



## CONTRADIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO

### PUBLIC OPEN SPACES ADMINISTRATIVE CONTRADICTIONS

**Ana Paula Rabello Lyra**

Doutorado em Città, Sicurezza e Salute pelo Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano,  
Itália  
[ana.lyra@uvv.br](mailto:ana.lyra@uvv.br)

**Izabela Uliana Pellegrini**

Mestrado em Arquitetura e Cidade pela Universidade Vila Velha, Brasil  
[izabela.pellegrini@gmail.com](mailto:izabela.pellegrini@gmail.com)

**Resumo** – As medidas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano são responsáveis por influenciar a existência e a qualidade dos espaços livres de uso público da cidade. Os municípios legislam sobre a área mínima a ser destinada ao uso público com base na Lei Federal de parcelamento do solo urbano. Essas medidas atuam como potencial regulador no planejamento do desenho urbano com impacto na dinâmica do cotidiano das pessoas. Esta relação está condicionada a uma distribuição que inclui dentre os espaços públicos da cidade as áreas destinadas as vias de circulação, aos equipamentos públicos, às áreas verdes e ao lazer. A partir desta configuração percebe-se uma redução significativa dos espaços livres destinados exclusivamente para o uso público de lazer da população. Tais espaços configuram-se como um direito coletivo de uma das funções sociais do espaço urbano, identificados como estratégicos para a manutenção da vitalidade e urbanidade nas cidades. Verifica-se, todavia, uma inconsistência na preservação das referidas áreas destinadas ao lazer na medida em que crescem as demandas referentes à mobilidade, equipamentos urbanos e comunitários e de serviços públicos da cidade. Esse artigo apresenta a análise comparativa da evolução destes espaços em uma parcela urbana do município de Vila Velha, a partir das diretrizes do plano diretor local. O estudo propõe investigar as fragilidades quanto à abordagem desses espaços públicos nas duas últimas versões do referido plano municipal. Para tanto, utiliza como recorte o bairro Divino Espírito

Santo por apresentar ocupações recentes, diversos vazios urbanos e constituir-se na nova área de expansão do mercado imobiliário da cidade. Trata-se de um estudo qualitativo que utiliza a revisão bibliográfica, documental e o levantamento de campo como procedimentos técnicos. Os resultados indicam que o novo plano, aprovado em 2018 viabilizou a redução das áreas destinadas ao lazer público e coletivo da população local.

**Palavras chaves:** Plano Diretor, Espaços públicos, Vila Velha.

**Abstract** – The measures related to the use and occupation of urban land are responsible for influencing the existence and quality of the city's public open spaces use. The Municipalities legislate the minimum area to be assigned for public use, based on the Federal Law of urban land use distribution. These measures act as a potential regulator in the planning of urban design with an impact on the dynamics of people's daily lives. This association is restrained to a distribution that includes, among the city's public spaces, areas addressed for circulation routes, public equipment, green areas, and leisure. Based on this configuration, a significant reduction in open spaces exclusively intended for the public leisure use of the population can be perceived. Such spaces are configured as a collective right of one of the social functions of urban space, identified as strategic for maintaining vitality and urbanity in cities. There is, however, an inconsistency in the preservation of the referred areas designed for leisure as the demands related to mobility, urban and community facilities and public services in the city grows. This paper presents a comparative analysis of the evolution of these spaces in an urban parcel of Vila Velha municipality, based on the guidelines of the local master plan. The study proposes to investigate the weaknesses regarding the approach of these public spaces in the last two versions of the mentioned municipal plan. To do so, it uses the Divino Espírito Santo neighborhood as the object for this study, as it presents recent occupations, several urban voids and constitutes itself in the new expansion area of the city's real estate market. This qualitative study uses a bibliographical, a document review and a field survey as technical procedures. The results indicate that the new plan, approved in 2018, enabled the reduction of areas intended for public and collective leisure of the local population.

**Keywords:** Urban Master Plan, Public spaces, Vila Velha

## INTRODUÇÃO

A passagem do modelo econômico agrário, em meados do século passado, para uma economia industrial trouxe reflexos para a configuração urbana de muitas cidades brasileiras. A concentração de pessoas atraídas pelas cidades criou um cenário que impulsionou o progressivo adensamento do solo urbano. Verifica-se,

como resultado desse processo, uma perda contínua de áreas livres destinadas ao uso público, para novos equipamentos urbanos de caráter introspectivos.

Esse estudo parte do princípio de que as políticas de planejamento das cidades têm privilegiado a ocorrência de tipologias com ênfase nos espaços privados e desconexos da esfera pública. Tal realidade tem impactado na organização da cidade contemporânea. Estima-se que a carência de espaços de equilíbrio ambiental e de práticas sociais inerentes aos espaços livres de uso público esteja comprometendo a urbanidade (AGUIAR et al, 2012) e por consequência, a qualidade da vida urbana.

No Espírito Santo, apesar de tardiamente, os efeitos dessas mudanças foram sentidos principalmente na capital e nas cidades que compõe a região metropolitana da Grande Vitória, da qual faz parte o município de Vila Velha onde está localizado o bairro Divino Espírito Santo, recorte desse estudo.

A pesquisa questiona a permissividade dos instrumentos de planejamento urbano em Vila Velha, quanto ao adensamento das construções introspectivas e a multiplicação das vias destinadas aos veículos motorizados. Fato que se intensificou após a construção da Rodovia do Sol, que liga o município ao litoral Sul do Estado, e da Ponte Darcy Castelo de Mendonça (ou Terceira Ponte) que conecta a capital Vitória ao município de estudo, suprimindo áreas livres de uso público limítrofes e integrantes a essas.

Esse artigo tem, por conseguinte, o intuito de analisar como a nova proposta do Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Velha aprovado em 2018, em comparação com o que estava vigente, influenciou na manutenção dos espaços de uso público existentes e potenciais do Bairro Divino Espírito Santo. Pretende-se destacar nesse processo as perdas e ganhos, bem como as lacunas no tratamento do tema, como produto para discussão de novas ideias e diretrizes que possam melhorar a abordagem dos espaços públicos em planos futuros.

O bairro Divino Espírito Santo localiza-se no prolongamento da Terceira Ponte em um trecho intermediário que dá acesso à Rodovia do Sol. O bairro possui poucas áreas livres destinadas ao lazer público, grandes vazios urbanos e vários polos privados de atração de pessoas. Destaca-se, todavia a presença de ocupações irregulares em contraste com os grandes equipamentos citados. O bairro foi

escolhido como recorte pois, além de evidenciar situações encontradas em outras extensões do município, apresenta-se como propício a novas ocupações e suscetível a reprodução do modelo de adensamento verificado na região da orla adjacente.

