planejamento Urbano, a discussão quanto à verticalização da cidade foi retomada, sendo argumentado que, em função da limitação territorial do município, o modelo horizontal de espraiamento estaria esgotado, sendo necessário discutir a verticalização da cidade, mediante a demanda futura por este modelo de ocupação:

Os empreendimentos que apresentam melhor conforto, respeito à paisagem, áreas de lazer são justamente em áreas que não apresenta limitação das edificações. Aponta que aproveitamento concentrado em edifícios muito baixos não apresentaria níveis de conforto adequados, se comparados a outras tipologias (Manifestação de Marcos Murad, representante da Lopes Consultoria de Imóveis S/A, SEDEC, 2015a, 298).

As manifestações de representantes do mercado imobiliário e de outras entidades vinculadas ao planejamento urbano eram opostas às manifestações dos moradores, que apresentavam receios quanto à verticalização dos bairros, relacionando este modelo de ocupação com maior adensamento, produção de impactos negativos na mobilidade e por vezes na ambiência, negligenciando-se a escala da cidade.

Em relação aos temas da mobilidade e da Gestão de Finanças Públicas, as manifestações se pautaram nos investimentos em soluções para a mobilidade urbana, destacando-se o BRT como modelo de transporte coletivo indicado. As entidades ligadas à construção civil e ao mercado imobiliário (SINDUSCON e ADEMI) solicitaram informações quanto aos investimentos previstos em mobilidade para melhor alinhar as propostas do setor para o Plano Diretor.

Na audiência pública do segmento mobilidade, foram realizados importantes apontamentos para a previsão de incentivos e estruturas destinadas ao modo de transporte não motorizado, sendo indicadas inovações como “implantação de duchas, vestiários e bicicletários nas novas edificações, como forma de estímulo ao transporte cicloviário” (Alexandre Bello, representante do IJSN); necessidade de maior respeito ao ciclista e de redução da velocidade dos veículos. No tema equipamento público, foi indicada a necessidade de maior humanização da cidade por meio de incentivo ao uso de espaços públicos e ao pedestrianismo.

Em relação ao tema gestão democrática, foram sistematizadas seis manifestações, registrada ausência de entidades como o IJSN. Foi solicitada a revisão da forma de convocação para os eventos, que neste caso foi realizada através de convite por ofício da SEDEC; seguiram-se apontamentos quanto à ampliação da participação de setores técnicos; foram solicitados esclarecimentos quanto às propostas do município; por fim, manifestações gerais quanto à importância de escutar a população, com apresentação das propostas nas regiões da cidade, em especial a população mais carente.

Na audiência realizada com os representantes das instituições religiosas, a maioria dos presentes era constituída de pastores de Igrejas evangélicas. As manifestações pautaram-se exclusivamente no tema uso e ocupação do solo, questionado o índice de exigência de vagas em estacionamentos, apontando a necessidade de redução; também foi apontado que o horário de funcionamento das igrejas difere da maior parte das atividades, podendo ser melhor adequadas exigências e parâmetros previstos no PDU; ainda foi apontada a intenção de ampliação da taxa de ocupação para esta tipologia de edificação, enfatizando que o funcionamento das igrejas não poderia ser equiparado às demais atividades; foi indicada a importância social das Igrejas e seu apoio em atividades diversas relacionadas à educação, vivência de idosos e segurança. De forma geral, as contribuições dos representantes das instituições religiosas restringiram-se à defesa de questões pontuais de seu interesse exclusivo, não havendo contribuições que refletissem em avanços para a cidade como um todo.

Nota-se, a partir da sistematização das manifestações colhidas nas Escutas de segmentos, Escutas Regionais e Assembleias Territoriais, a predominância dos temas Uso e Ocupação do Solo e Mobilidade. No tema UOS, há um destaque às manifestações relativas à verticalização da cidade, refletindo uma crescente preocupação da sociedade com a produção de adensamento indesejado nos bairros; ampliação dos problemas de circulação; alteração substancial da paisagem urbana e da ambiência dos bairros. No tema mobilidade, além do reconhecimento explícito do esgotamento do sistema viário municipal, principalmente nas cabeceiras das pontes e principais vias arteriais, as manifestações indicavam a necessidade de se prever no planejamento urbano municipal ações de curto, médio e longo prazo, como obras de implantação de BRT e ativação de modos de transporte marítimos como o aquaviário; melhorias na integração dos bairros, principalmente nos bairros das RAs 3, 4 e 7; bem como a importância de uma política de mobilidade sustentável, que incentive e qualifique o transporte público e as formas de transporte não motorizados, com espaços adequados e qualificados para a circulação de pedestres e ciclistas.

3.2.3 Seminários Temáticos e Mesas Redondas

Os seminários temáticos foram parte significativa da etapa de capacitação da sociedade civil, nos quais foram tratados temas específicos, oportunizando a discussão junto à população

quanto às diretrizes e aos eixos estratégicos definidos na etapa precedente de diagnóstico, o que embasaria a elaboração da minuta de projeto de Lei de revisão do PD (SEDEC, 2015c).

Os seminários foram organizados abordando temas relacionados à gestão democrática; caracterização da cidade e a formulação do PDU; cidade e paisagem, em especial discussão sobre os estudos para a preservação da paisagem do centro de Vitória e os limites de proteção do outeiro e do convento da Penha em Vitória.

Quadro 7: Organização dos Seminários Temáticos

Data	Período	Palestras
28/09	Manhã	A caracterização da cidade e da construção do plano diretor
	Tarde	A cidade e a paisagem Limites de proteção do Outeiro e do Convento da Penha em Vitória Estudos para a preservação da paisagem do Centro de Vitória
29/09	Manhã	Ocupação equilibrada do território – proposta de instrumentos urbanísticos Experiências de Outorga Onerosa: os exemplos de São Bernardo do Campo e Santo André
	Tarde	Qualidade de vida urbana Sustentabilidade Urbana: por uma Vitória sustentável Mobilidade Urbana: priorização de modais não motorizados
30/09	Manhã	Desenvolvimento econômico: desafios para a cidade Cidades inteligentes: uma alternativa para Vitória

Fonte: elaboração própria, com base em SEDEC (2015c) e em Informe institucional da Prefeitura de Vitória sobre o Seminário “Minha Vitória, Criativa e Sustentável”, realizado em 28-30/09/2015; disponível em: <<https://www.vitoria.es.gov.br/noticia/seminario-do-plano-diretor-urbano-vai-debater-propostas-para-a-cidade-19007>>. Acesso: 30 nov. 2022.

O evento teve a duração de 5 períodos, divididos em 3 dias (28-30/9/2015). Em cada período era introduzido um tema específico através de palestras ministradas por especialistas na temática definida (Quadro 8). As Mesas Redondas ocorriam ao final dos seminários, e na maior parte dos casos os palestrantes eram convidados a participar da mesa, sendo aberto período de explanação sobre o tema com exposições curtas pelos componentes da mesa e, ao final, iniciavam-se os debates com a população presente.

No período da manhã do dia 28/09/2015 a consultoria apresentou os resultados dos diagnósticos socioeconômico e temático produzidos, introduzindo as diretrizes norteadoras para elaboração da proposta do PDU, quais sejam:

Reduzir as desigualdades sociais; otimizar a utilização do território aproveitando a infraestrutura instalada; melhorar a qualidade de vida ambiental e urbana nos bairros; incentivo ao transporte público coletivo e ao individual não motorizado; garantir condições para o desenvolvimento econômico da cidade – inclusive em áreas de baixa renda; garantir a preservação ambiental de espaços ambientalmente protegidos e assegurar a fruição para moradores e turistas; garantir a preservação do patrimônio histórico e da paisagem; garantir moradia digna e ampliar a regularização fundiária; dar maior efetividade ao sistema municipal de planejamento e gestão urbana (SEDEC, 2015c, p. 8)

Foi esclarecido “o que contempla o Plano Diretor”, os instrumentos urbanísticos, as políticas, os parâmetros e demais dispositivos, de forma geral. Este primeiro seminário objetivou preparar as discussões para os próximos períodos, nos quais seriam debatidos temas específicos e as ações vinculadas as diretrizes norteadoras que seriam consolidadas no Plano Diretor através da implantação de políticas, definição de parâmetros ou incentivos, concomitante à apreciação do tema por parte dos participantes, no sentido de cumprimento das diretrizes postas.

O debate que seguiu à apresentação abordou diferentes temas. Em relação às questões afetas ao UOS, o assunto verticalização foi novamente pontuado, com algumas manifestações favoráveis à verticalização e ao adensamento em determinadas regiões, associada à capacidade de suporte da infraestrutura de mobilidade urbana; outras manifestações solicitaram a manutenção das características do zoneamento prevista na legislação em revisão. A verticalização e o adensamento, até aquele momento, não tinham sido associados à políticas de mobilidade.

O tema mobilidade em outros momentos foi relacionado ao UOS, sendo salientada a importância no incentivo ao uso misto como forma de otimizar os deslocamentos no bairro, reduzindo os deslocamentos e priorizando o transporte não motorizado. Este tema também foi relacionado à Integração Metropolitana, pois “a realidade hoje é metropolitana, inter-relacionada e dinâmica, precisam agir coletivamente de forma inteligente, uniforme e homogêneo. É preciso avançar na gestão metropolitana, inclusive para mobilidade urbana” (José Márcio representante do CREA-ES).

Em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, pontuou-se a necessidade de aplicá-los para promover a ocupação dos imóveis vazios em áreas bem localizadas, tais como o PEUC. Ainda foi salientada a importância da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária para promover a integração entre ‘as duas cidades’ (formal e informal), com ocupação mista, mantendo-se os usos geradores de renda para a população.

O tema meio ambiente foi apontado em diferentes falas, todas voltadas para a necessidade de proteção das áreas ambientais, acrescidas de reclamações quanto à falta de limpeza dos manguezais, áreas que precisam ser protegidas e que ficam suscetíveis a ocupação por população de baixa renda. Preconizou-se também a necessidade de preservação das áreas ambientais à demanda por remoção de famílias com provisão de HIS e regularização fundiária.

Com relação ao tema da gestão democrática, diversos participantes pontuaram a importância da participação na construção da legislação urbana da cidade, sendo demonstrada abertura para a participação tanto presencial quanto virtual. Ademais, foi indicada a necessidade de se incluir a população de forma mais efetiva no processo participativo, principalmente a de baixa renda. Também foi apontada a necessidade de

facilitar a linguagem das apresentações, com teor menos técnico, para ampliar a compreensão dos participantes.

Neste primeiro seminário o debate com os participantes recebeu manifestações mais heterogêneas, pois a apresentação feita pela consultoria do Instituto Pólis abordou a caracterização da cidade e o processo de elaboração do Plano Diretor de forma mais ampla e transversal. Nos seminários seguintes, como os temas tratados eram mais específicos, notou-se maior homogeneidade na abordagem das manifestações.

Na tarde do dia 28/09, o seminário pautou a temática da cidade e da paisagem, com as apresentações sobre os critérios de proteção do Outeiro e do Convento da Penha, que preveem restrições na altura das edificações novas na região da orla da Praia do Canto, Enseada do Suá, bem como escalonamento das edificações ao longo da Avenida Reta da Penha e seu prolongamento. Também foram lembrados os estudos para preservação da paisagem do Centro de Vitória, que se pautavam na delimitação de áreas *non aedificandi*, limite na altura e gabarito das edificações propondo volumetrias em acordo com o patrimônio histórico edificado de interesse de preservação, bem como a proteção das visuais do porto, da orla e dos morros.

Dessa forma, foram retomados no debate os apontamentos quanto à verticalização da cidade, tendo em vista que as palestras ministradas expunham normativas de preservação da paisagem urbana que implicavam em controle de altura e gabarito de edificação em diferentes áreas da cidade, sendo demonstradas preocupações com a inviabilização de novas construções de habitação, áreas comerciais e institucionais:

Sobre o cone de aproximação de patrimônio histórico, isso não restringe o potencial construtivo? A multiplicação das áreas de preservação em Vitória também restringe o potencial construtivo da cidade para viabilizar habitação, comércios, áreas institucionais e de geração de renda (Manifestação de Raimundo Nonato, representante do poder público, SEDEC, 2015c, 19).

Também foram questionados os equipamentos que produzem poluição na paisagem, tais como outdoor, antenas, e como seria a abordagem destes temas no PD.

Em relação ao Centro, apontou-se a importância de sua valorização e necessidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para promover ocupação dos imóveis subutilizados, sendo apontada a existência de especulação para valorização da área com reserva de imóveis vazios por proprietários. Também foi mencionado o abandono da região central, que gera insegurança, e a importância de retomar sua ocupação induzida pelo incentivo ao uso dos imóveis abandonados e subutilizados, ressaltando-se que a ocupação de área central é benéfica para a melhorar a mobilidade urbana.

No período da manhã do dia 29/09 foi abordada a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), juntamente com a apresentação do Instituto Polis sobre a aplicação dos

instrumentos urbanísticos no direcionamento do crescimento sustentável da cidade. Das ações debatidas neste seminário, a consultoria destacou a necessidade de definição do macrozoneamento, de forma a definir com precisão a aplicação territorial dos instrumentos, considerando as diferentes macrozonas da cidade; a redefinição dos parâmetros de ordenamento territorial, para atender à aplicação da OODC, PEUC, além de compatibilizar a ocupação considerando as diferenças territoriais e o direcionamento do crescimento da cidade nas áreas de melhor infraestrutura, vinculando a ocupação à mobilidade urbana.

Nesta apresentação foram pontuados pela consultoria aspectos relacionados à diretriz ‘garantir moradia digna e ampliar a regularização fundiária’, sendo esclarecida a necessidade de aprimorar os limites do zoneamento especial de interesse social, evitando conflitos com regramento ambiental; uso do instrumento Direito de Preempção para aquisição de imóveis para produção de HIS e equipamentos urbanos, para a preservação ambiental e do patrimônio histórico; e revisão dos procedimentos de regularização fundiária.

Ao final dessa exposição, foram pontuadas as ações relacionadas à diretriz de ‘dar maior efetividade ao sistema municipal de planejamento e gestão urbana” a partir da implantação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado no PDU de 2006, com prazo de 180 dias para regulamentação, o que até aquele momento não havia ocorrido. Também foi mencionada a revisão das atribuições do CMPDU, avaliadas de cunho bastante técnico, com muitas discussões pautadas em parâmetros de ocupação urbana, recursos, análise de atividades, dentre outros aspectos não relacionados ao que deveria ser seu principal papel como ente político, consultor do município na promoção da Política Urbana (SEDEC, 2014b).

Essas duas ações tinham peso importante no debate da revisão do PDU, pois a regulamentação do FMDU tinha como principal propósito garantir recursos financeiros para aplicação das políticas públicas de desenvolvimento urbano da cidade, o que compreende desde a implantação de HIS até melhorias na infraestrutura da cidade, provisão de equipamentos e financiamento de estudos nas diferentes áreas do planejamento urbano; implicando em significativo avanço na Política Urbana do município. O CMPDU tem como papel estratégico promover a participação da cidade nos processos decisórios de planejamento urbano, como instância permanente de discussão, com ampla participação da sociedade civil, além de ser o órgão responsável pela gestão dos recursos do FMDU. O diagnóstico apresentado pela consultoria (SEDEC, 2014b) apontou o esvaziamento do CMPDU nessa função, tendo em vista a sobrecarga de atribuições a ele conferida pelo PDU de 2006, relativamente às discussões técnicas de aplicabilidade da lei, as quais poderiam ser resolvidas tecnicamente pela administração pública.

A primeira fala do debate expôs preocupação da procuradoria do município em relação à não aplicação da OODC, sendo apontados inúmeros questionamentos do Ministério Público. A procurado municipal assinalou que “é uma imposição instituir a Outorga Onerosa para reequilibrar as contas sob pena de sofrer sanção” (SEDEC, 2015c, p. 25).

O investimento em infraestrutura traz uma mais valia para os imóveis que são apropriados privadamente pelas indústrias da construção civil. É preciso distribuir esses ganhos. É para isso que serve a outorga. É preciso equilibrar esses ganhos. Num mundo com desenvolvimento sustentável a indústria também deve pensar nos ganhos coletivos. Na medida em que a outorga foi implantada no município de Vitória, os demais municípios também implantaram o instrumento nos seus territórios (Manifestação Flávia Pucheri arquiteta e urbanista, representante do Poder Público, SEDEC, 2015c, p. 29).

Contrapondo a fala da procuradora, representantes das entidades da sociedade civil ligadas ao mercado imobiliário apontaram que o instrumento acarretaria maior morosidade ao processo de aprovação de empreendimentos e que a OODC ocasionaria o encarecimento da terra e expulsaria a população de baixa renda da cidade, além de que poderia ocasionar a migração dos investimentos em novos empreendimentos para os outros municípios da Grande Vitória. Outros atores indicam maior discussão do instrumento e formatação de sua aplicação para a realidade municipal:

É preciso trazer maior equilíbrio na discussão sobre a outorga. Há 30 anos não tem havido um equilíbrio entre o interesse do empreendedor e da população. Os empreendimentos têm pesado mais na balança. E preciso equilibrar o uso do solo. O adensamento em Barro Vermelho e Santa Luiza não foram ilegais, porque acordado com o PDU, mas imoral devido ao impacto na mobilidade e na qualidade de vida da cidade. É preciso que o cálculo seja vinculado ao território. Precisamos discutir a outorga para que ela seja específica a realidade de Vitória (Manifestação de Francisco Grava morador da RA 9, SEDEC, 2015c).

Foi esclarecido pela consultoria que a aplicação do instrumento captura a mais valia das áreas de melhor infraestrutura e aplica os recursos em investimentos e melhorias nas áreas mais carentes, diferenciando-se do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que busca mitigar os impactos do empreendimento na localidade de sua implantação. Ao longo das etapas de discussão públicas, neste seminário temas relacionados à aplicação dos instrumentos urbanísticos foram debatidos com profundidade junto à sociedade civil, em um fórum de participação direta.

No período da tarde de 29/09/2015 as palestras expuseram os temas Qualidade de vida urbana, Sustentabilidade urbana e Mobilidade urbana. A apresentação da consultoria focou nas ações introduzidas na proposta do PD para cumprimento da diretriz “melhorar a qualidade de vida ambiental e urbana dos bairros” e “garantir a preservação ambiental de espaços ambientalmente protegidos e assegurar a fruição para moradores e turistas” (SEDEC, 2015c), tais como: ampliação de áreas de uso público no interior dos bairros; melhorias na drenagem urbana com medidas de sustentabilidade edilícia, como reserva de água; estímulo ao uso misto; compatibilização de uso; limitação da verticalização no interior dos bairros; promover a aplicação do instrumento Transferência do Direito de Construir

(TDC) como incentivo à preservação ambiental; e melhorar a delimitação dos perímetros das zonas de proteção ambiental (SEDEC, 2016 c).

Introduzindo o tema de sustentabilidade urbana, a palestrante Cristina Engel de Alvares, professora da UFES, propôs importantes reflexões quanto às bases do desenvolvimento das cidades, concluindo que há muito “nossas cidades estão calcadas em conceitos insustentáveis” (SEDEC, 2015c, p. 31), apresentando um crescimento desordenado e desigual, crescimento industrial aliado à poluição atmosférica, consumo de fontes de energias insustentáveis, grande geração de resíduos, limitando as áreas verdes a espaços residuais (SEDEC, 2015c). A palestrante conclui sua fala expondo “o que significa o modelo de cidade sustentável? Uso de energias renováveis, modelos otimizados de infraestrutura. Ampliação da indústria limpa, vegetação como um componente da cidade, mobilidade urbana eficiente. Ou seja, qualidade de vida” (SEDEC, 2015c, p. 31).

Na apresentação relativa à Mobilidade Urbana, engenheiro da PMV, Leonardo Schult, apresentou um breve panorama do município e indicou a problemática das cidades que ao longo dos anos incentivaram transporte individual motorizado; apresentou dados da mobilidade do município de Vitória e os principais problemas diagnosticados. Discorreu também sobre os conceitos e diretrizes da política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – Lei Federal nº 12.587/2012, apresentando as ações que podem ser previstas no PD orientado por esta política, como medidas de *traffic calming*; melhoria nas calçadas; implantação de ciclovias, destacando o que o município já contemplava e o planejamento futuro com projeções de projetos viários.

Aberto o debate, foram apontados pelos participantes as principais questões relativas à mobilidade em Vitória. Entre as sugestões, foram apontadas as necessidades de investimentos no BRT e no Aquaviário, temas bastante abordados nas audiências públicas de escuta. Sugeriu-se a implantação de equipamentos intermodais nos acessos do município, associados a bolsões de estacionamento, de forma que a mobilidade priorizasse o transporte coletivo. Também foram apresentadas questões quanto ao funcionamento das ciclovias e ao melhor modelo para o município.

O uso misto como aliado da mobilidade urbana foi novamente apontado, indicando a redução de circulação de veículos e incentivo ao pedestrianismo, entretanto, destacou-se que o incentivo ao uso misto não surtiu o efeito desejado, sendo indicada a adoção do carro nos percursos, mesmo os pequenos, como vilão.

Sobre a circulação de pedestres, foi questionado a solução para resolver a questão na cidade que apresenta calçadas estreitas, sendo sugerida a eliminação de vagas de estacionamento nas ruas para ampliação das calçadas. Foram citadas as “ruas vivas”, ou seja, ruas de pedestres, como possibilidades para a circulação a pé nos bairros. Falou-se do incentivo ao uso de bicicletas e desestímulo ao automóvel, indicando que, enquanto estas ações não se consolidarem, não será possível reduzir exigência de vagas como desestímulo do transporte individual motorizado.

Em relação ao tema sustentabilidade, foi esclarecida a importância desta pauta no mundo inteiro, e as ações do município em relação à manutenção da qualidade das praias e áreas verdes protegidas. Além disso, foi apontada ampliação do plantio de árvores no sentido de melhoria da qualidade ambiental urbana.

No último seminário temático foi abordado o desenvolvimento econômico da cidade de Vitória. Identificaram-se nas falas duas vocações para o município: a de prestação de serviços voltada ao turismo e a de ser polo tecnológico, atrator de empresas, geradoras de conhecimento e riqueza. Os aspectos importantes das manifestações que guardam relação com o PD destacaram a importância do Parque Tecnológico para a cidade, ação que tem sido debatida ao longo dos anos no município, sendo previsto desde o PDU de 1994 o zoneamento para fomentar sua instalação.

A população da RA 6 teve a oportunidade de discutir o Parque Tecnológico, tendo sido apresentadas manifestações favoráveis e outra com tom de preocupação, principalmente quanto aos impactos do polo tecnológico na mobilidade dos bairros.

Na discussão do seminário foi apontado o potencial de capacitação das pessoas no manejo e criação de tecnologias; tendo em vista que “as cidades humanas têm uma integração tecnológica e sistêmica associada à ação humana e à ocupação de espaços urbano” (SEDEC, 2015c, p. 37). Outros benefícios apontados das cidades humanas e inteligentes é a possibilidade de melhoria na prestação de serviços públicos e o apoio a pequenos empreendedores.

No último período de debate ocorreu o fechamento dos temas sobre o desenvolvimento econômico de dinamismo turístico. Na pauta que seguiu esta etapa de discussão, um dos principais embates que será demonstrado nos próximos capítulos do trabalho ocorrerá em torno do zoneamento do parque tecnológico e seus parâmetros construtivos.

Quadro 8: Manifestações por segmentos - Seminários Temáticos e Mesas Redondas

Manifestações por segmentos - Seminários Temáticos e Mesas Redondas							
Representantes	28/set		29/set		30/set	Total	%
	manhã	tarde	manhã	tarde	manhã		
Moradores	19	6	11	4	6	46	36,80%
Poder Público	7	6	3	7	9	32	25,60%
Câmara Municipal	1	1	3	0	0	5	4,00%
Conselhos	8	0	0	5	5	18	14,40%
Entidades Sociedade Civil	4	3	6	4	7	24	19,20%
Total Geral	39	16	23	20	27	125	100,00%

Fonte: elaboração própria (2022), com base em SEDEC (2015c).

Avaliando a origem das falas dos participantes nos Seminários Temáticos, nota-se que a maior parte das manifestações foi de moradores que acompanharam os eventos, seguida de falas de representantes do poder público e das entidades da sociedade civil (Quadro 8).

Considerando as características de funcionamento do evento, observou-se que as manifestações foram mais focadas em assuntos e temas pertinentes ao Plano Diretor, não sendo observadas tantas intervenções relativas a equipamentos públicos, melhorias na infraestrutura dos bairros, dentre outras, como ocorreu nas audiências públicas – Escuta Regionais e Assembleias Territoriais.

Quadro 9: Participantes nos Seminários Temáticos e Mesas Redondas

Participantes nos Seminários Temáticos e Mesas Redondas								
Representantes		28/set		29/set		30/set	Total	%
		manhã	tarde	manhã	tarde	manhã		
REGIONAIS	RA 1	5	4	3	3	3	18	4,44%
	RA 2	0	1	0	0	1	2	0,49%
	RA 3	3	1	3	2	6	15	3,70%
	RA 4	3	0	4	0	3	10	2,47%
	RA 5	7	3	7	2	2	21	5,19%
	RA 6	1	0	2	1	0	4	0,99%
	RA 7	1	0	3	1	2	7	1,73%
	RA 8	3	1	2	0	2	8	1,98%
	RA 9	8	4	7	0	6	25	6,17%
Total Moradores		31	14	31	9	25	110	27,16%
Poder Público		37	39	47	49	42	214	52,84%
Câmara Municipal		9	8	8	5	8	38	9,38%
Conselhos		1	2	3	2	2	10	2,47%
Entidades Sociedade Civil		4	8	11	4	6	33	8,15%
Total Geral		113	85	131	78	108	405	100,00%

Fonte: elaboração própria (2022), com base em SEDEC (2015c).

A presença de moradores das Regiões Administrativas nos Seminários Temáticos e Mesas Redondas (Quadro 9) foi superada apenas pelos representantes do poder público, demonstrando o interesse da população em participar das discussões públicas de revisão do PDU. Destaca-se a participação dos representantes da Câmara Municipal e, em seguida, dos representantes das entidades. A RA 9 (Mata da Praia/Jardim da Penha) foi a que teve maior percentual de participação das Regiões Administrativas, seguida da RA 5 (Praia do Canto) e RA 1 (Centro). Importante destacar que os moradores da RA 1 tiveram maior representatividade no primeiro dia do seminário, no qual ocorreu debate específico sobre preservação da paisagem da região central da cidade.

De forma geral, a participação da população nos seminários, os temas debatidos e as manifestações feitas possibilitaram a identificação de aspectos relevantes para embasar a formulação da minuta do projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor. E, em muitos aspectos, corroboraram com temas já debatidos na etapa precedente de audiências públicas - Escutas Regionais e de segmentos. Com base nesses elementos, e nas contribuições das Rodadas de Assembleia Regional sistematizadas acima, passamos agora ao exame do PDU de 2018, a fim

de averiguar em que medida as discussões públicas no âmbito das instituições participativas refletiram-se na norma legal e contribuíram para a formulação do Plano Diretor.

3.2.4 O reflexo das manifestações dos eventos públicos na Lei do PDU de 2018

O exame do Plano Diretor Urbano de 2018 (Lei Municipal nº 9.271/2018) será focado nos dispositivos legais herdados do PDU de 2006, os quais foram eventualmente alterados como resultado dos apontamentos e manifestações apresentados pelos participantes nos eventos públicos ocorridos, principalmente a Etapa 3 do processo. É preciso registrar que a 2ª Rodada de Assembleias Territoriais ocorreu em período em que a minuta do projeto de Lei já estava em debate no Conselho do Plano Diretor Urbano (CMPDU), sendo o objetivo principal dessa fase a eleição dos delegados para o Encontro da Cidade.

Antes de avançar na análise do conteúdo da Lei, faz-se necessário o seguinte esclarecimento: ao final da tramitação da proposta na Câmara Municipal, foram propostas três alterações em relação à minuta de projeto de Lei encaminhada pelo Executivo. Foram elas: a) emenda modificativa nº 364/2017: alteração para Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS) na classificação da área de proteção permanente denominada Ilha do Crisógono (Ilha de Santa Cruz) , localizada na Orla da Baía Noroeste do Município, delimitada originalmente como Zona de Proteção Ambiental (ZPA 2); b) emenda modificativa nº 368/2017: alteração para Zona de Ocupação Restrita (ZOR 2) de área delimitada como Zona de Proteção Ambiental (ZPA 2), nas proximidades do bairro Fradinhos; e, c) emenda modificativa nº 343/2017: alteração dos índices de controle urbanísticos e limite de altura e gabarito da Zona do Parque Tecnológico (ZPT).²⁸

A emenda modificativa nº 364/2017, foi proposta pela Comissão de Políticas Urbanas da Câmara Municipal de Vitória em atenção à solicitação protocolada na casa por munícipe, que atua diretamente no mercado imobiliário, ocupando cargo de conselheiro efetivo do CRECI-ES²⁹, que a justificou em função da ausência de área no Município de Vitória para a promoção de empreendimento de cunho social, do Programa Minha Casa Minha Vida, solicitando a delimitação de ZEIS 1 na área denominada Ilha de Santa Cruz (Ilha do Crisógono). A proposta fere de inúmeras formas os princípios de função social da cidade e da propriedade urbana, pois deseja produzir moradia para população de baixa renda em área não integrada à cidade e de difícil acesso, contrariando as diretrizes da política de meio ambiente e de habitação previstas nos artigos 7º e 9º da Lei Municipal nº 9.271/218 (PDU), em especial as relativas a democratização do acesso à terra e moradia digna, garantindo proximidade aos serviços urbano, sendo uma proposta excludente distanciando a produção

²⁸ Informações coletadas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Vitória. Disponível em: <<https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=169426&arquivo=Arquivo/Documents/PL/PL2902017/1156691-140940747605102018.pdf?identificador=3100360039003400320036003A005000#T1156691>>. Acesso: 8 nov. 2022.

²⁹ Disponível em: <<https://www.crecies.gov.br/equipe/jose-luiz-kfuri-simao/>>. Acesso: 03 dez. 2022.

de moradia da área urbanizada; além de não priorizar o equilíbrio ambiental e a proteção dos recursos naturais, dando uso de moradia a área que deveria estar sendo preservada.

A ausência de área para promoção de empreendimentos sociais no município tem relação com as restrições territoriais de Vitória que produzem valorização da terra, principalmente nas áreas com melhor infraestrutura. O alto preço da terra prejudica a implementação de empreendimentos de interesse social, principalmente, quando não há aplicabilidade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como PEUC, Direito de Preempção e OODC, que poderiam controlar a atuação do mercado imobiliário e do processo de especulação imobiliária, auxiliando o município na promoção da política habitacional.

A emenda modificativa nº 368/2017, foi proposta pelo Vereador Max da Mata, que justificou o pedido de alteração da área delimitada na Minuta de Projeto de Lei do município como Zona de Proteção Ambiental – ZPA2 para Zona de Ocupação Restrita – ZOR 2, em função da existência de parcelamento consolidado no local há mais de 10 anos, onde residem 45 famílias. O referido parcelamento foi promovido de forma irregular, a área possui áreas de preservação permanente – APP, principalmente, de nascentes. Na minuta proposta pelo município houve adequação do perímetro do zoneamento ambiental considerando as áreas realmente ocupadas, locais onde já existiam construções, sendo mantidos sob ZPA os lotes ainda vazios, tendo em vista os inúmeros atributos ambientais do local. Dessa forma, avalia-se que a alteração é um claro descumprimento das diretrizes da política de meio ambiente, previsto no artigo 7º do PDU de 2018 relativa à priorização do equilíbrio ambiental e à proteção dos recursos naturais.

As emendas modificativas nº 364 e 368/2017, demonstram claramente o intuito em atender a interesses privados, em detrimento do interesse público e coletivo, por tratar de temas contrários à preservação e recuperação das áreas ambientalmente frágeis, aspectos importantes para a construção de cidades equilibradas e sustentáveis. Estas emendas são condizentes com práticas patrimonialistas e clientelistas ainda bastante enraizadas na atuação do poder público, principalmente na esfera do poder legislativo.

A emenda modificativa nº 343/2017, foi proposta pelo Vereador Davi Esmael em atenção à solicitação protocolada na Câmara Municipal pelas Associações de Moradores da Grande Goiabeiras, contemplando assinatura dos representantes dos bairros Goiabeiras, Parque Residencial Maria Ortiz II, Boa Vista, Antônio Honório, Grande Goiabeiras e Solon Borges. A Minuta de Projeto de Lei encaminha pelo município previa que a área de ZPT fosse exclusivamente não residencial, para promover a implantação do Parque Tecnológico de Vitória, sendo esta exclusividade defendida pelas empresas ligadas aos setores de tecnologia. Os planos diretores, até então, mantinham a previsão de uso misto, e a referida emenda retomava o previsto nos Planos Diretores anteriores e aprimorava com a proposição de um modelo de ocupação que conciliasse o uso não residencial com o residencial, e desenvolvimento de atividades de tecnologia, induzindo à um modelo de ocupação sustentável, a partir da aplicação de OODC, cujo potencial adicional seria adquirido através

da adoção de medidas de sustentabilidade edilícia, tais como: adoção de cobertura verde; adoção de meios de geração de energia renovável; controle na oferta de estacionamento; oferta de bicicletários; adoção de área permeável superior à prevista na lei. Apesar de ser uma proposta inovadora, cujos efeitos seriam positivos para área ao promover o uso misto, equilibrando as atividades não residenciais com a moradia, além de incentivos ao uso racional do espaço urbano e promoção de práticas construtivas sustentáveis; não houve consenso entre os segmentos ligados às atividades de tecnologia, que juntamente com o município, se apoiaram na proposta da minuta para garantir o espaço para a implantação do Parque Tecnológico. Além disso, a discussão do tema no âmbito do legislativo não cumpriu os requisitos mínimos de participação da sociedade civil para amparar a emenda, como veremos adiante.

O Executivo Municipal vetou todas as alterações oriundas da Câmara Municipal, que na sequência procedeu à derrubada dos vetos. O município protocolou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo alegando que as emendas foram inseridas de maneira irregular, uma vez que o processo de revisão do PDU contou com ampla participação social, além de apreciação e aprovação da minuta de projeto de Lei nos Conselhos Municipais do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), passando ao final pelo crivo do Encontro da Cidade. Alegava, ainda que processo similar não teria ocorrido no âmbito da Câmara Municipal, que, apesar da promoção de audiências públicas, obteve baixa representatividade. Além disso, foi identificada ausência de estudos técnicos realizados pelo Legislativo que comprovassem análise do impacto ambiental e social a partir das mudanças incluídas na legislação. O pedido de ADIN foi acolhido em 18/07/2019, retroagindo seus efeitos à data de publicação original da Lei Municipal nº 9.271/2018 em 22 de maio de 2022.³⁰

A publicação do Plano Diretor Urbano (Lei Municipal nº 9.271/2018) ocorreu no governo do prefeito Luciano Rezende (PPS/Cidadania, 2013 -2020). O PDU de 2018 se inscreve na segunda geração de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, período em que se institucionalizou a construção participativa do PD, através da obrigatoriedade de garantir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001), além da inclusão dos instrumentos de gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade e da incorporação das diretrizes e resoluções do Conselho Nacional das Cidades. Assim foram mantidos os princípios fundamentais da Política Urbana já estabelecidos na legislação municipal de 2006, relativos ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, da gestão democrática da cidade e da equidade e sustentabilidade da cidade (VITÓRIA, 2018).

³⁰ Informações coletadas no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/tribunal-pleno-conclui-votacao-de-adin-sobre-lei-que-aprova-plano-diretor-urbano-de-vitoria/>>. Acesso: 15 nov.2022.

A legislação manteve grande parte da estrutura do Plano Diretor Urbano de 2006 (Lei Municipal nº 6.705, de 16 de outubro de 2006). Em relação ao ordenamento territorial, houve a manutenção da nomenclatura adotada no zoneamento urbanístico, com exceção das Zonas de Equipamentos Especiais, para as quais foi adotada nova nomenclatura que se estendeu à maior parte dos regramentos. Em relação aos instrumentos da Política Urbana, o PDU de 2018 manteve os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no PDU de 2006, sendo propostas modificações e aprimoramentos, conforme será demonstrado a seguir (Quadro 10).

Em relação à Gestão Democrática da Cidade, o PDU de 2018 manteve a arquitetura participativa implantada no PDU de 2006, que criou o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, incorporando neste os instrumentos de gestão urbana e de participação popular previstos no Estatuto da Cidade, alterando a nomenclatura do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano para Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), com a mesma estrutura tripartite anterior, com representantes do poder público, da sociedade civil organizada em entidades, e dos moradores (um titular e um suplente por regional). Ademais, foi incluído um membro titular e um suplente em cada agrupamento de representação, adequando-se à Lei Municipal nº 8.611/2013, que regulamentou a atual divisão administrativa do município.

Para análise da legislação, esta seção será subdividida em três partes: ordenamento territorial; instrumentos da Política Urbana; e gestão democrática. Serão apresentadas as principais inovações da legislação relacionando-as com o conteúdo das manifestações ocorridas nos eventos públicos a fim de averiguar em que medida as discussões públicas no âmbito das instituições participativas incidiram sobre a nova versão do Plano Diretor.

