

O processo participativo na revisão do Plano Diretor de Vitória (2014-2018)¹

Mareisa Correa Pereira Mendes

Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, UNESP - PPGARQ, Brasil
mareisa.mendes@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, UNESP - PPGARQ, Brasil.
jefferson.goulart@unesp.br

¹ Artigo publicado no V Simpósio Brasileiro Online de Gestão Urbana – 28 a 30 de julho de 2021.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 definiu o Plano Diretor como ‘instrumento básico’ da política de desenvolvimento urbano e a legislação subsequente, que regulamentou o capítulo da Política Urbana (Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001), reforçou um conjunto de exigências participativas na formulação e implantação das políticas públicas correspondentes. Com base nesse novo arranjo institucional, o presente trabalho analisa a estrutura participativa do processo de revisão do Plano Diretor do município de Vitória, capital do Espírito Santo, no período 2014-2018. A investigação tomou como parâmetro analítico a metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades, cuja marca distintiva foi a difusão de instrumentos de gestão democrática. A análise empírica evidencia que foram implantados diversos mecanismos participativos, tais como audiências públicas de recorte regional e por segmentos sociais, seminários temáticos, mesas redondas, assembleias territoriais, implantação de um website colaborativo, envolvimento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e realização de Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade), na qual foi apresentada, discutida e votada a minuta do projeto de lei do Plano Diretor. Dessa forma, o processo incorporou a metodologia participativa recomendada pelo Ministério das Cidades e a legislação correspondente. A efetividade da participação conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade ainda é um processo em curso, mas a inclusão de mecanismos de gestão democrática é uma realidade em Vitória, constituindo um avanço institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Plano Diretor. Vitória.

1 INTRODUÇÃO

O ideário que fundamenta o conceito de cidades sustentáveis recebeu um importante impulso no período recente: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Trata-se de um marco normativo fundamental na trajetória contemporânea da Organização das Nações Unidas (ONU), um programa de ações concertadas que elegeram como alvos a erradicação da pobreza, a proteção do planeta e a melhoria das condições de vida no mundo.

A Agenda 2030 definiu 17 metas principais, e para os propósitos desta pesquisa interessa observar particularmente os Objetivos 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Tais objetivos incluem, respectivamente, metas como “a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade de planejamento e gestão participativas” (11.3) e a “tomada de decisão inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (16.7) (NUEVA AGENDA URBANA, 2017). Nesses termos, o binômio cidades sustentáveis-participação é indispensável nas análises sobre a gestão urbana.

Passando do cenário internacional para o caso brasileiro, é necessário registrar que a transição política da década de 1980 foi além da remoção do regime autoritário e do restabelecimento da democracia, com decisiva participação da sociedade civil.

Nesse sentido, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana inscreveu um registro institucional avançado para a política urbana no país com a aprovação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana nº 63, de 1987, que culminou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988. Essa vitória representou uma grande conquista pelo seu conteúdo substantivo e porque teve origem na sociedade civil, “alicerçada na busca pela gestão democrática e participativa da cidade, justiça e equidade social” (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 325).

Além disso, “o processo constituinte foi o desaguadouro das mais variadas demandas da sociedade civil, haja vista a elasticidade de sua agenda e a profusão de emendas constitucionais encaminhadas na forma de projetos de iniciativa popular” (GOULART, TERCI e OTERO, 2017, p.99), incluindo a agenda da participação popular nas dinâmicas do planejamento urbano.

Como muitos dos enunciados constitucionais tinham conteúdos genéricos e alguns não eram autoaplicáveis, foi necessário aprovar uma nova legislação que regulamentasse os princípios e diretrizes da Constituição. Assim, começou a tramitar uma proposta, no começo da

década de 1990, com objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, conhecida como Estatuto da Cidade (EC). Esse processo contou com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que incorporou representantes dos movimentos sociais, IAB, Federação Nacional dos Engenheiros, Associação Nacional do Solo Urbano, Governos Municipais, agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil, dentre outros. Dessa forma, ficava evidenciada a vocação democrática e participativa da nova legislação (SAULE JUNIOR, 2001).