Apesar da atualização do PDM de Vila Velha, se comparada a outras formas de planejamento nacionais e internacionais, a nova lei ainda possui algumas limitações, principalmente na abordagem dos espaços públicos. Por esse motivo, esse trabalho se preocupou em refletir sobre outras formas de se pensar os espaços coletivos, a partir do estudo das referidas experiências de planejamento em que a função social do lazer está preservada.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa iniciada com um levantamento histórico da evolução urbana da área de estudos, realizada por meio de uma revisão bibliográfica e documental. O estudo ainda contempla, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o mapeamento urbano realizado a partir de imagens aéreas disponibilizadas na linha do tempo do site [www.veracidade.com](http://www.veracidade.com) e do programa "Google Earth". Foram avaliadas nesse processo as características da região de estudo e a evolução de seus espaços livres de uso público, destacando a configuração do bairro no ano de implementação do plano diretor vigente (2007) e atualmente. Outras informações sobre o bairro foram obtidas em colaboração com os levantamentos realizados pelos alunos de mestrado em xxx nas disciplinas de "xxx" e pelos alunos de graduação em Arquitetura e Urbanismo na disciplina de "xxx", ambos da Universidade xxx.

Em seguida, compreende-se como a lei municipal 4575/2007 (Plano Diretor Municipal) abordou os espaços públicos, pela leitura cuidadosa da mesma e repete-se o procedimento com o PDM aprovado pelo município (PL 040/2017), disponível on-line. A comparação da nova lei com a vigente foi feita para destacar as perdas e ganhos tanto na abordagem direta do assunto quanto na comparação de índices urbanísticos e instrumentos de política urbana e no efeito destes sobre a dinâmica do bairro.

Por fim, percebendo as fragilidades dos planos para Vila Velha e suas consequências na área de estudo, buscou-se referências de leis, diretrizes e pensamento de autores com produção na temática em questão, com o propósito de

promover um comparativo de proposições para espaços públicos e apontar caminhos para novas abordagens do assunto na legislação urbana..

## 1. A EVOLUÇÃO DA CIDADE E DO BAIRRO DIVINO ESPÍRITO SANTO

Vila Velha (colonizada em 1535) por muito tempo foi uma cidade pequena, dependente da capital, Vitória, e com características agrárias, tornando-se município em 1896. Apesar da ocupação urbana de Vila Velha se iniciar próximo à poligonal de estudo, o desenvolvimento do bairro Divino Espírito Santo se deu tardiamente e atrelado à presença da Avenida Luciano das Neves, importante eixo de expansão do município (SANTOS, 2011).

Entre as décadas de 60 e 70, a população de Vila Velha quase dobra, atraída pela industrialização da capital e pelo declínio da economia cafeeira. Porém, Vila Velha só teve seu desenvolvimento consolidado a partir da década de 70, quando empresas e pequenas indústrias se instalaram no município, tornando-o mais atrativo e permitindo assim sua expansão. A Figura 1 ilustra a expansão da ocupação do solo nas três últimas décadas do século XX com a multiplicação de vias e edificações ocupando os vazios existentes. Realidade que difere do processo de urbanização da capital, impulsionado desde 1960 a partir do plano do novo arrabalde que previa a preservação de áreas de equilíbrio ambiental e conexões que valorizavam marcos visuais da região (PIMENTEL, 2005).



**Figura 1 - Ocupação de Vila Velha em 1970, 1978 e 1998 ( [www.veracidade.com.br](http://www.veracidade.com.br), adaptado pelos autores.**

Verifica-se na referida área a ocorrência de ocupações destinadas a conjuntos habitacionais que até a década de 90 eram implantados em glebas permeáveis ao pedestre. Situação que se alterou no início desse milênio com o

isolamento desses conjuntos das áreas públicas adjacentes (SIQUEIRA, 2010; GURGEL, 2010).

Esse processo de urbanização foi também influenciado pelas tipologias das edificações multifamiliares produzidas pelo mercado imobiliário. Essa expansão imobiliária, impulsionada principalmente após a conclusão da terceira ponte que ligou a capital ao município de Vila Velha, proporcionou um grande crescimento econômico, mas também graves problemas sociais. Isso, segundo Siqueira, se deu na Região da Grande Vitória pois

(...) o desenvolvimento e a urbanização foram excludentes, na medida em que uma grande parcela da população não teve acesso a serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, transporte, segurança, bem como não foi atendido em necessidades de infra-estrutura social (moradia, trabalho, escola, atendimento hospitalar e lazer), promovendo novas configurações sociais e de pobreza no meio urbano." (SIQUEIRA, 2010. p.32).

Para Mattos (2013), sobre a expansão imobiliária da região metropolitana da Grande Vitória, entende-se que a valorização de algumas partes da cidade e a desvalorização de outras está ligada à lógica do mercado e às mudanças sociais e econômicas que ocorreram mundialmente.

Alguns pontos podem ser destacados como impulsionadores da organização urbana de Vila Velha, sendo eles: a criação de rodovias na década de 50, possibilitando a expansão de Vila Velha para além do Centro (SANTOS, 2011); o crescimento da circulação intermunicipal pelo Projeto Transcol e implantação de um terminal rodoviário no bairro de estudo, durante os anos 1980 e; a construção da Terceira Ponte, que incentivou o crescimento populacional e a verticalização da orla de Vila Velha por facilitar a ligação com a ilha de Vitória (GURGEL, 2010). Destaca-se, também, a enchente de 1960, que gera a necessidade da mudança no curso do Rio da Costa (hoje chamado de canal) cujo curso atual delimita o perímetro do Bairro Divino Espírito Santo (SANTOS, 2011).

