

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

EDSON ARANTES DE RAMOS

**DO MANGUE A CASA. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR NO
MUNICÍPIO DE VITÓRIA – ES
(1988 – 2004)**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2005

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Edson Arantes de Ramos

**DO MANGUE A CASA. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR EM
VITÓRIA – ES (1988 – 2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Júlio Cesar Cardoso Rodrigues, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2005

EDSON ARANTES DE RAMOS

**DO MANGUE A CASA. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR EM
VITÓRIA – ES (1988 – 2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 16 de dezembro de 2005.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Júlio Cesar Cardoso Rodrigues
Universidade Candido Mendes

Prof. Dra. Elzira Lúcia de Oliveira
Universidade Cândido Mendes

Prof. Dra. Maria Lais Pereira da Silva
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2005

A Joanito e Efigênia pelo amor incondicional.

A Vinícius, sentido de todo meu caminhar.

À Eliane, pela compreensão nos momentos de delírio.

AGRADECIMENTOS

A toda minha família pelo incentivo e solidariedade.

Ao meu orientador, Profº. Júlio Rodrigues, pela dedicação e compromisso com que me acompanhou nesse trabalho.

Aos professores da UCAM, Rosélia Piquet, Patrícia Farias, Rodrigo Serra.

Aos colegas de mestrado Márcio, Frederico, Zé Luiz, Viviane, Jefferson, Joilton, Miguel, Ana Estrada, Aduino, Geonani e Inimar.

À Faculdade Estácio de Sá de Vila Velha pelo apoio financeiro de parte do nosso trabalho.

A Eliezer, Ana Rita, Ana Emília, Valéria, Eleonora, André, Mariane, Elaine, Madalena pelo auxílio técnico.

Aos amigos Maria Goretti, João Carlos, Daniel, Eduardo pelo carinho e apoio.

A todos aqueles que com despojamento puderam contribuir com a conclusão deste trabalho.

“A verdade é que, depois de séculos de modernidade, o vazio do futuro não pode ser preenchido nem pelo passado nem pelo presente. O vazio do futuro é tão-só um futuro vazio. Penso, pois, que, perante isso, só há uma saída: reinventar o futuro, abrir um novo horizonte de possibilidades, cartografado por alternativas radicais às que deixaram de o ser”.

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

DO MANGUE A CASA. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA – ES (1988 – 2004)

A partir da Constituição Federal de 1988 temos um novo (re)desenho político-institucional do sistema de proteção social no Brasil, com a passagem da tarefa de se implementar as políticas públicas para as esferas subnacionais (estados e municípios). A reforma do Estado, acompanhada pelos processos de descentralização, traz como elemento significativo nesse quadro de mudanças, a necessidade de se aumentar a participação da sociedade nos processos decisórios. No universo das políticas sociais, a questão habitacional constitui-se em um dos desafios a serem enfrentados no contexto urbano brasileiro. O presente trabalho visa analisar as estratégias adotadas pelo município de Vitória – ES na área da habitação popular, como resposta às demandas impostas pelo processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Para tal, é feita primeiramente uma abordagem do papel dos agentes promotores da habitação popular (COHAB – ES e INOCOOP – ES) na conformação do espaço urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória. Segue-se uma análise de uma das primeiras iniciativas do município na tentativa de se equacionar as questões ligadas à habitabilidade das populações de baixa renda que foi o Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, iniciado no final da década de 80. O foco particular do trabalho constitui uma reflexão sobre as ações da principal iniciativa do município no setor: Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental, implementado desde 1998. O estudo contém a seguir um levantamento sobre o estágio atual das principais ações e programas estabelecidos na Lei Municipal nº 5.823/2002, tais como: Morar no Centro, Regularização Fundiária, Bolsa Moradia, Minha Casa. Finalizando, o Estatuto da Cidade será apontado em nosso trabalho como importante ferramenta para as esferas locais, no que tange à resolução dos problemas urbanos e à gestão democrática da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação Popular, Descentralização, Políticas Públicas, Espaço Urbano, Projeto Terra.

ABSTRACT

FROM MANGAL GROUND. TO POPULAR HOUSING POLITICS IN VITORIA MUNICIPALITY - ES (1988 – 2004)

From the federal constitution of 1988 we have a new institutional political design of the system of social protection in Brazil passing by the stages (states and municipalities) the task to implement the public policies. The changing in the states followed by the processes of decentralization brings as major element into this changing chart, the necessity of increasing the participation of society on the decisive processes. In the universe of social policies, the housing question became into one of its major threatening to be faced in the Brazilian urban context. In this context the proposal of this work appears, having as goal to analyze the adopted strategies by the city of Vitória – ES in the area of popular housing, as an answer to the demands imposed by the process of decentralization of public policies in Brazil. Primarily its cone an approach on the role of the popular housing promoters agents (COHAB – ES and INOCOOP – ES), attending the urban space of the Metropolitan Region of Vitória. Next, we fallow with an analysis from one of the first initiatives of the municipality in the truing of balancing the question linker to housing of low rentability population – “Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal”. It was at the end of 80’s decade. We are going to reflect the actions inserted by the project named “Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental” initiate in 1998. The following research contains the actual stage of the main actions and projects states on Municipal law nº 5.823/2002, such as: Morar no Centro, Regularização Fundiária, Bolsa Família, Minha Casa. In this direction, the Statute of the city will be indicated in our work as an important tool to the local stages, making reference to the solution of the urban problems and democratic city management

Keywords: Popular Housing, Decentralization, Public Policies, Urban Space, Projeto Terra.

Lista de Figuras

FIGURA 1	Brasil - Crescimento populacional – 1980 a 2000	33
FIGURA 2	Área do Campinho após aterro	61
FIGURA 3	Novo Arrabalde – Projeto de 1896	65
FIGURA 4	Vista parcial do Morro do Jaburu	67
FIGURA 5	Vitória: ocupações irregulares – Bairro Jesus de Nazareth – Década de 60	85
FIGURA 6	Evolução da população da Região Metropolitana da Grande Vitória, por Municípios – 1940 – 2000.	88
FIGURA 7	Construção de palafitas na Baía Noroeste – Décadas de 80.	91
FIGURA 8	Vista Parcial da Grande São Pedro – Ocupação e avanço sobre o ecossistema de manguezal.	93
FIGURA 9	Bairro Joana D’Árc – Região do “Mangue Seco” – Década de 80	106
FIGURA 10	Poligonais do Projeto Terra - Localização	108
FIGURA 11	Bairro da Penha – Poligonal 1 (Década de 90)	111
FIGURA 12	Bairro da Piedade – Poligonal 3 (Década de 90)	111
FIGURA 13	Grande Santo Antônio – Ocupação porção baixa, encostas dos morros e áreas e de manguezal - 1996	113
FIGURA 14	Projeto Terra – Bairro Jaburu – 2000	117
FIGURA 15	Intervenções – Unidades habitacionais do Projeto Terra (Poligonal 8) – Bairro Santo Antônio.	120
FIGURA 16	Organograma da Secretaria Municipal de Habitação – Lei 5.823	124
FIGURA 17	Edifício do INSS	128
FIGURA 18	Edifício Santa Cecília	128
FIGURA 19	Programa Minha Casa – Bairro Santa Martha	131

Lista de Quadros

QUADRO 1	Modalidades de moradia no Brasil	22
QUADRO 2	As formas de ilegalidades no Brasil	23
QUADRO 3	Instrumentos do Estatuto da Cidade – Grupos	48
QUADRO 4	Fases da Política Habitacional no Brasil	49
QUADRO 5	Reordenamento no desenho dos projetos de intervenção na área de São Pedro – Incorporação de novos pressupostos	94
QUADRO 6	Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal – Secretarias Responsáveis.	95
QUADRO 7	Organizações participantes do Projeto Terra	105
QUADRO 8	Agrupamento das poligonais do Projeto Terra de acordo com os seus respectivos bairros	108
QUADRO 9	Programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB	125

Lista de Mapas

MAPA 1	Evolução das Áreas de Aterro no município de Vitória – 1900 a 1996	63
MAPA 2	Regiões Administrativas do município de Vitória da Grande Vitória – 2003.	68
MAPA 3	Organização atual do espaço metropolitano	70
MAPA 4	Índice da Carência Habitacional, e Renda Média – Região Metropolitana de Vitória, 2000	78
MAPA 5	Esgotamento Sanitário no município de Vitória – 1991.	100
MAPA 6	Esgotamento Sanitário no município de Vitória - 2000	100
MAPA 7	Dimensão Ambiental - Coleta de Lixo no município de Vitória – 1991.	101
MAPA 8	Dimensão Ambiental - Coleta de Lixo no município de Vitória – 2000	101
MAPA 9	Índice de Qualidade Urbana no município de Vitória - 1991	103
MAPA 10	Índice de Qualidade Urbana no município de Vitória – IQU – 2000	103
MAPA 11	Estrutura Fundiária do Município de Vitória - 2005	115
MAPA 12	Projeto Terra - Delimitação da Poligonal 1 com os seus respectivos bairros	116
MAPA 13	Projeto Terra - Bairros abrangidos pela Poligonal 11	121

Lista de Tabelas

TABELA 1	Brasil: População total e população urbana de 1940 a 1980	32
TABELA 2	Financiamentos habitacionais concedidos através do SFH (1964 a 1980)	38
TABELA 3	Número de bairros e população por Região Administrativa – 2000	68
TABELA 4	Evolução da população da Grande Vitória, por Municípios – 1940–2000	71
TABELA 5	Bairros de casas oriundos do Programa de Cooperativas Habitacionais na Grande Vitória – Décadas de 70-80	75
TABELA 6	Unidades habitacionais do INOCOOP – ES entregues no município de Vitória com financiamento do SFH – 1970 a 1996	77
TABELA 7	Características sócio-demográficas e urbanas dos municípios da Região Metropolitana ¹ de Vitória – 2000	79
TABELA 8	Estimativa de desemprego de mão-de-obra ocasionada pelo programa de erradicação dos cafezais – ES – 1962/67	82
TABELA 9	Déficit total na Região Metropolitana da Grande Vitória – 2000	85
TABELA 10	Projeto São Pedro – Atividades desenvolvidas no período de 1987 – 1998 (Relatório Final)	94
TABELA 11	Recursos aplicados no Projeto São Pedro com os seus Respective Agentes Institucionais – (em R\$)	96
TABELA 12	Melhores e piores bairros segundo os resultados do IQU/Período 1991 e 2000	102
TABELA 13	Demanda habitacional para o município de Vitória - 2000	109
TABELA 14	Intervenções Habitacionais – SEHAB – Projeto Terra (até 2003)	119
TABELA 15	Valor do benefício do Bolsa Moradia	130

¹Foram considerados as Regiões Metropolitanas e os Núcleos Metropolitanos divulgados pelo Censo de 2000 do IBGE.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO E A REFORMA DO ESTADO	21
2.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	28
2.2 DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO AO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	50
3 A EVOLUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA E O PAPEL DA HABITAÇÃO POPULAR	58
3.1 A ORGANIZAÇÃO DA MANCHA URBANA DE VITÓRIA E O SEU PROCESSO DE EXPANSÃO	58
3.2 A HABITAÇÃO POPULAR E A CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA	73
4 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA	87
4.1 DO PROJETO SÃO PEDRO AO PLANO ESTRATÉGICO – <i>VITÓRIA DO FUTURO</i>	89
4.2 O PROJETO TERRA – POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES	105
4.2.1 Projeto Terra – Uma caracterização Geral	107
4.2.2 O Projeto Terra e suas Intervenções	112
4.3 A POLÍTICA HABITACIONAL E O SEU CONTORNO ATUAL	122

4.3.1 Os Programas de Habitação Popular em Vitória	124
4.3.2 As Políticas de Habitação Popular – Perspectivas e Desafios	131
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
APÊNDICE	149
ANEXOS	150

1 INTRODUÇÃO

Para se entender a complexidade da problemática habitacional no Brasil nas últimas décadas, é necessário nos debruçarmos sobre o processo sócio-histórico no qual se constituiu o urbano no país. Lefebvre (2002, p. 20) afirma que “a realidade urbana é ao mesmo tempo espacial e temporal: espacial, porque o processo se estende no espaço que ele modifica; temporal, uma vez que esse mesmo processo se desenvolve no tempo”.

A questão habitacional na sua dimensão estrutural é analisada neste trabalho como um fenômeno inserido dentro da lógica da dinâmica capitalista, que se desenvolve no âmbito da constituição do urbano, como *locus* da concentração do capital e da força de trabalho.

Diante de tal perspectiva de análise, as políticas públicas ligadas à habitação desenvolvidas no Brasil não se constituem em obra do acaso, não expressando, portanto, uma resposta isolada do Estado, mas se situando dentro de um contexto sócio-histórico, em que estão presentes diversos movimentos conjunturais e conflitos de interesses dos atores sociais envolvidos.

As décadas de 60 e 70 foram marcadas pela consolidação de um processo de intensa redistribuição populacional no país. Essa mobilidade espacial resultou em duas vertentes nítidas: um progressivo esvaziamento rural e um intenso fenômeno de metropolização (TASCHNER, 1996). Diante desse quadro, a solução para a questão da moradia ganhou contornos diferenciados, que no caso do Brasil, tem o Estado como elemento determinante na condução das políticas públicas no setor de habitação, principalmente para segmentos mais desfavorecidos.

Um estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro², nos indicou que o déficit habitacional no Brasil seria da ordem de 6,6% de famílias (ou mais de 20 milhões de pessoas). Destas famílias, 5,3 milhões concentram-se em áreas urbanas e 1,2 milhões em áreas rurais. O somatório do déficit habitacional das regiões Nordeste e Sudeste alcança a ordem de 73,3% do total do país. O trabalho ainda concluiu que 84% do déficit habitacional brasileiro é concentrado nas famílias com renda de até três salários mínimos, porcentagem que corresponde a mais de 4,5 milhões de famílias que não têm onde morar. Diante desse quadro, a precariedade dos assentamentos e das moradias, que se apresentam como alternativas a essa realidade de exclusão de acesso à cidade, surge como elemento de grande preocupação por parte dos agentes públicos promotores de políticas sociais que tenham a habitação como foco das ações.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE mostram que houve um acréscimo do estoque de domicílios permanentes urbanos em 9,8 milhões de unidades entre 1991 a 2000. Podemos perceber que, apesar do acréscimo quantitativo de aproximadamente um milhão de moradias por ano, essa produção habitacional não foi direcionada na tentativa de se atenuar a problemática no país, sobretudo para aquelas famílias que recebem até três salários mínimos, alijadas de modo geral do acesso aos sistemas de financiamento para aquisição de moradias e melhorias habitacionais.³

Um maior aprofundamento sobre a política de habitação popular no Brasil desde os anos 40 aos 80, conduzirá à reflexão sobre suas diversas etapas, que tem início com a Fundação da Casa Popular – FCP, criada em 1946, e principalmente à análise sobre o papel empreendido pelo seu principal órgão gestor – o Banco Nacional de Habitação – BNH –, criado em 1964, que embora apresentando um quantitativo significativo, com cerca de 4,4 milhões, fracassou no sentido de implementar uma política pública que favorecesse as populações de baixa renda.

Logo nos primeiros anos de atuação do BNH evidenciaram-se a “incompatibilidade das teses redistributivas” (SILVA, 1992, p. 14) que fundamentavam sua criação. O modelo empresarial e o tratamento de mercado que se deu à problemática da habitação, que longe de favorecer, acabou por acentuar a exclusão de amplas camadas da população de menor poder aquisitivo no país.

² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil. 2000, Belo Horizonte: Rona Editora, 2001.

³ Estudo elaborado com base nos dados do IBGE pela Fundação João Pinheiro, analisando o déficit habitacional no país.

Na segunda metade da década de 70, desenvolveram-se iniciativas governamentais procurando fornecer respostas à crescente demanda para o problema da moradia popular, como: o Plano de Habitação Popular – PLANHAP –, em 1974, com o aumento da aplicação de recursos para moradia popular e o fortalecimento das Companhias de Habitação – COHABs – e o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR –, em 1979, ligados aos projetos de desfavelamento; o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB –, em 1975, destinado a financiar aquisição de terrenos, construção, conclusão, ampliação e melhoria de habitações e o João de Barro, em 1984, que previa a utilização de mão-de-obra do próprio usuário.

A extinção do BNH em 1986 fez com que a política habitacional brasileira caísse numa total indefinição no plano federal, o que torna a situação da moradia no país ainda mais grave. Paralelamente, temos a população de baixa renda tentando resolver de formas variadas seu problema de moradia através de autoconstrução individual ou coletiva, favelas, cortiços, palafitas, invasões, etc.

A partir de um o novo (re) desenho institucional do sistema de proteção social no Brasil, com base na reestruturação e conseqüente redefinição do papel do Estado e suas novas atribuições, temos a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a passagem para as esferas subnacionais (estados e municípios) de uma série de atribuições que antes eram específicas do Governo Federal. Tal processo é caracterizado, então, pela descentralização das políticas públicas, sendo agora, estados e municípios atores significativos no encaminhamento das ações governamentais na esfera local.

Dentro desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar de que maneira o município de Vitória – ES respondeu aos desafios da descentralização do Estado na área da política habitacional. Com este fim, desenvolveu-se um levantamento sobre o estágio atual das principais ações e programas estabelecidos na Lei Municipal nº 5.823/2002 no que concerne à habitação popular, e que representam uma resposta por parte do poder local às demandas crescentes por moradia.

Tal acréscimo na demanda habitacional se apresenta, de maneira mais efetiva, principalmente a partir da década de 1970, quando observamos a mudança na estrutura produtiva da economia capixaba e o município de Vitória se tornando o *locus* preferencial da nova dinâmica de acumulação capitalista no Estado do Espírito Santo.

Até à criação da Secretaria Especial de Habitação – SEHAB, em 2002, o tratamento da questão habitacional no município de Vitória era realizado ora atendendo às demandas pontuais, em resposta às famílias localizadas em áreas de risco de deslizamentos e de interesse ambiental, ora no âmbito de uma política global, considerando ações de vários setores específicos, como o Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental, desenvolvido desde 1998 pela Prefeitura de Vitória. Até o momento, esta foi a principal iniciativa governamental quanto à habitação da população de baixa renda no município.

Para o aprofundamento das reflexões inerentes ao objeto de pesquisa em questão, a dissertação será composta por três partes assim estruturadas:

A parte 1 irá delinear, historicamente, como, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro respondeu à problemática da habitação no país, passando pela criação e fim do BNH e culminando com a Constituição Federal de 1988. Da nova legislação em vigor, decorreu uma mudança significativa no que tange ao papel do Estado no tratamento das políticas públicas sociais no país, tendo a esfera local de governo atribuições preponderantes a partir do que se convencionou chamar de descentralização, configurando-se nos processos de estadualização ou municipalização.

A parte 2 trata do papel dos agentes promotores da habitação popular na conformação do espaço urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória, sua influência sobre a criação de bairros e o espraiamento do seu sítio a partir da década de 80.

Visando responder à problemática desse trabalho, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica que pudesse fornecer uma compreensão mínima sobre a história da Política Habitacional Brasileira e os seus rebatimentos no território capixaba (partes 1 e 2)

Na parte 3 é que são discutidos os aspectos ligados às estratégias implementadas pelo município de Vitória, como resposta à crise habitacional. Um histórico das intervenções no município será traçado, partindo do pioneiro Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano e Integrado e preservação do manguezal ao Plano Estratégico Vitória do Futuro. Será analisado o principal projeto de intervenção por parte do Poder Público Municipal na atualidade – Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental, finalizando-se com uma análise quanto aos principais programas e o quadro atual da política habitacional.

Para uma percepção mais apurada da realidade imediata, procurou-se realizar pesquisa “in loco”, através de entrevistas semi-estruturadas, conforme relação apresentada no Apêndice, enfatizando os processos e as estratégias governamentais que visavam equacionar a problemática da moradia no município de Vitória. Para tal empreitada foram consultados os aparatos institucionais da Prefeitura Municipal da cidade, através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, Secretaria de Habitação – SEHAB e Secretaria de Desenvolvimento da Cidade – SEDEC.

A pesquisa “in loco” também consistiu em entrevistas com lideranças comunitárias locais nas áreas correspondentes à atuação do Projeto Terra. Foram selecionadas as poligonais 1, 8 e 11. O critério de escolha se deu em razão dessas poligonais apresentarem processos bem distintos no que tange à implementação das ações por parte do poder público municipal, fato este que demandou estratégias diferenciadas de enfrentamento da questão habitacional.

O trabalho procurou analisar também a Lei 5.823 de 30 de dezembro de 2002, que estabelece as diretrizes e normas da política habitacional no município, levantando sua real efetivação desde sua criação. Tal abordagem apresentou-se de maneira imprescindível para que se pudesse elaborar um panorama em termos de perspectivas de médio e longo prazo de sua política habitacional.

Com base na citada lei municipal, procurar-se-á fazer um levantamento do estágio atual dos seus principais programas e projetos, a partir da sua criação no ano de 2002, sendo objetos de nossa reflexão: o Bolsa Moradia, Morar no Centro, Programa Estrutural em Áreas de Risco, Locação Social, Serviço de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social e o Programa de Regularização Fundiária. A conclusão recairá sobre reflexões em relação às perspectivas e desafios para a política pública na área da habitação popular no município de Vitória, à luz das discussões que permeiam a implantação do Estatuto da Cidade como ferramenta importante na condução da política urbana.

As principais fontes consultadas foram a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES (Departamento de Arquitetura e Urbanismo); Instituto de Pesquisas do Espírito Santo – IPES; Prefeitura Municipal de Vitória/ SEHAB/ SEPLAN, Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo INOCOOP/ES e Companhia Habitacional do Espírito Santo. Os dados relacionados aos indicadores e índices apropriados para a pesquisa foram obtidos dos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação João Pinheiro – FJP; Instituto

de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – IPPUR/UFRJ (Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal); Prefeitura Municipal de Vitória – PMV (Índice de Qualidade Urbana – IQU).

A análise de documentos ligada ao Ministério das Cidades apresentou-se de suma importância, na medida em que proporcionou conhecer e analisar as diretrizes a nível federal nos anos recentes. Neste sentido, destacam-se os Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID.

2 A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO E A REFORMA DO ESTADO

A problemática habitacional se apresenta na atualidade como uma demanda significativa, principalmente quando se reflete sobre as políticas públicas sociais ocorridas nas últimas décadas no Brasil, país de extremas desigualdades quanto ao acesso aos bens mais elementares.

A habitação vai se apresentar, então, como um elemento central no elenco das necessidades básicas inerentes à sobrevivência material do homem, tornando a moradia uma condição básica da existência humana.

Segundo Silva (1992, p. 11) foram diversos os modos pelos quais cada sociedade ou seus setores procuram resolver, nas mais diversas circunstâncias sócio-históricas, o problema do abrigo ou da moradia.

As diferentes modalidades de moradia criadas pelo homem, para Silva (1992, p. 11), estarão “umbilicalmente relacionadas às condições materiais, culturais e sociais dos diversos grupos”. Ele salienta ainda que

Na sociedade urbano-industrial capitalista, o acesso à moradia dá-se de modo altamente diferenciado, em consonância, em última análise, com a lógica das relações de produção. O tecido urbano, a apropriação do espaço da cidade vai se configurando de acordo com os interesses preponderantes da sociedade a partir do enfrentamento que se estabelece entre tais interesses e as aspirações de amplas camadas subalternas (Silva, 1992, p.11).

O que o autor preconiza, então, é que o problema da moradia ganha contornos diferenciados conforme os segmentos humanos que, de maneira desigual, participam da vida social, na tentativa de (re) produção da vida material.

Reflexão também relevante é que, se consideramos a habitação como sendo uma necessidade básica, é preciso que também reflitamos sobre o estabelecimento dos padrões mínimos que possam então garantir o cumprimento dessa função na suas diferentes dimensões.

Na Conferência Habitat foi definido o que se poderia entender por uma “moradia adequada”, enfatizando que:

[...] uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infra-estrutura básica como suprimento de água, energia, saneamento e com disponibilidade de uso de serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo e que proporcione privacidade, adequado espaço, incluindo a garantia da posse, além de durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação⁴.

Para tentar-se equacionar o problema da moradia no Brasil, muitas foram as formas e alternativas criadas. Silva (1992) ao analisar as diversas opções para equacionar a dificuldade de acesso à moradia no país, enumera algumas das modalidades de acesso à habitação e suas respectivas características da seguinte forma:

Tipos	Características
Aluguel	Contrato por tempo determinado nem sempre susceptível de renovação, responsabilidade de manutenção e conservação, pagamento de IPTU, taxas de agências de administração imobiliária, entre outros.
Mercado Formal	Constituído pelas empresas de construção civil, com possibilidade de financiamento pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.
Programas de Interesse Social	Especialmente desenvolvidos pelo Banco Nacional de Habitação – BNH ⁵ , através de agentes promotores, financeiros e órgãos para atividades complementares. Nessa modalidade incluem-se os conjuntos residenciais construídos pelas Companhias de Habitação – COHABS, Cooperativas de Habitação, Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas, sindicatos e outros como o Programa de Erradicação de Habitação Subnormais – PROMORAR.
Mercado Informal	Paralelo ou clandestino, formado pelas moradias construídas sem licença das prefeituras, pelas populações de baixa renda. Nesse caso, ganham destaque a autoconstrução e o mutirão.
Estratégias Populares	Destacam-se as ocupações coletivas e organizadas de determinadas áreas públicas ou privadas e mesmo habitações construídas ou semi-acabadas.

Quadro 1 – Modalidades de moradia no Brasil

Fonte: Adaptado de Silva (1992, p. 12-13)

⁴ Conferência de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, 1996.

⁵ Extinto em novembro de 1986, suas funções e programas foram absorvidos pela CEF – Caixa Econômica Federal. O papel do BNH (Banco Nacional de Habitação) na conformação das políticas de habitação no Brasil será mais bem explicitado no decorrer do trabalho.

O quadro 1 retrata os diversos mecanismos utilizados pelos vários segmentos da sociedade no que tange ao enfrentamento do problema de moradia no país ao longo das últimas décadas. Levando em consideração que parcela significativa da população brasileira só tem acesso ao solo urbano e à moradia mediante processos e mecanismos informais (favelas, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares, ocupações em áreas públicas nas encostas e beiras de rios), essa reflexão se apresenta como elemento de extrema relevância, para aqueles que discutem os problemas da sociedade contemporânea de forma ampla e profunda.

De acordo com Bonduki (1999), os aspectos ligados à ilegalidade nas cidades brasileiras aparecem basicamente sob cinco formas: loteamento clandestino, ocupações organizadas, favelas, cortiços e a autoconstrução.

Cunha (2003) sintetiza as principais características de cada uma dessas formas (Quadro 2), afirmando que a “escassez de habitação deixou de ser um problema exclusivo dos grandes centros e passou a integrar a agenda das cidades menores”.

Loteamentos Clandestinos	Parcelamento do solo implantado sem aprovação pelo poder público ou registro em cartório, geralmente não obedecendo às normas legais de parcelamento.
Favelas	São aquelas ocupações tradicionais e clandestinas geralmente em terrenos públicos, em lugares insalubres e inseguros – margens de rios ou alagadiços, encostas – criadas gradativamente por um processo de exclusão social.
Ocupações Organizadas	As ocupações são na aparência muito semelhantes às favelas, muito diferentes pelo processo de formação. Ocorrem repentinamente, com muitas famílias ocupando uma só área, num processo organizado de reivindicação social.
Cortiços	São o resultado da integração de dois fenômenos: a decadência de centros antigos de cidades e a exclusão social.
AutoConstrução	É a habitação produzida pelo morador. Está diretamente relacionada à consolidação da periferia nas grandes e médias cidades brasileiras.

Quadro 2 – As formas de ilegalidades no Brasil

Fonte: Adaptado de Cunha (2003, p.22)

Fernandes (2002, p. 440), ao analisar o quadro da situação jurídico-social das habitações informais⁶ no Brasil, afirma que:

Os assentamentos informais, e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes, que lhes são características – resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor.

