

# EIXO URBANO-AMBIENTAL

## HABITAÇÃO E USO DO SOLO

CONSULTORES

**Marco Romanelli**

VITÓRIA, 2008

## **Sumário**

- 1. A centralidade metropolitana**
- 2. A cidade invisível**
- 3. A maturidade da gestão participativa**
- 4. O Plano Diretor Urbano de Vitória: estudos básicos.**
  - 4.1 Os estudos metropolitanos.
  - 4.2 Os estudos municipais.
  - 4.3 O Uso e a Ocupação do Solo nos Estudos Básicos
- 5. O Plano Diretor Urbano de Vitória: a lei municipal 3158/84**
  - 5.1 O Uso do Solo
  - 5.2 A Ocupação do Solo
- 6. A primeira revisão do PDU de Vitória: a lei municipal 4167/94**
  - 6.1 O Uso do Solo
  - 6.2 A Ocupação do Solo
  - 6.3 A função social da cidade
- 7. O futuro traçado: o novo PDU na lei 6705/06.**
  - 7.1 O Uso do Solo
  - 7.2 A Ocupação do Solo
- 8. Um diagnóstico possível**
  - 8.1 O problema da localização prévia dos usos
  - 8.2 O paliativo com as Vias Identificadas
  - 8.3 Um caminho a seguir
  - 8.4 A Ocupação do Solo em Vitória.
- 9. Os cenários de planejamento**
  - 9.1 O cenário inercial
  - 9.2 O cenário negativo
  - 9.3 O cenário positivo.
- 10. Bibliografia**

Este é um diagnóstico das condições em que se encontram o Uso e a Ocupação do Solo Urbano no município de Vitória, ES, integrante do Eixo urbano-ambiental da Agenda Vitória.

O trabalho parte de alguns pressupostos baseados em constatações empíricas cotidianas, corroboradas por alguns dados quantitativos, combinadas com uma análise da gestão do Uso e Ocupação do Solo ao longo da vigência da normativa pertinente instituída no município.

Uma conceituação preliminar se faz necessária, para permitir a compreensão das análises apresentadas sobre a gestão do Uso e da Ocupação do Solo urbano. Na linguagem corrente, uso e ocupação costumam ter o caráter de sinônimos, quando se trata do solo das cidades. Contudo, na normativa capixaba, são expressões que podem ser empregadas para descrever dois aspectos distintos da gestão urbana, como será feito, também, neste trabalho.

Desse modo, quando, aqui, nos referirmos ao Uso do Solo, estaremos descrevendo as possibilidades de instalação de diferentes atividades na cidade, se residenciais, comerciais, industriais, etc., isto é, Uso do Solo se refere a onde se instala o quê.

Ocupação do Solo, por outro lado, se referirá ao formato das edificações que abrigam estas atividades, em termos de tamanho e de inter-relação com o restante do conjunto edificado da cidade, isto é, Ocupação do Solo se refere a quanto se instala do quê.

Estabelecida esta diferenciação, será possível analisar o estágio atual da localização das atividades urbanas no município e sua distribuição quantitativa no território, inclusive como resultantes de um processo até certo ponto assistido por um sistema de planejamento formalmente instalado.

Esta análise permitirá, então, inferir perspectivas futuras de evolução destas localizações e quantidades, apontando diretrizes para o enfrentamento das questões relativas ao tema do Uso e Ocupação do Solo.

## **1. A centralidade metropolitana**

A estrutura interna de uma cidade é composta por um núcleo e por suas conexões a rotas regionais de transporte. A localização destes elementos se deve a condicionantes funcionais externos à cidade, que, posteriormente, subordinam a localização das suas atividades à estrutura núcleo+conexões que encontra pronta.<sup>1</sup> A estes fatores externos de localização devem ser somados aqueles de ordem natural, principalmente topográficos e hidrográficos.<sup>2</sup>

Assim, o núcleo de uma cidade se instala devido a uma combinação de condições favoráveis do sítio natural com as relações de interdependência dos demais núcleos em seus arredores. E as conexões com estes outros núcleos urbanos obedecem, também, à soma das condições naturais favoráveis com a prioridade de comunicação com os vizinhos.

Em Vitória, tal arranjo tem notável nitidez. O núcleo da cidade é a soma da função portuária, de conexão com a matriz da colonização, com o sítio natural favorável à sua instalação. As rotas de transporte, por sua vez, providenciam as óbvias conexões com as cidades litorâneas ao norte e ao sul, condicionadas pela orla marinha, e com o interior do território, condicionadas principalmente pela topografia da região serrana.

Esta estrutura geral tem permanecido a ordenar o crescimento da Região Metropolitana, devidamente suprida com os acréscimos que se fizeram necessários ao longo do tempo, quando se instalaram alguns sub-centros, na região da Praia do Canto e em Vila Velha nos anos 1960 e em Carapina e Campo Grande, nos anos 1980.

---

<sup>1</sup> BERRY, Brian, *Internal Structure of the City*, (1965), in BOURNE, Larry, *Internal Structure of the City*, Oxford, University Press, 1971, pp. 97-103.

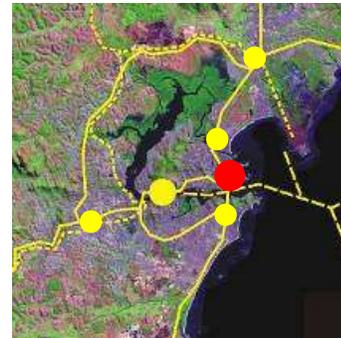
<sup>2</sup> CHRISTALLER, Walter, *Central Places in Southern Germany*, New Jersey, Prentice-Hall, 1966 (1933), p. 196.



*A estrutura da RMGV: um núcleo e suas conexões às rotas regionais de transporte.*



*Uma hierarquia de centros de varejo nos anos 1960 e 1980.*



*A evolução recente da estrutura: a centralidade se desloca e o núcleo original se degrada.*

De modo simultâneo a estes últimos acréscimos, o sub-centro na Praia do Canto assumiu a condição de centralidade principal, deixando para trás o núcleo original na quase repentina condição de ‘degradação’, e fazendo surgir, ainda em Vitória, um novo sub-centro no bairro Jardim da Penha.

Esta migração da centralidade metropolitana obedeceu às regularidades comuns a este fenômeno, a depender tão somente da percepção, pela classe economicamente dominante, da possibilidade da localização alternativa ao centro original. No momento em que estas pessoas podem optar por localizar-se em qualquer dos dois lugares, tendem a preferir o novo, como estratégia de reafirmação do seu *status*, a par de compensar eventuais decréscimos na qualidade do ambiente no núcleo original, devidos à sua própria atuação.<sup>3</sup>

Desse modo é que o centro de Vitória se deslocou do núcleo original da cidade, junto ao porto na baía, para a região junto ao mar aberto, onde já havia o bairro demarcado no início do século XX e somente ocupado a partir dos anos 1930. A possibilidade da localização alternativa na Praia do Canto se deveu à primeira onda de massificação do automóvel no Brasil, a partir dos anos 1950.

Os mesmos carros – e bondes – que levaram os paulistas para os Jardins e os Cariocas para Copacabana e para a Tijuca, começaram a levar os capixabas da ‘Cidade’ para a ‘Praia’, como se designavam os locais de trabalho e moradia até a consolidação do novo centro.

Assinalemos com destaque o papel que a mobilidade disponível, em padrões compatíveis com o que a classe mais rica considera aceitável, desempenha nos processos de migração das centralidades. Enquanto não houve tal disponibilidade, o centro da cidade permaneceu expandindo-se para suas imediações – parque Moscoso e esplanada capixaba – e renovando-se sobre si mesmo, através de novas edificações e de reformas dos espaços públicos.

A partir do momento em que a mobilidade à nova localização se torna francamente disponível, estão criadas as condições para a migração e tal ocorreu ao longo dos anos 1980, quando a noção de ‘degradação’ do núcleo original se incorporou ao imaginário da cidade.

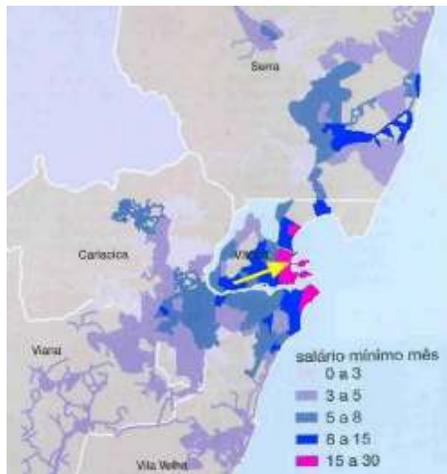
O alarde que sempre acompanha a novidade ajuda a encobrir, na migração das centralidades, o considerável choque de desvalorização imobiliária que se abate sobre o endereço abandonado, que, quase sempre, foi alvo do investimento das economias de

<sup>3</sup> VILLAÇA, *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Nobel, 2001, pp. 343-341.

gerações inteiras e se vê, repentinamente, na condição de ser avaliado, às vezes, pela décima parte do seu valor de aquisição.

Este fenômeno não é indolor, e o prejuízo representado por ele na economia da cidade se faz sentir por algumas décadas, principalmente porque alguns investimentos no núcleo original ainda estavam em fase de amortização quando passaram inexoravelmente à categoria ‘degradada’.

Vitória já se encontra, vinte anos depois, em condições de absorver, pelo tempo e pela prosperidade econômica, os prejuízos contabilizados na migração do Centro para a Praia do Canto, e a lição aprendida ainda é vivamente presente nos setores imobiliários da cidade.



*Migração da centralidade na RMGV: ao longo da direção de localização da renda e adaptada ao litoral, aproximando-se dos limites de Vitória.*

A migração da centralidade em Vitória obedeceu a outra regularidade de cunho geométrico, a tendência a uma setorização direcional da mobilidade, segmentada pelo padrão de renda.<sup>4</sup> Desse modo, uma classe econômica da cidade, tendo escolhido subjetivamente uma direção para mover-se ou expandir-se, o fará sempre segundo esta mesma direção, mesmo desafiando alguns fatores objetivos de localização.

Em São Paulo, a migração para o sudoeste desceu a encosta dos Jardins e avançou pela várzea do rio Pinheiros, a despeito da precária condição do solo para a construção. No Rio de Janeiro, o caminho para a praia não encontrou obstáculos no maciço rochoso que isolava a planície da Barra da Tijuca, através do qual foram construídos todos os túneis e viadutos necessários.

Em Vitória, a migração também escolheu a direção do mar, e a ele se adaptou, desviando-se para o norte, pela porção continental do município, em Jardim da Penha, Mata da Praia e Jardim Camburi. Mas ocorre aqui o mesmo fenômeno que se verifica em Belo Horizonte: a direção setorizada pela classe migrante se aproxima dos limites municipais, chegando a uma condição em que, se houver outra migração, será para fora do município.

Esta perspectiva é claramente percebida pela economia local como ainda mais impactante do que tenha sido a migração do centro para a Praia do Canto, e começam a se esboçar movimentos de reação a esta possibilidade, no sentido de preservar o investimento imobiliário realizado, pelo menos no seu prazo de maturação.

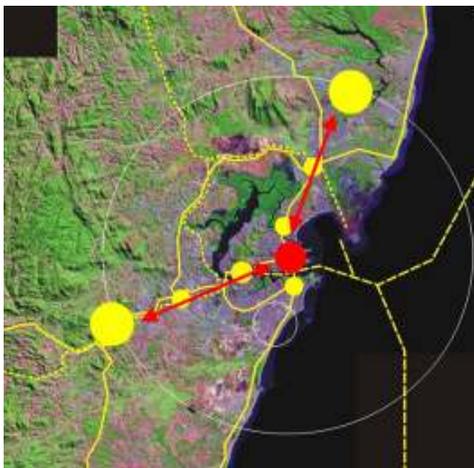
Esta será uma tarefa complexa, porque deverá considerar o peso que o empresariado local tem na decisão sobre a instalação de novas centralidades. O produto ‘topo de linha’ do mercado imobiliário na Grande Vitória ainda é o apartamento de frente para o mar, que depende justamente de um insumo limitado – a vista ou a proximidade do mar, propriamente dita. A oferta deste insumo atrai o vetor de expansão imobiliária para o Sul, através do município de Vila Velha, em direção a Guarapari e o restante do litoral do estado naquela direção.

<sup>4</sup> BERRY, Brian, *General Features of Commercial Urban Structures* (1963), in BOURNE, *op. cit.* pp. 361-367.

O litoral norte é comparativamente menos atraente devido ao caráter rochoso das praias e devido ao obstáculo representado pelas instalações industriais na fronteira com o município da Serra, para o qual ainda não se reuniu energia suficiente de superação.

Por outro lado, o empresariado local é, ao mesmo tempo, agente e cliente das políticas de controle do mercado em que atua, e o seu próprio comportamento como habitante da cidade é decisivo na instalação de novos pólos de centralidade nas fronteiras de expansão.

E o produto típico deste mercado local – o edifício no lote – tem uma inserção urbana que depende da oferta próxima de facilidades de comércio e serviços, que costumam ser o embrião dessas novas centralidades.



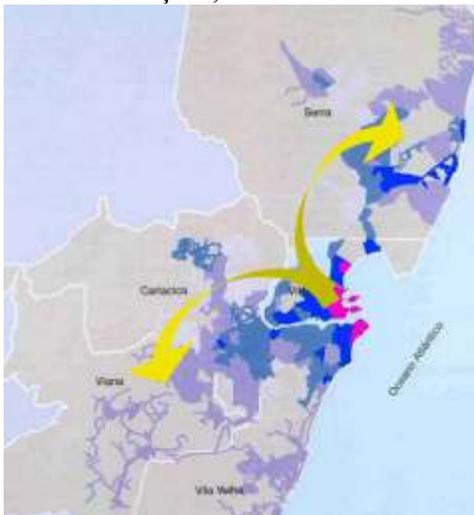
*Novas centralidades metropolitanas: em Vila Velha, limitada pela capacidade do sistema de pontes; na Serra e em Viana, preço atraente da terra e margem de mobilidade disponível, num alcance de 30 min.*

Mas, como destacado anteriormente, a migração imobiliária é fortemente condicionada pela oferta de mobilidade, principalmente de automóveis que, na direção Sul de Vitória se encontra presentemente limitada à capacidade do sistema de pontes existente. Desse modo, o potencial de ameaça que o vetor imobiliário Sul tem sobre a centralidade de Vitória fica, por assim dizer, adiado, até que investimentos em novas ligações com Vila Velha acenem com as condições indispensáveis à migração.

O mercado imobiliário capixaba, contudo, não se limita mais ao empresariado local, que pode influenciar os ditames da sua regulação. O Espírito Santo está hoje, definitivamente, no cenário imobiliário nacional, para o qual as condições locais são somente dados a considerar.

Deste ponto de vista, a oferta da principal matéria-prima – solo urbano – onde ela é mais farta e barata, tem atraído os empreendimentos recém-chegados para fora das áreas centrais. A recente expansão imobiliária para o Norte e Oeste – Serra, Cariacica, Viana – no formato do condomínio fechado com infra-estrutura completa, tem se viabilizado pela oferta fundiária adequada (lotes com mais de 2ha) naqueles municípios.

