

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP  
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**NOTA  
TÉCNICA | 49**

# **CONSELHOS: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO NOVO PDU DE VITÓRIA**

## **Aspectos Metodológicos e Proposições**

# Instituto Jones dos Santos Neves

NT – 49

## **Diretora Presidente**

Andrezza Rosalém Vieira

## **Diretor de Estudos e Pesquisas**

Ana Carolina Giuberti

## **Coordenador de Estudos Territoriais**

Pablo Silva Lira

### **Elaboração**

Isabella Batalha Muniz Barbosa

*Coordenação de Estudos Territoriais*

### **Colaboração**

Cynthia Lopes Pessoa de Miranda

*Coordenação de Estudos Territoriais*

### **Revisão**

Ana Carolina Giuberti

*Diretor de Estudos e Pesquisas*

Pablo Silva Lira

*Coordenador de Estudos Territoriais*

### **Editoração**

Maria de Fátima Pessotti de Oliveira

*Assessoria de Relacionamento Institucional*

### **Bibliotecária**

Andrezza Ferreira Tovar

*Assessoria de Relacionamento Institucional*

Instituto Jones dos Santos Neves

Conselhos: o processo de construção do novo PDU de Vitória: aspectos metodológicos e proposições. Vitória, ES, 2016.

22f. il. tab. (Nota técnica, 49)

1.Plano Diretor. 2.PDU. 3.Conselho de Desenvolvimento Urbano. 4.Política Urbana. 5.Vitória-ES. I.Barbosa, Isabella Batalha Muniz. II.Título. III.Série.

# Apresentação

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 / 2001) inovou ao garantir a gestão democrática da cidade por meio de instrumentos de participação, dentre eles, os Conselhos, importante espaço de representação dos diversos segmentos da sociedade. O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), mediante lei municipal, participa efetivamente de três Conselhos<sup>1</sup> de Planos Diretores da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a saber: Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU); Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Vila Velha (COMDUR); e Conselho Municipal da Cidade da Serra (CONCIDADE). A primeira Nota Técnica sobre Conselhos foi publicada em 2015 sob a responsabilidade da Coordenação de Estudos Territoriais (CET) e teve por objetivo informar sobre as atividades nestes Conselhos, assim como justificar a participação dos técnicos em reuniões periódicas e permanentes para o exercício da função de Conselheiros.

Para os limites dessa publicação, tendo em vista a revisão de alguns planos diretores da região metropolitana em curso, objetiva-se abordar a revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória<sup>2</sup> iniciado em 2015. Nessa perspectiva, esta nota também tem por objetivo verificar o processo de articulação das instâncias participativas do poder público e da sociedade civil na elaboração do projeto de Lei, assim como a metodologia utilizada para construção das proposições e respectivo envolvimento e respaldo dos atores locais. O Plano Diretor de Vitória foi escolhido como recorte metodológico, devido à sua importância no papel das políticas urbanas com consequentes implicações e reflexos em território metropolitano e regional.

A leitura do processo de revisão do Plano Diretor reside na importância da observação de seus procedimentos metodológicos e na identificação das principais propostas e gargalos, seja pela dimensão que possa afetar e/ou dinamizar as estruturas urbanas, seja para observar os possíveis avanços e/ou conflitos verificados na gestão democrática participativa.

<sup>1</sup> O caráter do Conselho pode ser consultivo ou deliberativo nos assuntos relativos à gestão das cidades, assim como são de sua competência a análise e aplicação de instrumentos previstos na legislação urbanística e/ou ambiental. A composição e respectiva atuação do Conselho mediam intervenções que compõem a configuração espacial do território urbano. Fonte: IJSN, NT 46, 2015.

<sup>2</sup> A Lei Nº 6.705/2006 que institui Plano Diretor Urbano de Vitória Seção IV/ Art. 45 define a representação do IJSN no Conselho Municipal do Plano Diretor.

Parte-se da premissa que os mecanismos de participação devem favorecer a inclusão social e o exercício da cidadania quando incorporados ao processo de planejamento municipal. Nessa perspectiva, a avaliação dos processos de participação do IJSN nos Conselhos é de fundamental importância para conhecimento da prática democrática de gestão das cidades e suposta efetividade do planejamento territorial, sendo o Plano Diretor principal instrumento de verificação dos resultados e de respaldo da sociedade civil na gestão das cidades com fins a uma melhor qualidade de vida.

# Sumário

APRESENTAÇÃO .....	03
1.INTRODUÇÃO .....	06
2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO .....	07
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	08
3.2 Análise dos Planos Existentes (PDU e Mobilidade) .....	10
4. PROCESSO PARTICIPATIVO E LEITURAS TÉCNICAS .....	11
4.1 Da Participação por Regional Administrativa .....	13
4.2 Diagnóstico por Regional Administrativa e Principais Preocupações Levantadas nos Encontros Regionais .....	15
5. AS PROPOSIÇÕES DO PROCESSO DE REVISÃO DO PDU 2016 .....	17
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	20
REFERÊNCIAS .....	22

## **LISTA DE GRÁFICOS E QUADRO**

Gráfico 1 -Contribuições presenciais nas «Escutas» por Regional Administrativa .....	14
Gráfico 2 - Contribuições presenciais nas oficinas Regionais Administrativas por tema .....	15
Quadro 1 - Agenda Pública de 2015 .....	12

## 1. INTRODUÇÃO

Constata-se que na medida em que as cidades se desenvolvem, passam a apresentar dicotomias que revelam a segregação socioespacial e inúmeros problemas urbanos. A complexidade da estrutura urbana envolve as contradições de um processo dialético que emerge em diversos momentos históricos. Nesse contexto, não é uma estratégia inteligente pensar a cidade fora dos marcos da relação da sociedade com o seu território em todas as suas dimensões. Portanto, a democracia participativa implica na construção da cidadania a partir de processos coletivos de tomadas de decisões em torno de assuntos de interesse público e coletivo que afetam os destinos das cidades, por conseguinte, influenciando as dinâmicas de toda a população urbana.