O mesmo autor acrescenta que:

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativas, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (FERNANDES, 2002, p. 440)

A problemática da moradia, nas sociedades capitalistas, é estudada enquanto objeto de análise, por um dos teóricos clássicos do marxismo – Frederich Engels. Lefebvre (1999, p. 7) salienta que nas obras de Marx e Engels há dispersas e numerosas indicações sobre a cidade e os problemas urbanos, mas que essas indicações não foram devidamente sistematizadas pelos fundadores do socialismo científico.

No final do século XIX, Engels já vê a penúria aguda da habitação na Alemanha como sintoma da Revolução Industrial (ENGELS, 1982, p. 107). Analisa, então, os efeitos da Revolução Industrial e suas conseqüências sobre as condições de vida urbana dos trabalhadores e aponta o despreparo das cidades, em termos de infra-estrutura e de estoque de casas, para receber o contingente de migrantes.

Lefebvre (1997, p. 7) ao analisar as obras de Marx e Engels em relação à problemática da moradia afirma que essas “não formam um corpo doutrinal que pertenceria a esta ou aquela metodologia, ou disciplina especializada”, apresentam-se de maneira fragmentada através de textos associados à temáticas mais abrangentes.

⁶ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, as habitações informais consistiriam naquelas sem título de propriedade, com precariedade de infra-estrutura e serviços públicos, em desacordo com as leis e as normas urbanísticas e edículas.

Marx e Engels reconhecem a moradia como uma necessidade básica do ser humano e um elemento importante para o processo de produção e reprodução da sociedade (PÓVOA, 2002, p. 5).

Castells (1983) ao refletir sobre essa temática afirma que a produção da moradia resulta da articulação de três elementos: os materiais que são incorporados na construção, a força de trabalho para a construção de uma habitação e o terreno onde se constrói.

Certamente, o que naquela época já se entendia por escassez de habitação, para Engels era agravamento das más condições dos operários em consequência do fluxo repentino de população para as grandes cidades (SILVA, 1989, p. 30).

Póvoa (2002, p. 6) na tentativa de aprofundar a discussão, salienta que a crise da habitação pode se manifestar de dois modos: pela falta de casas em número suficiente para abrigar a população, o que caracteriza o déficit quantitativo, e pela existência de moradias precárias, de construção inadequada, mal conservadas e sem infra- estrutura urbana, o que caracteriza o déficit qualitativo.

Peruzzo (1984, p.15) afirma que

O estudo do problema habitacional urbano adquire consistência à medida que for perpassado pelas diferentes mediações do sistema que o envolve, onde os elementos fundamentais do modo de produção capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, hão de se fazer presentes no trato do objeto em questão.

Assim, o autor alerta que não é possível compreender a essência da questão habitacional se esta for tratada, estritamente, sob a ótica do acréscimo populacional, do fluxo migratório campo – cidade, que acaba gerando déficit de moradia. É necessário, então, que se observem as “conexões mais profundas e fundamentais que geram esses fenômenos” (LEFEBVRE, 2002; SILVA, 1989).

Para Silva (1989, p. 13) a urbanização

Não pode ser reduzida a uma relação direta e unívoca com o capitalismo, como numa relação efeito - causa. Por outro lado o urbano não pode ser concebido como um simples fato demográfico por expressar uma aglomeração populacional sobre o território, nem uma perspectiva dualista que o reduz à face oposta do rural. O urbano e o rural, antes de tudo, são pólos em articulação pelas relações e reciprocidade que os transformam num todo.

Castells (1983, p. 39) aponta que em termos sociológicos, há dois sentidos extremos distintos do termo urbanização: a) urbanização como concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade; b) urbanização enquanto difusão dos sistemas de valores, atividades e comportamentos denominados “cultura urbana”.

Como limites a essa concepção de urbano, temos a dificuldade em definir critérios práticos que permitam precisar o nível da dimensão e da densidade dos aglomerados populacionais, além de ser uma explicação dualista, que estabelece dicotomia entre rural-urbano, sociedade tradicional-sociedade moderna, agricultura-indústria. Para Castells (1983, p. 45) “a urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista, é um processo de organização do espaço”. Nesse sentido, “o urbano não remete apenas a uma forma espacial, mas exprime também a organização social do processo de reprodução, sendo historicamente a especificidade do urbano, decorrente do domínio da instância econômica dentro da estrutura social”⁷.

A cidade, considerada uma construção humana, é um produto histórico-social; nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico e desenvolvido por uma série de gerações. É ainda

a expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas ao mesmo tempo, já que o futuro se constrói a partir das tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico em que vivemos. Nesta direção, a reflexão sobre a cidade é, fundamentalmente, uma reflexão sobre a prática sócio-espacial que diz respeito ao modo pelo qual se realiza a vida na cidade, enquanto formas e momentos de apropriação (CARLOS, 2004, p. 7).

⁷ CASTELLS, 1983, p.430.

Essas formas de apropriação do espaço se dão através dos vários atores sócio-históricos em seu intenso e permanente confronto de interesses. Nesta perspectiva, Cardoso e Ribeiro (2003, p. 109) enfatiza que “a cidade é objeto de disputa entre os grupos sociais, já que o acesso diferenciado a determinados bens, serviços equipamentos ou amenidades permite o aumento real via valorização do patrimônio imobiliário”.

No espaço da cidade a moradia pode cumprir papéis diferenciados, fruto desses processos de apropriação. Isso é decorrente do que Harvey (1980) preconiza como sendo os distintos modos de se determinar o valor de uso e o valor de troca, num espaço urbano destituído de propriedades absolutas e sendo pensado sempre de forma relacional.⁸

O que é valor de uso para um é valor de troca para outro, e cada um concebe o valor de uso diferencialmente. A mesma casa pode assumir significado diferente, dependendo das relações sociais que os indivíduos, as organizações e as instituições expressam nela[...] porque se uma mercadoria depende da ocorrência conjunta do valor de uso e do valor de troca no ato social de troca, então as coisas que denominamos solo e moradia são aparentemente mercadorias muito diferentes, dependendo do grupo particular de interesse que está operando no mercado (HARVEY, 1980, p. 142).

Nessa perspectiva, passaremos a analisar a problemática da moradia nas cidades ao longo do seu desenvolvimento sócio-histórico, tendo como pano de fundo os acontecimentos associados à trajetória da política habitacional no Brasil. Faremos a partir de agora, um breve histórico da política habitacional no contexto brasileiro, refletindo ao final sobre os processos inerentes à reforma do Estado e o seu novo papel.

⁸ A distinção entre valor de uso e valor de troca suscitou debates ao longo do século XIX entre os economistas políticos. Para vários deles, a mercadoria teria um duplo aspecto de expressão na sociedade capitalista burguesa – valor de uso e valor de troca. Sobre esse debate ver HARVEY, 1980, p. 131 a 166.

2.1A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Historicamente verifica-se que a urbanização no país vem se dando desde o Brasil colônia, intensificando-se a partir do século XIX, sendo que o fenômeno da urbanização, na sociedade brasileira, segundo OLIVEIRA (1982, p. 9)

não se deflagra apenas a partir da industrialização, embora, a partir dela, o urbano brasileiro se redimensione, visto que, de sede de capital comercial e dos aparelhos do estado, passa ele mesmo a ser a sede da indústria enquanto novo aparelho produtivo.

Blay (1978, apud PERUZZO, 1984, p. 22) divide em quatro momentos históricos a habitação popular no Brasil.

No período escravocrata, a solução habitacional foi a senzala; na primeira etapa da industrialização, foi a construção de vilas operárias; em seguida instala-se um processo espontâneo de expansão urbana e, atualmente, a proposta é a construção de habitação em massa na forma de conjuntos habitacionais.

A construção de conjuntos habitacionais ao longo, principalmente das décadas de 60 e 70, teve como princípio uma política habitacional baseada no processo de remoção de populações faveladas.⁹

Cavallieri (2003, p. 265) afirma que tal perspectiva de política habitacional apresentou conseqüências “desastrosas para as comunidades, forçadas a se transferirem para conjuntos habitacionais distantes de locais de moradia”.

Ainda analisando a história evolutiva da habitação popular no Brasil, Peruzzo (1984, p.22) salienta que no período escravocrata

a responsabilidade pela habitação é senhorial, tanto no campo, junto às unidades produtivas, como nas cidades, locais do aparelho político administrativo. As cidades, então, nascem pela mão do Estado colonizador e mantêm profunda dependência da metrópole e raros vínculos entre si.

⁹ Atualmente as práticas públicas após esse período se situam no extremo oposto, tendo como ênfase o processo de integração sócio-espacial da população da favela ao restante do tecido urbano.

Já no início do século XIX, razões exógenas e endógenas levam o Estado a intervir esparsamente na questão habitacional e na urbana em geral. Exogenamente, o fortalecimento e a expansão do capitalismo e endogenamente, desempenhando suas funções, o Estado dá um tratamento diferenciado em relação às classes subordinadas (PERUZZO, 1984, p. 23).

Assim, no Brasil, ao longo da trajetória histórica o Estado, no que tange à habitação e à propriedade do solo urbano, sempre deu respaldo aos interesses das classes dominantes mediante a exclusão do acesso à propriedade. Estabelece-se, então, a Lei de Terras em 1850¹⁰.

Sua promulgação acaba por mudar fundamentalmente a forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades, onde a única forma legal de posse passou a ser a compra devidamente registrada.

Segundo Rolnik (2003, p. 23) foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

A conseqüência dessa mudança nas regras do jogo do acesso à terra é fundamental para entender o que foi o processo de construção da cidade e da legalidade urbana a partir daí. A separação entre propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir (ROLNIK, 2003, p. 25).

Nas áreas urbanas, nos séculos XVII e XVIII a igreja foi a responsável pelo ordenamento urbano (FRIDMAN, 1999). Na ausência de normas civis específicas para a conformação urbana, as leis eclesiásticas tornaram-se definidoras do estabelecimento de atividades e dos caminhos da expansão territorial. O clero impôs normas expressas para assentamentos dos edifícios e das propriedades sagradas (FRIDMAN, 1999, p. 13).

¹⁰ A Lei de Terras de 1850 continuou por muito anos fornecendo os parâmetros dentro dos quais se processou a regularização da propriedade da terra. Constituição da moderna propriedade territorial deu-se, portanto, nos marcos estabelecidos e adaptados pela lei de 1850 (ver SILVA, 1996, p. 343 in GONÇALVES, 2002, p. 16).

Segundo Peruzzo (1984, p. 26) com as transformações ocorridas nas últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX (abolição da escravatura, intensificação da imigração para o Brasil e início da industrialização), o problema habitacional se resolve de diferentes maneiras: nas fazendas eram construídas as colônias para abrigar e reter a força de trabalho e, na cidade, os que dispunham de economias (artesãos, pequenos comerciantes) construíam ou compravam suas casas, e por sua vez as camadas dominantes construíam suas mansões. Os despossuídos, como escravos, ex-colonos, os de pequena remuneração, que não dispunham de poupança para a compra de uma casa, avançam em direção das terras não ocupadas, estendendo a fronteira agrícola, ou imigravam para a cidade.

Os escravos libertados e a chegada de imigrantes estrangeiros, no início do século XX, foram fatores que contribuíram para que as cidades passassem a receber um contingente cada vez maior de população em busca de emprego e moradia. Neste momento, as primeiras moradias para população pobre eram construídas no centro da cidade, os conhecidos cortiços, caracterizados por espaços reduzidos e congestionados, infra-estrutura precária e sanitários comuns (PÓVOA, 2002, p. 9).

Maricato (1997 apud Cunha, 2003, p. 15) ao refletir a problemática da habitação que emerge como questão social no final do século XIX salienta que a república recém instituída “procurou construir uma fachada urbana para se legitimar perante os países capitalistas centrais através de valores como ordem, civilização e estabilidade”. Tais ações eram baseadas em concepções “higienistas” que definiam critérios básicos de normalidade, identificando os primeiros núcleos populacionais de população de baixa renda, como sendo foco de contaminação e de propagação de doenças, além de concentrar “classes perigosas” (CARDOSO, 2003, p. 16).

O lema nesse período era a promoção da erradicação e desarticulação desses núcleos. Cardoso (2003, p.17) enfatiza que “o ‘sucesso’ da erradicação significou tão somente a transferência do problema para outros lugares”, pois a falta de opções para a totalidade das populações de baixa renda, fez com que houvesse uma ocupação mais efetiva daquelas áreas menos valorizadas pelo capital imobiliário áreas de mangues, alagados e morros).

Com o crescimento da urbanização¹¹ e do operariado industrial, em 1937 a questão habitacional recebe as primeiras medidas de intervenção direta por parte do Estado, afirmando “um tratamento de caráter administrativo e repressivo, que era dado às favelas” (SILVA, 1989, p.38). A criação dos parques proletários, que se desenvolve efetivamente a partir de 1940, se apresenta como fato marcante nesse período. “Construídos como suporte para remoção de favelas, mas, via de regra, transformados em precárias habitações permanentes” (SILVA, 1989, p. 38).

No início do século XX, o incentivo à produção habitacional por parte do poder público se deu por meio de “concessão de favores ao setor privado” (BONDUKI, 1998, p.40). A concepção liberal do Estado em vigor até 1930 era incompatível com a idéia da construção de casas pela iniciativa pública (AVENDANHA, 2004, p.21). Correia (2004, p. 61) enfatiza que até 1920 “os movimentos dos trabalhadores em torno da moradia se dirigiam à luta contra os valores dos aluguéis e os despejos”. Bonduki (1998, p.41) dá especial atenção à primeira intervenção do Estado no mercado privado de habitação, que se materializou na chamada Lei do Inquilinato, que vigorou de 1921 a 1927, e que “teve reduzido impacto no mercado”.

Um dos aspectos mais marcantes da urbanização que ocorreu no país é a sua rapidez. Esse rápido fenômeno tem a ver com o processo de acumulação sediada na cidade. “Os centros urbanos passam a sofrer uma redefinição na sua hierarquia com a industrialização” (OLIVEIRA, 1982)¹².

Segundo Gonçalves (2002, p. 20) a industrialização guarda correspondência com a urbanização. O processo de urbanização conheceu acelerado desenvolvimento no país de 1950 a 1980, tendo se apoiado essencialmente no êxodo rural, incentivado pela modernização técnica do trabalho rural e pela concentração da propriedade fundiária.

¹¹ O termo urbanização é aqui trabalhado e entendido como efeito de dois processos distintos: o primeiro é o movimento para as cidades, ou seja, migração das áreas rurais para as urbanas; o segundo processo corresponde às taxas mais elevadas de crescimento demográfico natural entre a população urbana do que entre a população rural OUTHWAITE & BOTTOMORE, 1994 *apud* GONÇALVES, 2002, p. 18)

¹² A industrialização num primeiro momento pode ser entendida em um sentido lato, como o longo processo de transformação da sociedade que culmina com a implantação da grande indústria e, conseqüentemente, com a plena constituição do capitalismo e, num sentido estrito, com a implantação da grande indústria (OLIVEIRA, 1985, p. 63)

Tabela 1 – Brasil: População total e população urbana de 1940 a 1980

	População Total	População Urbana	%
1940	41.326.000	10.891.000	26,3%
1950	51.944.000	18.783.000	36,1%
1960	70.191.000	31.956.000	45,5%
1970	93.139.000	52.905.000	56,8%
1980	119.099.000	82.013.000	68,8%

Fonte: IBGE

Por meio da tabela 1 podemos observar o significativo aumento absoluto da população no período de 1940 – 1980, tendo praticamente triplicado a população brasileira, sendo que a localização dessa população também se altera, sendo a partir da década de 70, majoritariamente urbana.

Lefebvre (2002, p. 17) afirma que a concentração populacional acompanha a dos meios de produção, estendendo o tecido urbano¹³ e acabando com os resíduos da vida agrária.

Segundo Araújo (2000, p. 56) a população urbana brasileira, que não chegava a 20 milhões em 1950, ultrapassou a marca dos 120 milhões em 1991, sendo que a população rural, por sua vez, registrou um crescimento extremamente fraco no período, passando de cerca de 33 milhões em 1950 para pouco menos de 38 milhões em 1991. Essa mudança se reflete no índice de urbanização, que, em 1940, era de 26,35% passando para 81,23% em 2000¹⁴ (GONÇALVES, 2002, p. 20). A Figura 1 retrata essa dinâmica demográfica brasileira após a década de 80, que continua apresentando um avanço significativo em seu crescimento populacional, que como podemos observar a seguir.

¹³O conceito de *tecido urbano* utilizado pelo autor não designa de maneira restrita o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto de manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa concepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. Somente ficariam de fora áreas arruinadas e/ou devotadas à “natureza” (LEFEBVRE, 2002, p. 17).

¹⁴Veiga (2002, p. 31) alerta para a necessidade de romper com a precariedade que domina a visão oficial sobre o desenvolvimento territorial do Brasil elaborada no Estado Novo, que considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem as características estruturais ou funcionais. Segundo o autor, esse tipo de critério acaba inflando a taxa de urbanização, na medida em que transforma em urbanos espaços pouco transformados pela ação antrópica. (GONÇALVES, 2002; VEIGA, 2002).

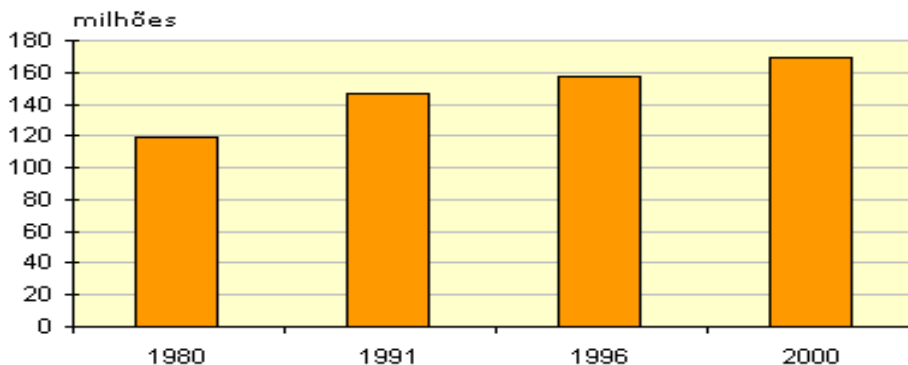


Figura 1 – Brasil – Crescimento populacional – 1980 a 2000

Fonte: Censo Demográfico 1980, 1981 e 2000 e contagem da população 1996, a partir de dados do IBGE.

Lefebvre (2002) alerta que a questão urbana não pode ser entendida, enquanto for considerada simplesmente como subproduto da industrialização, afirmando se tratar de uma “cegueira” o fato de analisarmos o urbano com os olhos deformados pela prática e teoria da industrialização e pelas representações (ideológicas e institucionais) engendradas nesse vasto processo.

Brasil apresenta um processo de urbanização que, apesar de ser geral, não é uniforme em todo seu território. Sobre essa realidade Araújo (2000, p. 56) afirma que

[...] as diferentes regiões e estados do país apresentam uma urbanização desigual e contrastes marcantes na distribuição da população entre o meio rural e urbano. As desigualdades no ritmo do processo de urbanização refletem as disparidades econômicas regionais e a própria inserção diferenciada de cada região na economia nacional.

A intervenção do Estado nas décadas de 30 e 40 no setor de habitação no Brasil surgiu como tentativa de enfrentamento da problemática habitacional, ante ao processo crescente de urbanização do país.

Bonduki (1998 apud PÓVOA, 2002, p. 10) afirma que essas intervenções acontecem como uma forma de responder às demandas da população que poderiam de alguma forma afetar o processo de crescimento do país. Esse processo era encarado como estratégia relevante na formação ideológica e moral do trabalhador, funcionando como fonte de sustentação política.

Período em que temos o início da formação do sistema de proteção social brasileiro, com base nos princípios do Estado do Bem Estar Social¹⁵ (PÓVOA, 2002, p. 10). As intervenções no plano da habitação do Estado brasileiro se efetivaram através de ações pontuais e esporádicas, o que contribuiu timidamente para evitar o agravamento dos problemas urbanos e o inchaço populacional nos grandes centros.

Em 1937, no Governo de Getúlio Vargas, ocorre a criação dos Parques Proletários no Rio de Janeiro, que segundo Silva (1989) cristaliza o tratamento puramente administrativo e repressivo que eram dados às favelas na época.

Esses parques, que deveriam servir de abrigo provisório para as famílias faveladas desabrigadas, não passaram de casas coletivas de madeira, enfileiradas, que serviam como suporte para remoções compulsórias e tornaram-se, para muitos, a única possibilidade de uma habitação permanente (SILVA, 1989, p. 38)

Ainda em 1937, criam-se Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência. Significa que o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitações a segmentos da população urbana, porém pautados em uma atuação fragmentada e pouco relevante quantitativamente (SILVA, 1989, p.38).

Na esfera nacional, o primeiro órgão voltado para a provisão de residências às populações de baixa renda foi a Fundação da Casa Popular - FCP¹⁶, que foi instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218 de maio de 1946, no governo de Gaspar Dutra, que teve ação restrita à produção habitacional, devido a escassez de recursos.

As metas propostas pela Fundação da Casa popular – FCP¹⁷ não foram cumpridas, além de, segundo Andrade e Azevedo (1982, p. 21) serem “irrealistas e pretensiosas”, pois tinham a intenção de constituírem-se em uma espécie de política redistributiva e de caráter universalista. A fragilidade institucional e financeira da FCP levou, então, a uma inexpressiva produção de conjuntos habitacionais.

Havia limitações do acesso à casa própria, oriundas dos problemas relacionados ao processo de inscrições, unidades oferecidas, às modalidades de informação relacionada à oferta dos imóveis, pois os editais tinham alcance restrito.

¹⁵ Os princípios do Estado de Bem Estar Social ou *Welfare States* como interventor serão melhor trabalhados mais à frente.

¹⁶ De sua criação até 1950 foram construídos 72 conjuntos, com 19.670 unidades habitacionais e, de 1950 a 1964, são construídos 121 conjuntos, com apenas 11.429 moradias (SILVA, 1989, p.43).

¹⁷ A intervenção do Estado no setor da habitação, em 1937, deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redimensionamento do setor agrário para o industrial (SILVA, 1989, p. 39).

Somada a essa situação, uma incisiva postura clientelista na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos, transformando a FCP em uma “tutora paternal” e “autoritária” (ANDRADE e AZEVEDO, 1984, p. 30).¹⁸

A partir de 1950, o modelo utilizado para implementar a política habitacional no Brasil entra em colapso face à inflação crescente. Segundo Silva (1989, p. 43) tal política tinha um caráter fragmentário e clientelista na distribuição de moradias, utilizadas como instrumento para o “esvaziamento” de pressões sobre o Estado. Verifica-se no período de 1950 - 1964, uma redução significativa no tamanho dos conjuntos residenciais e do número de unidades habitacionais¹⁹. Ocorre uma pulverização de pequenos conjuntos com o objetivo de garantir a manutenção da base política do Estado frente à escassez sempre crescente de recursos. O processo inflacionário desestimula a construção de casa para aluguel, e a especulação de terrenos e imóveis começa a se dar em ritmo mais acelerado.

Paralelamente a esses enfrentamentos dados pelo Estado à questão habitacional, tivemos um processo crescente de favelização, formação de cortiços, bem como o aumento da precarização nos acessos a serviços básicos de água, luz, esgoto e coleta de lixo. Tudo isso agravado pelo aumento dos índices de urbanização no país ao longo da década de 50 e início dos anos 60.

Em 1964, temos a criação do BNH por meio da Lei nº 4.380, que instituiu também o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, evidenciando a tentativa do Estado autoritário brasileiro de conciliar a necessidade de sua legitimação perante a sociedade, para justificar as boas “intenções” do Golpe Militar de 1964 (ANDRADE E AZEVEDO, 1982; SILVA, 1989) e ao mesmo tempo mobilizar a construção civil visando atenuar a crise econômica (PERUZZO, 1984; PÓVOA, 2002).

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades (ANDRADE E AZEVEDO, 1982, p. 58)

¹⁸ Analisando a política da FCP pelo critério de localização das unidades habitacionais, sua produção aparentemente parece estar em consonância com as necessidades por moradia no país, pois efetivamente são nos grandes conglomerados urbanos que a problemática habitacional se manifesta de forma mais aguda (cf. ANDRADE E AZEVEDO, 1984, p. 33)

¹⁹ Entre 1945 a 1950 tivemos a construção de 72 conjuntos, com 16.670 unidades habitacionais, no entanto de 1950 a 1964 temos a construção de 121 conjuntos, com apenas 11.429 moradias (SILVA, 1989, p. 42).

Silva (1989, p. 52) salienta, que segundo seus idealizadores, “a criação do BNH iria por fim à política clientelista até então adotada pelas políticas de habitação e passariam então, a apresentar um caráter mais amplo e mais global”. Essa inovação se expressa fundamentalmente por quatro aspectos:

- 1) A Política habitacional brasileira passa da administração das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários para ser administrada por um banco.
- 2) Os financiamentos a serem concebidos são protegidos da inflação, através da correção monetária.
- 3) O sistema se operacionaliza através da articulação do setor público, enquanto financiador e do setor privado, enquanto intermediário e executor final da política habitacional.
- 4) O sistema se efetiva por uma política de centralização normativa e descentralização executiva.

Esses quatro aspectos põem em evidência duas notas marcantes: sua racionalidade econômico-administrativa, sustentada por uma ótica empresarial e a ausência do subsídio para habitações das populações mais carentes, sendo esses elementos da política habitacional brasileira, forjados num contexto de arrocho salarial (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; PERUZZO, 1984; SILVA, 1989).

Segundo Andrade e Azevedo (1982, p. 62) essas inovações introduzidas pela nova política habitacional, ao contrário do que propunham, acabaram por acentuar as disparidades entre os objetivos ditos sociais, deslocados para uma condição subalterna dentro do processo, e os resultados desejados pela efetiva implementação dessas medidas.

Em 1966, através da Lei 5.107 é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS²⁰ e é implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. O primeiro vem representar um mecanismo de arrecadação compulsória para o BNH, ao instituir a obrigatoriedade do recolhimento de 8% pelas empresas sobre as folhas de pagamento dos empregados. Acaba sendo a principal fonte de recursos para financiamento da política de habitação. O SPBE é responsável por captação de

²⁰ A arrecadação do FGTS tinha como destinação prioritária a construção de casas de interesse social, englobando conjuntos populares e cooperativas (AZEVEDO, 1995)

recursos voluntários, através de depósitos em cadernetas de poupança e vendas de letras imobiliárias. O FGTS e SBPE constituem o SFH que são controlados pelo BNH na implementação da política habitacional brasileira (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

O conjunto de características introduzidas pelo modelo de política habitacional implementado a partir de 1967 pelo BNH imprimiu marca importante na estrutura institucional e concepção dominante da política de moradia no país nos anos que se seguiram.

Segundo CARDOSO (2002, p.1) identifica-se esse conjunto de características a partir dos seguintes elementos fundamentais:

- Criação de um sistema financeiro que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados;
- Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos;
- Criação de uma agenda de distribuição de recursos, que funcionou principalmente a nível regional; e
- Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsável pela operação direta das políticas.

O BNH, como órgão financiador de habitação no país, chega na década de 70 consolidado financeiramente, através dessas duas fontes de recursos (FGTS e SBPE). Em 1971 é transformado em empresa pública, com a justificativa de se buscar maior flexibilidade administrativa, tendo em vista maior capacidade operacional no desenvolvimento dos programas.

Porém o programa habitacional vive sua primeira grande crise financeira entre 1970 a 1974, chegando a existir, segundo dados do Serviço de Estatística do BNH, 60% de mutuários em inadimplência e 30% em insolvência, o que levou à paralisação total desses programas em 1973 (SILVA, 1989, p. 58).

