



Desafios e limites do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES)

Maressa Correa Pereira Mendes

Mestre em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Brasil
maressa.mendes@unesp.br
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-4929-7573>

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor em Política Urbana
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Brasil
jefferson.goulart@unesp.br
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9299-7327>

Submissão / Submission: 29/09/2025

Aceite / Acceptance: 15/01/2026

MENDES, Maressa Correa Pereira; GOULART, Jefferson Oliveira. Desafios e limites do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES). **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, [S. l.], v. 14, n. 50, p. e2603, 2026. DOI: [10.17271/23178604145020265857](https://doi.org/10.17271/23178604145020265857). Disponível

em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/5857

Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) License: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Desafios e limites do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES)

RESUMO

Objetivo - Analisar a dinâmica participativa que marcou o processo de revisão do Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.705/2006) do município de Vitória (ES), destacando-se a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU).

Metodologia - A investigação empírica se baseou em marco teórico que privilegiou a abordagem de três aspectos fundamentais: i) em que medida o debate público no âmbito das instituições participativas impactou o Plano Diretor e como a trajetória de organização política da sociedade civil condicionou a representação; ii) como a participação foi absorvida pelo Estado, no caso, pelo governo municipal de Vitória; (iii) qual o peso do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e legislação local) no planejamento municipal.

Originalidade/relevância - O estudo analisa o processo participativo de revisão do plano diretor de Vitória (ES) a partir de uma abordagem que incorpora: o impacto dos diferentes formatos participativos e a reação do sistema político, ou seja, a apropriação e o envolvimento da sociedade civil no processo; o alcance admitido pelo governo local às demandas e contribuições produzidas pela sociedade nos diferentes momentos de participação; e, o peso das legislações federal e municipal no formato e na efetividade do processo participativo.

Resultados - A análise destaca a esfera de atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana -, instância na qual há evidências de que os debates, as mudanças de conteúdos e a participação societária foram mais intensos.

Contribuições teóricas/metodológicas - A pesquisa reforça a importância da análise crítica dos processos participativos de elaboração e revisão dos planos diretores avaliando sua efetividade, por se tratar de um processo recente e em construção. Além disso, identifica limites e desafios relacionados à necessidade de rompimento com as velhas práticas da gestão e planejamento urbano, bem como promoção de maior capacitação da sociedade, em especial dos segmentos mais vulneráveis.

Contribuições sociais e ambientais - O estudo evidencia a importância da participação social no processo de revisão/elaboração do Plano Diretor, que, como "instrumento básico da política urbana" deve incorporar dispositivos de qualificação ambiental dos espaços urbanos, e, garantir o direito às "cidades sustentáveis" e "democráticas".

PALAVRAS-CHAVE: Participação; Plano Diretor; Vitória.

Challenges and limits of the participatory process in the review of the Master Plan of Vitória (ES)

ABSTRACT

Objective - To analyze the participatory dynamics that shaped the revision process of the Master Plan (Municipal Law No. 6.705/2006) of the municipality of Vitória (ES), with emphasis on the role of the Municipal Council of the Urban Master Plan (CMPDU).

Methodology - The empirical investigation was grounded in a theoretical framework that privileged the analysis of three fundamental aspects: (i) to what extent public debate within participatory institutions influenced the Master Plan and how the trajectory of civil society's political organization conditioned representation; (ii) how participation was absorbed by the State, in this case, by the municipal government of Vitória; and (iii) the weight of the institutional framework (Federal Constitution, City Statute, and local legislation) in municipal planning.

Originality/relevance - The study examines the participatory process of revising Vitória's Master Plan from an approach that incorporates: the impact of different participatory formats and the reaction of the political system, that is, the appropriation and involvement of civil society in the process; the extent to which the local government incorporated the demands and contributions generated by society at different stages of participation; and the influence of federal and municipal legislation on the design and effectiveness of the participatory process.



Results – The analysis highlights the sphere of activity of the Municipal Council of the Urban Master Plan – an advisory body on urban planning and Urban Policy matters – where evidence indicates that debates, content changes, and societal participation were more intense.

Theoretical/methodological contributions – The research reinforces the importance of critically analyzing participatory processes of drafting and revising master plans, evaluating their effectiveness given that they are recent and still under construction. In addition, it identifies limits and challenges related to the need to break away from traditional practices of urban management and planning, as well as the promotion of greater capacity-building among society, particularly among more vulnerable groups.

Social and environmental contributions – The study underscores the importance of social participation in the process of drafting/revising the Master Plan, which, as the “basic instrument of urban policy,” must incorporate mechanisms for environmental qualification of urban spaces and guarantee the right to “sustainable” and “democratic” cities.

KEYWORDS: Participation; Master Plan; Vitória.

Desafíos y límites del proceso participativo de la revisión del Plan de Ordenación Urbana de Vitória (ES)

RESUMEN

Objetivo – Analizar la dinámica participativa que marcó el proceso de revisión del Plan de Ordenación (Ley Municipal n.º 6.705/2006) del municipio de Vitória (ES), destacando la actuación del Consejo Municipal del Plan de Ordenación Urbana (CMPDU).

Metodología – La investigación empírica se basó en un marco teórico que privilegió el análisis de tres aspectos fundamentales: i) en qué medida el debate público en el ámbito de las instituciones participativas impactó el Plan de Ordenación y cómo la trayectoria de organización política de la sociedad civil condicionó la representación; ii) cómo la participación fue absorbida por el Estado, en este caso, por el gobierno municipal de Vitória; y iii) cuál fue el peso del marco institucional (Constitución Federal, Estatuto de la Ciudad y legislación local) en la planificación municipal.

Originalidad/relevancia – El estudio analiza el proceso participativo de revisión del Plan de Ordenación de Vitória (ES) a partir de un enfoque que incorpora: el impacto de los diferentes formatos participativos y la reacción del sistema político, es decir, la apropiación y el involucramiento de la sociedad civil en el proceso; el alcance otorgado por el gobierno local a las demandas y contribuciones producidas por la sociedad en los distintos momentos de participación; y la influencia de las legislaciones federal y municipal en el diseño y la efectividad del proceso participativo.

Resultados – El análisis destaca la esfera de actuación del Consejo Municipal del Plan de Ordenación Urbana – órgano consultivo en materia urbanística y de Política Urbana –, instancia en la cual existen evidencias de que los debates, los cambios de contenido y la participación social fueron más intensos.

Aportaciones teóricas/metodológicas – La investigación refuerza la importancia del análisis crítico de los procesos participativos de elaboración y revisión de los planes de ordenación, evaluando su efectividad, ya que se trata de un proceso reciente y aún en construcción. Además, identifica límites y desafíos relacionados con la necesidad de romper con las viejas prácticas de gestión y planificación urbana, así como de promover una mayor capacitación de la sociedad, en especial de los segmentos más vulnerables.

Aportaciones sociales y ambientales – El estudio pone de relieve la importancia de la participación social en el proceso de elaboración/revisión del Plan de Ordenación, que, como “instrumento básico de la política urbana”, debe incorporar mecanismos de cualificación ambiental de los espacios urbanos y garantizar el derecho a “ciudades sostenibles” y “democráticas”.