Nessa perspectiva, o Plano Diretor é um instrumento direcionador do ordenamento das cidades e deve fazer cumprir a função social da cidade, base da política urbana desde a Constituição Federal de 1988, de modo que exista na promoção das políticas públicas um tratamento isonômico entre os interesses econômicos, os interesses sociais e ambientais da população. Ante o dinamismo das cidades, o Plano Diretor deve ser revisto periodicamente de modo a adequar-se às mudanças graduais do tempo e do espaço. O poder público é o agente central da formulação do Plano Diretor e o pressuposto esperado da gestão pública municipal é que seja o elemento conciliador dos antagonismos existentes entre os diversos agentes da sociedade.

O poder público deve manter certas funções mínimas, como a preservação da igualdade e liberdade de troca, o direito da propriedade privada, o cumprimento de contratos, a mobilidade do capital e a regulação de aspectos destrutivos da competição, além da regulação de conflitos entre frações do capital (HARVEY, 2005 apud FAITANIN, p.51).

A revisão periódica decenal do Plano Diretor está prevista no Estatuto da Cidade (§ 3º do Art. 40) e serve como instrumento de qualificação no contexto da dinâmica urbana e de seu desenvolvimento ao longo dos anos, além do respaldo jurídico urbanístico nas decisões da gestão municipal. O município de Vitória foi o primeiro no Espírito Santo a criar seu Plano Diretor Urbano (PDU) em 1984, com a finalidade de “promover e ordenar o desenvolvimento físico-urbanístico municipal” (Lei 3158/1984, p.01), e posteriormente revisado, o que resultou no segundo PDU de Vitória de 1994. A Lei 6705/2006 do PDU que rege hoje o uso, a expansão e ordenamento do solo está na iminência de sofrer novas alterações com a revisão de 2016 com proposições de macrozoneamento, o uso de instrumentos do Estatuto da Cidade para dinamização de algumas áreas estagnadas, dentre outras proposições que serão apresentadas na seção 5.

Considerando que a democracia participativa se baseia no compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade na gestão pública e a representação do IJSN no Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU), a presente Nota Técnica cumpre importante papel de infor-

mar à sociedade aspectos relativos ao processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (2016), cujo processo de envolvimento e participação da sociedade civil e do CMPDU teve início em 2015, estendendo-se até meados 2016.

As impressões e registros aqui relatados são resultados das observações e anotações em reuniões presenciais dos representantes do IJSN<sup>3</sup> em reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal do Plano Diretor de Vitória (CMPDU), assim como da participação em seminários e assembleias que ocorreram ao longo do processo de revisão do Plano Diretor Urbano. A pesquisa documental baseou-se em planos municipais, relatórios da empresa contratada pela SEDEC/ PMV para organizar a revisão, dissertações e consultas em jornais, enfim, todo um arcabouço que deu suporte e monitoramento ao trabalho da revisão do PDU.

## 2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município de Vitória é a capital do estado com alta concentração de comércio, serviços públicos e privados, além das atividades portuárias e siderúrgicas. Esta condição faz com que o município assumira posição de centralidade, intensificando os fluxos de deslocamentos com os demais municípios da região metropolitana, e com isso, um aumento considerável dos índices de motorização. A área total do município é de 84 km<sup>2</sup>, sendo 450.000 m<sup>2</sup> de área verde (PMV, 2015). A população perfaz 355.875 habitantes (IBGE 2015). Verificou-se o aumento da mancha urbana com o aumento do número de domicílios, perfazendo um total de 28.594 no período entre 2000/2010. A taxa de crescimento populacional foi de 1,15% no período 2010/2015. O cenário otimista estima um crescimento de mais de 50.000 pessoas nos próximos 10 anos (PMV, 2015)<sup>4</sup>.

O município apresenta um PIB de 49,9% em relação ao total do Espírito Santo (IJSN, 2015). A presença do Porto de Vitória, do aeroporto Eurico Salles, do Parque Industrial Siderúrgico e da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que no PDU correspondem às Zonas de Equipamentos Especiais (ZEE), dinamizam as atividades econômicas, turísticas e culturais de forma ampliada para todo o estado.

A consequência imediata do adensamento populacional e urbano teve como reflexo a saturação do sistema viário. A frota do município estimada é de 125.000 veículos (PMV, 2015). As barreiras físicas naturais características de cidades litorâneas, e a existência do Maciço Central (APA Fonte Grande), dificultam a expansão do sistema viário e da ocupação urbana. O Plano de Transporte e Mobilidade Urbana da Cidade Vitória (PDTMU, 2008) ressalta essa grave dimensão da mobilidade, além de apontar o tema “acessibilidade e calçadas” como o segundo ponto negativo, atrás apenas da falta de segurança no município.

<sup>3</sup> Os conselheiros representantes do IJSN no CMPDU nessa gestão 2016/2018 são da Coordenação de Estudos Territoriais, a saber : Isabella B. Muniz Barbosa (titular) e Cynthia Pessoa Miranda (suplente)

<sup>4</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (2015), Seminário: Minha Vitória: humana, criativa e sustentável. Vitória: Autor. Disponível em <http://www.minhavitoriapdu.com.br/Docs/CaracterizacaoDaCidadeEaConstrucaoDoPDU.pdf>

Quanto aos Planos Diretores, o município de Vitória passou por sucessivas revisões (1984/1994/2006). O primeiro PDU de 1984, mesmo que não tenha contemplado as questões mais complexas do município, estabeleceu alguns índices construtivos e uma leitura modernista da cidade funcional delimitada por zonas de uso. À época, o PDU já manifestava a preocupação com o patrimônio da cidade de Vitória e com o seu centro histórico ainda não esvaziado e mencionava o interesse “em atender ao ordenamento de obras e serviços comuns da Aglomeração Urbana da Grande Vitória”. O PDU de 1994 (Lei 4167/1994) flexibilizou mais os índices construtivos com a liberação do gabarito máximo e a criação de zonas funcionais por atividades. Vitória passou por um processo de adensamento e verticalização em bairros próximos à orla. Houve um dinamismo do setor construção civil no território com respectiva alteração da estrutura espacial, em especial, após o Plano Diretor de 1994. O centro histórico sofreu alterações significativas, perdendo funções tradicionais (deslocamento do centro político-administrativo e comercial para a orla), e por consequência, valor de mercado. Por outro lado, a Enseada do Suá, cujo território foi criado por intermédio de aterros sobre o mar, ganha projeção no município ao receber Shopping Center Vitória e a transferência dos poderes Legislativo e Judiciário. Em 2006, o Plano Diretor sofreu nova revisão e estabeleceu planos de preservação da paisagem e uma preocupação em definir zonas mais específicas, como por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). E o processo de verticalização e a ação do mercado imobiliário foi proeminente mesmo após aprovação da Lei 6705/2006.