Nestas condições, o vetor Sul é claramente menos atraente, porque de custo mais alto –



*Novos vetores imobiliários fora do eixo de migração da renda metropolitana, com baixo potencial de ameaça à centralidade atual.*

preço da terra – e de qualidade limitada do produto, pela mobilidade escassa. Os vetores Norte e Oeste se configuram, tão somente, como possibilidades de exploração da terra barata e da margem de mobilidade ainda disponível nos sistemas Fernando Ferrari-BR 101 Norte, Dante Michelini-Rodovia Norte-Sul e Av. Beira Mar-2ª ponte-BR 262.

Aparentemente, até o momento, o potencial de ameaça destes novos vetores imobiliários à centralidade de Vitória é baixo, configurando-se muito mais como um reforço da relação

centro-periferia que já ocorre entre estes municípios e a capital, que incluiria os habitantes dos novos empreendimentos.

Um aspecto deste reforço deve ser destacado, no que se refere ao meio de transporte privilegiado por este tipo de assentamento, totalmente baseado no automóvel. O componente predatório da infra-estrutura instalada em Vitória – inclusive recentemente, na Fernando Ferrari – contido na expansão Norte e Oeste é um alto preço a pagar pela centralidade não ameaçada.

O mesmo tipo de limite à expansão indefinida destes vetores, representado pelo limite de capacidade do sistema de mobilidade urbana naquelas direções, determinará, para os vetores Norte e Oeste, um horizonte de viabilidade que pode ser estimado considerando o nível de serviço atual da estrutura viária e o incremento anual na frota de automóveis.

## 2. A cidade invisível.

Durante algum tempo, nos anos 1990, os meios acadêmicos do Urbanismo estiveram entretidos com a leitura de “As cidades invisíveis”, de Ítalo Calvino,<sup>5</sup> obra de ficção que acariciava docemente uma predileção quase paradigmática para com os aspectos da cidade que fossem subjetivos aos seus habitantes.

Entendida como uma típica relação sujeito-objeto, os Urbanistas de então se dedicavam preferencialmente a estudar como o habitante percebia a cidade e reagia a esta percepção, limitando sua temática ao que fosse interno à mente deste sujeito.

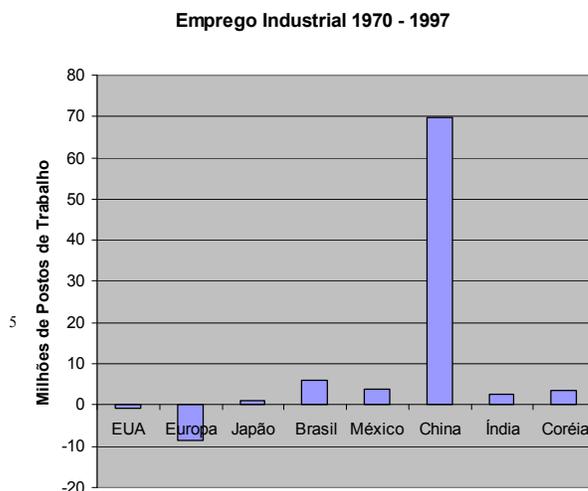
Neste caso, um livro que enumera as descrições que um viajante faz das cidades que visitou, a um rei que nunca as conhecera, cai como uma luva. Ele permite aprofundar o grau de subjetividade do fenômeno urbano, ao intermediar a interpretação do viajante entre cada cidade e a percepção que dela teria o rei.

Este urbanismo subjetivista pode ser creditado à conjuntura dos países centrais do mundo a partir dos anos 1960, quando a base física das suas cidades estava razoavelmente pronta em padrões aceitáveis. Nesta época, as grandes questões urbanas eram de cunho político, como os direitos civis nos EUA, as liberdades democráticas na Europa e a contracultura dos *hippies* ao redor do mundo, tudo temperado pela guerra fria.

Mesmo depois de abalada pelo choque de reestruturação do capitalismo, que reapresentou, às cidades ricas, a questão sobre o que fazer com a infra-estrutura física das atividades poluidoras e empregadoras em massa que foi desativada e abandonada sem qualquer cerimônia, e a nova questão social sobre o que fazer com os desempregados, o Urbanismo permaneceu, ainda, entretido com as mentes urbanas.

Aspectos da psicologia do cidadão, que trabalha em centros virtuais de negócios ou mesmo em casa, onde pode receber também a informação, a comida, o entretenimento e as compras; e as conseqüências disso

\_\_\_\_\_   
 nhia das Letras, 2000 (1972).



sobre a degradação dos espaços públicos ou a logística do transporte coletivo tem sido um novo alvo de preocupação de muitos urbanistas.

Ao Brasil, em condição periférica no mundo, coube interpretar e reagir a seu modo ao que recebia de fora, seja como ditames políticos e econômicos, seja como predileção acadêmica. A guerra fria serviu de pretexto para a ditadura, a reestruturação capitalista instalou aqui unidades industriais exportadoras e empregadoras de mão-de-obra barata e o Urbanismo aderiu à contracultura.

*Em 30 anos, os países centrais desativaram milhões de postos de trabalho em unidades fabris e os transferiram para os países periféricos, com salários e benefícios sociais menores, menos controle ambiental e remessa garantida dos lucros às matrizes.*

Cf. CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, (1999), p. 385.

Entrincheirados nas liberdades democráticas e nos interesses do povo, os urbanistas brasileiros

formularam seu subjetivismo com base em tudo o que pudesse significar uma reação ao que viesse do governo ditatorial. Um dos itens potencialmente mais contestadores foi a estratégia de endossar os assentamentos informais urbanos.

O êxodo rural, intensificado com a industrialização nos anos 1960 e tornado agudo com a reestruturação capitalista, resultou no afluxo de grandes contingentes populacionais às cidades, onde não encontravam condições de pagar pela limitada oferta de infraestrutura instalada.

Um país que ainda se expressava como uma classe média urbana somente viabilizada pela sub-existência de uma imensa população rural não teve como prover a urbanidade aos que migravam, e a saída foram as favelas. Durante algum tempo, houve quem dissesse, neste país, que “favela não é o problema, favela é a solução”.

Entendidos como expressão cultural legítima, estes assentamentos – incluindo o solo de posse precária e as condições indigentes da infra-estrutura – foram tomados como bandeira de reivindicação de atenção e de denúncia contra as ações da ditadura. Estas partes da cidade adquiriram uma visibilidade comparável à dos locais em que se desenrolavam os processos industriais de urbanização.

Foi assim que a favela e a indústria imobiliária se transformaram em tudo o que se pode ver nas cidades brasileiras. Praticamente toda a atenção que se tem a prestar à cidade se dedica a estes dois endereços: a cidade-carência e a cidade-negócio. Seu possível entendimento como formas antitéticas é corriqueiramente exacerbado, em detrimento de compreender certas sutilezas de uma e de outra, e, principalmente, em detrimento sequer de ver a existência do que não seja uma nem outra.

De fato, há grandes porções do tecido urbano brasileiro que não são áreas de interesse da indústria imobiliária nem são áreas carentes de condições mínimas de vida. A industrialização foi gerenciada pela ditadura com a adição, ao tecido formal das cidades, dos grandes conjuntos habitacionais, duramente denunciados por suas mazelas financeiras, construtivas e subjetivas, mas que, minimamente, também são tecido urbano formal, com posse regular da terra e infra-estrutura essencial instalada.

Ao lado – literalmente, às vezes – da casa de conjunto ou não, adquirida e mais do que paga, durante décadas, em prestações surreais, e, mesmo assim, reformada, melhorada e ampliada e quitada em todos os seus custos, instalou-se a casa no solo invadido, público ou privado. Isto é feito praticamente sem custo, a não ser o das melhorias na edificação em si, a reivindicar uma atenção governamental escassa e precária.

Esta atenção, em suas raras manifestações, era sempre pautada pela legitimação, pelo discurso acadêmico, dos traços peculiares aos assentamentos, traços que incluíam a

defesa do território contra a sucessão urbana, mais recentemente batizada de gentrificação.

Desse modo é que as intervenções de melhoria eram vistas, pela população e pelos urbanistas, com a desconfiança de que viabilizassem o assédio de potenciais compradores dos imóveis nas áreas melhoradas e a expulsão das famílias que heroicamente haviam conquistado seu quinhão de terra urbana.

Ingrato dilema dos planejadores: se melhorassem “demais” a favela, seus moradores a venderiam e começariam outra mais adiante. Mesmo as melhorias possíveis ainda ficavam sujeitas à miséria por todos os lados, inclusive o do pensamento lógico.

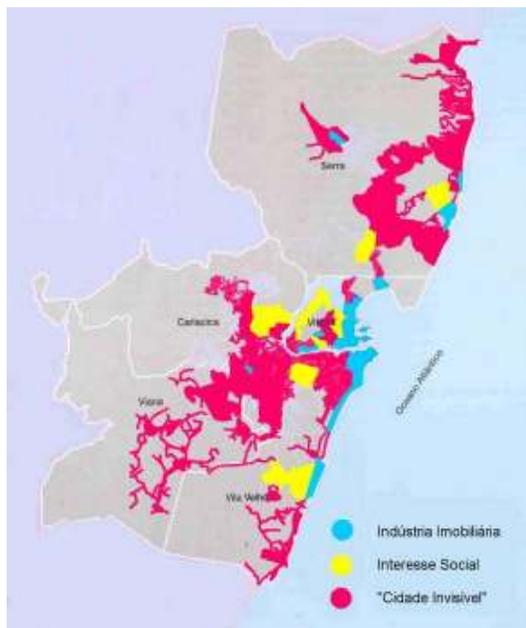
No outro extremo, a indústria de construção de imóveis movia-se como qualquer segmento de mercado formal: oferta, demanda e regulação, esta compartilhada com os governos instituídos. A relação do mercado com os regulamentos é caracterizada pelo comportamento individual, interessado em aumentar os limites sempre que possível, e pelo comportamento coletivo, que reconhece a necessidade de limites claramente estabelecidos e relativamente duráveis, como indispensáveis ao próprio funcionamento do mercado.

O ciclo de desenvolvimento urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória, ligado ao processo de industrialização nos últimos 40 anos, é parte deste mesmo panorama nacional, em que o regulamento da indústria imobiliária e o melhoramento dos assentamentos informais são, praticamente, toda a política urbana que se pode providenciar.

O que não seja industrial nem informal é uma **cidade invisível** ao planejamento e às ações de governo, cidade que cobre a maior parte do solo urbanizado em nosso país e abriga a maioria da nossa população urbana. Ali se encontra a auto-construção em solo legalizado, com todos os custos quitados, e provida de infra-estrutura razoável.

E ali o urbanismo, como planejamento ou como implementação, é notavelmente ausente, no tocante ao regulamento da produção do espaço edificado. Esta cidade invisível tem pavimentação, transporte, água, eletricidade, coleta de lixo, policiamento, ambulâncias, escolas, postos de saúde, comércio, serviços, lazer, emprego, renda e cada vez mais automóveis.

Mas carece fundamentalmente de controles sobre a Ocupação do Solo, que ocorre, muitas vezes, ainda sob a lógica da produção do assentamento informal, ou porque dele é derivado, ou porque seu tecido formal original foi deixado ao acaso desde sua instalação.



Além dos problemas relacionados com o formato das edificações em si, em que a ventilação, a iluminação e, por vezes, a estabilidade estrutural são precárias, são encontradas a ausência da drenagem sanitária, a tendência de invasão do espaço público e a falta de locais para a guarda de veículos.

Nossa cidade invisível na Grande Vitória mescla, num mosaico extenso, os antigos

*O paradoxo da invisibilidade: a indústria imobiliária e as áreas de interesse social cobrem menos de um terço da área urbanizada da RMGV.*

bairros formais que não se tornaram alvo da indústria imobiliária, os antigos conjuntos habitacionais e as áreas invadidas melhoradas, em que as casas quase não se reconhecem, sob camadas de intervenções várias, cuja aparência atual pouco difere dos bairros e dos conjuntos.

Esta cidade cresce, construindo e ampliando seus edifícios praticamente sem controle, em aparente tranqüilidade, porque seu crescimento é lento quanto à multiplicação do solo, que nem de longe reproduz os impactos da edificação vertical industrializada, mas costuma ser acelerado na horizontal, acrescentando constantemente novas áreas à cidade.

O poder público, para não dizer que é completamente ausente neste cotidiano, comparece, de tempos em tempos, com ações de regularização das edificações em desacordo com a normativa que não foi aplicada durante as construções, com alguma fiscalização dos abusos mais estridentes e segue-se a vida.

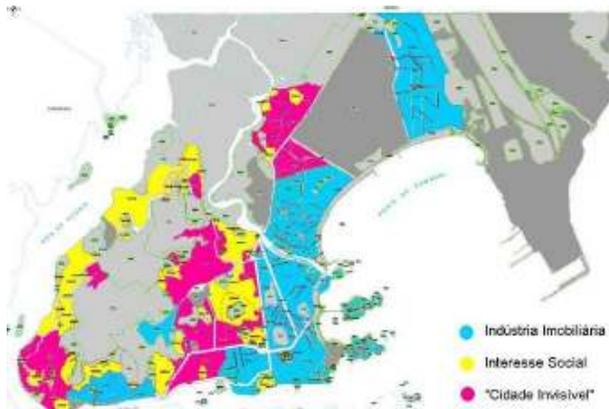
Daí decorre o paradoxo da invisibilidade de tão grandes porções de tecido urbano, em que a tranqüilidade conferida pela ausência da indústria imobiliária e a altura moderada das edificações inclui a escassez de recursos públicos para a manutenção da estrutura existente e para o provimento da que falta, bem como para o controle sobre as edificações.

E sua condição majoritária, somada ao seu crescimento constante, responde por parte significativa das demandas exercidas sobre a cidade como um todo, em termos metropolitanos. Aparentemente, tudo vai bem a cada desses bairros invisíveis, mas a soma de todos os seus assemelhados é uma fonte do que parece não ir tão bem assim na cidade.

O esgotamento sanitário drenado para o solo sem tratamento, ou direta e clandestinamente para a rede pluvial ou, ainda, abertamente para os corpos d'água lá está, mas não se pode vê-lo, na maioria das vezes, até porque costuma mesmo ser enterrado ou embutido.

Mas a apropriação do espaço público, com a construção em balanços sobre o alinhamento, ou a ocupação coberta de passeios e calçadas, para a expansão do comércio, estão diante dos olhos, mas é como se ninguém as visse.

Muito diferente, portanto, da cidade invisível de Calvino, que não podia mesmo ser vista, porque existia somente nos atos iminentes do viajante e do rei. A nossa, inclusive porque real e obviamente visível de verdade, parece desafiar o Urbanismo a transcender suas predileções e estabelecer, com ela, alguma relação além de simplesmente regularizá-la de vez em quando.



O município de Vitória é compreensivelmente diferenciado em relação à invisibilidade descrita acima, porque, por um lado, concentra, na região metropolitana, uma parcela maior da indústria imobiliária, em termos de população atendida e de área ocupada. Este setor movimentava cerca de 9% do PIB estadual,<sup>6</sup> e,

<sup>6</sup> IBGE e IPES, 2000, cf. [www.sindicon-es.com.br](http://www.sindicon-es.com.br) em maio/2008.