PALABRAS CLAVE: Participación; Plan de Ordenación Urbana; Vitória.



1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização do Brasil após 21 anos de regime autoritário foi acompanhado de diversas inovações institucionais, dentre as quais um capítulo dedicado à Política Urbana na Constituição Federal (Art. 182 e Art. 183) e sua subsequente regulamentação através da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Assim se consagrou institucionalmente o ideário da reforma urbana, sintetizado em três pilares: adoção do princípio da função social da propriedade; inclusão e reconhecimento dos direitos de posse dos habitantes de assentamentos precários (favelas e periferias); e planejamento democrático com participação da sociedade (Rolnik, 2009).

Nessa nova abordagem, o Plano Diretor foi declarado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano na Constituição Federal (Art. 182) e de aplicação obrigatória para municípios com população superior a 20 mil habitantes, como competência dos governos locais. Afora princípios normativos de conteúdo, no plano procedimental, a exigência de gestão democrática das cidades compõe parte central da reforma urbana, pois está “alicerçada na busca pela gestão democrática e participativa da cidade, justiça e equidade social” (Oliveira, Lopes; Sousa, 2018, p. 325). O Estatuto da Cidade consagrou esse princípio ao exigir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Brasil, 2001, inciso I, §4º do Art. 40). Tais diretrizes foram acolhidas no ciclo inicial de implantação do Ministério das Cidades (2003-2006), que desenvolveu diversas ações para orientar os processos participativos de elaboração ou revisão de Planos Diretores, além de possibilitar a capacitação dos atores sociais, o compartilhamento da coordenação, a transparência e a publicidade das discussões (Perioto, 2016).

As novas regras do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro possibilitaram a instauração de práticas participativas em vários municípios, tais como: órgãos colegiados de Política Urbana, conferências sobre assuntos de interesse urbano, debates, audiências e consultas públicas (Brasil, 2001, art. 43), os quais objetivavam a construção de um modelo de práticas políticas abertas à participação dos atores sociais. Neste sentido, a participação democrática se torna um princípio norteador para a gestão das cidades, proporcionando a inserção de novos atores no processo de planejamento urbano (Cassaniga; Mondini, 2022).

Esse cenário de inserção da participação social nos processos decisórios, em especial a obrigatoriedade de envolvimento dos atores sociais na elaboração/revisão/implantação dos Planos Diretores, torna crescente a preocupação em se avaliar a efetividade desses processos participativos, tendo em vista tratar-se de uma inovação ainda em curso, em processo de experimentação e construção. Dessa forma, a percepção crítica quanto ao papel dos Planos Diretores precisou incorporar suas novas significações substantivas e metodológicas.

Em meio a essa conjuntura e ao novo marco institucional da Política Urbana, este artigo analisa a dinâmica participativa que marcou o processo de revisão do Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.705/2006) do município de Vitória (ES), destacando-se a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU).



O Plano objeto de revisão foi originalmente aprovado em 2006, cinco anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, e incorporou os instrumentos de democratização da gestão urbana nele previstos, 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 possibilitou a ampliação dos debates, cumprindo as exigências protocolares da legislação federal e municipal.

O artigo está estruturado em outras quatro partes, além desta Introdução. A próxima seção sintetiza os procedimentos metodológicos da pesquisa. A seção seguinte apresenta um panorama de como se instituiu o processo participativo da revisão do Plano Diretor. Na seção subsequente se explora a centralidade do papel do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, entendido como a esfera privilegiada de debates e de representação societária. E a derradeira seção é dedicada à problematização do objeto de estudo e à formulação de hipóteses explicativas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E REFERENCIAL TEÓRICO

Os resultados ora apresentados derivam de pesquisa qualitativa que mobilizou diferentes campos do conhecimento (Creswell, 2007), e dessa forma se amparou em referencial teórico multidisciplinar envolvendo múltiplas áreas do conhecimento em razão de seu escopo temático, ou seja, além do Urbanismo e do Planejamento Urbano e Regional, dialogou e incorporou contribuições da Ciência Política/Políticas Públicas, da Sociologia Urbana e do Direito Urbanístico.

As primeiras etapas consistiram de revisão da literatura e caracterização urbanística e socioeconômica de Vitória. Na sequência recorreu-se à pesquisa arquivística para coleta de material documentado na Prefeitura Municipal de Vitória, incluindo legislação urbanística, atas e registros do processo de revisão do Plano Diretor e especialmente do CMPDU.

No plano teórico, para avaliação do estudo de caso, foram consideradas três dimensões chaves (Avritzer, 2008): i) em que medida o debate público no âmbito das instituições participativas impactou o Plano Diretor e como a trajetória de organização política da sociedade civil condicionou a representação; ii) como a participação foi absorvida pelo Estado, no caso, pelo governo municipal de Vitória; (iii) qual o peso do marco institucional (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e legislação local) no planejamento municipal.

A primeira dimensão permitiu identificar as formas representativas institucionalizadas (conselhos, conferências) ou de participação mais aberta (audiências, reuniões públicas, assembleias territoriais), nos moldes propostos por Avritzer (2008), e a reação do sistema político quanto aos formatos participativos, tais como entidades de classe, movimentos e associações 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).

A segunda dimensão avaliou os alcances admitidos pelo governo local relativamente às demandas e contribuições apresentadas nos diferentes momentos de participação e



discussão pública, isto é, em que medida as demandas e propostas societárias foram incorporadas à normativa urbanística.