Apesar dos ganhos e da evolução do desenvolvimento urbano em diversos aspectos, os planos diretores (desde 1984 até 2006) não convergiram de forma totalmente satisfatória para construção de uma cidade sustentável, socialmente justa e ambientalmente equilibrada. O município estritamente urbano, apresenta dicotomias expressas em suas formas espaciais, considerando ainda o fato de que sua geografia e relevo colaboram também para a percepção da estratificação social da renda nos espaços territoriais.

### 3. PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS

Rever o Plano Diretor Urbano (PDU) implica planejar a cidade para os próximos 10 (dez) anos, atendendo a princípios e diretrizes para atendimento da função social da cidade e a inclusão social. Os instrumentos de planejamento por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem sua regulamentação e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Esse processo requer levar em conta as aspirações e opiniões dos atores sociais por meio de fóruns, seminários, enquetes, ou a partir da observação de suas livres manifestações em instâncias participativas de gestão urbana. Segundo Souza, por mais embasadas que sejam as propostas de intervenção para que sejam inteiramente legítimas, é necessário que sejam submetidas à participação e à deliberação por parte daqueles que sofrerão os efeitos de sua implementação (SOUZA, 2006, p.99).

Nessa perspectiva, a competência da gestão municipal é de coordenar e mobilizar todos os parceiros institucionais, técnicos e a sociedade civil para compactuarem diretamente na execução de um projeto de lei que irá configurar crescimento e alterações no município. Portanto, a abrangência de uma revisão de Plano Diretor é complexa e de muita responsabilidade.

A revisão do PDU de Vitória teve como princípios metodológicos para condução dos trabalhos, pautar-se na função social da cidade (CF/88) e nas diretrizes específicas da política urbana que foram fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), assim como também o atendimento aos dispositivos legais específicos e conteúdos mínimos indispensáveis à elaboração e revisão de planos diretores, tais como: os direitos econômicos; sociais, culturais e ambientais; a observância da função socioambiental das propriedades urbanas e rurais; a sustentabilidade e a democracia participativa (INSTITUTO POLIS, 2014)<sup>5</sup>.

Dado o escopo do trabalho, a Prefeitura Municipal de Vitória, por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), contratou os serviços de assessoria do Instituto Pólis<sup>6</sup>, que contempla a avaliação, formulação, adequação e revisão do Plano Diretor Urbano (PDU), bem como tratar da regulação urbanística municipal. Conforme o Termo de Referência, coube ao Instituto Pólis detalhar e executar uma estratégia de discussão da revisão do Plano Diretor com a cidade e com órgãos municipais, definindo com clareza os eixos estratégicos de discussão com a sociedade e de integração com o Conselho Municipal do PDU, até a conclusão da elaboração do Projeto de Lei e seu encaminhamento à Câmara Municipal. Todas essas etapas foram previstas pela consultoria contratada a serem realizadas num prazo de 17 meses. Conforme o relatório do Plano de Trabalho da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC/PMV)<sup>7</sup>, os trabalhos foram executados nas seguintes etapas:

1. Organização dos trabalhos, com a entrega dos produtos na forma de planos;
2. Abordagem analítica, com a entrega dos produtos na forma de relatórios analíticos;
3. Metodologia, que passou a ser intitulada de Processo Participativo e Leituras Técnicas;
4. Elaboração da “Minuta de Projeto de Lei”;
5. A quinta etapa corresponde à “Discussão com o CMPDU”, sendo seu respectivo produto formalizado pelo registro de organização de conteúdo e participação em evento;
6. A etapa final, denominada de “Encontro da Cidade”<sup>8</sup>, subdivide-se em duas fases, uma primeira correspondente às assembleias territoriais e outra correspondente ao Encontro da Cidade em si.

Vale ressaltar que a etapa denominada de “Metodologia” passou a ser designada como “Processo Participativo e Leituras Técnicas”, composta pela sensibilização da sociedade e da discussão técnica e política dos proble-

<sup>5</sup> INSTITUTO PÓLIS. Relatório Plano de Trabalho. 2014, p. 7

<sup>6</sup> Contrato nº 275/2014 estabelecido entre a Prefeitura Municipal de Vitória e o Instituto Pólis.

<sup>7</sup> INSTITUTO PÓLIS. Relatório Plano de Trabalho. Vitória. 2014. p. 5

<sup>8</sup> Art. 40. O Artigo 40 da Lei 6750/2006 dispõe que o Encontro da Cidade “ocorrerá ordinariamente, a cada dois anos, e, extraordinariamente, quando convocado pelo CMPDU ou pelo chefe do Poder Executivo quando da necessidade de alteração do PDU em virtude de comprovação técnica de efeitos nocivos aos princípios e valores tutelados nesta Lei”.

mas enfrentados pelo município, bem como pelas estratégias para sua resolução. Essa etapa foi composta por três fases:

- Debates com a Sociedade Civil;
- Diagnósticos Temáticos e Socioeconômicos;
- Seminários Temáticos.