*A invisibilidade urbana em Vitória: apesar da maior proporção de áreas de interesse imobiliário e social, remanescem quase 30% do tecido urbano na condição de não ser uma nem outra, praticamente excluídos do imaginário que a cidade tem de si mesma.*

em Vitória, atua em cerca de 50% da área urbanizada,<sup>7</sup> onde vivem cerca de 30% da população do município.<sup>8</sup>

Por outro lado, Vitória concentra, também, a maior capacidade de investimento público no atendimento às carências urbanas da RMGV. Os investimentos nas ZEIS do PDU de Vitória corresponderam a cerca de 0,8% do PIB estadual,<sup>9</sup> em cerca de 23% da área urbanizada,<sup>10</sup> onde vivem 32% da população do município.<sup>11</sup> Por exclusão, a área ocupada pela cidade invisível seria cerca de 27% do tecido urbano, onde vivem 38% dos habitantes de Vitória.

Vemos que, apesar da concentração incomum da indústria imobiliária e da capacidade de ação social ainda resta uma significativa porção da cidade na paradoxal situação de invisibilidade. Os padrões médios para a população nas áreas de interesse imobiliário para alguns municípios metropolitanos brasileiros estão entre 7% e 17% da população de cada cidade.<sup>12</sup>

Em Vitória, a extensão do interesse imobiliário sobre 50% do tecido urbano da cidade decorre claramente do fato de que o município concentra este interesse na RMGV, e de que, quando tomada como um todo, nossa metrópole apresenta proporções próximas da média nacional.

### **3. A maturidade da gestão participativa**

O primeiro PDU de Vitória instituiu, em 1984, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, “órgão de assessoramento do prefeito municipal na coordenação geral e integração administrativa das atividades de planejamento urbano municipal”,<sup>13</sup> com uma extensa lista de atribuições e *sem* uma composição definida.

Mesmo assim, com os primeiros representantes indicados pelo prefeito, o Conselho, aos poucos, tornou-se fundamental para a rotina da gestão do Plano Diretor, ao assumir, principalmente, as tarefas processuais de interpretação das delegações formalizadas na lei, dos casos omissos e, em decorrência, das propostas pontuais de alteração e aperfeiçoamento.

A composição do CMPDU foi formalmente incluída na lei 4167/94, diretamente derivada da existente sob a lei anterior, com a seguinte estrutura: representantes da administração municipal, representantes da administração estadual e federal e representantes de entidades privadas de interesse público, todos indicados pelo prefeito.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Estimativa do autor sobre o mapa de zoneamento, in VITÓRIA, *Lei Municipal 6.705/2006*, Vitória, PMV, 2006, Anexo 2.

<sup>8</sup> IBGE, Censo 2000, cf. VITÓRIA, *Informações do Censo 2000 (Dados do Universo): município de Vitória*, Vitória, SEDEC-PMV, 2002.

<sup>9</sup> Cerca de R\$220 milhões de investimentos em andamento nas ZEIS, cf. VITÓRIA, *Dados para a Agenda Vitória – Projetos em andamento*, Vitória, SEDEC-PMV, 2008; divididos por R\$26 bilhões do PIB estadual, cf. <http://www.ijsn.es.gov.br/contasregionais/novaserie.pdf> em maio/2008.

<sup>10</sup> Estimativa do autor sobre o mapa de zoneamento, in *op. cit.*.

<sup>11</sup> IBGE, Censo 2000, cf. *op. cit.*.

<sup>12</sup> VILLAÇA, *op. cit.*, p. 314.

<sup>13</sup> VITÓRIA, *Lei Municipal 3.158*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1984, art. 7º.

<sup>14</sup> *Ibid.*, *Lei Municipal 4.167*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1994, § 2º, art. 18.

Apesar desta redação, o executivo se restringia a indicar os representantes das secretarias municipais que integram o conselho. Os demais conselheiros eram indicados pelas instituições que representam.<sup>15</sup>

Com a privatização da telefonia e da eletricidade, a composição foi alterada em 1999, passando a representar quatro segmentos, mais próximos da combinação de forças e interesses em jogo na gestão urbana: a administração municipal, o empresariado, os moradores e os técnicos em urbanismo.<sup>16</sup>

Em sua edição de 2006, o Plano Diretor Urbano alterou novamente a composição do conselho, desta vez para contemplar a representação dos moradores da cidade por região administrativa. Isto foi feito com uma redução do número de segmentos representados no conselho, que passaram a três: administração municipal, moradores e sociedade civil organizada.

Esta alteração abandona a leitura da composição anterior, em que técnicos em urbanismo são um segmento *diferente* do empresariado, e a substitui por um equilíbrio de forças em que estes segmentos perdem representatividade, somente por causa da quantidade de regiões administrativas da cidade.

Na nova composição do CMPDU, portanto, cada uma das oito regiões indica um representante dos moradores e o poder público indica oito secretários municipais. O último segmento reúne quatro representantes do empresariado e quatro técnicos em urbanismo, totalizando vinte e quatro conselheiros.<sup>17</sup>

Em pouco mais de duas décadas de vida, o Conselho adquiriu autonomia e legitimidade na medida de sua maturidade, derivada da relação entre os diversos interesses nele representados. Neste relacionamento, eles se *explicitam* como tais, lançando imprescindíveis luzes sobre os personagens do processo de gestão. Eles também se *conhecem* mutuamente, abrindo canais efetivos de comunicação e debate das respectivas posições no trato de cada questão. E, mais ainda, os interesses se *reconhecem* como legítimos, em decorrência do retrospecto da atuação de cada um e do Conselho, como foro de conciliação dos diferentes interesses-cidadãos.

Em Vitória, este processo avançou enormemente, embora ainda tenha muito que prosseguir, num caminho que, apesar de longo, é, sem dúvida, promissor. Por ocasião das duas revisões do Plano Diretor Urbano, o CMPDU participou ativamente do processo, aliado a outros mecanismos de participação popular, como as audiências públicas na Câmara Municipal.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, incisos I, II e III, § 2º, art. 18: A composição original de 1994 era a seguinte: secretarias municipais de planejamento, de obras, de serviços urbanos e de meio-ambiente; instituto estadual de planejamento, secretaria de estado da saúde, concessionária estadual de saneamento, universidade federal e concessionárias federais de eletricidade e telefonia; instituto de arquitetos, sociedade de engenheiros, federação das indústrias, associação comercial e associação de moradores.

<sup>16</sup> Quase exatamente como proposto em SANTOS, Carlos N. F. dos, *A cidade como um jogo de cartas*, Niterói, EDUFF, 1988, a composição do CMPDU de Vitória a partir de 1999 foi a seguinte: secretarias municipais de desenvolvimento urbano, de obras, de serviços urbanos, de meio-ambiente e de transportes e infra-estrutura; sindicato da construção civil, federação das indústrias, associação comercial e associação dos administradores de imóveis; associação de moradores (três conselheiros) e câmara municipal; instituto de arquitetos, conselho de engenharia e arquitetura, sociedade de engenheiros, instituto estadual de planejamento, universidade federal e secretaria do patrimônio da união, num total de dezenove conselheiros: cinco da administração municipal, quatro do empresariado, quatro da população civil, cinco técnicos em urbanismo e um do governo federal.

<sup>17</sup> VITÓRIA, *Lei municipal 6.705*, Vitória, Prefeitura Municipal, 2006, art. 45.

Os segmentos representados no Conselho demonstram ter adquirido maturidade no trato com as normas e outras instituições de regulação pública da sua relação com a cidade. Este avanço permite que a formulação das políticas de controle sobre o Uso e a Ocupação do Solo seja mais intensamente pautada pela racionalidade, em busca de aperfeiçoamento, tanto como condição essencial da construção da cidade, quanto como estratégia para o enfrentamento das ameaças à centralidade de Vitória.

Já é possível debater a racionalidade dos controles sobre o Uso e a Ocupação do solo urbano, de modo a assegurar algum padrão de qualidade das áreas ocupadas depois que a atividade imobiliária se encerra, de modo a enfrentar as pressões de migração para novas frentes de urbanização.

Este compromisso com a qualidade do resultado da indústria imobiliária em prazos mais longos é um dos pontos de apoio ao enfrentamento das ameaças à centralidade e é o que permitirá formular políticas de regulação do mercado, inclusive nos demais municípios da RMGV, no sentido de comprometer os novos investimentos nos vetores de expansão com a sustentação do desenvolvimento da metrópole.

Passemos, então, a uma análise retrospectiva dos aspectos normativos da gestão do Uso e da Ocupação do solo em Vitória, um sistema sofisticado e maduro que tem evoluído significativamente e que tem plenas condições de aprimoramento.

Deve ser destacada a condição favorável em que se encontra uma cidade, cujas políticas de regulação do desenvolvimento urbano já podem ser avaliadas por sua normativa instituída. Isto revela um estágio de superação da informalidade, ainda intermediário, mas, sem sombra de dúvida, altamente promissor.

#### **4. O Plano Diretor Urbano de Vitória: estudos básicos.**

A Capital do Estado do Espírito Santo implementou seu primeiro Plano Diretor Urbano em 1984, ao final de um processo iniciado com os Estudos Básicos para o Plano Diretor, ainda nos anos 70. Houve uma revisão em 1994, aos dez anos de vigência daquele primeiro Plano, e novamente em 2006, desta vez com o compromisso de adequação à normativa consubstanciada no Estatuto da Cidade.

Os estudos básicos para o Plano Diretor de Vitória<sup>18</sup> foram publicados em 1979, em dois volumes. O primeiro abrange a totalidade do aglomerado de caráter metropolitano em torno da capital, que inclui os municípios vizinhos de Vila Velha, Cariacica e Serra, e o segundo volume de dedica especificamente ao município de Vitória.

A abordagem metropolitana obedece explicitamente aos princípios da Polinucleação Urbana.<sup>19</sup> Cada município é tratado como uma ‘unidade’, integrante do sistema maior da metrópole, e contém partes internas que lhe conferem certo grau de autonomia. A cidade é descrita como “um sistema composto de inúmeros sub-sistemas”.<sup>20</sup>

##### **4.1 Os estudos metropolitanos.**

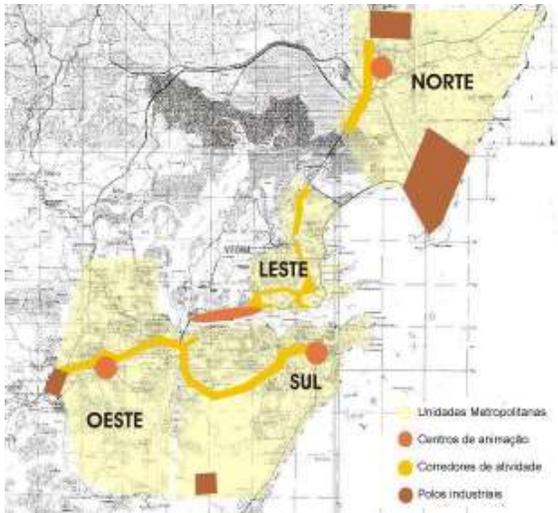
O desenho das ‘unidades’ polinucleadas corresponde às fronteiras municipais e cada uma delas seria dotada de um mesmo conjunto de elementos: áreas residenciais, corredores de atividade, distritos centrais de negócios e distritos industriais. A unidade ‘oeste’ seria o município de Cariacica, ‘sul’ seria Vila Velha, ‘norte’ seria a Serra e ‘leste’ seria Vitória.

---

<sup>18</sup> ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado do, VITÓRIA, Prefeitura Municipal de, & IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves, *Plano Diretor Urbano de Vitória*, Volumes I e II, Vitória, IJSN, 1979.

<sup>19</sup> *Ibid.*, vol. I, p. 91.

<sup>20</sup> *Ibid.*, vol. I, p. 104.



Unidades polinucleadas na RMGV.

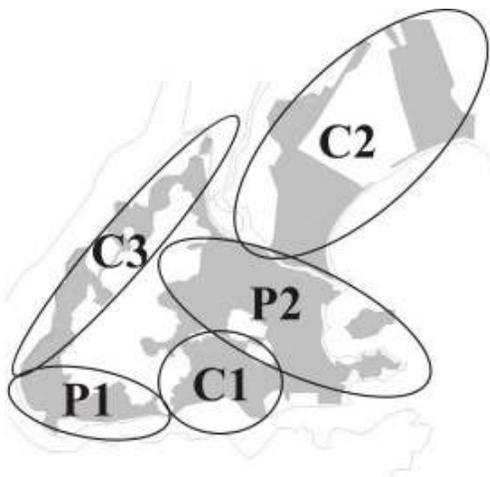
Cf. ESPIRITO SANTO, *op. cit.*, V. I, mapa 08.

atividades somente nas áreas desenhadas, e numa escala definitivamente incompatível com a extensão das áreas residenciais que tais atividades deveriam atender.

O desenho destes corredores demonstra que a cidade encontrada pelos Estudos não poderia ser completamente descrita pela teoria da Polinucleação. Mas o desenho só se rende aos fatos com as atividades não-residenciais de caráter também *metropolitano*, cuja oferta e alcance seriam viáveis, em quantidade e disposição, pela conformação desenhada. O restante do comércio e serviços se localizaria, de modo ‘polinucleado’, em “centros de bairro” e “centros de vizinhança” dispersos pelas regiões residenciais e que não são registrados no mapa.

Esta é uma aplicação da técnica de zoneamento do Uso do Solo, em escala metropolitana, que separa quatro grandes “unidades” funcionais de acordo com a fronteiras municipais.<sup>21</sup> Cada uma delas é quase inteiramente destinada ao uso residencial, com exceção dos distritos centrais e industriais e dos corredores de atividades. Estas partes são assinaladas onde já se encontravam, respectivamente, os núcleos das áreas urbanas, as concentrações industriais e as avenidas comerciais mais movimentadas.

Tem, portanto, um forte caráter de *levantamento*, até justificável, em se tratando da abordagem do conjunto metropolitano, de que Vitória viria a ser a unidade mais detalhadamente estudada, em seguida. Podemos atribuir, assim, a ausência da representação dos centros de bairro e de vizinhança, neste mapa, ao seu caráter mais localizado e numeroso, que só precisaria ser detalhado para Vitória.



#### 4.2 Os estudos municipais.

No segundo volume, dedicado somente à capital, encontramos uma descrição do

processo que levou à proposta do zoneamento de Uso e Ocupação para o município. O primeiro passo foi a identificação de setores urbanos, definidos pela combinação das fronteiras naturais – relevo e litoral – com as homogeneidades ambientais encontradas em pesquisas de campo, baseadas nos setores censitários do IBGE.<sup>22</sup>

Foram identificados dois setores urbanos, principais e três complementares. A parte ‘antiga’ da cidade, que contém o Centro (P1), e a parte ‘nova’, junto ao mar, ainda na Ilha de Vitória (P2), seriam complementadas pelo setor de ligação entre as partes ‘nova’ e ‘antiga’ (C1), pela porção continental da cidade (C2) e pelo setor que completa o contorno da Ilha (C3).

*Setores urbanos em Vitória: dois principais e três complementares.*

Cf. ESPIRITO SANTO, *op. cit.* V. II, p. 32.

Mais adiante, são introduzidos os critérios para o desenho das zonas residenciais e de comércio e serviços. Estas últimas, ao longo do arruamento, com os usos principais nas vias arteriais e os usos de bairro nas vias coletoras; e a residência nos espaços restantes, limitada pelo relevo e com intensidade de ocupação atrelada às tendências observadas, à disponibilidade de infraestrutura e à topografia mais favorável.<sup>23</sup>

A residência unifamiliar seria recomendada onde houvesse projeto de loteamento especificando este formato, nas encostas acima da cota 25 metros e nos terrenos de baixo custo. A residência multifamiliar seria recomendada para o aproveitamento mais “econômico” das terras mais valorizadas, da infra-estrutura e do arruamento instalados.<sup>24</sup>

O mapa “Uso do Solo”<sup>25</sup> é o resultado de um levantamento inicial das condições encontradas na cidade, que acrescenta detalhes ao mapa metropolitano do volume I. É notável a ausência de atribuição de uso à Universidade Federal e ao aeroporto, deixados em branco, assim como as duas áreas recém aterradas, na Vila Rubim e na Enseada do Suá.