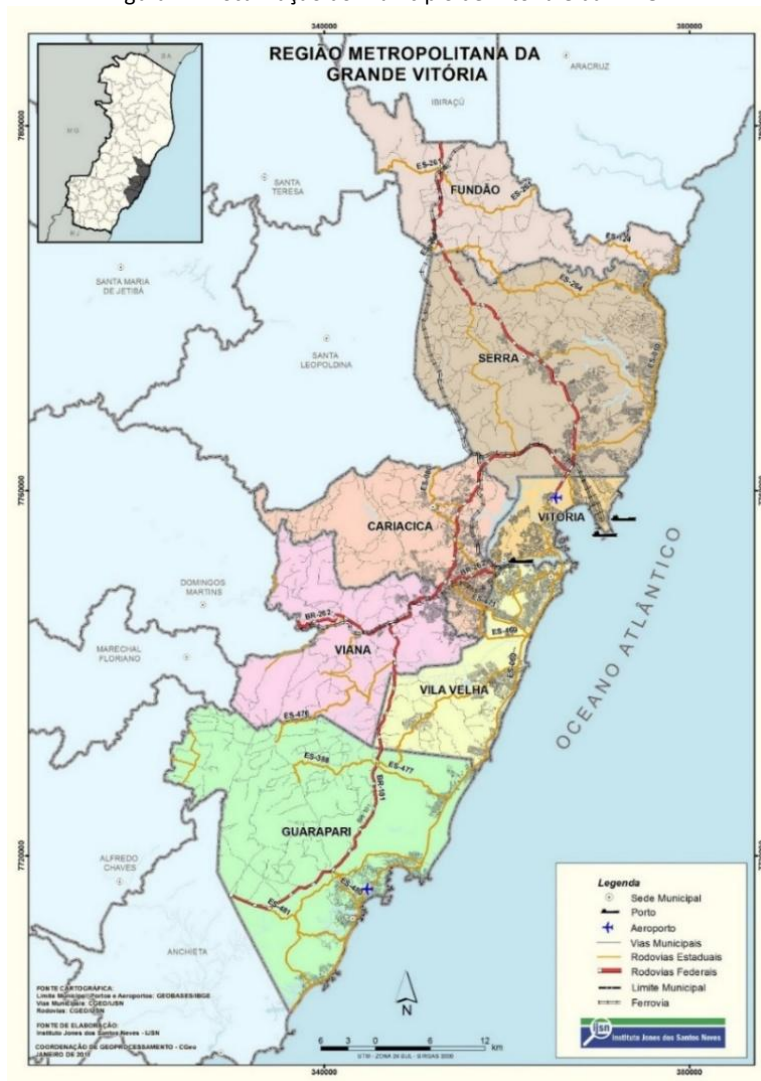
Por fim, a terceira dimensão possibilitou a compreensão dos reflexos e impactos das legislações federal e municipal na efetividade do processo participativo, seja pela sua contribuição ao Plano Diretor através da incorporação de seus instrumentos, diretrizes e políticas, como também na aplicação de seu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

A partir dessas categorias analíticas, pretendeu-se, de um lado, analisar o grau de efetividade do processo participativo da revisão do Plano Diretor de Vitória e, de outro, identificar os avanços e limites dessa experiência.

3 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA, O PLANO DIRETOR E O PROCESSO PARTICIPATIVO

O município de Vitória é a capital e centro administrativo do estado do Espírito Santo, e integra a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), composta pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (Figura 1). Conforme o IBGE, a capital capixaba tem área de 97,123km², população estimada em 343.378 habitantes (2025) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,845 (2010). Mensurado pelo Instituto Jones dos Santos Neves, o déficit habitacional total em 2023 era de 11.300 unidades habitacionais, equivalente a 8,5% da população (incluindo as categorias de habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo).

Figura 1 – Localização do Município de Vitória e da RMGV



Fonte: Insituto Jones dos Santos Neves (2011).

A estrutura intraurbana apresenta um território bastante segregado em relação à distribuição de renda, com concentração da população pobre nos territórios da “cidade informal”, caracterizada pela ocupação irregular 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 população de mais alta renda está concentrada em bairros resultantes do planejamento formal, dos parcelamentos e investimentos públicos, com oferta de infraestrutura urbana, bens, equipamentos e serviços.

O primeiro Plano Diretor do município (Lei Municipal nº 3.158, de 10/02/1984) foi publicado antes da aprovação da Constituição Federal e da obrigatoriedade constitucional de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes. Na dimensão participativa, o PD de 1984 instituiu o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) “órgão de assessoramento do Prefeito Municipal na coordenação geral e integração administrativa das atividades de planejamento urbano municipal” (Vitória, 1984, art. 7º).



O segundo Plano Diretor (Lei Municipal nº 4.197 de 27/12/1994) manteve o CMDPU, definindo sua caracterização como órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo, dando-lhe a atribuição de analisar e propor medidas para concretização da Política Urbana, bem como acompanhar a execução das diretrizes do Plano Diretor. Além disso, era prevista a garantia de participação no planejamento pela representação de entidades e associações comunitárias, em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados (Vitória, 1994).

O terceiro Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.705 de 10/10/2006) foi aprovado em meio à campanha Nacional do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores Participativos (Maricato, 2012). Este PD incorporou os principais instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Operações Urbanas Consorciadas (OUC); Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Direito de Preempção (VITÓRIA, 2006), além de incluir a “gestão democrática da cidade” como um dos princípios da Política Urbana (Vitória, 2006).

Ainda se criou o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana (SMPGU), “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). O SMPGU é composto por Instrumentos de Gestão Urbana (Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade, Assembleias Territoriais de Política Urbana, Fórum da Cidade, Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, Orçamento Participativo); e instrumentos de participação popular (Audiência Pública; Debate, Consulta Pública, Iniciativa popular de projetos de lei, Plebiscito, Referendo). Destaca-se a manutenção do CMPDU como “órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de Política Urbana” (Vitória, 2006, art. 45).

A dinâmica de revisão do Plano Diretor contou com diversos mecanismos participativos audiências públicas - escutas regionais e dos segmentos, implantação de site colaborativo¹, seminários temáticos, mesas redondas, assembleias territoriais, reuniões do conselho municipal do Plano Diretor, e, no encerramento do processo a realização da Conferência Municipal de Política Urbana/Encontro da Cidade. Esta dinâmica busca produzir um ambiente propício à construção social da cidade, pois, diante de interesses conflitantes intenciona transformar valores individuais em valores coletivos (Mendes; Pasquotto; Salcedo, 2025).

As audiências públicas (regionais e de segmentos sociais), o website colaborativo e o Seminário Temático e Mesa Redonda foram momentos de oitiva e coleta de demandas e contribuições da sociedade civil e dos setores produtivos. Nos Seminários Temáticos foram tratados temas relacionados à gestão democrática, caracterização da cidade e construção do PDU, além de palestras sobre os instrumentos de Política Urbana do Estatuto, em especial Outorga Onerosa do Direito de Construir. A propósito, este evento público marcou a primeira e única discussão sobre este instrumento.

As Assembleias Territoriais, realizadas conforme divisão do município nas 9 Regiões Administrativas (RAs), tiveram papel relevante no processo, nas quais foram apresentadas as

¹ O site colaborativo “www.minhavitoria.com.br” foi desativado e não está mais disponível.



diretrizes norteadoras da legislação, as principais alterações propostas e formalizada a eleição dos delegados representantes das regiões no Encontro da Cidade.²

O CMPDU concentrou a dinâmica participativa em dois momentos: no acompanhamento do processo participativo (Núcleo Gestor) e no cumprimento da atribuição conferida pelo PDU de 2006 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, 2006, art. 47).

No primeiro momento, o CMPDU acompanhou os eventos públicos e participou de eventos de Mesa Redonda, que consistiram na apresentação dos resultados da leitura comunitária e da leitura técnica, contemplando a abordagem analítica do conteúdo do Plano Diretor vigente e os diagnósticos socioeconômico e técnico-temático.

O segundo momento foi caracterizado por ampla discussão da minuta de Projeto de Lei. Nessa etapa a análise da minuta foi aprofundada, e os conselheiros tiveram acesso à íntegra do conteúdo da lei (texto e anexos). Considerando que até então a minuta havia sido apresentada publicamente com destaques para as principais inovações, alterações e diretrizes, nota-se o peso do CMPDU na elaboração da lei do Plano Diretor, configurando autêntica experiência de “partilha de poder” (Avritzer, 2008) entre Executivo Municipal e sociedade civil.