Para dar conta da complexidade da vida urbana e das relações estabelecidas entre os diversos atores sociais, há necessidade de colaboração dos vários campos do conhecimento. Nessa perspectiva, as especificidades de cada etapa da metodologia surgiram como possibilidades de ampliar o envolvimento da sociedade e o conhecimento técnico do instrumento “Plano Diretor”, redimensionando seus conteúdos e resultados de forma didática e interdisciplinar. Este processo permitiu melhor compreensão das diversas temporalidades da aplicação histórica do instrumento com respectivos rebatimentos no contexto espacial e social da cidade de Vitória. Portanto, o caminho para resultados mais ricos no processo de gerir ou revisar um Plano Diretor se alcança pela eficácia dos procedimentos metodológicos, considerando como princípio o envolvimento e a participação da sociedade em todas as dimensões.

### 3.1 Análises dos Planos Existentes (PDU e Mobilidade)

Esta etapa consta de dois produtos requeridos à consultoria pela SEDEC para fundamentação e prosseguimento da revisão: (a) uma análise do PDU atual; (b) uma análise de integração do Plano de Transporte Mobilidade Urbana com o PDU vigente. O objetivo foi fazer um prognóstico da implementação dos planos, apontar eventuais distorções, verificar a aplicabilidade dos planos para melhor conhecimento das dinâmicas locais. Portanto, uma leitura crítica e uma síntese de aspectos positivos e negativos decorrentes da sobreposição de ambos os instrumentos de planejamento municipal.

Os diagnósticos urbanísticos tiveram que abordar, no mínimo, os seguintes grandes subtemas:

- Meio-ambiente e paisagem;
- Desenvolvimento econômico e turismo;
- Uso e ocupação do solo;
- Mobilidade e integração metropolitana;
- Habitação e saneamento;
- Mercado imobiliário.

Os diagnósticos realizados pela empresa contratada deviam contemplar análises do potencial de desenvolvimento do município e respectivas vocações, as vantagens competitivas e suas vulnerabilidades, assim como sua inserção e articulação no contexto regional. No que se refere à análise do Plano Diretor Urbano de Vitória (Lei nº 6.705/2006) propriamente dito, a experiência da SEDEC e estudos do

Instituto Pólís identificaram alguns pontos que precisam avançar ou serem revistos para favorecerem melhores resultados na aplicação do novo PDU/2016, conforme seja:

- Parâmetros diversificados de zoneamento não coincidem com objetivos de algumas zonas;
- Ausência de macrozoneamento;
- Instrumentos urbanísticos não utilizados;
- Coeficiente de Aproveitamento (CA) pouco aproveitado como índice urbanístico e de interpretação bastante extensiva;
- Áreas Especiais de Intervenção Urbanísticas (AEIUs) como condicionante à aplicação de instrumentos;
- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- Revisão de perímetros;
- Revisão da regulamentação;
- Poucas ZEIS de áreas vazias;
- Lei de EHIS (Lei nº 7757/2009): necessidade de ajustes;
- Ausência de regulamentação da assistência técnica urbanísticos;
- Poucos instrumentos de mobilidade, sendo previstos:
  - Definições de alinhamentos de ruas;
  - Hierarquização viária;
  - Exigências do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e de regulação de Polos Reguladores de Tráfego.
- Tratamento dispensado (“incentivo”) ao transporte individual por meio da exclusão das garagens no cômputo do CA.

A outra atividade contida nesta etapa diz respeito à avaliação do Plano de Transporte Mobilidade Urbana e sua integração com o PDU, relacionando o instrumento de planejamento da mobilidade urbana (e metropolitana) com os regramentos urbanísticos de modo a avaliar o nível de integração entre ambos, bem como o apontamento das lacunas e potencialidades da legislação em vigor.

#### 4. PROCESSO PARTICIPATIVO E LEITURAS TÉCNICAS

A rodada de audiências públicas ocorridas a partir do lançamento da campanha do Plano Diretor de Vitória ocorreu em março 2015 teve a finalidade de informar à população que o processo de revisão da lei se iniciava, quais as etapas vindouras, bem como aspectos gerais da forma de crescimento da cidade, tal como se apresentaram nos últimos anos. Assim, foi estruturada uma agenda pública com respectivo cronograma a ser cumprido para direcionar os trabalhos.

**Quadro 1 - Agenda Pública de 2015**

Mês / Cronograma	Programação das atividades
1. Março	Lançamento da campanha do PDU
2. Abril	Início do portal da revisão do PDU e escuta da população
3. Maio	Módulo colaborativo - de escuta da população
4. Junho	Resultados dos debates com a sociedade
5. Julho	Resultados dos diagnósticos temáticos
6. Agosto e Setembro	Seminários temáticos e mesas redondas
7. Setembro	Minuta de lei
8. Outubro	- Disponibilização no portal da minuta de lei - Discussão com o CMPDU (semanais)
9. Outubro/Novembro	- Assembléias regionais - Módulo colaborativo de escuta da população
10. Dezembro	- Encontro da Cidade - Ajustes finais para envio à Câmara

A etapa (6) do trabalho foi muito importante, pois correspondia à sensibilização da sociedade e discussão técnica e política dos problemas enfrentados pelo município, bem como a discussão das estratégias para sua resolução. Essa etapa previa a ocorrência das assembleias territoriais a serem realizadas por região administrativa. A escuta das impressões da população, se intitularam “Escutas Regionais” e “Escutas de Segmentos”. Nessa perspectiva, a sensibilização inicial e escuta das demandas da população ocorreu seguindo uma lógica territorial, ou seja, por meio de assembleias iniciais em cada uma das nove Regiões Administrativas do Município.