Esse período foi marcado também segundo Silva (1989, p. 59), por uma inversão de prioridades, onde os investimentos no mercado popular vão perdendo a dimensão que conseguiram no período anterior. Os recursos do BNH para financiamento de habitações são canalizados para a classe média²¹, garantindo o

²¹ O BNH considerava como integrante do mercado médio a população com renda familiar a partir de onze salários mínimos, um mercado econômico, de seis a dez salários mínimos, e mercado popular, de um a cinco salários mínimos(cf. BNH 1971, apud SILVA, 1989, p. 59)

retorno financeiro e a lucratividade que o SFH resolveu assumir para orientar suas transações²².

Tabela 2 - Financiamentos habitacionais concedidos através do SFH (1964 a 1980)

Clientela	Unidades Habitacionais	%
Mercado Popular	1.004.884	35,0
Mercado Econômico	627.824	21,8
Mercado Médio	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,0

Fonte: ANDRADE E AZEVEDO (1982 p.121).

Através da Tabela 2 podemos observar, a partir de 1964 ao ano de 1980, como se deu o processo de financiamento do SFH, que teoricamente deveria ser canalizado para os segmentos da sociedade mais desfavorecidos (35,0%), percebe-se efetivamente uma tendência voltada para o financiamento de habitações para as camadas médias da população (43,2%).

Importante salientar, também, as experiências de cunho sociativista implementadas na área política habitacional com a criação do BNH, através da instituição das Companhias Habitacionais – COHABS, que poderiam ser constituídas no plano estadual ou municipal funcionando como agentes promotoras direcionadas para o mercado popular, procurando na sua fase inicial atender a famílias de um a três salários mínimos.

Instituídas sob forma de sociedades de economia mista, devendo o poder público, estado ou município deter o controle acionário, essas associações não possuíam fins lucrativos e formam uma espécie de condomínio, dissolvendo-se após a concretização das obras (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). A construção das unidades habitacionais era realizada por empresas privadas, via processo licitatório, e a fiscalização, bem como o repasse de recursos, ficava a cargo das COHABS.

Segundo ANDRADE e AZEVEDO (1982, p. 89) a trajetória das Companhias Habitacionais pode ser dividida em três etapas:

²² No período de 1970 –1974, o mercado popular só recebeu 7,7% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH. Foram construídas 404.123 unidades habitacionais para o mercado médio, 157.748, para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular (ibid).

- 1ª) Implantação e expansão (1964 -1969);
- 2ª) Esvaziamento e crise (1970 -1974);
- 3ª) Restauração (1975 -1980).

A primeira se caracteriza pelo início da operação do BNH e estruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e pela primazia no tocante à população de baixa renda com mais de 40% das habitações sendo destinadas a essa camada. A segunda sendo marcada pela perda do dinamismo advindo de problemas econômicos e sustentabilidade do próprio sistema. A última se apresenta como um período de revigoramento, com queda na inadimplência, elemento este que possui estreita ligação com o fato das Cohabs tenderem a privilegiar faixas mais altas do mercado popular, correspondentes a entre três e cinco salários (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Já as Cooperativas Habitacionais, tendo como um dos elementos que as diferenciam das companhias o fato de atenderem às famílias com renda salarial superior, passam a operar no Brasil, oficialmente regulamentadas, desde 1964, com a criação do BNH. Este baixou normas para o seu registro, funcionamento e fiscalização, com base nas seguintes considerações: o grau de prioridade, conferido pelo Plano Nacional de Habitação às Cooperativas; as cooperativas como associações ou entidades *sui generes*, sem fins lucrativos; o caráter popular de tais entidades, cujo número de sócios é ilimitado e sendo o capital formado por quotas de valor módico (SILVA, 1992, p. 73)

Entretanto, temos uma ação quase nula das Cooperativas Habitacionais no período de 1964 a 1966, ano em que foi instituído o Programa das Cooperativas Habitacionais Operárias, regulamentadas pela RC 67/66 do BNH. Segundo Silva (1992, p. 73) os objetivos iniciais do programa eram os seguintes:

- 1º) Oportunidade para o aperfeiçoamento de uma democracia econômica em que se ofereçam oportunidades às famílias mais pobres de alcançar a solução do problema da casa própria em condições equivalentes as que, até então, só eram possíveis à classe média alta.
- 2º) Participação em um trabalho comunitário que demonstre as vantagens do regime democrático.
- 3º) Estímulo aos trabalhadores para desenvolverem atividades de maior alcance social e econômico do que aqueles que até então lhes eram possibilitadas dentro das limitações dos seus próprios sindicatos.
- 4º) Formação de uma consciência quanto à necessidade da poupança individual, através de um processo educativo, apresentando-a não apenas

como um esforço próprio indispensável para a consecução do objetivo da casa própria, como também essencial na luta antiinflacionária em que se empenhava o governo brasileiro.

Para que realizassem seus projetos, as Cooperativas Habitacionais dispunham de órgãos como os INOCOOPS – Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais²³. Instituídas pela RC 68/66, sua criação fora preconizada no decreto que criou o Programa de Cooperativas.

Segundo Gonçalves (1981, p. 107) a criação dos INOCOOPs está ligada ao fato de que o BNH entendia que as Cooperativas Habitacionais necessitavam de modo geral de um assessoramento técnico mais específico, e considerava ainda que esse acompanhamento deveria ser realizado por entidades de fins essenciais, voltadas ao atendimento desinteressado da coletividade e entidades públicas, diretamente empenhadas na solução do problema habitacional.

Foram então definidos de acordo com Gonçalves (1981, p. 108) os seguintes objetivos dos INOCOOPs assim enumerados:

- a) Atividade orientadora junto aos organismos de classe como elemento de estímulo à organização e constituição de novas Cooperativas;
- b) Orientação para a pesquisa sócio-econômica a fim de dimensionar a capacidade de poupança e demanda existente;
- c) Orientação para o estabelecimento de critérios de classificação de candidatos às Cooperativas a serem organizadas, em estrita colaboração com os sindicatos e demais organizações representativas;
- d) Orientação quanto às características habitacionais a serem atendidas, em função dos elementos fornecidos pela pesquisa sócio-econômica e das condições regionais de planejamento urbanístico e econômico;
- e) Orientação na seleção de projetos de urbanização e construção;
- f) Acompanhamento das obras, fiscalizando-as em cumprimento às orientações do BNH.

²³ Essas entidades são especialmente criadas para dar assistência às Cooperativas no que concerne aos seguintes aspectos: vistoria, seleção e aquisição de terrenos,; estudos de viabilidade; elaboração de projeto; formação e registro de Cooperativas junto ao BNH e outros órgãos; elaboração de contratos; acompanhamento e fiscalização das obras; controle e execução orçamentária; apuração de custos reais e finais, entrega das unidades; inscrição imobiliária junto ao poder público municipal; e providências quanto à liquidação e dissolução da Cooperativa (ver em SILVA, 1992; PERUZZO, 1984).

As Cooperativas Habitacionais no Brasil “nasceram sob o domínio do Estado, e é verdade que ao longo de sua trajetória não estiveram imunes ao seu controle” (SILVA, 1992, p. 119), mas que dificilmente podem ser pensadas sem o aparato estatal financeiro, em razão dos altos custos para implementação de políticas sociais ligadas ao setor de habitação, principalmente para as populações de menor poder aquisitivo, onde o risco se torna mais efetivo.

Peruzzo (1984, p. 51) ao analisar o papel político, econômico e ideológico dos INOCOOPs, afirma que tais instituições foram instituídas pelo BNH com o objetivo de harmonizar os conflitos entre os diversos atores sociais envolvidos na questão da moradia no país. E ainda:

Os INOCOOPs, portanto, foram criados para harmonizar interesses sociais, políticos e econômicos. Mas, como, de fato harmonizar os interesses entre capital e o trabalho e o Estado? Ora, é da essência do capitalismo a persistência dos antagonismos. No entanto, o que ocorre com frequência é o escamoteamento dos antagonismos. É nesse contexto que se situam os INOCOOPs.[...] Os INOCOOPs foram criadas para orientar as Cooperativas Habitacionais a poupar despesas, acumular e reproduzir capital, legitimar o sistema.

Em todo o território nacional os INOCOOPs se notabilizaram como instrumentos de vanguarda do Plano Nacional da Habitação, multiplicando os programas pelos estados onde foram constituídos, funcionando como elemento significativo no mercado da construção civil.

Um importante fato ligado à evolução da trajetória da política habitacional brasileira, visando atender aos excluídos do sistema das Companhias Habitacionais – COHABs, e de oferecer dentro do SFH uma alternativa habitacional, cria-se em 1975, através da RC nº 18/75, o Programa de Financiamento de Lotes urbanizados (PROFILURB) que tinha como meta ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP. Segundo Andrade e Azevedo (1982, p. 105) uma das idéias centrais do Programa era evitar a intensificação dos processos de favelamento, característico dos rápidos processos de urbanização das cidades médias e metrópoles brasileiras nas últimas décadas.

Em 1979 é instituído o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR, na tentativa de o BNH buscar legitimidade social junto às populações mais carentes. Tal programa propunha²⁴:

- “Erradicar” as subabitações destituídas de condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos por “palafitas” “mocambos” e “favelas”.
- Priorizar a erradicação de sub-habitações componentes de aglomerados que, por sua situação crônica socialmente crítica, devem merecer preferência na programação dos governos estaduais.
- Propiciar a permanência das populações beneficiadas nas áreas onde anteriormente se localizavam após a eliminação das subabitações.
- Promover a recuperação de assentamentos de submoradias sujeita às inundações, mediante a utilização de sistema de aterro.

Na década de 80 temos o esgotamento da política habitacional conduzida até, então, no Brasil. A partir de 1983 o órgão gestor dessa política vem se afogando num processo de crescente impasse financeiro.

Silva (1989, p. 134) enfatiza que:

a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) esteve atrelado à política recessiva, vivida no país a partir de 1980, que limitou a arrecadação de suas duas fontes básicas de sustentação financeira, representadas pelo FGTS e a caderneta de poupança; pelos elevados índices inflacionários que geraram crescente descompasso entre o pagamento das prestações do financiamento da casa própria e o saldo devedor remanescente no final dos contratos.

Temos, então, com o aumento da inadimplência, decréscimo na arrecadação do FGTS durante os anos de 1983 e 1984 e a redução significativa da capacidade de investimentos do Sistema, a extinção do BNH em novembro de 1986.

As funções do BNH são então pulverizadas, cabendo a normalização do SFH ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional, e à CEF a tarefa de assumir o ativo e o passivo do extinto Banco. O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio

²⁴ Ver em SILVA, 1989, p. 77.

Ambiente – MDU perdeu seu significado e a política habitacional brasileira perdeu forças com a dispersão do quadro técnico do BNH (SILVA, 1989, p. 161).

A crise no SFH e a conseqüente extinção do BNH deixam um vazio nas políticas habitacionais, fato que acarreta uma desarticulação da instância federal, uma fragmentação institucional, a perda da capacidade decisória, e a redução drástica dos recursos disponibilizados para investimentos em habitação no país (BÁRBARA, 2004; CARDOSO, 2003; PÓVOA, 2002).

Este “vazio” permanece até a Constituição Federal de 1988, quando, dentro do processo de reforma do Estado e de descentralização, as esferas subnacionais se tornam cada vez mais responsáveis na implantação das políticas sociais públicas (PÓVOA, 2002, p. 15).

A Constituição Federal de 1988 representou um significativo avanço no que tange à política urbana através dos artigos 182 e 183 que, entre outros, torna obrigatório o Plano de Diretor Urbano – PDU e reforça a função social da propriedade urbana, quando salienta que no art. 182 que:

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política do desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A década de 90 é marcada por uma política pouco expressiva em termos de política habitacional. Nesse período a administração de Collor, que lança o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH em 1990. A coordenação geral do plano ficou a cargo do Ministério da Ação Social/ Secretaria Nacional de Habitação, tendo a Caixa Econômica a responsabilidade de implementar os programas através de agentes promotores. Propondo financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações, com recursos do FGTS, para um população com renda de até 5 salários mínimos, este plano efetivamente não ocorre e ainda demonstra a pouca inovação adotada pelo SFH (PÓVOA, 2002, p. 21)

Ainda na década de 90, durante o governo Itamar Franco, tivemos a implantação do Programa Habitar Brasil ²⁵ e o Morar Município, direcionado às populações de baixa renda.

A respeito desses dois últimos programas, Póvoa (2002, p. 21) observa que:

Mesmo adotando um modelo descentralizado, esses programas não surtiram o efeito desejado uma vez que não foi implementado um Fundo Federal que garantisse os investimentos, passando esses a depender, fundamentalmente, de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios como o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF.

Na segunda metade da década de 90, temos ainda o aprimoramento do Programa Habitar Brasil na área do planejamento, gestão e nos processos de operacionalização no âmbito das unidades subnacionais, passando então, a denominar Programa Habitar Brasil/BID.

Até 1975, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID concentrava seu portfólio de empréstimos em financiar programas de construção de conjuntos habitacionais. Entre 1975 a 1985 ações são direcionadas na tentativa de se desenvolver políticas sociais no sentido de se reduzir a pobreza e o financiamento de experiências habitacionais alternativas.

Segundo CARDOSO (2003, p. 14) os principais projetos financiados pelo BID no período de 1975 a 1985 foram do tipo *site and service* (lotes urbanizados) ou *slum upgrading* (urbanização de favelas), concedidos “como projetos experimentais, pontuais, em pequena escala e de baixo custo, buscando gerar dinâmicas locais que replicassem as experiências”.

De acordo com o Manual do Programa Habitar Brasil/BID (2004, p. 5), este apresenta os seguintes objetivos:

²⁵ Este programa, implementado em 1993, sob o comando do Ministério do Bem Estar Social compreendia as seguintes modalidades: produção de moradias, urbanização de favelas, lotes urbanizados e melhorias habitacionais (MINISTÉRIO DO BEM ESTAR SOCIAL, 1993; PÓVOA, 2002) e destinava-se a atender famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos .

- Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais²⁶, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados;
- Estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam;
- Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país.

O Programa Habitar Brasil/BID para alcançar de forma efetiva seus objetivos visa também implantar os seguintes componentes²⁷:

- a) Desenvolvimento Institucional – DI – visa ampliar e modernizar a capacidade institucional dos Municípios (DI de Municípios) e do Ministério das Cidades (DI MCIDADES), para atuar na melhoria das condições habitacionais da população, com foco especial nas famílias de baixa renda²⁸;
- b) Melhoramento de Bairros – visa à inclusão social de famílias que habitam assentamentos precários, por meio da execução de ações integradas de desenvolvimento comunitário e urbanização dos assentamentos.

A implantação do Subprograma de Desenvolvimento Institucional²⁹ como instrumento estratégico da Política Nacional da Habitação é considerado um dos

²⁶ A subnormalidade habitacional aqui apresentada pode se manifestar de diversas formas, algumas condições de maior gravidade, outras com poucas conseqüências sobre a qualidade de vida e a segurança da população. Em síntese, pode-se compreender a subnormalidade habitacional como: irregularidade da titulação dominial ou entaves por posturas municipais (ocupação irregular de terrenos, titulação incompleta, aquisição de imóveis de possuidores não proprietários, não adequação da edificação, do lote, ou assentamento às normas urbanísticas), não adequação a padrões mínimos de segurança e conforto das edificações ou na urbanização (assentamentos em áreas de risco, utilização de materiais que não ofereçam segurança e salubridade, risco de desabamentos e enchentes). Ver em HABITAR BRASIL/BID (2001, p. 28).

²⁷ PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. Regulamento operacional. Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação, 2004, p. 5.

²⁸ Os principais objetivos que orientam as ações do Desenvolvimento Institucional, tem como base quatro grandes diretrizes: I - planejamento e gestão; II - modernização organizacional e técnica; III - capacitação de agentes públicos e sociais e IV - Atualização do quadro legal normativo (ver em HABITAR BRASIL/BID, 2004).

²⁹ Dentro do Subprograma de Desenvolvimento Institucional, um dos elementos que orientam as ações específicas, e que os municípios se comprometem em realizar, é o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS que consiste em um levantamento dos dados sobre o setor habitacional e urbano do município, permitindo a elaboração de um diagnóstico da situação em que se encontra o mesmo e

aspectos inovadores do planejamento e da gestão urbana no Brasil. A proposta é que se possibilite a integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados envolvidos, na tentativa de se implementar um modelo de política habitacional democrática, descentralizada e transparente.

O Ministério das Cidades é o órgão central gestor do Programa, estando encarregado pela União de exercer a intermediação com o BID. A Unidade de Coordenação do Programa (UCP), subordinada à Diretoria de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Habitação, tem a competência efetiva de implementar, controlar e avaliar o Programa Habitar Brasil/BID e compõe-se de Técnicos Especialistas responsáveis pela coordenação e acompanhamento do Programa junto à Caixa Econômica Federal.

Cardoso (2003, p. 15) identifica alguns problemas inerentes à progressiva participação desses organismos multilaterais na política urbana brasileira, tais como:

- A subordinação a diretrizes e prioridades políticas que são definidas internamente, com perda da autonomia e soberania nacional;
- A uniformização de regras e procedimentos para todo o território nacional, desconsiderando a diversidade de necessidades e de experiências histórico-políticas;
- A estipulação de limites máximos de financiamento que desconsideram a diversidade dos custos de urbanização nas regiões, gerando problemas de desadensamento e de atendimento às populações em áreas de risco.

O fato é que na virada do século XXI, a demanda por habitação se configura como algo de extrema relevância e elevada complexidade, principalmente nos grandes conglomerados urbanos, onde se intensificam os processos de favelização e ocupação de áreas de risco e decréscimo da qualidade de vida.

Segundo Bárbara (2004, p. 38) no que diz respeito à moradia, a Constituição brasileira de 1988 até 2000 não previa expressamente como direito, embora já estabelecesse como dever do estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal a promoção de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento³⁰.

uma matriz contendo metas e objetivos, quanto aos componentes: a) Políticas e Programas; b) Planejamento e Gestão; c) Legislação Urbanística. (HABITAR BRASIL/BID, 2004).

³⁰ Em 14 de fevereiro de 2000, a aprovação de uma Emenda Constitucional nº 26 corrige de certa forma a lacuna relacionada à habitação, na medida em que reconhece o direito de moradia como um direito social, entretanto

Na década de 90, a apresentação ao Congresso Nacional do projeto de Lei nº 5.788, denominado de Estatuto da Cidade, que surge como resposta a uma necessidade que se arrasta desde a década de 70, quando aconteceram as primeiras tentativas de se legislar sobre as questões urbanas.

Tal instrumento procurou regulamentar o artigo 182 e 183 da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, especificando princípios e diretrizes gerais a serem observados nas três esferas de governo, como função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Embora instituídos pela União, os instrumentos de gestão de política urbana serão aplicados principalmente pelo Poder Público Municipal, que terá a competência e a responsabilidade em promoção do controle urbanístico e a fiscalização sobre o solo (CASTRO, 2000, p. 31).

Segundo Bárbara (2004, p. 40) em resposta às demandas da sociedade civil viria, após 10 anos de tramitação no Congresso Nacional, a aprovação em 10 de julho de 2001 do Estatuto da Cidade, significando um caminho na busca de cidades mais sustentáveis, envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações³¹.

Segundo Cunha (2003) os instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser divididos em três grandes grupos: os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; os de regularização fundiária e urbanística e os de democratização da gestão urbana.

O quadro a seguir caracteriza cada um desses instrumentos, cuja articulação se dá através do Plano Diretor.

ainda não se tem um instrumento que regulamentasse as competências e diretrizes da gestão das cidades e da regularização fundiária (BÁRBARA, 2004, p. 30).

³¹ No plano municipal o Estatuto da Cidade terá como instrumento central o Plano Diretor como ferramenta básica da política de desenvolvimento e expansão urbana (arts. 39 e 40). Este irá procurar adequar as diretrizes gerais à diversidade das realidades locais, não deixando de considerar que muitos problemas habitacionais e urbanos só podem ser sanados abrindo novas alternativas para que emergjam configurações territoriais e administrativas além dos limites de um só município (CASTRO, 2000, BÁRBARA, 2004).

Instrumentos de Indução do Desenvolvimento urbano	Destacam-se nesse conjunto o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, o outorga onerosa do direito de construir, a transparência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Esses instrumentos interferem no processo especulativo que constrói a cidade.
Instrumentos de Regularização Fundiária e Urbanística	Destacam-se o usucapião coletivo e as zonas especiais de interesse social, possibilitam a integração das áreas ocupadas ilegalmente à cidade formalmente constituída, reduzindo os processos de exclusão territorial.
Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana	Destacam-se a gestão orçamentária participativa e o estudo de impacto de vizinhança, procuram aproximar a população das decisões que envolvem a cidade, desarticulando esquemas clientelistas nas administrações municipais e desmistificando o planejamento urbano como exclusividade de técnicos especializados.

Quadro 3 – Instrumentos do Estatuto da Cidade – Grupos

Fonte: Adaptado de Cunha (2003, p.24).

Bárbara (2004, p. 44) ainda afirma que o Estatuto da Cidade:

[...] reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase da gestão democrática.[...] ele representa marco regulador da municipalização do problema habitacional.

Importante salientar que o Estatuto da Cidade traz novamente o Plano Diretor Urbano³² como uma estratégia de enfrentamento da problemática urbana. Cunha (2003, p. 25) enfatiza que essa perspectiva de planejamento vem com nova dimensão, “devendo expressar um pacto de desenvolvimento a ser firmado entre os múltiplos atores presentes no município, canalizando esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de objetivos prioritários”.

A partir da nova Constituição Federal que preconiza a função social da cidade, o Plano Diretor Urbano adquire um caráter mais abrangente, na medida em que a sua construção a partir de então, deva ser de responsabilidade da sociedade como um todo, envolvendo uma efetiva participação popular, e controle social e gestão continuada.

Finalizando, o quadro abaixo possibilita realizar uma síntese da trajetória estabelecida pela política habitacional brasileira.

³² O conceito de “Plano Diretor” refere-se, tradicionalmente, ao planejamento do uso do solo urbano, através da definição das atividades mais adequadas para determinadas áreas da cidade (zoneamento); definição de gabarito e índices de ocupação do solo; definição de áreas para a expansão urbana e proteção ambiental; normas para abertura de loteamentos ou para parcelamento do solo.

Período	Agente Promotor	Nº de domicílios (milhões)	Características e ações habitacionais
1946 – 1964	FCP	0,31	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da Fundação da Casa Popular – FCP (1946) – Marcada por uma fragilidade institucional e financeira; - Inexpressiva produção de moradias, - Caráter fragmentário, clientelista e favoritista na distribuição de moradias; - Construção pulverizada de pequenos conjuntos – Política habitacional utilizada como Instrumento de “esvaziamento” das pressões sobre o Estado.
1965 – 1985	BNH	4,4	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um sistema financeiro que permitiu a captação de recursos – SFH; - Dependência das esferas locais em relação às iniciativas do governo federal; - Ação das COHABs e INOCOOPs. - Criação do PLANHAP, PROFILURB, PROMORAR.
1986 – 2001	CEF	?	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizações das políticas de habitação pra os níveis estaduais e municipais; - Reorganização do aparato institucional; - Implantação de linhas de financiamento a fundo perdido, para o atendimento à população com renda até três salários mínimos utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc.); - Implantação Programa Habitar Brasil/BID, Morar Município e Estatuto da Cidade.

Quadro 4 – Fases da Política Habitacional no Brasil

Parte da trajetória das políticas sociais no que tange ao planejamento e à gestão são influenciadas, em grande parte, pelas mudanças estruturais por que passa a sociedade como um todo ao longo desse período. A política habitacional não fica imune a tais transformações, que teve no Estado centralizado e intervencionista seu principal ator.

A descentralização das políticas públicas passa a ser o elemento central das discussões travadas em diferentes contextos sócio-históricos do capitalismo contemporâneo. As características, discursos e desdobramentos dessa reflexão serão tratados a partir de agora.

2.2 DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO AO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Nas últimas décadas do século XX o mundo passa por uma nova configuração, promovendo uma redefinição no ordenamento econômico, político e social. Entra em pauta a discussão de uma possível crise do Estado e do seu papel interventor na economia e nas áreas sociais. Temos, então, o início de uma redefinição nos processos decisórios, através de uma verdadeira inversão no que tange ao papel do Estado.

Farah (1994, p. 191) ao tentar descrever esse novo cenário mundial afirma que

[...] a redefinição da ordem econômica mundial, a reorganização do capitalismo e a crise fiscal do Estado vieram a por em xeque, a partir dos anos 70, o padrão de relação Estado-sociedade, que nesse período era pautado por uma forte intervenção do Estado na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão dos serviços públicos.

As ações do Estado, referentes à área social, configuraram no que se convencionou chamar de *Welfare State*³³, que se efetivou principalmente nos países centrais, na Europa pós-guerra.

Segundo Farah (1994, p. 193) esse modelo de Estado, enquanto principal agente interventor, já começa a ser questionado no início dos anos 80, sendo considerado ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade, que de acordo com essa perspectiva de análise, a crise pela qual o Estado estaria passando seria resultante da própria ação estatal.

A redefinição do cenário mundial tem o seu contorno mais nítido quando se trata das transformações na esfera da economia. De acordo com Santos (2002, p. 1) a década de 90, “como fruto da efervescência das transformações ocorridas no espaço mundial, foi marcada pelo intenso debate em torno das questões ligadas à globalização e seus reflexos sobre as estruturas sociais, políticas e espaciais”.

³³ O *Welfare State* ou Estado do Bem Estar Social que se instituiu e consolidou na Europa pós-Segunda Guerra Mundial, se caracterizou pela forte presença do Estado, sendo responsável direto pelo bem estar dos cidadãos e pela implementação de diversas políticas ligadas à esfera da reprodução. Assim, em diversos graus e sob distintas modalidades, se desenvolveram ações em áreas como previdência social, educação, saúde, habitação, assistência à criança, transporte, etc. (ver em FARAH, 1994, p. 191)

Para as economias nacionais se inserirem neste movimento de globalização, os governos nacionais passam a desregular seus mercados, ao mesmo tempo em que reduzem o âmbito de sua atuação nas atividades econômicas e no financiamento e promoção de políticas sociais (PÓVOA, 2002, p. 16).

Segundo Santos (2002, p.1) esse quadro suscitou uma série de reformas estruturais que as agências multilaterais, em particular, o Banco Mundial, passaram a defender como necessárias para o suporte a um capitalismo cada vez mais livre das barreiras nacionais.

Esse período de mudanças contribuiu para que fosse desencadeada a discussão sobre o novo papel do Estado frente às novas demandas advindas dessas transformações de ordem estrutural do capitalismo.

Já na década de 70 as idéias predominantes apontavam para a inviabilidade do Estado de Bem Estar, uma vez que as demandas crescentes eram incompatíveis com as possibilidades dos governos de satisfazê-las. Para Fiori (1995, p.3) os diagnósticos sobre a crise eram, em geral, reducionistas, as reformas do Estado resumidas nos cortes de gastos e na redução do déficit público.

Contra a visão maximalista de que havia um Estado hipertrofiado, começa a ganhar espaço no contexto mundial uma visão minimalista. Tais mudanças comportam duas funções básicas: a primeiro, de superar a crise instalada na década de 70 e, após, de atribuir uma nova significação para as funções do Estado nas políticas sociais. Segundo Ferreira e Rodrigues (2000, p. 134) são criadas estratégias para a legitimação desse discurso tais como:

- A crítica ao papel do Estado como provedor absoluto das necessidades básicas da sociedade, apresentando-o como estrutura burocrática, grande, ineficiente, corporativista, em que sua intervenção cerceia e impede a livre concorrência.
- O convencimento de que o Estado de Bem Estar Social tira das pessoas algo extremamente vital para a existência da democracia plena: a liberdade individual – o direito de escolha de bens e serviços de uma melhor qualidade.