O Encontro da Cidade foi a finalização das discussões públicas do Projeto de Lei. Com a formalização e eleição dos delegados³, o município disponibilizou a minuta de Projeto de Lei no website colaborativo para apreciação da população e encaminhamento de solicitação de alterações ou contribuições à minuta, as quais seriam debatidas e votadas no evento.

Conforme Avritzer (2008), a análise de diferentes modalidades de desenhos participativos surgidos em meio à democratização (Orçamento Participativo, colegiados/conselhos gestores de políticas e Planos Diretores) possibilita a visualização de distintos formatos de instâncias participativas. 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). Este autor diferencia três formas de participação: (i) “de baixo para cima”, na qual se enquadraria o Orçamento Participativo, cuja característica principal seria a abertura à participação de qualquer cidadão; (ii) “partilha de poder”, na qual se encaixam os órgãos colegiados/conselhos gestores de políticas públicas, que congregam 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).

² O município é formado por 80 bairros distribuídos em 9 Regiões Administrativas (Lei Municipal nº 8.611/2014), a saber: (1) Centro; (2) Santo Antônio; (3): Jucutuquara; (4) Maruípe; (5) Praia do Canto; (6) Goiabeiras; (7) São Pedro; (8) Jardim Camburi; e (9) Jardim da Penha. A RA 1 é caracterizada por um misto de ocupação formal e informal, sendo constatada concentração de renda média. As RAs 2 e 4 e 9 são as porções do território ocupadas predominantemente por população de baixa renda e onde se conformam os territórios de maior vulnerabilidade social e ambiental. A RA 3 mescla bairros planejados onde residem população de renda média a alta. As regiões com altíssimas concentrações de renda e que abrangem as áreas de planejamento formal são as RAs 5, 6 e 8. As RAs 6, 8 e 9 ocupam a porção continental, e as demais estão distribuídas na ilha.

³ A representatividade no Encontro da Cidade foi semelhante à do CMPDU, constituída de 2/3 de representantes da sociedade civil (entidades e moradores conforme as RAs) e 1/3 de representantes do poder público.



O último formato é de “ratificação pública”, no qual a sociedade não participa diretamente do processo decisório, ou seja, não é convidada a elaborar e definir a política pública a ser implantada, mas, devido à obrigatoriedade legal, a população é convidada a referendar publicamente a proposta pré-concebida. Nesse modelo se enquadraria o Plano Diretor (Avritzer, 2008).

Observa-se que na dinâmica do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória foram adotados instrumentos que conformaram simultaneamente diferentes desenhos participativos, tais como as audiências públicas e assembleias territoriais (“de baixo para cima”), os colegiados de Política Urbana (“partilha de poder”) e as conferências e o Encontro da Cidade (“ratificação”), pois o Executivo manteve o controle da agenda. Por fim, é possível afirmar que o processo transcorreu sob forte impacto das normas institucionais.

4 A DINÂMICA PARTICIPATIVA NO CMPDU

Instituído no PD de 1984, o CMPDU foi mantido e aprimorado nos Planos Diretores subsequentes de 1994 e de 2006. As alterações de 2006 foram as mais significativas, com ampliação de competências e reestruturação de sua composição, aumentando-se o número de membros de 15 para 244, tendo como parâmetro a divisão territorial do município em Regiões Administrativas⁵, passando a contar com 2/3 de representantes da sociedade civil (entidades e moradores) e 1/3 de representantes do poder público.

O CMPDU é autenticamente um órgão de representação no formato de “partilha de poder” (Avritzer, 2008), que supõe a participação compartilhada de representantes governamentais e de representantes de segmentos da sociedade civil como associações, entidades, sindicatos, ONGs, órgãos públicos, associações comunitárias, movimentos sociais etc. O PDU de 2006 ampliou a proporção de membros da sociedade civil, aumentando também o número de representantes populares, que, anteriormente, eram representados apenas por um único indicado via Conselho Popular de Vitória.

A relevância dessas mudanças está associada ao contexto de formulação do PDU de 2006, que ocorreu após a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) em meio à institucionalização de instâncias participativas (Lavalle, 2011). Portanto, compreender a composição do CMPDU e sua dinâmica permite apreender o peso da organização política dos grupos representados na formulação do novo Plano Diretor.

Nesse sentido, é importante salientar que – diferente dos representantes dos moradores, inseridos nas discussões relativas à Política Urbana municipal apenas em 2006 –, os representantes da sociedade civil (entidades) foram incorporados ao CMPDU desde sua criação,

⁴ A composição do CMPDU compreende: 8 (oito) representantes (titulares e respectivos suplentes) das Regiões Administrativas do município, eleitos pelos moradores de cada região em assembleia territorial; outros 8 (oito) representantes (titulares e respectivos suplentes) das secretarias municipais, Câmara de Vereadores e do governo estadual; e, finalmente, 8 (oito) representantes (titulares e respectivos suplentes) da sociedade civil, ou seja, entidades profissionais do planejamento urbano, empresariais do mercado imobiliário, do comércio e da indústria, e das universidades.

⁵ Até 2006 o município era composto por 8 RAs e, com a aprovação da Lei Municipal nº 8.611/2014, a divisão administrativa foi ampliada, passando a contar com 9 RAs. Essa alteração determinou a ampliação dos membros do CMPDU no Plano Diretor atual (Lei Municipal nº 9.271/2018).



em 1984, sendo indicados em sua composição os representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/ES), da Sociedade Espírito-santense de Engenheiros, da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES) e da Associação Comercial de Vitória. Tais representantes, já familiarizados com a dinâmica de implantação, acompanhamento e normatização do Plano Diretor, acumulavam uma trajetória de experiências e conhecimentos.

Ademais, há que se considerar a formação técnica, as condições econômicas privilegiadas e a atuação desses atores sociais – em geral arquitetos urbanistas e engenheiros, gestores de empresas de construção civil, empresários ou profissionais atuantes no mercado imobiliário –, detentores de melhor compreensão do conteúdo e dos impactos da legislação urbanística.

De igual modo, os representantes do poder público estavam inseridos no CMPDU desde sua instituição e, além disso, eram servidores técnicos dos órgãos da administração municipal integrados à legislação urbana nas áreas de planejamento urbano, meio ambiente, habitação, obras, mobilidade, os quais participaram dos debates de elaboração da minuta de Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor. Registre-se, ainda, a participação de um representante do Poder Legislativo e do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), órgão do governo estadual cujo escopo compreende o desenvolvimento de estudos e diagnósticos em diferentes áreas com o fim de subsidiar a formulação de políticas públicas.

As competências do CMPDU definidas no PD de 2006 lhe conferiram um caráter híbrido de funcionamento, pois, ao mesmo tempo em que é um órgão consultivo, também é deliberativo em função de grande parte de suas atribuições⁶.