As contribuições foram “orais” e “escritas” e diziam respeito a problemas da gestão pública na operacionalização de seus serviços. As contribuições foram agrupadas por grandes temas relacionados ao PDU e debatidos nas reuniões com as entidades organizadas. Os referidos temas<sup>9</sup> foram:

- Desenvolvimento Econômico
- Equipamentos públicos;
- Gestão democrática
- Gestão e finanças públicas
- Habitação
- Integração metropolitana
- Meio ambiente
- Mobilidade

<sup>9</sup>INSTITUTO PÓLIS. Relatório Plano de Trabalho, 2015, p.7

- Paisagem e cultura
- Saneamento
- Uso e ocupação do solo

Todas as atividades referentes à participação da população tinham que ser previamente divulgadas e também deveriam contemplar o caráter de debate para os efeitos da legislação municipal correlata. Nessa perspectiva, conforme Termo de Referência, o Plano de Comunicação Social proposto teve por objetivo:

Informar e comprometer a população de Vitória em todo o processo de reavaliação do Plano Diretor de forma a promover uma construção compartilhada do mesmo. Isso gera a necessidade de publicidade de suas etapas e de seus conteúdos por via da elaboração e implementação de um programa de comunicação social específico, a ser desenvolvido pela Consultora em paralelo ao Plano de Trabalho em parceria com a Secretaria de Comunicação (SECOM).

(INSTITUTO PÓLIS, Plano de Trabalho, p. 10)

A fala das pessoas, os textos escritos e encaminhados via site digital, as diversas representações da sociedade, sugestões e demandas dos diferentes grupos fazem toda diferença no processo de revisão de um plano diretor. Para todas as audiências, os temas abordados foram padronizados respeitando-se registros particularizados por Regional Administrativa. Além do sítio eletrônico [www.minhavitoriapdu.com.br](http://www.minhavitoriapdu.com.br) e dos perfis nas principais redes sociais, as falas das comunidades e segmentos consultados foram muito importantes no processo de revisão e concomitantemente registradas e publicizadas. Todo esse material foi organizado sob a forma de arquivo documental gerando uma série de relatórios.

Foi realizada ainda uma mesa redonda com os Conselheiros do CMPDU, quando foi apresentado o quadro analítico do PDU e os resultados sistematizados dos debates com a sociedade. O objetivo foi trazer exemplos concretos do município em relação às principais questões urbanas como habitação, mobilidade, patrimônio histórico e arquitetônico, projetos de impacto, meio ambiente, infraestrutura. A consultoria também se reuniu com os demais conselhos municipais integrantes do Fórum da Cidade, quais sejam, os Conselhos de Habitação, Transportes, Meio Ambiente e Turismo, em oportunidades distintas.

#### **4.1 Da Participação por Regional Administrativa**

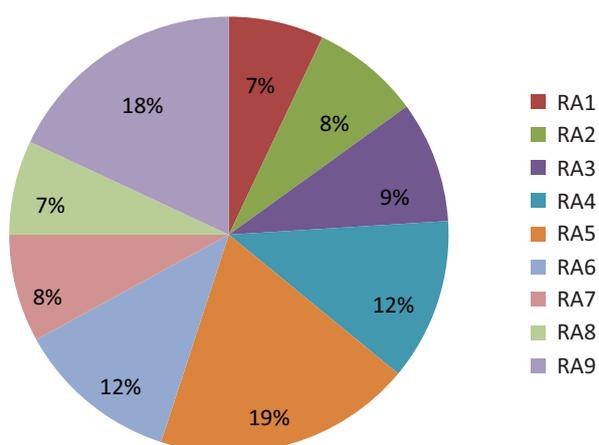
Uma das maiores preocupações da SEDEC/PMV era conseguir sensibilizar e envolver os participantes das regionais nas discussões, seja nas oficinas, seja nos seminários para que manifestassem opiniões, favoráveis e/ou divergentes às novas proposições apresentadas pela prefeitura ou mesmo apresentassem alternativas às propostas. Desse modo, todos os procedimentos metodológicos visavam

alcançar este objetivo. No entanto, observou-se que ao lado de relações pontuais, de melhoria de equipamentos públicos, transporte público, intervenções viárias (geralmente de acesso a morros) e obras de esgotamento sanitário, diversas foram as manifestações, sobretudo escritas, que contemplaram insatisfações pouco objetivas e localizadas pontualmente. As contribuições elaboradas por escrito foram enriquecidas pelas contribuições orais das assembleias regionais.

Os participantes, cidadãos comuns ou representantes de associações e/ organizações governamentais e não governamentais fizeram abordagens e interlocuções que poderiam ser confrontadas, assimiladas ou não, pressupondo que toda fala ou depoimento poderia ser visto de vários ângulos ou interpretações pela gestão pública ou mesmo por outro participante presente. O importante é saber que o resultado do processo de revisão não pode ser reduzido, seja à ação do poder público, seja à ação dos indivíduos, mas resultado de um processo coletivo.

Segundo relatório da consultoria contratada, destacaram-se as participações das seguintes regionais: Regional 5 (Praia do Canto) com 19%; Regional 9 (Jardim da Penha) com participação de 18%, e as regionais 6 (Goiabeiras) e 4 (Maruípe), ambas com 12% de participação. Segundo o relatório da consultoria contratada, a somatória das referidas regionais com respectivos percentuais da população presente às audiências de “escuta” foi significativamente superior ao percentual que representa o total de habitantes de Vitória. Isso se verificou, em especial, na Regional Administrativa 9, onde a população ouvida representou mais que um quarto dos presentes à toda rodada inicial de oitiva da população (INSTITUTO PÓLIS, 2015, p. 16).

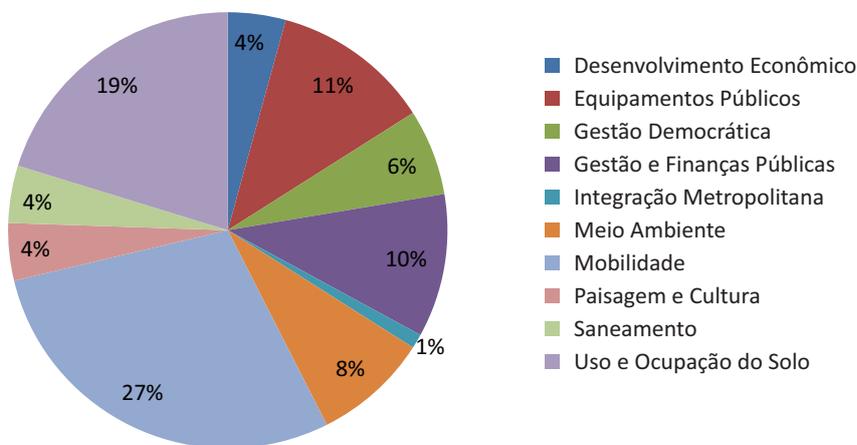
**Gráfico 1 - Contribuições presenciais nas «Escutas» por Regional Administrativa**



Fonte: Instituto Pólís, 2015

Por outro lado, a consultoria estimou que nas “escutas” dos segmentos organizados, destacou-se a presença maciça de setores ligados ao mercado imobiliário, cicloativistas, movimentos ambientalistas e de proteção ao patrimônio histórico-cultural e paisagem. Verificou-se a ausência de alguns segmentos significativos do planejamento urbano como as representações capixabas do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e o Sindicato dos Arquitetos e os movimentos moradia na rodada inicial de “Escuta”.