Depois de mais de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional e após diversas emendas e vetos da presidência da República, finalmente foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Essa normativa corroborou o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana dos municípios (SILVA, 2014) e tornou obrigatória a democratização de sua elaboração, revisão e implantação por meio de dispositivos participativos como audiências e consultas públicas, conselhos gestores etc.

De forma geral, o Estatuto da Cidade é composto por um conjunto de princípios e instrumentos que expressam uma concepção de planejamento e gestão urbanos voltados para o desenvolvimento de cidades mais justas, igualitárias, sustentáveis e democráticas. Ao município foi ratificado o papel de cumprir, através de mecanismos participativos de tomadas de decisão sobre a política urbana, os princípios da função social da cidade e da propriedade no âmbito local (GOULART; TERCI; OTERO, 2017).

Dentre os instrumentos do Estatuto da Cidade, serão tratados neste trabalho os dispositivos de democratização da gestão urbana, contidos nos incisos I ao IV do Art. 43, além do instrumento de planejamento municipal do Plano Diretor, regulamentado pelos artigos 39, 40 e 41. A democratização da política urbana tem como objetivo possibilitar a ampliação da participação popular nas decisões relativas à gestão das cidades, “entendida como a participação efetiva da sociedade civil – mobilizada e capacitada para se inteirar da temática do ordenamento territorial” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2006, p.2). Em suma, a participação é imprescindível na elaboração e aplicação do Plano Diretor.

Com o intuito de fortalecer e consolidar a dinâmica participativa no âmbito do planejamento e da gestão urbana, a partir de 2003, o recém criado Ministério das Cidades, juntamente com o Conselho das Cidades (criado em 2004) desenvolveu diversas ações para orientar os processos participativos de elaboração ou revisão de planos diretores. Através de publicações como o “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão” (BRASIL, 2005b) e da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades propôs metodologia participativa para as etapas elaboração ou revisão de Planos Diretores, a qual, uma vez aplicada em conjunto com os instrumentos do Estatuto da Cidade, induziria a formatação de processos participativos coerentes com a diversidade e realidade dos territórios, além de promover a capacitação dos atores sociais, o compartilhamento da coordenação, a transparência e a publicidade das discussões (PERIOTO, 2016).

O Plano Diretor Participativo foi objeto de campanha nacional conduzida pelo Ministério das Cidades, que promoveu, dentre outras iniciativas, o debate sobre “A cidade que temos e a cidade que queremos” (MARICATO, 2012), com base na Resolução nº 15/2004 do Conselho das Cidades, que previa a estruturação de núcleos mobilizadores estaduais e regionais (artigo 4º) e a recomendação de que o Ministério das Cidades prestasse apoio material (art. 5º) às atividades destes núcleos mobilizadores na promoção dos planos (BRASIL, 2004). Além disso, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades também liberou recursos

para a contratação de equipes de consultoria e assessoria para elaboração e revisão de Planos Diretores.

No caso específico do município de Vitória, capital do Espírito Santo, o Plano Diretor local (Lei Municipal nº 6.705/2006) incorporou praticamente todos os instrumentos de democratização da gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade. Com base nessa moldura institucional, na sequência será descrita e analisada a estrutura do processo de revisão do Plano Diretor da capital capixaba, iniciado em 2014 e concluído em 2018, a fim de identificar e examinar a aplicação dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade e das ferramentas recomendadas pela metodologia do Ministério das Cidades.