Nos termos do PD de 2006, a discussão da minuta de Projeto de Lei no âmbito do CMPDU foi uma etapa fundamental, seja na legitimação do processo seja na definição da proposta de lei, pois lhe foi atribuído o papel de analisar, propor alterações e aprovar o Projeto de Lei. Nesse sentido, o Conselho assumiu um caráter dual, consultivo e deliberativo.

No entanto, ressalte-se que “as deliberações do CMPDU relativas à alteração da legislação poderão sofrer veto do Poder Executivo” (Vitória, 2006, §5º do art. 45). Tal dispositivo evidencia o peso do Estado dos processos decisórios, uma vez que compete ao governo local, ao fim, absorver (em partes ou na totalidade) o conteúdo formulado nas instâncias participativas através de ato homologatório. Além disso, o Executivo Municipal detinha o controle da presidência do CMPDU através de representante da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), evidenciando o peso decisivo da variável relativa à “maneira como o Estado se relaciona com a participação”, e o caráter de ratificação pública do desenho institucional do Plano Diretor (Avritzer, 2008).

A etapa de discussão da minuta de Projeto de Lei no CMPDU foi obrigatória e ocorreu entre julho de 2016 a junho de 2017. Ao todo foram 64 reuniões ordinárias e extraordinárias, e a dinâmica definida pelos conselheiros permitiu o exame detalhado da minuta de Projeto de Lei, bem como a proposição de alterações ao texto da minuta e, por fim, deliberar quanto aos destaques e contribuições apresentadas pelos conselheiros por meio de votação.

⁶ A Lei Municipal nº 6.705/2006, na definição das atribuições do CMPDU, utiliza verbos como “analisar”, “propor”, “aprovar”, “ajustar”, “gerir”, “convocar”, “deliberar”, os quais indicam competências de caráter vinculante.



O Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor foi encaminhado ao Conselho incompleto, pois a maior parte dos instrumentos não era autoaplicável, carecendo de regulamentações. A minuta apresentava avanços em dispositivos de ordenamento territorial, uso e ocupação do solo e mobilidade urbana, tais como: definição de Zoneamento de Gabarito e Altura com dispositivos que restringem o gabarito no entorno dos afloramentos rochosos como medida de preservação da paisagem urbana; incorporação de Plano de Preservação da Paisagem na região Central (Centro Histórico), compatibilizando a ocupação futura com as características históricas e paisagísticas do sítio; adequação de uso e adensamento nos principais corredores viários, principalmente os atendidos por transporte público; projetos viários futuros, plano cicloviário e regulamentação de alinhamentos viários, com intuito de compatibilizar a ocupação às demandas de melhorias na mobilidade urbana.

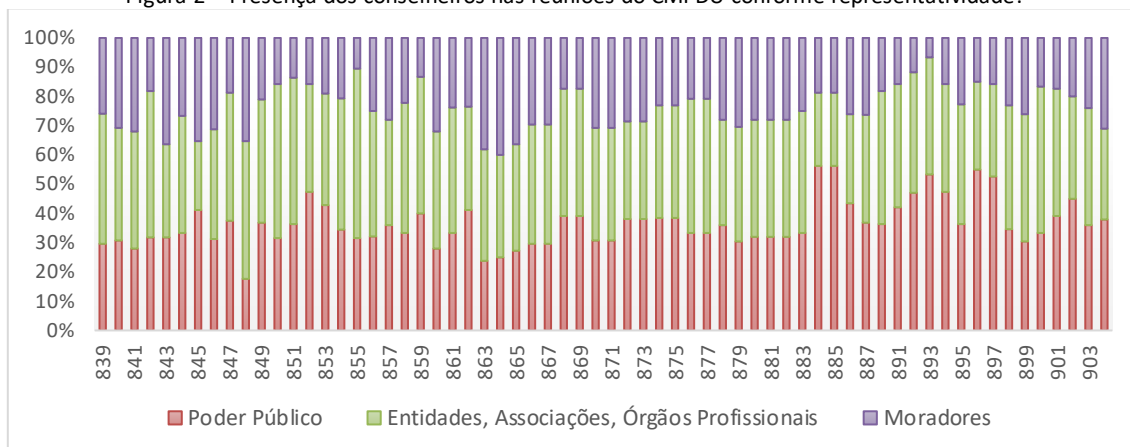
Como a minuta foi elaborada em bases participativas, após etapa de leitura técnica e comunitária e realização de discussões públicas, o debate no âmbito do CMPDU não poderia se furtar à construção coletiva da legislação. Nesse sentido, a diversidade e a pluralidade de representantes da sociedade civil (moradores, entidades, associações, sindicatos) e do poder público foi um aspecto positivo, pois possibilitou franquear as discussões e, potencialmente, gerar maior controle social do processo decisório.

Além disso, o acompanhamento dos eventos públicos (audiências, seminários, mesas redondas, consultas regionais) e as reuniões devolutivas junto ao CMPDU permitiram ao órgão colegiado inteirar-se do processo participativo e reconhecer sua legitimidade.

A leitura dos dados permitiu aferir maior participação, em termos de presença dos representantes da sociedade civil (entidades), bem como significativo número de contribuições. Essa postura já era esperada, tendo em vista a trajetória deste segmento junto ao CMPDU ao longo de 30 anos, o domínio do conteúdo da legislação e da linguagem técnica, além do forte interesse nos temas relacionados às dinâmicas imobiliárias, às normas de uso e ocupação do solo e à mobilidade urbana, pois é através da definição dos potenciais construtivos, do modelo de ocupação e das melhorias estruturais que estes agentes operam no mercado imobiliário e definem sua atuação nas diferentes regiões da cidade.

A participação dos conselheiros representantes do poder público foi ativa e intensa (Figura 2). Em termos de presença, observou-se o acompanhamento da maioria das reuniões e em termos de contribuição, além de apresentar apontamentos, auxiliavam a SEDEC na elucidação de dúvidas e no aprofundamento dos conteúdos nos debates. A estes representantes coube o papel de defender a manutenção dos conteúdos importantes introduzidos da minuta Projeto de Lei, embasados nas leituras técnica e comunitária.

Figura 2 – Presença dos conselheiros nas reuniões do CMPDU conforme representatividade.



Fonte: Elaboração própria, com base nas listas de presença das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

A participação dos representantes da sociedade civil (moradores) foi menos intensa, comparada aos demais segmentos. Os representantes de algumas RAs (3: Bento Ferreira; 5: Praia do Canto; 6: Jardim da Penha; 8: Jardim Camburi; e 9: Goiabeiras) tiveram participação significativa tanto em termos de presença quanto de contribuições, abordando na maior parte do tempo temas relevantes relativos à qualidade urbana de seus territórios de origem, tais como: controle de gabarito das edificações e de implantação de atividades no interior dos bairros, melhorias na drenagem urbana e na mobilidade. Apesar da recente inserção desses conselheiros nas discussões de planejamento urbano, estes vivenciaram uma espécie de capacitação em função da forte produção imobiliária nessas Regiões Administrativas, com amplas discussões sobre os empreendimentos em aprovação no município, o que possibilitou a participação mais ativa, tanto no âmbito do CMPDU quanto nos eventos públicos. Ressalte-se que essas RAs coincidem com as porções do território de melhor infraestrutura, cujos assentamentos e padrões de uso e ocupação são predominantemente regulares.