3.2.4.1 Ordenamento Territorial

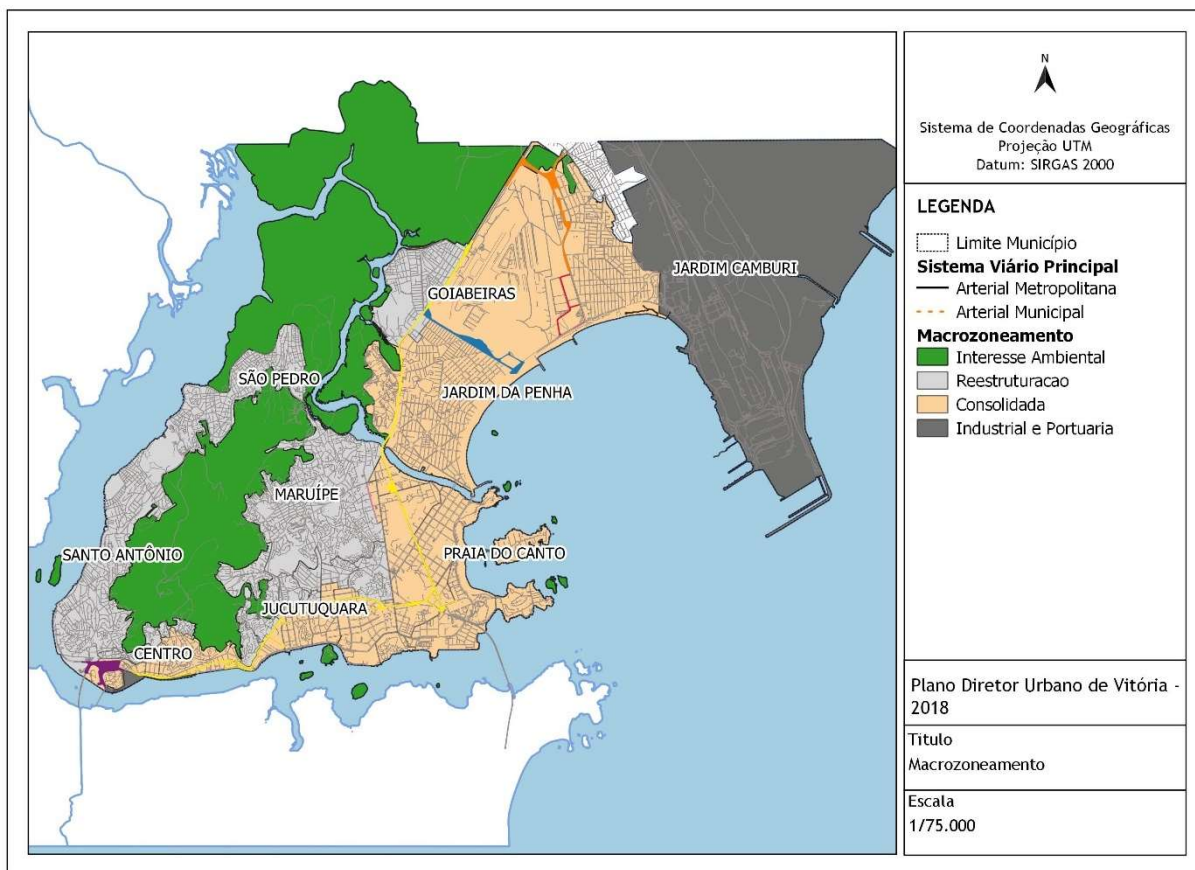
A revisão do PDU de não teve o intuito de ampliação do potencial construtivo das diferentes zonas da cidade. Era consenso tanto da equipe técnica da Prefeitura quanto da consultoria que os índices de controle urbanísticos não sofreriam alterações com aumento de potencial. Houve também a manutenção do zoneamento urbanístico, tanto da nomenclatura quanto da abrangência, na maior parte da cidade.

As principais alterações relativas ao ordenamento territorial foram a definição do Macrozoneamento (Figura 40/Anexo 1).

Tais mudanças pretendiam direcionar as políticas públicas urbanas do município, orientando a ocupação da cidade com base nas limitações territoriais, ambientais e de infraestrutura, bem como na vocação das grandes áreas do município levando-se em conta as particularidades dessas macrozonas, tais como as características do desenho urbano, de integração, do modelo de ocupação para melhor adequação a realidade local, das interfaces com o sistema viário, além da necessidade de preservação dos espaços ambientalmente

frágeis e protegidos. Ou seja, os objetivos do macrozoneamento são “(...) orientar o reequilíbrio dos benefícios do processo de urbanização, sobretudo por meio da aplicação dos instrumentos de Política Urbana definidos nesta Lei” (VITÓRIA, 2018, inciso I artigo 14).

Figura 40: Macrozoneamento do Plano Diretor de Vitória (2018)



Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (2018).

O PDU de 2018 inovou na implantação do Zoneamento de Gabarito e Alturas (0), por meio do qual cada imóvel da cidade foi identificado através dos critérios de altura e gabarito da edificação, com base na base georreferenciada do município. Foram considerados aspectos de preservação da ambiência urbana no interior dos bairros, tais como: bairros estritamente residenciais, com sistema viário reduzido; proximidade com a orla; entorno dos elementos naturais e construídos de interesse de preservação. O mapa 2 constante no Anexo 2 da Lei 9.271/2018 demonstra, em linhas gerais, a liberação de gabarito e altura nos principais eixos viários; o controle de gabarito e altura no interior dos bairros, nos área com maior restrição viária e no entorno dos elementos de relevância paisagística.

Figura 41: Proposta de ocupação no entorno dos elementos de relevância paisagística, regramento presente no Zoneamento de Gabarito e Alturas.

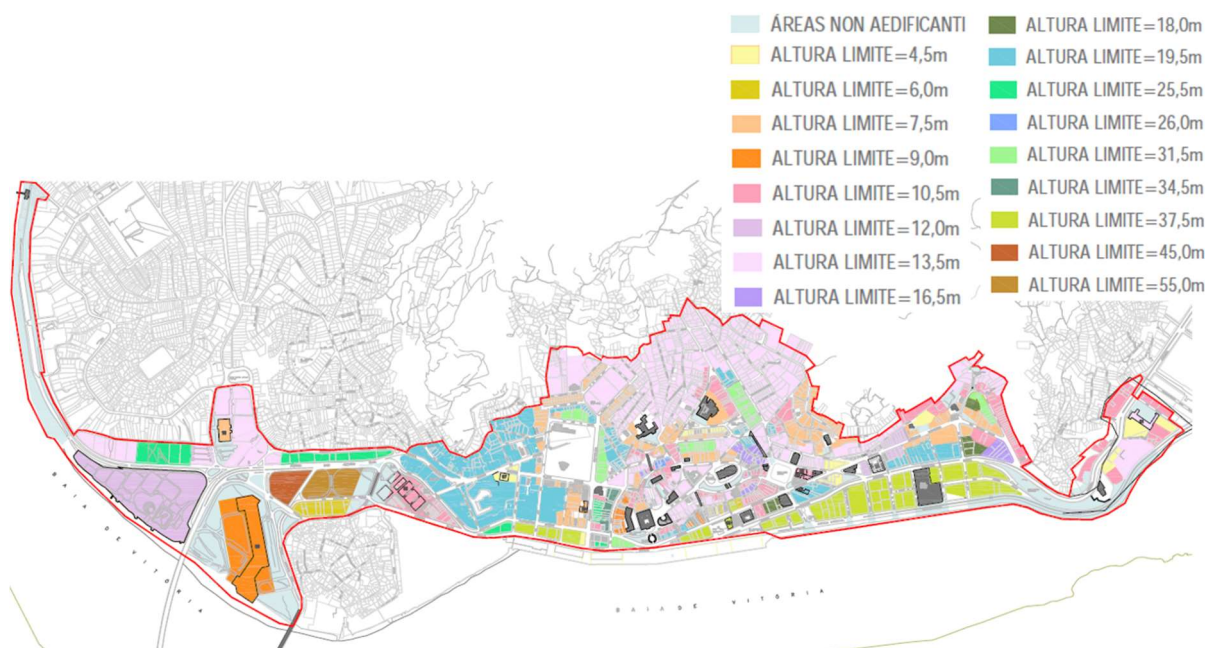


Fonte: SEDEC (2016)

No zoneamento urbanístico implantado para o Centro da Cidade foi previsto zoneamento de altura específico (0), elaborado com base no Plano de Preservação da Paisagem do Centro de 2012, sendo também definidos afastamentos especiais e áreas não edificantes. Esses critérios previam a proteção visual dos monumentos históricos e naturais da região central, tendo sido observadas diversas manifestações nos eventos públicos (conforme demonstrado no subtítulo 3.2), ressaltando a importância da preservação da paisagem e conciliando ocupação com possibilidade de visibilidade dos elementos de relevância.

Parte dos elementos que foram objeto de regulamentação de critérios de preservação da paisagem no PDU de 2008 já figuravam no PDU de 2006 como elementos naturais e construídos componentes da paisagem da cidade, sobre os quais existia a previsão de elaboração de Plano de Preservação da Paisagem. Dessa forma, tais critérios atendiam às manifestações da população, como também foi um dispositivo de atendimento da norma legal vigente.

Figura 42: Gabarito e Altura do Centro



Fonte: SEDEC (2016)

A verticalização foi bastante debatida nos eventos públicos, com demonstrações de preocupação por parte dos moradores com a falta de limites, e ponderações de arquitetos e representantes do setor imobiliário quanto à necessidade de não vincular a verticalização ao adensamento, ressaltando o aspecto positivo das edificações verticais aliando-a à aplicação de recuos laterais e de fundo adequados. As manifestações dos moradores não ficaram restritas aos eventos públicos do processo de revisão, e também foram destaque na imprensa local (Figura 43).

Figura 43: Reportagens com destaque das mudanças do PDU

2 ATRIBUNA VITÓRIA, ES, TERÇA-FEIRA, 09 DE AGOSTO DE 2016

Reportagem Especial

PDU

Novas exigências em 80 bairros

Limite de altura de prédios e restrição de bares em áreas residenciais para evitar o barulho estão entre as propostas de mudanças

Daniel Figueiredo
Francine Spinassé
Elane Proscholdt

O Plano Diretor Urbano (PDU) de Vitória vai trazer novas exigências contra barulho, restrições de altura de edifícios e regras para tentar reduzir os deslocamentos de moradores dos 80 bairros da capital.

Entre os pontos em análise estão as restrições a algumas atividades que causam incômodo aos moradores pelo excesso de ruído, como boates e bares, em áreas residenciais.

Há a intenção de permitir pequenos estabelecimentos comerciais que geram pouco ruído nas vias locais, junto das residências. Já os empreendimentos de maior porte e que atraem muitas pessoas, como supermercados, boates e outros, deverão ser direcionados às vias arteriais, de maior movimento, para evitar incômodo aos moradores.

“Estamos também analisando as restrições de gabarito, o limite de



FABIO VICENTINI/AT

CONSELHEIRO DO PDU e presidente da Associação de Moradores de Jardim Camburi, Enock Sampaio Torres disse que entre as propostas defendidas pela comunidade estão mudanças na altura dos prédios, além de zoneamento para a implantação de supermercados, hospitais e faculdades, entre outros

altura das edificações, que foram questionadas em vários bairros. Tudo isso está sendo incorporado à proposta e vai ser debatido com os conselheiros do PDU de Vitória”, informou a secretária municipal de Desenvolvimento da Cidade, Lenise Loureiro.

A proposta está sendo analisada

pelos conselheiros do PDU e deve ser apresentada à cidade em novembro. Após aprovação no Encontro da Cidade, será encaminhada à Câmara de Vereadores.

Durante as discussões, o conselheiro do PDU e presidente da Associação de Moradores de Jardim Camburi, Enock Sampaio Torres,

vai levar propostas defendidas pela comunidade, como altura de prédios, criação de zoneamento para implantação de supermercados, hospitais, faculdades, escolas, áreas esportivas, entre outras.

Ele explicou que no miolo do bairro, onde são liberados até 10 andares, é defendida a liberação

para prédios de seis a oito andares. “Em locais menos povoados, como Santa Terezinha e no entorno da rodovia Norte-Sul, a comunidade quer reduzir para 10 andares.”

Boates, casas de shows, postos de gasolina e hipermercados seriam liberados para funcionar em grandes vias, como a Norte-Sul.

AS PROPOSTAS

PARA TODOS OS BAIRROS

Além das propostas específicas para cada regional de Vitória, algumas alterações no PDU são gerais, válidas para os 80 bairros.

Comércio

TAMANHO MÁXIMO

> A PROPOSTA PREVÊ o aumento do tamanho máximo de 300 metros quadrados para 600m² nos estabelecimentos de pequeno porte e baixo impacto, como farmácias, escolas de idiomas, academias, padarias e outros.

> EM OUTROS ESTABELECIMENTOS, como supermercados, creches e igrejas, os limites poderão ter áreas diferenciadas.

> EM EMPREENDIMENTOS médio porte, como clínicas, casas de festas, bancos e locadoras de veículos, a intenção é que tenham tamanho máximo de 600m² para 1.500m². Hotéis e apart-hotéis terão limites diferenciados.

VAGAS DE ESTACIONAMENTO

> A PREFEITURA propõe que estabelecimentos com menos de 300m² não precisarão mais garantir vagas de estacionamento para clientes. Hoje, dependendo do tipo de empreendimento, é necessária uma vaga a cada 35m².

COMÉRCIO NO TERREO

> OUTRA PROPOSTA é que as construtoras que fizerem lojas no térreo dos novos edifícios vão ter ganhos no coeficiente de aproveitamento máximo. Isso significa que elas poderão construir mais em uma mesma área.

Imóveis

SOMBRA NA PRAIA

> ESTÁ NA PROPOSTA que, para evitar sombra nas praias ou construções que atrapalhem a vista de monumentos naturais – como o Mestre Álvaro –, os novos edifícios que forem construídos em regiões da orla de Camburi – como no cruzamento da avenida Dante Michelini com a Adalberto Simão Nader, e na avenida Norte-Sul –, terão de fazer a construção escalonada (como uma escada).

CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA

> OUTRA IDEIA é que imóveis com mais de 1.000m² de área construída tenham de ter sistema para captação de água da chuva. A previsão é que seja definida uma regra para que essa água não seja lançada nos momentos de chuva nas ruas da capital, ajudando a evitar alagamentos.

Regional Praia do Canto

> BAIRROS: Santa Luíza, Barro Vermelho, Praia do Canto, Santa Lúcia, Praia do Suá, Santa Helena, Enseada do Suá, Ilha do Boi e Ilha do Frade.

CONTROLE DE ALTURA

> EM BAIRROS COMO Barro Vermelho, Ponta Formosa, Guajuru e Gamela, a intenção é manter as edificações com limite de 18,5m e seis andares.

> JÁ NA PRAIA DO CANTO, Santa Helena e Praia do Suá, a proposta é limitar

o gabarito em 25 andares.

Regional Jardim da Penha

> BAIRROS: Jardim da Penha, República, Morada de Camburi, Boa Vista, Mata da Praia e Pontal de Camburi.

LIMITE DE ALTURA

> A PROPOSTA é que na av. Dante Michelini o limite do gabarito e altura dos prédios deva ser de 18,5m ou seis andares. A partir desta altura, a cada três metros construídos, o afastamento da frente é ampliado em oito metros (essa limitação se estende até Jardim Camburi).

> JÁ NA FERNANDO FERRARI e em parte da Adalberto Simão Nader, a proposta é limitar as edificações em 10 andares. Em outro trecho da Adalberto Simão Nader, a altura ficará limitada a dois andares.

> O LIMITE DE ALTURA e gabarito dos prédios em Jardim da Penha, pelo texto preliminar, fica em 18,5 metros ou seis andares.

> EM OUTROS BAIRROS, como na Mata da Praia, Morada de Camburi e Boa Vista, a proposta é manter o limite de dois andares. Na quadra do mar, a ideia é manter o padrão de 14 andares.

ATIVIDADES ECONÔMICAS

> EM AVENIDAS como a Dante Michelini, Fernando Ferrari e Adalberto Simão Nader, a ideia é manter a libera-



“Vamos valorizar pequenos comércios nos bairros”

Lenise Loureiro, secretária de Desenvolvimento da Cidade

ção para implantação de qualquer tipo de atividade.

> NO BAIRRO JARDIM DA PENHA, propõe-se manter a possibilidade de estabelecer comércio de pequeno porte em qualquer via e de médio porte nas vias locais principais e coletoras.

> NA MATA DA PRAIA, a proposta é manter a restrição de atividades econômicas em qualquer via, sendo permitidas as atividades de pequeno porte nas vias locais e de médio porte nas coletoras.



“Estamos discutindo, artigo por artigo, a revisão da minuta do PDU”

Luiz Carlos Menezes, cons. do PDU

Reportagem Especial

ALGUMAS PROPOSTAS

Vitória

Regional de Jucutuquara

Bairros Bento Ferreira, Consolação, Cruzamento, de Lourdes, Forte São João, Fradinhos, Gurigica, Horto, Ilha de Santa Maria, Jesus de Nazareth, Jucutuquara, Monte Belo, Nazareth e Romão.

ALTURA DE PRÉDIOS E COMÉRCIO

- > NAS AVENIDAS Vitória e Beira-Mar, a proposta é manter as regras atuais, sem limite de altura e permitindo comércio variado.
- > BENTO FERREIRA será uma zona de ocupação limitada, com o controle de altura de até 25 andares. O comércio de médio porte será permitido nas avenidas Cesar Hilal; Carlos Moreira Lima; Joubert de Barros; rua Amélia da Cunha Omelas; rua Francisco Rubim e rua Chafic Murad.
- > NAS REGIÕES da Marechal Campos e Paulino Müller, a proposta é a limitação de até seis andares.
- > EM FRADINHOS, será permitido implantar comércio como academias, cursos de idiomas, que não são permitidos com o PDU atual.
- > EM BAIRROS COMO ROMÃO, parte de Gurigica, Ilha de Santa Maria, Cruzamento e Jesus de Nazareth, os prédios terão limite de até 4 andares.
- > EM JUCUTUQUARA, bairro de Lourdes, Consolação, Jesus de Nazareth e parte de Gurigica, a limitação de altura dos prédios será de até 6 andares.
- > NOS BAIRROS Ilha de Santa Maria, Monte Belo, Forte São João e Horto, a altura dos prédios vai ficar limitada em até 20 andares e pode ser construído qualquer tipo de comércio.
- > NA ORLA DA REGIÃO, a limitação de andares será de até 4 pavimentos para preservar a vista da orla.

Regional do Centro

Bairros Centro, Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Morro da Piedade, Morro do Moscoso, Parque Moscoso, Santa Clara e Vila Rubim.

PROPOSTAS

- > A PRIORIDADE será uso misto dos imóveis, com comércio no térreo e residências em andares superiores.
- > TAMBÉM HÁ propostas para revitalização da vida cultural do Centro.



“Temos edifícios construídos em ruas que não têm capacidade de suporte”

Sebastião de Paula, presidente da Associação de Moradores da Praia da Costa

- > PROPÕE a implantação do Plano de Proteção da Paisagem do Centro, para preservar o entorno dos pontos turísticos e prédios históricos.

Regional Santo Antônio

Bairros Ariovaldo Favaleira, Bela Vista, Caratoira, Cabral, Quadra, Estrelinha, Grande Vitória, Inhanguetá, Mário Cypreste, Santa Tereza, Santo Antônio e Universitário.

LIMITAÇÃO DE ANDARES

- > AS MARGENS DA rodovia Serafim Derenzi serão permitidos prédios de até seis andares. Poderá ter comércio de todos os portes.
- > NA REGIÃO DA ORLA noroeste, os imóveis deverão ter altura máxima de até 4 andares. O comércio será de pequeno e médio porte. Assim como no interior dos bairros e próximo a morros.
- > EM PARTE DOS BAIRROS de Santo Antônio, Santa Tereza e Universitário, a altura máxima dos prédios pode chegar a 6 andares e será permitido comércio de pequeno e médio porte.
- > A REGIÃO TERÁ ZONAS de proteção ambiental, que serão o Morro da Fonte Grande e manguezal em Estrelinha.

Regional Maria Ortiz

Bairros Maria Ortiz, Jabour, Solon Borges, Segurança do Lar, Antônio Honório, Goiabeiras e Aeroporto.

ALTURA DE PRÉDIOS

- > NA AVENIDA Fernando Ferrari e no campus da Ufes, em Goiabeiras, a proposta é controlar altura e gabarito dos edifícios em 10 andares, mantendo a implantação de qualquer tipo de atividade econômica.
- > NOS BAIRROS MARIA ORTIZ, Solon Borges, Segurança do Lar, Goiabeiras e em parte de Antônio Honório, a intenção é limitar a altura dos prédios em quatro andares, mantendo a atividades de pequeno e médio porte.

Regional São Pedro

Bairros São Pedro, Nova Palestina, Resistência, Conquista, Redenção, Ilha das Caieiras, Santo André, São José, Santos Reis, São Pedro e Comdusa.

COMÉRCIO E ALTURA DE PRÉDIOS

- > NA SERAFIM DERENZI, a ideia é controlar a altura e gabarito das edificações em até seis andares, mantendo a possibilidade de implantação de qualquer tipo de atividade.
- > NO ANTIGO campus da Faesa, propõe possibilitar a implantação de qualquer tipo de comércio.

Para todas as regiões

Há propostas que valem para todos os bairros

VAGAS NO COMÉRCIO

- > ESTABELECIMENTOS com menos de 300m² não precisarão mais garantir vagas de estacionamento para os clientes. Hoje, dependendo do tipo de empreendimento, é necessária uma vaga para cada 35m².

CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA

- > IMÓVEIS com mais de 1.000m² de



INÍCIO DAS DISCUSSÕES

Moradores querem entrar nos debates

Com o início do processo de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Velha, moradores já pensam em propostas de pontos a serem debatidos e dizem que vão participar do debate.

O presidente da Associação de

Moradores de Itapuã, Flávio Pires, ao lado dos moradores Antônio Soares e Antônio Carlos Neco, que vivem há muitos anos no bairro, afirma que é preciso haver mudanças nas regras para a região.

“O bairro cresceu muito e o PDM

também precisa evoluir. Já temos o problema de sombra na praia na parte da tarde por causa dos prédios altos. Os moradores devem ser ouvidos e o gabarito, revisto, assim como o trânsito, áreas destinadas a estacionamento e de lazer”, disse Flávio.

Vila Velha

Orla

Bairros como Praia da Costa, Itaparica, Itapuã e Barra do Jucu.

ALTURA E LARGURA DOS PRÉDIOS

- > SERÃO DISCUTIDAS mudanças sobre qual será a melhor forma para edificações na orla, observando limitação de altura e largura.

Serra

Serra-Sede

Bairros como Centro da Serra, Caçaroça, São Domingos, Santo Antônio e São Lourenço.

LIMITE DE ALTURA

- > APROPOSTA é permitir edificações de até cinco andares, com redução do afastamento de uma construção a outra.
- > NA REGIÃO MAIS histórica do Centro, as características atuais são preservadas e no loteamento Residencial Centro da Serra serão permitidos prédios de até oito andares.

Laranjeiras

Compreende bairros como Colina de Laranjeiras, Morada de Laranjeiras, Portal de Manguiños, Laranjeiras e Valparaíso.

CONSTRUÇÃO

- > EM LARANJEIRAS, por exemplo, foi proposta a redução do limite de altura dos prédios, além da redução do afastamento de uma construção a outra.

Viana

Sede

PRÉDIOS ALTOS

- > NÃO SERÁ LIBERADA construção de prédios altos que possam restringir a visão da Igreja Matriz.

Bom Pastor, Vale do Sol e Vila Nova

MORADIA

- > SÃO ÁREAS onde existe demanda por melhoria da moradia. Sendo assim, há previsão de implantar o programa Minha Casa, Minha Vida.

Nova Bethânia, Metalpen I e II

EMPREENHIMENTOS MISTOS

- > UMA DAS PROPOSTAS é levar empreendimentos residenciais e comerciais para a região.

Araçatiba

PRESERVAR A CULTURA

- > CRIAÇÃO DE UM sítio histórico.

Fontes: Silas Maza (secretário de Desenvolvimento Urbano da Serra); Geraldo Luzia Júnior, o Juninho (prefeito de Cariacica); Cláudio Denicoli (sec. de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente de Cariacica); Anna Claudia Peyneau (subsecretária de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha); Henrique Casanata (sec. de Desenvolvimento Sustentável de Viana) e Prefeitura de Vitória.

Fonte: Jornal A Tribuna. Primeira imagem: Reportagem Especial publicada em 09 de agosto de 2016. Segunda imagem: Reportagem Especial publicada em 11 de fevereiro de 2016.

Nesses registros diversas alterações eram apontadas, junto a entrevistas e opiniões de moradores, demonstrando um desejo de que a legislação adequasse o modelo de ocupação e a volumetria das edificações às especificidades de seus bairros.

Segundo o Relatório de Diagnósticos Temáticos elaborado pela consultoria do Instituto Pólis, o processo de verticalização da cidade apresenta relação direta com os parâmetros previstos na legislação de 2006 e com as diferentes restrições de gabarito, vinculando-se diretamente à valorização imobiliária, pois são criadas condições de melhor aproveitamento do potencial do terreno, devido à quantidade de áreas construídas não computáveis no CA (SEDEC, 2015f), não sendo previsto na lei o retorno dessa valorização (mais-valias urbanas) à coletividade:

A verticalização pode ser vista, de certo modo, como a expressão material de uma forma de aproveitamento construtivo e econômico das terras urbanas beneficiadas por investimentos em serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas os quais, por sua vez, são viabilizados por recursos públicos gerados pelos trabalhos de toda a sociedade. Essa renda fundiária não é fruto somente do trabalho individual do proprietário do imóvel, mas sim do trabalho de toda a coletividade. A produção de terras urbanas, nas quais se implantam os empreendimentos imobiliários horizontais ou verticais, públicos ou privados, é necessariamente um processo social, político, econômico e cultural. Essas terras urbanas são produtos da distribuição socioespacial dos investimentos públicos em saneamento ambiental, vias, transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais, praças, parques, entre outros. A verticalização é a expressão material dos altos níveis de aproveitamento econômico e funcional das terras urbanas socialmente produzidas. Os ganhos econômicos desse aproveitamento não podem ser embolsados somente pelos proprietários e investidores privados. É preciso que parte desse ganho beneficie a coletividade que financia aqueles investimentos públicos (SEDEC, 2015f, p. 227).

Resta claro, que o processo de verticalização deve ser produzido em conjunto com a aplicação dos instrumentos da Política Urbana, “que podem captar parte dos ganhos obtidos pelo empreendedor imobiliário com aproveitamentos máximos das terras urbanas produzidas e valorizadas a partir de investimentos públicos” (SEDEC, 2015f, p. 228), sendo o principal dele a Outorga Onerosa do Direto de Construir (OODC), tratada mais adiante.

Outra alteração a destacar refere-se às Zonas de Equipamentos Especiais (ZEE), que tratavam de zonas ocupadas caracteristicamente por grandes equipamentos no PDU de 2006 – tais como Aeroporto, *campi* da UFES, Porto de Vitória, área da Vale –, as quais não tinham parâmetros previstos no Plano Diretor, e assim seriam definidos pelos responsáveis de cada ZEE, através de proposta de Plano Específico para ordenamento das formas de uso e ocupação do solo, aprovados pelo município, precedidos de participação da população e manifestação do CMPDU (Vitória, 2006). Ao longo da vigência do PDU de 2006 esses planos não foram consolidados e, dessa forma, no processo de revisão da lei foram estabelecidos os parâmetros urbanísticos de cada área, envolvendo os responsáveis pela área e a população

(eventos públicos), como também definida nova nomenclatura para parte destas áreas - Zona de Ocupação Específica (ZOU).

Em relação a este zoneamento, no processo participativo destaca-se a preocupação da população da RA 9 com a área do Aeroporto, e da população da RA 1 com a Porto, principalmente no aspecto relativo à paisagem do Centro. Na RA 5 as manifestações focaram na ZEE 8 e na necessidade de definição de parâmetros de ocupação da área, tendo em vista o potencial impacto na mobilidade dos bairros do entorno (Enseada do Suá e Ilha do Boi), em função do modelo adotado, bem como na visibilidade do Outeiro e Convento da Penha, que se constitui em patrimônio histórico, artístico e cultural tombado pelo IPHAN.

Nesse sentido, foi muito debatida a necessidade de atendimento à Portaria nº 44/2015 do IPHAN (e suas alterações), que previa parâmetros de altura e gabarito para as edificações nas áreas da orla de Camburi e Curva da Jurema, a orla da Praia do Canto, o bairro Enseada do Suá, as Ilhas do Boi e do Frade, e ao longo da Avenida Nossa Senhora da Penha. A observância da portaria do IPHAN e o atendimento de regramento nela proposto foi apontada pelos moradores nos eventos públicos das Assembleias Territoriais e objeto de apresentação no Seminário Temático. As manifestações reforçaram ao município a necessidade de adequação da legislação municipal à proteção da paisagem do Outeiro e Convento da Penha, em observância ao artigo 18 do Decreto-Lei nº 25 de 1937, “que protege a visibilidade dos bens tombados e determina a necessidade de prévia autorização do IPHAN para intervenções na vizinhança dos bens tombado”, considerando o tombamento do referido patrimônio pelo órgão federal. A ZEE 8 foi ao final incorporada ao Zoneamento Urbanístico como Zona de Ocupação Preferencial – ZOP 2.

Em relação ao regramento do Porto de Vitória, houve a interface dos regramentos previstos no Plano de Preservação da Paisagem do Centro para a construção dos parâmetros de ocupação desta área.

As Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIU), implantadas no PDU de 2018, vieram em substituição às Áreas Especiais de Intervenção Urbana, previstas no PDU de 2006, e tinham o objetivo de direcionar políticas diferenciadas, planos específicos e projetos de intervenção urbana. A definição desses planos e projetos deveriam ser objeto de estudos urbanos, garantida a participação da população (VITÓRIA, 2018). Foram delimitadas como ZEIU o Centro Histórico, o Canal da Passagem (região entre a Praia do Canto e Pontal de Camburi) e a Orla Noroeste. Como objetivos específicos das ZEIUs podemos destacar dispositivos relacionados ao incentivo à mobilidade ativa, como implantação de via de pedestres e ciclovias. Além disso, foram previstos objetivos específicos para a ZEIU do Centro Histórico de incentivo à promoção de habitações de interesse social em imóveis subutilizados; de preservação dos locais de interesse de preservação ambiental e da paisagem; a preservação do patrimônio histórico-cultural (VITÓRIA, 2018).

Esses objetivos se relacionam com diversas manifestações dos temas de Mobilidade e Paisagem e Cultura registrados nos eventos públicos. Como demonstrado (subtítulo 3.2), o

tema mobilidade foi destaque em todos os eventos regionais, sendo demonstrada grande preocupação dos moradores com as condições atuais de mobilidade da cidade, sendo solicitadas melhorias diversas, em transporte coletivo, promoção da mobilidade ativa (mais ciclovias e ruas de pedestres), melhorias estruturais em vias e na interligação de bairros, dentre outros aspectos.

O PDU de 2018 incorporou uma série de dispositivos no sentido de planejar futuras ações para melhorias da mobilidade, a implantação de faixas de recuos em diversas vias (artigo 49), como forma de impor novos alinhamentos aos lotes que seriam aplicados ao longo do processo de renovação e ocupação urbana dessas vias. Também foram incorporados ao PDU de 2018 cinco projetos viários (artigo 48). Ambos os dispositivos previam a possibilidade de melhorias futuras no sistema viário da cidade, sendo previstas implantações de ciclovias, alargamento de calçadas, bem como a incorporação de projetos estruturantes do Governo do Estado, como o Sistema Corredor de Transporte Coletivo (BRT) e a requalificação do Portal do Príncipe, nas imediações do Terminal Rodoviário. Estes dois projetos – juntamente com os projetos de acesso ao Novo Terminal de Cargas do Aeroporto de Vitória e de implantação de Sistema Binário na Avenida Gelú Vervloet dos Santos, acesso norte de Vitória, divisa com o município da Serra –, além de promover melhorias na mobilidade da cidade, são importantes na promoção da integração metropolitana (Figura 44).

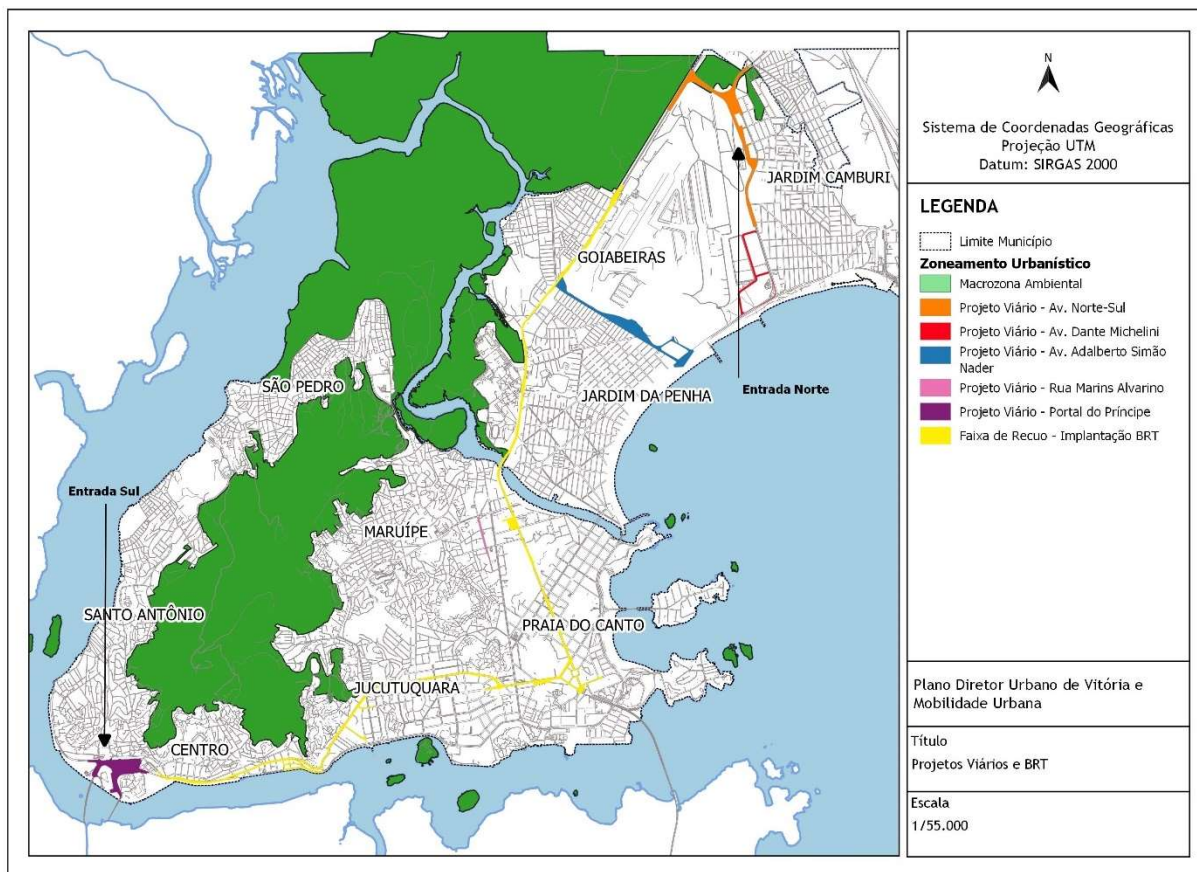
Os projetos viários relacionados no artigo 48 do PDU de 2018, estão contidos no Anexo 7 da legislação, bem como o detalhamento da Faixa de Recuo prevista para a implantação do BRT.

O incentivo ao adensamento ao longo dos principais eixos viários e de transporte coletivo também se insere nos dispositivos previstos na legislação em busca de soluções para promover os princípios da política de mobilidade sustentável, em consonância com as manifestações da sociedade civil.

Outra inovação importante do PDU de 2018 foi a proposição de parâmetros urbanísticos compatíveis com a ocupação atual das áreas abrangidas pelos zoneamentos de ZEIS e ZOL. Para as ZEIS 1, o PDU de 2006 não previa índices, e sim a necessidade de elaboração de Planos de Desenvolvimento local, que na maior parte dos casos eram propostos nos Decretos de aprovação dos projetos de regularização fundiária. Para as ZEIS 2, a lei previa índices distantes da realidade local. Essas lacunas impediam que muitos proprietários conseguissem aprovar seus projetos junto ao município, dificuldade apontada pela sociedade civil nos eventos regionais, principalmente nas RAs 4 e 7, cuja irregularidade atingia principalmente aqueles proprietários que desejavam implantar usos não residenciais, pois o Certificado de Conclusão de Obras é requisito para emissão de Alvará de Localização e Funcionamento. A coabitação, muito presente nos bairros resultantes de ocupação informal, encontrava muitas dificuldades no processo de aprovação, pois, ao ser equiparada ao uso residencial multifamiliar, deveria atender a exigências não compatíveis com seu porte. Dessa

forma, a legislação implantou o residencial multifamiliar de pequeno porte, com o objetivo de contemplar estes casos.

Figura 44: Projetos Viários e Faixa de Recuo BRT



Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (2018).

Essas medidas objetivam ampliar as chances de regularização das edificações localizadas nos morros e bairros menos estruturados da cidade, melhorando o acesso à moradia digna, salubre e regular. Além disso, reduzia a dependência de encaixar tais aprovações no Programa de Regularização de Edificações (PRE), por meio do qual eram aprovadas grande parcela das edificações do município, em diferentes localidades, inclusive nos bairros de ocupação regular, não sendo atendidos os parâmetros vigentes no PDU. Foi constatado que a quantidade de projetos aprovados pelo programa não reduziu com o passar dos anos, ao contrário, foi crescente (SEDEC, 2015f), demonstrando a inadequação dos parâmetros previstos na lei em relação à realidade de alguns bairros.