2 OBJETIVO

Este artigo aborda a estrutura institucional do processo participativo da revisão do Plano Diretor do município de Vitória (ES), tomando como referências a legislação federal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade), a forma com que se deu a aplicação da metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e o Plano Diretor local (Lei Municipal nº 6.705/2006). Os resultados e conclusões ainda são preliminares, posto que a pesquisa correspondente ainda está em curso e compreende revisão bibliográfica, caracterização urbanística e socioeconômica do objeto de estudo, coleta e sistematização de dados, além de entrevistas com atores institucionais e sociais que tomaram parte dessa experiência.²

3 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa que se serve do instrumental teórico-metodológico da revisão bibliográfica para formular parâmetros analíticos e da coleta e sistematização de dados de fontes institucionais (principalmente da Prefeitura e de seus órgãos de governo). Outra característica da investigação é seu caráter interdisciplinar à medida que envolve o recurso a múltiplas áreas do conhecimento em razão de seu escopo temático, ou seja, além do Urbanismo e do Planejamento Urbano e Regional, também dialoga e incorpora contribuições da Ciência Política/Políticas Públicas, Sociologia/Sociologia Urbana e do Direito Urbanístico. Precisamente por incorporar parâmetros analíticos do campo das Políticas Públicas, o foco da análise recai sobre o arranjo e as normas institucionais, procedimento para o qual tem sido indispensável um exaustivo levantamento de fontes documentais (estrutura e cronograma do processo participativo, foros participativos e de consulta, estudo da correspondente legislação).

A pesquisa também utilizará o expediente de entrevistas semiestruturadas para completar o levantamento qualitativo (portanto, sem a pretensão de servir como amostra de natureza quantitativa), coletando depoimentos de personagens e participantes de diferentes espectros, origens e perfis, tais como representantes da sociedade civil no Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMDPU), técnicos do poder público e atores do sistema institucional (dirigentes do governo municipal, vereadores).

Em síntese, a pesquisa foi organizada e dividida nas seguintes etapas: (1) revisão bibliográfica e levantamento da legislação urbanística (federal e municipal); (2) caracterização urbanística e socioeconômica do objeto de estudo; (3) reconstituição da estrutura participativa adotada pela Prefeitura de Vitória por ocasião do processo de revisão do Plano Diretor; (4)

² Trata-se de pesquisa em nível de Mestrado, “A dinâmica participativa no processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (ES) – 2014-2018”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da UNESP.

catalogação dos registros dos eventos públicos desenvolvidos ao longo do processo de revisão do Plano Diretor; (5) análise dos dados e confrontação com a bibliografia a fim de identificar a absorção da metodologia e da normativa federal no referido processo; (6) entrevistas com atores sociais e institucionais que participaram do processo.

Os resultados preliminares aqui apresentados se referem principalmente às etapas “1”, “3” e “5”.

4 RESULTADOS

O município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, segundo estimativas do IBGE para 2018, tem 358.267 habitantes e é o centro da Região Metropolitana da Grande Vitória, que abrange mais seis municípios: Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão³. O primeiro Plano Diretor do município foi implantado em 1984, ratificado pela Lei Municipal nº 3.158 de 10/02/1984, portanto, 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, cabe registrar que o Plano Diretor de 1984 instituiu o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) que, segundo artigo 7º da Lei Municipal nº 3.158/1984, era um “órgão de assessoramento do Prefeito Municipal na coordenação geral e integração administrativa das atividades de planejamento urbano municipal”.

O segundo Plano Diretor de Vitória, Lei nº 4.197 de 27/12/1994, manteve o CMDPU, aprimorando 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 verificar a execução das diretrizes do Plano Diretor (VITÓRIA, 1994, artigo 18). Além disso, o PD de 1994 estabelecia a garantia de participação da população no processo de planejamento pela representação de entidades e associações comunitárias, em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados (VITÓRIA, 1994, artigo 5º), além de refirmar os princípios constitucionais do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território” (VITÓRIA, 1994, artigo 7º inciso I).

O terceiro Plano Diretor de Vitória corresponde à Lei nº 6.705, aprovado em 10/10/2006. Em paralelo à sua elaboração, se desenvolvia a campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores Participativos (MARICATO, 2012). O PD de 2006 incorporou os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, tais como: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Operações Urbanas Consorciadas (OUC); Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Direito de Preempção (VITÓRIA, 2006).