**Gráfico 2 - Contribuições presenciais nas oficinas Regionais Administrativas por tema**



Fonte: Instituto Pólis, 2014

Segundo o Instituto Pólis (2015), a leitura dos dados gerais das “Escutas Regionais” junto às comunidades, destaca-se a ausência ou abordagem muito preliminar de temas necessários à revisão do PDU tais como, habitação destinada à população de baixa renda e restrições à ocupação urbana em áreas ambientalmente frágeis. Por outro lado, a mobilidade consolidou-se como o grande tema deste processo de revisão do PDU.

#### 4.2 Diagnóstico por regional administrativa e principais preocupações levantadas nos encontros regionais:<sup>10</sup>

##### Regional Administrativa 1 – Centro

- Destaque positivo: bairro do Centro ganhou mais de 1600 moradores;
- Densidade populacional de 93 hab./ha (Vitória é de 35 hab./ha);
- Preocupação com os imóveis históricos, a relação com área portuária, vida noturna, etc;

<sup>10</sup>Disponível em <http://www.minhavitoriapdu.com.br/Docs/CaracterizacaoDaCidadeEaConstrucaoDoPDU.pdf> >acesso março de 2016

- Concentra quase 12% dos domicílios vagos da cidade;
- Alta distribuição de classes.

### **Regional Administrativa 2 – Santo Antônio**

- Santo Antônio e Caratoíra estão entre os bairros que mais perderam população no município, enquanto que Inhanguetá está entre os que mais ganharam novos moradores;
- Densidade populacional de quase 80 hab/ha
- Preocupação com equipamentos públicos;
- 60% da população com renda até 3 SM.

### **Regional Administrativa 3 – Jucutuquara / Bento Ferreira**

- Concentra 5 entre os 10 bairros que mais perderam população (quase 4 mil pessoas a menos entre 2000 e 2010);
- Boa infraestrutura e localização no território;
- Preocupação com a atual qualidade de vida do bairro frente ao impacto de novos empreendimentos.

### **Regional Administrativa 4 – Maruípe**

- Concentra a maior população entre as Regionais de Vitória (cerca de 55mil pessoas)
- Alta densidade – 93 hab./ha;
- Aumento discreto da população, exceto São Benedito, que perdeu população;
- Padrão de adensamento pouco verticalizado;
- Demanda por equipamentos públicos e espaços livres e de lazer.

### **Regional Administrativa 5 – Praia do Canto**

- Os bairros como Praia do Canto e Barro Vermelho ganharam cerca de 4.300 novos moradores;
- É a regional que mais concentra domicílios vagos (14,2%);
- Densidade populacional de 64,2 hab./ha;
- Maior concentração de renda da cidade;
- Preocupação com regras de usos permitidos, mobilidade e paisagem.

### **Regional Administrativa 6 – Goiabeiras**

- Grandes equipamentos existentes (aeroporto, UFES) e propostos (Parque Tecnológico, Centro de Convenções);
- Densidade populacional de 93 hab./ha, predominantemente horizontal;
- Mais da metade da população reside no bairro de Maria Ortiz;
- Preocupação com acessibilidade no interior dos bairros e formalização do comércio.

### **Regional Administrativa 7 – São Pedro**

- Concentra cerca de 1/5 da precariedade existente no município;
- São José, Resistência e Nova Palestina estão entre os bairros que mais cresceram no município;
- Preocupação com mobilidade, regularização fundiária e formalização do comércio e serviços.

### **Regional Administrativa 8 – Jardim Camburi**

- Maior crescimento populacional de Vitória. Em 10 anos, 15.275 pessoas passaram a residir no bairro, e 6.628 novos domicílios implantados;
- Baixa densidade – 19,4 hab./ha;
- Preocupação com verticalização, mobilidade, integração com a cidade e com a metrópole (Serra).

### **Regional Administrativa 9 – Jardim da Penha**

- Bairro de Jardim da Penha: segundo maior crescimento populacional da cidade – quase 6 mil pessoas e mais de 3 mil novos domicílios;
- 2ª regional com maior população (mais de 48.000 habitantes);
- Maior densidade da cidade (132/ha);
- Preocupação com a manutenção das regras atuais do PDU, usos permitidos e mobilidade.

## **5. AS PROPOSIÇÕES DO PROCESSO DE REVISÃO DO PDU 2016**

As cidades com mais qualidade de vida devem ser entendidas como cidades com mobilidade sustentável que contribuam para construção de espaços mais humanizados, interativos e prazerosos. Este seria o foco norteador das propostas contidas na revisão do PDU. Nesse sentido, para revisão do PDU/2016 é primordial que a referida lei preconize a adequada gestão urbana e fundamental que se busque o equilíbrio entre os interesses individuais e o coletivo para se pensar o destino da cidade de Vitória.