3.2.4.2 Instrumentos da Política Urbana

Em relação aos instrumentos da Política Urbana previstos na legislação federal (CF e EC, sobretudo), o PDU de 2018 avançou pouco em relação a real implementação dos instrumentos, mantendo a lógica da legislação anterior de previsão formal dessas

ferramentas (Quadro 10), no entanto, com a aplicabilidade comprometida em razão da falta de regulamentação. As exceções a essa regra serão demonstradas adiante.

A legislação contempla título específico para tratar dos instrumentos da Política Urbana (artigos 224 a 280), contemplando os institutos tributários e financeiros e os institutos jurídicos e políticos estabelecidos no artigo 4º do Estatuto da Cidade, preservando o previsto no PDU de 2006: Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Regularização Fundiária, regulamentados nos capítulos que tratam do uso e ocupação do solo, do zoneamento, e da política habitacional.

O PDU de 2018 consolidou a Política Habitacional e de Regularização Fundiária sobre um mesmo título, no qual estão previstos os tipos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS); as formas de simplificar o reconhecimento da regularidade edilícia dos imóveis objeto de programa habitacionais do município e as adaptações de edificação existentes para implantação de EHIS; a dispensa de parâmetros para implantação de loteamentos de interesse social em ZEIS; e os parâmetros para realização de regularização fundiária, mediante duas categorias Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) (VITÓRIA, 2018), já nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, dentre outras modificações destacadas no Quadro 10.

Ressalta-se que, em função da definição de índices de controle urbanístico para as ZEIS 1 e 2, a previsão de elaboração de Plano de Desenvolvimento Local foi suprimida no PDU de 2018, dessa forma, o PDU de 2018 prevê a formação de conselhos gestores no desenvolvimento dos Planos de Urbanização no âmbito do processo de regularização fundiária.

Durante os eventos públicos ocorreram diversas manifestações relativas à regularização fundiária, variando entre solicitações de finalização de processos já iniciados até a instauração do processo de Reurb em determinadas localidades. Essas manifestações estiveram presentes nas RAs 3, 4 e 7, regionais que coincidem com a abrangência de diferentes poligonais do Projeto Terra Mais Igual (ver Figura 17), com forte atuação do Programa caracterizada por áreas que apresentam maior irregularidade no desenho urbano e informalidade nas ocupações, com alta demanda por aplicação do instrumento.

Em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sua regulamentação se manteve vinculada ao capítulo de zoneamento urbanístico. Semelhantemente ao PDU de 2006, foram previstos os objetivos das ZEIS e os critérios para reconhecimento de novas áreas como ZEIS, bem como os procedimentos para sua criação por lei específica e aprovação do CMPU. O PDU de 2018 reduziu as categorias de ZEIS de três para duas, sendo: ZEIS 1, “caracterizada por áreas com carência de infraestrutura e serviços públicos, onde deverão ser promovidas a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda (...)” (VITÓRIA, 2018, inciso I do artigo 26); e ZEIS 2, “caracterizada por imóveis públicos ou particulares edificados ou não, não utilizados ou subutilizados, dotados parcialmente de infraestrutura e serviços urbanos, necessários à implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social – EHIS” (VITÓRIA, 2018, inciso II do artigo 26).

Outra alteração substancial foi a incorporação dos parâmetros definidos no PDU de 2006 para promoção dos Planos de Desenvolvimento Local das ZEIS ao capítulo de Política Habitacional, adequando-os ao que realmente era realizado pelo município, tendo em vista que tais dispositivos eram adotados no âmbito do desenvolvimento dos Planos de Urbanização e Regularização Fundiária. Além disso, o PDU de 2018 definiu os índices de controle urbanísticos para as ZEIS, reduzindo a necessidade de elaboração dos referidos planos. Ressalta-se que nos eventos públicos diversas manifestações da sociedade civil indicavam a necessidade de adequação dos parâmetros construtivos à realidade da ocupação local, principalmente, dos bairros abrangidos pela ZEIS 1.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), citado em diferentes manifestações nos eventos públicos, tem sua aplicação bastante consolidada no município. Precedido pelo Relatório de Impacto de Vizinhança instituído desde o PDU de 1994, o instrumento adquiriu nova roupagem no PDU de 2006, sendo incluída a obrigatoriedade de participação da sociedade civil, antes de sua aprovação, em dois momentos: na audiência pública promovida pelo empreendedor para apresentação do EIV e do projeto do empreendimento aos moradores da vizinhança afetada; e, na sua aprovação no âmbito do CMPU (antigo CMPDU).

A alteração ocorrida no PDU de 2018, com relação ao EIV, foi quanto aos empreendimentos que seriam enquadrados como geradores de impacto de vizinhança (artigo 67), sendo atualizada as características dos empreendimentos considerados ‘geradores de impacto de vizinhança’ relativo: ao enquadramento dos usos e atividades relacionados no Anexo 8 (inciso I); à ampliação da área computável do uso não residencial – inciso II (anteriormente 5.000m²) e número de unidades – inciso IV (anteriormente 100 unidades nas ZOC); e incluídos os critérios de vagas – inciso III, além dos incisos V, VI e VII, que preveem a elaboração do estudo no caso de aprovação de loteamentos com gleba maior que 100.000m²; empreendimentos objeto de EIA/RIMA; e, obras viárias ou edificações vinculadas ao sistema metropolitano de transporte coletivo. A necessidade de rediscutir os critérios para exigência do estudo foi objeto de manifestação nos eventos públicos, bem como destaque à forma como é inserida a participação da sociedade através das audiências públicas. A formalização da competência da Comissão Técnica de Análise de Impacto Urbano (CTA) de avaliar o EIV “com consequente recomendação de aprovação ou não do empreendimento, podendo indicar a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias nos termos desta Lei” (VITÓRIA, 2018, artigo 71), foi importante no sentido de fortalecer o papel da comissão nestas decisões, prioritariamente, técnicas e burocráticas.

Em relação ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC), o PDU de 2018 definiu algumas áreas de aplicação do instrumento, tais como a ZEIU do Centro Histórico, a Macrozona de Reestruturação Urbana e as ZEIS 2 de vazios, deixando a possibilidade de ampliação dessas áreas para legislação específica (artigo 223). A legislação foi ao encontro da demanda apontada pela sociedade civil de promover a aplicação do instrumento na região central como forma de promover ocupação dos imóveis subutilizados para dinamismo da área, bem como na promoção de habitação de interesse social, mas, por outro lado, não

foi enfática no uso do instrumento como combate à especulação imobiliária ao não incluir a macrozona urbana consolidada, onde há maior concentração de reserva de imóveis aguardando a valorização imobiliária e onde também se concentra parte da infraestrutura da cidade, nas áreas de aplicação do PEUC, postergando esta definição para outro momento. Outras adequações propostas para aplicação do instrumento foram: melhor conceituações dos imóveis objeto de aplicação do instrumento; maior clareza quanto aos prazos para utilização compulsória do imóvel, sendo mantida a necessidade de sua regulamentação por legislação específica municipal deixando sua aplicação efetiva à mercê dos interesses do Executivo municipal. O PDU de 2008 mantém o desdobramento do descumprimento do PEUC à aplicabilidade do IPTU Progressivo no tempo e da Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Quanto à Operação Urbana Consorciada (OUC), foram observadas poucas alterações (artigo 241), sendo a principal na definição das áreas passíveis de aplicação do instrumento que contemplava as ZEIU e a Zona do Parque Tecnológico (ZPT), na tentativa de se consolidar a implantação deste zoneamento e promoção do parque, considerado como importante vetor de crescimento econômico da cidade, a considerar as manifestações dos eventos públicos. Além disso, foi retirada a etapa de consulta pública para aprovação final da proposta de OUC, ficando estipulado a participação da sociedade civil nas instâncias de audiência pública e do CMPU, eliminando uma das etapas prevista anteriormente; e incluída a possibilidade de implementação de OUC Inter federativa (artigo 243).

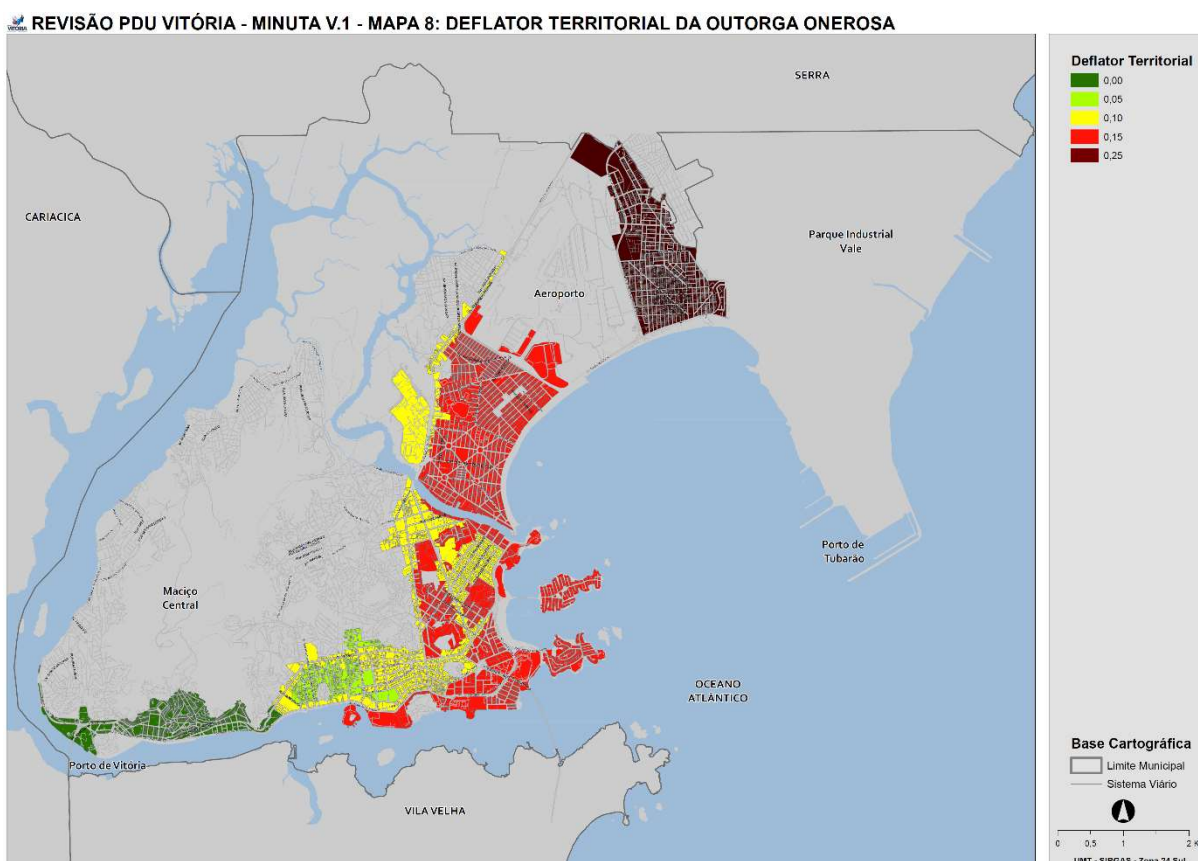
Houve tentativa de regulamentar a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) durante a fase de diagnóstico e elaboração da minuta da lei (Figura 45), sendo proposta pela consultoria a regulamentação de parâmetros do instrumento, conforme o constante do Produto 3.2.iii (Relatório de Diagnóstico Síntese e Definição de Eixos Estratégicos), tais como: a fórmula de cálculo da outorga; fator de deflação aplicado em consonância com os objetivos de indução da ocupação do território; mapa especializando as áreas isentas e as áreas de aplicação dos fatores de deflação; a macrozona de aplicação do instrumento. A minuta ainda regulamentava os coeficientes mínimos, básicos e máximos de cada zona, parâmetros necessários para aplicação tanto do PEUC, quanto da OODC.

Os relatórios produzidos pela consultoria, em diversos momentos pontua a importância de aplicação do instrumento, seja na indução da ocupação urbana nas áreas de melhor infraestrutura ou priorizando os eixos viários principais, ou na recuperação da mais valia e da valorização do espaço urbano produzida coletivamente (SEDEC, 2015f; SEDEC, 2016c). No entanto, a proposta da minuta desenvolvida pela consultoria foi alterada internamente no município, excluindo todos os regramentos relativos à OODC, antes mesmo do debate avançar à etapa de discussões no CMPDU, sendo mantida apenas a fórmula, que foi retirada pelo conselho, conforme será demonstrado adiante.

Como demonstrado (subtítulo 3.2), a OODC foi amplamente debatida no evento dos Seminários Temáticos e, apesar de novamente ter sido ressaltada sua importância e a

necessidade de sua aplicação, as manifestações do mercado imobiliário procuravam induzir o pensamento dos participantes para o entendimento de que o instrumento prejudicaria a oferta de habitação na cidade, com encarecimento dos valores do imóvel, redução da oferta e, por fim, migração de empreendimentos para outros municípios da região metropolitana. Apesar de manifestações solicitando maiores debates sobre o assunto, não houve discussões sobre o instrumento em outros momentos.

Figura 45: Proposta de espacialização do fator deflator territorial da Outorga Onerosa



Fonte: SEDEC (2016c).

Em relação à Transferência do Potencial Construtivo (TPC), as alterações substanciais foram: (1) a autorização em transferir 100% do potencial construtivo do lote para os casos de preservação de imóveis identificados como de interesse de preservação ou tombados, localizados na ZEIU – Região Central; a regra da legislação consiste em autorizar a transferência do potencial não utilizado para os casos acima, independente do quanto houvesse de construção no lote, seria considerado todo o potencial para transferência, como uma forma de incentivo à preservação do patrimônio construído; e (2) autorização de transferência do potencial construtivo das glebas integralmente inseridas em Zonas de Proteção Ambiental – ZPA considerando o CA equivalente a 1, assim este dispositivo objetivava a preservação destas áreas e a redução da pressão dos proprietários por

empreender em áreas ambientalmente protegidas (VITÓRIA, 2018, artigo 251). Também foi proposta a simplificação da fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível, que passou a ser equivalente à diferença entre o direito de construir aplicando-se o CA máximo e a área computável já edificada do imóvel.

Apesar das alterações propostas para o instrumento da TPC, sem a regulamentação da OODC e a definição de coeficientes básico e máximo, a aplicação do instrumento ficou prejudicada, tendo em vista a ausência de demanda por potencial construtivo oriunda dos empreendimentos verticais e de maior porte promovidos, principalmente, pelo mercado imobiliário, que já contava com CA gratuito e superior a 1, em todas as zonas da cidade. Para implantação do instrumento, o PDU de 2018 prevê apenas a regulamentação dos procedimentos administrativos por Decreto Municipal, uma vez que, da mesma forma que o PDU de 2006, já eram previstos os principais regramentos para aplicação do instrumento.

O Direito de Preempção (DP) foi mencionado nas falas e apresentações conduzidas pelo município como instrumento da Política Urbana que possibilitaria a aquisição de imóveis para implantação de áreas livres de uso público, equipamento públicos urbanos e comunitários, bem como para melhorias na infraestrutura. Tais indicativos foram manifestações constantes da sociedade civil, principalmente nas regiões administrativas onde se concentram os bairros oriundos de ocupação caracteristicamente informal, com maior demanda e deficiência de áreas públicas. O instrumento, no entanto, carece de regulamentação, para que sejam indicadas as áreas da cidade para sua aplicação, conforme previsto no Estatuto da Cidade. Dessa forma, enquanto não há regulamentação, a aplicação do instrumento permanece comprometida e sua menção na legislação, inócuca.

Além disso, o instrumento prevê a preferência do poder público municipal na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (VITÓRIA, 2018), entretanto, para exercer esse direito são necessários recursos financeiros para tal aquisição. A falta de concretização da OODC, de forma geral, sabota a aplicação deste e de outros instrumentos da Política Urbana, sendo que no caso do Direito de Preempção os recursos oriundos da OODC e aplicados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano teriam como finalidade a aquisição de imóveis para implantação/melhorias em áreas públicas, conforme previsto nos incisos I e II do artigo 297 da Lei Municipal nº 9.271/2018 (PDU):

Art. 297. (...):

- I - aquisição de espaço, implantação e/ou melhorias de equipamentos comunitários, priorizando atendimento à Macrozona Urbana de Reestruturação;
- II - aquisição de espaços e implantação de áreas públicas verdes e de lazer, inclusive para melhorias e/ou acréscimos nas áreas públicas já existentes, priorizando o atendimento à Macrozona Urbana de Reestruturação (VITÓRIA, 2018, artigo 297).

Quadro 10: Alterações aprovadas no PDU de 2018 nos Instrumentos da Política Urbana

Instrumento	Alteração prevista no PDU de 2018
Regularização Fundiária	– Definição das modalidades de regularização fundiária: Reurb-S (Interesse Social) e Reurb-E (Interesse Específico); – Previsão de regularização fundiária em unidades de conservação de uso sustentável; – Definição dos responsáveis pela solicitação de aprovação de regularização fundiária, com base na Lei Federal nº 13.465/2017; – Previsão de restrição de desdobro e desmembramento de imóveis objeto de regularização fundiária; – Supressão dos artigos que tratavam da Medida Provisória nº 2.220/2001 e da necessidade de elaboração de Planos de Desenvolvimento local.
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	– Simplificação do zoneamento de ZEIS: ZEIS 1 (áreas que demandam intervenção para melhorias e implantação de infraestrutura urbana) e ZEIS 2 (vazios); – Definição de índices de controle urbanísticos para as ZEIS e supressão do Plano de Desenvolvimento Local; – Possibilidade de regulamentação dos parâmetros urbanísticos das ZEIS 1 por meio do Plano de Urbanização e/ou Regularização Fundiária por Decreto Municipal.
Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	– Atualização dos parâmetros para enquadramento como Empreendimento de Impacto de Vizinhança. – Regulamentação da competência da Comissão Técnica de Análise de Impacto Urbano (CTA) de avaliar o EIV e recomendar ou não sua aprovação ao C MPU; – Regulamenta o arquivamento do processo caso as exigências da análise técnica não sejam atendidas; – Definida a possibilidade de transferência de direitos de ocupação para os casos de implantação de medidas compensatórias que demandarem doação de área do terreno do empreendimento; – Incluída a possibilidade da análise do EIV indicar a alteração do projeto arquitetônico do empreendimento para mitigar os impactos (viários, paisagísticos e ambientais) no entorno.
Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)	– Atualização na definição de imóveis edificadas ou não, subutilizados e não utilizados; – Previsão do CA mínimo de 0,2; – Territorialização da aplicação do PEUC (ZEIU 1 – Centro Histórico e ZEIS 2 de vazios), com previsão de inclusão de novas áreas por meio de Lei específica; – Definição dos casos em que não será aplicado o PEUC; – Inclusão de regramentos mínimos para notificação e de prazos para aplicação do PEUC; – Previsão de regulamentação para definir os procedimentos administrativos para aplicação do PEUC.
Não houve alteração quanto aos instrumentos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.	
Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	– Define as áreas para aplicação do instrumento (Zonas Especiais de Interesse Urbanístico 1, 2 e 3 / Zona do Parque Tecnológico – ZPT). – Suprime a exigência de consulta pública para submeter a proposta de OUC, mantendo a obrigatoriedade de realização de audiência pública e aprovação pelo C MPU; – Incluída a possibilidade de implementação de OUC entre os municípios da Grande Vitória (intermunicipal); – Suprime a previsão de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC; – Suprime a previsão de realização de contrapartida em obras.

Instrumento	Alteração prevista no PDU de 2018
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	– Inclui os objetivos da aplicação do instrumento; – Territorialização da aplicação do instrumento na Macrozona Urbana Consolidada, excluindo as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, Zonas de Ocupação Limitada - ZOL e a Zona Especial de Interesse Urbanístico do Centro - ZEIU 1. – Prevê o pagamento da contrapartida da OODC apenas de forma pecuniária, suprimindo as outras possibilidades de contrapartida (execução de obras/ doação de áreas) previstas no PDU de 2006.
Transferência do Potencial Construtivo (TPC)	– Adequação da fórmula de cálculo do instrumento foi alterada, excluindo a área já edificada do imóvel do potencial a ser transferido; – Previsão de CA igual a 1 para imóveis integralmente inseridos em Zonas de Proteção Ambiental – ZPA, com vistas à aplicação do TPC; – Previsão da transferência da totalidade do potencial construtivo dos imóveis localizados na ZEIU 1; – Regulamentação de prazos e condições para aplicação do instrumento; – Previsão de regulamentação para definir os procedimentos administrativos para aplicação do TPC.
Direito de Preempção	– Incluído conceito do instrumento.
Tombamento e Identificação dos imóveis e monumentos naturais	– Aprimoramento na conceituação de patrimônio arqueológico, cultural, histórico, natural e paisagístico do Município, incluindo bens de natureza material e imaterial; – Adequação no instrumento, incluindo os regramentos específicos e procedimentos do Inventário e do Registro; – Adequação quanto a categorização dos livros de Tombo; – Regulamentação do tombamento de conjuntos e sítios urbanos; – Incluída a previsão de tombamento de sítios arqueológicos, submetidas à análise e anuência do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; – Incluída a definição de perímetro de proteção da vizinhança dos imóveis tombados; – Previsão de recuperação, pelo município, do bem tombado ou identificado como de interesse de preservação, condicionada a transferência do Direito de Superfície; – Previsão de sanções ao proprietário do imóvel que descaracterizar, demolir, destruir ou mutilar bem tombado, identificado como de interesse de preservação ou ruína salvaguardada por lei.

Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (2006) e VITÓRIA (2018).

3.2.4.3 Gestão Democrática

O PDU de 2018 manteve a estrutura do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, seguindo a divisão entre ‘Instrumentos de Gestão’ e ‘Instrumentos de Participação Popular’, já caracterizados no 0 (subtítulo 2.3.3.3), tendo sido incorporadas as diretrizes da regulamentação do Conselho Nacional das Cidades, Resolução nº 34/2005. Assim, foram mantidos os principais instrumentos de participação previstos no Estatuto da Cidade e instituídos no PDU de 2006: audiências, debates e consultas públicas; órgãos colegiados de Política Urbana; conferência sobre assuntos de interesse urbano – Encontro da Cidade; Assembleias Territoriais; Orçamento Participativo, dentre outros (BRASIL, 2001 e VITÓRIA, 2006).

Como demonstrado neste capítulo, os instrumentos de participação popular do PDU de 2006 foram a base para a construção da dinâmica participativa do processo de revisão do Plano

Diretor. Portanto, não resta dúvida quanto ao caráter vinculativo desses instrumentos, como nos casos do CMPU (CMPDU), que detém a atribuição de “analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor antes de serem submetidas à aprovação da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade” (VITÓRIA, 2018, inciso III do artigo 291); do Encontro da Cidade com atribuição de “sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão” (VITÓRIA, 2018, inciso V do artigo 287); do papel das Assembleias Territoriais em “ampliar o debate e dar suporte à tomada de decisões do Conselho Municipal de Política Urbana” e “indicar, mediante eleição, os candidatos a delegados para votação de matéria no Encontro da Cidade” (VITÓRIA, 2018, incisos I e III do artigo 288).

No conjunto, tais modalidades impõem a exigência das instâncias participativas para garantir a inclusão dos diferentes segmentos da sociedade civil nos processos decisórios da Política Urbana, da mesma forma que também legitimam o processo de revisão do Plano Diretor e, consequentemente, a legislação atual.

Em termos nominais, a alteração mais substantiva promovida pelo PDU do 2018 ocorreu no âmbito da regulamentação do CMPU (CMPDU). Criado no PDU de 1984, como Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPDU) e mantido com esta denominação nos Planos Diretores de 1994 e 2006, o PDU de 2018 introduziu o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), em substituição ao CMPDU. Na prática, apesar de caracterizar um novo conselho com outra denominação, o CMPU possui as mesmas características do CMPDU precedente, desempenhando o mesmo papel no âmbito da administração municipal, inclusive mantendo a característica de “órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana” (VITÓRIA, 2018, artigo 290).

No Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano – Lei Municipal nº 6.705/2006, elaborado pela consultoria do Instituto Polis, foi identificado, após levantamento das atribuições do CMPDU nos anos de vigência do PDU de 2006, que:

O CMPDU atua como verdadeiro órgão de aprovação de obra ou uso, em substituição ao papel naturalmente exercido pela burocracia local. Por esta observação, não se afasta o papel do CMPDU de acompanhar e monitorar a execução do PDU, solicitando informações e subsídios do Executivo local, mas destaca-se o volume dos requerimentos agrupados como “interpretações da lei” ou “análises previstas em lei”, que poderiam ser em grande parte submetidas a um crivo técnico, não necessariamente político (SEDEC, 2014b, p. 73).

No entanto, apesar da alteração da nomenclatura para Conselho Municipal de Política Urbana – o que poderia induzir ao pensamento de mudança na atuação do conselho –, as competências definidas no artigo 291 da Lei Municipal nº 9.271/2018 não alteraram seu caráter tecnocrático.

Em função da publicação da Lei Municipal nº 8.611/2013, que regulamentou a atual divisão territorial do município, ampliando de oito para nove regiões administrativas, o PDU de 2018 atualizou a composição do CMPU e incluiu um representante (titular e respectivo suplente) nos três agrupamentos já previstos no PDU de 2006 (Poder Público, entidades da sociedade civil e moradores) (artigo 290). Em função dessa inclusão, foram atualizados os membros do poder público, incluindo representações da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), e das Secretarias Municipais da Fazenda e da Cultura. Em relação aos membros das entidades da sociedade civil, foram incluídas ONGs ou OSCIPs ligadas aos temas da mobilidade urbana, do patrimônio histórico e paisagem, sem, no entanto, reduzir a representatividade já consolidada nos Planos Diretores anteriores, através da qual a representação societária totaliza 2/3 dos membros do CMPU.

Destaca-se, por fim, a manutenção do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), com a previsão de regulamentação de seu funcionamento por ato do poder Executivo no prazo de 180 dias (VITÓRIA, 2018). Em busca ao sistema de consulta às leis e decretos do sítio eletrônico da Prefeitura de Vitória, não foi localizada a regulamentação do FMDU, o qual, conforme o Plano Diretor, já deveria ter ocorrido. Essa lacuna demonstra que não houve avanços da gestão municipal em relação à aplicação do instrumento, que está diretamente vinculado à implantação da OODC e sua potencial capacidade de captação de recursos para ações de HIS, requalificação urbana, melhorias em áreas públicas, ampliação na oferta de equipamentos públicos comunitários; demandas tão recorrentes nas manifestações da sociedade civil nos eventos públicos que compuseram o processo de revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória.

3.3 Reflexões preliminares sobre os impactos da participação

Nessa breve avaliação da Lei Municipal nº 9.271/2018 (PDU), procurou-se destacar as principais alterações e inovações promovidas pelo PDU de 2018, tendo também como intuito, identificar em que medida as discussões públicas no âmbito das instituições participativas contribuíram para a formulação do Plano Diretor. O 0 sintetiza as alterações comentadas ao longo do texto, com algumas complementações.

A partir desse painel, é possível observar que a nova legislação manteve muito dos parâmetros estabelecidos no PDU de 2006 relativamente às normas e instrumentos de Uso e Ocupação do Solo (UOS). Mas não se deve ignorar que a agenda de UOS foi objeto de várias manifestações nos eventos públicos, nos quais os moradores indicavam caminhos para garantir a qualidade urbanística e ambiental dos bairros.

Quadro 11: Síntese das principais alterações introduzidas no PDU de 2018, conforme eventos públicos

Temas	Alterações PDU de 2018
Desenvolvimento Econômico (DE)	- Ampliação nos limites de área para efetivo exercício de atividades econômicas, adequando à realidade de funcionamento de determinadas atividades; - Manutenção do Zoneamento de ZPT e sua inserção como área objeto de aplicação do Instrumento de Política Urbana Operação Urbana Consorciada – OUC; - Redução de exigência de vagas nos pequenos comércios, favorecendo o dinamismo e a maior regularidade na implantação de atividades em toda cidade.
Equipamentos Públicos (EP)	- Manutenção do Instrumento de Política Urbana Direito de Preempção.
Gestão Democrática (GD)	- Compatibilização da composição do CMPU (CMPDU) à nova divisão administrativa do município implementada na Lei Municipal nº 8.611/2013.
Gestão e Finanças Públicas (GFP)	- Manutenção do Orçamento Participativo - OP e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU.
Habitação (Hab.)	- Criação do uso residencial de pequeno porte, facilitando a regularização e aprovação de projetos de moradia caracteristicamente de coabitação, localizados principalmente em ZEIS e ZOL; - Implementação de índices de controle urbanístico para as ZEIS, compatíveis com o modelo de ocupação local.
Integração Metropolitana (IM)	- Previsão de recuos viários para implantação do BRT; - Inclusão do projeto viário do Portal do Príncipe, entrada sul do município e ligação com Cariacica e Vila Velha, no PDU; - Inclusão do projeto viário de acesso ao Novo Terminal de Cargas do Aeroporto de Vitória, na entrada norte do município e ligação com o município da Serra.
Meio Ambiente (MA)	- Implementação da Macrozona de Interesse Ambiental; - Refinamento dos limites do zoneamento ambiental; - Autorização de Transferência de Potencial Construtivo dos imóveis integralmente inseridos em Zonas de Proteção Ambiental – ZPA, equivalente a 1 vez a área da gleba; - Proteção visual dos monumentos naturais com controle de altura e gabarito das edificações implantadas em seu entorno; - Exigência de arborização em áreas de estacionamento descoberto para promover melhorias no microclima local.
Mobilidade (Mob.)	- Previsão de faixas de recuo e novos alinhamentos em diversas vias do município, possibilitando melhor integração entre os bairros; - Inclusão de recuo viário para implantação do BRT; - Inclusão dos projetos viários do sistema binário da Avenida Gelu Vervloet dos Santos e projeto de Acesso ao Novo Terminal de Cargas do Aeroporto (entrada norte da cidade); - Inclusão do projeto de Ampliação da Adalberto Simão Nader (acesso ao Aeroporto de Vitória parcialmente executado) com integração às Avenidas Fernando Ferrari e Dante Michelini; - Inclusão do Projeto de requalificação do Portal do Príncipe, entrada sul da cidade.
Patrimônio e Cultura (PC)	- Incorporação do Plano de Preservação da Paisagem do Centro (2012), definindo afastamentos especiais, áreas não edificantes, limites de altura e gabarito para as futuras edificações, promovendo a proteção visual dos monumentos históricos e naturais da área central; - Autorização de Transferência de Potencial Construtivo dos imóveis identificados como de Interesse de Preservação e Tombados, localizados na Zona Especial de Interesse Urbanístico – Centro Histórico; - Implementação da Zona de Ocupação Específica do Porto de Vitória, com parâmetros específicos de afastamentos, taxa de ocupação, áreas <i>non aedificandi</i>, altura e gabarito; - Exigência de instalação de redes de fiação subterrânea em frente às edificações históricas, sendo estipulado prazo para adequação das concessionárias.
Saneamento (San.)	- Previsão de exigência de execução de sistema de captação, armazenamento e disposição de águas de chuva para terrenos de maior parte nas áreas localizadas nas bacias críticas de drenagem; - Exigência de sistema de reaproveitamento de água para edificações novas e reforma (área acrescida) para empreendimentos de grande porte.
Uso e Ocupação do Solo (UOS)	- Implantação do Zoneamento de Altura e Gabarito; - Liberação do gabarito e altura das edificações nos principais eixos viários; - Controle de gabarito e altura no interior dos bairros, nos eixos de maior restrição viária e no entorno dos elementos de relevância paisagística; - Proteção visual dos monumentos históricos e naturais;

Temas	Alterações PDU de 2018
	- Manutenção das restrições de altura estabelecidas pelo IPHAN; - Manutenção das restrições para segurança aeroviária; - Implementação de Zonas Especiais de Interesse Urbanístico para direcionar a aplicação dos instrumentos de Política Urbana; - Manutenção do potencial construtivo atual e da abrangência e objetivos das zonas definidas no zoneamento urbanístico; - Incentivo ao uso misto (residência e comercial) não computando no CA áreas comerciais localizadas no térreo, limitado à Acréscimo de 0,5 no valor do CA; - Alteração no enquadramento dos empreendimentos objeto de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (2018).

A decisão de controlar a verticalização nos bairros por vezes se relacionava às limitações do sistema viário, sendo vista como crucial para a manutenção da qualidade do bairro ao compatibilizar a altura das edificações com o perfil da via, como ocorreu no bairro Jardim Camburi.³¹ Em outras vezes, o controle de gabarito e altura se relacionava ao receio do bairro em não comportar mais adensamento em função dos inúmeros congestionamentos que marcavam seus acessos, a exemplo das discussões que pautaram o assunto pelos moradores do bairro Bento Ferreira. Sem dúvida essa questão não era unanimidade, tendo em vista o posicionamento, principalmente, dos representantes do mercado imobiliário quanto à liberação deste índice para melhor aproveitamento do terreno.

O tratamento dado ao tema mobilidade, com a inserção de faixas de recuo, possibilitou novos alinhamentos futuros e a promoção de melhorias substanciais na integração dos bairros da cidade, principalmente nas regiões com maior limitação de infraestrutura e de ocupação irregular, bem como a inserção de projetos viários estruturantes destinados à promoção de integração metropolitana. Tais dispositivos visavam a solucionar os problemas de mobilidade apontados nos eventos públicos e identificados nos diagnósticos realizados durante o processo de revisão, como também foi diagnosticado ao longo dos anos nos Estudos de Impacto de Vizinhança, mesmo que muitas destas medidas só possam ser adotadas num horizonte de médio a longo prazo.

Apesar de tímidas, foram inseridos na legislação dispositivos de intervenção urbana no sentido de promover melhorias na qualidade de circulação de pedestres e ciclistas pela cidade, com previsão de melhorias nas calçadas, implantação de ruas de pedestres, ciclovias e ciclo-rotas, bem como de intervenções em Zonas Especiais de Intervenção Urbanísticas (ZEIU) no sentido de priorizar o transporte individual não motorizado.

³¹ Essa questão foi bastante abordada nas regionais 3, 5 e 8, sob diferentes enfoques. O bairro Jardim Camburi acompanhou nos primeiros anos de aplicação do PDU de 2006 uma ocupação que era resquício do PDU de 1994 (subtítulo 2.3) devido à corrida pelo direito de protocolo para garantir os índices maiores do PDU de 1994. Esse modelo vertical, do ponto de vista dos moradores, era incompatível com as vias mais estreitas do bairro, promovendo uma sensação de desconforto aos moradores que viam esse processo como formação de paredões, problema agravado porque essas áreas apresentavam calçadas estreitas. Dessa forma, os moradores defendiam o controle rígido de gabarito e altura no bairro para melhorar sua ambiência.

O debate sobre o Patrimônio Cultural e a necessidade de proteção visual dos monumentos históricos e naturais (elementos singulares na construção da paisagem da cidade) registrou alinhamento entre o município e a sociedade civil. Nos eventos públicos foram diversas manifestações nesse sentido, nas diferentes regiões administrativas, demonstrando a importância do tema em toda a cidade. Além disso, o PDU de 2006 já previa para estes elementos a exigência de elaboração de estudos específicos para definição de critérios de preservação de sua visualização. Na vigência do PDU de 2006, apenas o Plano de Preservação da Paisagem do Centro foi produzido e finalizado em 2012, demonstrando claramente à gestão municipal a necessidade de produzir os parâmetros tanto pela importância do tema quanto pelo atendimento do previsto no Plano Diretor e não cumprido.

Considerando todo o exposto, e retomando o enfoque teórico-metodológico de Avritzer (2008) e os parâmetros legais previstos no novo marco institucional da Política Urbana inscrito na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como as disposições da Legislação Municipal nº 6.705/2006 (PDU revisado), é possível afirmar que as discussões públicas exerceram algum grau de influência e contribuíram para a formulação da Lei Municipal nº 9.271/2018, de modo que o novo PDU de Vitória foi sensível a diferentes aspectos, principalmente os relacionados ao Uso e Ocupação do Solo, à Mobilidade e Paisagem e Cultura.

No entanto, essa afirmação não pode ser feita de maneira isolada, é preciso considerar que todo o processo participativo foi construído sob as bases da normativa institucional – Constituição de 1988, Estatuto da Cidade e legislação municipal –, o que tornou obrigatória a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil (moradores, entidades, associações, ONGs, sindicatos, órgãos públicos). Dessa forma, foram adotados instrumentos que conformaram simultaneamente diferentes desenhos participativos, tais como as audiências públicas e assembleias territoriais (desenho ‘de baixo para cima’), os órgãos colegiados de Política Urbana (de ‘partilha de poder’) e, também outros como conferências sobre assuntos de interesse urbano e o Encontro da Cidade (caracterizados como desenhos de ‘ratificação’).