Os dois mapas “Categorias de Uso”,<sup>26</sup> por sua vez, têm um caráter ‘diagnóstico’, intermediário entre levantamento e proposta. Um deles assinala os usos não-residenciais ao longo de uma maior quantidade de ruas e o outro mapa preenche os espaços restantes até a cota 50 metros do relevo, com o uso residencial diferenciado entre unifamiliar e multifamiliar.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, vol. II, p. 32.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>25</sup> *Ibid.*, mapa 13.

<sup>26</sup> *Ibid.*, mapas 24A e 24B.



*A proposta para o Uso do Solo nos Estudos Básicos de 1979: um grande centro metropolitano de negócios, um núcleo cultural no centro antigo e algumas áreas de preservação. A malha de corredores de atividade recua um pouco, em relação à que é prenunciada no diagnóstico.*

Cf. ESPIRITO SANTO, *op. cit.*, V. II, mapa 25.

*Um levantamento do Uso do Solo em Vitória, em 1979.*

Cf. ESPIRITO SANTO, *op. cit.*, V. II, mapa 13.

*E seu diagnóstico, prenunciando a malha de corredores de atividade, ainda em consolidação.*

Cf. ESPIRITO SANTO, *op. cit.*, V. II, mapas 24 A e B.

O desenho permite discernir, diretamente, o critério topográfico e, aparentemente, a relação com a infra-estrutura é traduzida pelo valor da terra: os terrenos mais baratos recebem o mesmo modelo de ocupação que os loteamentos formalmente destinados à residência unifamiliar. E as áreas mais valorizadas e – suposta ou obviamente – mais bem dotadas de infra-estrutura são destinadas ao modelo multifamiliar.

Ao final dos estudos, encontra-se o mapa “Uso do Solo Proposto”<sup>27</sup> onde, apesar de explicitada a intenção de favorecer as relações de proximidade entre comércio, serviços e moradia, o tamanho das zonas residenciais parece excessivo e o das zonas comerciais e de serviços parece insuficiente. Assim, há indícios de que haveria possibilidade de alguma mistura de usos nas zonas residenciais, para atender às demandas imediatas cotidianas.

Este zoneamento designa algumas poucas ruas como comerciais e de serviços e deixa grandes extensões das zonas residenciais sem a demarcação desses usos na escala da vizinhança. Percebemos, portanto, que a ausência dos ‘centros’ de menor alcance no mapa do volume I permanece no detalhamento do volume II, transformada no conceito de mistura não-controlada ao uso residencial.

### **4.3 O Uso e a Ocupação do Solo nos Estudos Básicos**

Podemos resumir assim o método empregado na elaboração do zoneamento contido nos Estudos Básicos para o Plano Diretor de Vitória: para o Uso do Solo, uma zona metropolitana de comércio e serviços, localizada em função da articulação do centro existente com o município vizinho, através da ponte proposta; uma zona de comércio e serviços principais e de bairro ao longo do arruamento arterial; zonas residenciais com mistura de comércio e serviços de vizinhança, nos espaços restantes e limitados pela cota 50 metros; zonas de preservação natural definidas pela topografia e zonas de preservação urbana de acordo com peculiaridades locais.

<sup>27</sup> *Ibid.*, mapa 25.

Para a Ocupação do Solo, densidades condicionadas à infra-estrutura, à topografia e às condições sócio-econômicas encontradas. Vejamos agora como as propostas dos Estudos Básicos se transformaram no primeiro PDU de Vitória.

### **5. O Plano Diretor Urbano de Vitória: a lei municipal 3158/84**

O texto legal se estruturava em três Títulos, o primeiro com as disposições gerais e as definições e o último com as disposições finais e transitórias. O Título II era o Plano Diretor Urbano em si, dividido em cinco Capítulos: disposições gerais, revisão, ordenação do uso e da ocupação, equipamentos urbanos e proteção ambiental e paisagística.

O Capítulo sobre equipamentos urbanos contém definições e critérios gerais de localização dos equipamentos *públicos* – que, à época, incluíam telefonia, eletricidade e saneamento – e alguma especificação mais detalhada para as garagens e os postos de abastecimento. O Capítulo sobre a proteção ambiental e paisagística remete a preservação de elementos *naturais* à legislação federal em vigor e se dedica mais detalhadamente ao tombamento dos bens imóveis de interesse sócio-cultural.

O Capítulo sobre a ordenação do Uso e da Ocupação do Solo tem sete seções, três das quais dedicadas ao processo de parcelamento, que praticamente reproduzem os dispositivos da Lei Federal 6766-79, bem como da normativa estadual em vigor. O controle do Uso e da Ocupação propriamente dito compõe um sistema cujo núcleo é o zoneamento.

Em termos gerais, são estabelecidas categorias para o Uso do Solo que enquadram as diversas atividades que se realizam na cidade, listadas num extenso anexo da lei. Os Usos não-residenciais são classificados como comércio, serviço ou institucional, com diferentes alcances, local, de bairro ou principal. Em paralelo, são definidos modelos de Ocupação – ou “de assentamento” – que controlam as características físicas das edificações.

Depois, é desenhado um zoneamento sobre a cidade e, para cada zona, ficam definidos usos permitidos e tolerados, bem como os respectivos modelos de assentamento. O Plano, portanto, é feito para o empreendimento individual, e funciona da seguinte maneira: dado um lote, deve ser procurada, no mapa, a zona em que se situa e a atividade prevista para o empreendimento deve ser enquadrada numa categoria de uso. Este último deve ter sua permissão ou tolerância verificada para aquela zona e, em caso positivo, são procuradas as características da edificação para orientar o projeto.

Ou então, o Plano pode fornecer as opções de uso permitidos e tolerados para o lote e o tipo de edifício adequado a cada uma delas, para orientar o empreendimento como um todo, até mesmo para avaliar a sua viabilidade. Assim, a *implementação* do planejamento ocorre pela soma dos muitos empreendimentos imobiliários realizados na cidade que obedeçam ao disposto no Plano.

Sua *formulação*, por outro lado, deriva claramente dos Estudos Básicos já descritos, depois da redação no formato jurídico convencional e da apreciação pelo legislativo municipal. Em linhas gerais, poucas recomendações dos Estudos foram alteradas na versão definitiva da lei, mas é preciso destacar que, nos Estudos, elas eram de caráter predominantemente *qualitativo*, ao passo que a norma acrescenta explicitamente o trato

com as *quantidades*. Isto se dá em relação ao controle da Ocupação do solo, onde são, explicitadas densidades habitacionais para cada modelo de assentamento.<sup>28</sup>

### 5.1 O Uso do Solo

O primeiro zoneamento do Uso do Solo em Vitória é, em tudo, semelhante ao proposto nos Estudos Básicos, com o comércio e os serviços principais ao longo das ruas mais importantes e com a residência ocupando toda a área restante, limitada pelo litoral e pela topografia, que define a preservação natural.<sup>29</sup>

As zonas comerciais são de dois tipos:

ZC1 (675 hab/ha) “linear”, segue o arruamento mais importante;

ZC2 (900 hab/ha) “de superfície”, configura os núcleos dos setores principais, no Centro (P1) e na Praia do Canto (P2).

As zonas residenciais englobam cinco combinações distintas de Uso e Ocupação:

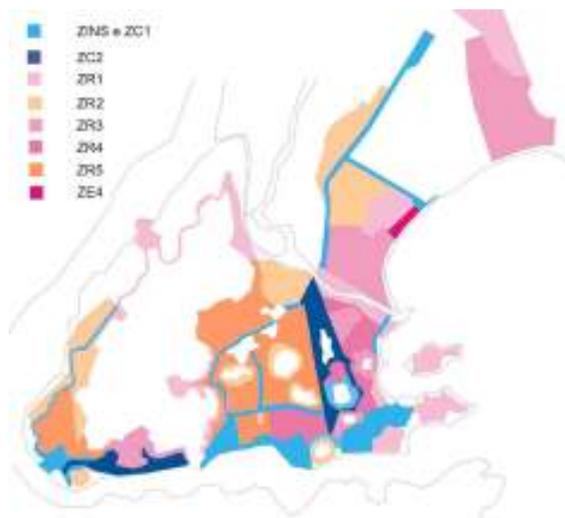
ZR1 (150 hab/ha) unifamiliar, nas Ilhas do Boi e do Frade, na Mata da Praia, na Enseada do Suá e nas encostas do maciço central, com exceção do Centro da cidade;

ZR2 (150 hab/ha) unifamiliar com permissão de escolas fundamentais e médias, em Goiabeiras, Andorinhas, São Pedro, na Ilha do Príncipe e nas encostas dos morros Grande, Jucutuquara, Gurigica e Jesus de Nazareth;

ZR3 (600 hab/ha) multifamiliar, em Jardim Camburi, Jardim da Penha, Barro Vermelho e na encosta do maciço no Centro da cidade;

ZR4 (900hab/ha) multifamiliar de alta densidade, na Praia do Canto, Santa Lúcia e Bento Ferreira;

ZR5 (600 hab/ha) multifamiliar com permissão de serviços ‘de bairro’, em Maruípe, Fradinhos, Tabuazeiro, Itararé, bairro de Lourdes, Ilha de Sta. Maria e Sto. Antônio.



*Uso do Solo no PDU 1984: comércio e serviços de maior alcance sobre a malha consolidada, zonas residenciais sem estrutura interna e mistura de usos mais intensa nas áreas de menor renda.*

Observemos que as atividades não-residenciais podem se instalar em *qualquer* lote dentro das zonas residenciais em que são permitidas. Estas zonas foram criadas, portanto, sem diferenciação interna quanto à localização do comércio e dos serviços. Outro detalhe é que toda a cidade é concebida como de uso misto, uma vez que a residência é permitida nas zonas comerciais e institucionais.

Observemos, também, que a mistura das atividades de maior alcance é nitidamente localizada nas vizinhanças de menor poder aquisitivo, com exceção, talvez, da ZR5 na parte baixa de Fradinhos. Está aí um critério de zoneamento que não consta nos

Cf. VITÓRIA, ES, *op. cit.*, anexo 4.

<sup>28</sup> VITÓRIA ES, *Lei municipal 3.158*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1984, anexo 6.

<sup>29</sup> *Ibid.*, anexo 4.

Estudos, mas que fica evidente no Plano deles derivado.

O zoneamento é completado pela zona portuária, fortemente presente no caráter local e regulamentada por decreto municipal; e pelas zonas especiais, que contemplam aspectos da preservação natural e sócio-cultural, os grandes equipamentos urbanos e as áreas destinadas ou submetidas a projetos específicos de ocupação.

Esta lei 3158/84 confirma a leitura proveniente dos seus Estudos Básicos: há uma aposta na estruturação das principais atividades comerciais e de serviços ao longo das ruas preponderantes na cidade e na mistura das mesmas atividades, quando de caráter mais local, com o tecido residencial, sem implantações previamente controladas.

Permaneceram, no Plano Diretor, as extensas zonas residenciais sem qualquer estruturação interna definida, e, mais ainda, o setor continental do município fica desprovido de um centro de bairro. Mesmo a ZR4 de alta densidade multifamiliar, que cobre extensões bem menores, ainda parece carecer de alguma diferenciação mais detalhada, mas é nas grandes zonas de densidade média do setor continental que este aspecto é mais nítido.

Nos Estudos, o setor continental era o Complementar C2, um sub-sistema hierarquicamente atrelado ao setor Principal P2 na Praia do Canto, onde ficam as maiores densidades previstas. No entanto, pela extensão em área, é visível que a população a assentar a 600 hab/ha em Jardim da Penha é, no mínimo, equivalente à que ficaria em 900 hab/ha na Praia do Canto e, só pela quantidade, já seria possível prever alguma demanda por centralidades localizadas no setor continental.

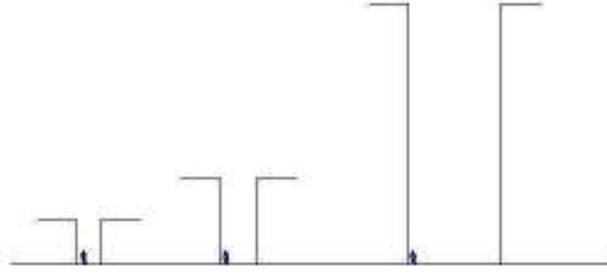
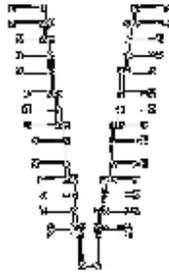
Se a imprevisão da centralidade em Jardim da Penha parece ser um deslize involuntário do plano, o critério de atender à moradia com comércio, serviços e instituições de localização misturada não-controlada é, evidentemente, uma decisão de projeto, que já se manifestava desde os Estudos Básicos em 1979.

## **5.2 A Ocupação do Solo**

O primeiro PDU de Vitória, ao explicitar, para cada modelo de assentamento uma densidade habitacional prevista, permite concluir que foi incorporada, na sua formulação, a *viabilidade empresarial* dos diferentes tipos de edificação. Assim, quando um modelo de assentamento combina a área do lote, sua testada, sua taxa de ocupação, seu coeficiente de aproveitamento e a densidade habitacional da ocupação mais intensa, fica implícito o tamanho da unidade habitacional considerada e o porte geral da edificação. Estes só fazem sentido se definidos nos termos do que o mercado imobiliário considera como *produtos vendáveis*.

Os modelos incluem limites ao número de pavimentos, o que permite uma leitura quase imediata do resultado da implementação do Plano a médio e longo prazo. A residência unifamiliar teria, sempre, não mais do que dois pavimentos e os edifícios de apartamentos e escritórios teriam, nas densidades médias, quatro ou cinco pavimentos e, nas densidades mais altas, doze a quinze pavimentos. Considerando o arruamento convencional existente na cidade, é possível inferir que sejam três situações de Ocupação, uma escassa, uma mediana e outra excessiva.

Mas não existem traços de que tais valores tenham sido definidos com base em algum *parâmetro de qualidade dos espaços resultantes*. Os controles da Ocupação regulamentam a inserção do edifício no lote, sem atentar para a relação entre os componentes do conjunto edificado.



Afastamentos no PDU de 1984:  
 $1.5m + 45cm/pavimento$ .

*Quanto mais altos os edifícios, mais estreito o espaço entre eles.*

2 pavimentos	4 pavimentos	12 pavimentos
$E = 3.0m$	$E = 4.8m$	$E = 12.0m$
$H = 5.6m$	$H = 11.2m$	$H = 33.6m$
$E/H = 0.52$	$E/H = 0.42$	$E/H = 0.35$

Os afastamentos laterais e de fundos delimitavam espaços entre as edificações que se tornavam mais estreitos quanto maior fosse o número de pavimentos, numa notável anomalia do conceito racional de estabelecer uma mesma relação entre espaçamento e altura para todas as edificações destinadas à permanência humana.

Isto era feito somando  $1/6$  da distância piso-a-piso (cerca de 45cm) a um afastamento inicial de 1.5m, que valeria para os dois primeiros pavimentos. Desse modo, pelo zoneamento de 1984, em Vitória, um conjunto edificado com 2 pavimentos teria espaçamentos e alturas na relação de 0.52, se fossem 6 pavimentos a relação cairia para 0.4 e aos 12 pavimentos seria de 0.35.