Ao atribuir aos instrumentos de planejamento a responsabilidade de instaurarem justiça social e o direcionamento da expansão da cidade, assim como proporcionar aos munícipes uma maior qualidade de vida, faz-se uso do zoneamento, diretrizes e índices construtivos que, por sua vez, direcionam e estruturam componentes econômicas, ambientais e sociais. O Plano Diretor se bem elaborado, deve convergir para uma cidade mais justa, equitativa e sustentável. Além dos instrumentos do planejamento, uma série de outras propostas da prefeitura teve por finalidade respaldar as diretrizes elencadas co-

mo norteadoras da revisão do PDU, conforme sejam:

- a) Promover a redução das desigualdades sociais e a justa distribuição dos recursos no território;
- b) Otimizar a utilização do território e da infraestrutura instalada garantindo sua função social;
- c) Melhorar a qualidade de vida ambiental e urbana nos bairros;
- d) Incentivo ao transporte público coletivo e ao transporte individual não motorizado;
- e) Garantir condições para o desenvolvimento econômico da cidade;
- f) Garantir a preservação ambiental de espaços ambientalmente protegidos e assegurar a fruição para moradores e turistas;
- g) Garantir a preservação do Patrimônio Histórico e da Paisagem;
- h) Garantir moradia digna e ampliar a regularização fundiária;
- i) Dar maior efetividade ao sistema municipal de planejamento e gestão urbana.

Para tanto, a PMV redefine os parâmetros urbanísticos, tais como, os coeficientes de aproveitamento<sup>11</sup> e as áreas computáveis para fins de edificação. Os parâmetros urbanísticos expressam aspectos da densidade urbana e das formas espaciais. A revisão do PDU também inova ao inserir um macrozoneamento que até então inexistia, com definição de quatro macrozonas, a saber:

1. Macrozona Consolidada: território que pega toda a orla até o aeroporto, tem maior infraestrutura, concentra eixos de mobilidade e atividades econômicas;
2. Macrozona de Reestruturação: o território que envolve o maciço central, maior carência de infraestrutura e menor conexão entre os bairros; maior informalidade das atividades;
3. Macrozona Industrial: território da Vale, Porto de Tubarão, CST;
4. Macrozona Ambiental: perfil de preservação e contenção de áreas construídas.

Outra proposta importante é aquela articulada à definição dos parâmetros urbanísticos que passa pelo adensamento dos corredores viários, como as avenidas Leitão da Silva, Reta da Penha, Avenida Vitória, Fernando Ferrari, Adalberto Simão Nader e a Norte-Sul. Os grandes empreendimentos (supermercados, postos de gasolina, faculdades), assim como os empreendimentos de entretenimento (boates, casas de shows), vão ficar restritos às referidas avenidas. A proposta de corredores tem por objetivo incentivar o uso do transporte coletivo e reduzir a exigência de vagas das edificações de comércio e serviços nesses corredores.

Entre as mudanças previstas e das mais inovadoras está a aplicação do instrumento da “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (OODC)<sup>12</sup>, previsto no Estatuto da Cidade e até então não utilizado no Espírito Santo. Trata-se de uma taxa a ser cobrada para quem pretende construir além da altura máxi-

<sup>11</sup> Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área construída (total) e a área total do lote ou gleba. Em Vitória, temos que o coeficiente mínimo – define a subutilização; básico – direito de construir sem contrapartida; máximo – diferenciado pela cidade (zoneamento)

<sup>12</sup> A OODC é um instrumento da política de desenvolvimento urbano nacional, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001. Consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo que se poderá construir.

ma permitida nas regiões já consolidadas, ou seja, acima do coeficiente básico. A outorga onerosa seria aplicada em áreas infraestruturadas, cujos bairros já estejam bem adensados, plenamente ocupados e com vasta prestação de serviços. O Art.28 § 3º do Estatuto da Cidade dispõe: “*o plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperada em cada área*”. Com o montante de recursos advindos da taxa, haveria investimentos em outras regiões, assim como também a destinação de recursos poderia ser aplicada em programas de regularização fundiária, execução de programas habitacionais, implantação de equipamentos urbanos, dentre outros. O uso do instrumento equilibraria o crescimento em áreas já bem estruturadas (macrozona consolidada)<sup>13</sup> e poderia promover áreas que ainda não estão bem aparelhadas no município (macrozona de reestruturação) com investimentos derivados da contrapartida financeira. Entretanto, essa proposta teve bastante resistência do setor imobiliário e da construção civil. Apesar dos estudos terem avançado durante o processo de revisão, as áreas para aplicação da OODC não foram definidos na Minuta de Lei, nem efetuados os cálculos dos pesos de transferência do potencial construtivo de cada área. Outro dispositivo importante do Estatuto da Cidade (Art.25) a ser utilizado é o “direito de preempção” que confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano em áreas com possibilidade de implementação de equipamentos públicos e praças.

Pensar a cidade é pensar também em outras dimensões que contemplem a função social da cidade preconizada na Constituição Federal de 1988. A cidade, além da função de habitar e trabalhar que lhe são inerentes, tem a função do “circular”, imprescindível para que todas as outras funções se desenvolvam de forma compatível com a cidade que se almeja justa, equitativa e sustentável. Portanto, o foco na mobilidade urbana não pode estar desvinculado das proposições setorizadas por regional. Há inúmeros outros desafios colocados para serem superados, tais como valorizar a cultura do pedestre e dos não motorizados. Quanto às novas regras relativas às garagens, os novos estabelecimentos comerciais com até 300 metros quadrados não precisariam mais destinar vagas aos clientes<sup>14</sup>. A exigência de estacionamento passa a ser uma vaga para cada 35m<sup>2</sup> em estabelecimentos acima dos 300m<sup>2</sup>.

O resgate de ambiências do centro histórico com notável patrimônio material e imaterial assim como os elementos naturais de importância na paisagem do município recebeu destaque na revisão do PDU. Outra proposta interessante é a intenção de direcionar o mercado imobiliário para bairros consolidados e infraestruturados como a região da Grande Maruípe (Região 4), incentivando o uso industrial e de comércio de pequeno porte (ex: confecções) na região. Essa proposição confere um diferencial importante em relação ao PDU anterior.