É preciso considerar que, além da realização dos debates públicos, todos documentos produzidos pela consultoria (Relatório Analítico do Plano Diretor Urbano; Relatório de registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas; Relatório de diagnóstico socioeconômico; Relatório de registro dos seminários temáticos; Relatório de apresentação dos resultados à Prefeitura e ao CMPDU; Relatório das apresentações nas Assembleias Territoriais; Relatório de diagnóstico temático; e Relatório de diagnóstico síntese e definição de eixos estratégicos) foram publicizados no sítio eletrônico colaborativo (www.minhavitoria.com.br), o que possibilitou o acesso de toda sociedade às principais conclusões quanto às problemática da cidade e da legislação em revisão, às principais propostas que foram sendo consolidadas no percurso do processo e, principalmente, às manifestações da sociedade civil ocorridas nos eventos públicos.

Assim, o atendimento à legislação e o cumprimento da obrigatoriedade de garantir a participação dos diferentes segmentos da sociedade na formulação do Plano Diretor e a publicização dos documentos, das diretrizes e eixos estratégicos, até mesmo das minutas preliminares, que iam sendo redigidas ao longo do processo, possibilitaria ao município recepcionar no projeto de lei parte das manifestações da sociedade civil, através da criação de consensos, pois apenas a formalidade em promover os eventos públicos poderia não ser suficiente para evitar que se questionasse a legitimidade da legislação por não contemplar importantes demandas da sociedade.

Assim, apreende-se que a legitimidade da lei dependia de aspectos que iriam além do peso do marco institucional, mas, também, da organização e da capacidade de pressão das associações, entidades e grupos representados nos eventos públicos.

A leitura dos relatórios, atas e listagem de manifestações possibilitou identificar grupos de moradores, representantes de associações de bairros, representantes de entidades, sindicatos e instituições que apontavam em suas intervenções questões pertinentes e atinentes à legislação, demonstrando conhecimento não só sobre o conteúdo do Plano Diretor, como também da legitimidade de suas manifestações nos eventos públicos. Nesse sentido, pode-se destacar os participantes das RAs 3, 5, 8 e 9, cujas pautas e apontamentos ultrapassaram os debates públicos institucionais e ganharam visibilidade através dos veículos de comunicação, principalmente jornais impressos e digitais.

Nos eventos públicos das RAs 5 e 8 foram apresentadas manifestações escritas contemplando estudos elaborados por associações de bairros e por entidades, o que demonstra melhor preparação desses grupos para este tipo de discussão, influenciando não só o exercício de representação e participação destes grupos, como também no alcance de maior êxito na construção de uma legislação que fosse ao encontro de suas demandas.

As Ras 3, 5, 8 e 9 estão inseridas na Macrozona Urbana Consolidada, “caracterizada pela maior disponibilidade de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos e privados, bem como áreas públicas destinadas ao lazer da população” (VITÓRIA, 2018, artigo 15 inciso II), bairros onde se concentram maior grau de regularidade fundiária e edilícia, bem como características de desenho urbano e ordenamento regular do território, cujo perfil de renda da população está na faixa acima de 6 SM.

Por último, é preciso considerar que o diagnóstico realizado pela consultoria do Instituto Pólis e a experiência acumulada pelos técnicos municipais na aplicação do PDU de 2006 pontuaram a necessidade de adequação de muitos aspectos da legislação urbanística, os quais foram acolhidos pela população na medida em que coincidiam com suas demandas. Um exemplo nesse sentido foi a proposta de regulamentação de regramento de preservação da visibilidade dos monumentos históricos e naturais componentes da paisagem urbana do município, que, em diferentes eventos públicos, esteve presente na manifestação dos participantes que na maioria dos casos via essa política como positiva e importante, sendo apontada a necessidade de sua implantação.

O mesmo êxito não foi alcançado em relação à regulamentação da OODC e outros instrumentos do Estatuto da Cidade, pois, apesar do diagnóstico da consultoria apontar para a importância de sua implantação para corrigir as distorções de ocupação da cidade e de ter sido construída uma correspondente proposta que incorporou as contribuições do corpo técnico do município, o tema não avançou à etapa de discussão da minuta no Conselho, sendo retirado por uma decisão (política) unilateral do prefeito municipal.

Pode se dizer que, nessa etapa do processo, o impacto das discussões públicas no âmbito das instâncias participativas também foi resultado de múltiplas variáveis, incluindo a exigência legal de garantir a participação da sociedade, o que impunha ao poder público municipal a obrigatoriedade de abarcar os diversos segmentos da sociedade nas discussões do projeto de lei. Ou seja, o peso do marco institucional não pode ser ignorado quando se analisa um desenho participativo.

Além disso, o envolvimento de determinadas associações, entidades ou grupos representados contribuiu para a legitimidade da lei formulada e para a absorção das manifestações que eram apontadas nos eventos públicos, as quais atentavam para o interesse da coletividade representada e atendiam aos princípios da Política Urbana prevista na legislação urbana federal e municipal.

Apesar de ausências importantes no PDU de 2018 – principalmente em relação à implantação e aplicabilidade dos instrumentos de Política Urbana, os quais foram mantidos na legislação por mera formalidade, priorizando a lógica de construção da cidade sob a ótica do mercado imobiliário –, algumas inovações do novo PDU poderão produzir os efeitos desejados pela sociedade, promovendo melhorias na qualidade urbanística e ambiental da cidade. A intensidade e os termos da participação societária serão examinados mais detalhadamente mediante o estudo da dinâmica participativa no âmbito do CMPDU, pois foi nesse foro que se deram algumas das decisões mais importantes sobre o novo PDU. É o que se verá no próximo capítulo.

4 A DINÂMICA PARTICIPATIVA NO CMPDU

O Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU) foi instituído pela Lei Municipal nº 3.158/1984 como “órgão de assessoramento do Prefeito Municipal na coordenação geral e integração administrativa das atividades de planejamento urbano municipal” (VITÓRIA, 1984, artigo 7º). Portanto, as decisões do CMPDU, consideradas “resoluções”, estavam sujeitas à homologação do prefeito municipal, demonstrando o caráter consultivo do Conselho, uma vez que a decisão final estaria a cargo do chefe do Executivo Municipal.

As atribuições conferidas ao CMPDU, no artigo 8º do PDU de 1984 (Quadro 12), confirmam seu papel de assessoramento, sendo utilizados verbos como “orientar”, “participar” e “opinar”. Quando exercia o papel de promotor, as ações correspondentes estavam vinculadas à formulação de diretrizes e/ou promoção de atividades de acompanhamento, com reduzido impacto nos processos decisórios.

O PDU de 1994 (Lei Municipal nº 4.167/1994) manteve o órgão colegiado, bem como seu papel consultivo e de assessoramento, no entanto, incluiu a atribuição de “analisar e propor medidas de concretização da Política Urbana, bem como, verificar a execução das diretrizes do Plano Diretor Urbano” (VITÓRIA, 1994, artigo 18). Ainda assim, na definição de suas competências, foi mantida a lógica da legislação anterior, sendo a maior parte relativa ao caráter opinativo e orientativo do Conselho, não avançando objetivamente em dispositivos de natureza deliberativa (Quadro 12). O caráter consultivo do CMPDU foi mantido no PDU de 2006 (Lei Municipal nº 6.705/2006), bem como se conservou a vinculação de suas resoluções ao aceite do prefeito municipal, através da homologação do ato. No entanto, houve alterações consideráveis nas competências conferidas ao CMPDU e em sua composição (Quadro 13).

Vale recordar que o Plano Diretor de Vitória de 2006 foi aprovado em um período de grande relevância para a Política Urbana brasileira, marcado pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e pelo desenvolvimento da campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores Participativos (MARICATO, 2012), dispondo como princípios fundamentais da Política Urbana a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, a equidade e a sustentabilidade (VITÓRIA, 2006).

Como demonstrado nos Subtítulo 2.3, o PDU de 2006 incorporou os instrumentos mais impactantes de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade, além de ampliar a estrutura participativa da sociedade civil através da implantação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU), que contava, além do CMPDU como órgão colegiado, com a previsão de outras instâncias participativas, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferência municipais/Encontro da Cidade; assembleias territoriais; fórum da cidade; orçamento participativo (subtítulo 2.3.3).

Como demonstrado no Capítulo 3, a norma delineou a estrutura participativa que pautou o processo de revisão do Plano Diretor no período 2014-2018, bem como possibilitou a prática da gestão democrática no município, adotando-se a combinação de diferentes modalidades de desenhos institucionais de participação – ‘de baixo para cima’, ‘partilha de poder’ e ‘ratificação pública’ (AVRITZER, 2008).

Dentre os instrumentos de gestão democrática, a pesquisa demonstrou que os mais aplicados no município foram nas modalidades consultiva (audiências públicas, assembleias territoriais) e de partilha (órgão colegiado, o CMPDU).

O CMPDU é caracteristicamente um órgão de representação no formato de ‘partilha de poder’ (AVRITZER, 2008), que supõe a participação de representantes de segmentos da sociedade civil de forma seletiva “com base em transferência de prerrogativas e escolha de representantes” (GOULART, 2020, p. 7), congregando em sua composição tanto atores do poder público quanto representantes das entidades, associações, conselhos de classe e sindicatos, moradores (Quadro 13). No geral, a composição dos órgãos colegiados exige a vinculação de seus membros a alguma entidade que legitime sua indicação como seu representante, ou seja, um membro de um conselho não representa a si mesmo mas uma classe, categoria social, associação, entidade civil, sindicato, ONGs, órgão público, associação comunitária, movimento social etc (Goulart, 2020).

No caso específico do CMPDU, o PDU de 2006 previu que os membros arrolados como representantes do poder público e da sociedade civil (entidades de classe, associações e sindicatos) seriam nomeados por indicação, sendo os membros do poder público indicados pelo titular da pasta/secretária ou órgão; e os membros da sociedade civil pelas entidades as quais representam. No caso dos representantes da sociedade civil que envolvem associações de moradores, os membros do CMPDU são eleitos em assembleias territoriais promovidas para este fim em cada região administrativa (VITÓRIA, 2006).

Nota-se que as competências conferidas ao CMPDU no artigo 47 do PDU de 2006 (Quadro 12) fizeram com que, de certa forma, fosse conferido um perfil híbrido: ao mesmo tempo em que, conceitualmente, é um órgão consultivo (artigo 45), também é deliberativo em função de grande parte de suas atribuições. A norma passa a utilizar verbos como “analisar”, “propor”, “aprovar”, “ajustar”, “gerir”, “convocar”, “deliberar”, os quais indicam competências de caráter vinculante.

Se compararmos com os Planos Diretores anteriores, observa-se uma ampliação na atuação do CMPDU na dinâmica do planejamento urbano municipal, sendo conferidas novas competências ao Conselho, muitas delas vinculadas às inovações produzidas pelo PDU de 2006 ao incorporar os instrumentos do Estatuto da Cidade. Portanto, “em que pese corresponder a um conselho consultivo (não expressamente deliberativo), o CMPDU apresenta amplo poder decisório sobre a análise e orientação para expedição de atos administrativos a cargo do Executivo, bem como em matéria regulamentar” (SEDEC, 2014b, p. 70). O caráter híbrido do CMPDU se assemelha à natureza de muitos dos Conselhos da

Cidade e de Desenvolvimento Urbano criados ou previstos pelos Planos Diretores de diferentes municípios, sendo comum a legislação dispor de atribuições deliberativas mescladas com papel consultivo definido ao órgão colegiado (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011). Ainda assim, predomina o caráter consultivo desses conselhos.

Observe-se que muitas de suas atribuições são de caráter estritamente técnica e não de natureza político-urbanística (ajustes entre limites de zonas; enquadramento de atividades comerciais e de serviço; redução da exigência de vagas de estacionamento; redução de valores de afastamentos frontais; apreciar recursos relativos aos pareceres técnicos da CTA), destoando da definição do Conselho expressa no PDU de 2006 como “órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana” (VITÓRIA, 2006, artigo 45). Dessa forma, o Conselho atua em assuntos que poderiam ser submetidos ao crivo da equipe técnica do município, sem necessariamente remeter a discussão ao ente político, aqui representado pelo CMPDU (SEDEC, 2014b). A evolução das competências institucionais e do alcance decisório do CMPDU estão demonstradas sequencialmente conforme as sucessivas revisões do Plano Diretor Urbano (Quadro 12).

Nos termos do PDU de 2006, a discussão da minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor no âmbito do CMPDU foi uma etapa fundamental, seja na legitimação do processo seja na elaboração da lei, tendo em vista sua competência em “analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor antes de serem submetidas à aprovação da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade” (VITÓRIA, 2006, inciso II do artigo 47).

Ao cumprir a competência de analisar o Plano Diretor, o CMPDU avaliou a proposta de lei desenvolvida pelo Executivo Municipal detalhadamente. E, ao cumprir sua competência propositiva, o CMPDU pode alterar o Projeto de Lei com base nas contribuições apontadas por seus membros. Por fim, ao cumprir a competência de “deliberar”, o CMPDU consolidou a minuta de projeto de lei, incorporando as alterações discutidas e votadas nas reuniões do Conselho, a qual foi finalmente encaminhada ao Executivo Municipal para apreciação final no Encontro da Cidade. Nesse sentido, o Conselho assumiu algum grau deliberativo em relação ao Plano Diretor.

Apesar de sua atribuição de aprovar a minuta o PDU de 2006, “as deliberações do CMPDU relativas à alteração da legislação poderão sofrer veto do Poder Executivo” (VITÓRIA, 2006, §5º do artigo 45). Tal dispositivo demonstra o peso do Estado na concretização da participação da sociedade nesses processos decisórios, uma vez que cabe ao governo local, ao fim, absorver ou não todo o conteúdo formulado nas instâncias participativas através de ato homologatório³². Esses termos, evidenciam o peso decisivo da variável relativa à

³² Conforme o §º do artigo 47 da Lei Municipal nº 6.705/2006 “as decisões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU, no âmbito de sua competência, deverão ser consideradas como Resoluções, sujeitas à homologação do Prefeito Municipal” (VITÓRIA, 2006, artigo 47).

‘maneira como o Estado se relaciona com a participação’ e demonstram o caráter de ‘ratificação pública’ do desenho institucional do Plano Diretor (AVRITZER, 2008).

Quadro 12: Atribuições do CMPDU – PDU 1984, 1994 e 2006

PDU 1984 – Lei Municipal nº 3.158 (artigo 8º)	PDU 1994 – Lei Municipal nº 4.197 (artigo 18 e 19)	PDU 2006 – Lei Municipal nº 6.705 (artigo 47)
▪ Orientar a aplicação da legislação municipal de desenvolvimento urbano; ▪ Orientar a formulação de projetos de lei e decretos, do Executivo, relativos ao Plano Diretor Urbano; ▪ Formular diretrizes da política de desenvolvimento urbano; ▪ Promover atividades de planejamento urbano relativas ao PDU, acompanhando sua aplicação, atualização permanente e revisão periódica; ▪ Participar da elaboração e implementação do PDU e demais programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como programação dos respectivos investimentos; ▪ Opinar sobre propostas orçamentárias; ▪ Participar da elaboração do Plano de Obras do Município em consonância com o planejamento municipal relativo ao PDU; ▪ Promover integração das atividades de planejamento urbano vinculadas ao desenvolvimento estadual e regional, em especial obras de interesse da Aglomeração Urbana da Grande Vitória; ▪ Opinar sobre qualquer matéria atinente ao desenvolvimento urbano, quando solicitado; ▪ Desempenhar as funções de órgão de assessoramento na promoção, coordenação e controle das ações ligadas ao desenvolvimento urbano; ▪ Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas; ▪ Elaborar o seu regimento interno.	▪ Analisar e propor medidas de concretização da Política Urbana, verificando a execução das diretrizes do Plano Diretor Urbano; ▪ Orientar a aplicação da legislação municipal de desenvolvimento urbano; ▪ Orientar a formulação de projetos de lei e decretos, do Executivo, relativos ao Plano Diretor Urbano; ▪ Promover atividades de planejamento urbano relativas ao PDU, acompanhando sua aplicação, atualização permanente e revisão periódica; ▪ Participar execução do PDU e demais programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como programação dos respectivos investimentos; ▪ Opinar sobre propostas orçamentárias; ▪ Promover a compatibilização das ações de planejamento municipal com a execução orçamentária; ▪ Promover integração das atividades de planejamento urbano vinculadas ao desenvolvimento estadual e regional, em especial obras de interesse da Aglomeração Urbana da Grande Vitória; ▪ Opinar sobre qualquer matéria atinente ao desenvolvimento urbano, quando solicitado; ▪ Formular diretrizes da política de desenvolvimento urbano municipal; ▪ Desempenhar as funções de órgão de assessoramento na promoção, coordenação e controle das ações ligadas ao desenvolvimento urbano; ▪ Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas;	▪ Acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisar e deliberar questões relativas a sua aplicação; ▪ Analisar, propor e aprovar alterações na lei do Plano Diretor, antes da aprovação no Encontro da Cidade; ▪ Ajustar limites de zonas urbanas; ▪ Analisar e aprovar usos e projetos em ZPA, conforme casos previstos no PDU; ▪ Apreciar a implementação de novas ZEIS; ▪ Apreciar os Planos de Ocupação das Zonas de Equipamentos Especiais – ZEE; ▪ Aprovar alterações na hierarquia viária e nos projetos de alinhamento; ▪ Aprovar o enquadramento de atividades para inclusão na lei do PDU; ▪ Analisar alterações no valor e ocorrência dos afastamentos frontais, nos casos previstos no PDU; ▪ Analisar acessos de veículos e redução na exigência de vagas para equipamentos públicos; ▪ Analisar e aprovar os atos relativos ao Tombamento e à Identificação das edificações de interesse de preservação; ▪ Aprovar e acompanhar execução de planos e projetos de interesse de desenvolvimento urbano, inclusive os setoriais; ▪ Analisar e aprovar projetos de lei de interesse da Política Urbana, antes de encaminhar à Câmara Municipal; ▪ Gerir os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e fiscalizar a aplicação de seus recursos;

PDU 1984 – Lei Municipal nº 3.158 (artigo 8º)	PDU 1994 – Lei Municipal nº 4.197 (artigo 18 e 19)	PDU 2006 – Lei Municipal nº 6.705 (artigo 47)
	▪ Elaborar o seu regimento interno.	▪ Acompanhar e monitorar a implementação dos instrumentos da Política Urbana; ▪ Aprovar e acompanhar a implementação das OUCs; ▪ Zelar pela integração das políticas setoriais; ▪ Discutir e encaminhar soluções relativas a omissões e contradições no PDU; ▪ Convocar, extraordinariamente, o Encontro da Cidade; ▪ Convocar audiências e debates públicos; ▪ Aprovar os Estudos de Impacto de Vizinhança; ▪ Discutir e aprovar, em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) os parâmetros dos EHIS, bem como guia de orientação para realização de EHIS; ▪ Deliberar sobre as regulamentações decorrentes dessa Lei; ▪ Identificar, juntamente com o CMHIS, ZEIS de vazios para a promoção de EHIS; ▪ Apreciar recursos relativos às análises da Comissão Técnica de Análise de Impacto Urbano (CTA); ▪ Analisar dispensa de oferta de vagas de estacionamento para imóveis sem acesso por via com circulação de veículos; ▪ Estabelecer diretrizes para avaliações da CTA.

Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (1984, 1994 e 2006).

Há de se considerar, porém, que a participação do governo local no processo não se limitou ao ato homologatório, pois no decurso do processo de elaboração do Projeto de Lei de revisão do PDU tanto a equipe técnica do município quanto seus agentes políticos (secretários, subsecretários, gerentes) participaram ativamente de todas as fases. Nas etapas de leitura técnica e desenvolvimento de estudos e diagnósticos, foram conduzidas reuniões internas entre os técnicos e agentes políticos das diferentes secretarias e a consultoria para definição dos eixos estratégicos, levantamento de impressões e manifestações sobre a legislação, com devolutivas à Prefeitura pela consultoria dos principais encaminhamentos relativos à elaboração da legislação (SEDEC, 2015d).

Como demonstrando no Capítulo 3, nos eventos públicos promovidos na Etapa 3 (Processo participativo e leituras técnicas), era constante a presença de representantes do poder público, bem como de manifestações por parte destes. Além disso, 1/3 dos membros do CMPDU é constituída de representantes do poder público, cuja participação em termos de presença e contribuição será avaliada adiante.

Vale ressaltar ainda que, o prefeito municipal acompanhou atentamente o processo de elaboração da minuta de Projeto de Lei de revisão do PDU, sendo os resultados e conteúdos apresentados a ele tanto pela consultoria do Instituto Polis (SEDEC, 2015d) como pela Secretária Municipal de Desenvolvimento da Cidade, à medida que se avançava nas decisões sobre a elaboração da nova lei, o que lhe possibilitou fazer escolhas políticas e ponderar sobre o avanço ou não de temas relevantes, como demonstrado no subtítulo 3.3. Assim, é possível inferir que pesou no ato homologatório do prefeito municipal a participação da sociedade na elaboração da minuta de Projeto de Lei. A propósito, legalmente esse requisito não poderia ser ignorado à medida que é uma exigência que consta no Plano Diretor, a qual se caracteriza como importante avanço da legislação no sentido de inserir a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Outro avanço importante no sentido de democratizar as discussões sobre o planejamento urbano municipal foi a composição do CMPDU estabelecida no PDU de 2006. Conforme demonstrando no Quadro 13, na vigência dos Planos Diretores de 1984 e 1994, o CMPDU contava com 15 membros, sendo 4 da Administração Pública Municipal; 6 da Administração Pública Estadual e Federal; e outros 5 membros de entidades privadas de interesse público, sendo 1 membro da Associação de Moradores de Vitória, geralmente indicado pelo Conselho Popular de Vitória (CPV).

Nota-se que a composição do CMPDU na vigência dos dois primeiros Planos Diretores não era paritária, apresentando maior peso da representatividade do Poder Público, que detinha 10 das 15 vagas dispostas na legislação. O PDU de 2006 ampliou significativamente a proporção de membros da sociedade civil, além de incluir número maior de vagas para a representação dos moradores da cidade, que até então contavam com apenas 1 cadeira.

O quantitativo dos membros teve como base o número de regiões administrativas do município de Vitória, com o intuito de possibilitar a participação de membros (um titular e

um suplente) de cada Região Administrativa, sendo definidas 8 vagas para os representantes dos moradores, que seriam “indicados mediante a realização de Assembleias Territoriais de cada Região Administrativa” (VITÓRIA, 2006, §3º do artigo 45), não podendo ser escolhidos dentre servidores públicos do município. As Assembleias Territoriais eram convocadas tendo como objetivo a eleição da representação popular do CMPDU, para então formalizar a indicação dos membros de cada regional (VITÓRIA, 2006).

Foi ampliado o quantitativo de representantes da sociedade civil, equivalente às entidades privadas de interesse públicos, passando de 4 para 8 membros, sem nomear a instituição que comporia a vaga, sendo definidas as áreas de atuação das entidades, tais como: entidades profissionais ligadas ao planejamento urbano e à infraestrutura urbana; entidades empresariais do mercado imobiliário e construção civil; entidades empresariais do comércio; entidades empresariais da indústria; e representantes das universidades (VITÓRIA, 2006). Na análise mais detalhada da participação desses atores sociais serão nominadas as entidades que se fizeram representar.

Por ora, saliente-se que parte dessas entidades – como o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento do Espírito Santo (IAB/ES), Sociedade Espírito-santense de Engenheiros; Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo e Associação Comercial de Vitória – esteve inserida na dinâmica de implantação, acompanhamento e normatização do Plano Diretor desde a primeira composição do Conselho.

Em relação aos representantes do poder público, foi incluído um membro representante da Câmara Municipal de Vitória e mantido o representante do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), órgão de estudos e pesquisas vinculado ao governo do Espírito Santo que desempenha importante papel na coleta e sistematização de dados para formulação de políticas públicas.

Nota-se que houve uma inversão na lógica de representatividade do CMPDU a partir do PDU de 2006 (Quadro 13) comparado aos Planos Diretores anteriores, uma vez que se consolidou representatividade majoritária da sociedade civil na proporção de dois terços de sua composição, semelhante ao adotado no Conselho Nacional das Cidades, porém, diferente do perfil comumente adotado pelos municípios brasileiros que propõe paridade entre os membros do poder público e da sociedade civil (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

A relevância dessas mudanças está no contexto de formulação do PDU de 2006, que ocorreu após a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), momento de profundas transformações nas gestões municipais em relação à institucionalização de instâncias participativas e do fortalecimento e reformulação de órgãos colegiados existentes, no sentido de garantir a gestão democrática e a participação da população e de entidades representativas dos diferentes segmentos da sociedade na política urbana municipal (BRASIL, 2001).

Quadro 13: Composição do CMPDU – PDU de 1984, 1994 e 2006

PDU 1984 – Lei Municipal nº 3.158	PDU 1994 – Lei Municipal nº 4.197 (artigo 18)	PDU 2006 – Lei Municipal nº 6.705 (artigo 45)
A legislação do PDU não trata da Composição do CMPDU, apenas prevê no artigo 9º a promoção, por parte do Executivo Municipal, da participação da comunidade na administração e no planejamento urbano municipal. A composição foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 6.812/1984, que prevê 15 membros designados pelo Prefeito Municipal: I. Pela Administração Municipal: - Secretaria Municipal de Planejamento; - Secretaria Municipal de Obras; - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos. II. Pela Administração Estadual e Federal: - Instituto Jones dos Santos Neves; - Departamento de Ações Ambientais da Secretaria de Estado da Saúde; - Companhia Espírito-santense de Saneamento – CESAN; - Espírito Santo Centrais Elétricas S/A – ESCELSA; - Telecomunicações do Espírito Santo S/A – TELEST; - Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. III. Pelas Entidades privadas de interesse público: - Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento do Espírito Santo - IAB/ES - Sociedade Espírito-santense de Engenheiros - Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo	São previstos 15 membros designados pelo Prefeito Municipal: I. Pela Administração Municipal: - Secretaria Municipal de Planejamento; - Secretaria Municipal de Obras; - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; - Secretaria Municipal de Meio Ambiente. II. Pela Administração Estadual e Federal: - Instituto Jones dos Santos Neves; - Departamento de Ações Ambientais da Secretaria de Estado da Saúde; - Companhia Espírito-santense de Saneamento – CESAN; - Espírito Santo Centrais Elétricas S/A – ESCELSA; - Telecomunicações do Espírito Santo S/A – TELEST; - Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. III. Pelas Entidades privadas de interesse público: - Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento do Espírito Santo - IAB/ES; - Sociedade Espírito-santense de Engenheiros; - Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo; - Associação Comercial de Vitória; - Associações de Moradores de Vitória.	São previstos 24 membros: I. 8 (oito) representantes (titular e suplente) do Poder Público: 1 (titular e suplente) representantes da SEDEC; 1 (titular e suplente) representantes da SEHAB; 1 (titular e suplente) representantes da SEMMAM; 1 (titular e suplente) representantes da SEMOB; 1 (titular e suplente) representantes da SETRAN; 1 (titular e suplente) representantes da PROJUR/SEGES; 1 (titular e suplente) representantes da Câmara Municipal de Vitória - CMV; 1 (titular e suplente) representantes do IJSN. II. 8 (oito) representantes (titular e suplente) da sociedade civil: 2 (titulares e suplentes) representantes das entidades profissionais ligadas ao planejamento urbano; 1 (titular e suplente) representantes das entidades profissionais ligadas a infraestrutura urbana; 2 (titulares e suplentes) representantes das entidades empresariais do mercado imobiliário e construção civil; 1 (titular e suplente) representantes das entidades empresariais do comércio; 1 (titular e suplente) representantes das

PDU 1984 – Lei Municipal nº 3.158	PDU 1994 – Lei Municipal nº 4.197 (artigo 18)	PDU 2006 – Lei Municipal nº 6.705 (artigo 45)
d) Associação Comercial de Vitória e) Associações de Moradores de Vitória. Apesar do caput do artigo dispor de 15 membros, foram arrolados nos incisos e alíneas 14 membros, tendo sido incluído através do Decreto Municipal nº 7.317/1986 a Secretaria Municipal do Meio Ambiente como integrante o CMPDU.		entidades empresariais da indústria; f) 1 (titular e suplente) suplente representantes das Universidades; III. 8 (oito) representantes (titular e suplente) de moradores da região: a) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 1; b) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 2; c) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 3; d) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 4; e) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 5; f) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 6¹; g) 1 (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 7; h) (titular e suplente) representantes da Região Administrativa 8.

Fonte: elaboração própria (2022), com base em VITÓRIA (1994 e 2006).

Nota: (1) com a publicação da Lei Municipal nº 8.611/2013, o número de regiões administrativas do Município de Vitória ampliou para 9, dessa forma, para garantir a representatividade no CMPDU até alteração da Lei do Plano Diretor eram eleitos os representantes da RA 6, em Assembleia Territorial realizada com a presença de moradores das RAs 6 e 9, para eleição de seus representantes (titular e suplente), podendo ser feita composição entre os moradores das duas regionais de forma a ocupar cada RA uma vaga.

A partir dessa contextualização preliminar é possível identificar alguns aspectos importantes a se considerar na análise detalhada da dinâmica participativa do processo de revisão do PDU de 2006 no âmbito do CMPDU:

- A atribuição do CMPDU de analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor estabelecendo importante papel ao órgão colegiado na formulação do PDU, cujas decisões têm peso real sobre o conteúdo da legislação, com forte impacto no cotidiano da cidade e da sociedade;
- O papel destacado do governo local na condução das discussões no âmbito do CMPDU e na formulação da legislação, como também o peso do ato homologatório exercido pelo prefeito municipal;
- A composição do CMPDU assegurando a representatividade majoritária da sociedade civil e conferindo maior legitimidade à discussão e ao processo decisório conduzido no âmbito do Conselho, o que possibilitou a ampliação do debate com inclusão de temas afetos a este grupo, criando ambiente propício para trazer à tona “os principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais” (BRASIL, 2005b);
- A trajetória de organização política de grupos, associações, entidades civis que participaram das discussões de revisão do PDU no âmbito do Conselho, que foram inseridos na dinâmica de implantação, acompanhamento e normatização do Plano Diretor desde a primeira composição do Conselho, contrastando com a parcela dos membros representantes dos moradores, cuja participação no órgão colegiado é relativamente recente.

4.1 A discussão do projeto de lei de revisão do Plano Diretor no âmbito do CMPDU

A etapa de discussão da minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória no Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) ocorreu entre julho de 2016 a junho de 2017. Ao todo foram 64 reuniões ordinárias e extraordinárias do CMPDU. O Projeto de Lei foi encaminhado ao CMPDU em duas etapas:

- 1ª Etapa (julho a novembro de 2016): foi encaminhado o conteúdo relativo aos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Lei; à Política Habitacional e de Regularização Fundiária; à Política de Proteção ao Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico do Município; aos Instrumentos da Política Urbana e ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana; bem como os relacionados a estes conteúdos;
- 2ª Etapa (dezembro de 2016 a junho de 2017: foram encaminhados os capítulos que contemplavam Ordenamento Territorial; Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Constituição de Condomínios; Disposição transitórias; bem como o conteúdo dos Anexos 1 a 18.

Na primeira reunião de discussão definiu-se a dinâmica de análise e votação da revisão do PDU, estabelecida nos seguintes termos:

I) durante cada reunião será projetado na tela cada artigo da referida minuta; II) o conselheiro que desejar fará inscrição para anunciar destaque para o artigo que estiver sendo projetado no momento; III) o conselheiro que fizer destaque deverá encaminhar à Secretaria-Executiva, via e-mail, o destaque por escrito, que será apresentado na próxima reunião de discussão da minuta, para deliberação; IV) os destaques terão que ser encaminhados até a 2ª feira subsequente à reunião do CMPDU, acompanhados de justificativa, caso não sejam encaminhados, não serão apreciados (SEDEC, 2016d, 839ª Reunião Plenária do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória).

Considerando a atribuição do CMPDU em ‘analisar’ propostas de alteração da lei do PDU, ‘propor’ alterações e ‘aprovar’ a minuta, a dinâmica definida pelos conselheiros permitiu o exame detalhado do Projeto de Lei, bem como a proposição de alterações ao texto que foi elaborado pelo Executivo Municipal e, por fim, deliberar quanto aos destaques e propostas de alteração apresentadas pelos conselheiros por meio de votação, conduzida a cada contribuição.

Vale ressaltar que, nas etapas que precederam a discussão interna, o CMPDU foi revestido do papel de Núcleo Gestor, tendo sido registradas três reuniões nesse período inicial: a primeira em abril de 2015 para apresentação dos resultados dos diagnósticos temático e socioeconômico desenvolvidos pela consultoria; a segunda em junho de 2015 para apresentação dos resultados da leitura técnica e comunitária, com apontamento dos principais temas e assuntos debatidos nas escutas regionais e por segmento, bem como o resultado das manifestações virtuais; e a terceira, em outubro de 2015, para apresentação dos objetivos gerais propostos para a Política Urbana municipal e das ações e instrumentos que poderiam viabilizá-los. Além disso, houve participação de alguns conselheiros nos eventos públicos promovidos ao longo do processo.

Segundo SEDEC (2016d) os objetivos da Política Urbana definidos foram:

- I. reduzir as desigualdades sociais e promover a justa distribuição dos recursos no território, induzindo o desenvolvimento imobiliário da cidade equilibrado com acesso das diferentes partes do território aos benefícios do processo de urbanização;
- II. otimizar a utilização do território e da infraestrutura instalada garantindo a função social da cidade e da propriedade por meio da ocupação e renovação das regiões com melhor infraestrutura, diversificando usos e atividades, reduzindo a necessidade deslocamentos;
- III. melhorar a qualidade da vida ambiental e urbana nos bairros da cidade, com controle sobre as atividades de impacto e previsão de parâmetros de uso, ocupação e parcelamento compatíveis com a manutenção da qualidade de vida da população, prevendo melhoria da infraestrutura de esgotamento sanitário e drenagem urbana, ampliação de espaços para equipamentos públicos e de lazer, conservação e ampliação de áreas verdes e arborização urbana, tratamento paisagístico de logradouros e áreas de convivência, visibilidade dos marcos referenciais da paisagem e incentivo ao pedestrianismo e ao ciclismo;

- IV. incentivar o transporte público coletivo e individual não motorizado, assegurando a acessibilidade universal por todo o território compatibilizando regras de uso e ocupação no território à infraestrutura urbana de transporte público e ciclovário, bem como o pedestrianismo;
- V. garantir condições para o desenvolvimento econômico da cidade, com redistribuição de emprego e renda pelo território municipal, aliando a diversificação de usos permitidos no território à mitigação de impactos e ao desenvolvimento sustentável;
- VI. garantir a preservação, conservação e restauração das Unidades de Conservação e demais espaços territoriais especialmente protegidos e assegurar sua fruição por moradores e turistas de forma ordenada e equilibrada;
- VII. garantir a ocupação racional do território, contendo o espraiamento das áreas urbanizadas e seus efeitos nocivos sobre áreas de conservação ambiental e estabilidade do solo, evitando o agravamento e eliminando as situações de risco geotécnico;
- VIII. garantir moradia digna e ampliar a regularização fundiária além da oferta de áreas bem localizadas para a habitação de interesse social, com o reconhecimento do direito à moradia no Município, bem como promover projetos habitacionais combinados à reabilitação de edificações na área central;
- IX. promover maior efetividade ao sistema municipal de planejamento e gestão urbana, na construção de uma gestão democrática e participativa de planejamento da cidade.

Dessa forma, e em consonância com a diretriz IX proposta, o debate no âmbito do Conselho não poderia se furtar à construção coletiva da legislação ocorrida nas etapas anteriores. Nesse sentido, a diversidade e a pluralidade de representantes da sociedade civil (moradores, entidades, associações, sindicatos) e do poder público foi um aspecto positivo, pois possibilitou tensionar as discussões e permitiu, potencialmente, gerar maior controle social do processo decisório. Além disso, o acompanhamento dos eventos públicos (audiências, seminários, mesas redondas, escutas regionais e de segmentos) e as reuniões devolutivas realizadas junto ao Conselho permitiram ao órgão colegiado se inteirar do andamento do processo participativo e reconhecer sua legitimidade.

Em relação à composição do CMPDU, o Plano Diretor de 2006 não nominou as entidades que representariam a sociedade civil arrolados no inciso II do artigo 45 (Quadro 13), sendo indicadas as áreas às quais estas entidades estariam vinculadas. Essa medida visava a diversificar a participação possibilitando que diferentes entidades se candidatassem às vagas disponíveis.

De acordo com Edital de convocação para composição do Conselho Municipal do CMPDU n.º 001/06³³, as entidades ligadas aos diferentes segmentos profissionais descritos no edital

³³ Este edital foi a primeira convocação para composição dos membros arrolados no inciso II do artigo da Lei Municipal nº 6.705/2006 (PDU), após a alteração da composição do CMPDU, retirando a indicação da entidade. Disponível em:

deveriam promover a eleição de seus representantes através das reuniões promovidas para tal fim, devendo ser observado o disposto no §2º do artigo 45 da Lei Municipal nº 6.705/2006 (PDU), que previa que as entidades deveriam estar constituídas no mínimo há dois anos.

Tal previsão na prática não surtiu o efeito desejado. Considerando a formação prevista nos Planos Diretores anteriores relativamente às entidades privadas de interesse público (Quadro 13) – cuja composição indicava nominalmente determinadas entidades, sindicatos e associações³⁴, observou-se manutenção de todas essas entidades, haja vista a composição do Conselho durante as discussões de revisão do Plano Diretor, apurada nas atas e listas de presença, contemplar:

- Planejamento Urbano: Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento do Espírito Santo (IAB/ES) e Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU-ES);
- Infraestrutura Urbana: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-ES);
- Mercado Imobiliário e Construção Civil: Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON-ES) e Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Espírito Santo (ADEMI-ES);
- Comércio: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo (Fecomércio-ES);
- Indústria: Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES).