Para a efetivação desse discurso, institui-se um roteiro de ações visando a solução para a crise social (FERREIRA e RODRIGUES, 2000, p. 135) adotando:

1. Instalação do Estado mínimo nas sociedades capitalistas;
2. Transferência dos bens e serviços anteriormente garantidos pelo Estado interventor para a esfera do mercado, pelo processo de privatização.
3. Instalação do livre mercado na satisfação das necessidades sociais – antes, direitos sociais – obedecendo a critérios de livre concorrência.
4. Captação de investimentos em vários setores da economia – processo de globalização.

No caso do Brasil, Fiori (1995, p. 3) afirma que as elites políticas conservadoras e as lideranças empresariais aderem ao Consenso de Washington³⁴, tendo como principal recomendação, para que se possa atingir uma nova governabilidade³⁵ e realizar as metas propostas, a construção de um Estado “forte”, com autonomia burocrática.

No Brasil, o processo de descentralização é anterior ao debate sobre a reforma do Estado. Santos (2002, p. 7) preconiza que tal processo emerge claramente como uma demanda por democratização das estruturas de poder que acompanharam o esgotamento do regime militar (1964 – 1985).

O processo de descentralização da gestão do setor público toma corpo na década de 80³⁶, fazendo parte da pauta de reforma do Estado, sendo defendida segundo Arretche (1996, p. 44), como solução que se contraporía aos anos de gestão centralizada e autoritária caracterizados por práticas não-democráticas de decisão, ausência de transparência na gestão e ineficácia das políticas públicas.

³⁴ Consiste num programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária, com desregulação dos mercados e liberação financeiras, abertura comercial, privatizações e eliminação de qualquer tipo de barreiras ou discriminações contra capitais forâneos (FIORI, 1995b, p. 3)

³⁵ Essa nova concepção de governabilidade incorpora, além da capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas, a capacidade de mobilizar meios e recursos necessários para a execução destas políticas. Acrescenta-se também a essa visão a capacidade do estado de resolver progressivamente as principais questões ligadas à equidade social (DINIZ & COELHO, 1995; O' DONNELL, 1993).

³⁶ A Constituição de 1988 desempenhou um papel importante na legitimação do princípio de descentralização ao definir um novo arranjo federativo, contendo significativa transferência de decisões, funções e recursos do Executivo Federal para os estados e municípios (ver ARRETICHE, 2000; KOSLINSKI, 2000, SANTOS, 2002).

A década de 80 marca o esgotamento de um modelo desenvolvimentista adotado a partir de 1930 com Getúlio Vargas e reafirmado pelo regime militar. Aquela década assinala também a transição do Brasil para um regime democrático.

Koslinski (2000, p. 2) afirma que “este modelo de Estado, combinava uma economia comandada pelo Estado com uma participação política e redistribuição social restritas”, conseguindo sua legitimação “dentro de um contexto de crescimento econômico e a incorporação de novos trabalhadores-cidadãos”, ou seja, com acesso aos benefícios sociais³⁷.

Tal realidade associada à crise econômica caracterizada por alta inflação, incapacidade do Estado de estipular políticas que amenizassem os efeitos da crise, ao caráter centralizador e excludente do regime militar e à explosão de demandas por benefícios sociais reprimidas nos vinte anos de modelo autoritário, atingem seu ápice na década de 80, o que acaba caracterizando o quadro de ingovernabilidade no qual estava inserido o Estado brasileiro (ARRETCHE, 2000; KOSLINSKI (2000); FIORI, 1993).

O tema da reforma do estado tornou-se central e passou a ser vista como um instrumento decisivo para a superação da crise (KOSLINSKI, 2000, p. 7). Entretanto, havia pouco consenso quanto ao tipo de Estado que se pretendia instituir.

Temos, então, por um lado um processo de diminuição da capacidade de intervenção do governo central enquanto, de outro, vislumbra-se a valorização dos governos locais reconhecidos como aqueles capazes de dar respostas às novas questões econômicas e sociais (PÓVOA, 2002, p. 16).

No caso do Brasil, são introduzidas mudanças que promovem um (re) desenho institucional que visou o fortalecimento e a autonomia dos municípios com o processo de municipalização das políticas sociais e da descentralização administrativa³⁸.

Uma das principais faces da reforma do Estado tem sido efetivamente a descentralização em relação aos governos subnacionais, que para Zauli (2001, p. 43) é entendida como “um processo de transferência total ou parcial de funções das organizações burocráticas públicas estatais, fato que ganhou expressão a ponto de

³⁷ Segundo Fiori (1993) o modelo desenvolvimentista e autoritário brasileiro impôs uma gestão coercitiva de salários, constrangeu entidades sindicais, centralizou tributos e formulou políticas de corte nacional, com quase nula participação social.

³⁸ O conceito de descentralização, abordada a princípio de forma genérica, consiste na institucionalização no plano local, seja ela na forma da estadualização e/ou municipalização, de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas públicas (cf. ARRETCHE, 2002).

suscitar a avaliação de que estaríamos em meio a uma crise do planejamento central”. É defendida como estratégia para alcançar maior governabilidade, principalmente no que diz respeito à capacidade do Estado de implementar políticas públicas eficientes (ARRETCHE, 2000; KOSLINSKI, 2000; SANTOS, 2002).

Um aspecto relevante para a compreensão da dinâmica descentralizadora do Estado no Brasil, ao longo dos anos 90, diz respeito a possíveis virtudes da descentralização dos processos decisórios e de sua suposta identificação com a perspectiva de construção de um sistema político democrático (ZAULI, 2001, p .43).

Segundo SANTOS (2002, p. 2) o argumento mais freqüentemente utilizado a favor do processo de descentralização baseia-se nas seguintes premissas:

- a) Na melhoria do gerenciamento do setor público, já que o governo local tem maior capacidade de alocar eficazmente os bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados.
- b) Com o fornecimento de bens públicos pelos governos locais proporciona maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população.
- c) O fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor de cidadãos, o que favorece a participação popular na formulação de políticas públicas, e que segundo os seus defensores, democratiza as estruturas de poder e “territorializa” a demanda por cidadania, de “baixo para cima”, conferindo legitimidade ao poder público.

A descentralização segundo tais concepções corresponderia a uma tentativa de combinar a democracia participativa com eficiência administrativa. Koslinski (2000, p. 15) afirma que,

A descentralização vista desta forma, contribuiria para o desenvolvimento das arenas da sociedade civil e da sociedade política (fortalecendo a relação entre estas duas arenas), assim como contribuiria para o desenvolvimento de uma burocracia “útil” e para a efetividade da lei. Dessa forma se aumentaria a capacidade de penetração do Estado, possibilitando a implementação de políticas públicas eficientes.

Analisando vários estudos relacionados ao processo de descentralização das políticas públicas, principalmente no cenário brasileiro, eles acabam por apontar que a descentralização fiscal deve estar baseada em alguma forma de pacto federativo (AFONSO, 1996; LOBO, 1990).

Almeida (1996, p.14) trabalha com um conceito geral de federalismo “que consiste em um sistema baseado na distribuição territorial do poder e autoridade entre as instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e sub-nacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação” [...] e apresentando uma “difusão dos poderes em muitos centros”.

O autor apresenta ainda outros conceitos de federalismo: o federalismo dual, o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo (ALMEIDA, 1996, p. 14), consistindo respectivamente em³⁹:

1. Federalismo dual – no qual os poderes do Governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente.
2. Federalismo centralizado – implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do Governo Federal.
3. Federalismo cooperativo – comporta graus diversos de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

Arretche (2000, p. 13) afirma que de maneira geral foi significativa a descentralização das políticas sociais no Brasil, porém os resultados obtidos variaram nas diversas unidades nacionais, e que o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente dos diversos níveis de governo. Conclui-se que

Sob um Estado Federativo, em um país caracterizado por expressas desigualdades regionais e um grande número de municípios fiscal e administrativamente fraco – para os quais se pretendem transferir atribuições de gestão de política social - um processo de reforma do Estado capaz de transformar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser, sob hipótese alguma, um processo espontâneo (ARRETCHÉ, 2000, p. 13).

³⁹ Ver também em KOSLINSKI, 2000, p. 24.

Koslinski (2000, p. 26) afirma que a capacidade de gestão dos municípios se torna uma questão de suma importância quando consideramos as desigualdades regionais no Brasil e que sua superação é um esforço dos governos locais, mas acima de tudo do governo central, sob pena de se aprofundarem tais desigualdades. Ainda refletindo sobre a capacidade de gestão dos estados, alguns estudos salientam que a dificuldade da *governance* ou governança⁴⁰ está não só ligado à incapacidade de formular, mas, sobretudo, de implementar suas políticas (Banco Mundial, 1992; Koslinski, 2000).

O debate sobre governança no contexto da descentralização das políticas públicas vem acompanhado de uma reflexão sobre a importância de se introduzir na reforma do Estado, mecanismos para uma maior participação societal. Esses mecanismos estão ligados ao conceito de *accountability* do Estado, que por sua vez está relacionado aos atos de transparência para com os cidadãos onde os mesmos possam ter a possibilidade de avaliarem a administração governamental, (O' DONNELL, 1998).

Segundo Koslinski (2000, p. 29) o conceito de governança está ligado à:

[...] capacidade de o governo nacional delegar funções e de implementar as políticas que elabora, no contexto de políticas de descentralização, e os mecanismos de *accountability* estão relacionados a mecanismos que façam os governos gestores (subnacionais) agirem da maneira esperada pelo governo central e prestarem contas de seus atos perante a sociedade civil.

Evidentemente que os conceitos de *governance* e *accountability* assumem significativa importância no debate relacionado à descentralização, na medida em que o equacionamento de grande parte das demandas sociais, está sendo direcionado às esferas subnacionais. Esses mecanismos assumem, portanto, grande relevância, principalmente quando se tratar de um bem ou serviço essencial provido pelo setor público (Koslinski, 2000).

Diante dos processos de descentralização do Estado, é necessário que se faça uma análise dos possíveis (des) caminhos com que vem sendo redesenhadas as políticas públicas sociais no Brasil. Este é um país de imensas diferenciações,

⁴⁰ O conceito de governabilidade aqui trabalhado tem como referência a idéia difundida pelo Banco Mundial como sendo a maneira pelo qual o poder é exercido no processo de gerenciamento dos recursos econômicos e sociais (ver KOSLINSKI, 2000, p. 28).

cujas características sócio-econômicas exigem grande complexidade de análise. Sua estrutura apresenta um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos, e que, principalmente pós Constituição Federal de 1988, devido ao novo formato de gestão e aos processos de transferência de atribuições, devem assumir competências no direcionamento das políticas sociais.

Repensar a problemática habitacional dentro desse contexto de descentralização do Estado torna-se uma tarefa que guarda extrema relevância em se tratando de discutir os descompassos da sociedade brasileira, principalmente aqueles ligados às camadas menos favorecidas de sua população.

As ações do Poder Público, sejam elas no âmbito nacional ou em suas unidades subnacionais, devem ser pautadas no planejamento e na busca incessante da melhoria da qualidade de vida dos diferentes segmentos sociais. Para que as ações possam surtir o efeito esperado, é necessário conhecimento aprofundado da realidade sócio-econômica que compõe o mosaico da sociedade brasileira.

Com o objetivo de um maior aprofundamento da realidade brasileira no que tange aos processos de produção de moradia, o presente trabalho, até então, procurou traçar a trajetória da política habitacional no Brasil das décadas de 60 a 90, na tentativa de nos situarmos dentro de uma dimensão sócio-histórica de sociedade. O entendimento dessa escala de análise possibilitará, a partir de agora, estabelecer algumas conexões com a política habitacional do município de Vitória – ES, dentro de um contexto maior de Brasil.

Buscaremos, então, refletir nas esferas locais: De que maneira o município de Vitória – ES respondeu aos desafios da descentralização do Estado? Como se deu a costura de um novo (re) desenho institucional, na tentativa de se instituir um novo modelo de prestação de serviços e implementação de novas formas de gestão das políticas públicas na área de habitação popular? Quais as principais ações por parte do Poder Público Municipal no setor da moradia destinada às populações de baixa renda? As respostas ou não desses questionamentos consistirá no pano de fundo das discussões que traremos mais adiante em nosso trabalho.

3 EVOLUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA E O PAPEL DA HABITAÇÃO POPULAR

O presente capítulo irá aprofundar os aspectos ligados aos processos espaços-temporais que ajudaram a constituir a mancha urbana do município de Vitória, salientando as transformações mais expressivas ocorridas, principalmente nas últimas quatro décadas, e os desdobramentos que possibilitaram uma nova reordenação em sua configuração territorial.

Vitória, por apresentar uma caracterização físico-territorial bastante peculiar, teve a construção do seu espaço urbano atrelado a essas especificidades. O entendimento de elementos de tais naturezas consiste em ferramenta essencial para uma leitura precisa de seu processo de urbanização e de sua organização espacial.

3.1A ORGANIZAÇÃO DA MANCHA URBANA DE VITÓRIA E O SEU PROCESSO DE EXPANSÃO

O desenvolvimento de Vitória e da capitania do Espírito Santo, caracterizou-se por sucessivas discontinuidades. A evolução efetiva de Vitória só iria ocorrer na passagem do século XIX para o XX, ficando o seu sítio urbano limitado entre o Maciço Central da Ilha e o canal da baía, cercada por áreas alagadiças. Sem a realização de obras mais significativas, os condicionantes físicos limitavam a expansão da cidade, que até o final do século XIX pouco teve alterado seus traços fisionômicos. (ABE, 1999, MONTEIRO, 2002).

Durante quase trezentos anos, Vitória ficou circunscrita a uma região mais elevada conhecida atualmente como Cidade Alta, “que devido ao seu desenho natural de defesa, assegurou não só a sobrevivência da nova sede, como toda a

capitania do Espírito Santo” (MONTEIRO, 2002). Entretanto, apesar de apresentar certo aglomerado em seu sítio principal durante os séculos XVI e XVII, Vitória teve seu desenvolvimento sócio-econômico influenciado de maneira significativa pela descoberta de ouro e pedras preciosas em Minas Gerais, pois

[...] o que por um lado poderia transformá-la em uma importante cidade a beira-mar, por ser ela a saída mais próxima para o escoamento da produção, o fato serviu, por outro lado, para catalisar um processo de retardamento de seu desenvolvimento, deixando-a estagnada por todo o século XVIII e grande parte do XIX, o que estendeu por mais tempo seu caráter colonial (MONTEIRO, 2002, p. 54).

Até o século XX, apenas a cidade de Vitória dispunha de um território com acumulações físicas e sociais densas de história, se comparadas ao seu entorno imediato: Cariacica e Vila Velha. Com o fim da dependência de escoamento da produção agrícola do Estado via Rio de Janeiro, “Vitória inicia a passagem da condição de *cidade-cais* do Império, para a de *cidade-porto* da República” (CAMPOS, 2004, p. 152).

Devido às condições favoráveis de porto natural, Vitória se destaca na atividade portuária ao longo do século XX. Sempre atrelada à crescente demanda do café, o que possibilitou a geração de excedentes econômicos com a criação de uma grande praça comercial, teve em seu porto iniciado em 1911, elemento fundamental para a dinamização de suas atividades.⁴¹

Vitória, juntamente com os municípios de Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha, formam o que se convencionou chamar de Grande Vitória⁴², “se constituindo em uma aglomeração urbana de porte médio, envolvendo áreas já conurbadas, ou em processo de conurbação” (SIQUEIRA, 2001, p. 98).

⁴¹ As obras de construção do Porto de Vitória, foram marcadas, sobretudo, por construções e interrupções de ordem política e econômica. A conclusão do seu cais em condições técnicas para a movimentação de cargas na época, ocorre efetivamente em 1940 (ver em CAMPOS, 2004).

⁴² O espaço territorial da Grande Vitória difere da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. A região da Grande Vitória foi inicialmente identificada em conformidade com os critérios adotados pelo IBGE, como microrregião Homogênea nº 207, constituída pelos municípios de Vitória, Cariacica, Vila Velha, Viana e Serra, sendo que a Lei Complementar nº 204 de junho de 2001, instituiu a Região Metropolitana da Grande Vitória, incluindo os municípios de Guarapari e Fundão, assim como o seu sistema de gestão. O termo Grande Vitória, aqui utilizado em nosso trabalho consistirá no espaço territorial circunscrito pelos cinco primeiros municípios.

Siqueira (2001, p. 98) afirma ainda, ao comentar sobre essa região, que “grandes porções dos espaços territoriais foram incorporados e convertidos em áreas urbanas ou de especulação”, a partir das transformações na própria estrutura física, potencializadas pelas mudanças significativas no quadro sócio-econômico capixaba.

O município de Vitória apresenta uma configuração territorial bastante recortada, insular e marcada por uma topografia com acentuada declividade, que induziu a uma ocupação inicial nas áreas menores de altimetrias e planas. Tal conformação inerente as suas características físicas “provocou um congestionamento especificamente situado entre as orlas dos morros [...] e o braço do mar (seu porto)” (SIQUEIRA, 2001, p. 99)⁴³, área essa que só se ampliou através de espaços conquistados por aterros.

O espraiamento do sítio urbano se dá no sentido paralelo à orla marítima, onde ocorre a localização dos bairros de classe média/alta (Bento Ferreira, Enseada do Suá, Praia do Canto, Ilha do Boi, Ilha do Frade, Jardim da Penha, Jardim Camburi, Mata da Praia). Na faixa intermediária entre a ilha e o continente (Maruípe, Jucutuquara e Goiabeiras), instalam-se bairros ocupados por assalariados médios, apresentando em algumas áreas, uma ocupação dispersa pelos morros⁴⁴.

Na porção Noroeste da ilha, temos a foz do rio Santa Maria da Vitória⁴⁵, de grande importância histórico-ambiental, tendo sido utilizado no passado como via de escoamento de produtos entre a capital e o interior. Essa porção do município de Vitória apresenta uma ocupação marcada por invasões e aterros em áreas de manguezais, com a formação de imensos bairros, principalmente a partir da década de 80. Esse espaço territorial municipal será tratado mais a frente, como sendo uma das áreas pioneiras no que tange às estratégias governamentais no tratamento da problemática habitacional.

As funções urbanas de Vitória basicamente não mudaram até o início dos anos 50, com a cidade mantendo sua característica comercial, prestadora de serviços e como sede político-administrativa do governo estadual. Segundo Campos Júnior (2001, p. 45) “nem os recentes investimentos industriais feitos na Grande Vitória, que foram

⁴³ A hinterlândia desse porto, limitada por vários séculos à estreita planície costeira entre as terras altas e o mar, dilatou-se em decorrência da expansão cafeeira, acompanhada pela implantação dos eixos rodoferroviários que acabou ultrapassando os limites do estado se estendendo a parte oriental de Minas Gerais, guiado pelo traçado da Estrada de Ferro Vitória – Minas (PMV, 1979).

⁴⁴ Sobre a produção do espaço urbano de Vitória ver ABE, 1999; CAMPOS JÚNIOR, 2002; SIQUEIRA, 2001.

⁴⁵ O rio Santa Maria forma um delta em sua foz, composta por vinte e cinco ilhas de formação quaternária recobertas por áreas de manguezais, tendo os bairros de Goiabeiras, Santo Antônio e Ilha das Caieiras como núcleos remanescentes de antigas ocupações.

capazes de modificar o perfil da economia estadual, mudaram as funções urbanas de Vitória [...] a cidade passa por modificações, mas não de suas funções”.

As preocupações com a questão sanitária marcam a gestão de alguns administradores públicos no Estado. Jerônimo Monteiro (1908 – 1912), Florentino Avidos (1924 – 1928) e Jones dos Santos Neves (1950 – 1954), foram os governantes que promoveram as maiores transformações no espaço urbano de Vitória na primeira metade do século XX. Uma das características marcantes dessas intervenções se configurou na grande quantidade de aterros realizados pelo poder público.

Campos Júnior (2001, p. 62) ao analisar a disponibilidade social da terra urbana e as concessões de lotes no espaço de Vitória, enumera alguns dos principais aterros ocorridos:

- a) Campinho – Compreendendo hoje a região do Parque Moscoso e suas imediações, sendo o primeiro que marcou a urbanização de Vitória, feito na administração Jerônimo Monteiro (1908 – 1912). Tinha o caráter de medida saneadora, adicionando não só uma área de lazer, mais também terrenos edificáveis.
- b) General Osório ao mercado da Vila Rubim e Forte São João (Av. Beira Mar). Ocorre a conquista de grandes porções de terra sendo promovidos no governo de Florentino Ávidos (1924 – 1928).
- c) Terrenos entre a Avenida Jerônimo Monteiro e a Avenida Beira Mar – Foi o de maior significação, não só pela extensão da área anexada, mas também pela sua localização central, fato que possibilitou a abertura de novas possibilidades de ocupação.



Figura 2: Área do Campinho após aterro - 1912 – (Atual Parque Moscoso)
Fonte: PMV

Segundo Campos (2004, p. 158) os aterros das décadas de 60 e 70 conjugaram, por um lado, o aproveitamento do produto da drenagem das obras de aprofundamento do canal de acesso e baía de evolução da área portuária e, por outro, o embelezamento, saneamento e crescimento de áreas para expansão da cidade de Vitória.

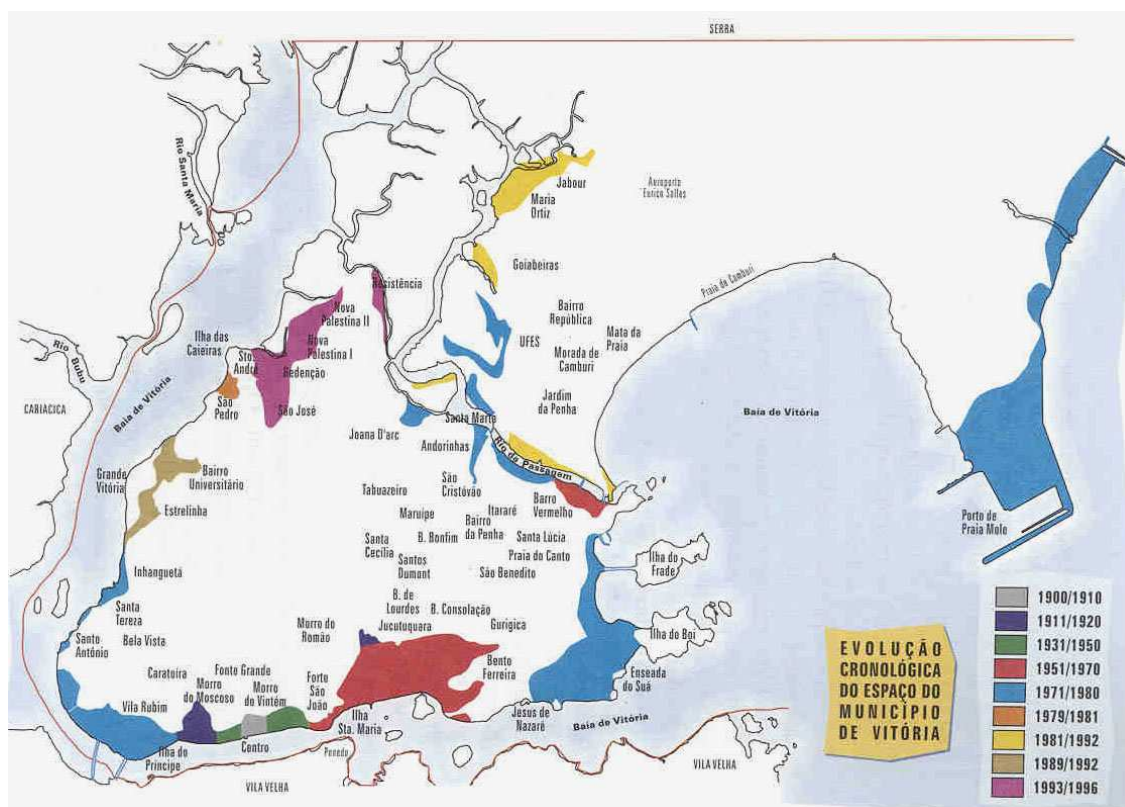
Estrada (2005, p. 38) enfatiza que

a criação desses novos espaços, estas terras públicas criadas se tornaram reservas fundiárias, das quais o Estado disporá para diversos usos no futuro, inclusive para a negociação com outros agentes sociais, tornando-se [...], na maioria dos casos, um promotor imobiliário.

A construção de aterros por parte do governo, possibilitou a ampliação da disponibilidade de terrenos urbanos e da capacidade do poder público em regular a oferta social da terra urbana, intervindo diretamente no comércio privado dos lotes.

Siqueira (1995, p. 132) afirma que vários planos governamentais contemplavam intervenções na cidade com esse propósito, tais como:

- 1- Plano de construção do cais de contorno da Ilha do Príncipe (1928);
- 2- Plano de remodelamento Urbano da Capital, engenheiro arquiteto Saldanha da Gama (1929);
- 3- Plano de Urbanização de Vitória, do engenheiro urbanista Henrique de Novaes (1931);
- 4- Levantamento Cadastral e Plano de Urbanização da Cidade de Vitória, supervisão do urbanista Hubert Alfred Agache (1945).



Mapa 1: Evolução das Áreas de Aterro no município de Vitória – 1900 a 1996.
 Fonte: SEMAN/PMV *apud* ESTRADA, 2005, p. 56.

A escassez de áreas adequadas para expansão urbana em finais do século XIX e a necessidade de se dotar os bairros de Vitória de condições sanitárias compatíveis com a criação de novas moradias, concorreu para a formação de uma Comissão Especial, presidida pelo engenheiro Saturnino de Brito, cuja proposta era a elaboração de um projeto para ampliação da cidade, encomendado pelo governador Muniz Freire (1892 – 1896).

Nasce a proposta do primeiro plano de urbanização da cidade, denominado Novo Arrabalde - que consistia em fornecer condições materiais adequadas para novos assentamentos populacionais, estendendo sua malha urbana em direção ao Norte, e por outro lado, funcionaria como um negócio imobiliário, tanto para o Estado quanto para a Companhia Torrens, responsável, na época, pela construção de abastecimento de água e de coleta do esgoto, e que iria também comercializar lotes no local (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 64).

O surgimento de uma área de expansão urbana em Vitória seis vezes maior que a ocupação até então existente foi ocasionada pela ação do Governo do Estado⁴⁶. O Novo Arrabalde, ou a primeira intervenção planejada no espaço urbano de Vitória emergiu dentro de uma perspectiva mais ampla do governo, que visava transformar a Capital capixaba num grande centro populoso e comercial. O novo bairro viria a ser o suporte de apoio para o assentamento da população que convergiria para Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 197).

Analisando ainda a importância do projeto (Figura 3), Zecchinelli (2000, p. 65) afirma que o Novo Arrabalde foi o primeiro planejamento espacial no Estado, pois até então, Vitória tinha um traçado tortuoso, como “feito de burro”. E ainda

A estrutura viária do Novo Arrabalde compreendia traçados mais modernos com retas paralelas e diagonais, unindo o antigo núcleo à área de expansão, sendo esses traçados à beira-mar, de forma a torná-los menos custosos. As vias propostas passavam por grandes áreas de manguezal, que pelo projeto deveriam ser aterrados, como formas de sanear o ambiente, pois os mangues eram tidos como locais irradiadores de doenças. O projeto foi um dos pioneiros da época, pois se tratava do planejamento da urbanização que poderia vir a ocorrer num espaço de tempo de gerações⁴⁷.

⁴⁶ Vale lembrar que o projeto do Novo Arrabalde foi planejado num momento em que a população de Vitória não chegava a 10.000 habitantes, e sua área média era em torno de 3 milhões de metros quadrados, o que equivalia a seis vezes as dimensões de ocupação da Capital.

⁴⁷ Ver a respeito em ZECCHINELLI, I. S. Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e preservação do manguezal – Vitória (ES) – Uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro, UFRJ, 2000.