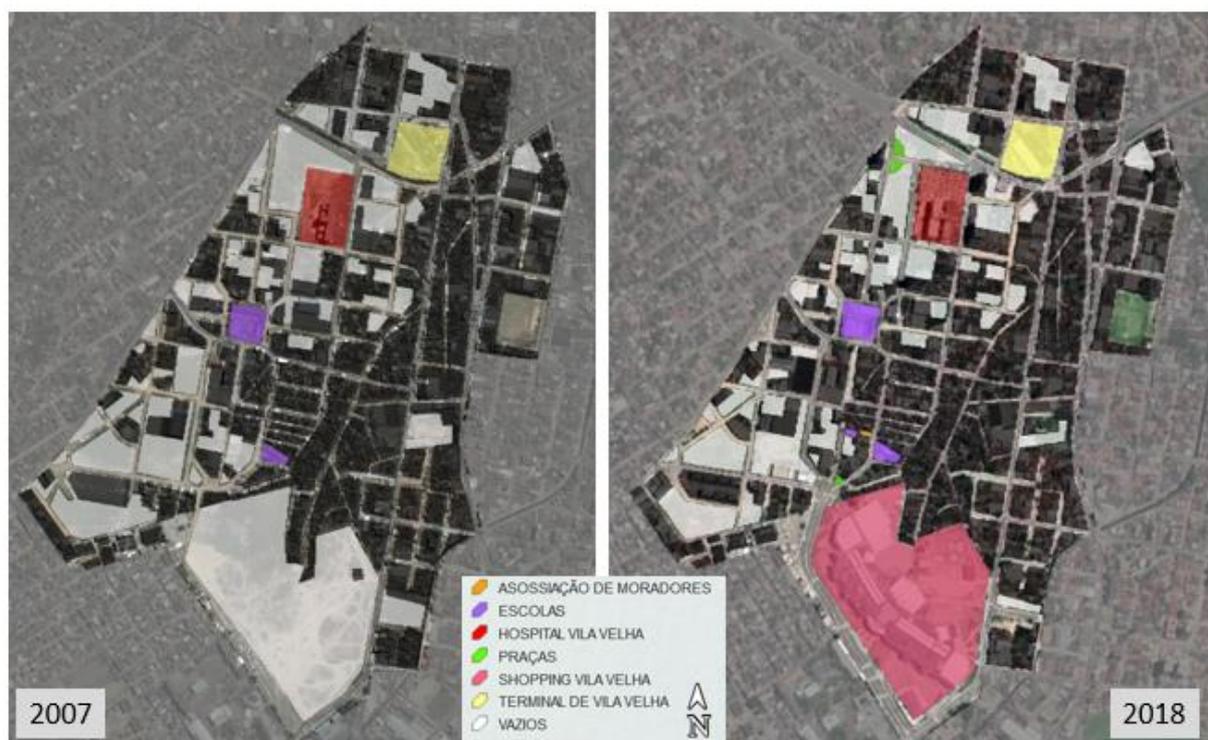
Destaca-se ainda que a ocupação da área do Divino Espírito Santo, assim como nos bairros periféricos do entorno, consolidou-se desde então por construções informais, permeadas por alguns conjuntos residenciais, mesmo após a implantação no bairro, na década de 80, da Universidade Vila Velha. Essa realidade só foi transformada a partir da última década quando o bairro adquire características propícias à expansão da área adensada, concentrada ao longo da orla adjacente ao

bairro.

A referida expansão teve como foco a concentração de usos comerciais e institucionais impulsionados pela mudança da sede da Prefeitura do centro da cidade para o bairro vizinho do objeto desse estudo. Desde então, Divino Espírito Santo passou a atrair outros usos de interesses institucionais e de serviços, como o Fórum e o Ministério Público de Vila Velha; e empresariais com a inserção de torres comerciais e do Shopping Vila Velha (2014).

Nesse processo de expansão e ocupação do solo, observou-se que os lotes foram ocupados por edifícios e que a medida em que cresciam essas ocupações, o bairro permanecia carente de áreas livres públicas. Verificou-se ainda um eminente desequilíbrio na distribuição dos espaços edificados em relação aos vazios destinados ao uso público, de uma parcela urbana que já apresentava sinais de um princípio de adensamento embora apresentasse diversos lotes vazios (Figura 2).

Essa situação, presente no ano de 2007, data em que o penúltimo plano diretor foi aprovado, se mantém atualmente. Porém, nesse período, as novas ocupações ocorreram por edifícios verticais e o shopping, que trouxe modificações intensas no desenho do bairro.



**Figura 2 - Evolução do bairro Divino Espírito Santo (Elaborado pelos autores, 2018)**

No que diz respeito à destinação do uso do solo para áreas livres de uso público quando comparados os dois últimos planos diretores aprovados para o Município. No plano de 2007, o bairro do Divino Espírito Santo conta com a presença da Zona de Interesse Ambiental (ZEIA), que no novo plano, aprovado em 2018, transforma-se em uma Zona Especial de Interesse Público. Porém, nesta área, que deveria ser destinada a áreas de uso público e preservação ambiental, atualmente encontra-se a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Agenor de Souza Lé, cujo início do funcionamento deu-se em 1964. Com a escola ocupando toda a quadra destinada à ZEIA, sobram poucas áreas no local e nenhuma área livre previamente destinada ao uso público.

A ausência de áreas livres tem como consequência a ausência de áreas verdes. A vegetação existente do bairro está limitada a poucas árvores situadas no passeio público, raros gramados de futebol e algumas áreas não construídas em lotes particulares. Se comparados aos indicadores de 15m<sup>2</sup>/habitante da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana de proporcionalidade de áreas verdes públicas destinadas à recreação (SBAU, 1996), percebe-se uma contradição entre a legislação e as recomendações para a saúde e qualidade de vida da população. Não é possível verificar a presença de espaços públicos relevantes de forma que possam atender de forma significativa às necessidades dos moradores locais.

Há, atualmente, apenas três pequenas praças que totalizam menos do que 0,15% da área do bairro e que, pela má localização e falta de equipamentos atrativos, não atendem à população local. As referidas praças foram parte da contrapartida da implantação do Shopping Vila Velha, que ocupa cerca de 8,8% da área do bairro. As ruas compõem cerca de 28% da área do bairro, sendo o tipo de espaço público mais frequente. Como áreas públicas construídas, o bairro possui três escolas (duas de ensino fundamental e uma creche) além de um centro comunitário, que totalizam apenas 0,7% da área do bairro.

A presença de grandes lotes vazios ocupando cerca de 13% da área do bairro, sugere que ainda existe a possibilidade de reversão do cenário atual. Da mesma forma, verifica-se que os reflexos dos índices urbanísticos propostos pelo plano em debate nesses espaços potenciais podem alterar completamente a configuração e a dinâmica do bairro, possibilitando seu crescimento ou atraindo tipologias construtivas de impacto negativo, quando não atreladas a uma

infraestrutura pública adequada.

Portanto, pensar o futuro da região, em suas mudanças e na evolução das novas necessidades dos indivíduos que a habitam, exige uma visão contextual e sistêmica. Esse estudo questiona em que medida as legislações e demandas da população estão alinhadas e compatíveis com a qualidade de vida da população na garantia das áreas de equilíbrio ambiental e de práticas sociais do município.