Por outro lado, os representantes de outras RAs caracterizadas por territórios de ocupação urbana informal como encostas de morros e porções de mangues, limitações na infraestrutura, maior densidade populacional e menor faixa de renda (1: Centro; 2: Santo Antônio; 4: Maruípe; e 7: São Pedro) foram os que registraram menor participação, tanto em termos de presença quanto na proposição de contribuições.

Dentre os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, os “órgãos colegiados” foram os mais incorporados pelos Planos Diretores Brasil afora (Santos Jr.; Montandon, 2011). No caso de Vitória, o PDU de 2006 deu nova roupagem ao CMPDU conferindo-lhe atribuições mais amplas e multisetoriais, permitindo que nessa instância participativa as discussões sobre a Política Urbana fossem mais abrangentes, cobrindo a totalidade do conteúdo do Plano Diretor.

Sob essa ótica, a análise do conteúdo das discussões ocorridas no CMPDU possibilita compreender como transcorreu o debate nessa esfera a partir do levantamento dos temas debatidos e da atuação dos diferentes atores sociais integrantes do Conselho.

O tema objeto de maior discussão foi Uso e Ocupação do Solo (UOS). Durante todo o processo de revisão este tema se destacou, e a leitura das etapas de discussões públicas permitiu



observar que, em diferentes eventos e localidades, os participantes demonstravam preocupações com questões relativas ao gabarito das edificações (verticalização), critérios para implantação de atividades, regras de zoneamento e delimitação de parâmetros urbanísticos, adensamento, dentre outros temas bastante sensíveis.

A partir da leitura das atas das reuniões do conselho foi possível observar grande atenção dedicada ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e à aplicabilidade dos índices de controle urbanístico, destacando-se a questão da taxa de permeabilidade devido à incorporação dos estudos do Plano Municipal de Drenagem Urbana, o que propiciou a adoção de critérios mais rigorosos na aplicação do índice. Outro tema que suscitou constantes discussões foi a verticalização nos bairros da cidade. A minuta de revisão do PDU de 2006 inovou ao propor o Zoneamento de Gabarito e Altura, com regramento para o entorno dos afloramentos rochosos que compõem a paisagem da cidade, controle de altura no interior de alguns bairros, liberação da altura das edificações nos corredores de transporte público etc.

Em relação aos Instrumentos da Política Urbana, o debate mais significativo foi em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Durante a elaboração da minuta, houve a intenção de regulamentar esse instrumento, no entanto, a trajetória dos representantes da sociedade civil (entidades) – somada ao conhecimento sobre a normativa urbanística e à capacidade de articulação política – lhes permitiu enfraquecer a regulamentação desse instrumento. A polêmica culminou com a decisão do prefeito municipal de retirar a maior parte da regulamentação da OODC do Projeto de Lei.

Como resultado dessa decisão, foi encaminhada ao CMPDU apenas a proposta da fórmula de cálculo da outorga e caracterização do CA básico e CA máximo. Durante os debates no CPMDU, as entidades vinculadas ao mercado imobiliário apoiaram a solicitação de exclusão da fórmula da OODC da minuta de Projeto de Lei, recebendo apoio dos representantes da indústria, do comércio, da Câmara Municipal e de duas RAs (6: Jardim da Penha e 9: Goiabeiras). De outra parte, posicionaram-se a favor da manutenção do texto contemplado na minuta os representantes do poder público, dos conselhos de classe e a maior parte dos representantes dos moradores.

A votação terminou em empate e a presidente do CPMDU (a então Secretária de Desenvolvimento da Cidade) exerceu o voto de qualidade pela supressão da fórmula, posicionando-se contrária à proposta elaborada pelos técnicos da SEDEC e à posição da maioria dos representantes da administração pública municipal. Nesse episódio, nota-se a convergência da presidente do CPMDU com o prefeito municipal em recuar na inserção de dispositivos que possibilitassem a aplicação da OODC, ainda que dependente de regulamentação posterior. Consequentemente, as definições do CA básico e do CA máximo, contempladas originalmente na minuta, perderam força e foram suprimidas do Projeto de Lei.

A não aplicação da OODC determina enormes prejuízos em um contexto urbano de intensa urbanização e verticalização: não há restituição das mais-valias urbanas, tampouco indução da ocupação urbana em acordo com o planejamento do município, enfim, não há a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização. Nesse cenário, foi mantida a lógica especulativa e predatória do mercado imobiliário, que usufrui da construção coletiva da cidade sem prestar a devida contrapartida em troca do potencial construtivo concedido pelo poder público.



Compromete-se, assim, o cumprimento do papel principal do Plano Diretor, idealizado na Constituição e Estatuto da Cidade, de fortalecimento da gestão democrática das cidades e promoção de sua função social, ou seja:

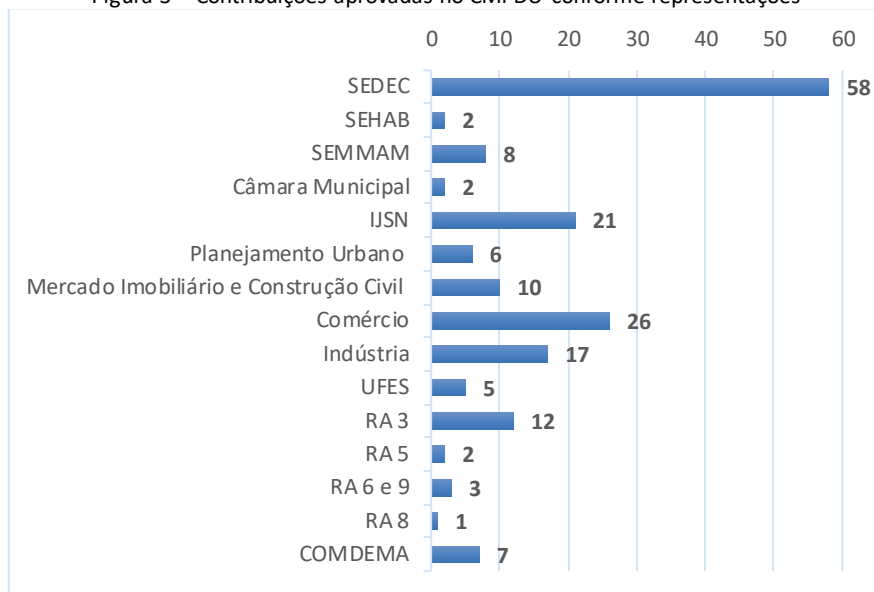
A inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental. (...) oposição à lógica assimétrica entre centro e periferia, pois enquanto nas áreas centrais verificam-se 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 Jr.; Montandon, 2011, p. 14).