<sup>13</sup>A macrozona consolidada em que poderia ser aplicada a OODC corresponderia às seguintes regiões: Região 3 (Ilha de Santa Maria, Monte Belo e Bento Ferreira); Região 5 (Praia do Canto, Santa Lúcia e Enseada); Região 9 (Jardim da Penha e Mata da Praia). A “macrozona de reestruturação” receberia a contrapartida financeira que corresponde ao Centro histórico, às ZOL e às ZEIS.

<sup>14</sup>Atualmente, a exigência ocorre a partir de qualquer área na proporção de uma vaga a cada 35m<sup>2</sup>.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a essência do planejamento como a incorporação da dimensão política e social, houve necessidade de compactuar com sensibilidade e maturidade diante dos conflitos de interesse. Por vezes, é demasiada complexa a conexão entre a realidade e estudos propositivos de cada área de conhecimento.

Nesse sentido, a SEDEC junto à consultoria providenciou que as apresentações fossem bastante didáticas com desenhos, gráficos e mapas explicativos. Com a sinergia do acúmulo de análises com reflexão técnica e a experiência das falas nas assembleias regionais, o Plano Diretor ganhou mais respaldo e visibilidade na sua revisão. O nível técnico da consultoria e atuação da SEDEC com os atores sociais, tanto nos seminários e assembleias, como também na articulação do diagnóstico e propostas do PDU/2016 foi elevado, o que permitiu ultrapassar eventuais obstáculos que pudessem minar a compreensão do Plano Diretor por parte daqueles cidadãos que não têm domínio técnico acerca do instrumento, objeto de análise.

Dessa forma, podemos afirmar que o processo de revisão do PDU de Vitória foi profícuo, embora a participação da sociedade civil presente nas diversas modalidades do planejamento e dos eventos realizados para fins da revisão, suas proposições e seus conteúdos nem sempre são examinados ou considerados de forma mais crítica e profunda. Observou-se em diversas falas manifestadas em seminários e assembleias, a percepção da população acerca da limitação do planejamento e da respectiva gestão do território na aplicação da regulação urbanística conforme se apresentam. Essa dificuldade, muitas vezes resulta na informalidade da ocupação do território e dificuldade de acesso de seus moradores aos serviços e infraestrutura ofertados pelo Município. Neste contexto, o Plano Diretor como elemento conciliador do desenvolvimento da cidade mostra-se complexo. As representações do setor da construção civil, indústria e comércio no CMPDU são muito presentes e bem articuladas, e de modo geral, focam o mercado imobiliário como força motriz do desenvolvimento econômico e não na melhoria real das condições do território para a coletividade. Em algumas matérias, como por exemplo, a proposta do instrumento da “outorga onerosa”, houve resistência à mudança sugerida, em especial, pelos atores do mercado imobiliário. Contudo, o processo de revisão mostrou que sempre há uma perspectiva de conciliação dos conflitos e interesses por meio da mediação dos instrumentos de planejamento, mais especificamente da gestão democrática participativa, desde que as possíveis alianças e parcerias sejam ajustadas pelo diálogo equilibrado entre os diversos agentes do espaço urbano.

Vale ressaltar que Vitória pode, com a revisão do PDU, ter a oportunidade de crescer de forma mais saudável, segura e com mais qualidade de vida, conforme pretensão de muitas falas registradas nas assembleias e no site. Os moradores querem redefinir o conceito do que é “público e de interesse coletivo”, com mais ênfase na arborização, construção de praças, iluminação e mobilidade integrada com incentivo às ciclovias e compartilhamento de bikes, transporte aquaviário etc. Por sua própria configuração geomorfológica insular, e capital administrativa que concentra comércio e serviços, o município também não deve se

eximir de pensar sua expansão e adensamento no âmbito metropolitano, posto que futuramente toda e qualquer configuração de uso do solo estará alterando e impactando o município e suas relações intermunicipais, especial nas proposições para uso do solo e sistema viário.

Muitos dos temas aqui citados estão em desenvolvimento e aprimoramento, mas acredita-se que após realização de um trabalho interdisciplinar com envolvimento da sociedade como a revisão do PDU, há necessidade de uma análise mais profunda acerca dos resultados obtidos, das limitações e eventuais erros que possam ter ocorrido no processo, o que provavelmente convergirá para aprimoramento do processo de revisão de planos diretores.

Até o fechamento desse documento, a Minuta de Lei ainda estava sendo discutida no CMPDU e sofrendo alterações. Posteriormente, a referida proposta de Lei deve ser encaminhada à Assembleia Legislativa para aprovação. Entretanto, vale ressaltar que em função das eleições municipais 2016, há possibilidade que a nova lei do PDU 2016 não seja votada antes do pleito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995*. Lex: legislação federal e marginalia, out-dez 1995:59:1966

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. *Estatuto da Cidade: Lei nº 10257*. Brasília. 2001

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*, ed. Lumen Juris, 3ª ed. Rio de Janeiro. 2009.

FAITANIN, Ramona. *O planejamento como instrumento de conciliação entre a preservação e o desenvolvimento urbano: O caso da cidade de Vitória*. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Vitória. 2012.

FERNANDES Edésio; ALFONSÍN, Betânia. *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais; constitucionais e legislação ordinária*. Forum Editora, 2010.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo – 2013*. Vitória, dezembro 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/ana.giuberti/Downloads/PIB\\_Municipal-2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ana.giuberti/Downloads/PIB_Municipal-2013%20(1).pdf)

INSTITUTO PÓLIS. *Plano de Trabalho*. Relatório. Vitória. 2014.

INSTITUTO PÓLIS. *Registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas*. Relatório. Vitória. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. *Plano Diretor Urbano de Vitória*. Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. Vitória, 2006.

\_\_\_\_\_. (2015) *Seminário: Minha Vitória: humana, criativa e sustentável*. Vitória: Autor. Disponível em <http://www.minhavitoriapdu.com.br/Docs/CaracterizacaoDaCidadeEaConstrucaoDoPDU.pdf>

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana da Cidade de Vitória*. Relatório Final. Vitória. 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

**Visita em sites eletrônicos:**

[www.minhavitoriapdu.com.br](http://www.minhavitoriapdu.com.br)