O Estatuto da Cidade dispõe de capítulo específico para tratar a Gestão Democrática da Cidade:

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

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

³ Disponível em: <https://m.vitoria.es.gov.br/cidade/historia-de-vitoria>. Acesso em 20 out. 2020.

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

Com o intuito de ampliar a participação popular na gestão da política urbana, o Plano Diretor de 2006 incorporou instrumentos de gestão urbana e de participação popular com base no Estatuto da Cidade (Quadro 1). Além disso, manteve o CMPDU (criado pela Lei Municipal nº 3.158/1984) e ampliou sua composição para 24 conselheiros: 8 representantes do poder público; 8 representantes de entidades de classe, sindicatos, universidades, institutos e outras instituições ligadas ao planejamento urbano; e 8 representantes das associações de moradores e comunitárias (VITÓRIA, 2006). Essa composição pode ser considerada um avanço em comparação à legislação anterior (Lei Municipal nº 4.167/1994), pela qual o Conselho contava com um único representante dos moradores que era simultaneamente o presidente do Conselho Popular do Município.

Quadro 1– Instrumentos de Gestão Urbana e de Participação Popular da Lei nº 6.705/2006

Instrumentos de Gestão Urbana		
1	Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade	Reunião pública convocada ordinariamente ou extraordinariamente, por iniciativa do Executivo Municipal ou do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) quando da necessidade de alteração ou revisão do Plano Diretor, bem como outra finalidade definida em edital de convocação relacionada à Política Urbana Municipal (VITÓRIA, 2006 e VITÓRIA, 2015)
2	Assembleias Territoriais de Política Urbana	Reuniões públicas convocadas pelo poder público com abrangência local, estando sua realização vinculada à divisão administrativa do município, com o objetivo de ouvir a população das diversas regiões da cidade sobre as questões urbanas relacionadas àquele território, podendo ser realizadas com o intuito de aproximar e ampliar o debate nas decisões do CMPDU e auxiliar a elaboração, implantação e monitoramento das políticas urbanas (VITÓRIA, 2006).
3	Fórum da Cidade	Órgão consultivo do Poder Executivo, que reúne diversos conselhos municipais: CMPDU, Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho de Transporte (COMUTRAN), Conselho de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e Conselho de Turismo (COMTUR). Será convocado total ou parcialmente de acordo com o tema e sempre que for necessária discussão de matérias relacionadas à política urbana e de interesse dos conselhos (VITÓRIA, 2006).
4	Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU)	Órgão consultivo do Poder Executivo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, tendo como suas atribuições o acompanhamento e a implantação do Plano Diretor e a discussão, avaliação, proposição e aprovação de diversos assuntos concernentes à gestão urbana municipal, bem como análise, proposição e aprovação das alterações e revisões do plano diretor (VITÓRIA, 2006).
Instrumentos de participação popular		
5	Audiência Pública	Instância de discussão em que a administração pública municipal esclarece dúvida sobre ações, planos e projetos, públicos ou privados, relativos à política urbana municipal que afetam diretamente ou indiretamente o cotidiano dos munícipes. A participação da população nas audiências garante os direitos à informação e à manifestação, sendo colhidas as sugestões sobre ações, projetos ou planos apresentados, no entanto, não possui

		caráter deliberativo. São convocadas obrigatoriamente nos casos de aprovação dos Estudos de Impacto de Vizinhança e durante o processo de discussão e revisão do Plano Diretor Urbano (VITÓRIA, 2006).
6	Debate	Instância de discussão na qual a administração pública disponibiliza tempo e ferramentas para exposição de posicionamentos divergentes sobre determinada ação, plano ou projetos, públicos ou privados, vinculados à política urbana, previamente discutidos em audiência pública (VITÓRIA, 2006).
7	Consulta Pública	Instância através da qual o poder público municipal pode tomar decisões vinculadas ao seu resultado. A consulta pública deve ser precedida de audiência e debate públicos para possibilitar maior compreensão dos temas votados (VITÓRIA, 2006)