## **2. OS ESPAÇOS PÚBLICOS NO PLANO DIRETOR DE 2007 E DE 2017**

Para Marcelo Souza (2011), das formas de se planejar o espaço urbano, os instrumentos mais recorrentes são o zoneamento de uso do solo e os índices que regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço. O autor ainda destaca que estes, junto com os demais instrumentos, por si só não são vantajosos ou prejudiciais, mas, dependendo da forma que forem utilizados e combinados podem trazer consequências positivas ou negativas para a cidade. Para ele, por exemplo, o resultado da aplicação dos parâmetros urbanísticos que condicionam ocupação do solo pode.

(...) se mostrar benéfico - caso permita a manutenção de densidades e tipologias compatíveis com uma boa qualidade de vida - ou maléfico - o que ocorrerá se servir como respaldo para uma ocupação que conduza a saturação dos equipamentos urbanos, ao comprometimento da beleza cênica e a problemas ambientais (SOUZA, 2011. p.221)

O planejamento de uma cidade não se resume aos índices propostos pelo PDM, porém ao longo desta pesquisa é importante destacá-los para melhor entender a conexão existente entre o planejamento e a existência e criação dos espaços públicos.

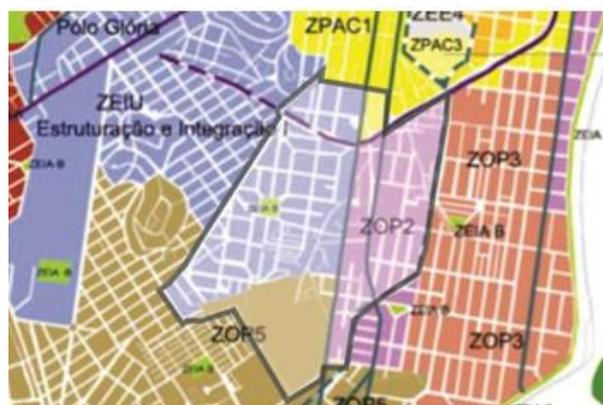
No plano diretor municipal de 2007 os espaços livres de uso público aparecem pela primeira vez inclusos no Art. 6º do capítulo I, onde define-se como direito do cidadão o acesso à "II (...) espaços coletivos de suporte à vida na cidade, (...)" (VILA VELHA, 2007 p.8). Os espaços livres, na lei 4575/2007, estão ligados à da proteção e conservação do patrimônio ambiental e cultural (Art. 17º e Art. 19º) e à mobilidade no que tange o acesso às áreas comuns, o transporte cicloviário (art.39 e art.41) e o deslocamento a pé (Art.42) remetendo à qualidade das calçadas.

Ainda sobre deslocamento no espaço público, também há quadros, mapas e esquemas gráficos que hierarquizam as vias e regulam a separação da circulação não motorizada e o automóvel. Porém, essas diretrizes são mais voltadas ao transporte individual e não se aplicam às áreas consolidadas, pois as vias existentes se distanciam do desenho proposto.

A seção IV do primeiro capítulo (art.24) discorre sobre a importância de áreas verdes e sobre o uso de parques e praças como incentivo à preservação ambiental. Na descrição de estratégias de planejamento para tais áreas, ressalta-se, a ideia de ser avançar nas discussões para além do próprio PDM.

No capítulo destinado à qualificação e saneamento ambiental, aparece como diretriz "(...) promover a humanização dos espaços públicos coletivos por meio da manutenção de áreas verdes e arborização urbana" (VILA VELHA, 2007 p.30). Também, a preservação dos canais é citada como parte importante do planejamento. Percebe-se, porém, que o PDM, apesar de reforçar a importância dos espaços públicos em diversos assuntos, pouco se fala de instrumentos efetivos para a garantia desses.

De acordo com o PDM de 2007, o bairro está localizado na Macrozona Urbana Consolidada 2 e seu perímetro faz divisa com outras 5 zonas urbanas do município. As referências aos espaços públicos estão ausentes nas diretrizes desta zona, apesar de ter como objetivo a ocupação de seus vazios com infraestrutura urbana. (Figura 3).



**Figura 3 - Zoneamento PDM 2007. (VILA VELHA, 2007, editado pelos autores)**

A Zona de Ocupação Prioritária (ZOP) "corresponde à parcela do território municipal melhor infraestrutura, onde deve ocorrer o incentivo ao adensamento e

à renovação urbana, com predominância do uso residencial" (VILA VELHA, 2007 p.40). Já que seus objetivos estão ligados a receber o crescimento populacional, é previsto na mesma lei a instalação de equipamentos urbanos e infraestrutura que permitam tal ocupação (Art. 73). Percebe-se, então, que segundo a própria legislação, os espaços públicos deveriam ter sido implantados na área para atender a população prevista, o que não ocorre na realidade atual dessas zonas.

Vale ressaltar que a legislação prevê cinco divisões para as ZOPs, sendo que duas delas estão presentes na área de estudos: a ZOP2 destinada à expansão da orla verticalizada e a ZOP5 voltada à implantação de parcelamentos para integração da malha viária. Na ZOP5 encontra-se uma contradição, já que ela prevê integração com o restante do município e ali foi implantado um shopping de grande porte que modificou a dinâmica viária, atraiu fluxo e não, necessariamente, integrou o bairro com a cidade.

As ZEIUs, ou Zonas de Especial Interesse Urbanístico, são áreas "(...) de domínio público ou privado, prioritárias para a implantação de intervenções dirigidas para a ocupação urbanística ordenada e melhoria dos espaços públicos." (VILA VELHA, 2007 p.53). Nesse caso, os espaços públicos aparecem na própria descrição da zona e a ideia de desenvolvimento sustentável e requalificação urbanística estão presentes em seus objetivos. A ZEIU presente no bairro Divino Espírito Santo é a de "Estruturação e Integração I" que corresponde às imediações do Canal Bigossi, que, por ser um curso d'água, é potencial para processos de despoluição que gere ganhos ambientais e aumente a oferta de espaços de uso público. Entretanto, atualmente, não há projetos para a área citada.

Tem-se uma pequena área da ZPAC (Zona de Proteção do Ambiente Cultural) e a ZEIA (Zona de Especial Interesse Ambiental) do tipo B, destinada à proteção dos recursos naturais onde hoje está a escola. No bairro não há nenhum outro espaço previamente destinado a parques ou praças, nem à preservação ambiental.