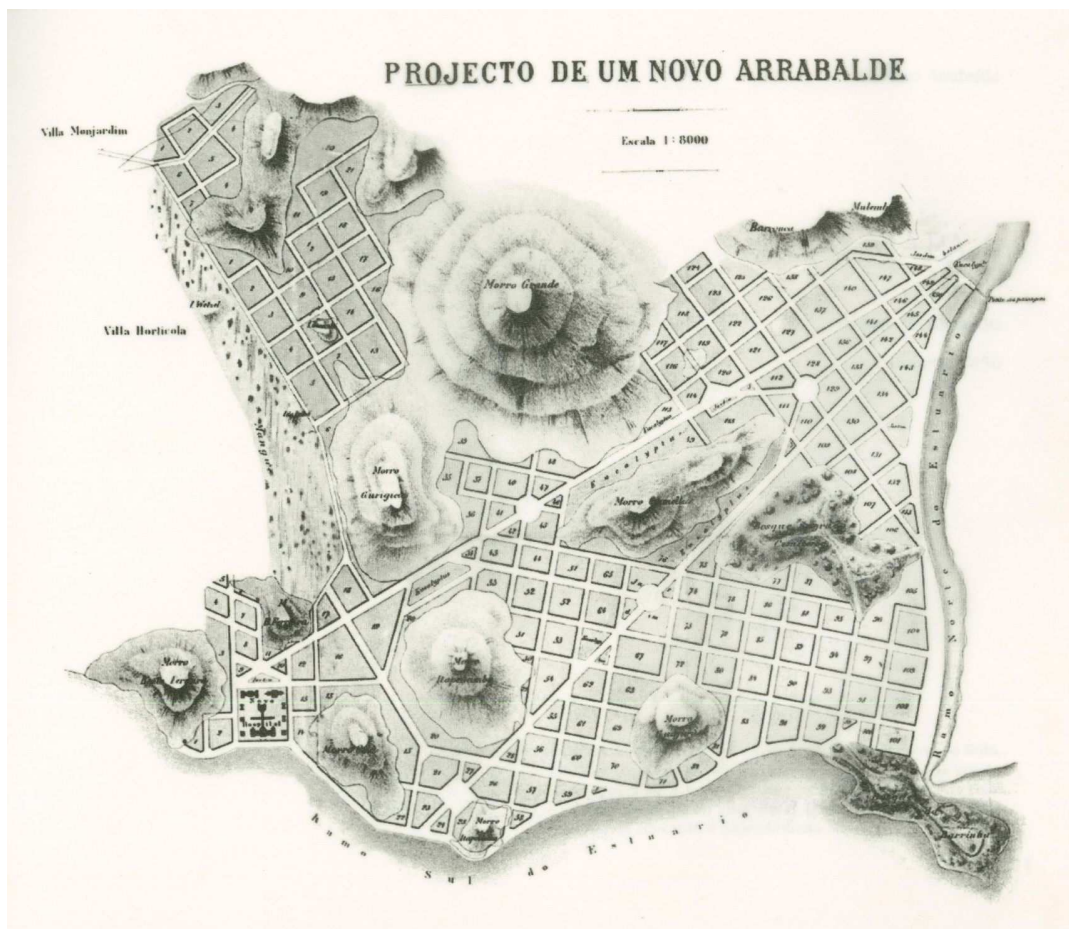


Figura 3: Novo Arrabalde – Projeto de 1896.

Fonte: CAMPOS JÚNIOR (1996)

Outro encaminhamento ocorrido em termos de planejamento que abrangeria toda a área urbana do município de Vitória foi o já citado Plano Agache⁴⁸, de 1945. Contratado através de uma carta convite no governo do então prefeito municipal Henrique de Novaes, o Plano Agache era composto de um plano Diretor de Urbanização que definiria as normas e as propostas de remodelação, extensão e embelezamento da cidade. Apresenta como linha mestra a realização de estudos e intervenções sobre o funcionamento do sistema viário de interligação de zonas da cidade, incluindo o projeto do Marechal Mascarenhas de Moraes, mais conhecido como Beira-Mar, que só vai se efetivar já na década de 60. (FREITAS, 2002, p. 20).

⁴⁸ O Plano Agache, baseado nas idéias do arquiteto francês Alfred Hubert Donat Agache, fundador da Sociedade Francesa de Urbanismo, incluía medidas de saneamento, definição de áreas para a habitação, serviços e indústrias e reestruturação viária, sua principal base de sustentação. O Plano então, criava diretrizes e normas técnicas para ordenar os crescimentos físico, urbano e espacial da cidade, organizando as funções urbanas, definindo a distribuição dos espaços abertos e a reserva de áreas para a expansão da cidade.

O Plano Agache juntamente com o Novo Arrabalde, acabam por definir um novo traçado para o sistema viário básico e serviram de referência para os dispositivos legais que normatizaram o parcelamento do solo e as novas edificações⁴⁹.

A crise financeira que atingiu o Estado no final do governo Muniz Freire adiou a efetivação desses planos, resultando no fracasso, por exemplo, do Novo Arrabalde, enquanto perspectiva imobiliária (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 65).

Até a década de 50 era abundante a oferta de terras urbanas patrocinadas pelo Estado na capital e “acessíveis a determinadas frações de moradores, o que fez com se retardasse a formação de um mercado, já que o mesmo detinha a propriedade e facilitava a sua aquisição” (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 65). Esse fato marca o início da presença efetiva do Estado do Espírito Santo como o grande provedor de unidades habitacionais, principalmente em sua principal área urbana nesse período, o município de Vitória.

O processo de ocupação do solo em Vitória se torna mais intenso a partir da década de 60, com mudanças significativas em seu tecido urbano “prevalecendo a diferenciação espacial e social” (SIQUEIRA, 2001, p. 100), como elementos que definiram a dinâmica de apropriação do espaço no município.

Grande parte do contingente populacional não dispunha de capital para a compra de uma porção de terra urbana. Esse fato acaba por demarcar duas ordens urbanas, que configuraram o processo de urbanização da Grande Vitória:

- a) A edificação da cidade formal, das elites e das camadas médias, onde opera o setor imobiliário formal, com suas formas capitalistas de produção de moradia: bairros da Praia do Canto, Bento Ferreira, Camburi, Jardim da Penha, entre outros;
- b) A instituição simultânea do que chamamos de cidade informal, ilegal, irregular, habitada por camadas populares, onde operam os mecanismos informais de acesso à terra ou formas não capitalistas de produção de moradia: bairros de São Pedro, Santo Antônio, Ilha das Caieiras, entre outros (figura 4).

⁴⁹ Detalhamentos do plano, ver em AGACHE, Alfred Hubert Donat. Plano Urbanístico. Rio de Janeiro: ETUC, 1945.

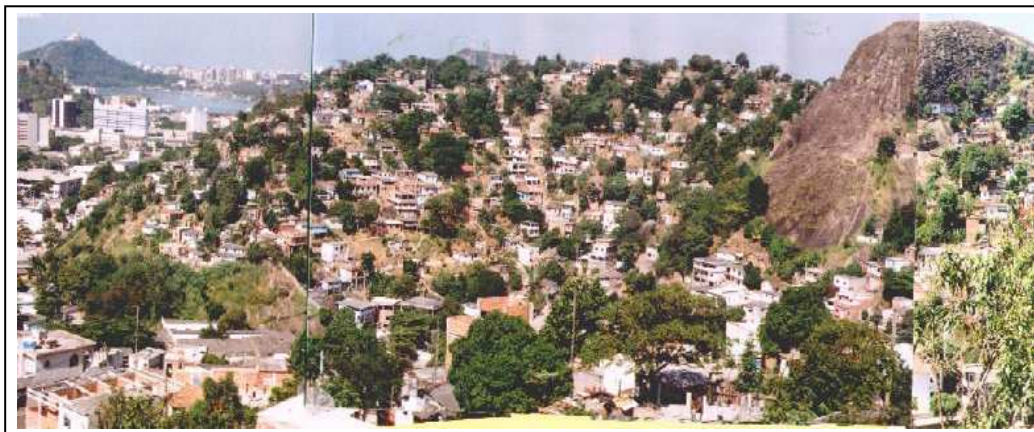


Figura 4 - Vista parcial do Morro do Jaburu – 1998.

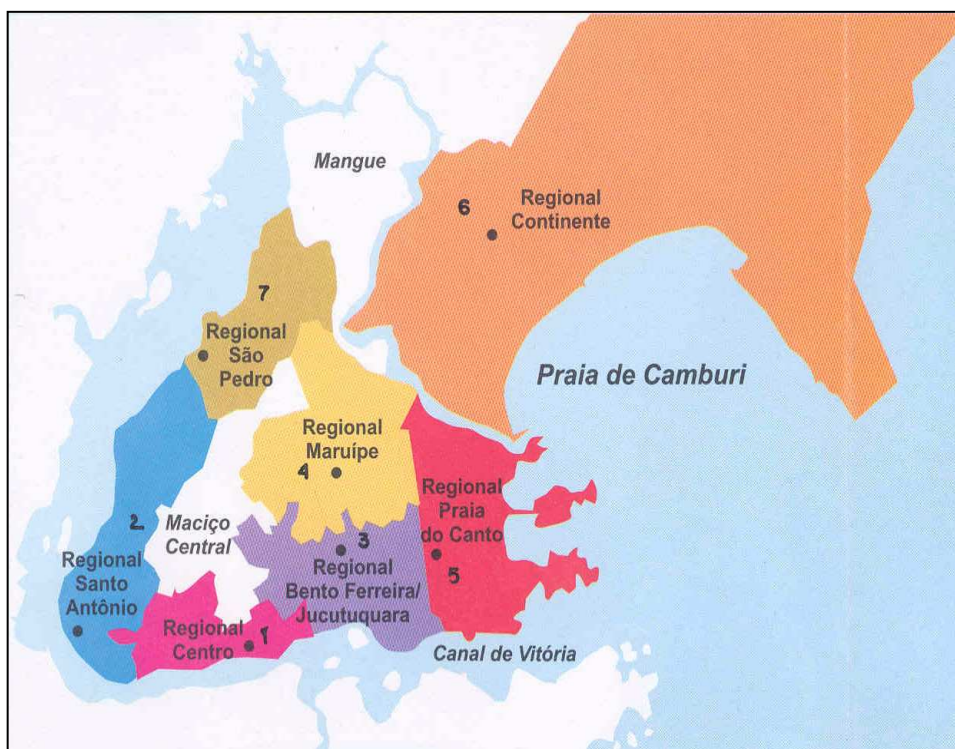
Fonte: PMV

Segundo Cardoso (2005, p.7) a oposição entre essas duas cidades se acentua pela permanência de um padrão de urbanização com baixos níveis de investimento público e com alto grau de disputa entre os grupos sociais pelo acesso a esses recursos escassos, sejam eles de ordem material ou de ordem simbólica.

Do ponto de vista de sua estruturação administrativa, o município de Vitória possui uma área territorial de 93, 381 Km², com uma parte insular que se caracteriza como principal núcleo de ocupação da cidade até o final da década de 70 e uma parte continental, de recente crescimento e consolidação como espaço para habitação⁵⁰.

Administrativamente, a cidade se divide em 7 Regiões (Região 1 – Centro; Região 2 – Santo Antônio; Região 3 – Bento Ferreira; Região 4 – Maruípe; Região 5 – Praia do Canto; Região 6 – Continente e, finalmente, a Região 7 – São Pedro). Além de constituir elemento espacial de planejamento, essa postura mostra uma tendência por parte do Poder Público Municipal de se aprofundar os processos de descentralização administrativa (Regiões administrativas), onde serviços tenderiam a serem prestados de maneira mais efetiva, visando atender às demandas e às especificidades locais. A tabela 3 identifica o número de bairros e a população existente no ano de 2000 nas sete Regiões Administrativas da cidade (mapa 2) .

⁵⁰ Resolução da Presidência do IBGE de nº5 (R.PR-5/02) de 10 de outubro de 2002, publicada no Diário Oficial da União em 11 de outubro de 2002, que estabelece as áreas territoriais dos estados e municípios brasileiros



Mapa 2: Regiões Administrativas do município de Vitória
 Fonte: SEDEC/PMV 2003 *apud* ESTRADA, 2005

Tabela 3: Número de bairros e população por Região Administrativa – 2000

Região Administrativa	Nº de Bairros ⁵¹	Pop. Total ⁵²	Pop. Total (%)
Região 1 – Centro	8	18.853	6,67
Região 2 – Santo Antônio	13	36.600	12,95
Região 3 – Bento Ferreira	13	33.743	11,94
Região 4 – Maruípe	12	53.284	18,86
Região 5 – Praia do Canto	9	28.293	10,01
Região 6 – Continente	15	83.092	29,40
Região 7 – São Pedro	10	28.718	10,16
Total	80	282.583	-

Fonte: PMV/ IQU (2004)

Até dezembro de 2003, o município de Vitória não possuía nenhum instrumento legal que regulasse de forma ampla e clara sua divisão territorial por

⁵¹ A Lei municipal nº6.077/03 estabelece 83 bairros para a Vitória, sendo que 3 deles (Carapina, De Fátima e Hélio Ferraz) são objeto de discussão sobre a vinculação administrativa e territorial com o município da Serra e constam na referida lei municipal por estarem dentro do limite da cidade definido pela Lei Estadual nº 1.919/63.

⁵² Difere da oficialmente divulgada pelo IBGE por não constar, na presente tabela, a população dos bairros Carapina, De Fátima e Hélio Ferraz.

bairros. Apenas 41%⁵³ destes possuíam algum tipo de descrição de seus limites estabelecidos por lei, correspondendo a 32 unidades, fato que no âmbito da administração municipal, dificultava a geração de informações intra-urbanas e a formação de uma base cartográfica mais clara e precisa⁵⁴.

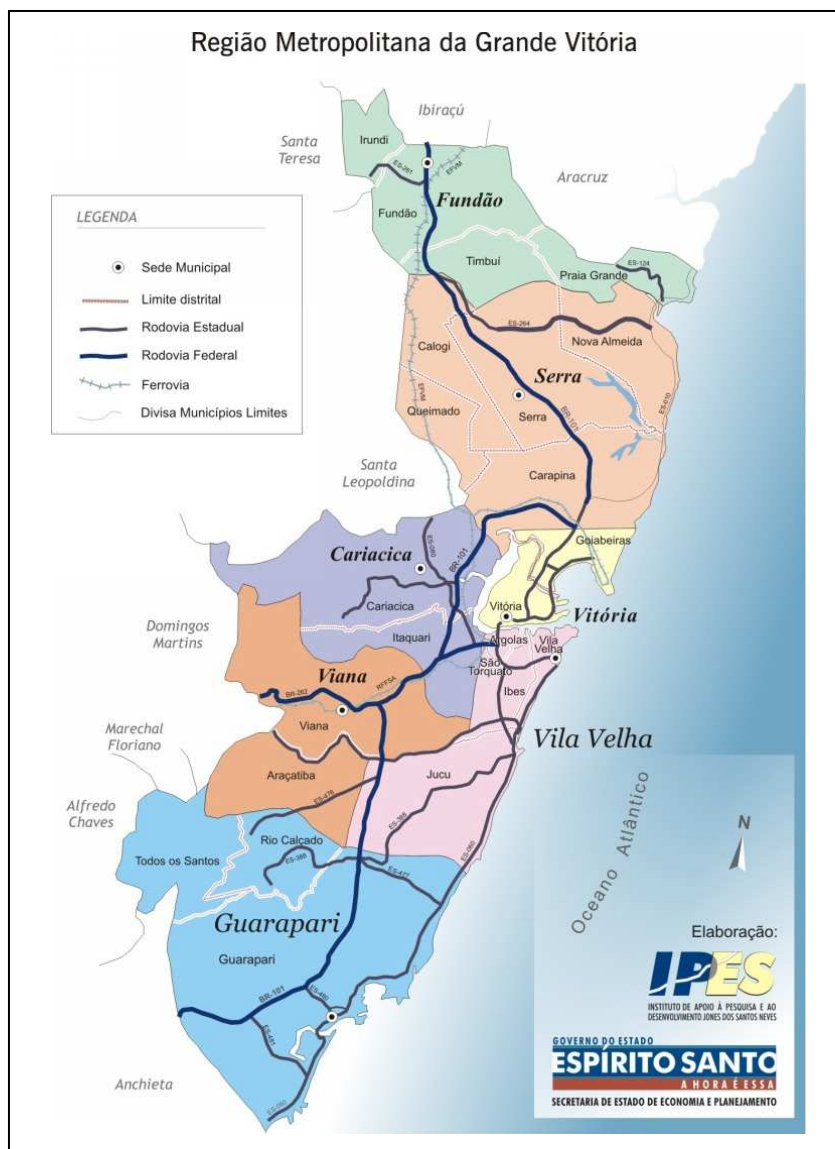
As Regiões Administrativas do município de Vitória configuram-se de duas formas: quatro Regiões Administrativas possuindo percentuais similares sobre o total da população, variando entre 10% e 13%, e outra abarcando quase 50% dos habitantes do município, correspondentes à Região VI – Continente e Região IV – Maruípe, apresentando respectivamente 29,40% e 18,86% (ver tabela 3).

Importante salientar que a Região VI – Continente se configura na atualidade como a principal área de expansão habitacional nas áreas limítrofes com o município de Serra. Esse processo começa a ser potencializado ao longo das décadas de 70 e 80, através das intervenções dos agentes públicos – COHAB e INOCOOP –, e consolidando-se como importante vetor de ocupação ao longo da década de 90.

Essa tendência de ocupação impõe à área central de Vitória alterações significativas quanto ao eixo de expansão territorial, promovendo a consolidação da área continental no sentido norte do município. O mapa 3 apresenta espacialmente o município de Vitória em seu contexto metropolitano.

⁵³ IBGE/SEDEC. Propostas de adequação dos limites dos bairros do município de Vitória aos setores censitários (2000), 2003.

⁵⁴ A lei municipal nº 6.077/03 regulamenta a organização do município em bairros, define os bairros e seus respectivos limites espaciais, estabelece os critérios a serem observados para a criação de novos bairros e ainda estabelece como unidade espacial de referência o setor censitário do IBGE, objetivando, dessa forma, dar maior consistência aos dados produzidos pela estrutura do Poder Executivo local, além de promover maior integração com as informações sócio-econômicas oriundas dos trabalhos desenvolvidos pelo IBGE, a exemplo da pesquisa do Censo Demográfico.



Mapa 3: Organização atual do espaço metropolitano
Fonte: IPES (2005)

Em termos de crescimento populacional, Vitória apresentou entre 1991 e 2000, um incremento de 31.676 habitantes, ou seja, 12,62% (PMV, 2004). Entretanto, a análise da dinâmica intra-urbana a partir dos dados o IQU, nos revela que suas regiões e bairros apresentaram comportamentos distintos (Anexo F). A Região Administrativa I, que corresponde à área central do município, sofre um processo de esvaziamento populacional, com um decréscimo de 22.233 habitantes em 1991, para 18.853 habitantes em 2000. Já a Região Administrativa VI, correspondente à porção continental do município, foi a que recebeu o maior

incremento populacional no período de 1991 a 2000 (66.244 e 83.092 habitantes respectivamente).

A Tabela 4 nos possibilita perceber a evolução demográfica de Vitória dentro do seu contexto metropolitano no período de 1940 a 2000. O município, até a década de 70, concentrava a maior parcela da população da região metropolitana.

Tabela 4: Evolução da população da Grande Vitória, por Municípios – 1940–2000⁵⁵.

Municípios da Grande Vitória	População							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Cariacica	15228	21741	39608	101422	189099	274532	301183	324285
Guarapari	11256	12350	14861	24105	38500	61719	73730	88400
Serra	6415	9245	9192	17286	82568	222158	270373	321181
Viana	7661	5896	6571	10529	23440	43866	47494	53452
Vila Velha	17054	23127	55589	123742	203401	265586	297430	345965
Vitória	45212	50922	83351	133019	207736	258777	265874	292304
Grande Vitória	102826	123281	209172	410103	744744	1126638	1256084	1425587

Fonte: IBGE – SEDEC/DIT/INF

A mudança no dinamismo demográfico de Vitória e municípios circunvizinhos nas décadas de 70 e 80 está atrelado às transformações da estrutura econômica capixaba.

Com relação à área central do município, Abe (1999, p. 380) afirma que ela “passou por um processo de tripartição, tendo em vista a conservação da área da Enseada do Suá, inicialmente prevista para uso predominantemente residencial”, mas que na atualidade “adquiriu caráter simbólico de modernidade, através da implantação de shoppings, novas sede do poder público [...]”, acabando por intensificar o processo de verticalização do local.

Essa porção do território acaba apresentando um tecido urbano mais funcional, oriundo do traçado instituído pelo Novo Arrabalde, e o centro, apresentando uma área de estagnação, através do deslocamento do interesse imobiliário⁵⁶.

⁵⁵ A população publicada pelo IBGE para o município de Vitória inclui os bairros: Bairro de Fátima (3.219 habitantes), Carapina I (2.168 habitantes) e Hélio Ferraz (4.306 habitantes). Estes bairros (9.693 habitantes) não entram em nossas estatísticas por serem administrativamente pertencentes ao Município da Serra.

⁵⁶ Atualmente, através da Secretaria de Habitação – SEHAB, o Poder Público Municipal de Vitória, vem tentando implementar o Programa Morar no Centro, estabelecido na Política Municipal de Habitação – Lei 5.823 de 30/12/2002, tendo como objetivo viabilizar a reforma e reabilitação de edifícios desocupados ou sub-utilizados na área central, em parceria com a Caixa Econômica Federal, mediante financiamento através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR (ver pág. 130).

[...] o centro se transforma num corredor de passagem, transmitindo ao usuário uma imagem de poluição, tráfego intenso e insegurança. A partir daí surgem atividades típicas do setor informal, como ambulantes e camelôs que se aglomeraram nas calçadas estreitas [...] Além de tudo, a região central de Vitória detém uma estrutura urbanística e arquitetônica secular, além de valiosa rede de infra-estrutura urbana, serviços e de transporte coletivo que viabiliza a maximização do uso de seus espaços públicos e privados (FREITAS, 2002, p. 21).

Campos (2004) ao estudar a problemática sobre o espaço urbano intersticial – vazio - denominado *terrain vague*⁵⁷ e sua relação com o projeto urbano, analisa os múltiplos e constantes processos territoriais – desterritorialização e reterritorialização⁵⁸ – frente às modificações das dinâmicas urbanas metropolitanas. A autora objetiva, tendo os vazios da Grande Vitória como objeto de análise, a tentativa de se entender como se formam as novas periferias interiores em oposição às típicas periferias externas formadas majoritariamente por bairros populares. Nesse sentido, ela salienta que

Os vazios intersticiais configuradores das novas periferias interiores da cidade contemporânea, das grandes terras vagas aparentemente abandonadas – neste caso, o sítio e as imediações de infra-estruturas urbanas em parte sub-utilizadas e obsoletas - indicam que os processos de *periferização interna* não são fenômenos estáticos. Ao contrário, penetram os espaços de centralidades das cidades, criam barreiras urbanísticas, descontinuidades territoriais, inacessibilidades, geram fragmentos de espaços urbanos vazios, e terminam por demandar um novo tipo de potencialidades de reinserção urbana de seu território, que seja articulado ao mesmo processo que o gerou: o processo de metropolização intensivo das cidades atuais (CAMPOS, 2004, p. 15).

A problemática dos espaços vazios do centro de Vitória deve ser repensada sob a ótica de uma visão estratégica e democrática, onde os diversos atores que compõem

⁵⁷ O conceito de *terrain vague* formulado por Ignasi de Solà-Morales, apresenta variáveis que gravitam em torno da noção de territórios vazios em estado de aparente abandono ou em obsolescência, sem limites precisos, indeterminados, vagos. A condição intersticial do *terrain vague* pode ser caracterizado como territórios de *reservas operativas*. Vazios urbanos, Zonas residuais, terras vagas, espaços intermediários, espaços relacionais, espaços expectrantes, espaços intersticiais, espaços periféricos, espaços fraturados, terrenos vagos, lotes vagos, são termos recorrentes que são associados ao conceito de *terrain vague* (ver em CAMPOS, 2004).

⁵⁸ O conceito de desterritorialização e reterritorialização nos remete à reflexão sobre a crise dos sistemas urbanos industriais que se desestabilizaram economicamente, fenômeno conhecido como desindustrialização, instaurado de maneira efetiva no final da década de 60, afetando áreas de base manufatureira da Europa e dos Estados Unidos (ver CAMPOS, 2004, p. 56). A mesma autora ao tentar aprofundar os conceitos de desterritorialização e reterritorialização, utiliza o exemplo das áreas vazias ou sub-utilizadas das cidades, como elemento ilustrativo desses processos, quando afirma que as mesmas podem tornar-se novamente viáveis em termos produtivos, quando os mesmos agentes que produzem a desvalorização dos lugares, iniciem ações de reinvestimentos na reestruturação urbana e econômica dessas porções do território (CAMPOS, 2005, p. 254)

a cidade possam participar da tentativa de se incorporar parte desse tecido urbano (estrutura formal e funcional) novamente ao restante da cidade.

Essa breve reflexão associada às transformações ocorridas com a área central do município de Vitória aparece em nosso trabalho como uma tentativa de contextualização de algumas ações por parte do Poder Público para se atenuar o déficit habitacional, através da integração desses espaços à formatação de programas habitacionais. Projetos como Morar no Centro, da Secretaria de Habitação – SEHAB apontam para a requalificação e reabilitação de áreas centrais, buscando aí viabilizar moradias.

3.2 A HABITAÇÃO POPULAR E A CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VITÓRIA

Em 1968, quando o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo – INOCOOP-ES foi fundado, o BNH tinha quatro anos de existência e a Cooperativa Habitacional do Espírito Santo – COOPHAB-ES, “já estava em funcionamento, como experiência pioneira ligada ao banco” (NEVES, 1998, p. 38).

De acordo com Peruzzo (1984, p. 53) o INOCOOP – ES “surge no Espírito Santo no bojo de profundas transformações por que passava o processo de acumulação no Estado [...] uma resposta às novas formas da dinâmica capitalista”.

O fato é que os principais agentes promotores da habitação popular no Estado do Espírito Santo – COHAB e INOCOOP foram pioneiros na ocupação de áreas não edificadas na Grande Vitória, catalizando os processos de uso e apropriação do espaço, como os acontecidos nos bairros de Jardim da Penha, em Camburi, Praia de Itaparica, em Vila Velha, e em Laranjeiras, no município da Serra. O que definia os processos de apropriação pelos respectivos agentes era a faixa de renda das famílias candidatas aos empreendimentos planejados

Todas as ações estavam atreladas às condições sócio-econômicas do destinatário final do conjunto residencial, ou seja, a faixa salarial a que eram direcionados os seus empreendimentos. O primeiro órgão, atendendo a uma população de até três salários mínimos e, o segundo, destinado a um público de renda familiar entre três e dez salários mínimos.

De acordo com Oliveira (1990, p.18) os imóveis do INOCOOP – ES eram de melhor acabamento e infra-estrutura, além de terem uma área construída proporcional ao salário declarado pelos candidatos à moradia, contrapondo-se aos imóveis da COHAB – ES⁵⁹ que atendia a uma faixa salarial mais baixa, de até três salários mínimos.

O que se via era uma verdadeira corrida ao posto de inscrição. Era de se observar ainda, a apresentação de falsas declarações de rendimento, para concorrer a unidades com maior área, por parte dos inscritos, o que, na maioria das vezes, os levaria à inadimplência, devido ao valor da prestação, após a entrega das chaves (OLIVEIRA, 1990, p.18).

A atuação das Cooperativas Habitacionais no espaço urbano da Grande Vitória funcionou como importante indutor do processo de espraiamento de seu sítio, atingindo bairros ainda não incorporados pelo mercado de moradias, e definindo novos vetores para o processo de expansão urbana da RMGV.

Dos cinco municípios da Grande Vitória, o programa de Cooperativas do INOCOOP-ES somente não atuou em Cariacica e Viana⁶⁰ (NEVES, 1998, p. 43). Nos municípios de Vila Velha e Serra, a construção dos conjuntos habitacionais formou novos bairros, denominados pelos respectivos nomes dos empreendimentos, como podemos observar na tabela 5 a seguir.