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

Nota-se que a seção dos instrumentos de gestão urbana e participação popular estabelecidos foram introduzidos tendo como base os enunciados do Estatuto da Cidade, e logo apreende-se que o PD de 2006 delineou a estrutura participativa que comporia os futuros processos de revisão do Plano Diretor, sendo alguns instrumentos de aplicação obrigatória: a Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade), o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e as audiências públicas.

Para a elaboração ou revisão de planos urbanísticos, o Ministério das Cidades lançou a campanha nacional dos Planos Diretores Participativos (MARICATO, 2012), mediante liberação de apoio técnico, institucional, financeiro e de um modelo de metodologia participativa para orientar os municípios. A Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades estabeleceu que “Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade)” (BRASIL, 2005, artigo 1º), conforme o seguinte enquadramento:

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

I – tenham mais de 20 mil habitantes;

II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

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

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

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

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

b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

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

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

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

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

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

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

A resolução prevê ainda que seja garantida na organização do processo participativo a diversidade das discussões, com realização de reuniões e debates por segmentos da sociedade, por temática e por divisões territoriais, e com alternância dos locais de reuniões (BRASIL, 2005a, artigo 5º), além da necessidade de se promover eventos de sensibilização, mobilização e capacitação, preferencialmente, das lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais, dentre outros atores sociais (BRASIL, 2005a, artigo 7º).

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

As audiências públicas – definidas no artigo 40, § 4º, inciso I da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – tem por finalidades informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano proposto. Por fim, antes de submeter a proposta do Plano Diretor à Câmara Municipal, a minuta deve ser aprovada em conferência ou evento similar, que envolverá eleição de delegados representantes das diferentes regiões da cidade, divulgação prévia da proposta de Lei, registro das emendas e publicação dos anais da conferência.

Nesses termos, “o Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos” (BRASIL, 2005b, p. 17), conduzido pelo Executivo municipal, articulado com o Legislativo e com a sociedade, sendo imprescindível que as etapas de construção da lei sejam acompanhadas pelos técnicos da administração municipal juntamente com os moradores do município, que devem participar de todo processo, e não apenas ratificá-lo.

É preciso considerar que a simples aplicação dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade não é suficiente para incluir nos debates os cidadãos até então marginalizados, devendo se estabelecer outros formatos de participação, ajustados a cada etapa de desenvolvimento, as dificuldades e seus objetivos (BRASIL, 2005b).

Para desenvolvimento do processo de revisão do Plano Diretor de Vitória (2014-2018), foi proposto o Plano de Trabalho (VITÓRIA, 2014), que dividiu o processo nas seguintes etapas: (1) Organização dos trabalhos, que contempla a elaboração dos Planos de Trabalho e Comunicação Social; (2) Abordagem analítica, que teve como objetivo a elaboração de quadro analítico do Plano Diretor Urbano e Plano de Transporte e de Mobilidade Urbana, avaliando a integração entre ambos; (3) Processo Participativo e Leituras Técnicas, subdividida em 3 fases, debates com a sociedade civil, diagnósticos temáticos e socioeconômico e seminários temáticos; (4) Minuta de Projeto de Lei, elaborada após a sistematização das discussões, considerando as decisões consensuadas na etapa do processo participativo; (5) Discussão com o CMPDU, apreciação da minuta do projeto de Lei em reuniões do conselho para aprovação; e (6) etapa final do Encontro da Cidade, dividida em duas etapas: realização de Assembleias territoriais e da Conferência Municipal de Política Urbana/Encontro da Cidade (VITÓRIA, 2014).