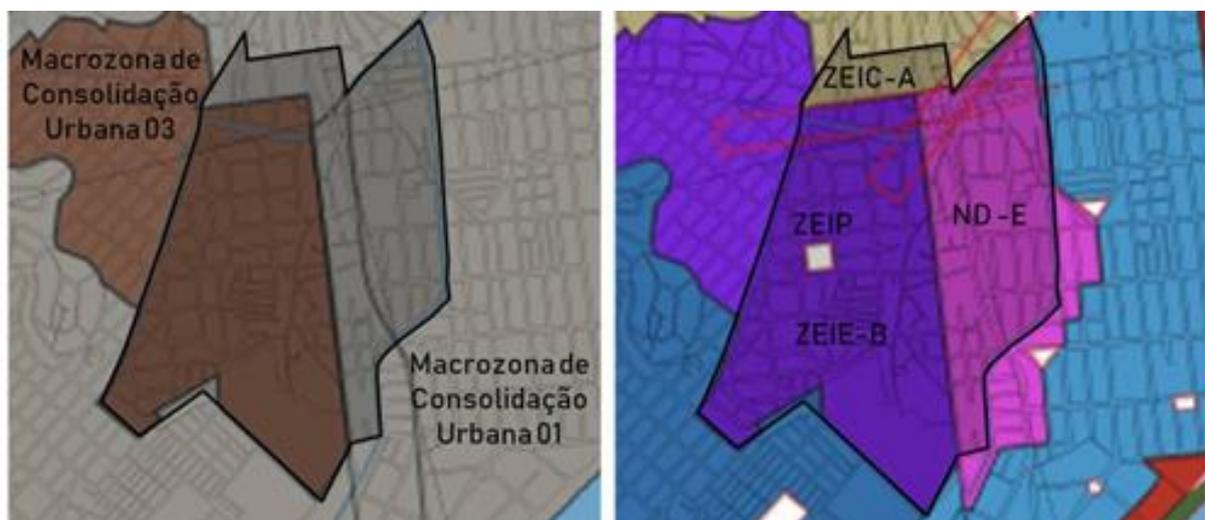
Por fim, o capítulo II do Título V discorre sobre o parcelamento do solo urbano e aponta alguns requisitos para novos loteamentos, indicando as parcelas de sua área (35%) que deverão ser destinadas ao estado para criação de espaços livres de uso público, equipamentos urbanos e vias. Comparativamente, o bairro não

atenderia nem a obrigação de 5% da área total destinada para espaços livres de uso público nem os 5% para equipamentos comunitários.

Já os instrumentos de política urbana são citados no Título VII e servem para permitir a aplicação das diretrizes e objetivos do PDM. Desses instrumentos, destaca-se o recurso de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que incide preferencialmente sobre a ZOP2 e ZEIUs presentes no bairro. Esse, apesar de benéfico, apenas incentiva o uso desses lotes para fins privados, e demonstra a prioridade dos espaços edificados em detrimento dos espaços livres.

Já na análise do novo PDM (PL 040/2017), encontra-se no Artigo 04 a primeira menção aos espaços livres de uso público, considerando função do município e da Administração Pública a oferta e a manutenção desses espaços. Como no anterior, os espaços públicos aparecem ligados à preservação das áreas verdes (Seção II) e o texto dessa lei se assemelha bastante com o anterior, exceto nos objetivos (Art.15) onde alguns aspectos ligados à arborização foram suprimidos. Também, como em 2007, os espaços de uso públicos estão atrelados ao saneamento ambiental (capítulo I seção III) e à mobilidade e acessibilidade (capítulo V).

Quanto ao zoneamento (Figura 4), a área de estudo passa a pertencer a duas macrozonas (Macrozonas de Consolidação Urbana 01 e 03). Em ambas as macrozonas aparecem a ideia de ocupar os vazios urbanos e interliga-las ao restante do território, porém apenas na Macrozona de Consolidação Urbana 01 a preservação dos espaços públicos aparece como objetivo.



**Figura 4 - Macrozoneamento e zoneamento. (VILA VELHA, 2017, editado pelos autores)**

No zoneamento, a área contém um Núcleo de Desenvolvimento (ND-E) e três tipos de ZEI (Zona Especial de Interesse) que segundo a lei necessitam de "(...) tratamento diferenciado para efeito da aplicação dos parâmetros e dos instrumentos da política urbana e para indução do desenvolvimento urbano" (VILA VELHA, 2017 p.53).

A ZEIE-E, segundo o artigo 96, é "(...) destinadas à implantação de atividades econômicas, funcionais ou industriais de grande e médio porte, visando o fortalecimento econômico do Município" (VILA VELHA, 2017. p.57). Com graus de impactos altos e grandes áreas vazias, fica clara a vocação dessa parte do bairro em receber empresas e indústrias. Esse fato, porém, contrasta com o entorno residencial e com a preservação dos córregos adjacentes, além de reforçar ainda mais a perda de qualidade dos espaços públicos.

Novamente, classifica-se a área da escola Agenor de Souza Lé como ZEIP, ou seja, como a área destinada a usos públicos. Porém, nessa versão da legislação, essas áreas também são destinadas a equipamentos públicos (Art.100) o que se aproxima mais da realidade, mas abre margem a possibilidade de se usar espaços livres para alocar elementos construídos.

A ZEIC substitui a ZPAC e continua a se relacionar mais com o bairro Centro, porém, no novo PDM, destaca-se a preservação das visuais para os monumentos protegidos, o que afeta parte do bairro, limitando as alturas do Núcleo de Desenvolvimento.

Já os Núcleos de Desenvolvimento são áreas cujos parâmetros e instrumentos urbanísticos serão especificamente definidos por se tratar de áreas norteadoras do crescimento equilibrado do município. Isso é vantajoso na medida em que não se trata o território de forma única, porém cabe verificar se os índices realmente trarão benefícios para a cidade.

Na área estudada, tem-se o ND-E, que segundo o Artigo 120, "(...) compreende trecho do Canal da Costa com potencial de qualificação através da verticalização, de forma a garantir a ampliação de eixos de mobilidade importantes para região, viabilizar a qualificação do canal e criação de grandes áreas livres de uso público" (VILA VELHA, 2017 p.65). Pelo texto, percebe-se uma incongruência à medida que

se propõe verticalização no entorno do canal e a sua preservação. Da mesma forma, se diz prioritária a criação de áreas públicas, mas não se destina, por meio de mapas ou planos de desenho urbano, nenhuma área a esse fim, nem mesmo próxima ao canal.

Destacando as perdas e ganhos, percebe-se pelo Quadro 1, que os índices urbanísticos do novo PDM dão margem a construções maiores e verticalizadas, e ao mesmo tempo, propõem usos de maior impacto. Sobre o futuro do bairro, pressupõe-se que parte dele sofrerá adensamento levando a uma maior demanda de espaços públicos e que em outra, permitindo-se usos industriais aliados a grandes lotes vazios, serão instalados projetos industriais e comerciais que podem impactar na vivência da parte residencial do bairro.