Diversos outros apontamentos dos segmentos empresariais suscitaram debates intensos sobre importantes aspectos da minuta e a necessidade de mediação por parte dos representantes do poder público. Quando as contribuições deste segmento contrariavam aspectos previamente pactuados nas discussões públicas ou temas relevantes para a administração municipal, a manutenção do texto original da minuta foi assegurada nas votações através de uma aliança entre representantes da sociedade civil (moradores) com os representantes do poder público.

É importante salientar que a trajetória desses conselheiros ligados aos segmentos empresariais, o ativismo em torno dos temas de seu interesse, o domínio técnico da agenda e o conhecimento das regras regimentais fizeram com que tivessem um papel destacado nas discussões, e por vezes gestou posturas protelatórias. Os representantes deste segmento, em diferentes episódios, pautaram reiterados pedidos de rediscussão de temas já debatidos, cujo resultado foi contrário aos seus interesses, ocorrendo até pedido de vistas ao processo administrativo, configurando, claramente, uma forma de “ganhar tempo” para defender interesses privados.

Em termos de conteúdo das discussões, coube aos representantes do poder público a condução técnica e a reelaboração e adequação de variados dispositivos, os quais, em seguida, eram levados à apreciação e votação na plenária, em defesa do Projeto de Lei do PD. Ao final, a SEDEC foi a responsável pelo maior número de contribuições aprovadas pelo CMPDU (Figura 3), que em geral, foram adequações pontuais, corretivas e de ajustes técnicos, sem mudanças substantivas em relação à proposta original.

Figura 3 – Contribuições aprovadas no CMPDU conforme representações



Fonte: Elaboração própria, com base nas atas das reuniões do CMPDU (2016 e 2017).

Além de se aliarem ao poder público na defesa de pautas importantes, os representantes da sociedade civil (moradores) tiveram atuação relevante nas discussões dos temas relacionados às formas de uso e ocupação de solo de seus bairros. No entanto, nem todos os representantes tiveram garantida a participação, tendo em vista dificuldades em absorver o conteúdo técnico da legislação para se inserirem no debate.

Como instância de “partilha de poder”, o CMPDU conformou um espaço de representação e incorporou diferentes interesses, tanto do poder público quanto da sociedade civil (muitas vezes heterogêneos, por sinal). Várias contribuições foram apresentadas culminando na aprovação de 180 alterações ao texto e anexos da minuta de Projeto de Lei, assimilando dispositivos importantes para o ordenamento territorial do município, preservação da paisagem e melhorias na mobilidade urbana. Durante os debates e votações havia interesses diversos em jogo, sendo estabelecido consenso entre os representantes, em determinados momentos, ao passo que em outros, na impossibilidade de consenso, prevaleceu a decisão da maioria.

A dinâmica participativa mais intensa em torno da revisão do Plano Diretor, com efeito, se deu no CMPDU, sem prejuízo do reconhecimento de que 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.

Apesar de se conformar como uma instância de “partilha de poder”, observou-se que o CMPDU desempenhou um papel híbrido, assumindo também características do desenho institucional de “ratificação”, tendo em vista o controle do Executivo Municipal sobre o Projeto de Lei e as poucas alterações substantivas.

A despeito da relevância da dinâmica participativa, a alma do Plano Diretor jamais escapou ao controle do Executivo Municipal, tanto porque sua equipe técnica foi responsável



pela sistematização e formulação 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. Toda essa engrenagem permite reiterar o caráter de “ratificação pública” do Plano Diretor.

Cabe ponderar que “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 entendimento se aplica ao caso de Vitória, pois foi possível observar que as regiões com melhor desenvoltura nas discussões e eventos públicos (padrão “de baixo para cima”) mantiveram esse perfil nas discussões ocorridas no âmbito do CMPDU (“partilha de poder”). Além disso, o mesmo autor adverte que a participação social nas instituições participativas é variável e depende da organização prévia dos atores sociais e da forma como se estrutura nas diferentes regiões.

A análise demonstrou que a trajetória dos diferentes segmentos da sociedade civil interferiu na participação de seus representantes, havendo maior protagonismo dos segmentos cujo status socioeconômico, trajetória e experiência profissional permitiu maior apropriação do tema. Portanto, nota-se que a institucionalização e a ampliação da participação nos processos decisórios se revelaram insuficientes para incluir a parcela da sociedade que historicamente esteve à margem das principais decisões sobre a Política Urbana municipal.

A baixa participação dos representantes da sociedade civil (moradores) significa relativo esvaziamento do debate em relação à construção de dispositivos que atentem aos legítimos interesses das diferentes realidades e grupos sociais da cidade, notadamente os estratos de baixo da pirâmide social.

Dessa forma, é possível afirmar que os setores que mais necessitam de uma Política Urbana transformadora se mantiveram mais distantes do processo decisório de revisão do PDU. Como hipóteses para a limitada participação desses setores infere-se: a falta de credibilidade no processo; a constante carência por equipamentos públicos e infraestrutura, levando ao sentimento de abandono de suas demandas; a falta de domínio da linguagem técnica da legislação, inibindo as manifestações desses segmentos; a insuficiência da etapa de capacitação. Ademais, não se deve descartar eventuais dificuldades de natureza econômica e operacional, tais como os custos de deslocamento e horários e locais impróprios das reuniões.

Dessa forma, não se alcançou plenamente o ideário da reforma urbana consagrado no Estatuto da Cidade quanto à participação popular como condição para romper com o padrão clientelista e excludente das políticas urbanas. Essa dialética de continuidades e mudanças nas definições sobre a Política Urbana é complexa e não tem um curso linear, e é fato que 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 Jr.; Montandon, 2011).

No caso de Vitória, é possível inferir que, apesar do avanço da legislação no sentido de institucionalizar as instâncias participativas – buscando a democratização da gestão urbana e inserção dos setores marginalizados da sociedade nos debates de políticas públicas de planejamento urbano e a tentativa de construir um processo participativo deliberativo –, o processo participativo foi claramente limitado.



Em termos protocolares, o governo local absorveu a exigência participativa. Os procedimentos adotados demonstram que se respeitou a normativa legal (legislações federal e municipal), em especial o PD de 2006, que definiu as ferramentas para estruturação do processo participativo de revisão do Plano Diretor através do SMPGU. A norma possibilitou a prática formal da gestão democrática no município a partir da combinação de diferentes desenhos institucionais de participação, especialmente de “partilha de poder” (CMPDU) e de “ratificação pública”, pois coube efetivamente ao poder público formatar uma proposta que depois seria submetida e sancionada pela representação societária (Avritzer, 2008).

A formatação desse processo só foi possível a partir das mudanças no caráter da participação popular consagradas na Constituição Federal de 1988, que, ao inserir novas formas de participação, ampliou a “possibilidade para a representação das sociedades contemporâneas que não usurpam o governo representativo nem conflitam de modo irreconciliável com ele” (Lavalle; Vera, 2011). Em outros termos, fórmulas participativas não conflitam com a democracia representativa.