## 6. A primeira revisão do PDU de Vitória: a lei municipal 4167/94.

O processo de revisão do PDU de Vitória, aos dez anos de sua vigência, foi marcado por intensa discussão na cidade, inclusive com a retirada do primeiro projeto de lei<sup>30</sup> enviado à Câmara Municipal, para que o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano aprofundasse o trato dos pontos mais polêmicos.

O principal teor das discussões pode ser encontrado nos Estudos de Revisão do PDU, da Secretaria Executiva do Conselho, que reúnem as diversas questões levantadas ao longo da vigência do Plano, que poderiam conduzir ao seu aperfeiçoamento no processo de revisão.<sup>31</sup> Ali, ao lado de considerações sobre os dispositivos vigentes, encontramos a sintonia com os “novos fundamentos legais da política urbana”<sup>32</sup> instituídos na Constituição Federal de 1988 e, mais ainda, com os seus desdobramentos no então projeto de lei do que viria a ser o Estatuto da Cidade.

Da Constituição Federal, são explicitamente citadas a participação popular, as funções sociais da cidade e da propriedade, o direito de superfície, a urbanização compulsória, a tributação progressiva, a prioridade habitacional e de regularização fundiária e a consolidação do Plano Diretor como instrumento fundamental da política urbana, todas incluídas na Lei Orgânica Municipal<sup>33</sup>.

Para inclusão no novo Plano Diretor Urbano, derivados da Constituição e integrantes da discussão do futuro Estatuto da Cidade, são citadas a concessão especial para fins de moradia, a noção de solo criado e as chamadas “operações interligadas”.<sup>34</sup> Posteriormente, já na mensagem que encaminha o projeto de lei definitivo ao legislativo, são mencionados os Relatórios de Impacto Urbano e a Transferência de Potencial Construtivo, conceitos que, só mais tarde, no Estatuto da Cidade, seriam incorporados à normativa urbanística federal.<sup>35</sup>

Adiantada que estava com as mais recentes novidades no planejamento e gestão urbana, Vitória também era atenta ao aprimoramento dos dispositivos vigentes no seu PDU, com que lidava cotidianamente há dez anos. O principal deles está relacionado com a decisão de projeto que mistura usos comerciais, institucionais e de serviços nas zonas residenciais, sem localização controlada.

Em algumas dessas zonas, principalmente aquelas onde a consolidação da urbanização se deu sob a vigência do PDU – Praia do Canto e Jardim da Penha – vinha ocorrendo a instalação de usos não-residenciais proibidos, à revelia da lei. Lembrando que somente esses usos de alcance local poderiam se instalar nas zonas residenciais, com a exceção do alcance de bairro para o uso institucional – as escolas fundamentais e médias –, tais ocorrências eram consideradas, nos Estudos de Revisão, como “contrastes entre a homogeneidade das formas do Plano e as diversidades dos arranjos tecidos por uma infinidade de agentes”<sup>36</sup> e, na Mensagem ao Legislativo, aparece a expressão “cidade de fato”<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> VITÓRIA, ES, *Mensagem 38/93*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1993.

<sup>31</sup> VITÓRIA ES, *Estudos de revisão do PDU*, Vitória, Secretaria Executiva do CMPDU, 1993.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 27-31.

<sup>33</sup> *Ibid.*, *Lei Orgânica do Município*, Vitória, PMV, 1990.

<sup>34</sup> Vinculação, às iniciativas de urbanização de interesse social, dos recursos obtidos com a venda do solo criado à urbanização lucrativa. Também conhecida como “captura da mais-valia”.

<sup>35</sup> VITÓRIA, ES, *Mensagem 66/94*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1994.

<sup>36</sup> *Ibid.*, *Estudos de Revisão do PDU*, p. 26.

<sup>37</sup> *Ibid.*, *Mensagem 66/94*, p. 3.

Dois fatores eram considerados influentes sobre esta dissociação entre o Plano e a realidade. De um lado, estavam as *demandas* dos bairros residenciais por atividades não previstas, ou seja, para além do uso de alcance local. Como vimos antes, era de se esperar que o setor continental demandasse centralidades próprias, que o Plano não contemplava, assim como teria sido previsível que a ocupação de alta densidade da Praia do Canto também não se contentaria só com farmácias e padarias de até 100 metros quadrados.

Do outro lado, está um efeito decorrente da *restrição* da área destinada às zonas comerciais, onde seria permitida a instalação dos usos comerciais, institucionais e de serviços, com alcance principal e de bairro. Os Estudos de Revisão observam que os terrenos ao longo das vias principais, que, por si, já possuem uma sobrevalorização natural, ficaram ainda mais caros, com a permissão dos usos de maior alcance a eles restrita. Esta sobrevalorização impelia restaurantes, academias e escritórios para o interior das zonas residenciais.

A combinação de expansão de demanda com restrição de oferta eleva os custos, diretamente, no caso do preço dos terrenos nas zonas comerciais, e, indiretamente, no caso da desvalorização da vizinhança imediata dos maiores empreendimentos comerciais, institucionais e de serviços nas zonas residenciais. *Vitória encarava, pela primeira vez, de dentro de um sistema formal de planejamento e gestão com participação popular, as questões elementares do direito de vizinhança e dos impactos sobre ela.*

### **6.1 O Uso do Solo**

O equacionamento destas questões conduziu às principais alterações, introduzidas pela revisão do PDU, nos controles sobre o uso do solo. O resultado tem algo de desconcertante, uma vez que a solução encontrada para os fatos considerados problemáticos foi, de certa forma, passar a considerá-los aceitáveis, e, em certos aspectos, até *desejáveis*.

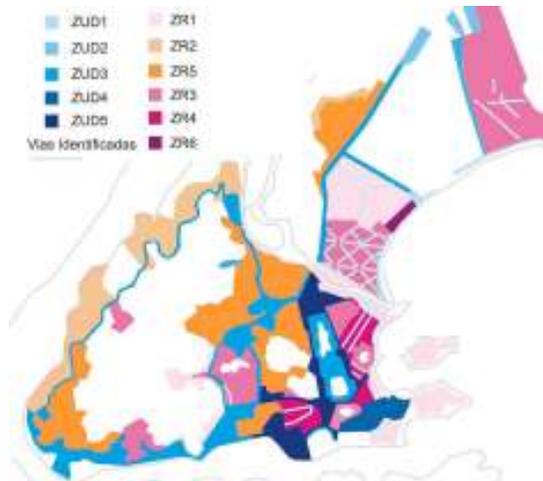
Presa, ainda, à decisão de projeto original, que levava a *misturar usos*, sem perceber que havia problemas de *escala e desenho* nas zonas comerciais, a cidade atacou o que ainda havia de aparente mono funcionalidade instituída no Plano. Embalada pela noção de “cidade de fato”, constatou que a utilização da moradia como local de trabalho era muito freqüente e radicalizou na mistura de usos e na localização não-controlada nas zonas residenciais.

Assim, o zoneamento do PDU de 1994 inclui, em algumas zonas, como permitidos, usos não-residenciais de alcance apenas tolerado no anterior, bem como passa a tolerar outros tantos considerados proibidos anteriormente. Estas alterações dizem respeito, inclusive, aos usos industriais de pequeno e médio alcance.<sup>38</sup>

Estes novos Usos, nas zonas residenciais, permitem constatar a maior permissividade para as categorias não-residenciais de maior alcance, tendo em conta que os usos institucionais passaram a integrar a categoria dos serviços. Permanece o conceito geral de duas zonas unifamiliares, a ZR2 com um pouco mais de mistura de usos; duas zonas multifamiliares de densidade média, ZR3 e ZR5, também com a mesma diferenciação quanto à mistura; e uma zona multifamiliar de alta densidade, ZR4, que também recebeu seu quinhão de flexibilização, este, como no plano anterior, equivalente ao da ZR3.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, Lei Municipal 4.167, anexo 6/1.



*Uso do Solo no PDU de 1994: praticamente a mesma malha de comércio e serviços, as vias identificadas compensando a falta de estrutura nas zonas residenciais de 1984 e a mistura de usos, aumentada em toda a cidade, ainda concentrada nas áreas de menor renda.*

Cf. VITÓRIA, *op. cit.*, Anexo 7.

O trato das Zonas Comerciais, por sua vez, foi bastante modificado, e, das duas anteriores, resultaram cinco “Zonas de Usos Diversos”<sup>39</sup>. A ZUD1 cobre os terrenos de frente para o mar, na Praia de Camburi e, a rigor, é uma ZR3 com usos de bairro e um claro incentivo à construção de hotéis e apartamentos com térreo comercial, para caracterizá-la como de interesse turístico.

A ZUD2 cria um pequeno ‘distrito industrial’ nas glebas desocupadas junto ao aeroporto, em que a residência é somente tolerada, em densidades baixas e médias.

A ZUD3 corresponde às vias principais do Centro da Cidade, do setor continental, da parte oeste da ilha de Vitória e da região da Ilha de Sta. Maria. É, na verdade, a antiga ZC1, aquela de caráter “linear”, que seguia as ruas principais.

A ZUD4 é a antiga Zona Institucional 2, localizada no aterro da Enseada do Suá. O primeiro PDU captou o movimento de mudança dos órgãos administrativos estaduais para esta área e o segundo, extinguindo a categoria de uso institucional, criou, para ela, uma categoria que só difere da ZUD 3 por não permitir indústrias de médio e grande porte.

Finalmente, a ZUD5 é o novo distrito de negócios, correspondendo à antiga ZC2, zona comercial “de superfície”, que inclui o núcleo do setor da Praia do Canto e tem evidentes características de incentivo à indústria da construção de lojas e salas comerciais, com altas densidades de ocupação.

## 6.2 A Ocupação do Solo

Quanto ao controle da Ocupação do solo, o PDU de 1994 é claramente mais permissivo, mostrando que, subjacente às questões explícitas nos documentos de revisão, estaria o acirramento do interesse da indústria da construção civil sobre determinadas áreas da cidade. Isto se traduziu, de modo direto, na elevação de alguns coeficientes de aproveitamento, e, de modo indireto, na exclusão das áreas de garagem, de varandas e das áreas de uso comum, no cálculo desses coeficientes.

Anteriormente, esta exclusão era restrita aos edifícios de apartamentos de alta e média densidade e edifícios comerciais *nas zonas comerciais e institucionais*.<sup>40</sup> As construções residenciais deveriam prever uma vaga de garagem para cada apartamento de até 150 metros quadrados, e duas vagas para apartamentos maiores do que isso, ao passo que as construções comerciais deveriam prever uma vaga para cada 80 metros quadrados de piso útil.

<sup>39</sup> *Ibid.*, art. 100.

<sup>40</sup> *Ibid.*, *Lei Municipal 3.158*, § 1º do art. 84, inciso IV do art. 86 e inciso IV do art. 88.

Um cálculo aproximado, que considere 25 metros quadrados por vaga de garagem, 10% de área útil como varandas e 20% como uso comum, permite estimar que 32% da área total dos edifícios de apartamentos grandes não contavam no coeficiente de aproveitamento até 1994. Para os edifícios comerciais, seriam 34%, e, para os apartamentos médios e pequenos, esta exclusão chegaria a 38% da área total. Em outras palavras, alguns edifícios reais eram entre 1,5 e 1,6 vezes maiores do que os números da lei.

A partir de 1994, somente as edificações unifamiliares continuaram a não excluir tais áreas dos coeficientes de aproveitamento<sup>41</sup>, e, além disso, aumentou-se a exigência de estacionamentos não-residenciais, que passou para uma vaga a cada 50 metros quadrados de área comercial útil.<sup>42</sup> Desse modo, *quase todos* os edifícios comerciais de grande porte passaram a ser 1,7 vezes maiores do que dizem os coeficientes do Plano. O valor absoluto máximo ocorria na zona que substituiu a antiga Zona Comercial 2, nas avenidas N. S<sup>a</sup>. da Penha e Leitão da Silva, cujo coeficiente de aproveitamento era cinco na lei e mais de oito na realidade.

Aí está concentrada boa parte do interesse na construção de edifícios de escritórios, que vieram substituir o distrito de negócios localizado no centro antigo, deixado ao sabor da franca decadência, na condição de demandante das políticas de revitalização.

A rigor, o novo PDU dedicou mais atenção à indústria de hotéis, lojas e salas comerciais do que de apartamentos. Estes foram contemplados com alguma elevação dos coeficientes, principalmente no setor continental, e com a liberação da altura das edificações, pela eliminação dos gabaritos, mas, como reportado acima, houve poucas alterações no zoneamento residencial.

Neste aspecto, permaneceu, além dos reparos quanto a algumas decisões de projeto, a crítica aplicável ao Plano anterior que este veio substituir: novamente, as intensidades de ocupação não parecem se referir a qualquer *parâmetro de qualidade dos espaços resultantes* da aplicação dos dispositivos que as controlam.

Os afastamentos laterais e de fundos mantiveram a lógica de estreitar os espaços entre as edificações mais altas, de modo ainda mais pronunciado, e incorporaram outra distorção à que já havia: a partir de 1994, havia medidas *diferentes* para os afastamentos laterais e de fundos, mesmo que para qualquer deles pudesse se abrir indistintamente qualquer compartimento habitável.

	1984	1994
02 pavimentos	0.52	0.52
06 pavimentos	0.4	0.2
12 pavimentos	0.18	0.13
30 pavimentos	–	0.1

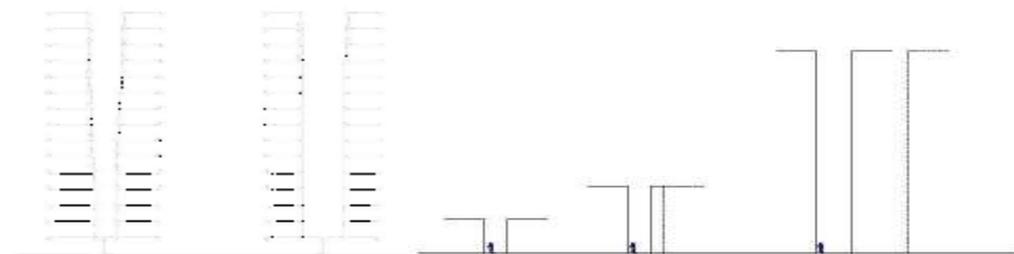
Então, as proporções entre espaçamento e altura ficaram mantidas para vizinhanças de dois pavimentos em torno de 0.52 e caem para 0.2 em seis pavimentos e 0.13 em doze pavimentos, por exemplo. Isto é feito acrescentando 10cm a um afastamento básico de 1.5m a partir do 4º pavimento.<sup>43</sup>

Lembrando que foi excluída a limitação de altura das edificações, teoricamente, o limite para a redução da relação espaçamento *versus* altura seria de 0,07: em 30 pavimentos, por exemplo, a relação já seria da ordem de 0.1.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Lei Municipal 4.167, art. 108.

<sup>42</sup> *Ibid.*, anexo 6/4.

<sup>43</sup> VITÓRIA, Lei Municipal 4.167, anexo 6/1/3, /4, /5, /9, /10 e /11.