The citations of other authors should be formatted in Arial 10pt, single space, justified alignment, with a large indentation of 4cm to the left and a spacing of 0.21cm at the end of the text. (INTERSCIENCEPLACE, 2011):

Zonas	Gabarito /altura máxima	CA mínimo	CA básico	CA máximo	T. de ocupação máxima	Taxa de permeabilidade	Grau de impacto	Zonas	Gabarito/ altura máxima	CA mínimo	CA básico	CA máximo	T. de ocupação máxima	Taxa de permeabilidade	Grau de impacto
<b>PDM 2007</b>							<b>PDM 2017/18</b>								
<b>ZEIU</b>	X	0,2	2,5	4	60	10	I, II e III	<b>ZEIE</b>	24*	0,2	1,5	2,50	70	10	3,4,5
<b>ZOP2</b>	10 pav/ 37,40m	0,2	2,92	3,5	60	10	I e II	<b>ND<sup>2</sup></b>	* <sup>3</sup>	0,2	3	5	50	20	1,2,3,4
<b>ZOP5</b>	15 pav/ 52,60m	0,2	3	4	60	10	I, II e III	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>ZPAC1</b>	2 pav/ 9,00m	X	1,5	X	60	10	I e II	<b>ZEIC A</b>	2 pav/ 8,00m	0,2	1,5	x	70	10	1,2,3
<b>ZEIA B<sup>1</sup></b>	Lei municipal específica estabelecerá as diretrizes e parâmetros urbanísticos.						<b>ZEIP</b>	Lei municipal específica estabelecerá as diretrizes e parâmetros urbanísticos.							
<sup>1</sup> ZEIA Classe B - Parques, praças e demais áreas verdes de uso público <sup>2</sup> O Núcleo de Desenvolvimento E - ND-E compreende trecho do Canal da Costa com potencial de qualificação através da verticalização, de forma a garantir a ampliação de eixos de mobilidade importantes para região, viabilizar a qualificação do canal e criação de grandes áreas livres de uso público. <sup>3</sup> Condicionado ao C.A. e a restrições especificadas na minuta de projeto de lei *Com restrições de cone aeroviário															

**Quadro 1 - Índices urbanísticos (PDM de Vila Velha editado pelos autores).**

A taxa de ocupação aumenta nas ZEIE e na ZEIC, permitindo que os edifícios ocupem maiores projeções e diminuindo a área livre intralote, por outro lado, no

Núcleo de Desenvolvimento há maior taxa de permeabilidade, podendo ser um ganho para o aumento de área verde ao mesmo tempo em que colabora com questões de drenagem, já que o bairro sofre com alagamentos.

O PDM proposto para Vila Velha traz projeções para o bairro que envolve a implantação de grandes empresas, a verticalização e o adensamento. Estes podem ser benéficos por compactar e variar os usos do território, mas podem intensificar os problemas existentes se não atrelados à infraestrutura necessária e de qualidade.

Os instrumentos de políticas urbanas aparecem no novo PDU separados por temática e alguns são adicionados, porém pouco se avança na questão da preservação dos espaços livres públicos. Deve-se ressaltar que o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsória dos terrenos, que antes se aplicava a zonas específicas, passa a valer para todo o território urbano e perdem-se restrições de área mínima para parcelamento obrigatório. Porém, esta mudança apesar de ser algo positivo, pouco afetará o bairro estudado, já que ele se encontra, no PDM vigente, em duas zonas abrangidas por tal instrumento, mesmo que a quantidade de lotes vazios indique que este não pode ser utilizado.

Sobre a outorga onerosa do direito de construir, ela passa a ter regras mais específicas e incide, devido ao zoneamento, em todo bairro Divino Espírito Santo (ZEIE e ND). Já quanto às operações urbanas consorciadas, que são um instrumento muito utilizado como forma de aumentar os espaços públicos, o texto permanece quase inalterado.

Com a possibilidade de maior adensamento e verticalização dada pelos novos índices e a carência de instrumentos que promovam a qualidade dos espaços públicos, se faz indispensável realizar uma análise ponderada, a respeito das novas necessidades e os aparatos disponíveis, a fim da cidade proporcionar uma boa qualidade de vida aos moradores, já que os espaços públicos se fazem essenciais na composição e na vitalidade de uma cidade.

### **3. Apontamentos para o planejamento dos espaços públicos.**

Pode-se verificar que o processo que proporcionou elaboração das cidades desconsiderou a dimensão humana e o grande adensamento acarretou problemas

de ordem social, econômica e ambiental. Segundo Gehl (2015), o foco em construções isoladas, sem estudar as reais necessidades das pessoas que os utilizam, leva cada vez mais as cidades a se tornarem autossuficientes, indiferentes e individualistas.

A fim de promover uma política urbana integrada, Gehl (2015) propõe a difusão dos conceitos de cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Essa forma de pensar cidade é urgente nos dias atuais e reforça a importância de medidas que propiciem ao usuário a inserção de forma convidativa nas cidades, retomando a função social do espaço público como local de encontro e permanência. Isso ocorre pois, na realidade atual, a priorização dos elementos privados acaba proporcionando uma carência de espaços públicos de boa qualidade e que promovam o bem-estar e a sustentabilidade.

A cidade viva, além de objetiva em si mesmo, é o ponto de partida para cidades seguras, sustentáveis e saudáveis e pode ser entendida como a cidade onde o seu espaço público é utilizado por uma variedade de pessoas. Boas estratégias de desenho urbano criam cidades mais democráticas, que passam sensação de segurança e dão oportunidade para o caminhar, para o exercício e o para lazer, contribuindo para a saúde e reduzindo a poluição e geração de resíduos (GEHL, 2015).

Por outro lado, um plano diretor que se vale apenas dos instrumentos urbanísticos e pouco se preocupa com o desenho urbano ou com a qualidade de seus espaços de uso comum, como é o caso de Vila Velha, não abre oportunidades para o surgimento de uma cidade viva. Como contraponto, podemos citar o plano para cidade de São Paulo, que inspirado na estratégia dos DOTS (Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável), incentiva a vitalidade e a retomada dos espaços coletivos.

Dentro desse pensamento, percebe-se a existência de fragilidades quanto à abordagem dos espaços públicos nas legislações estudadas, sendo possível destacar três principais situações: o planejamento viário muito focado no automóvel; a desconsideração dos recursos hídricos como potenciais áreas de convívio e proteção ambiental e a inexistência de áreas previamente separadas por lei para implantação de áreas públicas.

Gehl (2015) cita a mobilidade ativa como uma forma de se atingir uma cidade mais sustentável e inclusiva que possibilite a interação de diferentes modais e priorize os meios de transporte não motorizado. Assim, é possível desenvolver uma política sustentável, reduzindo em grande parte a área de ocupação impermeável e contribuindo, então, positivamente para a contabilidade verde. O mesmo autor, defendendo o planejamento pautado na ordem vida-espaco-edifício, ressalta a importância de se aproveitar áreas potenciais e recursos naturais e valorizá-las dentro do planejamento da cidade.