Ao incorporar a participação da sociedade aos processos de tomada de decisão, a legislação impôs ao poder público o controle das 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 em termos meramente protocolares. Essa hipótese não invalida a importância de a legislação criar um sistema de gestão democrática e sua implantação nos municípios, mas exige da sociedade civil, principalmente dos representantes dos grupos sociais mais vulneráveis, maior consciência quanto ao seu direito de participar efetivamente e de interferir nos processos decisórios.

Assim, é necessário reconhecer que qualquer avanço institucional relativo à implantação de instâncias participativas não nasce pronto, sendo preciso definir rotinas, regimentos, aplicabilidade, 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 pedagógico em que se aprende participando, e no qual se reinventam as fórmulas participativas.

A discussão no CMPDU, apesar do caráter de “partilha de poder”, não foi capaz de promover a inserção plena da sociedade civil, principalmente pela ausência de capacitação e frágil capacidade de auto-organização desses atores sociais. Os incentivos participativos estabelecidos ao longo do processo não foram suficientes para romper com essa realidade, apesar das inovações estabelecidas no PD de 2006.

O poder público, maestro do processo decisório, ao mesmo tempo em que demonstrou capacidade técnica na formulação de uma legislação que, ao final, produziu poucos, mas importantes avanços para o planejamento urbano de Vitória, se furtou de introduzir temas importantes no debate, como a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e sua aplicação efetiva. E tampouco promoveu a capacitação necessária de toda a sociedade civil (moradores) garantindo-lhes o efetivo direito a participar.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da sociedade na gestão urbana ainda é um processo em construção. Passados 24 anos do Estatuto da Cidade, a literatura e a observação empírica demonstram que ainda estamos no início do caminho e os obstáculos e desafios não são poucos (Fernandes, 2021).

A leitura analítica dos Planos Diretores de Vitória permite inferir uma evolução do ponto de vista da gestão democrática na Política Urbana do município. Com a vigência do Estatuto da Cidade, o PD de 2006 avançou na inserção dos instrumentos de gestão democrática, pois delineou a estrutura participativa que pautou o processo de revisão do Plano Diretor, observando-se, de um lado, o atendimento das legislações federal e municipal e, de outro, o peso da institucionalização na participação.

O resultado da pesquisa apontou que, apesar desses avanços, a tentativa de produzir um processo de revisão deliberativo foi parcial, limitado e incompleto, e a realização de variados eventos públicos para discussão da minuta, com adoção de diferentes formatos e desenhos institucionais, não foi suficiente para incluir toda população no processo decisório, tampouco no âmbito do CMPDU, cujo formato de “partilha de poder” possibilitaria maior aprofundamento no conteúdo da legislação e, portanto, maior inserção no debate.

Dessa forma, permanece problemática a baixa participação dos segmentos mais vulneráveis e demandantes de políticas públicas, demonstrando que a participação não promoveu seu caráter pedagógico de capacitação das camadas populares, destacando-se a atuação dos representantes do segmento do mercado imobiliário, cuja trajetória e conhecimento da legislação permitiram maior desenvoltura nas discussões em defesa de seus interesses.

O forte controle do processo pelo governo local e o caráter híbrido do CMPDU – que aprovou a maior parte do conteúdo do Projeto de Lei sem alterações substantivas – reiteraram o caráter de “ratificação pública” do Plano Diretor (Avritzer, 2008).

Vale ressaltar, no entanto, que a abertura à participação, mesmo que incipiente, possibilitou a atuação dos moradores, os quais, aliados ao poder público, defenderam pautas valiosas para a Política Urbana municipal, sendo mantidos os poucos, mas importantes, avanços inseridos na minuta do Projeto de Lei.

São muitos os desafios postos à efetividade da gestão democrática do município de Vitória, os quais demandam do governo local o rompimento com o tecnicismo e com a lógica de desigualdades sociais e territoriais consolidadas, buscando a promoção da função social da cidade e da propriedade, permitindo que toda sociedade civil se aproprie dos benefícios do desenvolvimento urbano, ou seja, do Direito à Cidade. Alguns passos foram dados, mas há um longo caminho a percorrer.

5 REFERÊNCIAS



AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 14(1), 43-64, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei Federal n. 10.257, 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. Brasília/DF: Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Instituto Pólis. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. (2ª ed.). Brasília, DF, 2002.

CASSANIGA, T.; MONDINI, R. C. W. Planejamento Urbano e Plano Diretor: Elaboração e aplicação para municípios de pequeno porte. **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, [S. l.], v. 10, n. 28, 2022. DOI: 10.17271/23178604102820223368. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/3368. Acesso em: 29 jan. 2026.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. (2ª ed.). Porto Alegre: Artmed, 2007.

FERNANDES, E. (org.). **20 Anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultura, 2021.

GOULART, J.O. O debate sobre a participação no planejamento urbano no Brasil contemporâneo. **Oculum Ensaios**, 17, 1-17, 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4488>.

GOULART, J.O.; TERCI, E.T.; OTERO, E.V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

LAVALLE, A.G.; VERA, E.I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, (84), 95-139, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>.

LAVALLE, A.G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, (84), 13-23, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300002>.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MENDES, M. C. P.; PASQUOTTO, G. B.; SALCEDO, R. F. B. A Gestão do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural no Plano Diretor da cidade Vitória (ES, Brasil). **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, [S. l.], v. 13, n. 45, 2025. DOI: 10.17271/23178604134520256013. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/6013. Acesso em: 29 jan. 2026.

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**, 10(2), 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**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2016.

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 JR. O.A.; MONTANDON, D.T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2011.

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 6.705, de 10 de outubro de 2006: Institui o Plano Diretor Urbano de Vitória e dá outras providências. Vitória, 2006.



DECLARAÇÕES

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- **Concepção e Design do Estudo:** Maressa Correa Pereira Mendes e Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Curadoria de Dados:** Maressa Correa Pereira Mendes.
 - **Análise Formal:** Maressa Correa Pereira e Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Aquisição de Financiamento:** não houve.
 - **Investigação:** Maressa Correa Pereira Mendes.
 - **Metodologia:** Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Redação - Rascunho Inicial:** Maressa Correa Pereira Mendes.
 - **Redação - Revisão Crítica:** Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Revisão e Edição Final:** Jefferson Oliveira Goulart e Maressa Correa Pereira Mendes.
 - **Supervisão:** Jefferson Oliveira Goulart.
-

DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE

Nós, **Maressa Correa Pereira Mendes e Jefferson Oliveira Goulart**, declaramos que o manuscrito intitulado "**Desafios e limites do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES)**":

1. **Vínculos Financeiros:** Não possuímos vínculos financeiros que possam influenciar os resultados ou interpretação do trabalho. Nenhuma instituição ou entidade financiadora esteve envolvida financeiramente no desenvolvimento deste estudo.
 2. **Relações Profissionais:** Não possuímos relações profissionais que possam impactar na análise, interpretação ou apresentação dos resultados.
 3. **Conflitos Pessoais:** Não possuímos conflitos de interesse pessoais relacionados ao conteúdo do manuscrito.
-