<i>Afastamentos no PDU de 1994:</i>	<i>2 pavimentos</i>	<i>4 pavimentos</i>	<i>12 pavimentos</i>
<i>Lateral: 1,5m + 10cm/pav acima do 4°.</i>	<i>E = 3</i>	<i>E = 3</i>	<i>E = 4,6</i>
<i>Fundo: 3,0m + 10cm/pav acima do 12°.</i>	<i>H = 5,6</i>	<i>H = 11,2</i>	<i>H = 33,6</i>
<i>Dois padrões para um mesmo critério.</i>	<i>E/H = 0,52</i>	<i>E/H = 0,26</i>	<i>E/H = 0,13</i>

### 6.3 A função social da cidade

Um último aspecto chama a atenção neste PDU de 1994. Seu *formato* é claramente um prenúncio do que viria a ser empregado no Estatuto da Cidade. Como na lei antiga, são três Títulos, o primeiro com as definições, o segundo com o Plano Diretor Urbano em si e o terceiro com as disposições gerais e transitórias.

O Título II tem sete capítulos, I para as disposições gerais, II para a revisão do Plano, III para os *Instrumentos*, IV para o *Zoneamento de Planejamento*, V para o Zoneamento Urbanístico, VI para o parcelamento do solo e VII para o sistema viário básico.

Observemos que a denominação *Instrumentos* se refere ao Conselho do Plano, aos mecanismos de desapropriação, aos incentivos construtivos e fiscais, aos dispositivos de tombamento de imóveis e de preservação ambiental e aos Relatórios de Impacto.<sup>44</sup> Sem dúvida é o mesmo espírito de redação que, mais tarde, foi empregado no Estatuto.

O *Zoneamento de Planejamento*, por sua vez, era, justamente, o conjunto de zonas destinado a delimitar a implementação de alguns instrumentos e políticas de planejamento e gestão, exatamente como constatamos ser uma decorrência natural da aplicação do Estatuto da Cidade.

Uma “Zona de Urbanização Negociada” delimitava as áreas que poderiam receber o potencial construtivo transferido de outras zonas, mas foi uma tentativa que não chegou a se concretizar, devido à complexidade envolvida na sua regulamentação.

Uma “Zona de Intervenção Pública” delimitava as áreas de aplicação das políticas de regularização fundiária e edilícia, bem como de projetos de urbanização de interesse social. Esta teve bem melhor sorte, uma vez que nela foi executado um grande conjunto de ações genericamente denominado “Projeto Terra”, com recursos de organizações internacionais de financiamento.

Uma “Zona de Revitalização Urbana”, dedicada ao centro ‘antigo’ da cidade e seu núcleo histórico, que dirigiu algumas iniciativas, mas chegou a resultados efetivos. Um único empreendimento privado, para um grande *shopping center*, esbarrou na negociação de propostas de projeto um tanto disparatadas e, atualmente, tem sucumbido à falta de recursos.

As zonas de “Proteção Ambiental” praticamente coincidem com as “Zonas Naturais” do Zoneamento Urbanístico e corroboravam seu caráter de preservação do meio-ambiente natural como fator de qualidade de vida. A “Proteção Paisagística” estendia este

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 17.

conceito a áreas urbanizadas que tenham atributos visuais relevantes na paisagem da cidade, principalmente nas formações litorâneas e de entorno de algumas elevações topográficas.

Podemos, portanto, concluir que a revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória em 1994 manteve seu caráter de ‘regra do jogo’ do mercado imobiliário, ao incorporar diretrizes para os setores hoteleiro<sup>45</sup> e comercial e compensar o atendimento à demanda por mais estacionamento com a exclusão total das áreas de garagem do cálculo dos coeficientes de aproveitamento dos edifícios que multiplicam o solo.

É visível, também, que a decisão de projeto relativa à mistura de usos sem localização controlada foi não apenas mantida, como também intensificada, inclusive quanto aos usos industriais de pequeno e médio alcance, que só não foram permitidos nas ZR1, ZR6 – os apartamentos na Mata da Praia – e ZRE1, que contém invasões em encostas e áreas de risco.

Por este motivo, ao não atribuir ao *desenho* do zoneamento o papel de instrumento de ordenação da relação entre a moradia e os usos não-residenciais numa escala menor do que aquela abordada ainda nos Estudos Básicos dos anos 70, tal desenho permaneceu praticamente inalterado.

As áreas residenciais da Praia do Canto e do continente permaneceram sem diferenciações internas de zoneamento, mesmo porque, em parte, isto teria sido contemplado com o recurso ao instrumento de “identificação de via para fins de comércio e serviços”<sup>46</sup>. O primeiro PDU não contém este instrumento, mas os Estudos de Revisão mencionam sua aplicação, o que leva a crer que se trata de modificação introduzida *a posteriori*, em função das demandas.

Trata-se, em resumo, de acrescentar, ao longo de determinados trechos de rua, a instalação de usos comerciais e de serviços de alcance imediatamente superior àquele permitido. Assim, na ZR1, ZR3 e ZR4, onde eram permitidos o comércio e os serviços de alcance local, puderam ser identificados trechos de rua onde foi permitido o alcance de bairro. E, por sua vez, na ZR5 puderam ser identificados trechos para a instalação do alcance principal.

O zoneamento do PDU de 1994 manteve o dispositivo e incorporou o conjunto de vias identificadas que recebeu do antigo, sintomaticamente concentrado, justamente, na Praia do Canto e em Jardim da Penha. Os Estudos de Revisão deixam claro que este recurso veio a reboque da dinâmica instalada pela “cidade de fato”, o que o transforma num paliativo apenas parcialmente eficaz.

Um dos problemas é que somente a alteração de *uso* é atendida, ficando o modelo de *ocupação* inalterado, definido pelo alcance permitido no restante da zona em que a via é identificada. O crescimento dos empreendimentos em *tamanho* freqüentemente esbarra nesta limitação.

Outro detalhe diz respeito à forma do conjunto de vias identificadas, que não mais obedece ao critério de localização do comércio e serviços dos dois Planos, porque resulta do atendimento a demandas geradas por empreendimentos cuja localização não foi, originalmente, controlada. Nem sempre as vias identificadas são principais dentro

---

<sup>45</sup> Lembrando que o empreendimento do tipo apart-hotel é um híbrido que possibilita construir com ‘incentivos ao turismo’ e operar como residência multifamiliar comum.

<sup>46</sup> VITÓRIA, *Lei Municipal 4.167*, art. 95.

das zonas residenciais em que ocorreram e quase sempre não se articulam com as ZUD lineares.

Desse modo é que o Plano Diretor Urbano de Vitória evoluiu, em 1994, à sua maneira, no processo de revisão. Incorporou instrumentos avançados, como os Relatórios de Impacto Urbano, a Taxa de Permeabilidade Mínima do Solo e a Transferência de Potencial Construtivo, e procurou melhorar a relação entre o Plano e a realidade a que se destina, ou seja, o conjunto das iniciativas de produção do espaço que ocorrem na cidade.

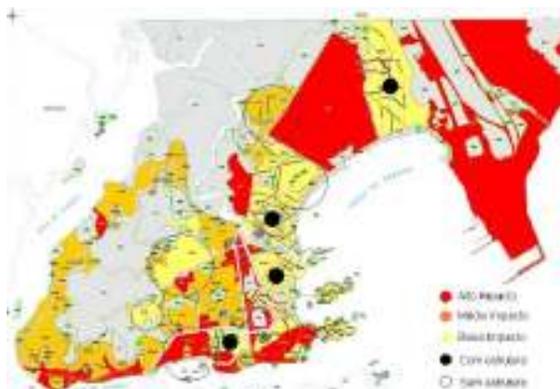
## 7. O futuro traçado: o novo PDU na lei 6705/06.

A segunda revisão do PDU de Vitória reúne, num mesmo Zoneamento Urbanístico, os controles de Uso e Ocupação do Solo e o Zoneamento de Planejamento da lei anterior. As zonas ficam classificadas pelo tipo de ação predominante prevista para o processo de urbanização: proteção ambiental (ZPA), instalação de equipamentos especiais (ZEE), programas de interesse social (ZEIS), ocupação restrita (ZOR), limitada (ZOL), controlada (ZOC) ou preferencial (ZOP).

O Zoneamento enumera, dentre seus objetivos, “controlar o impacto das atividades geradoras de tráfego pesado ou intenso nas áreas já adensadas e nos principais eixos viários; e estimular a coexistência de usos e atividades de pequeno porte compatíveis com o uso residencial, evitando a segregação dos espaços e deslocamentos desnecessários”.<sup>47</sup>

Fica firmado o compromisso entre uma segregação indispensável dos impactos excessivos e uma integração desejável entre a moradia e a disponibilidade cômoda do comércio e dos serviços. A classificação dos usos não-residenciais por grau de impacto finalmente substitui a antiga classificação por alcance, e a localização de cada empreendimento fica restrita somente pelo transtorno potencialmente causado à vizinhança.

### 7.1 O Uso do Solo



*Uso do Solo no PDU 2006: classificação por Grau de Impacto, ZOR e ZOC estruturadas com médio impacto nas vias principais, mas permanecem algumas zonas sem estruturação interna.*

Cf. VITÓRIA, *Lei Municipal 6.705/2006.*, Anexo 8.

As atividades relacionadas aos usos não-residenciais são classificadas em três grupos, que podem ser descritos como baixo, médio e alto impacto. As atividades de alto impacto são permitidas somente nas ZOP e toleradas nas ZEE, em qualquer lote. As atividades de baixo impacto são permitidas em qualquer lote em todas as zonas, com exceção das ZPA; e as atividades de impacto médio são permitidas em qualquer lote nas ZEIS, ZOL e ZOP.

Nas ZOR e ZOC, estas atividades de impacto médio obedecem à localização alinhada com as vias classificadas como coletoras e “locais principais”. Tal denominação peculiar para algumas vias coletoras não prejudica a

<sup>47</sup> VITÓRIA, *Lei Municipal 6.705/2006*, Vitória, PMV, 2006, incisos VIII e XIX do artigo 65.

leitura de que a evolução do controle do uso do solo em Vitória avança no sentido de misturar os usos do solo através de uma malha de atividades mais impactantes e de células de localização residencial.

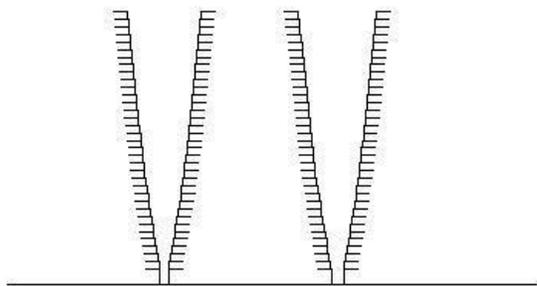
As vias em que se permite o médio impacto são as Vias Identificadas da lei anterior, agora descritas como parte do Sistema Viário Coletor da cidade, que se somam às antigas ZUD (zonas de usos diversos) do zoneamento de 1994 agora sob a denominação ZAR (zonas arteriais), onde são, também, permitidos os impactos mais elevados.

Assim, este controle do Uso do Solo estende a noção de alinhamento de atividades não-residenciais a uma escala menor do que a das vias arteriais, fazendo surgir malhas coletoras e locais dentro de algumas vizinhanças residenciais. Isto foi feito, ainda, sob a lógica da legitimação do que o planejamento encontrou consolidado – as Vias Identificadas da lei anterior – deixando outras grandes extensões de tecido indiferenciado e continuando a aposta na construção espontânea deste tipo de estrutura na cidade.

Permanece a crítica que advoga mais antecipação no desenho da malha de alinhamentos comerciais, mas é possível entrever a possibilidade de que a evolução continue, uma vez estabelecido o critério de desenhar as permissões de uso de acordo com a classificação funcional do sistema viário.

Esta classificação é feita para toda a cidade, sendo possível encontrar as vias principais *de tráfego* em todas as vizinhanças. Daí a fazê-las, também, vias diferenciadas *de uso do solo*, seria somente mais um passo em direção à organização completa da mistura de usos.

## 7.2 A Ocupação do Solo



*Afastamentos no PDU 2006: volta aos padrões de 1984 até o 15º pavimento:  $A = 1.5m + 45cm/pav$ . Permanece a dualidade entre afastamento lateral e de fundo, acrescida de um outro padrão acima do 15º pavimento:  $A = 1.5m + 30cm/pav$ . Quatro padrões para medir o espaço entre as edificações.*

O PDU 2006 faz o controle da ocupação do solo retornar, parcialmente, aos padrões de 1984, mantendo a lógica de estreitar o espaço entre as construções mais altas. Em lugar dos exíguos 10 cm por pavimento da lei de 1994, voltam os 45 cm – cerca de 1/6 da altura – acrescidos ao afastamento de 1,5m para cada pavimento a mais, até o 15º.

Daí em diante, o acréscimo cai para 30 cm por pavimento extra, sem limite de altura. Como permaneceu a dualidade da lei de 1994 com padrões diferenciados para afastamentos

laterais e de fundos, a partir de 2006 temos *quatro* padrões diferentes para o dimensionamento do espaço exterior às edificações em Vitória: dois até o 15º pavimento e mais dois, daí em diante.

De todo modo, é sintomático que, após o visível adensamento permitido pelos controles de 1994, somado à mistura descontrolada dos usos nas frentes de expansão da cidade, terem regulado a consolidação do estado atual da Praia do Canto e de Jardim da Penha, seja reintroduzido um pacote de controles que exige espaços mais amplos.

O limite para o estreitamento do espaço entre as edificações evoluiu, então, de 0,16 em 1984, para 0,03 em 1994 e voltou para 0,1 a partir de 2006. Continua a relação variável entre altura e espaçamento das edificações e continua a multiplicidade de padrões de medida para um mesmo critério.

Mas é evidente a tendência, nos novos controles, de preferir a Ocupação menos densa, após uma etapa de sensível elevação da densidade edificada. Se não puder ser estabelecida uma relação de causa e efeito, no mínimo é claramente perceptível que a nova tendência se manifesta simultaneamente ao reporte dos primeiros sintomas de queda na qualidade do espaço urbano nas áreas sujeitas às maiores pressões de Ocupação.

## **8. Um diagnóstico possível**

Ficamos, portanto, com esta avaliação geral dos controles sobre o Uso e a Ocupação do Solo em Vitória, nas últimas duas décadas:

Restrição dos Usos não-residenciais de maior alcance – e maior impacto – a algumas poucas avenidas principais da cidade.

Criação de extensas zonas residenciais sem organização da mistura dos Usos não residencial de pequeno alcance.

Regulamento da Ocupação com pouca atenção para com o resultado do conjunto edificado, através de um sistema em que as condições de salubridade *pioram* quando as densidades são maiores.

A cidade de Vitória, tal como a conhecemos hoje, resulta da aplicação dos Planos Diretores de 1984 e 1994, principalmente na Praia do Canto, no aterro da Enseada do Suá e no continente – os setores principal P2 e complementar C3 nos Estudos Básicos. O restante da cidade já se encontrava razoavelmente consolidado nos anos 1980 e sofreu transformações pouco expressivas, se comparadas ao que tem ocorrido nos setores citados. E ainda não há tempo decorrido suficiente para apreciar as transformações na cidade que venham a ser regidas pelo novo Plano Diretor Urbano de 2006.

Detalharemos, então, o problema da **alocação prévia dos Usos do Solo Urbano**, em áreas ainda desocupadas ou sujeitas à transformação. Daremos uma breve explicação para suas causas e apontaremos rumos para procurar suas soluções, a partir do relato do caso de Jardim da Penha.