Para efeito da análise preliminar aqui desenvolvida (Quadro 2), relativamente à absorção dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade e da metodologia participativa do Ministério das Cidades, serão consideradas apenas as etapas “3” (Processo Participativo e Leituras Técnicas), “5” (Discussão com o CMPDU) e “6” (Encontro da Cidade).

Quadro 2– Sistematização da estrutura participativa do processo de revisão do PD de Vitória (2014-2018)

Etapa 3 – Processo Participativo e Leituras Técnicas			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
Audiências públicas – Escuta Regionais	Sensibilização e mobilização da população, informando sobre o início da revisão do Plano Diretor, suas etapas, e realização de oitiva das impressões da população sobre a cidade, tanto as críticas quanto os aspectos positivos.	Realizados 9 eventos, divididos de acordo com a Divisão Administrativa do Município em regionais.	Março a abril/2015
Audiências públicas – Escuta de Segmentos	Sensibilização e mobilização dos representantes dos diversos segmentos ligados ao planejamento urbano, informando sobre o início da revisão do Plano Diretor suas etapas e realização de oitiva quanto aos temas relevantes da política urbana.	Realizados 6 eventos divididos nos seguintes temas: Setor produtivo; Habitação de Interesse Social; Paisagem e Turismo; Infraestrutura e Planejamento Urbano; Mobilidade e Meio Ambiente; e Entidades Religiosas.	
Site colaborativo: www.minhavitoria.com.br	Disponibilização dos conteúdos dos diagnósticos elaborados na leitura técnica e comunitária (primeiras audiências públicas) para publicação das informações à população e recebimento de manifestações e contribuições.	Coletadas 548 contribuições virtuais, que abordavam temas relativos a uso e ocupação do solo, mobilidade urbana e paisagem.	Abril a maio/2015

Seminários Temáticos e Mesas Redondas	Estruturados a partir de 5 temas apontados como de maior relevância na etapa de oitiva. Teve como objetivo a capacitação da sociedade civil e aprofundamento das discussões com a população sobre o que foi apontado como eixo estratégico da política urbana do município.	Discutidos os seguintes temas: O processo de revisão do PD e a gestão democrática da cidade; Caracterização da cidade e a construção do PD; A cidade e a paisagem e Estudos para a preservação da paisagem do Centro; Limites de Proteção do Outeiro e Convento da Penha.	28, 29 e 30 /09/2015
Mesa Redonda com os conselheiros do CMPDU	Apresentação dos temas principais discutidos e sua problematização, após a apresentação do quadro analítico do PDU e dos resultados sistematizados dos debates com a sociedade.	Dois encontros em que foram apresentados os resultados preliminares dos debates com a comunidade, diagnóstico técnico e socioeconômico.	04/04 e 17/06/2015
1ª rodada de Assembleias territoriais	Apresentação das diretrizes norteadoras do PD definidas a partir da leitura técnica e comunitária, dos parâmetros urbanísticos e novos zoneamentos propostos para cada região. Esclarecimento quanto as próximas etapas do processo de revisão como eleição dos delegados das regionais que participarão da Conferência/Encontro da Cidade.	Realizadas 9 assembleias territoriais, seguindo a Divisão Administrativa do município.	23/11 a 07/12/2015
Etapa 5 – Discussão com o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
Reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho	Leitura da minuta do projeto de Lei do Plano Diretor, debate do conteúdo por artigo, com apresentação de contribuições e destaques que eram votados e aprovados pela plenária.	Realizadas 62 reuniões, na maior parte do período semanais, que contavam com a participação dos membros do conselho, equipe técnica da Prefeitura Municipal e participantes externos dependendo do tema.	07/2016 a 06/2017
Etapa 6 - Final - Encontro da Cidade			
Evento	Objetivo	Resultados	Período
2ª Rodada de Assembleias territoriais	Esclarecimento quanto às etapas em curso do processo de revisão do PD. Apresentação das principais propostas de alteração da lei do plano diretor de forma geral e os aspectos pertinentes a cada regional. Abertura para manifestação da população e realização da eleição dos delegados que participaram como representantes de cada regional na Conferência/Encontro da Cidade.	Realizadas 9 assembleias territoriais, seguindo a Divisão Administrativa do município.	12/2016
Site colaborativo: www.minhavitoria.com.br	Disponibilização da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor para conhecimento da população e dos delegados, anteriormente às discussões na Conferência/Encontro da Cidade.	Propostas 242 emendas à minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor.	07 a 08/2017
Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade	Apresentação, discussão da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor, bem como das contribuições e emendas que foram recebidas no site colaborativo, para votação da minuta antes de ser encaminhada para a	A conferência contou com a participação de 153 delegados divididos em poder público, representantes das regiões administrativas e representantes das entidades organizadas,	14 e 15/08/2017