⁵⁹ Empresa de economia mista que atua como agente do SFH, para operações de natureza social, criada em 1965, a COHAB estadual esteve vinculada à Prefeitura Municipal de Vitória (COHAB – VT), quando passou em 1975 para a Secretaria Estadual do Bem-Estar Social, como COHAB – ES e, posteriormente, à Secretaria Estadual do Interior.

⁶⁰ Alguns estudos foram elaborados para uma possível instalação de empreendimentos em Cariacica – região de Campo Grande, mas o relevo desfavorável para a construção de casas geminadas não recomendou a experiência. Em Viana, de acordo com pesquisa de demanda, faltaram elementos convincentes que conduzissem à implantação de projetos habitacionais de cooperativas nas áreas desses municípios (ver em INOCOOP-ES, 1998).

Tabela 5: Bairros de casas oriundos do Programa de Cooperativas Habitacionais na Grande Vitória – Décadas de 70-80*

Município	Bairro/Conjunto	Nº de Unidades
Vila Velha	Jardim Colorado	318
	Conjunto Militar	76
	Novo México	845
	Jardim Asteca	344
	Jardim Guadalajara	209
	Guaranhuns	263
	Araçás	1.217
	Novo Guaranhuns	209
	Ilha dos Bentos	354
	Praia das Gaivotas	470
Total de Unidades		4.305
Serra	São Diogo I	160
	São Diogo II	163
	Chácara Parreiral	260
	Residencial Laranjeiras	1.855
	Mata da Serra	620
	Serra Dourada I	736
	Serra Dourada II	1.095
	Serra Dourada III	1.117
	Porto Canoa	848
	Calabouço	1288
Barcelona	3112	
Total de Unidades		11.254

Fonte: INOCOOP – ES (1998)

* Dados trabalhados pelo autor.

Podemos afirmar que uma parcela significativa do espraiamento do sítio urbano dos municípios de Serra e Vila Velha nas décadas de 70 e 80 pode ser atribuída ao papel indutor dos conjuntos habitacionais do período. Uma vez edificadas, acabaram por catalisar as obras de infra-estrutura, saneamento e transporte para as respectivas áreas de implantação por parte do Poder Público, criando, por conseguinte, novos vetores de valorização imobiliária.

A trajetória do INOCOOP – ES esteve sempre muito atrelada aos interesses do Estado, tendo o BNH como instrumentalizador de sua política. A fundação do INOCOOP – ES é atribuída à articulação de lideranças e empresários locais ligados à construção civil, que com sua criação acabaram por capitanear o processo de geração de habitações no Estado para populações, até então, não incorporadas ao mercado de moradias.

Especificamente no município de Vitória, a atuação da COHAB – ES e da INOCOOP – ES tem seu início com o processo de ocupação efetiva e consolidação da porção continental desse município a partir da década de 60.

A partir de 1966, a COHAB – ES inicia a construção de 3 conjuntos habitacionais (Goiabeiras I, II e III) – no total de 1278 unidades – destinadas à população favelada do município, com renda de até 3 salários mínimos⁶¹.

Esses conjuntos habitacionais públicos potencializam o surgimento de outros da iniciativa privada e de pequenos loteamentos, dinamizando uma parte do território, então “distante” da área central do município. Essa nova dinâmica vai “gradativamente modificar o então vetor de valorização imobiliária” (MENDONÇA, 1995, p. 80)

Já o INOCOOP-ES em 1972, promove a construção do conjunto habitacional bairro Atlântico ao sul de Camburi. Posteriormente é construído numa área mais ao norte de Camburi, importante empreendimento que “estava sendo planejado para distinguir-se das demais áreas e atingir a uma camada sócio-econômica mais elevada” (MENDONÇA, 1995, p.80), denominado Mata da Praia I, II e III.

Breciani (1991, p. 93) afirma que o empreendimento foi “vendido como modelo de ‘morar moderno’, longe do tumulto do centro da cidade”.

Esse empreendimento idealizado pela iniciativa privada, aprovado pelo poder público através de lei e edificado com o apoio do Sistema Financeiro de Habitação, passa não só a se constituir numa espécie de enclave, mas também, a irradiar de certo modo, vetores de valorização imobiliária, alterando a lógica anterior verificada em Camburi⁶².

A construção desses conjuntos habitacionais capitaneados pela COHAB – ES e o INOCOOP – ES, proporcionou ocupação efetiva ao norte do município de Vitória, colaborando de forma decisiva para a consolidação futura dessa parte da cidade, ocorrida ao longo das décadas de 70 e 80.

A diferenciação do espaço urbano de Vitória teve origem, em grande parte, nos programas pioneiros da COHAB – ES em Goiabeiras (anos 70) e do INOCOOP – ES em Camburi. Em relação à porção Norte do município, esses programas

⁶¹ ESPÍRITO SANTO. Coordenação Estadual de Planejamento. Instituto Jones dos Santos Neves. Estudos básicos referentes à questão habitacional – intervenção estatal no processo habitacional (versão preliminar). Vitória, 1986.

⁶² MENDONÇA, op. cit., p. 80

constituíram-se em vetores de um padrão específico local quanto à “tipologia arquitetônica e urbanística, propostas e empreendidas sobre a área continental de Vitória” (MENDONÇA, 1995, p. 86).

Tabela 6: Unidades habitacionais do INOCOOP – ES entregues no município de Vitória com financiamento do SFH – 1970 a 1996*.

Ano	Nº Casas	Nº Aptos	Nº Total de Unidades
1972	0	288	288
1974	0	104	104
1975	0	744	744
1977	0	96	96
1978	105	24	129
1980	0	336	336
1988	0	444	444
1990	0	78	78
1991	0	72	72
1992	0	240	240
Total	105	2426	2531

Fonte: Organizado pelo autor a partir dos dados do INOCOOP – ES (1998).

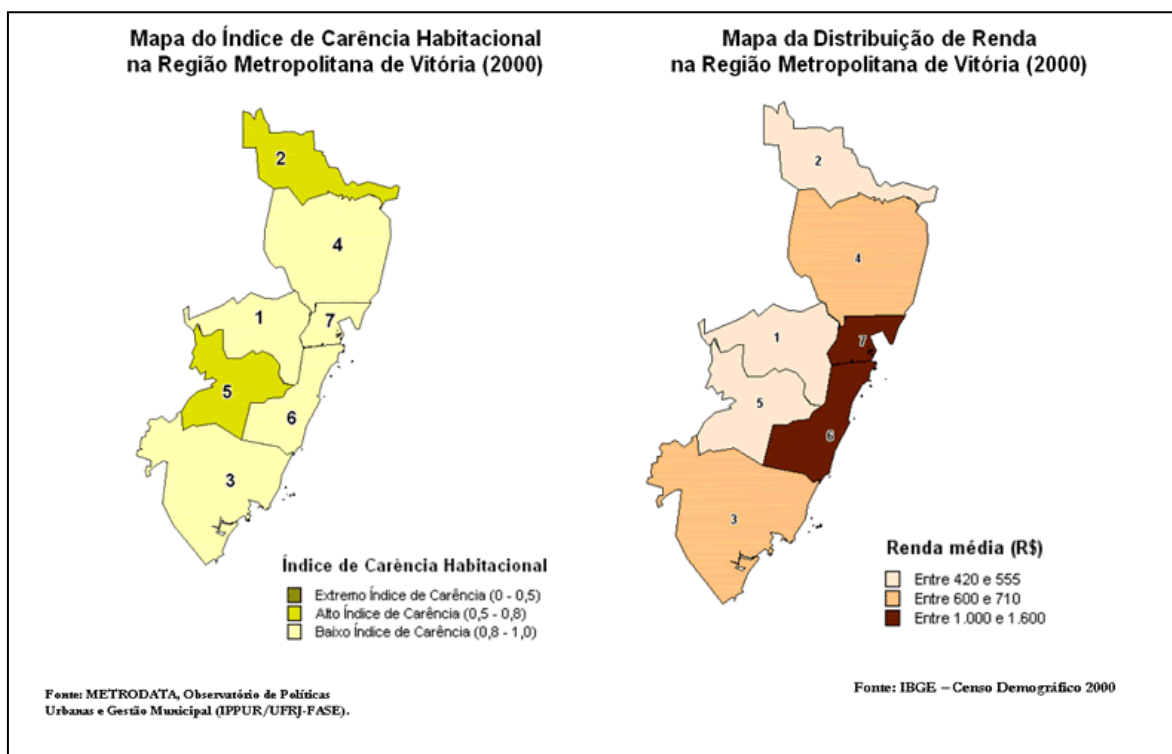
* Os intervalos de anos não indicados na tabela significam que não houve a entrega de unidade habitacional no período.

Em Vitória, o INOCOOP – ES promoveu a construção de uma ação mais efetiva de conjunto de apartamentos. Em 1978, o INOCOOP – ES implementou um programa específico de construção de casas para atender um público de renda superior, direcionados a Engenheiros da PMV e Espírito Santo Centrais Elétricas – Escelsa. O programa consistiu na construção de conjuntos denominados de Mata da Praia I (50 unidades) e Mata da Praia II (55 unidades). O aumento significativo da produção de unidades habitacionais nos anos de 1975 (744) e 1988 (444) ocorreu devido ao sucesso nas negociações para compra de terras com valores abaixo dos praticados no mercado.

Com o aumento da demanda por moradia no município de Vitória, agora inaugurando novos vetores para o seu crescimento, abarcando a porção norte do seu território, que até na década de 60 ainda não havia sido integrada à dinâmica de capitalista de apropriação do espaço, percebemos que tais empreendimentos habitacionais vão se apresentar insuficientes para suprir às necessidades quantitativas ao longo das últimas décadas.

Os mapas a seguir possibilitam visualizar de forma geral o quadro relacionado às condições sócio-econômicas da RMGV no ano de 2000, tendo como elementos de análise os aspectos associados à habitação e a renda média da população.

Importante salientar o caráter elitista que esses conjuntos habitacionais passam a ter, pois aos poucos esses empreendimentos foram privilegiando estratos populares de renda mais elevada. Nesse sentido, os órgãos gestores, da política habitacional que, em princípio deveriam atender a uma população mais desfavorecida, vão se direcionando paulatinamente para segmentos de maior poder aquisitivo⁶³.



Mapa 4: Índice da Carência Habitacional e Renda Média – Região Metropolitana de Vitória⁶⁴, 2000

Para um maior aprofundamento das características socioeconômicas e demográficas da RMGV, nos utilizamos Índice de Carência Habitacional - ICH. O Índice de Carência na oferta de Serviços Essenciais à Habitação – ICH foi criado no intuito de fornecer um quadro sobre as condições materiais da população brasileira, através da observação sobre a qualidade dos serviços coletivos prestados, embasados no Censo Demográfico do ano 2000. Foi inspirado na metodologia já difundida do trabalho sobre Necessidades Habitacionais, coordenado pelo prof.

⁶³A desculpa por parte das COHABs quando questionadas sobre as causas da “elitização” dos seus empreendimentos, afirmam que tais posturas se devem à manutenção de seu desempenho financeiro satisfatório, ou à própria conjuntura estrutural da sociedade. Sobre essa temática ver em Andrade e Azevedo, 1982.

⁶⁴ Região Metropolitana composta por: 1- Cariacica, 2- Fundão, 3- Guarapari, 4- Serra, 5- Viana, 6- Vila Velha e 7- Vitória.

Aduino Lúcio Cardoso do IPPUR, com base na pesquisa intitulada *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular*. O índice produz uma classificação que estabelece 3 categorias: **Extremo Índice de Carência** (0 – 0,5), **Alto Índice de Carência** (0,5 – 0,8) e **Baixo Índice de Carência** (0,8 – 1). Quando mais próximos os valores de ICH estiverem de 1, indicam que ao menos em relação a esses indicadores do censo 2000, a oferta desses serviços está mais próxima da adequação.

Nessa perspectiva, quando analisamos a partir do Mapa 4 a prestação de serviços de abastecimento de água, tipo de escoamento sanitário e destino do lixo na RMGV em 2000, notamos um quadro homogêneo, em que os municípios de Fundão e Cariacica (2 e 5) aparecem com Alto Índice de Carência contrastando com o restante da região. Entretanto, ao analisarmos a distribuição de renda em 2000 (mapa 4), a região apresenta comportamento distinto. Os municípios de Vitória e Vila Velha são os que se destacam nesse indicador, apresentando renda mais elevada em relação aos demais e ICH elevados, correspondendo a 0,99 e 0,95 (tabela 7).

Tabela 7: Características sócio-demográficas e urbanas dos municípios da Região Metropolitana⁶⁵ de Vitória – 2000

Municípios	População Residente	Densidade Populacional (Km2)	Índice de Desenvolvimento Humano - IDH ⁶⁶	Índice de Carência Habitacional- ICH ⁶⁷	Renda Média (R\$) ⁶⁸
1- Cariacica	324.285	1.158,3	0,75	0,85	529,53
2- Fundão	13.009	46,5	0,75	0,73	554,00
3- Guarapari	88.400	149,3	0,79	0,81	705,98
4- Serra	321.181	580,5	0,76	0,90	602,81
5- Viana	53.452	171,5	0,74	0,80	422,21
6- Vila Velha	345.965	1656,8	0,82	0,95	1.076,55
7- Vitória	292.304	3.130,2	0,86	0,99	1.588,51

Fonte: IBGE/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD

A evolução sócio-econômica da RMGV apresenta características semelhantes aos principais aglomerados urbanos no Brasil. O quadro carência de serviços

⁶⁵Foram considerados as Regiões Metropolitanas e os Núcleos Metropolitanos divulgados pelo Censo de 2000 do IBGE.

⁶⁶ Valor obtido com base no Atlas de Desenvolvimento Humano de 2000.

⁶⁷Dados: METRODATA – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ/FASE).

⁶⁸ IBGE – Censo 2000.

básicos, educação, saúde e de condições de habitabilidade, retratados nos ICH e no IDH, se configura num dos grandes desafios das políticas públicas sociais. O município de Vitória, apesar de apresentar indicadores que confere a ele uma posição diferenciada no contexto metropolitano, é constituída também de espaços cujas características de quanto à inadequação nas condições de sobrevivência material são degradantes.

Para que possamos discutir em sua maior profundidade os motivos que levaram ao aumento significativo da demanda por moradia no município de Vitória, e ao aparecimento do quadro apresentado anteriormente, faz-se necessário uma breve contextualização sócio-histórica das principais transformações ocorridas no espaço urbano capixaba e os seus possíveis desdobramentos na política habitacional no Espírito Santo, especificamente na região da Grande Vitória.

Tal empreitada nos possibilita desvelar as práticas sócio-espaciais, fundamentalmente no que diz respeito às formas e momentos de apropriação, e que representaram, de certa maneira, o pano de fundo das transformações do espaço urbano capixaba, tendo na precarização dos aspectos associados às condições de habitabilidade, o elemento preponderante de nossa discussão.

Essa necessidade é enfatizada por Carlos (2004, p. 7) quando salienta que

A cidade, considerada uma construção humana, é um produto histórico-social; nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico e desenvolvido por uma série de gerações. Expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas ao mesmo tempo, já que o futuro se constrói a partir das tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico em que vivemos.

Segundo CAMPOS JÚNIOR (1998, p. 20) até os anos 50, no âmbito da construção de moradias, predominou no Espírito Santo a promoção pública e a construção por encomenda⁶⁹ que são formas específicas de construção para atender à demanda por moradia de um mercado ainda não formado.

⁶⁹ Moradias por promoção são entendidas como aquelas construções promovidas pelo Estado, que no caso do Espírito Santo visavam atender especialmente os funcionários públicos e mais tarde aos associados dos institutos de aposentadorias e pensões das entidades de classe. Já a construção por encomenda consistia na contratação de um construtor, sendo definido todo o processo, desde o local e o terreno onde seria edificada a obra, passando pelo projeto, e o seu andamento, ditado de acordo com a vontade e disponibilidade financeira do contratante (ver em CAMPOS JÚNIOR, 2000, p. 70).

O Estado do Espírito Santo, mesmo fazendo parte da região de maior desenvolvimento do país, por muito tempo não acompanhou o dinamismo regional. Tal realidade está atrelada às suas especificidades sócio-econômicas e uma inexpressiva força política.

De base eminentemente agrária, de meados do século XIX até a década de 50, os ciclos econômicos estaduais estiveram umbilicalmente ligados à atividade cafeeira. A própria ocupação do território capixaba coincidiu, em grande parte, com “a marcha do café” (ROCHA e MORANDI, 1991, p. 34).

Segundo Rocha e Morandi (1991, p. 34) 75% dos estabelecimentos rurais tinham no café sua principal atividade, sendo que na composição da renda interna estadual até 1950, eram 50,4% derivadas do setor agrícola. Desse percentual, 64,2% era gerado diretamente pelo café, o que significa 32,4% da renda estadual.⁷⁰

Essa configuração começa a se modificar em meados dos anos 50, quando o café passa por dificuldades quanto ao preço de venda, decorrente de fatores endógenos: grande produção nacional e fatores exógenos: concorrência externa - café colombiano e africano (SIQUEIRA, 2001, p. 49).

Siqueira (2001, p. 49) afirma que com esse quadro de “ampliação da capacidade produtiva com safras superiores às possibilidades de absorção por parte do mercado consumidor”, acabou acarretando queda acentuada dos seus preços internacionais⁷¹.

A mudança no quadro econômico brasileiro, que desloca seu centro dinâmico para o mercado interno, caracterizado pelo fortalecimento do processo de industrialização e uma crescente taxa de urbanização, fizeram com que o Governo brasileiro tomasse uma nova orientação no que tange à política cafeeira.

Segundo Siqueira (2001, p. 52) a economia capixaba foi a que mais se desestruturou com o programa de erradicação, principalmente pelo fato da cafeicultura estadual apresentar baixo nível de produtividade⁷².

⁷⁰ As funções urbanas de Vitória basicamente não mudaram até início dos anos 50. A cidade, sede político-administrativa do governo estadual, manteve-se comercial, prestadora de serviços.

⁷¹ A cotação dos preços do café não cai efetivamente apenas em função da grande produção nacional, sendo importante considerar a concorrência externa do café africano e o colombiano que estavam competindo no mercado externo com produção relevante e boa qualidade (ver SIQUEIRA, 2001 p. 49)

⁷² A cafeicultura capixaba assumia frente à cafeicultura nacional uma relação desfavorável em termos de qualidade, produtividade e preços obtidos na comercialização, significando também menor arrecadação de divisas e rentabilidade menor para o cafeicultor (ver em SIQUEIRA, 2001, p. 53).

Com a desestruturação da base produtiva, preponderante até então na economia capixaba, potencializa-se um processo de saída do trabalhador das áreas rurais. Associado a uma ausência de políticas públicas amplas que pudessem reter a mão-de-obra excedente pós-erradicação dos cafezais, o fluxo migratório se intensificou para a região da Grande Vitória, *locus* preferencial e aquela que apresentava maior dinamismo no Estado.

Tabela 8: Estimativa de desemprego de mão-de-obra ocasionada pelo programa de erradicação dos cafezais – ES – 1962/67.

Fatores de Desemprego e Reocupação		1ª Fase	2ª Fase	Total
1-	Mão de obra liberada pela erradicação	14.827	58.643	73.470
2-	Reocupação por atividades alternativas	2.639	10.437	13.076
Saldo dos Desempregados		12.188	48.206	60.394

Fonte: Adaptado de ROCHA e MORANDI, 1991, p. 58.

Rocha e Morandi (1991, p. 57) ao refletir sobre a conjuntura econômica do período, afirma que

A crise social gerada pela erradicação é o aspecto mais ressaltado e se expressou de forma dramática na substancial redução de renda e do emprego, o que provocou o empobrecimento econômico e um vigoroso processo de “expulsão” da população do campo para as áreas urbanas. Estima-se o desemprego de aproximadamente 60 mil pessoas, o que, considerando-se uma taxa média de dependência de 3 por 1, mostra ter sido afetado um total aproximado de 240 mil pessoas, sendo que boa parte migrou para as cidades.

Na década de 1970, descortina-se uma fase distinta no desenvolvimento econômico capixaba, caracterizado por uma nova dinâmica no processo de acumulação, que acabou por imprimir uma outra trajetória para a economia do Estado. Esta se encontrava ancorada na expansão industrial, sustentada pelos incentivos fiscais criados especificamente para fomentar atividades ligadas a essa nova dinâmica, com recursos oriundos do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - BANDES e do GERES⁷³/FURES⁷⁴. Esse período foi marcado então, pelo o que se denominou chamar de “Grandes Projetos”, expressão qualificadora das

⁷³ GERES – Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Espírito Santo

⁷⁴ FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo.

indústrias existentes no Estado e que na década de 70 ainda encontravam-se em fase de projetos (ROCHA E MORANDI, 1991, p. 93)⁷⁵.

Paulatinamente, o eixo econômico do Estado deixa de ter um caráter agrário-exportador para se tornar urbano-industrial. O centro polarizador passa a ser a cidade de Vitória. “O processo de industrialização vem redefinir o espaço urbano, na medida em que se somando ao papel de sede da burocracia e capital comercial, a cidade também se constitui no *locus* da atividade produtiva” (SIQUEIRA, 2001, p. 93)⁷⁶.

Sobre a problemática habitacional gerada a partir da intensificação do fluxo migratório para a região da Grande Vitória naquele período, Peruzzo (1984, p. 56) assinala que

[...] parte desse contingente migratório dispõe de alguma reserva financeira para poder resolver o problema habitacional mediante a aquisição de lote urbano com posterior autoconstrução de sua moradia, enquanto outra parcela, não dispondo de poupança suficiente para compra de terreno, passa a ocupar as áreas de morros e de mangues, ou em loteamentos clandestinos.

Segundo Campos Júnior (2002, p. 17) na década de 60 e 70 prevaleceu o “crescimento horizontal da malha urbana de Vitória [...] com o predomínio de casas nas construções”. O espraiamento do sítio urbano acabou por concentrar a população de menor poder aquisitivo em áreas cada vez mais afastadas dos núcleos urbanos de melhor infra-estrutura, acarretando um baixo padrão de urbanização dessas áreas e a potencialização dos processos de diferenciação espacial. Esse processo intensificou a expansão irregular do solo na cidade, mudando efetivamente a morfologia urbana⁷⁷ da região da Grande Vitória.

Sobre os processos de diferenciação espacial na RMGV podemos afirmar que

⁷⁵ A segunda fase do desenvolvimento recente capixaba, caracterizada pela ação do “grande capital”, liderou a expansão econômica dominando praticamente todos os setores de atividade e imprimiu-lhes um ritmo acelerado de crescimento. A expressão “Grandes Projetos” aqui utilizada, possui significado bastante limitado, uma vez que se refere apenas a um conjunto determinado de projetos industriais, que, aliás, não são mais projetos, mas empreendimentos em funcionamento (cf. ROCHA e MORANDI, 1991)

⁷⁶ A indústria capixaba em termos espaciais fica altamente concentrada na Grande Vitória, com exceção da Aracruz Celulose e da Samarco Minerações, que estão localizadas na faixa costeira, a 100 km da capital, 80% dos investimentos estão concentrados nessa região.

⁷⁷ A morfologia urbana está relacionada com o tecido urbano e seus elementos construídos formadores de sua evolução, transformação, inter-relações e dos processos sociais que o geraram (ver em DEL RIO, 1991, p. 71).

[...] se tornaram a pedra angular das estratégias dos negócios imobiliários. Os espaços diferenciados atendiam aos interesses da população socialmente diferente conforme seu poder aquisitivo. [...] Com diferenciações espaciais produzidas criando localizações privilegiadas, a atividade imobiliária procura se apropriar desses espaços para mercantilizá-los (CAMPOS JÚNIOR, 2000, p. 23).

Segundo Siqueira (2001, p. 152) essa “expansão periférica [...], passou a ser o destino residencial dos trabalhadores”. Essas localidades se tornam alvo das políticas de habitação de promoção pública, através de construções de interesse social desenvolvidas no Estado, pelo BNH e seus representantes – COHAB - ES e o INOCOOP – ES.

As ações desses agentes promotores apresentaram rebatimentos na configuração do urbano da Grande Vitória, na medida em que promove a sua “descompactação”, caracterizada pela localização descontínua dos conjuntos habitacionais e a valorização dos lotes vazios, devido à chegada da infra-estrutura. Todo esse processo acaba por fomentar a especulação imobiliária, principalmente por parte dos proprietários dos loteamentos das áreas circunvizinhas aos conjuntos habitacionais, estrategicamente afastados das áreas centrais (PERUZZO, 1984, p. 63).

Esses empreendimentos habitacionais dos anos 60 e 70 não foram suficientes para responder à demanda por moradia na região da Grande Vitória. Os que não foram contemplados pelos programas governamentais acabaram por ocupar áreas de risco em encostas e de interesse ambiental, intensificando ao longo das décadas de 80 e 90 os processos de favelização, diferenciação espacial, agravamento das condições de habitabilidade e conseqüentemente um acréscimo quantitativo no déficit habitacional⁷⁸.

⁷⁸ O conceito de déficit habitacional reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva ou ao desgaste da estrutura física, ou, ainda, por ter coabitação familiar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001).

Tabela 9: Déficit total na Região Metropolitana da Grande Vitória – 2000

Municípios	Déficit total
Vila Velha	6.767
Cariacica	6.729
Serra	6.219
Vitória	6.045
Guarapari	1.606
Viana	843
Fundão	275
Total RMGV	28.484

Fonte: Banco de dados IPES, 2000.

O desdobramento de tais realidades no caso de Vitória, que na verdade é semelhante ao que acontece na maioria das regiões metropolitanas do Brasil, começa a partir da mudança da relação rural – urbano no Estado.

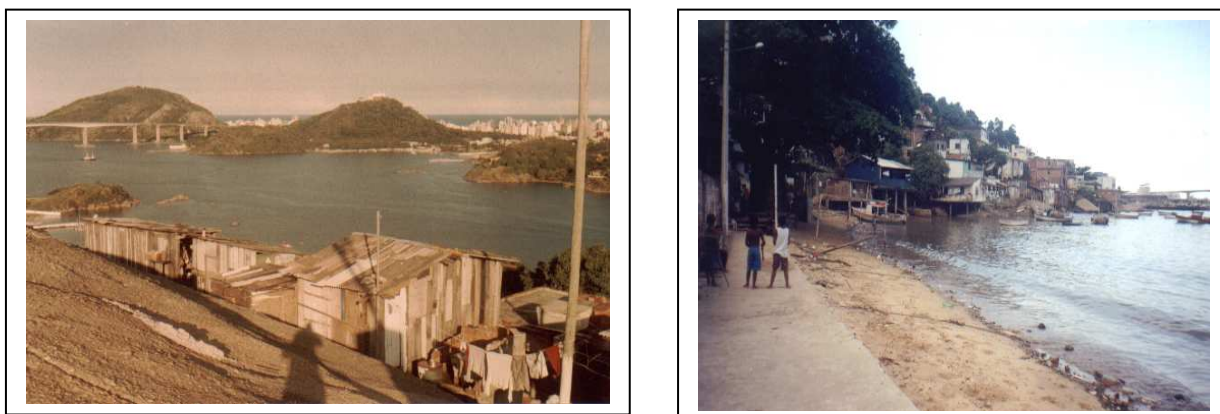


Figura 5: Vitória - ocupações irregulares – Bairro Jesus de Nazareth – Década de 60.

Fonte: PMV

O fato é que esses agentes promotores de habitação para as camadas populares no Espírito Santo exerceram influência significativa no redesenho do urbano de sua principal região – a Grande Vitória, funcionando como indutor na criação de novos bairros, infra-estrutura, sistema viário e de novos núcleos de moradias.

Apesar de sua atuação ter sido mais efetiva nos municípios circunvizinhos à Vitória, como Vila Velha e Serra, é imprescindível, ao analisar o desenvolvimento do urbano, balizar as observações numa visão sistêmica e de conjunto, na medida em que é difícil pensar RMGV sem perpassar as reflexões por todos os municípios que a compõem.