Como visto antes, na Praia do Canto, a partir dos anos 1980, instalou-se um novo centro de negócios, que sucedeu – e degradou – o centro original, num processo que já se prenunciava quando da elaboração do Plano. Pode-se dizer que o PDU de 1984 instituiu legalmente este processo, ao estabelecer, para esta região, os Usos Residenciais, Comerciais e de Serviços com densidades de ocupação compatíveis com as demandas efetivamente verificadas.

Na porção continental, o Plano estabeleceu algum adensamento na ocupação, mas manteve o uso como eminentemente Residencial, deixando de perceber importantes prognósticos. A proximidade com o novo centro, combinada com o adensamento permitido, levou ao surgimento de um forte pólo de atividades em Jardim da Penha, gerando uma alta demanda por usos não-residenciais, imprevista no PDU.

### **8.1 O problema da localização prévia dos usos**

A situação deste bairro específico, tratado como periferia residencial pela lei e funcionando, na prática, como pólo de comércio e serviços, levanta a questão da

necessidade do estabelecimento prévio de diretrizes para a localização dos Usos não-residenciais em regiões sujeitas a pressões de crescimento e tendências de polarização.

A cidade foi obrigada a providenciar a legalização de diversas atividades proibidas nas zonas residenciais, quase sempre a reboque do fato criado, num processo desgastante e de resultados desanimadores. Como as localizações iniciais dos empreendimentos obedeciam à lógica da periferia residencial, sua distribuição ficou esparsa pelos loteamentos, misturada à habitação. Enquanto o caráter periférico predominava, tal conformação era tida como uma desejável comodidade, mas a evolução para a condição polarizada revelou efeitos imprevistos.

Em linhas gerais, os empreendimentos cresceram e se diversificaram, atendendo a demandas locais e dos bairros vizinhos, passando a afetar negativamente o uso residencial das vizinhanças imediatas. Estes impactos se espalham por todo o bairro, obedecendo ao padrão original das localizações, numa configuração, agora, claramente indesejável.

A contagem dos lotes ocupados por tais empreendimentos impactantes revela que, dispostos de outra maneira, ao longo de algumas ruas selecionadas previamente, resultariam numa estrutura muito melhor adaptada à condição polarizadora que acabou se instalando. O restante do bairro poderia continuar a usufruir da proximidade cômoda da oferta de comércio e serviços, minimizando seus impactos negativos e estabelecendo um compromisso equilibrado entre os vários interesses em jogo.

Uma análise do zoneamento de 1984 encontra dois arranjos distintos para a distribuição do Uso do Solo na parte da cidade que contém a Praia do Canto e os bairros da porção continental. Nas regiões da Ilha de Sta. Maria, Bairro de Lourdes e Maruípe, que viveram poucas transformações na vigência do PDU, há uma conformação em malha das manchas que correspondem às zonas de Usos Diversos, ao passo em que as zonas Residenciais preenchem as células dessa malha.

Tal conformação decorre dos fatores naturais e do momento em que o zoneamento foi elaborado. A malha corresponde às vias principais dessa região, cujo traçado é evidentemente resultante do relevo, ao longo de vales e circundando elevações. Nessas vias, em 1984, já se encontravam instalados o Comércio e os Serviços, numa situação bastante consolidada, que o planejador apenas constatou e registrou no zoneamento.

Assim, pode-se inferir que, nesta parte de Vitória, a distribuição de usos se fez espontaneamente, segundo condicionantes locais convencionais no processo histórico de urbanização; que estas condicionantes resultaram numa malha de Usos Diversos e em células de uso Residencial e que tal conformação foi legitimada pela legislação.

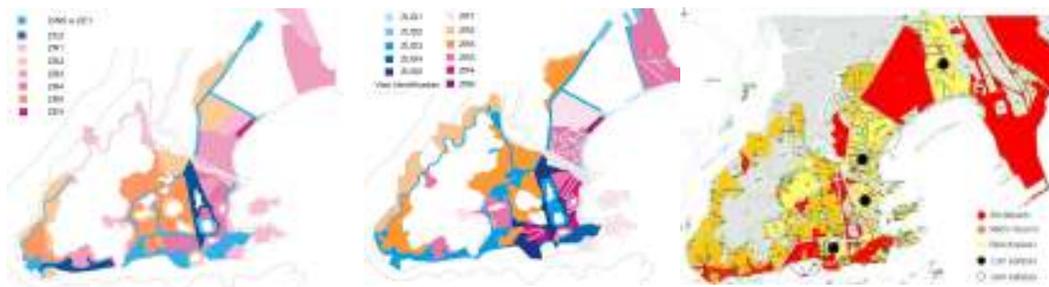
As regiões da Praia do Canto e do continente aparentam uma configuração distinta. Nela, uma grande mancha alongada de Usos Diversos engloba também a avenida da Penha e se prolonga para o nordeste ao longo avenida da Fernando Ferrari. Outra zona de Usos Diversos percorre a orla da praia de Camburi e as avenidas Simão Nader e Gelu Vervloet, mas *não formam uma malha*, isto é, não se conectam formando ciclos fechados como na região descrita anteriormente.

Aqui, Zonas Residenciais, de grande extensão contínua, cobrem a maior parte do território, apresentando diferenças apenas na densidade da ocupação. Este arranjo mostra que o mesmo processo de registrar no plano a distribuição de usos encontrada na cidade foi empregado, mas deu resultados muito diferentes em função da realidade em que foi baseado.

Somente as avenidas e a orla continuam, já instalados, empreendimentos de comércio e serviços. Todo o restante era área quase exclusivamente residencial, resultando na conformação pouco conectada das Zonas de Usos Diversos. As demandas locais dentro das Zonas Residenciais foram viabilizadas pela permissão de empreendimentos de comércio ou serviço de alcance local, com até 200 m<sup>2</sup>,<sup>48</sup> e que poderiam se instalar em qualquer lote.

Estas diferenças podem ser interpretadas como uma decorrência da percepção que o planejamento teve das estruturas que detectava e legitimava no PDU. A conformação em malha e células dificilmente passaria despercebida a um grupo de profissionais, portanto preferimos entender como intencional a ausência de qualquer prognóstico sobre o crescimento e reprodução dessa estrutura nas áreas ainda não consolidadas.

Da mesma forma, a previsão de adensamento de tais áreas não permite interpretar como inesperada a sua transformação, de modo que parece ter sido uma opção consciente do plano gerenciar tal processo somente com os Usos Diversos locais dispersos dentre as Zonas Residenciais. Não houve preocupação em desenhar a continuação da malha de Usos Diversos porque esta conformação foi deliberadamente considerada improvável ou pouco adequada.



*A localização prévia do Uso do Solo em Vitória: em 1984, a malha de alinhamentos comerciais existente é legitimada, mas não é ampliada para as zonas residenciais de expansão urbana. Em 1994, as Vias Identificadas se concentram exatamente nessas zonas, compensando a ausência da malha. Em 2006, a malha incorpora as Vias Identificadas, mas ainda é ausente nas zonas residenciais que restam à cidade como novas áreas de adensamento.*

## 8.2 O paliativo com as Vias Identificadas

A incompatibilidade atual entre a cidade e o zoneamento resultante dessas decisões pode ser corroborada pela distribuição espacial da aplicação do instrumento de Identificação de Via para Fins de Comércio e Serviço. Lembremos que na identificação da via, o uso com alcance de bairro é permitido na Zona Residencial *com os índices do alcance local*. A permissão, portanto, se restringe às atividades mais diversificadas da categoria de Bairro, porque os índices construtivos permanecem, e são, efetivamente, menores do que nas ZUD.

Observando o zoneamento de 1994, percebemos que as Vias Identificadas se concentram em Jardim da Penha e na Praia do Canto, áreas que não receberam a estrutura da malha de Usos Diversos. O aumento de população fez surgir a demanda por algo além das farmácias, padarias, quitandas e vídeo-locadoras de alcance local; e os bares, lanchonetes, restaurantes, academias, bancos e oficinas com alcance de bairro se instalaram, esparsos em meio à residência, *restritos aos índices do alcance local*.

<sup>48</sup> O limite para o alcance local do PDU de 1984, de 100m<sup>2</sup>, foi duplicado no plano de 1994.

Vemos, então, que a ocorrência das Vias Identificadas é uma flagrante compensação da falta da malha, e que a sua concentração é muito maior do que a das malhas de Usos Diversos espontaneamente estabelecidas. Este último aspecto é decorrente do fato de que, várias vezes, uma via é identificada para um único estabelecimento e que a quantidade de Vias Identificadas num mesmo bairro reproduz a dispersão da localização do Comércio e dos Serviços.

Há ainda o problema insolúvel da *área* dos edifícios de Usos Diversos nas Vias Identificadas. Pode-se imaginar o que significou restringir a 1,2 o coeficiente de aproveitamento de um restaurante, uma locadora ou uma academia de ginástica num bairro de classe média que cresceu e enriqueceu.<sup>49</sup> Uma gama de ilegalidades toleradas foi se estabelecendo como prática, diante da incapacidade dos instrumentos de planejamento lidarem com a realidade para a qual foram formalmente criados.

### 8.3 Um caminho a seguir

A situação descrita destaca a carência de procedimentos de *previsão* da distribuição dos Usos do Solo no município de Vitória nos últimos vinte anos, que transformou a comodidade da localização espontânea inicial dos Usos Diversos nas periferias Residenciais na atual inadequação dos impactos causados por estes mesmos usos, quando essas periferias cresceram e se transformaram em regiões polarizadoras. É fácil perceber o mesmo perfil problemático na Praia do Canto, em Jardim Camburi e, mais recentemente, em Bento Ferreira.

Por outro lado, o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo é atribuição das municipalidades pelo inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal; o combate à proximidade de usos incompatíveis através da ordenação e controle do uso do solo é uma diretriz da política urbana pela alínea c do inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade<sup>50</sup> e o desenho das zonas e a atribuição de usos compatíveis nos loteamentos novos é tarefa das prefeituras de municípios com mais de 50.000 habitantes pelo inciso V do artigo 7º da Lei de Parcelamento do Solo<sup>51</sup>.

Se a realidade clama por procedimentos que estão previstos nas leis federais desde os anos 1970, o que faltou ao município de Vitória para que incluísse, no seu bem montado e amadurecido sistema de planejamento e gestão urbana, mecanismos de *previsão* e acompanhamento da localização dos usos comerciais e de serviços?

Já levantamos a hipótese da decisão de projeto, que pode ter, intencionalmente, evitado a previsão mais detalhada. Esta suposição atribui ao PDU de Vitória a conhecida postura crítica à segregação modernista das *funções* da cidade. Esta crítica, de grande expressão nos anos 1960, se referia aos resultados da aplicação do modernismo em projetos de conjuntos edificadas que localizavam cada função em um edifício diferente. A estética da localização de tais edifícios abolia a rua convencional e obrigava o habitante a processos de percepção e/ou locomoção que passaram a ser considerados gravemente incômodos por toda uma geração de estudiosos.

Se os planejadores capixabas compartilhavam estas posições – o que é possível, pela época da formulação do primeiro PDU – é compreensível que preferissem misturar os usos do solo, em lugar de desenhar zonas específicas para cada um. A expressão

---

<sup>49</sup> Especialmente lembrando que, fora da zona residencial, este coeficiente era 2.4 na ZUD 2 e chegava a 5.0 na ZUD 5.

<sup>50</sup> BRASIL, *Lei Federal 10.257*.

<sup>51</sup> *Ibid.*, *Lei Federal 6.766*.

*misturar usos* é bem adequada às intenções decorrentes da crítica ao modernismo. Como fazer isso, no entanto, nos obriga a lembrar alguns detalhes específicos.

Primeiramente, o modernismo *segregava funções da cidade* porque apostava na supressão da propriedade privada do solo. Esta aposta é que tornava obsoleto o desenho de lotes e seus acessos, abolindo as ruas. Nessas condições, a decisão sobre onde localizar as *funções* era autoral e exclusiva do planejador do conjunto. Ou seja, o discurso crítico à segregação das funções urbanas tem como objeto os conjuntos modernistas, muito distintos do tecido urbano convencional de quadras e ruas.

Por outro lado, o conceito de *zoneamento de usos do solo* é anterior ao modernismo e se dedica a controlar o que cada proprietário poderá ou não fazer com seu lote urbano. Refere-se justamente ao regulamento da propriedade privada do solo e, nestas condições, a localização dos diferentes *usos* é uma decisão coletiva que, como tal, depende de regras estabelecidas previamente. Ou seja, o conceito do zoneamento do PDU de Vitória é perfeitamente adequado ao tecido urbano de quadras e ruas que lá se encontra, mas o seu desenho não o é.

Num mapa de zoneamento, a cidade estará atribuindo *a cada lote* o regulamento do Uso e da Ocupação, e uma zona se constituirá num conjunto de lotes adjacentes e regulamentados da mesma maneira. Neste caso, *segregação versus mistura é uma questão de escala*, ou seja, da extensão com que cada zona é desenhada. Isto possibilitará aos habitantes conciliarem o compromisso entre a diversidade dos usos e a atenuação dos impactos, ambas desejáveis.

Como visto antes, o zoneamento de Uso do Solo de 2006 avança neste sentido, ao registrar as diferenciações de Uso ao longo das vias principais de algumas vizinhanças, mas faz isto parcialmente, apenas onde as Vias Identificadas da lei anterior já estabeleceram tais diferenciações.

Se considerarmos que a “cidade invisível” encontrada no município de Vitória contém boa parte do que venha a ser a sua nova frente de expansão da indústria imobiliária e de adensamento da Ocupação; e se considerarmos que a experiência com a mistura descontrolada do Uso do Solo precisou de um paliativo na forma de uma malha de Vias Identificadas, é possível detectar uma provável carência no zoneamento de 2006.

Ali podemos perceber que as grandes vizinhanças “invisíveis” nas regiões de Goiabeiras, Maruípe, Bairro de Lourdes e Ilha de Sta. Maria permanecem desenhadas exatamente como a Praia do Canto, Jardim Camburi e Jardim da Penha em 1984.

São zonas de classificação diversificada – desde ‘limitada’, em Goiabeiras e Lourdes; ‘controlada’, em Maruípe; e ‘preferencial’, em Sta. Maria – mas que têm em comum o fato de que se apresentam como regiões ainda não exploradas pela indústria imobiliária e livres das urgências das áreas mais carentes da cidade.

Isto as transforma em potenciais candidatas a reproduzir as transformações ocorridas na Praia do Canto e no continente e, caso se reproduza também o planejamento, serão igualmente potenciais áreas exploradas ao limite da degradação.

Especificamente quanto ao Uso do Solo, é evidente a ausência da diferenciação de usos nas vias principais dessas vizinhanças, apesar de algumas delas contarem com uma diferenciação *de tráfego* já desenhada no mapa do sistema viário principal da cidade.

Chegamos, portanto, a um diagnóstico que praticamente aponta a estratégia a seguir: o desenho de uma malha de usos não-residenciais nas vizinhanças potencialmente adensáveis da cidade, que complementa e amplia a que se instalara espontaneamente

antes de 1984, evitando as distorções resultantes da identificação de vias intensificada a partir de 1994.

Uma estruturação como esta preparará estas vizinhanças para a possibilidade de receberem movimentos de urbanização intensa com maior chance de sustentar alguma qualidade dos espaços urbanos a longo prazo. E permanecerá sendo útil, mesmo que em alguma dessas áreas os citados movimentos não venham a se instalar, uma vez que nada mais é do que uma reafirmação da espontaneidade que já se encontra em outras áreas.