Este dado demonstra que essas entidades possuíam uma longa trajetória de atuação junto ao CMPDU, como participantes das discussões de implantação e aplicação da lei do Plano Diretor, em suas diferentes versões, o que lhes possibilitou acompanhar e influenciar nos principais debates do planejamento urbano da cidade nos últimos 30 anos. Além disso, há de se considerar que a formação técnica e a atuação desses atores sociais – no geral arquitetos urbanistas ou engenheiros, gestores de empresas de construção civil ou profissionais atuantes no mercado imobiliário – permitia dispor de melhor compreensão do conteúdo e dos impactos da legislação sobre o território, a cidade e seu planejamento, bem como o domínio dos interesses de seus segmentos.

Saliente-se a representação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) desde a primeira composição do CPMDU, constatação que a assemelha às entidades acima arroladas, não obstante poder expressar posições e interesses distintos. O diferencial destes representantes, e sua influência será percebida na apresentação dos dados, tanto os relativos aos termos de participação presencial quanto da participação nos debates de conteúdo, com proposição de destaques e participação nas discussões.

<<https://atosoficiais.vitoria.es.gov.br/ExibirArquivo.aspx?qs=nnmrXIDe5L4hR81FZWDXID95Q%2fWHOCtXgeCw%2fnRlrFMxQA7S5mwuf0RM3mOCPGtiwqKwtsQd8WTWmli6Dukj2fgUs9k2zfw%2fHEiKu34AHM%3d>>. Acesso: 09 dez. 2022.

³⁴ Portaria nº 8/2003, publicada sob a vigência do PDU de 1994, que indicava a designação das seguintes entidades, ligadas à construção civil, mercado imobiliário, infraestrutura e planejamento urbano, para compor o CMPDU: Associação Comercial de Vitória, IAB-ES, Sociedade de Engenheiros, FINDES, ADEMI, SINDUSCON e CREA-ES.

Do outro lado da sociedade civil, situavam-se os representantes dos moradores, eleitos a partir de Assembleias Territoriais, de forma direta e democrática, para representar sua respectiva Região Administrativa. Estes foram incluídos com maior representatividade no PDU de 2006, conforme demonstrado anteriormente.

Apesar do pouco tempo de participação desses atores junto ao CMPDU, a análise do Capítulo 3 demonstrou que em determinadas Regiões Administrativas a população apresentou melhor desenvoltura nas discussões públicas, cujas manifestações abordavam temas relevantes para a Política Urbana municipal e para promoção da qualidade ambiental urbana dos bairros, considerando o impacto dos dispositivos do Plano Diretor nas formas de uso e ocupação do território. Principalmente nos eventos públicos das RAs 3, 5, 8 e 9, os participantes demonstravam coerência nos apontamentos e melhor compreensão do conteúdo da norma, e alguns grupos chegaram a apresentar manifestações por escrito, tendo sido formulados diagnósticos e propostas para o bairro (RA 8).

Em relação aos representantes do poder público, o PDU de 2006 introduziu a representação da Câmara Municipal de Vitória, o que permitiu ao Poder Legislativo, esfera de poder responsável pela aprovação final da lei do Plano diretor, participar da gestão do planejamento urbano, bem como acompanhar e intervir na elaboração da norma, principalmente nessa etapa significativa de ampla discussão no CMPDU. A participação do representante do Legislativo no processo participativo não significa aceitação tácita e automática da versão conclusiva do PD, pois, como já se demonstrou, quando o Projeto de Lei tramitou na Câmara foram registradas novas propostas de mudanças.

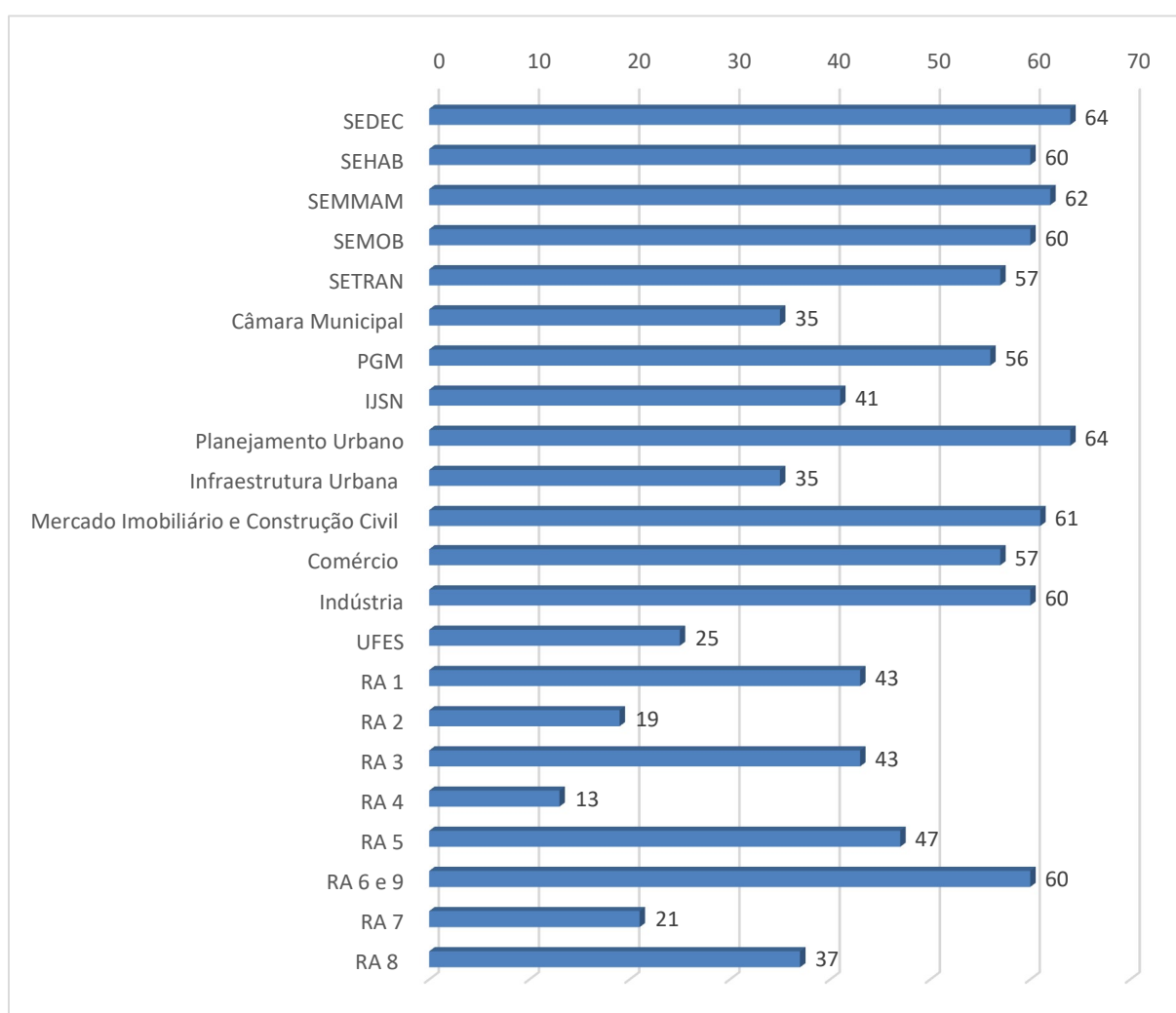
As demais representações do poder público eram compostas por órgãos da administração direta municipal inseridos diretamente na aplicação da legislação urbana municipal, vinculados a temas relevantes para a cidade, tais como: meio ambiente, habitação, obras, mobilidade e outras, os quais foram inseridos nos debates técnicos de elaboração da minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor, conduzidos internamente na Prefeitura. Por fim, registra-se a participação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), órgão vinculado ao governo do Espírito Santo, cujo escopo compreende o desenvolvimento de estudos e diagnósticos em diferentes áreas com o fim de subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do estado em níveis estadual e municipal. Trata-se de temática diretamente associada à agenda do planejamento, podendo trazer importante contribuição ao processo.

A partir dessas impressões iniciais, pretende-se avaliar como se deu a participação dos representantes da sociedade civil (entidades e moradores) e do poder público nas discussões no âmbito do CMPDU.

A sistematização da presença dos conselheiros apresentada (Figura 46), demonstra que houve grande participação dos membros do poder público, com exceção dos representantes Câmara Municipal e IJSN, que estiveram presentes em menos de 50 reuniões. Os representantes dos moradores que mais se fizeram presentes foram os da RA 6 e 9, que estiveram

em quase todas as reuniões (60 de 64), seguidos do representante da RA 5 (47 de 64) e das RAs 1 e 3, que participaram de 43 das 64 reuniões, cada. A RA com menor presença foi a RA 4, região de Maruípe, que, juntamente com as RAs 2 e 7, foram as regionais que mais apresentaram reclamações relacionadas à oferta de serviços públicos e melhorias na infraestrutura de seus bairros na etapa de discussão do PDU nos eventos públicos. As regiões de Santo Antônio, Maruípe e São Pedro representam a parcela da população historicamente à margem dos processos decisório relativos ao planejamento urbano, ou seja, a parcela da população que o novo marco institucional da Política Urbana mais almejava inserir.

Figura 46: Registro de presença dos membros do CMPDU nas 64 reuniões de discussão da Minuta do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria (2022), com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

Esses dados de frequência por si só não qualificam a participação dos representantes, necessitando contrastar com outros relativos à leitura dos apontamentos de conteúdo e participação nas discussões coletados a partir da leitura das atas. Mas é importante salientar

que a ausência de representantes significa não se inserir nas discussões, mesmo que como ouvinte, pois a depender do tema debatido é possibilitado ao conselheiro presente o direito de expor e defender os interesses do grupo/segmento por ele representado. Dessa forma, a ausência de determinados representantes permitiu que determinadas decisões fossem tomadas à revelia de grupos diretamente afetados por ela.

É significativa a presença dos representantes da sociedade civil vinculado às entidades organizadas, e deste agrupamento apenas os representantes da infraestrutura urbana (CREA/SENGES) e das universidades (UFES) apresentaram baixa participação em termos de presença, o que não significa que estes conselheiros se furtaram de interferir nos debates e na elaboração da legislação. Os demais representantes, massivamente oriundos de entidades ligadas ao mercado imobiliário e à construção civil – os quais acumulavam uma trajetória de 30 anos inseridos nas discussões de aplicação do PDU – estiveram presentes na maioria das reuniões.

Vale ressaltar que os representantes de órgãos técnicos do planejamento urbano (IAB e CAU) se fizeram representar em todas as reuniões, fato relevante, pois a relatoria do processo administrativo de análise da minuta de Projeto de Lei de revisão do PD foi designada pela Presidente do CMPDU³⁵ a um dos titulares do segmento do planejamento urbano, que, neste período, era representada pelo IAB-ES. Diante dessa designação, era imprescindível que o segmento acompanhasse toda discussão para legitimação do relatório final. Além disso, a área do planejamento urbano era representada por arquitetos urbanistas atuantes na cidade, cuja formação poderia enriquecer as discussões e a elaboração da futura legislação do Plano Diretor.

Em termos percentuais, foi significativa a presença de representantes da SEDEC, SEMMAM, SEMOB e SETRAN (Figura 47). No caso da SEDEC, observou-se a substituição da titular pela suplente em alguns encontros, indicando os dados que na maior parte das reuniões tanto titular quanto suplente estavam presentes. Em função da presidência do CMPDU ser atribuída à SEDEC, a condução das discussões era responsabilidade da secretaria, dessa forma, regimentalmente, para realização das reuniões e discussões a presença de ao menos um dos representantes era indispensável, sendo constatado na leitura das atas que essa condução foi essencial para mediar conflitos em muitas oportunidades.

Além disso, conforme apontado nas atas, as reuniões do CMPDU contavam com a presença da equipe técnica da Prefeitura, principalmente da SEDEC, profissionais atuantes nas Gerências de Gestão Urbana, Gerência de Controle de Edificações, Gerência de Informações Urbanísticas e Gerência de Projetos Urbanísticos. Os técnicos da Gerência de Gestão Urbana acompanharam todas as reuniões do CMPDU, eram responsáveis por proceder à leitura dos

³⁵ De acordo com o Regimento Interno do Conselho (Decreto Municipal nº 13.611/20007), a presidência do CMPDU compete ao titular da pasta da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) e, no caso de sua ausência, ao Subsecretário da pasta. Dessa forma, os representantes da SEDEC sempre eram indicados como titular o Secretário e como suplente um dos Subsecretário, considerando que a SEDEC possuía duas subsecretarias à época.

artigos da minuta, explicar a proposta da minuta elaborado pelo Executivo, prestar esclarecimentos, coordenando os temas e discussões. Quando era necessário aprofundar-se em assuntos específicos, os técnicos das demais gerências e secretarias eram convidados a participar.

A presença dos técnicos, bem como sua participação em termos de esclarecimento e debate de conteúdo, foi imprescindível para manutenção dos poucos, mas significativos, avanços alcançados no projeto de lei, sendo observado, a partir da leitura das atas, que em muitos momentos a interferência da equipe técnica permitiu aos presentes ter maior clareza das propostas para se posicionarem contrariamente a determinadas investidas dos representantes do segmento da sociedade civil (entidades) ligados ao mercado imobiliário.

Neste contexto destacam-se alguns debates, que serão detalhados adiante, tais como: aprovação do limite de gabarito e altura do bairro Jardim Camburi e do controle de gabarito e altura no entorno dos Morros de Gamela e Itapenambi - elementos de interesse de preservação da paisagem; manutenção dos artigos relativos à delimitação de projetos viários e faixas de recuo em diferentes vias da cidade, do Zoneamento de Proteção Ambiental - ZPA no interior da Vale, e da proposta do município para a Zona do Parque Tecnológico. Nestes casos foram feitos destaques para alteração da minuta por parte de representantes ligados ao mercado imobiliário, o município apresentou os estudos comparativos e esclarecimentos acerca da fundamentação das propostas, ocasionando a aprovação/manutenção da proposta da SEDEC.

Vale ressaltar, que os temas relativos ao Gabarito de Altura de Jardim Camburi e dos Morros da Gamela e Itapenambi foram amplamente discutidos nos eventos públicos ocorridos nas RAs 5 e 8, e a proposta do município ia ao encontro dos apontamentos dos moradores destas regionais e participantes presentes nestes eventos.

O gráfico da Figura 48, apresenta uma leitura mais ampliada da participação dos representantes da sociedade civil (entidades), pois permite apreender não apenas a presença de determinado segmento nas reuniões como também a presença concomitante de ambos os membros (titulares e suplentes). Ressalte-se que os setores de Planejamento Urbano e do Mercado imobiliário e Construção Civil contavam com quatro membros no CMPDU cada, sendo 2 titulares e 2 suplentes (VITÓRIA, 2006).

Os representantes mais presentes foram os dos seguintes agrupamentos: Planejamento Urbano (IAB/CAU), Mercado Imobiliário e Construção Civil (SINDUSCON/ADEMI), Comércio (Fecomércio) e Indústria (FINDES). Assim, é possível observar que ocorreu a presença simultânea de titular e suplente em muitas ocasiões, uma vez que a porcentagem de participação de titular e suplente é bem considerável. A presença dos conselheiros dessas entidades variou bastante, no entanto, a maior parte dos titulares esteve presente em mais de 80% das reuniões.

A entidade ligada à Infraestrutura Urbana (CREA/SENGES) só contou com a presença de seu titular, que acompanhou 54,7% das reuniões; já os representantes da UFES apresentaram

baixa participação em termos de presença: o titular esteve presente em 29,7% das reuniões e o suplente em apenas em 9,4%.

Considerando o papel da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) na formação de profissionais, tanto de arquitetura e urbanismo quanto de geógrafos e engenheiros, bem como seu papel no desenvolvimento de pesquisas e estudos nas diversas áreas afetas à cidade, o desinteresse da entidade nas discussões reduz a capacidade de contribuição da instituição no planejamento dos processos de transformação do território e da cidade, ou seja, tratava-se de transpor o campo teórico das pesquisas acadêmicas e migrar para a aplicação prática deste conhecimento produzido, influenciando na construção da cidade em suas esferas participativas.

A participação de titular e suplente em uma mesma reunião, mesmo não garantindo a ambos o direito a voto³⁶, possibilitou aos representantes opinar e propor destaques à minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor, o que pode ser entendido como convite ao acompanhamento das discussões e presença nas reuniões.

Os setores que mais se inseriram com participação simultânea de seus membros foram: mercado imobiliário e construção civil; indústria; comércio e planejamento urbano, postura esperada, tendo em vista a longa trajetória desses atores sociais como membros do CMPDU, e o domínio do conteúdo da legislação e da linguagem técnica, o que possibilitava melhor inserção de seus membros nas discussões. Além disso, estes setores detêm forte interesse no conteúdo da lei, em especial nos temas relacionados às normas de uso e ocupação do solo e mobilidade urbana, pois, é a partir da definição dos potenciais construtivos, do modelo de ocupação e das melhorias estruturais na mobilidade da cidade que estes agentes do mercado imobiliário definem sua atuação nas diferentes áreas da cidade, podendo nesse momento propor normas que atendam seus propósitos.

Em relação aos representantes dos moradores das Regiões Administrativas, destacaram-se as regionais RA 6 e 9, 1, 3, 5 e 8, que apresentaram, respectivamente, 78,1%, 65,6%, 65,6%, 46,9% e 43,8% de presença no total das reuniões (Figura 49). Em relação aos representantes da RA 6 e 9, nota-se que ambos, titular e suplente, tiveram assiduidade significativa. Nota-se que também houve participação simultânea dos conselheiros das RAs 5 e 8 em algumas reuniões. Quanto às RAs 1, 2, 3 e 7, nota-se a predominância de frequência de apenas um dos representantes.

A ausência de representantes da sociedade civil vinculados diretamente aos interesses dos moradores dos diferentes bairros e regiões administrativas demonstra que, apesar de todo avanço na legislação no sentido de institucionalizar as instâncias participativas – buscando a democratização da gestão urbana e inserção dos setores marginalizados da sociedade nos

³⁶ De acordo com o Regimento Interno do CMPDU (Decreto Municipal nº 13.611/2007), quando estiverem presentes na mesma reunião titular e suplente, ambos teriam direito ao uso da palavra nas discussões, mas apenas o titular tinha direito a voto.

debates de políticas públicas de planejamento urbano –, a implantação da gestão democrática, na prática, ainda é bastante limitada.

As Regiões Administrativas cuja presença foi pouco significativa nas reuniões do CMPDU coincidem com as porções do território onde se localizam os bairros oriundos de ocupação urbana informal, que apresentam limitações na infraestrutura, maior densidade populacional aliada a menor faixa de renda (Figura 21, Figura 22 e Figura 35), marcados pela ocupação de encostas de morros e porções de mangues. Além disso, coincidem com as regiões da cidade onde se localizam aglomerados subnormais (Figura 18). Caracteristicamente, são áreas urbanas que demandam do poder público e do planejamento urbano um olhar mais acurado e detido, na formulação de políticas públicas capazes de promover mudanças significativas na realidade local.

Dessa forma, é possível afirmar que os setores que mais necessitam de uma política urbana contundente se mantiveram afastados do processo decisório de elaboração do PDU. É possível inferir algumas hipóteses que justificam a limitada participação desses setores da sociedade civil, tais como: a falta de credibilidade no processo, tendo em vista que muitas demandas aprovadas no Orçamento Participativo (OP) não foram atendidas ou concluídas³⁷; a constante carência por equipamentos públicos e infraestrutura, levando ao sentimento de abandono de suas demandas (estes dois itens foram apontados no Capítulo 3); a falta de domínio da linguagem técnica da legislação, bem assimilada pelos segmentos do poder público e da sociedade civil (entidades), inibindo as manifestações destes segmentos; a insuficiência da etapa de capacitação, que já contou com pequena adesão de representantes destas RAs (conforme apontado no Capítulo 3).

Além dessas hipóteses de ordem política (falta de credibilidade no processo participativo e ceticismo quanto aos seus resultados) ou mesmo cultural (domínio cognitivo, disciplina própria de atividades formais), não se deve descartar eventuais dificuldades de natureza econômica e operacional, tais como os custos de deslocamento, horários e locais impróprios das reuniões e assim sucessivamente.

Avaliando a flutuação da participação dos segmentos nas 64 reuniões do CMPDU (Figura 50) nota-se que durante todo o processo o segmento da sociedade civil (entidades) esteve presente de forma bastante significativa, superando em algumas reuniões a representação do poder público, e na maior parte das ocasiões os representantes dos moradores das Regiões Administrativas.

Na 2ª Etapa de discussão do conteúdo da minuta, iniciada na 853ª reunião, foram introduzidos na pauta os capítulos que tratavam do zoneamento, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, disposição transitória, índices de controle urbanísticos, temas que representaram o maior número de manifestações nas discussões dos eventos públicos.

³⁷ No Capítulo 3, a partir da leitura das manifestações nos eventos públicos, foi possível observar essa insatisfação com demandas do Orçamento Participativo não concluídas e/ou atendidas.

Nessa etapa, a maioria das reuniões passou a contar com a presença de número significativo de conselheiros, e na maior parte do tempo o número de participantes estava bem acima do quórum necessário – que equivalia à metade mais um dos membros (VITÓRIA, 2007), chegando, por vezes, a totalizar número de presentes equivalente ao dobro do quórum.

Os indicadores de participação dos diferentes segmentos nos foros participativos estão demonstrados nas ilustrações que se seguem (Figura 47-50).

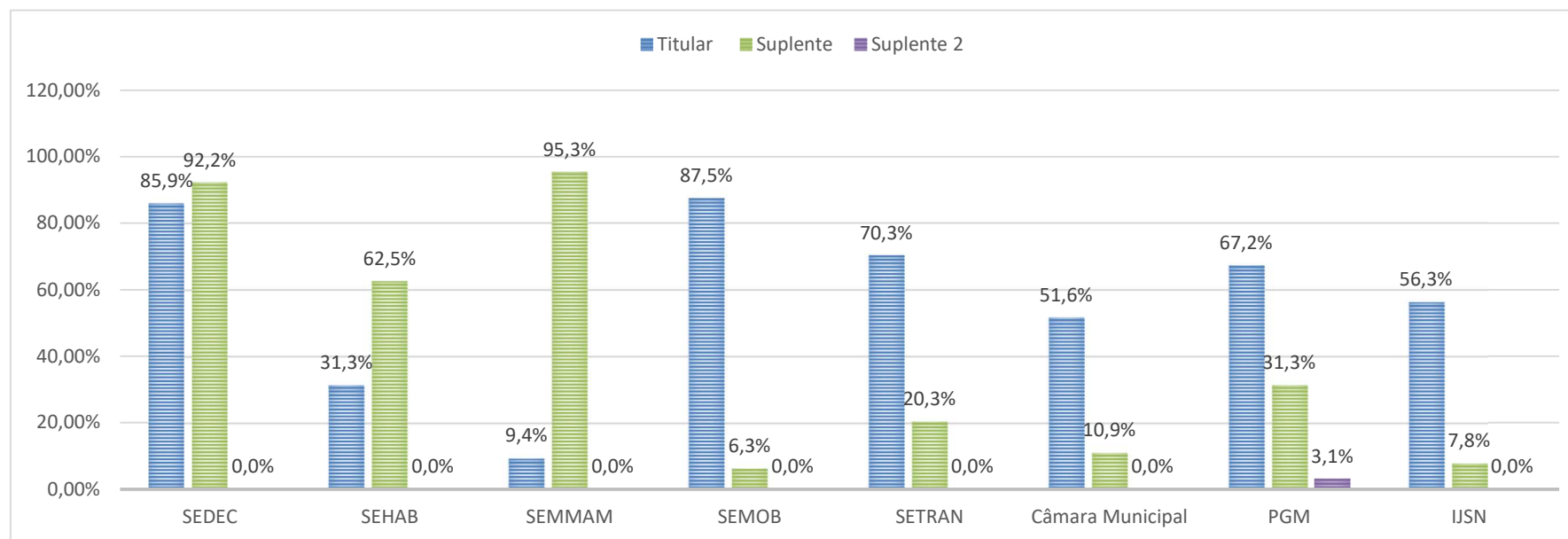
Esses dados demonstram o esforço de determinados setores da sociedade civil, tanto representantes das entidades (planejamento urbano, mercado imobiliário e construção civil, comércio e indústria) quanto dos moradores (RAs 1, 3, 5, 6 e 9, e 8) em estarem presentes às reuniões para analisar a minuta, participar dos debates, propor destaques com ajustes e alterações, e, claro, votar e influir nas decisões.

Para avaliação da participação em termos de discussão de conteúdo, foram sistematizadas as seguintes informações: dados das atas das reuniões, identificando os temas que foram abordados nos destaques apresentados pelos conselheiros e que produziram alteração na minuta; os segmentos que apresentaram contribuição e o quantitativo de destaques por setores; e quais temas foram mais debatidos por segmento.

A metodologia formulada, quanto do início das discussões do Projeto de Lei, permitiu maior aprofundamento do conteúdo debatido e a interação dos diferentes segmentos representados. Essa foi a forma como se deu esse importante indicativo do impacto da dinâmica participativa na elaboração da legislação, tendo em vista que as propostas de alteração à minuta aprovadas pela plenária foram incorporadas ao Projeto de Lei de revisão do PDU, e posteriormente debatidos e votados no Encontro da Cidade.

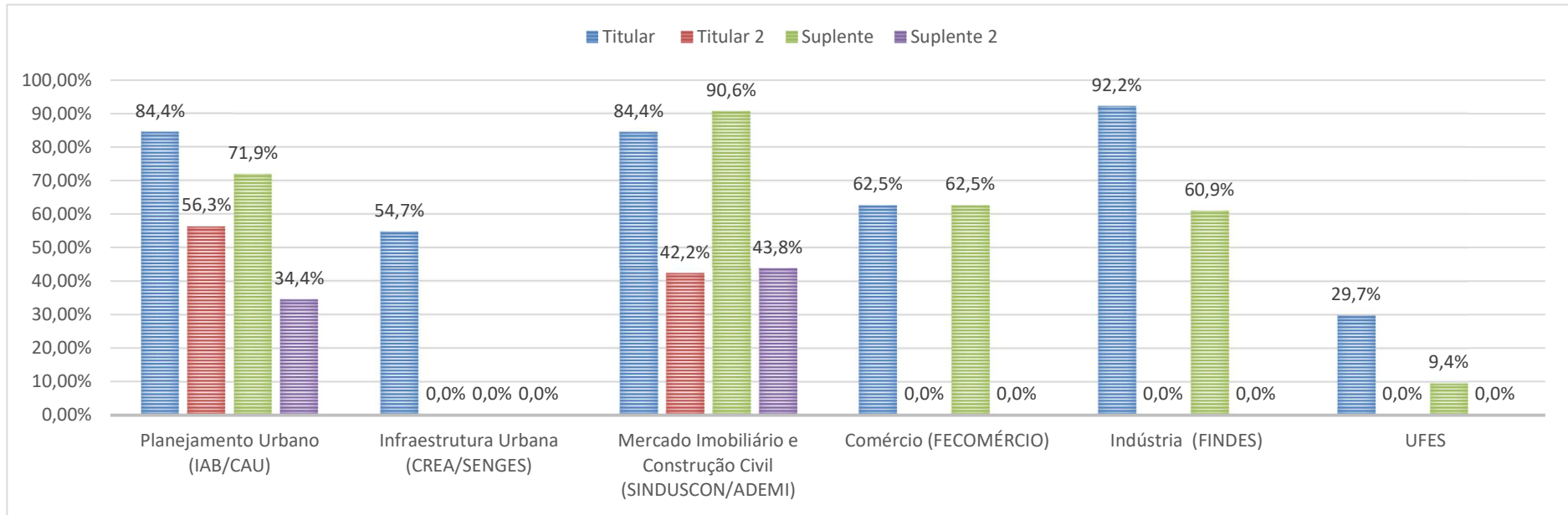
O tema objeto de maior número de alteração foi 'Uso e Ocupação do Solo (UOS)' (Figura 51). Durante todo o processo de revisão do Plano Diretor este tema tem se destacado, e a leitura das etapas de discussões públicas do Capítulo 3 permitiu observar que, em diferentes eventos e localidades, os participantes demonstravam preocupações relativas ao tema, havendo destaque para questões relativas ao gabarito de altura das edificações (verticalização), critérios para implantação de atividades, manutenção de zoneamento e delimitação de parâmetros urbanísticos, adensamento, dentre outros temas bastante sensíveis.

Nos debates no CMPDU, devido ao maior aprofundamento na análise do conteúdo da minuta, nota-se a inserção de outros temas ao debate não apontados nos eventos públicos, tais como: parcelamento do solo, diretrizes da Política Urbana e setoriais, disposições transitórias, instrumentos do Estatuto da Cidade. Em síntese, a temática do uso e ocupação do solo foi dominante.

Figura 47: Distribuição percentual de presença dos representantes do poder público nas reuniões do CMPDU

Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

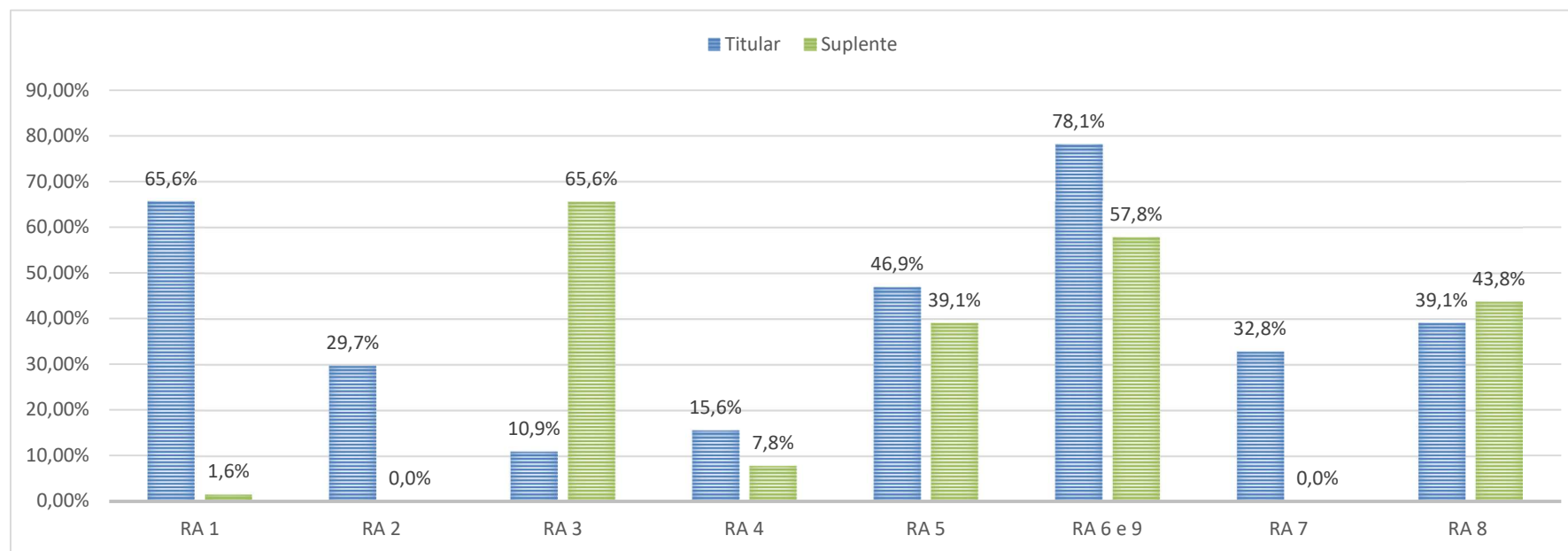
Figura 48: Distribuição percentual de presença dos representantes da sociedade civil (entidades) nas reuniões do CMPDU



Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

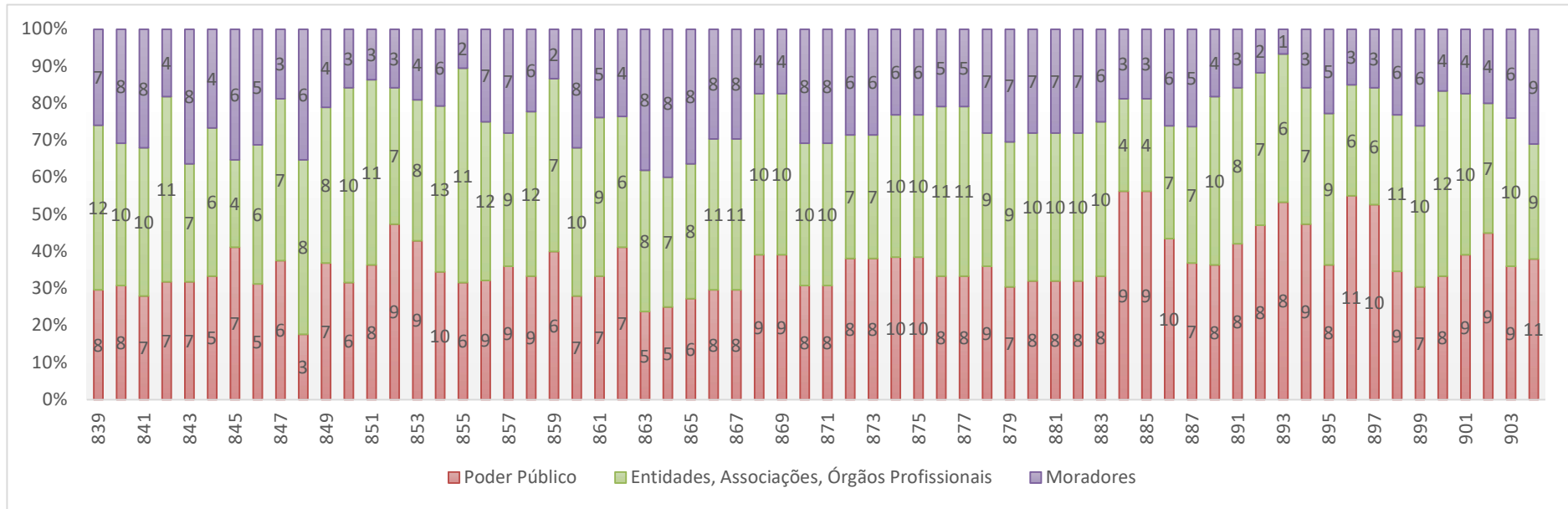
Nota: Os segmentos Planejamento Urbano; e Mercado Imobiliário e Construção Civil possuíam 4 vagas no CMPDU cada, sendo 2 titulares e 2 suplentes, os demais segmentos, possuíam apenas 2 vagas, 1 titular e 1 suplente, por isso a presença de porcentagem 0,0% nos segmentos Infraestrutura Urbana, Comércio, Indústria e UFES, pois não existia a figura de titular 2 e suplente 2, que foi tabulada para os outros dois segmentos.

Figura 49: Distribuição percentual de presença dos representantes da sociedade civil (moradores) nas reuniões do CMPDU



Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

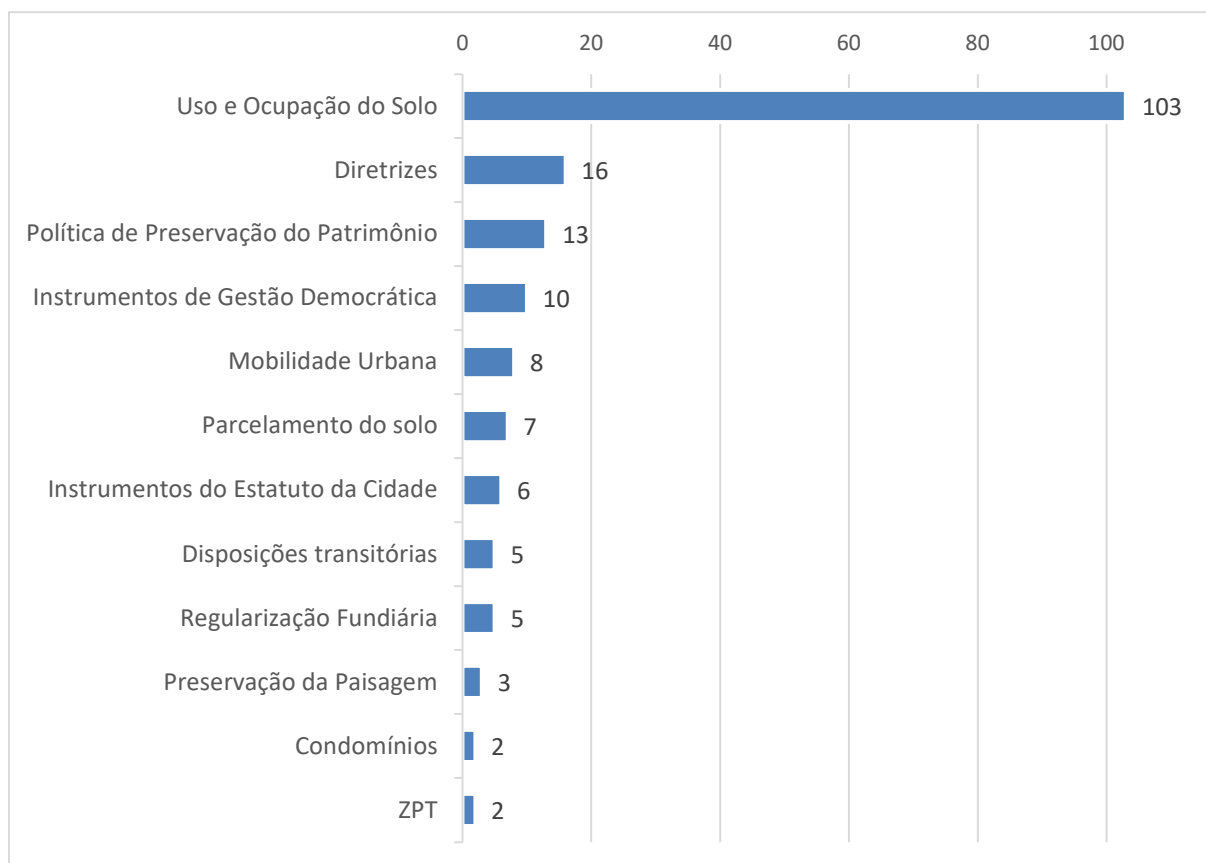
Figura 50: Presença dos representantes nas reuniões do CMPDU



Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

A maior parte dos destaques apontados tratava de intervenções pontuais, como complementações no texto da lei, inclusão de expressões e correções pontuais de redação. As intervenções mais significativas foram inclusão de artigos, parágrafos, alterações em limites de altura ou redefinição de padrões, reestruturação de regramentos, conforme será detalhado adiante.