Até o presente estágio nosso trabalho representou uma tentativa de elaborar um panorama geral a partir da evolução da realidade social, econômica e urbana do

município de Vitória. Procuramos aprofundar algumas questões quanto às características e fatores que contribuíram para o surgimento e agravamento da demanda habitacional no contexto da RMGV.

Resta-nos analisar as estratégias governamentais ao longo das décadas 80 e 90, implementadas na tentativa de se atenuar ou até mesmo solucionar as questões relacionadas ao processo de exclusão urbana, resultantes do crescimento desigual da cidade.

4 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

A análise abrangente do quadro social, econômico e urbano da Região Metropolitana de Vitória, possibilitou entender sua dinâmica histórica nas últimas décadas.

Esse exercício permitiu decodificar os nuances do seu desenvolvimento diante das bruscas transformações ocorridas em seu ambiente urbano, principalmente a partir de 1970, momento que ocorre, na própria configuração do quadro econômico do Espírito Santo, mudanças estruturais que alteraram a sua trajetória, integrando-o, de forma mais concreta e decisiva, ao modelo desenvolvimentista brasileiro.

Dentre desse contexto, Vitória aparece como receptáculo privilegiado dessa nova dinâmica sócio-econômica, efetivada pelo grande volume de obras empreendidas na expectativa do recebimento em seu território, dos grandes projetos previstos pelo Governo Federal, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND⁷⁹.

Castells (1983) destaca que a emergência de um novo padrão de acumulação pela implantação de projetos industriais em espaços socialmente valorizados, faz parte da política de articulação do próprio modelo capitalista, integrando as unidades produtivas com os sistemas de comercialização. Desse modo, a cidade de Vitória se desvela para um novo encaminhamento em termos de expansão e desenvolvimento.

⁷⁹ Em 1973 temos a confirmação por parte do Governo Federal da construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST, ao norte de Vitória, fazendo divisa com o município da Serra, sendo que nas proximidades já funcionava a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, daí a necessidade de se munir a essa porção territorial do município de infra-estruturas tais como a implantação de transporte coletivo, limpeza urbana e serviços de iluminação pública. Ao longo da década de 70, temos então, a consolidação da área continental no contexto urbano de Vitória (ver em MENDONÇA, 1995)

Originalmente como centro urbano de intercâmbio comercial, principalmente em função do seu porto, a cidade se redefine como espaço privilegiado para concentrar o processo de produção.

A partir desse período, o município de Vitória assiste uma intensa redistribuição de sua população, oriunda dessa nova redefinição espacial. Tais especificidades promovem entre outros, um “crescimento expressivo nos municípios limítrofes à Vitória, rápida concentração demográfica, estrangulamento de seu sistema viário e um expressivo déficit imobiliário e de infra-estruturação de sua malha urbana” (DIAGONAL/PMV, 2000)⁸⁰.

A análise da Figura 6 permite visualizar a dinâmica demográfica da RMGV até o ano de 2000. Essa região concentra a maior parte da população urbana do Estado, sendo que Vitória e Vila Velha tornaram-se os maiores aglomerados, juntamente com o município de Cariacica, que, a partir de 1970, apresentou um significativo crescimento de sua população.

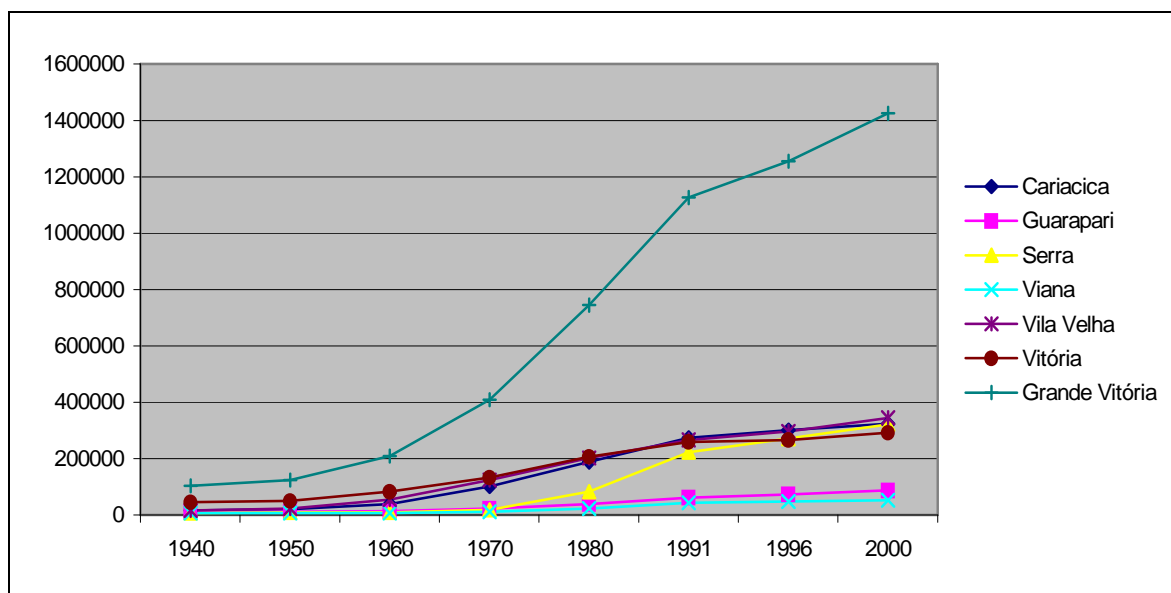


Figura 6: Evolução da população da Região Metropolitana da Grande Vitória, por Municípios – 1940-2000.

Fonte: IBGE – SEDEC/DIT/INF

Essa dinâmica demográfica esteve associada, como já foi discutido em nosso trabalho, à “opção de desenvolvimento adotada pelo Espírito Santo a partir da

⁸⁰ Ver em DIAGONAL/PMV. Pesquisa sócio-organizativa – Poligonais do Projeto Terra. PMV, 2000.

década de 60” [...] que contribuiu ainda mais para aumentar as diferenças entre essa região e o restante do território Capixaba (SIQUEIRA, 2001, p. 127).

Nesse capítulo poderemos refletir sobre os desdobramentos dessas modificações e de que maneira o poder público municipal procurou responder ao aumento das demandas sociais, principalmente àquelas ligadas à habitação.

Realizaremos também uma reflexão sobre até que ponto as políticas públicas direcionadas para o setor habitacionais puderam traduzir-se em melhoria da qualidade de vida para a população, principalmente para as populações de baixa renda pertencentes ao município de Vitória, que, por suas características geográficas, ocuparam as áreas de mangues e encostas de morros, desprovida de qualquer infra-estrutura urbana e condições mínimas de habitabilidade.

4.1 DO PROJETO SÃO PEDRO AO PLANO ESTRATÉGICO – VITÓRIA DO FUTURO

Uma das primeiras tentativas de se resolver as questões ligadas à habitabilidade da população de baixa renda no município de Vitória, foi o *Projeto São Pedro – Desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal*⁸¹, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Vitória.

Esta foi considerada pelo Governo Federal uma experiência bem sucedida, que conseguiu ao longo do seu processo de implantação, incorporar parâmetros fundamentais ligados à sustentabilidade ecológica, grandes intervenções urbanísticas, participação comunitária e implantação de políticas sociais (ZECCHINELLI, 2000)⁸².

O projeto abrangeu a porção norte/noroeste da Baía de Vitória, região de manguezal, localizada junto ao estuário dos rios Santa Maria e Bubu. Esta área teve sua ocupação iniciada em 1977, com a chegada de famílias oriundas da Ilha do Príncipe, assentadas ao longo da Rodovia Serafim Derenzi. A favela de São Pedro

⁸¹ Para a efetivação do projeto foi estabelecido convênio com órgãos governamentais das três instâncias a citar: IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, SEAMA – Secretaria Estadual para Assuntos do Meio Ambiente, SEMMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente, UFES – Universidade Federal do Espírito Santo, DPU - Delegacia do Patrimônio da União e Cia. de Polícia Florestal, Ministério Público Estadual e a ACAPEMA – Associação Capixaba de Meio Ambiente.

⁸² O *Projeto São Pedro* foi escolhido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, entre as dezoito experiências que iriam fazer parte do Relatório Brasileiro levado à Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - Habitat II, realizado em junho de 1996, em Istambul-Turquia.

teve origem neste local, estendendo-se por quase cinco quilômetros (Anexos A, B, C e D).

Até a chegada do projeto, os grandes planos de intervenções no município de Vitória privilegiaram a porção leste da ilha e sua área continental. Portela (2002, p. 33) afirma que:

Como este foi o lado que recebeu a maioria dos investimentos voltados para a modernização da cidade, a porção oeste se tornou desvalorizada para o mercado imobiliário e para os investimentos do setor público. Os migrantes rurais, sem grande poder aquisitivo, começavam então, a povoar esta região [...] como a pressão por moradia era intensa e os planejamentos propostos pelo Poder Público não se alinhavam às necessidades da população, esta região passou a ser constantemente invadida.

Próximo à área de São Pedro teve início a deposição do lixo da cidade, fato que potencializou a formação do primeiro Movimento Comunitário no município objetivando a ocupação efetiva do manguezal, haja visto que o mesmo começava a ser usado para outros fins por parte do Poder Público Municipal (ZECCHINELLI, 2000, p. 81).⁸³

O processo de ocupação que se estendeu ao longo da Rodovia Serafim Derenzi foi marcado por forte mobilização popular. A Igreja Católica, através de seus membros ligados às Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, juntamente com militantes de partidos políticos, desempenharam papel significativo quanto à organização dos movimentos de cunho expansionista, visando a apropriação de áreas de manguezais. Segundo Zecchinelli (2000, p. 83) a “apropriação do espaço sob a pressão constante da organização popular legitimou o processo de invasão”.

⁸³ O “lixão de São Pedro como era chamado o local de despejo do lixo da cidade de Vitória, foi aos poucos servindo de fonte para a subsistência das famílias que habitavam o entorno, inicialmente com coleta e venda de papéis, plásticos e vidros, e como reaproveitamento de restos de alimentos, e, posteriormente, espaço usado como moradia. Sua expansão dá origem aos bairros de São Pedro I, II, III e IV. São Pedro acaba ganhando notoriedade pela situação de degradação em que viviam seus moradores, tendo sua realidade conhecida no cenário nacional através do documentário em livro e vídeo pelo jornalista Amilton de Almeida, chamado “Lugar de toda pobreza” realizado em 1983.

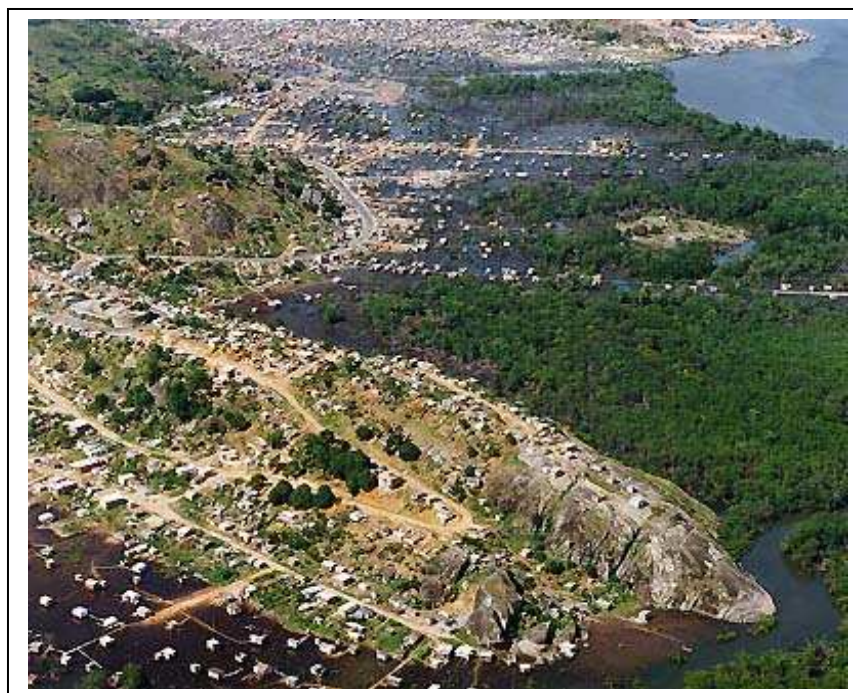


Figura 7: Construção de palafitas na Baía Noroeste – Década de 80.
Fonte: PMV

Porém, as tentativas de invasão dessas porções do território não consistiam em uma tarefa simples. Levando em consideração que se vivia no país tempos de ditadura, era necessário traçar estratégias específicas, até porque as áreas de mangue já contavam, desde de 1965, com proteção legal através do art. 3º Lei 4771 do novo Código Florestal (MABILLOT, 1995).

As invasões eram uma forma de sobreviver na cidade para os migrantes que chegavam sem residência fixa, sem perspectiva segura de emprego e com pouco preparo para inserir-se no contexto formal da cidade. Ao chegarem na cidade geralmente eram acolhidos por parentes ou amigos, mas logo procuravam seu próprio espaço, alugando ou “comprando” algum minúsculo barraco, nos morros ou nos mangues da cidade. Quando o aluguel passava a pesar no orçamento, a invasão se tornava uma alternativa atraente (PORTELA, 2002, p. 39).

Assim, essas áreas do entorno da baía de Vitória passam a receber um contingente de pessoas cada vez maior, aumentando de maneira significativa a pressão sobre os ecossistemas de manguezal (Figura 7). Por suas especificidades inerentes ao equilíbrio dinâmico dos ambientes, este sofre profundas alterações.

Segundo Zecchinelli (2000, p. 82) a primeira intervenção municipal na área se deu no governo de Carlito Von Schigen, da Arena (1979 – 1982) através do Programa de Erradicação da Sub-Habitação – PROMORAR⁸⁴, via Banco Nacional de Habitação – BNH. O projeto visava a urbanização de uma área de aproximadamente 150.000m², com o objetivo de assentar na época aproximadamente 490 famílias.

O PROMORAR tinha como objetivo atender às demandas da casa própria e da humanização do espaço ocupado pelas famílias de baixa renda, através dos seus promotores: governos dos estados, municípios, COHABs e órgãos assemelhados. No caso de São Pedro, Portela (2002) defende a idéia de que “não passou de um programa lançado para se ter um ganho político a ser capitalizado pelo partido governista em suas campanhas para as eleições estaduais”. Diz ainda o autor que,

[...] somente a diretriz da não remoção foi respeitada. O grupo de trabalho, condição colocada pelo programa, não foi formado, a comunidade não participou da elaboração dos projetos, só se descobriu o que se passava depois de grandes manifestações públicas a este respeito e as habitações não terem sido construídas (PORTELA, 2002, p. 90).

Mesmo diante das dificuldades enfrentadas, o Movimento Popular de São Pedro se fortaleceu, criando segundo Portela (2002) um momento de “exercício político”, com um rompimento das formas praticadas anteriormente pelos partidos e lideranças cooptadas.

Pressionados pelas “críticas e repercussão política negativa” junto à opinião pública (Zecchinelli, 2001, p. 90), o Poder Público Municipal em 1987 faz um empréstimo junto à Caixa Econômica Federal, em convênio com o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, para projetos ligados à urbanização de São Pedro I, II e III e as áreas adjacentes (denominadas na época de “lixão de São Pedro”)⁸⁵.

Segundo Zecchinelli (2000, p. 92) as obras implementadas ao longo de 1988 não conseguiram se estender à totalidade da população, já que uma parcela significativa continuava a ampliar as conquistas em áreas de aterros, promovendo a deposição lixo e a retirada da cobertura vegetal (Figura 8).

⁸⁴ Ver sobre programa no Capítulo 1.

⁸⁵ O projeto de urbanização consistiu em promover aterros, arruamentos, pavimentação, instalação de infraestrutura e equipamentos de caráter comunitário.



Figura 8: Vista Parcial da Grande São Pedro – Ocupação e avanço sobre o ecossistema de manguezal.

Fonte: PMV

Também se criticou as intervenções do projeto até 1988, pelo “fato de se ter dispensado às áreas de manguezais ocupadas, um tratamento eminentemente técnico”, com grande ênfase nos aspectos ligados à conservação da natureza, “quando a questão exigia um tratamento político” na resolução dos problemas (MABILLOT, 1995, p.94).

A eleição do prefeito Vitor Buaiz (1989 – 1992) pelo Partido dos Trabalhadores (PT) trouxe maior autonomia às organizações populares, rompendo um período de clientelismo e práticas de cunho populista no encaminhamento das políticas públicas. Vitória passa a ter uma gestão municipal fundamentada na participação efetiva dos atores sociais envolvidos, com a implementação do Orçamento Participativo, e incentivo aos movimentos sociais urbanos, integrando-os oficialmente na discussão e formulação das políticas públicas do município (HERKENHOFF, 1994). O resultado dessas medidas foi o fortalecimento da cidadania local (RABELO, 2001, p. 71).

As mudanças implementadas na gestão municipal tiveram rebatimentos no tratamento dado ao Projeto São Pedro, que passa, a partir de então, a contar com participação popular mais efetiva no seu encaminhamento. Dá-se uma alteração significativa nas diretrizes do projeto, na medida em que iam sendo incorporadas novas perspectivas, concepções e valores no tratamento das questões sócio-ambientais e habitacionais.

Portela (2002) apresenta no Quadro 5 as principais alterações quanto aos pressupostos adotados pelo Poder Público Municipal para as áreas de manguezais.

Projeto de Preservação dos Manguezais de Vitória - 1989	Projeto de Preservação do Manguezal da Grande São Pedro – 1991.
Delimitar as áreas de vegetação típica de manguezal da baía de Vitória, localizadas nas proximidades do Bairro São Pedro.	Promover a remoção das famílias que se encontram atualmente assentadas em áreas de preservação para nova área a ser urbanizada.
Construir canais artificiais ligados aos naturais, proporcionando barreira física que impeça as invasões.	Melhoria das condições de vida da população local.
Ampliar canais existentes a fim de preservar a Estação ecológica do Lameirão.	Implantar infra-estrutura de saneamento, melhorando as condições de higiene.
Dar autonomia e consignar a implantação real da Estação Ecológica da Ilha do Lameirão, possibilitando a preservação da vegetação de manguezal.	Organizar a ocupação das áreas com definição de plano viário, novo parcelamento do solo, com o estabelecimento de áreas de lazer e equipamentos públicos. Promover a regularização fundiária. Incentivar a organização social.

Quadro 5 - Reordenamento no desenho dos projetos de intervenção na área de São Pedro – Incorporação de novos pressupostos.

Fonte: Adaptado de Portela (2005, p. 130-140).

A fundamentação inicial do Projeto São Pedro, marcada por pressupostos conservacionistas, vai aos poucos inserindo no processo. Os cuidados com a preservação ambiental não podem prescindir da presença do homem como protagonista e co-responsável ativo para a mudança da realidade em questão.

Na prática, isso significou que a ocupação desordenada deixou de ser um problema a ser resolvido somente com obras de urbanização e delimitação de sua expansão nas áreas de mangue, e transformou-se em uma questão de ordem social e econômica (PORTELA, 2002).

Tabela 10 – Projeto São Pedro – Atividades desenvolvidas no período de 1987 – 1998 (Relatório Final)

Natureza	Quantidade
Assentamentos	1.196
Transferência de moradias	508
Atendimentos de plantão	15.262
Visitas domiciliares	6.244
Reuniões com moradores	656
Reuniões da equipe técnica	750
Reuniões com líderes comunitários	690

Fonte: PMV (1998)

A Tabela 10 apresenta um balanço quantitativo das ações empreendidas na região de São Pedro ao longo de mais de uma década. Nesse período, diversos foram os conflitos estabelecidos entre os atores sociais envolvidos: a prefeitura através da Secretaria de Meio Ambiente – SEMMAM, a comunidade no conjunto das suas reivindicações, as organizações não-governamentais ligadas ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Analisando ainda os processos de apropriação do espaço e as ações do Poder Público Municipal, no enfrentamento do problema habitacional para as populações de baixa renda em Vitória, é necessário salientar a gestão do prefeito Paulo Hartung (1993-1996) que deu continuidade às ações de conclusão do Projeto São Pedro⁸⁶.

A administração Hartung adotou os diversos bairros da região de São Pedro como uma área única, procurando integrar as diversas Secretarias Municipais que compunham o projeto⁸⁷. Sob a coordenação do Departamento de Habitação da Secretaria Municipal de Ação Social, as intervenções de caráter urbanístico e ambiental, foram trabalhadas em conjunto com as diversas outras secretarias.

Secretarias	Descrição de Programas, Projetos e Ações
Secretaria de Ação Social	Serviços de urbanização, programa de geração de emprego e renda, discussão do orçamento municipal.
Secretaria de Esportes	Apoio ao desenvolvimento de esporte na região
Secretaria de Cultura e Turismo	Apoio ao desenvolvimento da cultura na região.
Secretaria de Saúde	Reforma, construção e manutenção de unidades de saúde.
Secretaria de Serviços Urbanos	Serviço de limpeza urbana, iluminação, outros.
Secretaria de Obras	Obras civis, construção e manutenção e reformas de unidades da PMV.
Secretaria de Educação	Construção, reforma e aparelhamento e manutenção da rede física escolar e novos projetos.

Quadro 6 – Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal – Secretarias Responsáveis.

⁸⁶ Ao final de 1992 a região conhecida como a Grande São Pedro era abrangida pelos bairros de Grande Vitória, São Pedro I, São Pedro II, São Pedro III (São José), Redenção, Santo André e Nova Palestina (São Pedro V). Todos estes bairros localizados, no que representava no passado o manguezal, transformados agora em bairros após a implementação dos processos de urbanização.

⁸⁷ É nessa fase do projeto que ele é batizado Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal.

Vale salientar o papel da Secretaria de Ação Social, que acabou adquirindo um *status* difícil de observar em outros municípios. A política social em Vitória é balizada pelos princípios da articulação setorial dos órgãos envolvidos, com base na complementaridade no que tange ao “papel da assistência social articulada às demais políticas sociais, e a solidariedade como elemento potencializador da participação da sociedade civil e organizações não governamentais” (FIGUEIREDO & LAMOUNIER, 1997, p.239).

Os vultosos recursos financeiros destinados ao projeto tiveram origem nas diversas instituições federais, como o Ministério do Bem Estar Social e o Ministério da Integração Regional, além de outros agentes de crédito público (Tabela 11).

Tabela 11 – Recursos aplicados no Projeto São Pedro com os seus Respective Agentes Institucionais – (em R\$)

Fonte de Recursos ⁸⁸	Concedente	PMV	Período 1986 - 1997
CEF/PRODURB	21.488.583,22	2.971.870,45	24.460.453,67
MBES	7.199.183,83	1.439.836,77	8.639.020,60
MIR	1.282.990,40	256.598,10	1.539.588,50
CEF/FISANTE	3.556.525,44	751.413,36	4.307.938,80
PRÓ – MORADIA	829.601,31	533.067,53	1.362.668,84
HABITAR BRASIL	925.494,92		925.494,92
PASS	537.025,64		537.025,64
SUB-TOTAL	45.819.404,76	5.952.786,21	41.772.190,97
PMV		12.531.657,29	12.531.657,29
TOTAL		12.531.657,29	54.303.848,26

Fonte: PMV – Adaptado de ZECCHINELLI (2000)

Fato marcante nesse período foi a iniciativa de se implantar dentro da gestão Pública Municipal em Vitória, o conceito de Planejamento Estratégico para balizar as ações, criando importantes instrumentos gerenciais para desburocratizar a administração. O Poder Público Municipal inova através da constituição do Programa Administrativo Estratégico, que incluía três sub-sistemas⁸⁹:

- a) Programa Municipal de Qualidade e Produtividade – Visava à melhoria dos serviços públicos, com ênfase nos processos gerenciais quanto à otimização e racionalização dos mecanismos de planejamento e gestão.

⁸⁸ As principais fontes responsáveis pela parceria financeira são, respectivamente de acordo com o significado da sigla: Caixa Econômica Federal – CEF, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – PRODURB, Ministério do Bem Estar Social – MBES, Ministério da Integração Social – MIR, Fundo de Financiamento para Saneamento – FISANTE, Programa de Ação Social em Saneamento – PASS, HABITAR BRASIL e PRÓ – MORADIA, ligados à CEF.

⁸⁹ Ver em Rabello (2001).

- b) Orçamento Popular – Essa postura de se apoiar a participação popular é uma perspectiva herdada do mandato anterior do prefeito Vitor Buaiz (PT), que prevê o investimento de 10% da receita municipal em obras definidas pela população.
- c) Planejamento Estratégico - Estabelece uma rotina em termos de planejamento estratégico setorizado.

Tal estratégia de administração culminou com a implantação em 1995 de um plano de desenvolvimento de longo prazo, preconizado pelo, na época, secretário municipal de planejamento, Luiz Paulo de Vellozo Lucas⁹⁰, e que posteriormente foi denominado *Vitória do Futuro*. Este novo formato no planejamento e gestão colocou Vitória, no período, como referência nacional.

O plano de desenvolvimento de Vitória agregou a técnica do Planejamento Estratégico, com base na análise prospectiva e construção de cenários futuros⁹¹. Mourão (1994, p. 5) ao comentar os aspectos metodológicos em que se baseia esta análise, salienta “que os futuros são múltiplos e variados, e que devido a esse fato, implica em que o trabalho não deva ser assumido de forma passiva ou adaptativa”. De acordo com esses pressupostos, a análise prospectiva “possibilita rompimento com o método de previsão clássica, permitindo assim, uma atitude ativa e criativa em relação às possibilidades futuras” por parte das ações do poder público.

As primeiras reuniões para a elaboração do Plano Estratégico datam de 1995, com base em alguns pressupostos em que havia poucos precedentes no Brasil e no exterior. Segundo Rabello (2001, p. 79) a participação da população em todas as fases do planejamento constituía “[...] um diferencial, quando confrontada com as iniciativas já existentes ou com as práticas de planejamento e gestão do próprio município”⁹².

A Companhia de Desenvolvimento de Vitória – CDV, empresa pública criada em 1980 pela Prefeitura Municipal, ficou responsável pela estruturação do Vitória do

⁹⁰ Foi funcionário de carreira do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES. Entre 1985-1986 atuou na elaboração do plano estratégico do BNDES e na construção de cenários para a economia brasileira. Em 1996 foi eleito prefeito de Vitória.

⁹¹ A análise prospectiva tem como iniciativa precursora no país a prática de planejamento estratégico desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, entre 1983 a 1990. O ex-coordenador de planejamento estratégico do órgão, Júlio Olímpio Fusaro Mourão, posteriormente se torna consultor *ad hoc* do *Vitória do Futuro*.

⁹² Com a criação do Conselho Municipal do Vitória do Futuro – Decreto Municipal nº 9810 de 1996, a participação popular toma um caráter oficial na condução dos trabalhos, visando dar uma maior sustentação política ao projeto (ver RABELLO, 2001, p. 81).

Futuro⁹³, com a criação de Grupo Permanente em 1995, composto pelo secretário municipal de planejamento, o presidente da CDV, coordenação da equipe técnica e três consultores locais.

Segundo Madalena Nepomuceno⁹⁴ a proposta metodológica quanto aos objetivos finais do trabalho era promover as intervenções necessárias na cidade, com base em um diagnóstico territorial e com a efetivação das ações feitas de forma integrada entre os diversos atores que compõem o Poder Público Municipal.

As sucessivas administrações de Luiz Carlos Velloso Lucas (1997 – 2000) (2000 – 2004) procuraram consolidar todos os projetos iniciados a partir do *Vitória do Futuro*, promovendo uma descentralização efetiva dos serviços públicos, através da instituição das Administrações Regionais, já enumeradas no Capítulo II do nosso trabalho.

Essa política multissetorizada da PMV privilegiou a descentralização político-administrativo como estratégia para se atingir melhores níveis de eficiência e eficácia nos processos de gestão, reduzindo custos e auferindo maior produtividade.