#### **8.4 A Ocupação do Solo em Vitória.**

A combinação da maturidade das estruturas de gestão participativa com os sintomas de que os prenúncios de degradação de áreas nobres da cidade estejam relacionados com alguns padrões de controle adotados no planejamento pode resultar em avanços significativos no trato da Ocupação do Solo.

Já reportamos que a fixação dos índices tem obedecido ao equacionamento da regulação possível do mercado imobiliário, mediante sucessivas etapas de negociação que não necessariamente levam em conta a qualidade do conjunto edificado que resulta da atuação do mercado.

O método que regula a inserção do edifício no lote é notavelmente adequado a lidar diretamente com a rentabilidade do solo como matéria prima da construção civil e tem sido tomado como o universo de negociação, o que dificulta perceber suas deficiências.

A mais proeminente destas deficiências é a falta de padrões objetivos de qualidade do espaço edificado, que pudessem servir de referência para aqueles efetivamente adotados na negociação. Desse modo, a cidade tem tratado a ocupação do solo somente em relação a quanta riqueza é gerada *durante* a construção, e nunca em relação à sustentação desta riqueza no tecido urbano pronto.

A evolução temporal dos padrões mostra que o processo de gestão tem operado efetivamente, mas não se pode dizer se a Ocupação do Solo em Vitória se aproxima ou se afasta do que seria um padrão desejável de qualidade do espaço urbano edificado.

Este, necessariamente, precisa considerar a relação *entre os edifícios* como critério fundamental daquela qualidade, e derivar, desta relação, os padrões a aplicar lote a lote. Vitória tem feito o contrário, mas parece ter todas as condições de explorar as possibilidades de substituir a negociação direta da rentabilidade da terra pela antecipação explícita dos resultados desta negociação.

Apresentaremos um exercício de engenharia reversa dos controles da Ocupação que temos adotado, de modo a destacar os critérios que deveriam ser assistidos por padrões objetivos de qualidade do ambiente construído.

O espaço entre duas edificações cumpre fundamentalmente a função de ser *convincentemente exterior* àquelas edificações. Convincentemente, neste caso, tem duas acepções principais. Primeiro, o espaço exterior deve ser capaz de providenciar luz, vento e dissipação de ruído adequados ao conforto nos compartimentos interiores. Em segundo lugar, um espaço exterior deve ser suficientemente abrigado da presença de vizinhos de modo a assegurar uma privacidade aceitável aos compartimentos que para ele se abrem.

A primeira vertente conduz ao critério geométrico de estabelecer uma relação simples – e única – entre espaçamento e altura das edificações que resulte em iluminação, ventilação e acústica aceitáveis. Nesses termos, uma distância de 1m entre duas

edificações térreas com 3m de altura seria em tudo equivalente a um espaço de 10m entre dois edifícios com dez pavimentos e 30m de altura.

Ocorre que a segunda acepção do ‘convencimento exterior’ mencionado acima provavelmente fará restrições a um espaço de 1m entre dois edifícios, porque certamente considerará que as janelas opostas estarão demasiadamente próximas umas das outras, prejudicando a privacidade dos compartimentos interiores.

Então, em adição à relação simples entre distância e altura das edificações deve ser acrescentado um limite mínimo de distância, relacionado com a privacidade. Este limite costuma ser associado à acuidade visual humana, mas tem fortes componentes culturais e deve mesmo ser estabelecido em bases empíricas.

Vejam, então, o que tem sido empregado em Vitória como expressão do que venham a ser ‘espaços convincentemente exteriores’. O PDU de 1984 estabelecia um acréscimo de 1/6 da altura do pavimento no afastamento, para cada pavimento extra. No limite, em edificações muito altas, isto resultaria em alturas 3 vezes maiores do que os espaçamentos.

Em 1994, os valores mudaram, e se acrescentavam 10cm por pavimento de 2,8m de altura, ou seja, a ventilação e a iluminação passaram a depender de espaços em que a altura seria 14 vezes maior do que a largura. E em 2006, voltamos aos padrões de 1984, com o acréscimo de 45cm para cada pavimento extra com 2,8m de altura.<sup>52</sup>

Nos três casos, há um afastamento mínimo de 1,5m, que resulta em distâncias de 3m para a garantia da privacidade, em 1984 até o segundo pavimento, em 1994 até o quarto pavimento e em 2006, novamente, até o segundo pavimento.

O modo como se expressam os padrões, no entanto, não permite perceber os valores em jogo quando as alturas aumentam. A expressão ‘acrescentar’ um valor ao afastamento induz à leitura de que este último aumenta com a altura da edificação, mas encobre o fato de que aumenta *progressivamente menos*.

O valor limite para a relação entre espaçamento e altura só aparece quando os edifícios são muito mais altos do que nosso mercado tem praticado até hoje, então todos os valores praticados nas construções cotidianas são, além de diferentes para cada altura edificada, todos *maiores* do que os limites implícitos na norma.

Desse modo, fica praticamente impossível detectar na realidade da cidade edificada a manifestação mensurável dos seus padrões normativos e avaliar seus resultados com alguma previsibilidade minimamente objetiva. E fica, portanto, impossível saber a que distância estamos do que venha a ser um conjunto de padrões desejáveis para o critério da ‘exterioridade convincente’.

Creio ser praticável, diante das possibilidades de adensamento que se apresentam a Vitória, implementar construções geométricas para o Controle da Ocupação que explicitem os padrões adotados e que permitam prever a conformação dos novos espaços edificados no município.

Com padrões próximos dos empregados atualmente, seriam acrescentados, por exemplo, 17cm para cada metro a mais de altura, e seria exigido um afastamento de 1,5m até a altura de 17.65m. Assim, sempre se saberia, em edifícios com mais de seis pavimentos, que o espaço entre eles guarda a proporção fixa de 1/6. Observemos que é

---

<sup>52</sup> A rigor  $0,45/2,8 = 1/6,22$  é um pouco menos do que 1/6 do PDU de 1984.

necessário abandonar a expressão das alturas medidas em ‘pavimentos’ e passar a medidas em metros.

Restaria decidir se 1/6 é uma boa proporção das dimensões dos espaços exteriores para a salubridade das edificações; e se 3m é um espaçamento aceitável para a privacidade dos compartimentos. Mas, no mínimo, esta tarefa seria iniciada com valores mensuráveis sobre a mesa de negociações.

Além disso, precisa ser mencionado que este tipo de controle urbanístico é fortemente restrito ao formato da construção de interesse imobiliário. De fato, toda a normativa empregada em Vitória é primeiramente voltada para o regulamento da indústria da construção, e a sua aplicabilidade à autoconstrução tem sido evidentemente limitada.

Os processos de produção do espaço urbano autoconstruído, por sua natureza específica, quando somados à insuficiência dos mecanismos de aplicação da normativa fora das áreas de interesse imobiliário, apontam para uma outra tarefa ainda mais complexa do que o tratamento objetivo dos índices construtivos.

De fato, levar a essas vizinhanças algum controle sobre a Ocupação do Solo parece se revestir do caráter educativo, de parte a parte, em que a população adquire o conhecimento das vantagens de construir segundo critérios de qualidade, e em que o planejador adquire o conhecimento das especificidades, principalmente aquelas que podem conduzir ao estabelecimento empírico dos padrões construtivos desejáveis.

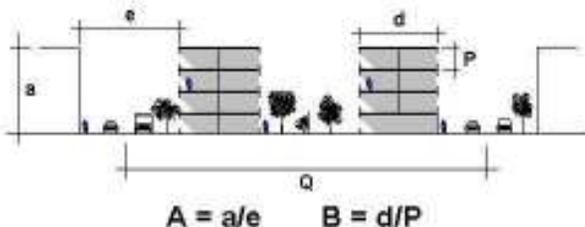
Finalmente, uma palavra sobre os Coeficientes de Aproveitamento do solo em Vitória. Temos nos detido na análise dos controles da Ocupação a partir dos Afastamentos entre cada edificação e as divisas dos lotes, porque estes são os padrões que efetivamente definem os espaços exteriores no conjunto edificado. A soma dos Afastamentos em lotes vizinhos é o espaçamento entre dois edifícios vizinhos.

O Coeficiente de Aproveitamento, por outro lado, apesar de ser o que mais diretamente descreve a rentabilidade do solo para a atividade imobiliária, tem pouco a dizer sobre as formas edificadas resultantes. Quando combinado com a Taxa de Ocupação até permite uma estimativa do número de pavimentos possível, mas quem define a forma dos espaços não edificados é mesmo a soma dos Afastamentos.

Por outro lado, a matemática simples permite discernir que um Coeficiente de Aproveitamento, tal como definido em Vitória<sup>53</sup> resulta da combinação de três fatores comumente não explicitados na elaboração da normativa: a relação altura vs. espaçamento das edificações, a relação pé-direito vs. distância entre fachadas opostas da edificação, e a distância eixo-a-eixo das ruas.

Afastamento Lateral = zero      Coeficiente de Aproveitamento =  $A \cdot B - 2P \cdot A \cdot B^2 / Q$       (1)

Afastamento Lateral ≠ zero      Coeficiente de Aproveitamento =  $2P \cdot A \cdot B^2 / Q - 4P^2 \cdot A \cdot B^3 / Q^2$       (2)



*As equações (1) e (2) calculam o aproveitamento bruto – sem as deduções usadas em Vitória – para um parcelamento com a distância Q entre os eixos das ruas, uma vez estipulados um pé-direito mínimo P e as relações A e B.*

<sup>53</sup> Relação entre a área computável total da edificação – que exclui garagens, uso comum e varandas – e a área do lote, medindo a multiplicação do solo como produto a venda.

Se admitirmos que o pé-direito **P** dos compartimentos é um padrão ergonômico da edificação, derivado da estatura média dos habitantes, e que a distância **d** entre duas fachadas opostas de um edifício, assim como a relação **A** entre altura e espaçamento dos edifícios, são padrões de salubridade do tecido urbano, veremos que resta a distância **Q** entre os eixos das ruas como a variável que determina o Coeficiente de Aproveitamento.

É muito interessante notar que este conhecimento, que pode embasar tanto a maximização dos coeficientes, quanto os argumentos contrários a ela, nunca é empregado, para uma coisa nem outra. Toda a negociação sobre a rentabilidade do solo em Vitória ocorre ao desabrigo de alguma objetividade como a descrita acima.

No entanto, como já mencionado, o estágio de maturação da gestão participativa no município já permitiria incorporar tal objetividade na formulação da normativa sobre a Ocupação do Solo.

## **9. Os cenários de planejamento**

Passaremos, então, à breve descrição de possíveis cenários futuros, baseados nas considerações apresentadas. Tentaremos esboçar a evolução das circunstâncias atuais em um regime inercial, em que poucas alterações significativas incidiriam sobre os principais processos em curso; e exploraremos as possibilidades alternativas de que os acontecimentos evoluam de modo contrário ou favorável aos interesses da cidade.

<b>O cenário negativo</b>	<b>O cenário inercial</b>	<b>O cenário positivo</b>
O vetor de expansão Sul recebe incrementos de mobilidade e retoma seu crescimento, até o limite da capacidade das novas ligações entre Vitória e Vila Velha.	O vetor de expansão Sul permanece contido pela falta de mobilidade, sem investimentos em novas ligações entre Vitória e Vila Velha.	Os investimentos em mobilidade obedecem a um planejamento metropolitano, e os vetores Sul, Norte e Oeste crescem em equilíbrio com a oferta de infraestrutura.
Os vetores Norte e Oeste ocupam toda margem de mobilidade disponível das vias naquelas direções, que se tornam definitivamente congestionadas.	Os vetores Norte e Oeste prosseguem ocupando a margem de mobilidade existente das vias naquelas direções, que se tornam cada vez mais congestionadas.	
O Uso e a Ocupação do Solo se tornam ainda mais permissivos para tentar contrabalançar a migração dos investimentos.	O Uso do Solo permanece estruturado somente pelo conjunto de vias principais consolidadas e a Ocupação do Solo permanece sem compromisso com a qualidade dos espaços resultantes.	O Uso do Solo passa a ser empregado como estruturador das novas vizinhanças internas do município e a Ocupação do Solo passa a ser controlada com base na qualidade do espaço resultante.
A cidade invisível permanece auto-construída e se adensa, quase sem controle e sem estruturação interna.	A cidade invisível permanece auto-construída e se adensa, quase sem controle e sem estruturação interna.	Os controles urbanísticos chegam à auto-construção e cobrem toda a cidade.
Os segmentos de alta renda migram para Vila Velha, em direção ao vetor Sul.	A renda continua a se concentrar em Vitória, na Praia do Canto e no setor continental, que se adensam ao limite da norma, sem estruturação interna.	A renda aumenta e se expande para o Sul, Norte, Oeste e também internamente a Vitória.
Os bairros de alta renda de Vitória são abandonados, um novo centro metropolitano é construído no vetor Sul.	Todo o espaço construído perde qualidade, a metrópole se congestionam e a capital se degrada.	Os bairros são reconstruídos sob novos padrões de estruturação do Uso e de qualidade da Ocupação do solo e os assentamentos em áreas de risco e de preservação são remanejados.
A centralidade metropolitana se desloca de Vitória, e a mobilidade adquire caráter de passagem pelo município, onde remanescem somente as instalações do Governo Estadual, por motivos constitucionais.	A centralidade metropolitana permanece em Vitória, mas a mobilidade a este centro escasseia em todos os vetores.	A centralidade metropolitana permanece em Vitória, que se reinventa sobre si mesma e prossegue como endereço da liderança e da prosperidade.

## 10. Bibliografia

- BERRY, Brian, *Internal Structure of the City*, (1965), in BOURNE, Larry, *Internal Structure of the City*, Oxford, University Press, 1971.
- BERRY, Brian, *General Features of Commercial Urban Structures* (1963), in BOURNE, *op. cit.*.
- BRASIL, *Lei Federal 10.257 (Estatuto da Cidade)*, Brasília, Senado Federal, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Lei Federal 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano)* Brasília, Senado Federal, 1979.
- CALVINO, Ítalo, *As cidades invisíveis*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000 (1972).
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, (1999).
- CHRISTALLER, Walter, *Central Places in Southern Germany*, New Jersey, Prentice-Hall, 1966 (1933).
- ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado do, VITÓRIA, Prefeitura Municipal de, & IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves, *Plano Diretor Urbano de Vitória*, Volumes I e II, Vitória, IJSN, 1979
- <http://www.ijsn.es.gov.br/contasregionais/novaserie.pdf> acessado em maio/2008.
- SANTOS, Carlos N. F. dos, *A cidade como um jogo de cartas*, Niterói, EDUFF, 1988.
- VILLAÇA, *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Nobel, 2001.
- VITÓRIA, *Dados para a Agenda Vitória – Projetos em andamento*, Vitória, SEDEC-PMV, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Estudos de revisão do PDU*, Vitória, Secretaria Executiva do CMPDU, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Informações do Censo 2000 (Dados do Universo): município de Vitória*, Vitória, SEDEC-PMV, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Lei Municipal 3.158*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Lei Municipal 4.167*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Lei Municipal 6.705/2006*, Vitória, Prefeitura Municipal, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Mensagem 38/93*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Mensagem 66/94*, Vitória, Prefeitura Municipal, 1994.
- [www.sindicon-es.com.br](http://www.sindicon-es.com.br) acessado em maio/2008.