Figura 51: Mudanças aprovadas no CMPDU conforme temas



Fonte: Elaboração própria, com base nas atas das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

A partir da leitura das atas foi possível observar grande atenção dada ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), tratando de aspectos relativos à regulamentação do papel da Comissão Técnica de Análise de Impacto Urbano (CTA) na análise do EIV; adequação da formas de implantação das medidas mitigadoras e compensatórias; adequação na definição dos empreendimentos objeto de exigência de EIV; e quanto à possibilidade de indeferimento de projetos nos casos em que o EIV não indicasse formas de mitigar seus impactos.

Os conselheiros também se detiveram sobre os artigos relativos aos conceitos e aplicabilidade dos índices de controle urbanístico, destacando-se a questão da taxa de permeabilidade. A proposta da minuta de revisão do PDU de 2006 havia incorporado estudos do Plano Municipal de Drenagem Urbana, o que propiciou critérios mais rigorosos

na aplicação do índice, bem como a necessidade de introduzir sistema de captação de águas pluviais somado à taxa de permeabilidade nas regiões da cidade classificadas no mapeamento do Anexo 13 do PDU de 2018 como bacias de drenagem críticas. Esse debate suscitou participação da equipe da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), que apresentou o Plano Municipal de Drenagem e os critérios adotados na construção dos parâmetros previstos no projeto de lei.

Outra alteração significativa foi em relação à exclusão dos índices de CA básico e CA máximo da minuta de Projeto de Lei. Como esclarecido anteriormente (subtítulo 3.2.4.2), houve a intenção por parte da consultoria do Instituto Polis e da equipe técnica da PMV em regulamentar a OODC, no entanto, o instrumento foi retirado da proposta a pedido do prefeito municipal. É possível pontuar algumas hipóteses que conduziram a esta decisão, tal como a candidatura do prefeito à reeleição no ano de 2016. A regulamentação da OODC desagradou determinados setores da sociedade civil o que potencializa o receio de perda de apoio ao processo eleitoral, ocasionando resultados políticos desfavoráveis. Dessa forma, deve-se considerar a intensa pressão exercida sobre o Poder Executivo municipal pelos representantes do mercado imobiliário, os quais já haviam se manifestado contrariamente ao tema nas etapas de eventos públicos – Seminário Temático (conforme apontado no Capítulo 3). A propósito, este foi o único momento em que o tema foi debatido abertamente. Tais hipóteses são reflexos das práticas clientelistas e patrimonialistas que persistem incrustadas nas decisões relativas às políticas públicas no Brasil, de modo que interesses privados (no caso, do mercado imobiliário) se impõem como se fossem os interesses de toda a sociedade.

Como resultado desta decisão, a minuta que foi encaminhada ao CMPDU contemplava apenas a fórmula de cálculo da OODC e a regulamentação do CA básico e CA máximo. Durante as discussões no CMPDU foi apresentado destaque por membro representante da Indústria (FINDES) solicitando debate sobre o assunto. Na reunião plenária, outros conselheiros representantes das entidades vinculadas ao mercado imobiliário, apoiaram o destaque solicitando a exclusão da fórmula da OODC da minuta de projeto de lei. Após votação, o referido artigo que contemplava a fórmula foi suprimido.

Vale ressaltar que houve empate na votação, sendo identificados como favoráveis pela supressão do artigo os representantes da sociedade civil ligados às entidades (FINDES, ADEMI, IAB, CAU, Fecomércio e SINDUSCON), o representante da Câmara Municipal e apenas 1 representante dos moradores das Regiões Administrativas 6 e 9³⁸. Foram a favor da manutenção da fórmula os representantes do poder público (SETRAN, SEMOB, SEMMAM, SEHAB, IJSN) e os representantes dos moradores das Regiões Administrativas 1, 3 e 5.

³⁸ O voto do representante das Regiões Administrativas 6 e 9 pela supressão da regulamentação da OODC do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor foi surpreendente, uma vez que no início dos debates este conselheiro sugeriu apoio à inclusão da diretriz de “combate a especulação imobiliária”, o que demonstra uma incoerência no trato de formulação de diretrizes em detrimento da consolidação de um dos instrumentos capazes de fazer cumpri-la.

No caso de empate, o presidente do CPMDU, a então Secretária de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), exerceria o voto de qualidade, que foi pela supressão do artigo, posicionando-se contrária à proposta elaborada pelos técnicos da SEDEC, bem como à votação da maioria dos membros representantes da Administração Pública municipal presentes na reunião. Neste episódio, houve nitidamente uma convergência da presidente do CPMDU com o desejo do prefeito municipal em recuar na inserção de dispositivos na legislação que possibilitassem a aplicação do instrumento, mesmo que ainda dependente de regulamentação posterior.

Consequentemente, a caracterização do CA básico e do CA máximo, contemplada originalmente na minuta, perdeu força e foi suprimida do Projeto de Lei, prevalecendo o interesse do mercado imobiliário em se apropriar da valorização das áreas mais estruturadas da cidade, mantendo a lógica do máximo aproveitamento do território com captação das mais valias produzidas pelos investimentos públicos, construídas coletivamente, sem nenhum tipo de ônus ou retorno à coletividade.

Vale ressaltar que a minuta incluiu apenas a fórmula de cálculo do valor da OODC e o conceito de CA básico e CA máximo, não prevendo, no entanto, a espacialização da aplicação do instrumento nem a definição dos valores dos coeficientes básicos e máximos. Pode-se afirmar que a minuta encaminhada ao CPMDU já se encontrava incompleta em relação aos dispositivos necessários para a regulamentação do instrumento, uma vez que os elementos principais da proposta inicial desenvolvida pela consultoria e SEDEC haviam sido retirados. No entanto, a inserção da fórmula e conceituação dos coeficientes seria um primeiro passo para agilizar a regulamentação futura da OODC, pois bastaria à lei específica indicar o valor do coeficiente básico, que poderia ser padronizado em todas as zonas da cidade, sendo considerado como o CA máximo o valor aprovado na Lei Municipal nº 9.271/2018 (PDU), bem como estabelecer a territorialização de aplicação do instrumento. Este recuo do Executivo motivado por razões políticas, ignorando a proposta técnica e as prerrogativas do Estatuto da Cidade, dificultou a regulamentação futura do instrumento.

Novamente a verticalização nos bairros da cidade suscitou discussões. A minuta de revisão do PDU de 2006 inovou propondo o Zoneamento de Gabarito e Altura, sendo definidos diferentes restrições em toda cidade. Na proposta eram considerados regramentos e tratamento específico para o entorno dos Morros da Gamela e Itapenambi, controle de gabarito e altura no interior de alguns bairros, liberação da altura das edificações nos corredores de transporte público, manutenção das restrições previstas na Portaria do IPHAN, dentre outras medidas.

Nos debates que ocorreram no âmbito do CPMDU relativo à verticalização das edificações destaca-se a apresentação feita pela equipe técnica da SEDEC relativa à proposta de gabarito de altura no entorno dos Morros da Gamela e Itapenambi (0), que, apesar de manifestação contrária do representante do segmento do Comércio (Fecomércio), foi aprovada pela plenária. Na Conferência Municipal de Política Pública – Encontro da Cidade, novamente foi

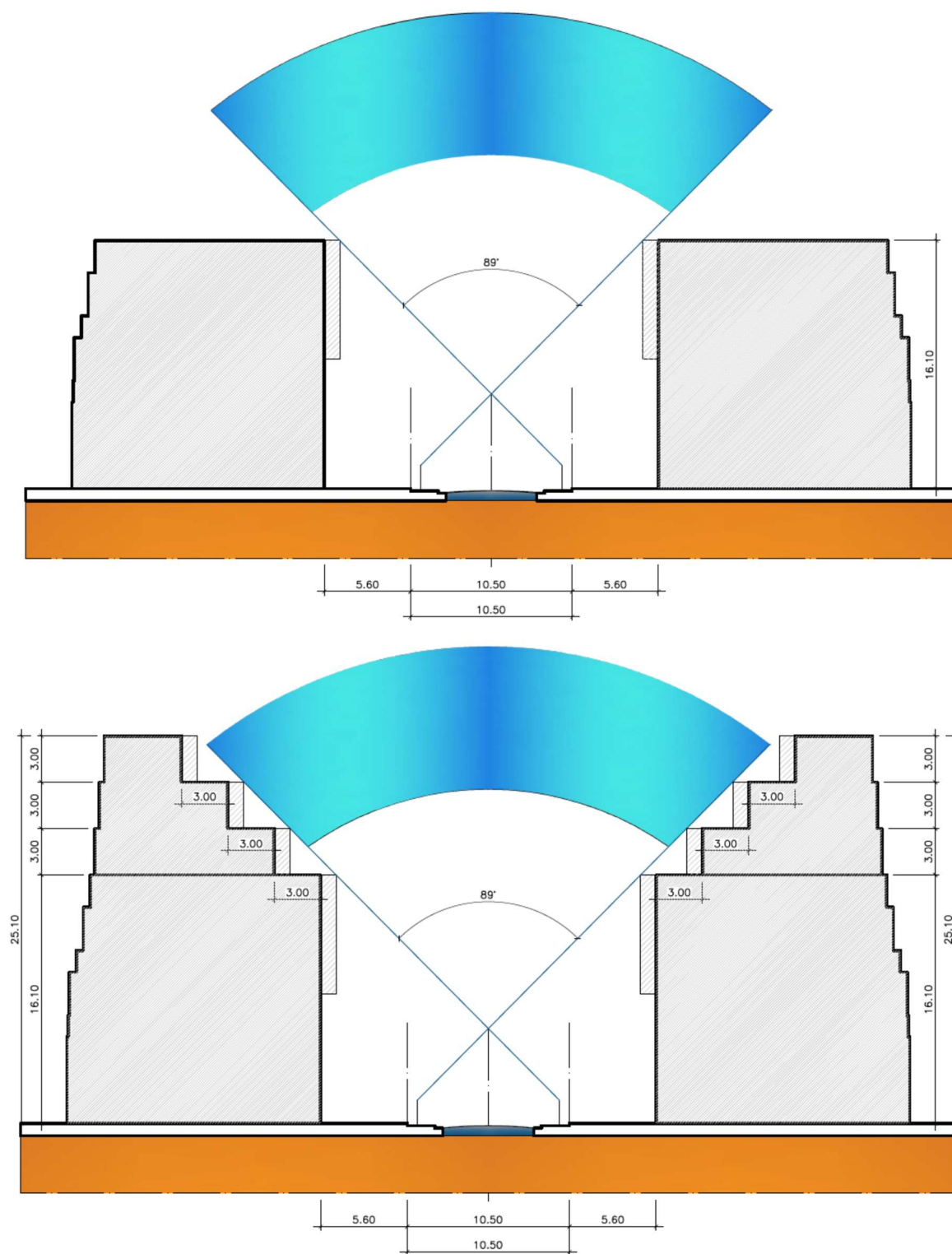
solicitada a supressão dos limites de gabarito e altura previstos na minuta para o entorno dos morros, cujos proponentes foram os proprietários de alguns imóveis afetados e o conselheiro do CMPDU representante do Fecomércio. Após os debates, a emenda foi rejeitada. Na Câmara Municipal foram apresentadas duas emendas modificativas (355/2017 e 346/2017) solicitando alteração na proposta aprovada no Encontro da Cidade, e novamente o proponente foi o representante da Fecomércio. As emendas não foram aprovadas. O interesse da Fecomércio no tema é resultado do fato de a entidade possuir terreno no entorno do Morro do Itapenambi, que tinha sido objeto de restrição de gabarito e altura.

É importante salientar que os estudos que fundamentaram os parâmetros de gabarito definidos na Minuta de Projeto de Lei para o entorno dos afloramentos rochosos, em especial os Morros do Itapenambi e Gamela, tratavam de exigência do PDU de 2006, o qual já previa a elaboração de “estudos específicos para definição de critérios de preservação da visualização dos elementos naturais e construídos, componentes da imagem da cidade” (VITÓRIA, 2006, artigo 175). Além disso, a previsão desses critérios e a importância de se preservar a visibilidade dos elementos da paisagem da cidade foram bastante realçadas nos debates dos eventos públicos e já estavam previstos no PDU de 2006.

Houve também debate quanto ao gabarito do bairro Jardim Camburi, pauta corriqueira nos eventos públicos promovidos na Etapa 3 - Processo participativo e leituras técnicas (Quadro 2), que foi objeto de estudo específico desenvolvido pelos técnicos da SEDEC no sentido de conciliar os interesses dos representantes da RA 8 e do setor do mercado imobiliário e construção civil. Os moradores almejavam controle do gabarito compatibilizando o modelo de ocupação com a largura do sistema viário na região do bairro abrangida pela ZOC 2 (a minuta previa equivalência da altura da edificação com a soma dos valores da medida linear da largura da via e do afastamento frontal), enquanto os representantes do mercado imobiliário solicitavam a flexibilização da normativa para permitir a verticalização da área, aproximando-a ao padrão previsto para a parte do bairro abrangida pela ZOC 3, para a qual a minuta previa o limite de 10 pavimentos – 30 metros.

O estudo desenvolvido pela SEDEC e aprovado pela plenária conciliou a necessidade de equilíbrio da ocupação do bairro com as características do sistema viário existente, e possibilitou maior aproveitamento do terreno a partir do escalonamento da edificação à medida que o afastamento frontal fosse ampliado (0). O estudo demonstrou que o escalonamento das edificações manteria a qualidade de visibilidade do céu, conforme modelo regulamentado no PDU de 2006

Figura 52: Estudo Gabarito de Altura para ZOC 1 – Jardim Camburi



Fonte: SEDEC (2017).

Nota: Primeira imagem: parâmetro do PDU de 2006, onde a altura da edificação é definida a partir da soma do valor da medida linear da largura da via e do afastamento frontal aplicado. Segunda imagem: parâmetro do PDU 2006 acrescido da possibilidade de escalonamento da edificação à medida que o afastamento frontal é ampliado.

Em relação ao bairro Bento Ferreira, a disputa relativa à definição do Gabarito de Altura do bairro levou a debate acirrado no CMPDU. A conselheira suplente da RA 3 apresentou destaque solicitando a alteração da proposta para o bairro, prevendo gabarito de 20 pavimentos em todo o bairro, inclusive nas vias arteriais que o contorna, para as quais a minuta não previa limite de gabarito e altura. O conselheiro representante da UFES, apresentou contraproposta, estendendo o parâmetro das vias arteriais (sem limite de gabarito e altura) para todo o bairro. A votação acolheu a proposta do representante da UFES. Meses depois o assunto foi novamente debatido, em função de questionamentos apresentados pelo representante da RA 6 e 9, que questionaram a forma como ocorreu a condução da primeira votação, diferente de outros casos semelhantes.

Retomada a discussão do destaque da representante da RA 3, as três propostas anteriores foram reapresentadas, e durante as discussões a conselheira da RA 3 acatou a proposta do município e retirou a sua. Na nova votação prevaleceu a proposta do município, que previa 20 pavimentos no interior do bairro e sem limite de altura nas vias arteriais.

Esse episódio pontual foi uma demonstração da importância da atuação dos representantes dos moradores, que exerceram a prerrogativa de interferir na formulação da legislação quando se apropriam do debate e acompanham de perto as discussões. O retorno da discussão à pauta só foi possível com a insistência dos representantes das RAs 3, 6 e 9, os quais, ao acompanharem outras votações, observaram que em outros debates relativos a três propostas, a votação foi conduzida em par, diferente do que ocorreu na votação relativa ao bairro Bento Ferreira, fazendo com que fosse solicitado à presidência do CMPDU nova votação do assunto, pedido este que foi acatado pela plenária.

Apesar da ampla discussão no CMPDU, o assunto foi retomado na Conferência Municipal de Política Urbana - Encontro da Cidade, sendo apresentada emenda solicitando ampliação do gabarito de altura do bairro para 35 pavimentos. E na discussão foi argumentado pela equipe da SEDEC que “nas discussões da revisão, a comunidade de Bento Ferreira desejava o controle de gabarito no bairro, reivindicando essa limitação. A minuta reflete o desejo da comunidade (...)” (Ata da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade, 14 de agosto de 2017), sendo reforçado o desejo dos moradores pela representante do CMPDU da RA 3, então delegada pela regional no Encontro da Cidade. Após a discussão, a emenda foi encaminhada para votação tendo sido rejeitada.

No tema relativo aos instrumentos de gestão democrática, os destaques aprovados pelos conselheiros pautaram alterações afetas ao próprio Conselho, discussão relativamente à sua composição, atribuições e critérios de permanência e recondução dos conselheiros representantes da sociedade civil (entidades). A minuta de Projeto de Lei propôs a alteração do nome do CMPDU para Conselho Municipal de Políticas Urbanas CMPU, além disso, foram criadas 3 novas cadeiras em função da reestruturação administrativa do município.

Em relação à composição do CMPU, a minuta introduziu no agrupamento da sociedade civil (entidades) 1 representante ONGs, OS ou OSCIP, atuantes nas áreas de habitação, moradia e

mobilidade urbana e/ou acessibilidade universal. Nas discussões do CMPDU também foi proposta e aprovada a supressão dos termos habitação e moradia, e incluído os temas patrimônio histórico e paisagem, sob a justificativa da existência do Conselho Municipal de Habitação (CMH). No agrupamento do poder público, as alterações propostas e aprovadas pelo Conselho trataram da unificação da SEMOB e SEHAB, pois as duas secretarias foram fundidas, ocasionando a redistribuição da vaga de uma destas secretarias para a Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV); a vaga acrescida foi destinada ao compartilhamento entre as Secretarias Municipais da Fazenda (SEMFA) e da Cultura (SEMC). Quanto ao escopo de competências, foi incluída nova atribuição ao CMPU de 'assessoramento da Câmara Municipal nas matérias urbanísticas', suprimido o papel do CMPU como gestor dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e mantendo a responsabilidade do Conselho em deliberar quanto a aplicação desses recursos.

Na temática sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, como já registrado, a alteração mais significativa foi a completa desestruturação do instrumento OODC, com a retirada da fórmula de cálculo e da conceituação do CA básico e do CA máximo. Com essa alteração, a implantação do instrumento não só exigiria uma lei específica para regulamentar a fórmula e a territorialização da aplicação do instrumento, como também um amplo debate na cidade sobre a definição dos coeficientes de aproveitamento, adiando possível retomada de tentativa de regulamentação do instrumento para outro momento de revisão completa da lei, cujo horizonte é o prazo de 10 anos.

Como demonstrado, o município de Vitória possui grande limitação territorial, com parte da cidade localizada na Ilha de Vitória e outra em porção continental. Ao longo dos anos muitos aterros marcaram a expansão territorial do município, seja sob alagamento, seja sob a baía. Conforme demonstrado na Figura 19, a mancha urbana de Vitória, atualmente, ocupa praticamente todo seu território, implicando em maior parte de novas ocupações por renovação urbana por meio da verticalização, tema que se destacou nas discussões dos eventos públicos, por ser o principal modelo de ocupação da cidade e com maior viabilidade econômica para o mercado imobiliário. Esse padrão de expansão vertical impõe à cidade incremento de demanda sobre a infraestrutura, que atinge os limites de esgotamento.³⁹

A negligência do poder público relacionada à não aplicação da OODC ocasiona enormes prejuízos à coletividade, cujo financiamento qualificou a porção ordenada da cidade, principal objeto de atuação do mercado imobiliário. Não há, entretanto, restituição das mais-valias urbanas, tampouco indução da ocupação urbana em acordo com o planejamento do município (priorizando áreas de corredores de transporte público e regiões centrais e de melhor infraestrutura), como também não há a justa distribuição do 'ônus e bônus' da urbanização, uma vez que, sem a aplicação da OODC não há a geração de receitas para

³⁹ No período que trabalhei como gestora na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), era recorrente os diagnósticos dos Estudos de Impacto de Vizinhaça (EIV) apontarem o esgotamento na infraestrutura urbana, como de drenagem e alertas em relação ao sistema viário, que apresentavam congestionamento em vários pontos da cidade.

investimento em obras de implantação e melhorias de infraestrutura urbana nas porções mais carentes da cidade. O que ocorre, neste cenário, é a manutenção da lógica especulativa e predatória do mercado imobiliário, que usufrui da construção coletiva da cidade sem prestar a devida contrapartida relativa à ocupação que lhe é conferida pelo poder público em potencial construtivo, o qual extrapola seu direito de propriedade.

Esse problema compromete o cumprimento do papel principal do Plano Diretor, idealizado pela Constituição Federal e ratificado pelo Estatuto da Cidade, no sentido de fortalecer a gestão democrática das cidades e promover a função social da cidade, ou seja:

A inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental. (...) oposição à lógica assimétrica entre centro e periferia, pois enquanto nas áreas centrais verificam-se os constantes investimentos públicos e uma urbanização consolidada e legalizada, nas áreas periféricas, sem contar os inúmeros conflitos socioespaciais, nota-se carência de investimentos públicos e urbanização precária (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 14).

Além disso, conforme discutido no Capítulo 3 (subtítulo 3.2.4.2) e apontado nos relatórios elaborados pelo Instituto Polis, a ausência de regulamentação da OODC prejudica a aplicação de outros Instrumentos da Política Urbana preconizados no Estatuto da Cidade. Dessa forma, apesar das alterações propostas e aprovadas para a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) no Projeto de Lei, a falta de regulamentação da OODC e da definição de coeficientes básico e máximo, dificulta a aplicação do instrumento, pois, torna inexistente a demanda por potencial construtivo oriunda dos empreendimentos verticais e de maior porte promovidos, principalmente, pelo mercado imobiliário, que continua contando com CA gratuito e superior a 1, em todas as zonas da cidade.

Em relação à mobilidade urbana, a principal discussão foi relativa à inclusão dos projetos viários futuros no PDU (artigo 48), estipulando novos alinhamentos obrigatórios em propriedades privadas, em diferentes pontos da cidade, além da previsão de restrição administrativa de faixas de recuos viários (artigo 49). Ambas as medidas separam o direito de propriedade do direito das normas de uso e ocupação sob o princípio de suas funções sociais e interferem em imóveis particulares, muitos deles localizados em regiões de interesse do mercado imobiliário.

Tais medidas variavam da necessidade de doação de área para implantação de determinado projeto viário à necessidade de ampliação dos recuos das edificações para resguardar porção do terreno para ampliação do sistema viário. Em ambos os casos não se tratavam de obras imediatas, e sim da composição de áreas necessárias para cumprir o planejamento municipal de melhorar a ligação entre os bairros da cidade, bem como incorporar a escala do planejamento estadual, prevendo-se melhorias na integração metropolitana. As críticas a esses dispositivos previstos na minuta tiveram origem, principalmente, dos setores ligados

ao mercado imobiliário e à construção civil, tendo em vista o impacto dessas exigências de recuos e doação de áreas sobre as regiões da cidade objeto de seu interesse.

Após a reestruturação dos artigos originalmente propostos na minuta, houve novo debate, tendo sido o novo texto aprovado por unanimidade. Entretanto, na última oportunidade de apresentação de destaques aberta aos conselheiros foi solicitada a supressão de uma faixa de recuo prevista para o bairro Enseada do Suá, a qual foi aprovada, quatro reuniões após a primeira votação. Na Conferência Municipal de Política Urbana - Encontro da Cidade foram apresentadas duas emendas, sendo uma de inclusão de projeto viário e outra de inclusão de faixa de recuo, mas ambas foram rejeitadas tendo em vista a inconsistência de uma das propostas e a inviabilidade técnica de implantação da outra.

Por fim, nas discussões e tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal, foi aprovada emenda modificativa nº 374/2017, proposta pelo Conselho Popular de Vitória (CPV), que solicitava a supressão do projeto viário de ampliação da Rodovia Serafim Derenzi. Esse projeto previa a reestruturação desta importante via arterial que integra a maior parte dos bairros na região noroeste da cidade, melhorando a fluidez da via, bem como a qualidade de circulação de pedestres e ciclistas, no entanto, sua implantação demandaria a desapropriação de muitas áreas. No requerimento encaminhado à Câmara, foi questionada a existência de dotação orçamentaria para a implantação das desapropriações necessárias à implantação do projeto, além de mencionada a ausência de previsão das formas de compensação dos proprietários, cuja limitação imposta pela faixa de recuo configurariam intervenção excessiva no direito privado.

Contrariando a visão do requerimento, as restrições impostas à propriedade privada, mesmo que excessiva do ponto de vista do particular, iam ao encontro da construção de melhorias estruturantes para a coletividade, proporcionando maior integração com a porção formal da cidade e melhorias para os moradores daquela porção informal da cidade, que durante anos estiveram à margem do planejamento formal. A aplicação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, como “meios para se atingir as finalidades desejadas” (BRASIL, 2002, p.21), possibilitariam a transferência do potencial construtivo dos imóveis atingidos, ou a indenização por desapropriação, utilizando os recursos auferidos com a OODC, no embate com o interesse privado. Assim, “é fundamental que a regulação do uso do solo enfrente o passivo de desigualdade social e avance na efetivação da função social da propriedade. Para isso, o Plano Diretor deve estar adequadamente instituído para servir de ferramenta útil às administrações municipais” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 50). Portanto, enquanto não houver avanços nesse sentido o interesse coletivo padecerá mediante a prevalência do interesse privado.

Outras sugestões de alteração foram apresentadas, como a redução da faixa de recuo prevista para o Canal de Camburi (largura mínima de 15m para implantação de parque linear – área delimitada como ZEIU 2) e a previsão de supressão da faixa de recuo destinada à implantação do BRT. No primeiro caso, as críticas pairavam quanto a se tratar de área

bastante consolidada e com ocupação por edificações, sendo esclarecido pelo município tratar-se de área com alto potencial de renovação, para o qual era prevista intervenção urbanística destinada à implantação de espaço público dinâmico e atrativo para funcionamento de atividades de lazer, turismo e recreação. Nesse sentido, foi elaborada proposta intermediária pelos representantes do mercado imobiliário e construção civil, prevendo alteração da faixa de recuo no caso de implantação destas atividades, estabelecendo os critérios mínimos a serem atendidos, alternativa aprovada por unanimidade.

No caso do BRT, o tema já havia sido amplamente debatido nos eventos públicos, conforme demonstrado no Capítulo 3, mas, no âmbito do CMPDU, foram apontadas críticas, principalmente dos setores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil, em função de não existir previsão para implantação do projeto. Nesse episódio foi imprescindível a participação dos representantes do poder público, que apontaram a importância do dispositivo para garantir a implantação do referido projeto para promover melhorias estruturantes na política de transporte coletivo em nível metropolitano. Ainda que o projeto viesse a se concretizar somente no longo prazo, a inclusão da restrição de ocupação dessas faixas de recuo na lei disciplinaria a implantação das edificações futuras, deixando as áreas necessárias nos corredores viários da cidade para receber a obra. Parte do pressuposto do planejamento urbano se orienta para demandas futuras de crescimento da cidade e, no caso de Vitória e de sua Região Metropolitana, para projetar cenários e preparar o território para as intervenções necessárias. Enfim, após esclarecimentos, a proposta que incluía o BRT foi mantida na minuta.

A Zona do Parque Tecnológico (ZPT) também foi objeto de importante debate no âmbito do CMPDU. A previsão deste zoneamento nos Planos Diretores de Vitória remota ao PDU de 1994, conforme apontado anteriormente, instituída “como a área onde serão instaladas empresas industriais e de prestação de serviços, para a formação do Parque Tecnológico de Vitória” (VITÓRIA, 1994, artigo 101). O PDU de 2006 abriu a possibilidade de implantação do uso residencial no local, o que não se concretizou, uma vez que não houve uma única aprovação na área para este fim.

No intuito de concretizar o Parque Tecnológico e diversificar a matriz econômica do município, fortalecendo o setor de serviços e da indústria da tecnologia, a minuta retomou a lógica do PDU de 1994. Esta proposta foi criticada, principalmente, pelo representante do setor da Indústria (FINDES), o que de certo modo pode ser visto como contraditório, tendo em vista a categoria representada. Com o consentimento dos conselheiros, a SEDEC organizou reunião específica para debater o assunto, contando com a presença do diretor da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) e de vários empresários ligados ao setor de tecnologia, tendo sido apresentado o projeto em estudo para o Parque Tecnológico, seus atrativos e experiências em outras regiões do país, além de prestados os esclarecimentos necessários para conhecimento do tema.

A proposta do município de destinar a ZPT exclusivamente para o uso não residencial, voltado para implantação de atividade ligadas à indústria da tecnologia, foi posta em votação após amplo debate, com posicionamentos contrários dos representantes do mercado imobiliário e da construção civil (SINDUSCON/ADEMI), comércio (Fecomércio) e indústria (FINDES), que pretendiam protelar a discussão. A proposta foi mantida por maioria dos votos, sendo, por fim, apoiada inclusive por representantes que apresentaram manifestações contrárias.

Vale ressaltar que o debate em torno da regulamentação da ZPT não foi encerrado no âmbito do CMPDU, pois na Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade o tema foi novamente debatido, tendo sido protocolada emenda à minuta aprovada pelo CMPDU, por empresários ligados à indústria de tecnologia, startup, e incubadoras, no sentido de possibilitar o uso misto em uma das quadras da área delimitada como ZPT, e ainda com proposição de índices específicos e aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir com previsão de desconto por atendimento a parâmetros que promovessem a sustentabilidade edilícia, o incentivo à mobilidade sustentável, melhorias na ambiência urbana, dentre outros. A emenda foi rejeitada no Encontro da Cidade, mas, conforme demonstrado, o assunto foi novamente pautado nas discussões do PD na Câmara Municipal, que por fim aprovou a proposta contida na emenda modificativa nº 343/2017, encaminhada pelas Associações de Moradores da Grande Goiabeiras. Essa alteração foi vetada pelo Executivo Municipal e a Câmara Municipal derrubou o veto, no entanto, através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) movida pelo município e acolhida pelo Poder Judiciário, não foi validada a alteração aprovada pela Câmara. Assim, a região ficou em hiato normativo, pois encontra-se sem regramento na legislação.

Nota-se que a dinâmica pactuada na primeira reunião do CMPDU possibilitou que os representantes dos diferentes segmentos e setores da sociedade civil encaminhassem à Secretaria Executiva do CMPDU suas contribuições, observações ou questionamentos. Apesar do encaminhamento prévio dos destaques, no decorrer das discussões era comum o surgimento de outras questões, como também dúvidas sobre o tema ou complementações ao destaque apresentado por outros conselheiros. Essa dinâmica demandou aos técnicos do município, principalmente da SEDEC, a reelaboração e adequação de determinados conteúdos da minuta, os quais, em seguida, eram levados à apreciação e votação. Diante do papel de conduzir as discussões, mediar conflitos, esclarecer dúvidas e apresentar todo conteúdo da minuta, a SEDEC apresentou 58 contribuições que foram aprovadas pela plenária do CMPDU, conforme demonstrado na tabulação dos dados (Figura 53).

Em relação aos demais representantes do poder público, nota-se que o representante do ISJN apresentou 21 contribuições que foram aprovadas pela plenária, sendo grande parte relacionada às diretrizes da Política Urbana e das políticas setoriais, além de outras relativas ao uso e ocupação solo que se relacionam com a política de preservação do patrimônio e da paisagem, no geral complementações ao texto da minuta sem apresentar alterações

estruturantes. Quanto à SEMMAM a maior parte de seus destaques aprovados envolviam ajustes em dispositivos de caráter ambiental.

A participação dos representantes dos setores do mercado imobiliário e da construção civil (SINDUSCON/ADEMI), comércio (Fecomércio) e Indústria (FINDES) contabiliza um total de 53 contribuições, sendo o representante do Fecomércio o mais atuante. Os temas mais frequentes levantados por estes representantes, e aprovados pelo CMPDU, tratavam do uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, mobilidade urbana, e instrumentos de gestão democrática. Das alterações propostas por esses segmentos, a mais significativa foi a solicitação de supressão da fórmula de cálculo da OODC e a dos conceitos de CA básico e máximo, eliminando, assim, o avanço da legislação no sentido de facilitar a regulamentação do instrumento, uma vez que as questões afetas ao ordenamento (CA) já estariam definidas no Plano Diretor.

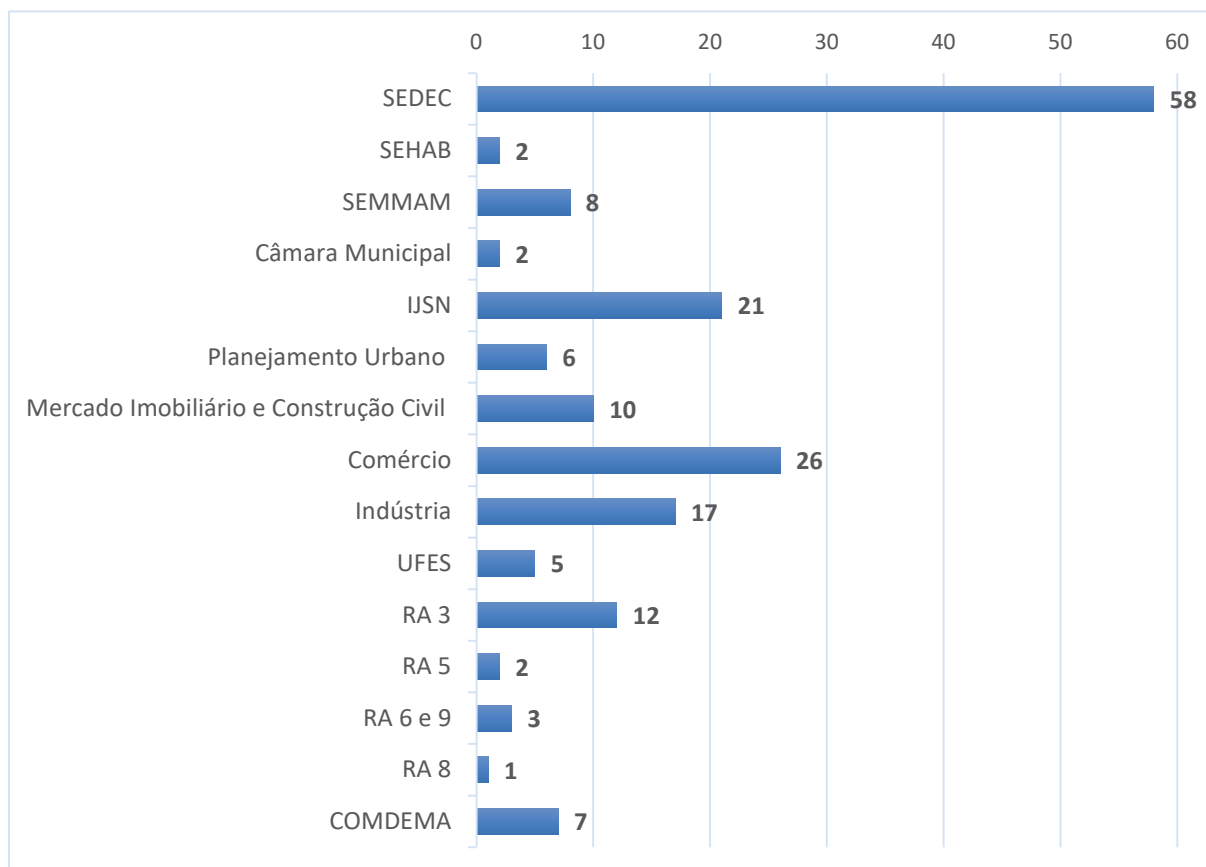
Diversos apontamentos dos segmentos empresariais suscitaram debates intensos e a necessidade de mediação por parte dos representantes do poder público no sentido de manter o conteúdo proposto na minuta. Conforme apresentado anteriormente, em algumas votações foi notório o valor da presença dos representantes do poder público e dos moradores nas reuniões, que se uniram para votar contra os destaques que claramente contrariavam dispositivos inseridos na minuta, relativos a questões amplamente pactuadas com a sociedade nos eventos públicos.

Para demonstrar a agenda de interesses desses segmentos, vale destacar algumas manifestações não aprovadas pela plenária. Uma dessas referia-se à ampliação do Gabarito de Altura do bairro Jardim Camburi, contrariando a manifestação dos moradores que desejavam edificações compatíveis com os padrões do sistema viário. Outra proposta rejeitada foi a ampliação do coeficiente da Zona Arterial, contrariando o que havia sido pactuado nos eventos públicos quanto à manutenção dos índices para manter o controle do adensamento previsto no PDU de 2006, compatível com os estudos de capacidade de infraestrutura do município. Também foi recusada a supressão do artigo que dispunha sobre a obrigatoriedade de promover debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, contrariando o disposto no Estatuto da Cidade.