	Câmara de Vereadores.	universidades, associações, sindicatos, ONGs, OSCIPs, tendo votado 53 emendas propostas no site colaborativo, consideradas pertinentes. ⁴	
--	-----------------------	--	--

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

Com base nas informações coletadas e nos dados sistematizados, é possível constatar que a dinâmica de revisão do Plano Diretor implantou diversos mecanismos participativos, tais como: audiências públicas de recorte regional e por segmentos sociais; seminários temáticos; mesas redondas; assembleias territoriais⁵; implantação de um website colaborativo; envolvimento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) e realização de Conferência Municipal de Política Urbana (Encontro da Cidade). Dessa forma, foram incorporadas as normativas federais (Constituição Federal e Estatuto da Cidade) e respeitadas as recomendações da metodologia preconizada pelo Ministério das Cidades. Ademais, também foram obedecidas as exigências legais estabelecidas no Plano Diretor de Vitória (Lei nº 6.705/2006) quanto ao uso das ferramentas e instrumentos de democratização da gestão urbana.

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

Art. 47. Compete ao CMPDU:

I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;

II - 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;

(...)

XVI - analisar e aprovar projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;

(...)

Com base em suas competências, o CMPDU desempenhou papel fundamental no acompanhamento, discussão e implantação da Lei do Plano Diretor do município de Vitória. Além de acompanhar o processo de revisão, a discussão da minuta do projeto de lei do PD de Vitória contou com 62 reuniões do conselho (Quadro 2), cuja metodologia registrada em ata estabeleceu uma dinâmica de leitura dos artigos, apontamento de destaques, propostas de alterações ou contribuições pelos conselheiros, os quais seriam debatidos e votados em plenária.

⁴ Para inclusão das propostas na Conferência Municipal de Política Urbana foi realizada análise prévia do conteúdo pela da equipe técnica do município coordenadora do processo de revisão junto à Procuradoria Jurídica e demais secretarias municipais envolvidas, sendo aglutinadas propostas semelhantes e descartadas outras que continham vício de técnica e legalidade ou que foram apresentadas de forma incompleta.

⁵ Vale esclarecer que o município é dividido em 9 Regiões Administrativas, de modo que o processo participativo manteve essa divisão territorial para a realização das audiências públicas e Assembleias Territoriais.

Dessa forma, a etapa de discussão no CMPDU possibilitou a abertura da proposta ao debate, item por item, no âmbito de uma instância participativa. Ao longo das 62 reuniões realizadas, os conselheiros propuseram várias alterações no projeto de lei inicial, formulado pelo Executivo Municipal juntamente com a consultoria contratada a partir das discussões públicas ocorridas em etapa anterior (Quadro 2), que eram avaliadas, debatidas e votadas, consolidando o projeto de lei que seria enviado para aprovação na Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade.

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

5 CONCLUSÕES

O foco deste artigo consistiu na abordagem da estrutura institucional do processo participativo da revisão do Plano Diretor do município de Vitória (ES), tendo como referências analíticas e normativas a legislação federal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade), a metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e o Plano Diretor local. O estudo empírico permitiu avaliar preliminarmente como se deu a adoção das ferramentas e instrumentos propostos nas referidas normativas participativas.