Nesse contexto, a metodologia do DOTS pode auxiliar no planejamento dos espaços públicos, já que sugere ligação com o plano diretor principalmente no que toca quatro pontos: função social da propriedade urbana; regulação do estacionamento; política cicloinclusiva; morfologia arquitetônica e vitalidade urbana (IDTP Brasil, 2017). Sendo o primeiro e o último de maior interesse para esta pesquisa por tratarem do aproveitamento de áreas vazias e das tipologias construtivas geradas pelos parâmetros urbanísticos.

A atenção a esses dois pontos permite que se criem espaços mais democráticos, permeáveis e com boa interação ente público e privado permitindo o encontro. Opções para o atendimento desses objetivos incluem estabelecimento de parâmetro de tamanho e formato de lotes bem como sua ocupação, com auxílio de desenhos e simulações que podem melhor nortear a elaboração de leis, com boas consequências para o desenho urbano. O DOTS traz, também, algumas situações problemáticas (de interesse para o planejamento do bairro de estudo) com as estratégias e os instrumentos para resolvê-las, um exemplo, seria usar o zoneamento que estimule o uso misto para ocupar áreas vazias, ou estabelecer zonas especiais de interesse social em assentamentos informais.

Os espaços públicos são tomados, dentro da visão do DOTS, como formas de se obter ganhos ambientais e sociais já que "(...) enriquecem as experiências comunitárias dos habitantes e, portanto, têm potencial para ser uma das maiores expressões de cidadania quando atrativos, acessíveis e saudáveis." (EMBARQ Brasil, 2015 p.83). Assim, se bem planejados, podem ajudar na preservação dos recursos naturais, como deveria acontecer na área de estudo. Além disso, reforça-se que não basta por si só a existência desses espaços, mas o planejamento e o estudo da inserção devem garantir uso e benefícios para a cidade, bem como evitar

custos desnecessários de manutenção e o conseqüente abandono do espaço. (EMBARQ Brasil, 2015).

O DOTS (2015) também lembra que é necessário garantir o "(...) acesso a uma variedade de tipos e tamanhos de espaços abertos e consolidados" (EMBARQ Brasil, 2015 p.90) e sugere a inserção de um jardim local, uma praça e uma quadra de esportes. Localizando-os a distâncias que possam ser percorridas a pé ou de bicicleta, com conexões atrativas entre eles. Esses espaços devem ter caráter comunitário e serem integrados ao entorno, principalmente se for comercial. Também devem possuir diversidade de atividade, boa iluminação e equilíbrio com o tráfego motorizado, a fim de garantir seu uso.

No bairro de estudo, em contraposição às diretrizes citadas, só existem as três praças, sem nenhuma conexão, que são acessíveis a pé, mas não atendem a todos os aspectos tidos como qualificadores, não garantindo seu pleno uso. Faz-se assim necessário atenção a esse aspecto pela legislação e aponta-se premissa para suprir as fragilidades apontadas por este estudo (Quadro 2).

	Assunto	PDM 2007	PDM 2017	Realidade local	Recomendações
Falta de planejamento e previsão de áreas livres	<b>Funções sociais do Município</b>	–	É reponsabilidade do município a "Art. 4. (...) V - oferta e manutenção de espaços públicos (...)"	As praças e demais espaços públicos estão aos cuidados do município, porém não apresentam a variedade e atividade.	Quando se planeja espaços de lazer deve-se pensar nos seus usuários e estar atento à atributos como o tamanho do espaço e sua visibilidade para garantir o uso (MARCUS e FRANCIS, 1998)
	<b>Proteção e conservação dos bens culturais (diretrizes)</b>	"Art. 19. (...) II- promover a requalificação dos espaços públicos urbanos para sua adequação à proteção do patrimônio construído;"	"Art. 26. (...) II - incentivar o desenvolvimento socioeconômico, requalificando espaços públicos, (...) de maneira a não destruir o patrimônio cultural e natural; (...)" e "Art. 26. (...) IV - garantir a preservação de visuais de bens culturais e naturais identificados principalmente a partir de espaços públicos (...)"	Os espaços públicos do bairro têm pouca ligação (visual ou física) com os elementos patrimoniais e nada no bairro faz menção a questões históricas.	Um exemplo de contato com o patrimônio histórico citado por Marcus e Francis (1998) seria o uso de monumentos ou obras de arte que estimulassem a interação ao mesmo tempo que evocasse o passado do lugar.
<b>Falta de ligação dos espaços livres com os recursos</b>	<b>Áreas verdes, praças e parques urbanos (diretrizes)</b>	"Art. 25. (...)IV - a manutenção e ampliação da arborização de ruas, criando faixas verdes que conectem praças, parques ou áreas	Artigo 14, IV – texto idêntico ao do artigo 25 do PDM anterior	Há poucas árvores no passeio público e não há grande variedade de atividade e tipos de áreas de usos comum. Nem há	Marcus e Francis (1998) defendem que é necessária uma variedade de formas de arborização e cada espécie deve cumprir um papel específico na paisagem urbana.

		verdes (...)"		perspectiva de ampliação de áreas verdes e conexão dos espaços públicos existentes.	
		"Art. 25. (...) VII - o ordenamento do uso, nas praças e nos parques municipais, (...) compatibilizando-os ao caráter essencial desses espaços; (...)"	Artigo 14 - VII – texto idêntico ao do artigo 25 do PDM anterior		
	<b>Áreas verdes, praças e parques urbanos (ações estratégicas)</b>	"Art. 26. (...) VII - utilizar áreas remanescentes de desapropriações para a implantação de parques e praças; (...)"	Artigo 15, VIII - texto idêntico ao do artigo 26 do PDM anterior	Há muitos vazios urbanos e nenhuma área destinada ao uso público.	Segundo o DOTS (2015), espaços Livres de uso público são propícios para ganhos sociais e ambientais, sendo vantajoso destinar áreas remanescentes para este fim.
	<b>Saneamento Ambiental (diretrizes)</b>	"Art. 46. (...) VIII - promover a humanização dos espaços públicos coletivos por meio da manutenção de áreas verdes e arborização urbana;(...)"	Artigo 18, VIII- texto idêntico ao do artigo 46 do PDM anterior "Art. 18. (...) XII - garantir através da gestão ambiental a preservação, proteção, conservação e recuperação: a) dos corpos d'água;	Não há planos propostos para os canais presentes no bairro, nem áreas verdes previamente demarcadas	Segundo Groski (2010), o pensamento sustentável deve ser inclusivo e valorizar o meio ambiente, garantindo o equilíbrio das futuras gerações.
<b>Mobilidade pensada para veículos privados</b>	<b>O Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade de deverá conter:</b>	"Art. 39. (...) VI. a implantação padronizada de passeios públicos, passarelas e calçadas executadas pelo Poder Público, de forma a garantir a acessibilidade e a melhoria para os deslocamentos a pé..." e Art. 38. (...) I. as diretrizes para o transporte são: (...) d) implantar sistema cicloviário.	Artigo 41, VI - texto idêntico ao do artigo 39 do PDM anterior e Art. 40. (...): I - As diretrizes para o transporte são: (...) d) implantar sistema cicloviário, compreendendo a implantação de ciclovias, ciclofaixas...."	A mobilidade ainda é vista como circulação de carros e no bairro não há nenhum tratamento especial dado à suas calçadas ou ciclovias (quando existentes).	Gehl (2015) entende a mobilidade como forma de alcançar cidades mais humanas. Já Marcus e Francis (1998) destacam o papel das calçadas como integradoras de espaços públicos de lazer e responsáveis pela atratividade a esses. Jacobs (2013) reforça a ideia de que as calçadas cumprem diversos papéis além de abrigar pedestres e vias não devem dar prioridade ao automóvel.