Os representantes das entidades de planejamento urbano (IAB/CAU) apresentaram seis propostas de alteração à minuta aprovadas pela plenária sobre os temas de Uso e Ocupação do Solo, Regularização Fundiária, instrumentos de Gestão Democrática e Diretrizes. Tais contribuições tinham o sentido de complementar o texto da lei ou de proposição de pequenos ajustes e correções de redação dos artigos. Apesar de sutis, a leitura das atas permitiu apreender que a contribuição desse segmento foi além do apontamento de destaques, pois os conselheiros estiveram presentes em todas as reuniões, muitas vezes sendo computada a presença de 4 ou pelo menos 3 representantes, o que possibilitou

acompanhar e participar das discussões apresentando argumentos e contrapontos importantes para o debate.

Figura 53: Contribuições aprovadas por órgão, entidade, associação, sindicato e RAs no CMPDU



Fonte: Elaboração própria (2022), com base nas atas das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

Em relação aos representantes da sociedade civil (moradores) a tabulação dos dados apontou que os representantes das RAs 1, 2, 4 e 7 não apresentaram destaques (Figura 53). O gráfico da Figura 49 demonstra que a presença dos representantes dessas regionais foi pouco significativa. Conforme discutido anteriormente, tais Regiões Administrativas, com exceção da RA 1, compreendem a porção informal da cidade, onde predomina população de baixa renda, cuja dificuldade em participar e formular contribuições ao debate por seus representantes relaciona-se em parte à falta de capacitação, resultando na dificuldade em compreender os conteúdos técnicos do projeto de lei, conforme apontado em diferentes manifestações nos eventos públicos da Etapa 3 - Processo participativo e leituras técnicas; bem como à recente inserção desses segmentos nos processos decisórios de implantação do Plano Diretor junto ao CMPDU.

Por outro lado, os representantes das RAs 3, 5, 6 e 9, e 8 – que nos debates públicos promovidos na Etapa 3 apresentaram manifestações mais consistentes (tais como apresentação de conteúdos relativos à legislação e indicação de intenções claras quanto aos

dispositivos da lei para os seus bairros) – tiveram participação significativa em termos de presença e contribuições condizentes com as manifestações nos eventos públicos. A conselheira representante da RA 3 foi quem apresentou maior número de contribuições que foram aprovadas (8), tendo sido registrado um destaque não aprovado, relativo ao tema mais recorrente de Política de Preservação do Patrimônio.

Os representantes das RAs 5, 6 e 9, e 8, apesar de totalizarem seis destaques aprovados, se inseriram nas discussões ocorridas no âmbito do CMPDU, com apresentação de argumentos e contrapontos, e posicionaram-se de maneira bem ativa a partir do olhar do morador, o que foi bastante valioso para o processo. Apesar de se alinharem, na maior parte do tempo, com o município, contrapondo-se às demandas dos representantes do setor do mercado imobiliário, em alguns momentos estes representantes – em contraste com os interesses da coletividade – apresentavam contribuições que tendiam a particularizar a aplicação da lei em atendimento ao desejo de um pequeno grupo de moradores, temas que foram levados a plenária e não obtiveram êxito.⁴⁰

Vale ainda ressaltar a participação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) nesta Etapa 5 de discussão no CMPDU. Considerando que o Plano Diretor contempla dispositivos relacionados a Zoneamento de Proteção Ambiental nos anexos de macrozoneamento e zoneamento, bem como no texto da lei, este conteúdo foi destacado e encaminhado para manifestação do órgão colegiado.⁴¹ Após debate no COMDEMA, foram encaminhadas 10 contribuições relativas ao conteúdo ambiental para aprovação final do CMPDU. Tais contribuições foram votadas em bloco na última reunião da minuta realizada pelo CMPDU, tendo sido aprovadas 8 das 10 propostas.

Dentre as contribuições apresentadas pelo COMDEMA, destaca-se a proposta de supressão das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA 2) previstas pela minuta no interior da Zona Industrial abrangida pela empresa Vale S.A. A proposta do referido zoneamento ambiental foi elaborada pelos técnicos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente em conjunto com a consultoria e técnicos da SEDEC, e compôs a minuta de Projeto de Lei apresentada na 2ª Rodada de Assembleias Territoriais, consolidada com base nos diagnósticos temático e socioeconômico e no resultado da etapa de leitura técnica e comunitária.

⁴⁰ De forma geral, esses destaques almejavam: controle na implantação das atividades comerciais e de serviço nos bairros, com critérios ainda mais restritivos dos que os propostos na minuta do projeto de lei; controle de implantação de atividades comerciais e de serviço com redução de porte em vias arteriais, contradizendo o objetivo da legislação de adensar e promover a diversidade de usos nestas vias em função da facilidade de acesso e melhor integração com as demais regiões da cidade; controle da possibilidade de remembramento de lotes, com limite de lote máximo, visando a preservar as bordas dos bairros lindeiros às vias arteriais.

⁴¹ Ressalta-se que, apesar de o COMDEMA ser um conselho deliberativo de acordo com a Lei Municipal nº 6.705/2066, a competência de analisar, propor alterações e aprovar a Lei do Plano Diretor é do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU). Dessa forma, as deliberações do COMDEMA relativas ao conteúdo ambiental da minuta do Projeto de Lei foram submetidas à análise e aprovação do CMPDU, que poderia recusar determinado conteúdo. Ressalta-se ainda que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente tinha representante no CMPDU e seus técnicos participaram da elaboração da minuta, de forma que as questões ambientais foram amplamente consideradas ao longo do processo de elaboração da legislação.

Durante discussão do conteúdo ambiental da minuta no COMDEMA, conforme relatado em ata, foi acatada pela maioria dos conselheiros do COMDEMA a proposta do representante do FINDES (daquele conselho), que solicitou a supressão do zoneamento ambiental, mesmo após defesa técnica de servidor da SEMMAM, responsável pela relatoria do processo encaminhado ao COMDEMA. Durante as discussões no CMPDU, diversos conselheiros questionaram a decisão do COMDEMA e, após amplo debate, os conselheiros do CMPDU mantiveram a proposta da minuta original e o zoneamento ambiental no interior da Zona Industrial (Vale S.A.).

Na Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade, novamente o tema foi posto em debate e, após discussão, a emenda foi rejeitada. O assunto foi retomado nas discussões do Projeto de Lei na Câmara Municipal, que por fim aprovou a proposta contida na emenda modificativa nº 334/2017, do FINDES, retirando a delimitação das Zonas de Proteção Ambiental – ZPA 2 do interior da Zona Industria (Vale S. A.).

Ao todo, foram 180 propostas de alteração aprovadas pelo CMPDU e 17 destaques não aprovados. A maior parte das alterações foram oriundas de propostas elaboradas pela SEDEC, que, em função do papel desempenhado pela Secretaria na condução das discussões, era responsável pelo reestudo, reelaboração e adequação de determinados assuntos, sendo a maior parte destas alterações relativas a conteúdos técnicos relacionados às questões de Uso e Ocupação do Solo (UOS) e mobilidade, tais como ajustes e redefinições nos zoneamentos, na proposta de gabarito e altura, nos índices de controle urbanístico prevendo casos excepcionais, nos critérios de aplicação das faixas de recuo, dentre outros.

Os dados demonstram participação contínua e sistemática dos representantes da sociedade civil (entidades), principalmente os membros atuantes no mercado imobiliário, os quais, em função de sua trajetória junto ao CMPDU e de seus interesses, demonstravam conhecimento do conteúdo da norma, bem como atentavam para os aspectos da legislação, cuja alteração privilegiaria a atuação do setor, proporcionando melhor aproveitamento do uso do solo, melhores benefícios na promoção de infraestrutura urbana, com o mínimo de ônus ao empreendedor, sendo a maior vitória do segmento o completo esvaziamento da legislação em termos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Vale ressaltar que, quanto aos demais instrumentos do Estatuto da Cidade, a postura foi, em grande parte, de indiferença, uma vez que persistiu a necessidade de regulamentação posterior desses instrumentos, e tais representantes demonstravam tranquilidade de se manterem participantes do CMPU no momento de discussão dessas normas.

Aos representantes dos moradores coube o papel de defender a minuta em relação aos ganhos alcançados para a sua territorialidade. Foi observado ao longo das discussões que os representantes das Regiões administrativas 5, 6 e 9, e 8, por diversas vezes, se posicionaram em defesa de temas relacionados aos seus bairros, sendo seus principais focos o controle de gabarito e altura das edificações, manutenção dos parâmetros urbanísticos e padrão de distribuição das atividades comerciais, dispositivos da norma orientadores das formas de uso

e ocupação do solo, altamente impactantes sobre a qualidade de vida ambiental e urbana dos bairros. Apesar dessa atuação mais territorializada e restrita aos seus interesses diretos, esses representantes, em determinadas ocasiões, se posicionaram junto ao município em defesa de temas importantes, votando a favor da minuta elaborada pelo poder público com base nas etapas precedentes de leitura técnica, diagnóstico e participação.

Como demonstrado, nem todos os representantes dos moradores conseguiram se inserir na dinâmica participativa, de modo que a revisão do Plano Diretor no CMPDU não foi capaz de assegurar a participação dos grupos sociais que vivem à margem do planejamento urbano, ficando clara a falta de capacitação política desses grupos sociais que não conseguiram se apropriar das discussões, enfraquecendo os debates em torno dos dispositivos legais que buscam garantir o desenvolvimento de cidades mais justas, equânimes, sustentáveis e democráticas. Por fim, é importante salientar a similaridade na atuação desses atores sociais representantes dos moradores entre a etapa de discussões nos eventos públicos e no âmbito do CMPDU, identificando-se que as RAs mais atuantes na Etapa 3 do processo se destacaram no processo decisório no âmbito do Conselho.

4.2 Impressões sobre a participação no âmbito do CMPDU

A análise das discussões ocorridas no CMPDU objetivou compreender como se deu o debate nessa instância participativa de ‘partilha de poder’ (AVRITZER, 2008), a partir da compreensão dos temas debatidos e da atuação dos diferentes atores sociais integrantes do CMPDU.

É sabido que, dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, os ‘órgãos colegiados’ foram os mais incorporados pelos planos diretores Brasil afora (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011). No caso de Vitória, o PDU de 2006 deu nova roupagem ao Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPDU) ao lhe prover de atribuições mais amplas e multisetoriais, abrindo espaço para que nesta instância participativa as discussões sobre a Política Urbana fossem mais abrangentes, cobrindo a totalidade do conteúdo do Plano Diretor.

Essa análise confirma a hipótese de que a dinâmica participativa mais intensa em torno da revisão do Plano Diretor se deu precisamente no CMPDU, sem prejuízo do reconhecimento de que, com efeito, foram registradas outras tantas esferas de participação (encontros, plenárias, consultas, site colaborativo etc.). Tal intensidade foi possível em razão do próprio desenho institucional do CMPDU, integrado por todos os atores envolvidos (poder público e diferentes segmentos da sociedade civil), cuja dinâmica permitiu tratar mais exaustivamente dos temas controversos da normativa urbanística. Ademais, o CMPDU filtrou demandas de toda ordem e foi responsável por sistematizar a minuta do Projeto de Lei. Por isso mesmo, é compreensível que tenha se constituído em uma arena plural e que nele tenham se manifestado posições e interesses conflitantes.

Além disso, não se pode ignorar que a participação no CMPDU transcorreu sob o marco da representação. Portanto, não faz sentido falar em “democracia direta” ou expressões similares, pois seus integrantes exerciam um mandato de representação, isto é, tinham uma delegação para defender interesses bastante específicos de seus representados.

Essa reflexão sobre a participação da sociedade civil e do poder público no processo de revisão do PDU de 2006 reitera a abordagem das três dimensões propostas no enfoque teórico-metodológico de AVRITZER (2008): (1) como as discussões no âmbito do CMPDU contribuíram efetivamente para as definições do Plano Diretor, ou seja, o alcance decisório desta instância e quais foram os impactos da tradição e da capacidade organizativa das associações, entidades ou grupos representados; (2) como a participação no âmbito do CMPDU foi absorvida pelo governo local, isto é, em que medida o Executivo assimilou recomendações e diretrizes definidas fora de seu controle direto ; (3) qual foi o peso do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) nas definições institucionais do planejamento municipal, em especial nos processos de tomada de decisão de formulação do Plano Diretor no âmbito do CMPDU.

Como demonstrado ao longo da pesquisa a minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor de Vitória foi encaminhada ao CMPDU incompleta em relação à aplicabilidade dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade, uma vez que, a maior parte dos instrumentos careciam de regulamentações e não eram autoaplicáveis.

Por outro lado, a minuta apresenta avanços importantes em dispositivos de ordenamento territorial, em especial: parâmetros específicos para as Zonas Especiais de Interesse Social, compatíveis com a realidade construtiva local; atualizações no enquadramento dos empreendimentos objeto de Estudo de Impacto de Vizinhança; definição de controle de Gabarito e Altura para disciplinar a ocupação no entorno dos afloramentos rochosos, elementos de interesse de preservação quanto a paisagem urbana; incorporação do Plano de Preservação da Paisagem do Centro com o intuito de preservar as visuais notáveis do patrimônio edificado e natural da área central; controle de Gabarito e Altura no interior dos bairro; previsão de faixas de recuo e novos alinhamentos, possibilitando melhor integração entre os bairros; inclusão de recuo viário para implantação do BRT e inclusão de diversos projetos viários previstos para vias estruturantes da cidade; compatibilização da composição do CMPU (CMPDU) à nova divisão administrativa do município implementada na Lei Municipal nº 8.611/2013, dentre outros, conforme sistematizado no 0 - Subtítulo 3.3.

Durante a discussão da minuta de projeto de lei no CMPDU houve convergência dos conselheiros quanto à manutenção da maior parte do conteúdo proposto pelo Executivo Municipal, e desse modo o Conselho ratificou boa parte do projeto de lei construído após as etapas de diagnósticos temático e socioeconômico e de leitura técnica e comunitária, as quais exerceram certo grau de influência e contribuíram na sua formulação da lei do Plano Diretor. Vale lembrar seu papel de Núcleo Gestor acompanhando todo processo. Este fato corrobora a conclusão de que o PDU de 2018 apresenta poucas modificações e avanços

substanciais em relação ao PDU de 2006, principalmente quanto aos dispositivos de aplicação dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade.

Portanto, ressalte-se que, a despeito da relevância da dinâmica participativa, o Executivo Municipal exerceu grande controle sobre a normativa, tanto porque sua equipe técnica foi responsável pela sistematização e formulação da minuta do Projeto de Lei quanto porque, em situações de impasse, o governo municipal fez escolhas políticas fundamentais, como no caso emblemático da frágil regulamentação da OODC. Em síntese, a alma do Plano Diretor jamais escapou do controle do Executivo. Toda essa engrenagem permite reiterar o caráter de ‘ratificação pública’ do Plano Diretor.

O CMPDU exerceu seu papel de ‘partilha de poder’ no sentido de conformar um espaço de representação e incorporar diferentes interesses do poder público e da sociedade civil, ao apresentar várias contribuições que culminaram na aprovação de 180 alterações ao texto e anexos da minuta de projeto de lei, assimilando dispositivos importantes para o ordenamento territorial do município. Foi possível observar que durante os debates e votações havia interesses diversos em jogo, e em determinados momentos foi possível estabelecer um consenso entre os representantes, ao passo que em outros momentos, diante da impossibilidade de consenso, prevaleceu a decisão da maioria.

Apesar do CMPDU conformar uma instância de ‘partilha de poder’, a análise permite inferir que o Conselho desempenhou um papel híbrido, assumindo também características do desenho institucional de ‘ratificação’, tendo em vista o controle do Executivo municipal sobre a minuta de Projeto de Lei e a aprovação pelo CMPDU da maior parte do conteúdo da minuta elaborada e apresentada pelo poder público, sem alterações substantivas.

Conforme demonstrado, a maior parte das alterações foram objeto de consenso entre os representantes da sociedade civil (entidades e moradores) e do poder público. Dissensos foram resolvidos através do voto e da formação de maiorias circunstanciais.

Muitas demandas de reformulação de artigos e elaboração de regramentos necessários foram apontadas para aprimorar a aplicação dos parâmetros urbanísticos e outros dispositivos da lei. Tais alterações estavam relacionadas na maioria das vezes às formas de uso e ocupação do solo (aplicação dos índices de controle urbanísticos); ao ordenamento territorial (zoneamento de altura e uso do solo); à aplicação do EIV (adequações no enquadramento dos empreendimentos, medidas mitigadoras e compensatórias); à mobilidade urbana (faixas de recuo, projetos viários), dentre outros. Essas demandas foram atendidas pelos técnicos da SEDEC e votadas em plenária, no geral tais mudanças não contrariaram a proposta original, caracterizando-se como complementações ou aperfeiçoamentos do Projeto de Lei.

Conforme demonstrado, a atuação da sociedade civil e de suas entidades – principalmente dos atores sociais ligados ao setores do mercado imobiliário, da construção civil e do empresariado do comércio e da indústria – suscitou amplas discussões sobre importantes aspectos da minuta, com destaque para: solicitação de alteração nos padrões construtivos e

ampliação dos índices (potencial construtivo, gabarito e altura das edificações, taxa de ocupação); modificação das exigências de vagas, tornando os índices mais flexíveis; manifestações contrárias e preocupações quanto aos recuos viários e projetos previstos no projeto de lei; ocupação da ZPT; composição do CMPDU; oposição à aplicação da OODC.

O tema que mais impactou e mobilizou os representantes dos segmentos empresariais foi a completa desestruturação do pequeno passo dado pelo município no sentido de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conforme relatado anteriormente. Merece registro o esclarecimento de que os representantes das entidades atuantes no mercado imobiliário e construção civil de Vitória, antes mesmo de se iniciarem as discussões da minuta no CMPDU, apresentaram ao Executivo Municipal manifestações contrárias quanto à aplicação do instrumento, culminando na decisão do prefeito municipal de acatar essa demanda e, assim, retirar a maior parte da regulamentação do instrumento da minuta de Projeto de Lei. A Trajetória desses atores – somada ao conhecimento sobre a normativa urbanística e à capacidade de articulação política – lhes permitiu se antecipar e enfraquecer o debate do tema, que poderia ganhar força no CMPDU. Na votação para retirada do pequeno conteúdo restante que resultou em empate, o impasse foi decidido em favor dos interesses do mercado imobiliário pelo voto de qualidade da representante do Executivo.

Em relação a outros temas, para os quais houve tentativas de alteração por parte deste segmento, a manutenção do texto original da minuta de Projeto de Lei foi assegurada nas votações através de uma aliança entre representantes da sociedade civil (moradores) com os representantes do poder público. Sobre essas questões, merecem destaque: a manutenção da ZPT com destinação exclusiva para implantação de atividades de serviço e industrial de cunho tecnológico; a manutenção do zoneamento ambiental no interior da Zona Industrial (Vale S. A.); a manutenção do gabarito de altura do entorno do Morros do Itapenambi e da Gamela e no interior dos bairros Jardim Camburi e Bento Ferreira.

É importante salientar que a trajetória dos conselheiros representantes da sociedade civil (entidades) junto ao órgão colegiado por mais de 30 anos gestou posturas, por vezes, protelatórias das discussões. Essa atitude foi identificada nos debates sobre a ZPT, identificada claramente como uma forma de ‘ganhar tempo’ para defender seus interesses. Em diferentes momentos esses representantes, insistentemente, solicitavam novas discussões sobre o tema, apesar de já ter havido amplo debate com empresários do setor de tecnologia.

Outro momento em que ficou clara a intenção de protelar os encaminhamentos foi o pedido de vistas ao processo feito pelo representante do setor da Indústria (FINDES), na tentativa de desgastar o município na condução das discussões. Nesse episódio ficou evidenciado, a partir da leitura da ata (Reunião 904^a), o domínio do conselheiro quanto às regras do regimento do CMPDU e o conhecimento dos caminhos legais a seguir na tentativa de adiar a votação do Projeto de Lei, que já estava em discussão há quase um ano. Após debate

acalorado entre o conselheiro e a Presidente do CMPDU, a plenária votou contra o pedido de adiar as discussões da minuta de projeto de lei, sendo dada continuidade no processo de discussão e registrado que o referido conselheiro se retirou da reunião.

Abre-se um parêntese para esclarecer que o conselheiro representante da FINDES era membro da família proprietária de grande parte da área abrangida pela Zona do Parque Tecnológico desde o PDU de 1994, para a qual a minuta de projeto de lei destinava uso exclusivo para atividades voltadas à tecnologia, de modo que a atitude do conselheiro (de protelar o debate e solicitar reiteradamente novas discussões sobre o tema) demonstrou claramente que o conselheiro agia em defesa de interesse particulares, furtando-se do seu papel de representante do setor da Indústria.

Ressalta-se que não se pode generalizar tal postura a todos representantes da sociedade civil (entidades), uma vez que, as contribuições trazidas ao debate pela maior parte deles pactuava com os interesses das entidades representadas, principalmente os representantes do segmento de Planejamento Urbano, ligados ao IAB/ES e ao CAU/ES.

O ativismo dos representantes dos segmentos empresariais em torno dos temas de seu interesse, o domínio técnico da agenda e o conhecimento das regras regimentais fizeram com que estes tivessem um papel destacado no CMPDU.

Os representantes da sociedade civil (moradores), além de se aliarem ao poder público na defesa de pautas importantes, tiveram atuação relevante nas discussões desses temas nos eventos públicos da Etapa 3 - Processo participativo e leituras técnicas. No entanto, nem todas as Regiões Administrativas tiveram garantida a participação, tendo em vista dificuldades em absorver o conteúdo técnico da discussão e de inserir-se no debate. Tiveram grau de participação mais significativo os representantes das RAs 3, 5, 6 e 9, e 8, cuja trajetória nos eventos públicos (vide Capítulo 3) demonstraram maior desenvoltura e conhecimento do conteúdo da legislação. Ou seja, “nos casos em que o desenho institucional ‘de baixo para cima’ [caso do OP] é exitoso, o desenho de partilha [Conselhos] também é” (AVRITZER, 2008, p. 54). Tal afirmação aplica-se ao caso do processo participativo de Vitória, pois é possível observar que as Regiões Administrativas com maior participação nas discussões e eventos públicos abertos a toda população (‘de baixo para cima’) mantiveram esse perfil nas discussões ocorridas no âmbito do CMPDU (‘partilha de poder’).

Vale ressaltar que a participação dos representantes da sociedade civil (moradores), tanto no âmbito do CMPDU quanto nos eventos públicos, concentrou-se nos temas relacionados aos dispositivos vinculados diretamente à qualidade da ambiência urbana de seus bairros e sua regional. De forma geral, as discussões públicas, como um todo, evitaram temas importantes e com maior impacto sobre o planejamento urbano da cidade, tal como a espinhosa aplicação dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade. Da mesma forma que a minuta elaborada pelo Executivo Municipal pouco inovou nesse sentido, a participação social acompanhou as escolhas do Poder Público, dando ênfase aos temas de

uso e ocupação do solo, mobilidade e paisagem. Esse padrão comportamental contribuiu em grande parte para a manutenção dos privilégios alcançados por algumas Regiões Administrativas na formulação dos Planos Diretores Municipais de 1984, 1994 e 2006, demonstrando mais uma vez a forte influência do governo local na condução do processo decisório.

Durante toda discussão no âmbito do CMPDU, o grande diferencial dos segmentos representados relacionava-se à trajetória desses atores. Os representantes da sociedade civil (entidades) estavam mais familiarizados com os processos decisórios relativos à implantação e aplicação dos dispositivos do Plano Diretor. O percurso desses conselheiros no Conselho permitiu-lhes participar com maior desenvoltura nos debates, sendo notório o conhecimento prévio quanto aos principais temas em discussão, assim como foi clara a tendência de interferência nos assuntos relativos à atuação do mercado imobiliário na cidade, tanto que poucas foram suas interferências em temas não relacionadas ao ordenamento territorial. O ativismo destes conselheiros, o domínio técnico da agenda e o conhecimento das regras regimentais fizeram com que estes tivessem um papel destacado no CMPDU.

Por outro lado, os representantes da sociedade civil (moradores) foram inseridos de forma mais contundente nos debates sobre o planejamento urbano de Vitória com a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana e de novas estruturas participativas e democráticas no PDU de 2006, tais como a ampliação da representação destes atores sociais no CMPDU, promoção de Assembleias Territoriais, obrigatoriedade de audiências públicas para aprovação de EIV. Apesar da recente trajetória, foi possível observar a significativa participação de determinados representantes (RAs 3, 5, 6 e 9, e 8) nas discussões da minuta do Projeto de Lei. No entanto, as inovações na gestão democrática promovidas pelo PDU de 2006 não foram capazes de assegurar a plena inserção de todos os representantes da sociedade civil (moradores) nesse processo decisório.

Muitas das demandas da sociedade civil (moradores) – principalmente dos bairros Bento Ferreira, Praia do Canto, Barro Vermelho, Enseada do Suá, Mata da Praia e Jardim Camburi, (RAs 3, 5, 6 e 9, e 8), regiões de interesse de expansão do mercado imobiliário na produção de empreendimentos –, a rigor, já eram conhecidas do poder público. Ao longo dos anos, em função da intensa produção imobiliária nessas regionais, as demandas sociais eram expressas nas audiências públicas promovidas para aprovação de EIV diretamente pelos moradores, como também no CMPDU pelos representantes das Regiões Administrativas que abrangiam estes bairros. Essa configuração contribuiu para a maior desenvoltura desses atores no processo.

Conforme apontado por Avritzer (2008) a participação social nas instituições participativas é variável e depende da organização prévia e da forma como se estrutura nas diferentes regiões, característica esta claramente observada neste estudo de caso.

A avaliação da dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória demonstra com clareza que a trajetória dos diferentes segmentos da sociedade civil interferiu na participação de seus representantes nas discussões de elaboração do Plano Diretor. Portanto, nota-se que a institucionalização e a ampliação da participação nos processos decisórios revelaram-se insuficientes para inserir a parcela da sociedade que historicamente esteve à margem das principais decisões sobre a Política Urbana municipal, cuja inserção recente no CMPDU não possibilitou o envolvimento e a capacitação necessária desses atores sociais.

Assim, não se alcançou plenamente o ideário do Estatuto da Cidade que tem a participação popular como condição para romper com o padrão clientelista e excludente das políticas urbanas, invertendo as prioridades ao inserir as classes populares na gestão, por meio da promoção de diferentes formatos de instâncias participativas. Essa dialética de continuidades e mudanças nas definições sobre a Política Urbana é complexa e não tem um curso linear, e transformações inclusivas possibilitariam enfrentar em melhores condições o cenário de desigualdade socioespacial ocasionado pela apropriação privada do processo de urbanização do território e pela especulação imobiliária (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011). No caso de Vitória, a tentativa de formatação de um processo participativo deliberativo foi claramente parcial e limitado.

A propósito, é oportuno lembrar que a agenda da reforma urbana se consolidou em torno de três grandes alicerces (ROLNIK, 2009): além da função social da cidade e do acesso à terra urbanizada, seu terceiro pilar é a exigência de democratização da gestão urbana, o que impõe a necessidade de formatos democráticos de formulação e implantação de políticas públicas.

A análise dos dados coletados nesta pesquisa permite apreender que, em termos protocolares, não há dúvidas que o governo local absorveu a participação da população no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória. Para tanto, merecem registro as etapas de formulação do projeto de lei (Quadro 2 – Subtítulo 3.1), que incluíram vários procedimentos: análise da legislação existente; diagnósticos e leituras técnicas e participativas; discussões no CMPDU; e conclusão do processo com a apresentação e votação da minuta de projeto de lei, aprovada no CMPDU, na Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade. Todos esses procedimentos demonstram que o governo local respeitou a normativa legal (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) na estruturação do processo de revisão, em especial quanto aos dispositivos do PDU de 2006, que definiram as ferramentas para a promoção do processo participativo com a instituição do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana.

Como demonstrado nos Capítulos 3 e 4, a norma delineou a estrutura participativa, bem como possibilitou a prática formal da gestão democrática no município a partir da adoção combinada de diferentes desenhos institucionais de participação, especialmente de ‘partilha de poder’ (caso emblemático do CMPDU) e de ‘ratificação pública’, na medida em que coube

efetivamente ao poder público formatar uma proposta depois submetida e sancionada pela representação societária (AVRITZER, 2008).

A formatação desse processo participativo só foi possível a partir das mudanças no caráter da participação popular que se processaram no país, gestada desde os anos 1960 sob a visão de emancipação das camadas populares a partir dos movimentos sociais. Esse percurso foi intensificado nas décadas de 1970-1980 com o processo de democratização institucional do país, culminando na difusão de práticas experimentais, inovações e demandas de participação cidadã, as quais foram consagradas como direito universal na Constituição Federal de 1988, que inseriu novas formas de participação através de sua institucionalização, principalmente em espaços de representação, cuja pluralização aparece “como terreno de possibilidade para a representação das sociedades contemporâneas que não usurpam o governo representativo nem conflitam de modo irreconciliável com ele” (LAVALLE, VERA, 2011). Através do processo de pluralização da participação foi possível inserir na dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória diferentes formatos de instâncias participativas reconhecidas e legitimadas pelas legislações federal e municipal.

Os resultados da análise demonstraram também que a absorção da participação, até certo ponto, não foi mera formalidade, sendo observadas interferências reais da sociedade civil (entidade e moradores) na formulação da legislação, em diferentes graus, tendo em vista a trajetória de cada segmento, de forma que os que detinham maior conhecimento dos temas relacionados ao Plano Diretor ou capacidade organizativa junto à comunidade na construção de propostas se inseriram nos debates de forma mais ativa e propositiva. E como já foi observado, permaneceu baixa e insuficiente a participação dos segmentos marginalizados.

Não há como negar que a efetividade dos processos participativos vai além do desenho institucional adotado, uma vez que, mesmo no âmbito de instâncias onde é possibilitada a ‘partilha de poder’ entre sociedade civil e poder público, pode-se observar grande dependência de outras duas variáveis: a trajetória e a capacidade organizativa da sociedade civil (entidades e moradores) e a vontade do governo local em implantar/incorporar a participação (AVRITZER, 2008).

Tanto nos eventos públicos quanto no âmbito do CMPDU, diferentes segmentos da sociedade civil se fizeram presentes e apresentaram contribuições e manifestações, as quais, no decurso das discussões, foram inseridas no Projeto de Lei. Assim, também corroboraram para legitimar institucional e politicamente o processo e ratificar importantes propostas apresentadas pelo Executivo Municipal. Nessas condições, a produção da normativa urbanística foi inovadora, ainda que limitada.

Reitere-se que o governo local exerceu suas competências definidas na Constituição Federal de 1988, de “legislar sobre assuntos de interesse local; (...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, artigo 30). Além disso, assumiu a responsabilidade de elaborar as peças técnicas que compõem o Plano Diretor, incluindo o

auxílio de consultoria especializada, para debater com a sociedade tanto as diretrizes para formulação do projeto de lei como seus dispositivos, conduzindo todo o processo desde os aspectos conceituais, normativos e de redação da lei, à organização das etapas relativas a inserção da participação social. Ademais, a Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) exerceu a presidência do CMPDU, responsável por “conduzir os debates e resolver as questões de ordem” (VITÓRIA, 2007, artigo 8º), o que corrobora a conclusão de que o Executivo sempre manteve o controle político sobre o processo decisório.

A prerrogativa legal permitiu ao governo local controlar os temas que seriam levados ao debate, principalmente nas etapas de eventos públicos, nos quais foi visível a pouca ênfase dada aos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, pouco presentes nas apresentações públicas e nas manifestações. Mesmo diante das tentativas da Consultoria e da equipe técnica da Prefeitura em construir uma proposta para regulamentação dos instrumentos, não houve debate público em torno da proposta relativa à OODC, que foi retirada da minuta por decisão do prefeito municipal.

Por outro lado, os temas cuja pertinência na construção coletiva interessavam ao governo local eram amplamente debatidos. Essa postura possibilitou alguns avanços importantes, mas também representou uma grande perda de oportunidade para a Política Urbana do município, no sentido de superar o pensamento tecnocrático entranhado no planejamento urbano brasileiro. Dessa forma, foi enfraquecida a capacidade da participação gerar os desejados efeitos distributivos preconizados pelo Estatuto da Cidade como um dos principais papéis do Plano Diretor no ordenamento territorial. A participação transcorreu nos termos do marco institucional de instâncias participativas incumbidas de orientar as políticas públicas (LAVALLE, VERA, 2011), como é, nitidamente, o caso do CMPDU.

Dessa forma, a absorção formal da participação pelo governo local foi sem dúvida abrangente, mas com resultados muito tímidos em relação à construção de uma legislação efetiva e capaz de romper com os padrões tecnocráticos instaurados no planejamento urbano e com a prevalência da lógica do capital de ocupação desigual de cidades. Estudos sobre a aplicação do Estatuto da Cidade revelam que os obstáculos à reforma urbana têm sido gigantescos (MARICATO, 2012; ROLNIK, 2009; SANTOS JÚNIOR, MONTANDON, 2011) e que, mesmo quando há adoção formal dos novos instrumentos urbanísticos inovadores da Política Urbana (OODC, IPTU progressivo, PEUC e outros), em boa parte dos casos os resultados ainda são bastante limitados. Não obstante, a construção de processos democráticos e de cidades mais justas, igualitárias e sustentáveis seriam potencializados através dessas ferramentas.

Como demonstrado repetidamente, a criação do Sistema de Municipal de Planejamento e Gestão Urbana no PDU de 2006 incorporou os instrumentos de gestão democrática previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade, através de uma série de estruturas de suporte e promoção da participação da população. Parte dessa estrutura, seja em função da obrigatoriedade prevista nas normas federais e municipais, seja em função das

recomendações do Ministério da Cidade (literatura) e do Conselho Nacional das Cidades (Resoluções), foi incorporada à dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor, fazendo com que o processo atendesse a normativa federal e municipal em termos formais de participação.

Pode-se presumir que, na ausência de regramento tão contundente na legislação local, relativo à formatação de processos participativos de revisão de Plano Diretores, a dinâmica participativa poderia ser outra, com redução considerável dos eventos públicos, podendo inclusive ser esvaziada a participação do próprio órgão colegiado. Dessa forma, a previsão legal da aplicação das ferramentas participativas confere alto grau de abertura à participação, cuja efetividade, porém, depende da (i) trajetória dos atores sociais e do impacto da tradição organizativa das associações, entidades ou grupos representados e (ii) da forma como a participação é absorvida na prática pelo governo local.

O conteúdo do Plano Diretor de Vitória de 2018 (Lei Municipal nº 9.271/2018) considerou o peso do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, legislação local) ao manter os conteúdos de gestão democrática, dos instrumentos do Estatuto da Cidade, das diretrizes gerais e setoriais, e do ordenamento territorial já previstos na legislação de 2006, mesmo que parte dessa normativa tenha ocorrido apenas formalmente.

A promoção de práticas participativas de gestão e planejamento territorial objetivam proporcionar a formulação e articulação de Políticas Urbanas promotoras do desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, direcionado à redução das desigualdades sociais, além de fomentar melhorias significativas nas condições de vida de toda população (SANTOS JÚNIOR, MONTANDON, 2011). Nesse sentido, é preciso avançar ainda mais na gestão democrática do município de Vitória, tanto no sentido de realmente incluir todos os atores da sociedade civil no debate, quanto na formulação de uma legislação que produza efeitos reais sobre o território através da aplicação na prática dos instrumentos de Política Urbana, rompendo assim com o tecnicismo e o uso formal das instâncias participativas.

Das inovações trazidas pelo marco institucional, a pesquisa demonstrou que, em termos de implantação da gestão democrática no planejamento urbano do município, algumas ferramentas detêm importante impacto, tais como o CMPDU e a realização de audiências públicas nos casos de Estudo de Impacto de Vizinhança, que têm sido, ao longo desses anos, importantes foros de decisão junto ao Executivo Municipal, mesmo que mantidas abordagens tecnicistas em função das competências assumidas. É importante salientar que, no âmbito desses foros, é possível ampliar ainda mais a capacidade de interferência da sociedade civil (entidades e moradores), inclusive dos setores historicamente à margem dos debates, se houver, a partir de um processo contínuo de capacitação, a criação de maior familiaridade desses segmentos com os temas e assuntos debatidos, além de fomentar a habilidade em relacionar as demandas do cotidiano (melhorias na infraestrutura, ofertas de equipamentos e espaços públicos de qualidade, melhorias no saneamento) aos instrumentos da Política Urbana, cuja aplicação possibilita a concretização do direito à cidade.

O principal papel da participação, do ponto de vista da teoria democrática participativa, é educativo, resultando em diferentes efeitos positivos de engajamento, autoconfiança, autopercepção e integração, deflagrando “círculos virtuosos em que participação gera mais participação” (LAVALLE, VERA, 2011, p. 107), incrementando o sentimento de pertencimento do cidadão à sua sociedade, muitas vezes ausente nos setores da sociedade historicamente excluídos dos processos decisórios relativos à Política Urbana.

Nunca é demais recordar que:

A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício dos direitos políticos e da cidadania deve ser o objetivo que deve ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Para ser exercido, este direito pressupõe a capacitação política dos diversos grupos sociais (BRASIL, 2002, p. 32).