Os resultados apresentados são preliminares, visto que este artigo corresponde ao estágio de desenvolvimento da pesquisa correspondente. Além de uma análise mais rigorosa sobre o novo arranjo institucional da Política Urbana no país e da caracterização urbanística e socioeconômica do objeto de estudo, resta aprofundar o estudo sobre a experiência participativa de revisão do Plano Diretor entre 2014 e 2018.

A leitura preliminar da estrutura institucional do processo participativo de revisão do PD de Vitória não autoriza conclusões definitivas sobre sua efetividade na promoção dos efeitos desejados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade para o pleno ordenamento territorial da cidade, sendo este estudo o objetivo da pesquisa de mestrado em curso. Não obstante, os dados provisórios indicam que houve uma expressiva difusão de práticas participativas, cuja efetividade e abrangência ainda precisam ser mais bem estudados por meio de instrumentos como entrevistas e confrontação entre a normativa institucional e o escopo decisório dos instrumentos implantados.

Em síntese, a pesquisa apontou que, de forma geral, a estrutura participativa do processo de revisão da Lei nº 6.705/2006 atendeu à legislação federal e local no sentido de promover discussões públicas em diferentes graus e abrangência, tais como: utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como “conselho gestores”, “audiências públicas” e “conferências para assuntos de interesse urbano”; realização de debates setorializados conforme divisão administrativa municipal e por segmentos sociais; promoção de seminários temáticos, mesas redondas e assembleias territoriais, ferramentas previstas na metodologia do Ministério das Cidades e no plano diretor em revisão. A estrutura também implantou site colaborativo que possibilitou a ampliação da participação alcançando aqueles que não participaram dos eventos presenciais.

Os dados coletados e o conteúdo problematizado neste artigo permitem inferir preliminarmente que a adoção de mecanismos participativos no planejamento e na gestão urbana foi uma realidade em Vitória, uma vez que a legislação urbana local instituiu essa

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

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações**, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004 do Conselho das Cidades. **DOU Seção 1**, Edição 187 Pág. 103 de 28/09/2004, Brasília, 2004.

BRASIL. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades. **DOU Seção 1**, Edição Nº 60 Pág. 102, Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. 2ª Edição / Coordenação geral Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades. Confea, 2005b.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

NUEVA AGENDA URBANA. Quito: Secretariado de Hábitat III/Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>. Acesso: 05 mar. 2021.

PERIOTO, Júlia Navarro. **A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo**. 2016. 128 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós- Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

SAULE JR., N. Estatuto da Cidade: Instrumento de Reforma Urbana. In: SUG, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. (Caderno Pólis, 4)

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. **O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE PLANOS DIRETORES EM SANTA CATARINA**. 2014. 349 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

VITÓRIA. Lei nº 3158 – **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Vitória, 1984.

VITÓRIA. Lei nº 4167 – **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Vitória, 1994.

VITÓRIA. Lei nº 6705 – **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Vitória, 2006.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Plano de trabalho do Contrato nº 275/2014 - relativo à avaliação, formulação, adequação e revisão do Plano Diretor e da regulação urbanística municipal**: relatório técnico. Vitória, 2014.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.1.i – Relatório de registro de participação nas assembleias e reuniões com entidades organizadas**: relatório técnico. Vitória, 2015a.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.3.i – Relatório de registro dos Seminários Temáticos**: relatório técnico. Vitória, 2015b.

VITÓRIA. **Produto 6.1 – Relatório de participação na definição da programação e na organização das apresentações das assembleias territoriais**: relatório técnico. Vitória, 2015c.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Produto 3.2.iv – Relatório de apresentação dos resultados à Prefeitura e ao CMPDU**: relatório técnico. Vitória, 2015d.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Assembleias Territoriais por Região Administrativa**. Vitória, 2016a.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU)**. Vitória, 2016b.

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória (CMPDU)**. Vitória, 2017.