**Quadro 2 – Apontamentos sobre a análise do PDM (Elaborado pelos autores)**

O PDM de Vila Velha está de acordo com a premissa do DOTS de adensar a cidade e inclui em sua redação, a importância de garantir a infraestrutura necessária nas áreas destinadas a receber a população. Outro aspecto positivo, que corrobora com o DOTS, corresponde a redação mais clara referente aos tributos que permitem o controle da especulação imobiliária, nesta nova versão da lei. Atenta-se, no entanto, à necessidade de garantir que estes princípios sejam aplicados para o equilíbrio entre valorização do solo e distribuição dos benefícios urbanos de forma

igualitária.

### **Considerações Finais.**

Entende-se, mediante a esse trabalho, que o planejamento para o município de Vila Velha pouco se altera e a presença dos interesses privados continua a influenciar a lei, apesar dos esforços para a participação popular na organização da lei a ser aprovada. Por outro lado, com o surgimento de novas metodologias para regular o desenho urbano, nasce uma nova esperança de que futuras legislações se preocupem mais com os espaços de uso comum.

Verifica-se, portanto, que o PDM do município ainda se encontra, muitas vezes, desvinculado da realidade à medida que não toma partido de recursos naturais como forma de promover as diretrizes relativas à melhora da qualidade de vida, preservação e promoção de uma cidade mais saudável. Pode-se evidenciar também, que a cidade, e principalmente o bairro de estudo, contém muitos vazios urbanos, o que indica que os índices e zoneamentos propostos podem mudar até mesmo a realidade de bairros consolidados, fazendo urgente a atenção a estes.

Não há, em ambas as legislações, espaços previamente destinados a áreas públicas, sendo apenas demarcados como zonas de interesse público ou ambiental espaços públicos existentes. Mostrando claro desacordo da premissa de usá-los como articuladores da vida urbana, onde atualmente nos locais é possível verificar total descaso para com o local e com a população.

Também é importante lembrar que, para ter mudanças reais nas cidades, não basta que a promoção dos espaços públicos esteja apenas nos textos da lei, mas que sejam efetivadas e promovidas a cada revisão das legislações, buscando estudos atualizados e conectados com a realidade local.

Percebe-se, por fim, que muitas são as formas de se produzir cidades mais humanas, como por exemplo, a metodologia do DOTS, e que essas medidas cabem na realidade aos municípios como Vila Velha. Se implantadas de imediato, em áreas com potencial de crescimento como no recorte estudado, podem prevenir problemas gerados por um adensamento sem o devido planejamento.

## Referências

AGUIAR, Douglas et al. Urbanidades. Letra e Imagem Editora e Produções LTDA, 2012.

EMBARQ Brasil. DOTS Cidades - Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável. Creative Commons, 2015 Disponível em <<http://wricidades.org/research/publication/dots-cidades-manual-de-desenvolvimento-urbano-orientado-ao-transporte>> Acesso em: 10 jun 2018.

GEHL. JAN. Cidades para pessoas. São Paulo: Perspectiva, 2015, 262p.

GORSKI, M. C. Rios e cidades: ruptura e reconciliações. São Paulo: Senac, 2010.

GURGEL, Antonio de Pádua (Org.). História política e econômica de Vila Velha. Vitória: Pro Texto comunicação e cultura, 2010. 147p.

ITDP Brasil, Guia de políticas e projetos de DOTS. Creative Commons, 2017. Disponível em <<http://itdpbrasil.org.br/guia-dots/>> Acesso 10 jun 2018.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades.3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

MARCUS, Clare Cooper; FRANCIS, Carolyn (Ed.). People places: design guidelines for urban open space. 2nd ed. New York, NY: John Wiley & Sons, c1998. xiii, 367 p.

MATTOS, Rossana Ferreira da Silva. Expansão urbana, segregação e violência: um estudo sobre a região metropolitana da Grande Vitória. Vitória: EDUFES, 2011, 148p.

PIMENTAL, Viviane L. NOVO ARRABALDE : expansão urbana e mídia impressa. ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005. Disponível <[emhttps://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206572\\_21f88a089204a5b15085d4d76a49d737.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206572_21f88a089204a5b15085d4d76a49d737.pdf)> Acesso 20 mai 2018

SANTOS, Jair Malisek. Vila Velha: onde começou o Estado do Espírito Santo: fragmentos de uma história. Vila Velha: Ed. do Autor, 1999, 229p.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ARBORIZAÇÃO URBANA – SBAU. “Carta a Londrina e Ibiporã”. Boletim Informativo, v.3 , n.5, p.3, 1996

SIQUEIRA, Maria da Penha S. (Org.). Desenvolvimento brasileiro: alternativas e contradições. Vitória: Grafitusa, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VILA VELHA, Assembleia Legislativa. Lei Nº 4.575/2007, de 26 de novembro de 2007. Plano Diretor Municipal de Vila Velha. Vila Velha, 2007. Disponível em <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/L45752007.html>> Acesso em: 10 jun 2018

VILA VELHA, Assembleia Legislativa. Projeto de lei de 15 de dezembro de 2017. Altera Lei Nº 4.575/2007 que dispõe do Plano Diretor Municipal de Vila Velha. Vila Velha, 2017. Disponível em <<http://pdm.vilavelha.es.gov.br/diretrizes/>> Acesso em: 10 jun 2018. Texto original.