Mas como se sabe, a distância entre a teoria e prática não é pequena!

A literatura demonstra que avanços normativos significativos, em níveis federal, estadual e municipal, ocorreram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998 no sentido de inserir a participação da população, incluindo os diferentes setores da sociedade civil nas discussões relativas à Política Urbana, sendo competências do Poder Executivo Municipal a gestão das políticas de desenvolvimento urbano e a promoção dessa dinâmica participativa articulando os diferentes formatos de instâncias colocadas ao seu dispor. Na experiência de Vitória houve a construção robusta de um processo participativo, seguindo toda formalidade exigida e/ou recomendada pelas normativas (federal e municipal) e as recomendações do governo federal, através do Ministério da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades.

Vale ressaltar que o fundamento da participação popular construído a partir dos anos 1960 se articulava com a “visão emancipatória das camadas populares (...) participar significava (...) tornar o povo ator da sua própria história (...)”, considerando “uma perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade justa, sem exploração” (LAVALLE, VERA, 2011, p. 116). Na teoria, esse ideário se manteve, ao passo que o Estatuto da Cidade preconiza a participação como forma de construir cidades mais justas, igualitárias e sustentáveis, de promover a educação política e a inserção de toda a sociedade civil nos processos decisórios, principalmente as camadas populares historicamente segregadas e marginalizadas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação se adaptou ao discurso público universalizante, consagrando-se como direito cidadão, contemplando o livre

envolvimento de toda população. Nesse sentido, e com o intuito de inserir a população nos processos decisórios, mesmo que de forma representativa e não direta, a Constituição e a legislação infraconstitucional criaram expedientes institucionais (caso dos conselhos, órgãos colegiados) para garantir e viabilizar o cumprimento deste direito. Assim, a partir da segunda metade da década de 1990 “a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espaços-participativos” (LAVALLE, VERA, 2011, p. 117). O Estatuto da Cidade ampliou este escopo de instâncias participativas, incorporando: conferências sobre assuntos de interesse urbanos; debates, audiências e consultas públicas; e iniciativa popular de projetos de lei (BRASIL, 2001).

O processo de pluralização da participação não foi estanque, sendo possibilitado ao município ampliar a implantação de espaços participativos e, por consequência, as formas de apropriação da população dos processos decisórios relacionados à Política Urbana, o que ocorreu no município de Vitória, que incluiu (na lei do Plano Diretor de 2006) as Assembleias Territoriais de Política Urbana e o Fórum da Cidade.

Estas formas de representação extraparlamentar, criadas a partir da promulgação da Constituição Federal e de outros instrumentos infraconstitucionais como forma de inserir a participação da sociedade na gestão pública, a princípio rivalizavam com a representação eleitoral ao criar novas fontes de legitimidade e formas de inclusão da sociedade a partir de representatividades por meio de entidades, associações, ONGs, sindicatos, órgãos, dentre outros. Mas por vezes foi apontada falta de legitimidade dessas instâncias a partir da ausência de autorização, semelhante ao sufrágio eleitoral (LAVALLE, VERA, 2011). Tal legitimidade foi alcançada a partir da normativa legal e das próprias dinâmicas participativas, fazendo com que tais instâncias de participação fossem gradativamente incorporadas ao sistema de gestão democrática, imputando-lhes objetivos específicos e obrigatoriedades, como também através da regulamentação do seu funcionamento e da forma de escolha e eleição dos representantes, principalmente em nível municipal, como no caso de Vitória, através dos decretos regulamentadores.

Ao incorporar a participação da sociedade aos processos de tomada de decisão, a legislação impôs ao poder público o controle social de suas ações, contudo, apenas o peso da normativa legal não é suficiente para garantir a efetividade na participação, pois todo processo participativo poderia ter sido promovido por mera formalidade. Essa hipótese não invalida a importância de a legislação criar um sistema de gestão democrática e sua implantação nos municípios, mas exige da sociedade maior consciência de seus direitos: primeiro, do seu direito de participar efetivamente; segundo, de interferir no conteúdo que será debatido, ou seja, capacitar-se para articular o atendimento de suas demandas às ferramentas dispostas na legislação urbana para introduzi-las no debate, principalmente, quando o poder público for omissor.

Essa construção pedagógica através da participação da sociedade civil está condicionada a duas variáveis, como vimos ao longo deste trabalho: à trajetória e a capacidade organizativa

da sociedade civil (entidades e moradores) e à vontade do governo local em implantar/incorporar a participação em sua completude, incluindo a capacitação dos atores sociais.

Assim, é necessário reconhecer que qualquer avanço institucional relativo à implantação de instâncias participativas não nasce pronto, sendo preciso definir rotinas, regimentos, aplicabilidade (obrigatoriedade de realização), atribuições, mantendo-os ativos no âmbito da gestão democrática da Política Urbana municipal, gerando um processo de inserção dos representantes da sociedade civil (entidades e moradores) na sociedade política, através de capacitação e maior envolvimento dos representantes das diversas áreas e territorialidades: “fato é que as instâncias participativas não operam como ‘jogo de uma rodada só’ e permitem aprendizagem e definição de estratégias” (LAVALLE, 2011, p. 16). Trata-se, portanto, de um processo em que se aprende participando, e no qual se reinventam as fórmulas participativas.

A rigor, a participação social no município de Vitória não é recente, tendo em vista que a formação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) se deu ainda na década de 1980 (PDU de 1984), antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurando aos representantes da sociedade civil (entidades) tempo e a maturação necessária para atuar no processo decisório de revisão do Plano Diretor de Vitória em defesa dos interesses que lhes convinham. Não obstante, a inserção contundente nessa dinâmica da outra parcela da sociedade civil (moradores) é recente (PDU de 2006), após a publicação do Estatuto da Cidade, o que permitiu a apenas poucos grupos representados maior capacidade organizativa e apropriação do tema, de forma que pudessem pautar e defender a manutenção ou melhoria da qualidade ambiental urbana de seus bairros e regiões ou de seus interesses econômicos, mantendo-se à margem desse processo os já marginalizados.

Avalia-se que, a discussão no âmbito do CMPDU, apesar da abertura à ‘partilha de poder’, não foi capaz de promover essa inserção plena, principalmente pela ausência de capacitação desses atores e mesmo de sua frágil capacidade de auto-organização. Os incentivos participativos não foram suficientes ao longo do processo de revisão do Plano Diretor Urbano, apesar de a legislação contar com dispositivos e espaços capazes de romper com essa realidade.

Entra em jogo, então, a atuação do poder público, que, como maestro dos processos decisórios, demonstrou grande capacidade técnica na proposição de uma legislação de Plano Diretor que produziu, ao final, poucos, mas importantes avanços para o planejamento urbano de Vitória, além de demonstrar capacidade de mediar os conflitos, criar consensos e assegurar a manutenção de pautas importantes defendidas pelo Executivo Municipal no decorrer das discussões no âmbito do CMPDU. No entanto, o poder público se furtou de introduzir temas importantes no debate, como a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e sua aplicação efetiva, bem como promover a capacitação necessária de toda a sociedade civil (moradores) garantindo-lhes o efetivo direito a participar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da sociedade na gestão urbana compreende, ainda, um processo embrionário. Passados 22 anos da publicação do Estatuto da Cidade – que trouxe para o campo da Política Urbana inúmeras inovações, instrumentos e ferramentas, como meios para alcançar o objetivo de construir cidades mais justas, equânimes, sustentáveis e democráticas, a partir dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade –, a literatura e a observação empírica demonstram que ainda estamos no início do caminho, sendo muitos os desafios.

As cidades brasileiras não se formaram, cresceram e se expandiram sob o viés da nova Política Urbana, pelo contrário, foram o retrato de toda uma lógica de desigualdades sociais e territoriais que permearam e permeiam o tecido urbano no âmbito de toda sua complexidade. As relações de trabalho opressivas, as acirradas disputas pela terra, a precariedade no acesso à mobilidade, à moradia, aos serviços públicos, ao lazer, ao trabalho, enfim, ao direito à cidade são alguns aspectos que foram sendo tensionados ao longo dos anos e constituíram o pano de fundo dos conflitos entre atores principais e coadjuvantes na histórica tentativa de construção das cidades brasileiras sob novas bases.

As inovações impostas pelo Estatuto da Cidade buscaram trazer respostas para corrigir o rumo das cidades brasileiras, tentando fazer com que o direito à propriedade esteja subordinado ao interesse coletivo e à sua função social, de modo que as pessoas tenham assegurados os direitos à moradia, ao trabalho, ao lazer, à infraestrutura e à dignidade da vida urbana.

A expansão urbana do município de Vitória foi marcada pela limitação territorial, o que induziu o poder público à produção de diversos aterros, e também reproduziu os padrões da segregação socioespacial característica da urbanização brasileira, de modo que as áreas planejadas, urbanisticamente ordenadas, planas e com melhor infraestrutura foram destinadas à ocupação formal das classes média-alta e alta. Em contrapartida, as franjas, morros e mangues, eram ocupados pela população de baixa renda, a qual, pelos critérios e dinâmicas impostos pelo mercado imobiliário, não conseguiu ter acesso à terra urbanizada. Como município metrópole e centro de região metropolitana, as complexidades urbanas vão além da escala da cidade, atingindo o contexto metropolitano e regional.

Assim como muitos municípios brasileiros, Vitória está na segunda geração de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade. O Plano Diretor foi inserido na dinâmica do planejamento urbano do município em 1984, portanto, em momento anterior à promulgação da Constituição cidadã, em 1988.

As inovações urbanísticas do Estatuto da Cidade, delineando a “nova Política Urbana Brasileira”, só foram introduzidas no PDU de 2006 (Lei Municipal nº 6.705/2006), entretanto, observou-se a inserção formal dos principais instrumentos de Política Urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade, sendo notória a falta de vinculação com o território e o não

cumprimento do ato seguinte de regulamentação, o que tem dificultado a aplicação dessas ferramentas preciosas e imprescindíveis para a prática da política urbana preconizada pela Reforma Urbana, tornando a legislação insuficiente para dar respostas mais efetivas à problemática urbana, persistindo a desigualdade socioespacial.

E no quesito democratização e participação cidadã? A leitura analítica dos Planos Diretores de Vitória permite inferir que houve uma grande evolução do ponto de vista da gestão democrática ao longo dos anos. O PDU de 1984 criou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), que foi mantido nos planos diretores posteriores. Com a vigência do Estatuto da Cidade, o PDU de 2006 produziu avanços significativos que foram além da inserção dos instrumentos de gestão democrática previstos na legislação federal e da manutenção do CMPDU, uma vez que inovou ao desenhar a estrutura participativa que pautaria os futuros processos de revisão do Plano Diretor.

De uma realidade em que os assuntos relacionados à Política Urbana e ao Plano Diretor eram debatidos com a sociedade no contexto de apenas uma instância participativa (CMPDU), de caráter meramente consultivo e representativo, a versão do PDU de 2006 introduziu novas formas de diálogo com a população com diferentes formatos ‘de baixo para cima’, ‘partilha de poder’ e ‘ratificação pública’, de forma que o próprio Plano Diretor foi objeto de apreciação e votação no Encontro da Cidade.

A inserção de variados instrumentos de gestão democrática no Plano Diretor de Vitória e a vinculação de grande parte dessas ferramentas à dinâmica participativa de revisão não tiraram o protagonismo do CMPDU na elaboração, revisão e implantação do Plano Diretor, pois a este foi conferida, pela legislação urbana da cidade, as atribuições de “analisar, propor e aprovar alterações na lei do Plano Diretor” e “acompanhar” sua efetivação (VITÓRIA, 2006, artigo 47).

Não resta dúvida de que o Plano Diretor Urbano de Vitória publicado em 2006 criou uma estrutura institucional robusta de participação popular, inserindo instâncias de participação direta de caráter amplo – Audiências, Debates, Consultas públicas, Orçamento Participativo (OP) –, outras de alcance regional, como as Assembleias Territoriais de Política Urbana e, ainda, de formatos de representação em órgãos colegiados, casos do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), do Fórum da Cidade ou da Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade).

Não obstante, os efeitos produzidos por todas essas inovações demandam avaliação mais detida, pois o cumprimento, em princípio ‘formal’, da normativa federal (sobretudo da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade) e da metodologia preconizada e difundida pelo Ministério das Cidades (de democratização da gestão urbana municipal, bem como na modelagem da estrutura participativa de revisão do Plano Diretor) não são suficientes para garantir a efetiva participação da sociedade.

A análise da dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de 2006 demonstrou o cumprimento da legislação urbana federal e municipal na formatação do

processo participativo e na aplicação dos instrumentos de gestão democrática, no entanto, apesar de termos clareza da influência da legislação sobre o conteúdo do Plano Diretor e sobre a estrutura participativa do processo de revisão, ou seja, do peso da institucionalização da participação sobre o processo, é necessário compreender em que medida a organização política das associações, entidades ou grupos representados influenciou a formulação do novo Plano Diretor e como a participação foi absorvida pelo Estado, isto é, como o governo local incorporou as demandas societárias.

A dinâmica participativa da revisão contou com duas etapas principais de participação cidadã, a primeira, marcada pela promoção de diferentes eventos públicos, cujo principal desenho institucional foi, caracteristicamente, ‘de baixo para cima’, e a etapa de discussões do Projeto de Lei no âmbito do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPDU).

Na etapa de eventos públicos a participação da sociedade civil ocorreu de forma variada, alguns setores da sociedade foram mais ativos e demonstraram maior desenvoltura na indicação de apontamentos e demandas.

Nos eventos regionais (Audiências Públicas e Assembleias territoriais segundo a divisão administrativa), foi observado maior apropriação do tema e da participação pelos moradores das Regiões Administrativas 3, 5, 6 e 9 e 8 – porção formal da cidade. Esses atores sociais foram mais propositivos, demonstrando maior conhecimento do conteúdo do Plano Diretor e dos impactos da legislação sobre o território, em especial no âmbito regional. Isto possibilitou que se posicionassem pela manutenção ou aprimoramento dos dispositivos da legislação urbana municipal, que fossem capazes de manter ou melhorar a qualidade ambiental urbana de seus bairros e regiões.

Durante os eventos públicos foram colocados pela população muitos apontamentos relativos às demandas imediatas da população, vinculados às melhorias e implantação de equipamentos públicos, investimentos em infraestrutura urbana etc., sendo mais frequentes nas reuniões das RAs 2, 4 e 7. Nestas regionais também foi observada forte preocupação com o tema da regularização fundiária e habitação, tendo em vista a relação direta deste tema com o cotidiano de seus moradores. Apesar de terem ciência de suas principais carências e compreenderem a necessidade de aplicação de determinados instrumentos para suprir suas demandas, nestas localidades identificou-se maior dificuldade de apreensão do conteúdo debatido nos eventos, principalmente os de natureza técnica relacionadas às formas de uso e ocupação do espaço urbano e aos instrumentos do Estatuto da Cidade, cuja aplicação permitiria viabilizar políticas públicas capazes de promover melhorias significativas na realidade dessa parcela da população.

A pesquisa demonstrou que a etapa de eventos públicos não foi suficiente para a capacitação desses atores sociais, no sentido de produzir maior familiaridade com o conteúdo da Lei. Assim, apesar da promoção dos espaços de discussão pública, a linguagem técnica utilizada nas apresentações, a falta de disponibilização de informações mais acessíveis à população sobre o conteúdo em debate e a falta de capacitação dificultaram a

assimilação do conteúdo da legislação e das implicações da aplicação de seus dispositivos sobre o território, limitando a participação dessa parcela da sociedade, justamente aquela que deveria merecer maior atenção em razão de seus carecimentos e privações.

Nas discussões setoriais, foram convidados a participar profissionais ligados ao setor produtivo, infraestrutura e planejamento urbano, mobilidade, paisagem e turismo e moradia. Nas reuniões em que os assuntos de interesse do mercado imobiliário foram debatidos observou-se maior grau de participação dos empresários de diferentes segmentos econômicos, incluindo obviamente aqueles mais diretamente associados à obtenção de lucros nas atividades fundiárias, principalmente, na defesa de seus interesses, já sendo apontados temas, cujas discussões no CMPDU seriam acirradas.

Na maior parte do tempo, os apontamentos realizados pelos participantes dos eventos públicos coincidiram com temas de grande relevância para o Executivo Municipal, principalmente os relacionados à Paisagem e Cultura, para os quais o poder público objetivava promover um modelo de ocupação preocupado com a política de preservação da paisagem da cidade, tanto na área central de Vitória, quanto no entorno dos afloramentos rochosos.

É possível afirmar que as discussões ocorridas nos eventos públicos ('de baixo para cima') exerceram algum grau de influência e contribuíram para a formulação da Lei Municipal nº 9.271/2018, de modo que o novo PDU de Vitória foi sensível para diferentes aspectos, principalmente os relacionados ao Uso e Ocupação do Solo, à Mobilidade e Paisagem e Cultura. Pode-se dizer que o impacto das discussões nesta etapa foi resultado de diferentes variáveis: da exigência legal de garantia da participação da sociedade, abarcando os diversos segmentos da sociedade, com o intuito de conferir maior legitimidade à lei formulada; da absorção de parte das manifestações apontadas nos eventos públicos, as quais atentavam para o interesse da coletividade e atendiam aos princípios da Política Urbana, principalmente os temas inseridos na agenda do governo local; e, por fim, a maior desenvoltura de determinados grupos da sociedade que, em função da maior familiaridade com o conteúdo debatido e organização prévia de suas demandas, conseguiram lograr êxito na garantia de seus interesses.

A etapa de discussões no âmbito do CMPDU foi iniciada tendo como base a Minuta de Projeto de Lei elaborada após amplo processo participativo aberto a toda população. Considerando tratar-se da 2ª geração de Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade, era esperado que o projeto de lei em discussão avançasse substancialmente na regulamentação dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto e rompesse com a lógica observada nos Planos Diretores de Vitória, até então focados na produção de parâmetros urbanísticos e dispositivos que mantivesse a atuação do mercado imobiliário nas áreas de melhor infraestrutura, com potenciais construtivos satisfatórios, sem retorno à coletividade dos ganhos da valorização do território, ou seja, das mais-valias urbanas. No entanto, a minuta de projeto de Lei produzida pelo poder público pouco avançou em relação à aplicabilidade

dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade, pois, a maior parte deles ainda careciam de regulamentações, e, no caso específico da OODC, também dependia de complementações estruturantes.

Os resultados confirmam a hipótese de que a etapa mais impactante no conteúdo da legislação em construção se deu precisamente no CMPDU. A intensidade da participação nessa instância, em parte, deve-se ao seu próprio desenho institucional como ‘partilha de poder’, integrando representantes do poder público e de diferentes segmentos da sociedade civil, o que permitiu tratar mais exaustivamente os temas controversos da normativa urbanística.

A dinâmica de discussões pactuada no Conselho possibilitou amplo acesso dos conselheiros ao conteúdo da Lei e ao debate, conferindo direito de manifestação e voto. Muitas questões pautadas veementemente nos eventos públicos foram objeto de amplos debates no CMPDU, sendo filtradas demandas de toda ordem na elaboração final da minuta de Projeto de Lei. E como era de se prever, houve conflitos, pois, ao final o CMPDU se constituiu uma arena plural, na qual foram manifestadas posições e interesses divergentes.

Apesar de ser observado ao longo do processo uma dinâmica de ‘partilha de poder’ entre os representantes da sociedade civil e do poder público no âmbito do CMPDU, a pesquisa demonstrou que o Conselho desempenhou um papel híbrido ao ratificar grande parte do conteúdo da minuta de Projeto de Lei produzida pelo Executivo Municipal.

A pesquisa apontou que o governo local foi o principal ator social deste processo. Responsável pela elaboração da minuta de Projeto de Lei e pela condução do processo participativo, o Executivo Municipal definiu os temas relevantes e os conteúdos que seriam debatidos publicamente, tanto nos eventos abertos à toda população, quanto no CMPDU. Tal fato assegurou a manutenção de pautas importantes, previamente definidas pelo poder público, até mesmo no âmbito do Conselho, instância, cujo desenho institucional possibilitaria alterações substantivas no Projeto de Lei. Pode-se afirmar que o governo local absorveu a participação através da promoção de diferentes formatos de discussão, ao mesmo tempo em que direcionou o debate aos temas pertinentes à administração municipal, sendo permitidas inserções pontuais por parte da população, principalmente, dispositivos legais que produziram benefícios à coletividade e se inseriam nos princípios e objetivos preconizados no Estatuto da Cidade. Ademais, também foram aprovadas mudanças pontuais de ajustes que não alteraram a proposta original.

Nota-se que a atuação do governo local prezou pelo atendimento da legislação federal e municipal, mas ao mesmo tempo não aprofundou os debates no sentido de promover maior apropriação da sociedade civil (moradores) dos instrumentos da Política Urbana e da importância de sua aplicação para a produção de um planejamento urbano que pudesse transpor com o tecnicismo e se abrisse ao cumprimento real da função social da cidade e da propriedade, pois não ensejava concretizar a aplicação de grande parte deles, em especial da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). O governo local cedeu à pressão do

mercado imobiliário mantendo a lógica de acumulação do capital e evitando a distribuição do bônus do desenvolvimento urbano com a coletividade.

Notável que, em uma cidade territorialmente constrangida como Vitória, no debate de formulação do Plano Diretor se tenha ganhado tanta visibilidade o tema que trata do padrão verticalizado de expansão urbana, e, ao mesmo tempo não foi possível regulamentar um instrumento, cujo sentido era precisamente o de restituir ao interesse público as mais-valias urbanas por meio de adoção dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo aplicados, principalmente, ao modelo de ocupação verticalizado. Na prática, os empreendedores imobiliários permaneceram livres de qualquer restrição.

A trajetória dos representantes da sociedade civil (entidades), inseridos no CMPDU desde sua primeira formação, contribuiu para maior familiarização desses atores sociais com os processos decisórios relativos à implantação e aplicação dos dispositivos do Plano Diretor. Esses conselheiros se inseriram com maior desenvoltura nos debates, sendo notório o conhecimento prévio quanto aos principais aspectos elegíveis para discussão, assim como foi clara a tendência de interferência nos temas relativos à atuação do mercado imobiliário na cidade, tanto que poucas foram suas contribuições em temas não relacionadas ao ordenamento territorial. Destaca-se a contribuição dos representantes dos segmentos empresariais na completa desestruturação do pequeno passo dado pelo município no sentido da hipotética implantação da OODC, suprimindo do projeto de lei dispositivos facilitadores inseridos para sua regulamentação futura.

Ficou clara a participação tendenciosa e particularista desses representantes, que continuamente traziam ao debate assuntos do interesse do mercado imobiliário e combatiam propostas do Executivo Municipal que pudessem interferir, restringir ou regulamentar a atuação do setor a partir do controle de seu potencial de construção ou que implicassem em restrições e limitações não almejadas pelo setor. Nesses embates em geral houve convergência entre os representantes dos moradores e do poder público, que formavam alianças para votar contra o mercado imobiliário e em defesa da minuta de Projeto de Lei, a qual, não podemos esquecer, foi elaborada sob bases participativas. Permitiu-se assim, a manutenção de dispositivos preciosos inseridos no Projeto de Lei, principalmente, os que foram introduzidos em resposta aos apontamentos da sociedade civil (moradores) nos eventos públicos.

Contraditoriamente, apesar desse alinhamento frequente entre representantes do poder público e dos moradores no CMPDU, a desestruturação da OODC só foi possível com o voto de qualidade do presidente do Conselho, representante do Executivo municipal.

Nesse cenário de perdas e ganhos, destaca-se a participação limitada dos representantes dos moradores. A trajetória destes atores sociais é recente, uma vez que foram inseridos de forma mais contundente nos debates sobre o planejamento urbano de Vitória no PDU de 2006, com a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana e de novas estruturas participativas e democráticas. A apropriação do processo participativo por esses

conselheiros foi semelhante ao observado nos eventos públicos, sendo destacada a participação dos representantes dos bairros inseridos na porção formal da cidade e dotada de melhor infraestrutura (RAs 3, 5, 6 e 9, e 8).

Em função da forte presença de produção imobiliária nessas regiões, pode-se dizer que parte da capacitação de seus representantes se deu no âmbito do CMPDU e nas audiências públicas promovidas para aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança de empreendimentos imobiliários, que geralmente demandava amplas discussões. Isso possibilitou a estes atores sociais inserção mais ativa nas discussões sobre a formulação do Plano Diretor, o que demonstra significativo êxito do PDU de 2006 na promoção da gestão democrática, que tornou obrigatória a realização de audiência pública para discussão dos empreendimentos de impacto urbano, bem como aprovação no CMPDU.

Apesar das muitas inovações implementadas pelo PDU de 2006 na gestão democrática de Vitória e o grande impacto na dinâmica participativa de revisão do Plano Diretor de Vitória, tendo em vista o volume de eventos públicos realizados e os diferentes desenhos institucionais adotados, ao contrário do que ocorreu com os representantes dos moradores das regiões mais estruturadas da cidade, a participação não promoveu seu caráter educativo e emancipatório das camadas populares.

Nem mesmo no âmbito do CMPDU – cujo desenho institucional de ‘partilha de poder’, em teoria, permitiria maior aprofundamento dos representantes da sociedade civil (entidades e moradores) no conteúdo da legislação e introduziria um caráter mais propositivo, não se observou a inclusão de todos representantes dos moradores, sendo mantida a mesma lógica de apropriação da participação pelos setores, cuja trajetória e capacidade organizativa permitia maior desenvoltura nas discussões, demonstrando que apenas o formato do desenho participativo não é suficiente para garantir a efetividade da participação. É possível afirmar, a partir da avaliação da dinâmica participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória com base no enfoque teórico-metodológico de AVRITZER (2008), que a efetividade do processo participativo no CMPDU foi parcial, semelhante ao concluído nas etapas de eventos públicos.

Primeiro, foi constatada forte influência no processo do Executivo Municipal, que, ao fim e ao cabo, controlou o processo. Apesar de absorver a participação através da promoção de diferentes formatos de discussão, falhou na capacitação de determinados grupos e atores sociais, devido à falta de ênfase dada neste aspecto. Além disso, o Executivo definiu os assuntos que seriam debatidos, o que produziu prejuízos tanto na capacitação da sociedade civil quanto no conteúdo da legislação. Por fim, o governo local cedeu à pressão dos representantes da sociedade civil (entidades), cuja trajetória permitiu antecipar e interferir na tomada de decisão, e não avançou na discussão pública relativa à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, cuja aplicação permaneceu inócua.

Segundo, foi mantida a lógica de baixa participação dos segmentos marginalizados, de modo que os debates com maior intensidade foram protagonizados pelos representantes da

sociedade civil (entidades), que estavam mais familiarizados com os processos decisórios relativos à implantação e aplicação dos dispositivos do Plano Diretor, permitindo a eles a manutenção dos benefícios consolidados com as legislações anteriores na produção e apropriação da cidade, mesmo que em determinados temas os interesses dos setores do mercado imobiliário não tenham prevalecido.

Como resultado desse processo foi publicado o Plano Diretor em 2018 (Lei Municipal nº 9.271/2018), cujo conteúdo pouco avançou em relação ao PDU de 2006 quanto à aplicação dos instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade, que deveriam figurar como principais ferramentas do Plano Diretor para execução do planejamento urbano municipal, sob os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana.

Considerando as importantes inovações produzidas a partir do Estatuto da Cidade e a incorporação de grande parte delas no PDU de 2006, almejaram-se que o novo Plano Diretor incorporasse avanços substanciais em relação à implantação e efetiva aplicação dos instrumentos de Política Urbana, cujas regulamentações eram previstas desde 2006. Nota-se que a legislação do Plano Diretor de Vitória foi capaz de formatar e produzir um processo participativo robusto e variado de instâncias participativas, no entanto, esse processo participativo não foi capaz de resultar em uma norma efetiva, cujos dispositivos fossem capazes de romper com o padrão clientelista e excludente das políticas urbanas municipais.

Apesar dos avanços, são muitos os desafios postos à efetividade da gestão democrática do município de Vitória. Há um caminho longo a ser percorrido, que demanda do governo local o enfrentamento dos interesses do mercado imobiliário, a inclusão da parcela da sociedade historicamente à margem dos processos decisórios e de suas demandas na agenda do planejamento urbano municipal, através da participação ativa desses atores sociais em uma arena em que as reivindicações dos diferentes setores realmente sejam trazidas à tona e colocadas em debate. Para tanto, é preciso que o poder público avance na capacitação da sociedade civil, em especial dos representantes dos moradores, possibilitando maior mobilização das camadas populares e uma atuação mais contundente nas discussões afetas à Política Urbana municipal.

Ademais, é necessário que o município aprofunde os debates relativos aos instrumentos da Política Urbana e da importância de sua aplicação para a produção de um planejamento urbano que rompa com o tecnicismo e com a lógica de desigualdades sociais e territoriais consolidadas, permitindo que a sociedade civil se aproprie dos benefícios do desenvolvimento urbano, fazendo cumprir a diretriz do Estatuto da Cidade de construção de cidades mais justas, equânimes, sustentáveis sob bases institucionais de uma gestão democrática, para assim efetivar a participação da sociedade civil.

Alguns passos foram dados, mas não resta dúvida de que há um longo caminho pela frente.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIB, S. W. **Participação popular no planejamento urbano: uma construção teórico-metodológica**. 247 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland. Terra Mais Igual: um programa participativo de desenvolvimento humano e urbano (cartilha). Programa Soluções para Cidades. Edição: FIB – Fábrica de Ideias Brasileiras, Vitória, 2013. Disponível em: <https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2014/03/AF%20-%20ES%20TERRA%20MAIS%20IGUAL_web.pdf>. Acesso: 20 maio 2022.

AGUIAR, J. A. dos A. **A Participação social no processo de planejamento urbano: um estudo sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Santa Rita- PB**. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7ª Ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

AVELINO, D.P. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na Política Urbana brasileira. In: COSTA, M.A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da Política Urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016, p.131-157.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.1, junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas públicas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [online], 91, 2010, 205-221. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491#quotation>>. Acesso: 28 jul. 2022.

AZEVEDO, S. de. Vinte dois anos de política de habitação popular (1964-86). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, out./dez. 1988, p.107-119.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei Federal n. 10.257, 10 de julho de 2001**, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Instituto Pólis. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª Ed. Coordenação SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Brasília, 2002.

BRASIL. Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004 do Conselho das Cidades. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição nº 187 de 28/09/2004, pág. 103, Brasília, 2004.

BRASIL. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição nº 60 de 30/03/2005, pág. 102, Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª Ed. Coordenação ROLNIK, R. e PINHEIRO, O. M. Confea, 2005b.

BRASIL. Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005 do Conselho das Cidades. **Diário Oficial da União**, Seção 1 de 14/07/2005, pág. 89, Brasília, 2005c.

BRASIL. Decreto no 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

BRASIL. Resolução Recomendada nº 83 de 08 de dezembro de 2009 do Conselho das Cidades. **Diário Oficial da União**, Seção 01, Edição nº 98 de 25/05/2010, pág. 87, Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a.

BROILO, F. R. **Planejamento urbano e linguagem: conhecer para participar - a experiência de Gramado/RS**. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4ª edição, São Paulo, Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981 - 2001). In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. p. 81-137.

CALDEIRA, T.P.R.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (Org.) **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p.215-255.

COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. Institucionalidade e Governança na trajetória recente da Política Urbana brasileira: legislação e governança urbana. In: COSTA, M. A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da Política Urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016. p. 109-129.

COSTA, M.A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da Política Urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, julho/dezembro 2006, p.29-45.

DEAK, C.; SCHIFFER, S.R. (orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Edusp, 2015.

FELDMAN, S. (org.). **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**. São Paulo: Annablume, 2021.

FELDMAN, S. Constituição de 1988 e Política Urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de ideias e práticas. In: GOULART, J. O. (org.). **As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 63-76.

FIOROTTI, A. **Indústria, Conjuntos Habitacionais e Assentamentos Precários: o Distrito de Carapina, Município da Serra (ES) de 1966 a 1995**. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

FREITAS, J. F. B.; CAMPOS, M.M.; ALMEIDA, R. H. de. **Projeto centro.com.vitória**. 1ª Ed. Vitória: EDUFES, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, maio/junho, 1995, p.20-29. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/20595>>. Acesso: 21 ago. 2022.

GOULART, J. O. Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local. In: _____ (org.). **As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 97-116.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

GOULART, J. O. O debate sobre a participação no planejamento urbano no Brasil contemporâneo. **Oculum Ensaios**, v. 17, e204488, 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4488>.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Demografia e Urbanização**: O Espírito Santo no censo de 2010. Vitória, 2011. 39 p. (texto para discussão, TD 38)

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Deficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória, 2019. 69 p. (Boletim 03)

KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KLUG, L. B. **Vitória Sítio Físico e Paisagem**. 1ª Ed. Vitória: EDUFES, 2009.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, 2011, p. 95-139.

LAVALLE, A.G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n.84, p. 13-23, 2011.

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. da S. (org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; Fupam, 1999. p. 20-38.

LIRA, P.; OLIVEIRA JR., A. P. de; MONTEIRO, L. L. (ed.). Coordenação L. C. Q. Ribeiro. **Vitória: transformações na ordem urbana**. Série Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2014. 394 p.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2008.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. 2ª Ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARINHO, C. P. **Política Urbana e Reassentamento Populacional**: o caso do projeto terra mais igual em Vitória-ES. 2012. 255 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

MENDES, M. C. P. **Relações entre os investimentos municipais no embelezamento de espaços públicos e processo de verticalização de construções na região polarizada pela Praia do Canto**. Relatório Final – PIBIC (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica), FACITEC, UFES. Vitória, 2003.

MENDES, M. C. P.; FONTES, M. S. G. C.; MAGAGNIN, R. C. Experiências participativas no planejamento e gestão urbanos: uma revisão sistemática. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 10, p. 1 a 19, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/19346>>. Acesso: 23 ago. 2022.

MENDES, M. C. P.; GOULART, J. O. The participatory process in the review of the Master Plan of Vitória (2014-2018). **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v.9, n.73, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/3010>. Acesso: 10 ago. 2022.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Cadernos de pesquisa em administração**, São Paulo, v. 1, n.3, 2º semestre, 1996, p.1-5. Disponível em: <https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf>. Acesso: 21 ago. 2022.

OLIVEIRA, M. F. de. **Expansão Industrial e Dinâmicas Socioespaciais no Município de Serra-ES**. 2007. 96 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, maio/ago., v. 10, n.2, p. 322-334, 2018

PERIOTO, J. N. **A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores**: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo. 2016. 128 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

REZENDE, A. **Vitória (ES): A cidade do Futuro**: intervenções urbanas e novos atributos da segregação sócioespacial a partir da região da ilha das caieiras. 2014. 350 f. Tese (Doutorado) – Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n.2, p.31-50, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O.A.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). **Ciudades para tod@s**: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago do Chile: Habitat International Coalition, 2011. p. 261-272.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Plano de trabalho do Contrato nº 275/2014 - relativo à avaliação, formulação, adequação e revisão do Plano Diretor e da regulação urbanística municipal**: relatório técnico. Vitória, 2014a.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 2.i – Relatório analítico do Plano Diretor Urbano**: relatório técnico. Vitória, 2014b.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.1.i – Relatório de registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas**: relatório técnico. Vitória, 2015a.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.2.ii – Relatório de Diagnóstico Socioeconômico**: relatório técnico. Vitória, 2015b.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.3.i – Relatório de Registro dos Seminários Temáticos**: relatório técnico. Vitória, 2015c.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.2.iv – Relatório de apresentação dos resultados à Prefeitura e ao CMPDU**: relatório técnico. Vitória, 2015d.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 6.1 - Relatório de Participação na definição da programação e na organização das apresentações das Assembleias Territoriais**: relatório técnico. Vitória, 2015e.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.2.i – Relatório de Diagnósticos Temáticos**: relatório técnico. Vitória, 2015f.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Assembleias Territoriais por Região Administrativa**. Vitória, 2016a.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU)**. Vitória, 2016b.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.2.iii – Relatório de Diagnóstico- Síntese e Definição de Eixos Estratégicos**. Vitória, 2016c.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU)**. Vitória, 2016d.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU)**. Vitória, 2017.

SILVA, R. S. da; SILVA, E. R. da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 46, 2006.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v.28, n. 1, p. 29-52, 2013.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. (org.) **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

VITÓRIA. **Lei Municipal nº 3.158 de 10 de fevereiro de 1984**: dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. Vitória, 1984.

VITÓRIA. **Lei Municipal nº 4.167 de 27 de dezembro de 1994**: dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. Vitória, 1994.

VITÓRIA. **Lei Municipal nº 6.705 de 10 de outubro de 2006**: Institui o Plano Diretor Urbano de Vitória e dá outras providências. Vitória, 2006.

VITÓRIA. **Decreto Municipal nº 13.611 de 04 de dezembro de 2007**: estabelece o Regimento Interno do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano. Vitória, 2007.

VITÓRIA. **Lei Municipal nº 9.271 de 22 de maio de 2018**: Aprova o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. Vitória, 2018.

VITÓRIA. Produto 6.1 – Relatório de participação na definição da programação e na organização das apresentações das assembleias territoriais: relatório técnico. Vitória, 2015c.

ZIPPINOTTI, D. P. **As formas simbólicas espaciais e a dinâmica da centralidade de Vitória**: um esforço de análise. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, 2014.