O fato é que, a partir da gestão Vitor Buaiz (1989 – 1992), as ações do Poder Público Municipal em Vitória avançaram das práticas clientelistas, cooptantes, para práticas políticas e sociais que representaram uma possibilidade de ampliação dos mecanismos de participação e de condições objetivas de controle social.

Os cartogramas selecionados com base no Índice de Qualidade Urbana – IQU⁹⁵, calculado a partir dos dados do Censo Universo do IBGE, possibilitará avaliar mudanças no quadro sócio-ambiental do município de Vitória, entre o período de 1990 a 2000, principalmente nas áreas onde o Poder Público Municipal se fez mais presente, implementando significativas intervenções.

O IQU é caracterizado por ser um indicador quantitativo, descritivo e composto, constituindo-se no resultado da composição de outros indicadores

⁹³ Depois de alguns meses de iniciação dos trabalhos, percebeu-se que muitos dos princípios que orientavam o *Vitória do Futuro* coincidiam com as propostas de elaboração da Agenda 21 local, fato que culminou com a produção de um documento que foi a síntese das duas propostas denominado *Vitória do Futuro – Plano Estratégico da Cidade 1996 – 2010*.

⁹⁴ Na época coordenadora técnica do *Vitória do Futuro* – Entrevista realizada em 11/05/2005.

⁹⁵ O Índice de Qualidade Urbana – IQU foi desenvolvido pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – POLIS e é formado pelos dados provenientes do Censo Universo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Por ter essa base de dados, o IQU possui grande flexibilidade territorial de aplicabilidade, podendo abranger os mais variados cortes espaciais, desde o setor censitário (menor corte territorial relacionado aos dados do IBGE) até agrupamentos de diversos formados por um conjunto de setores censitários. Adota uma média aritmética simples que considera que todos os elementos possuem o mesmo grau de importância ao representar o resultado final (ver em PMV, 2004);

simples (PMV, 2004, 21). Divide-se em quatro dimensões: educacional, renda, ambiental habitacional.

Entretanto, focaremos nossa observação nos aspectos ligados à:

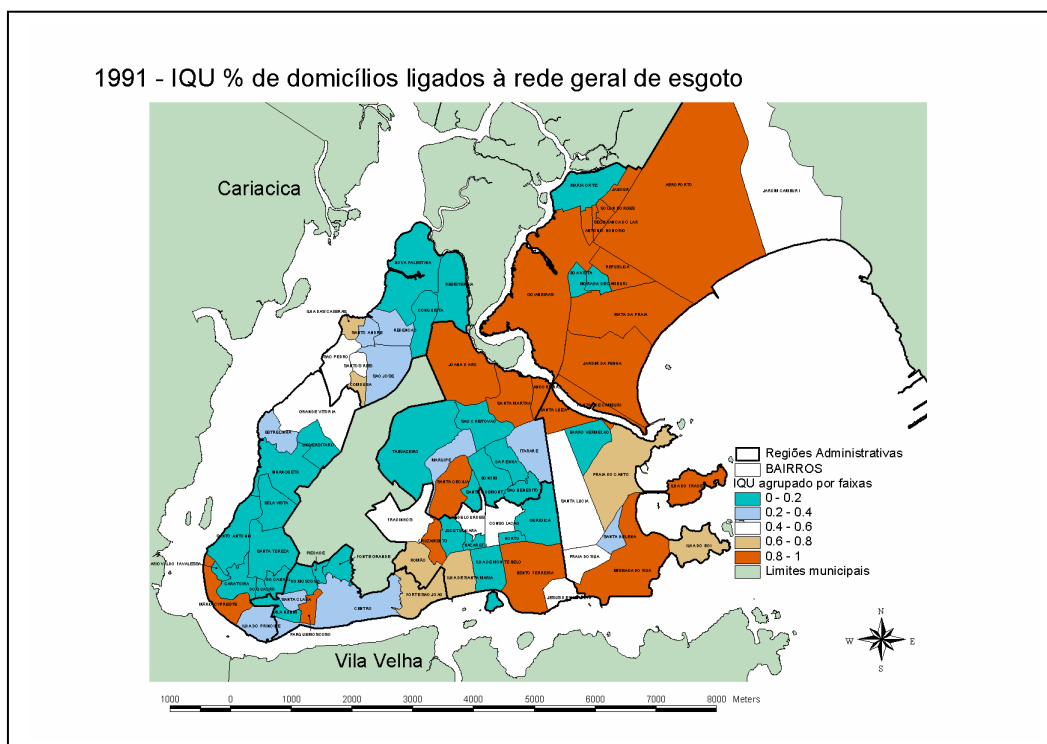
- **dimensão ambiental**, que reflete a qualidade da infra-estrutura dos serviços urbanos, verificando: percentagem de domicílios com serviço de esgoto adequado – ligado à rede geral ou fluvial; percentagem de domicílios com serviço de lixo. A mensuração da ausência ou deficiência dos serviços de esgotamento sanitário é fundamental no sentido de se analisar as condições de saúde, pois o acesso adequado possibilita maior controle e a redução de doenças de veiculação hídrica.
- **dimensão habitacional**, composto por dois indicadores simples: o número médio de pessoas por domicílio, que expressa a qualidade de vida, na medida que uma alta densidade pode indicar desconforto em termos de moradia por falta de espaço, sendo que nos estratos mais inferiores da população, pode representar um vetor de aumento de risco de contração de doenças contagiosas, e o número de banheiros por domicílio, que possibilita pensar as condições higiênicas da população.

Ao analisar o indicador percentual de domicílios com serviço de esgoto sanitário adequado no período de 1991 a 2000, observamos uma melhoria significativa nas condições de habitabilidade e de qualidade de vida nesse período. A evolução urbana de Vitória foi marcada pela existência, até a década de 90, de um elevado número de bairros com precárias condições de saneamento básico. Através do Cartograma (Mapa 6) podemos visualizar uma homogeneização desse serviço no município, principalmente nas áreas da baía Noroeste, correspondentes à Grande São Pedro e Grande Santo Antônio.

Quanto ao percentual de domicílios com serviço de lixo adequado (Mapa 7 e 8), o componente é importante, por se referir à saúde da população. O não acondicionamento adequado dos resíduos acarreta a proliferação de vetores de doenças e, ainda podem contaminar o solo e corpos d'água (IBGE, 2002).

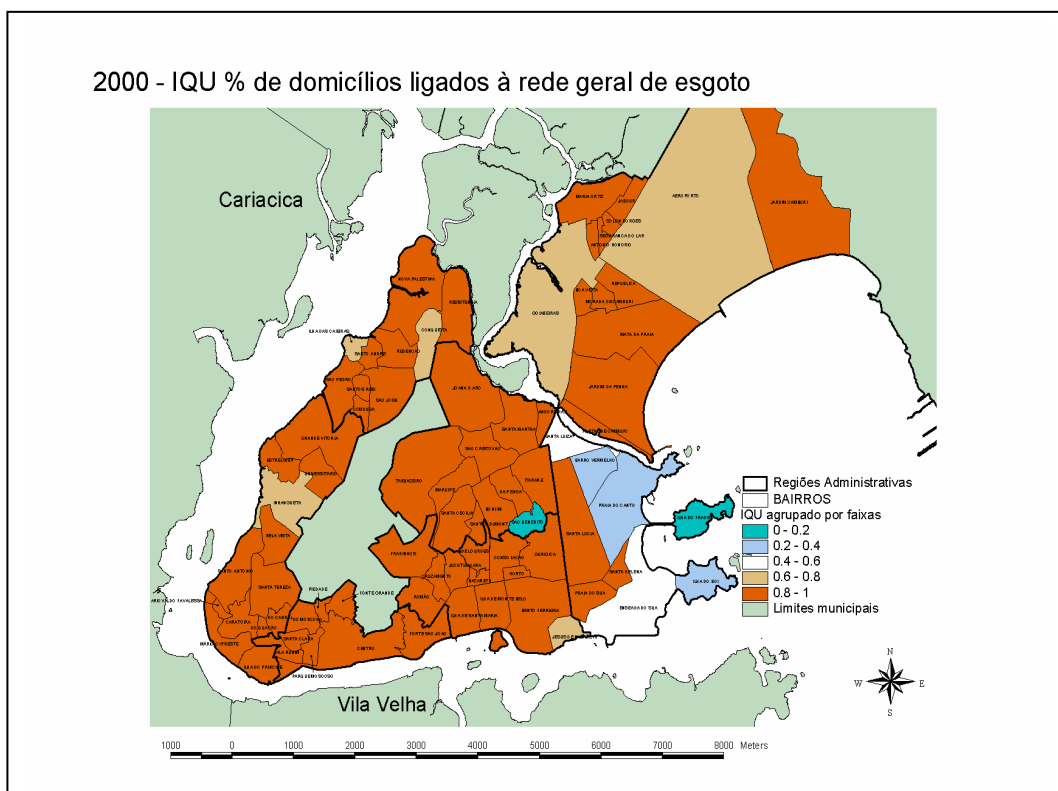
O grande destaque nesse indicador é a Região de São Pedro, onde se verificou um aumento bastante significativo nesse item, saindo de 67,7% de domicílios no início da década de 90 e indo para 99,8% dos domicílios (PMV, 2004).

Além dessa área, bairros como: Estrelinha, Inhanguetá, Conquista, Nova Palestina, Redenção e Resistência, apresentaram números extremamente significativos.



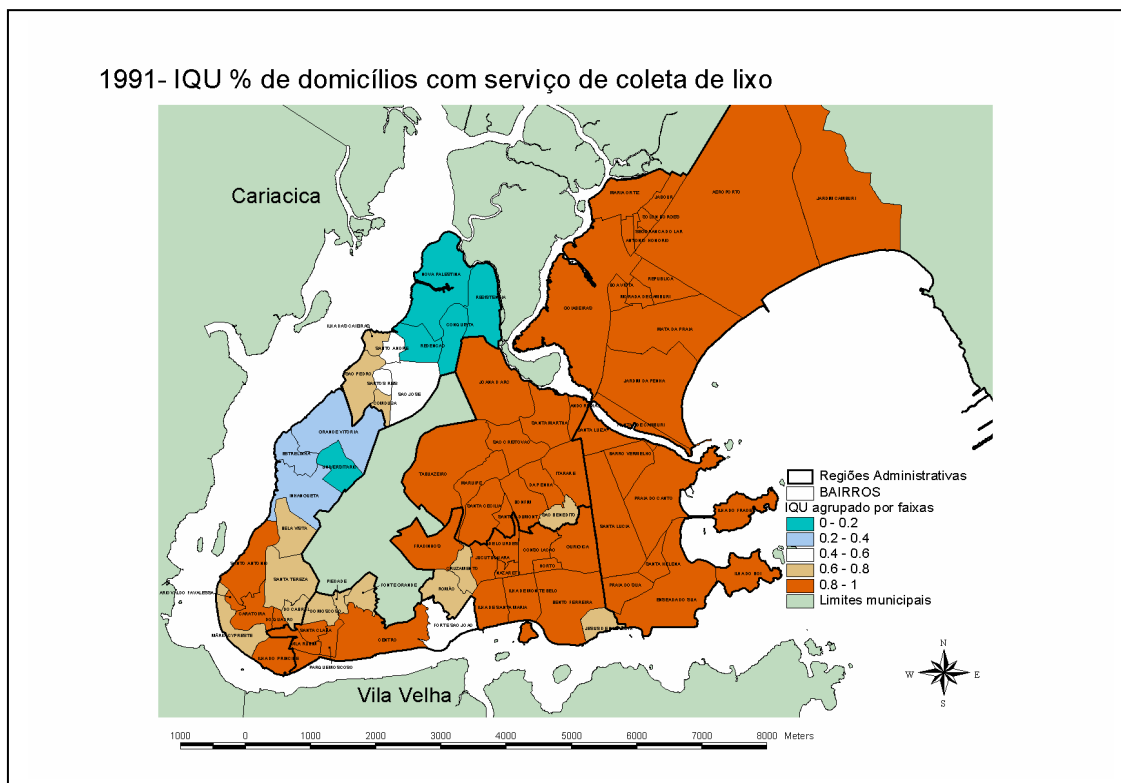
Mapa 5: Esgotamento Sanitário – 1991.

Fonte: PMV/ IQU

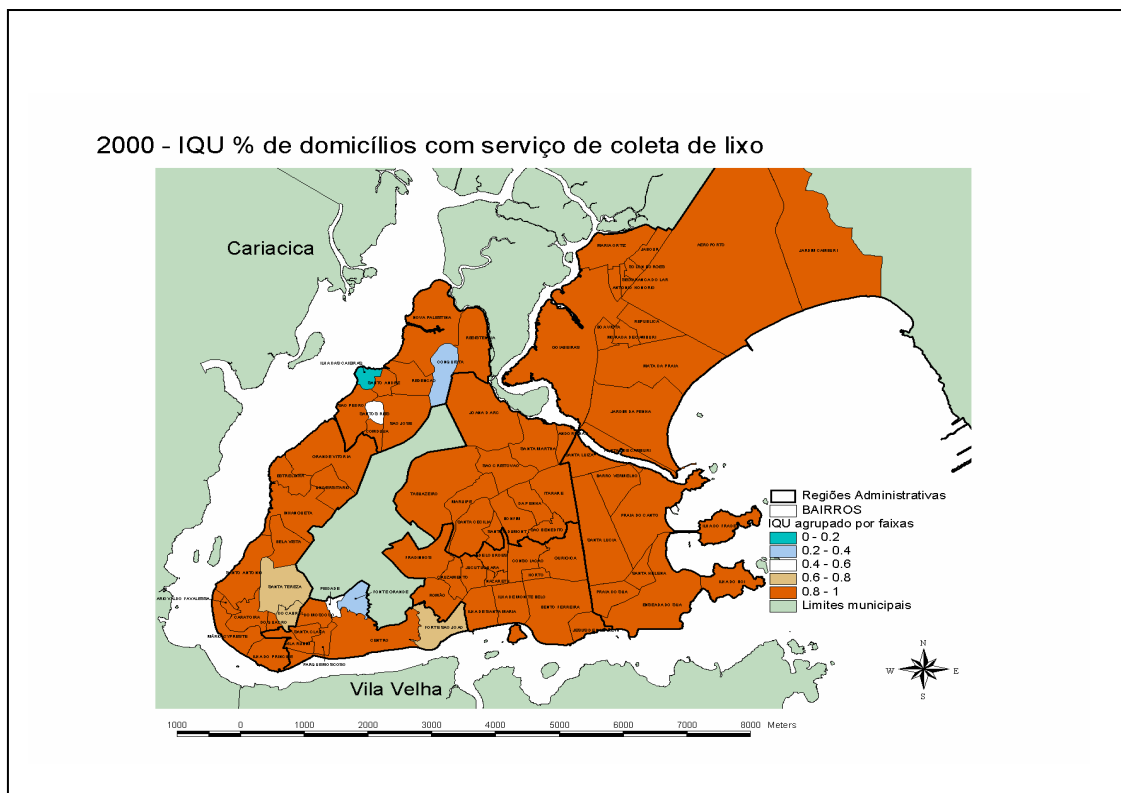


Mapa 6: Esgotamento Sanitário – 2000.

Fonte: PMV/ IQU



Mapa 7: Dimensão Ambiental - Coleta de Lixo – 1991.
Fonte: PMV/ IQU



Mapa 8: Dimensão Ambiental - Coleta de Lixo – 2000.
Fonte: PMV/ IQU

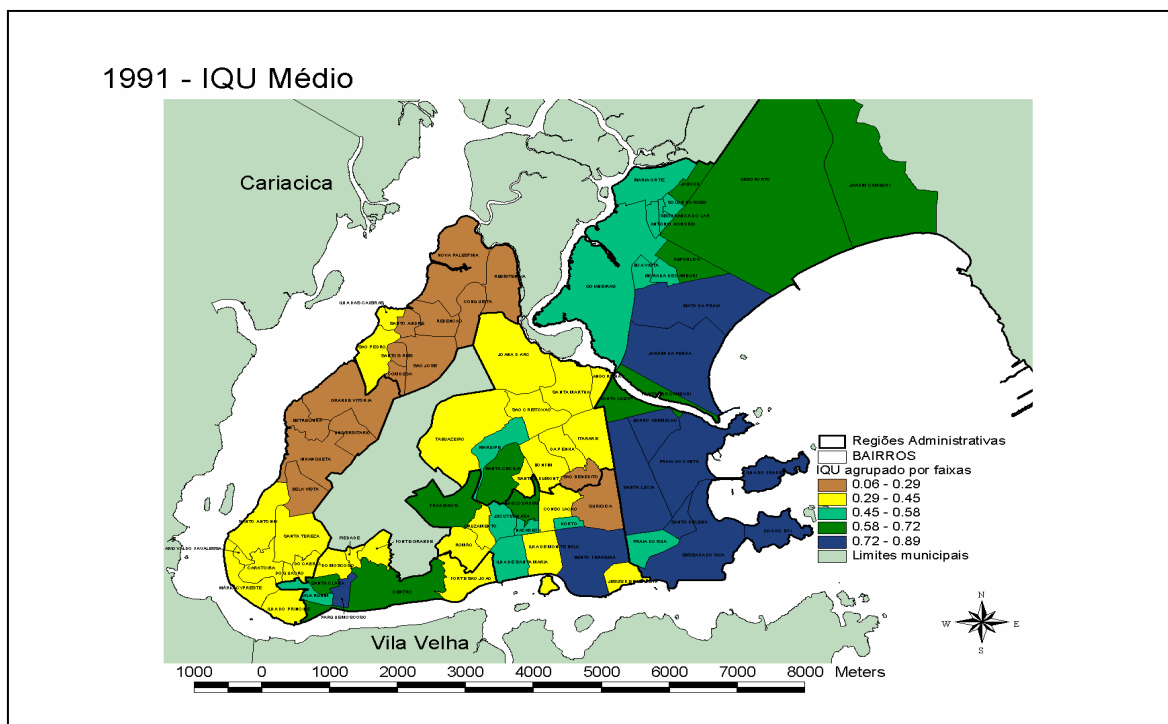
É possível observar que houve uma tendência a uma uniformização desses serviços no município de Vitória no período considerado, demonstrando em princípio uma eficácia das ações públicas municipais no sentido de se democratizar o acesso, e aumentar sua área de abrangência na cidade. Os bairros mais carentes em 1991 e 2000 (Tabela 12), apesar de terem recebido intervenções realizadas pelo Poder Público Municipal, ainda apresentam os menores valores de IQU (PMV, 2004).

Tabela 12 – Melhores e piores bairros segundo os resultados do IQU/Período 1991 e 2000

Melhores bairros	1991	2000	Piores bairros	1991	2000
P. Santa Helena	0,80	0,84	São Benedito	0,23	0,20
Mata da Praia	0,85	0,83	Conquista	0,11	0,22
Ilha do Frade	0,89	0,81	Ilha dasCaieiras	0,34	0,29
Praia do Canto	0,84	0,80	Piedade	0,36	0,30
Ilha Bela	0,89	0,80	Fonte Grande	0,39	0,34
Jardim da Penha	0,79	0,79	Santos Reis	0,24	0,34
Barro Vermelho	0,75	0,78	Nova Palestina	0,06	0,36
Santa Lúcia	0,75	0,77	Gurigica	0,25	0,36
Enseada do Suá	0,80	0,75	Resistência	0,12	0,37
Bento Ferreira	0,76	0,75	Jesus de Nazareth	0,34	0,37
Parque Moscoso	0,77	0,74	Santo André	0,25	0,42
			São José	0,25	0,42
			Grande Vitória	0,25	0,44
			Redenção	0,22	0,40

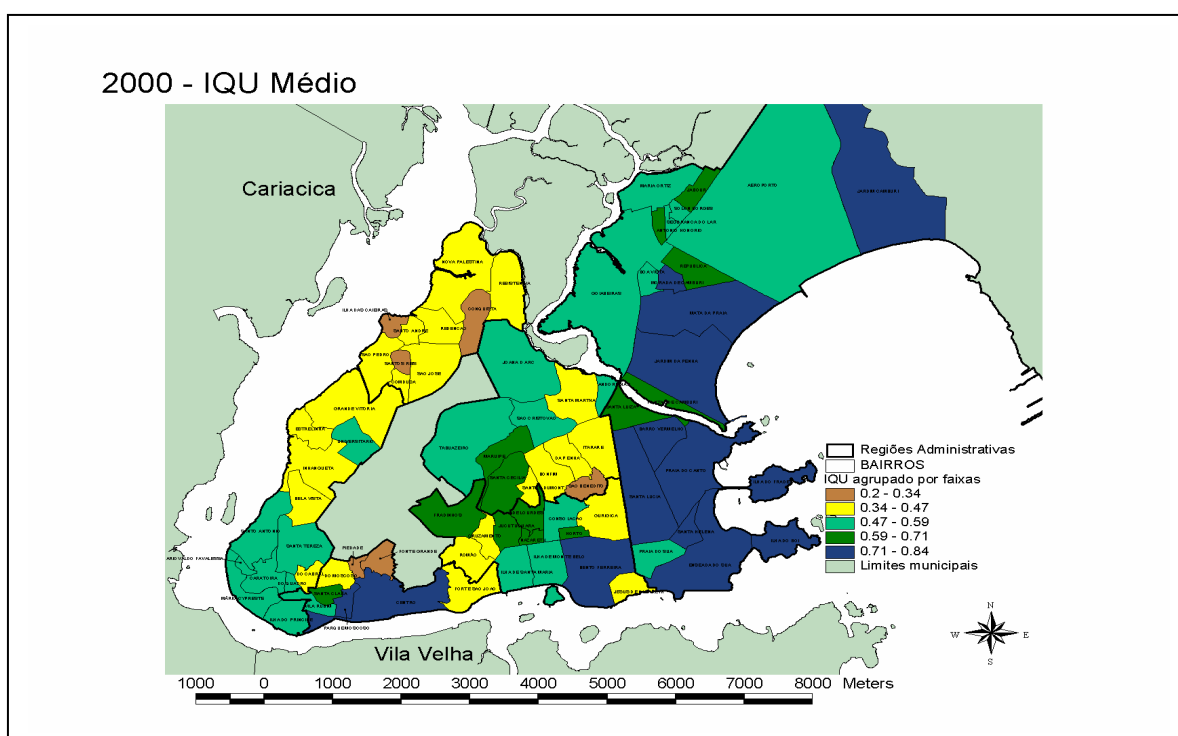
Fonte: IBGE (2000); IBGE (1991); SEDEC/DIT/INF (2003) e SEDEC/DIT/INF (2004)

Vale enfatizarmos que as grandes intervenções de caráter urbanístico, ambiental e social, que ampliaram e deram maior consistência às variáveis associadas à qualidade de vida das áreas carentes do município, principalmente aquelas atendidas pelo Projeto Terra, que discutiremos a seguir, se processaram de maneira mais efetiva a partir do ano de 2000. A exceção se dará justamente na Grande São Pedro, pois as experiências de urbanização, como já foram debatidas no decorrer do nosso trabalho, começaram no final da década de 80 e se estenderam ao longo da de 90.



Mapa 9: Índice de Qualidade Urbana – 1991

Fonte: PMV/ IQU



Mapa 10: Índice de Qualidade Urbana – IQU – 2000

Fonte: PMV/ IQU

Concluindo as análises, levando em consideração o Índice de Qualidade Urbana – IQU de Vitória, a década de 90 se torna um “divisor de águas” no que tange às políticas públicas sociais no município. As mudanças mais significativas e de maior abrangência se apresentaram nos indicadores relativos à dimensão ambiental e habitacional.

Os cartogramas anteriores (Mapa 10 e 11) apresentam o quadro geral do município quanto aos valores relativos ao IQU na última década. De modo geral, ocorreu uma melhora nos indicadores que o compõe, demonstrando uma tendência, no município de Vitória, de aproximar as duas “cidades”, conferindo um padrão mínimo de habitabilidade.

Na tentativa de se delinear as ações e transformações sofridas ao longo das décadas de 80 e 90, por parte do Poder Público Municipal de Vitória, é importante salientarmos que um dos fios condutores das políticas públicas implementadas nesse período, principalmente aquele que culminou na construção e implementação do Plano Estratégico – *Vitória do Futuro* foi a melhoria nas condições de habitabilidade no município.

A ênfase nesse enfoque teve como um dos principais desdobramentos o Projeto Terra – Projeto Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental nos Assentamentos de Baixa Renda, criado em 1997 no município (RABELLO, 2003, p. 191)⁹⁶.

Esse projeto passou a representar a principal estratégia, na atualidade, do Poder Público Municipal de Vitória, objetivando integrar as ações que, em alguns casos, se encontravam setorializadas. Foi fundamentado com base nos pressupostos da descentralização, visando o fortalecimento de práticas desenvolvidas nos princípios democráticos, de co-participação, na perspectiva de se resolver a problemática da moradia para as populações de baixa renda no município.

As principais ações, estratégias de implementação e estágio atual do projeto, serão melhor aprofundadas a seguir.

⁹⁶ O Projeto Terra foi instituído no primeiro mandato administrativo do Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas, em 1997, quando se firmou uma parceria com a União, a Caixa Econômica Federal, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O projeto faz parte de um conjunto de três programas de urbanização da capital do Estado, junto com o Projeto São Pedro e o Projeto Água (Urbanização da Orla Marítima e Rota Manguezal).

4.2 O PROJETO TERRA – POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

O Projeto Terra teve sua gênese a partir da integração de diferentes ações listadas na construção do Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro e Agenda 21 local. É resultado de uma prática de campo desenvolvida nos movimentos sociais ao longo das décadas de 80 e 90, efetivadas na gestão do prefeito Vitor Buaiz e fortalecida na administração de Paulo Hartung. Os trabalhos nas áreas de mangue, realizados em São Pedro, objeto de nossa análise (item 3.1), serviram de base para a elaboração de um modelo de desenvolvimento e intervenções nos morros da cidade ocupados pela população de baixa renda (PORTELA, 2005; ZECCHINELLI, 2000).

O quadro a seguir apresenta de forma abrangente os principais atores, pertencentes às diversas representações que integram o Projeto Terra.

Agente financiador	Caixa Econômica Federal (CEF)
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal/Programa Habitar Brasil
Apoio técnico	Concessionária de Água e Esgotamento Sanitário do Estado (Cesan)
	Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes)
Parceiros	Associações e Movimentos Comunitários dos Moradores
	Associação de Amigos do Bairro
	Organizações Não-Governamentais da área ambiental
	Igreja Presbiteriana - Projeto Sarça de Acompanhamento de Famílias Carentes e Jovens
	Pastorais da Igreja Católica
Entidades paritárias (constituídas pelo poder público e sociedade civil)	Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema)
	Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
	Conselho Popular de Vitória
	Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Segurança Pública

Quadro 7 – Organizações participantes do Projeto Terra.

Fonte: PMV (2002)

Os primeiros encaminhamentos consistiram em realizar um mapeamento das áreas que apresentavam a princípio (MARTINUZZO, 2002, p.37):

- Nível de carência, precariedade nas condições de infra-estrutura e más condições de habitabilidade;

- Irregularidades urbanas e fundiárias, assinalando as situações de risco físico e humano;
- Áreas que demandavam maior preocupação do ponto de vista ambiental.

Essa fase de diagnóstico geral serviu de base para a formulação das diretrizes e ações a serem desenvolvidos em cada porção da cidade, não ficando apenas a cargo de firmas de arquitetura e engenharia contratadas as definições quanto ao processo de implementação, com o encaminhamento sendo realizado pelo corpo técnico das diversas secretarias municipais. Tentava-se estabelecer uma percepção abrangente da problemática habitacional no município, entendendo que as comunidades envolvidas também eram co-responsáveis pelos processos de mudanças. Esses pressupostos, segundo Portela (2002, p. 164) permitiram que não se “buscassem apenas um levantamento histórico da ocupação do espaço, mas o histórico das pessoas que ocupam o espaço”.

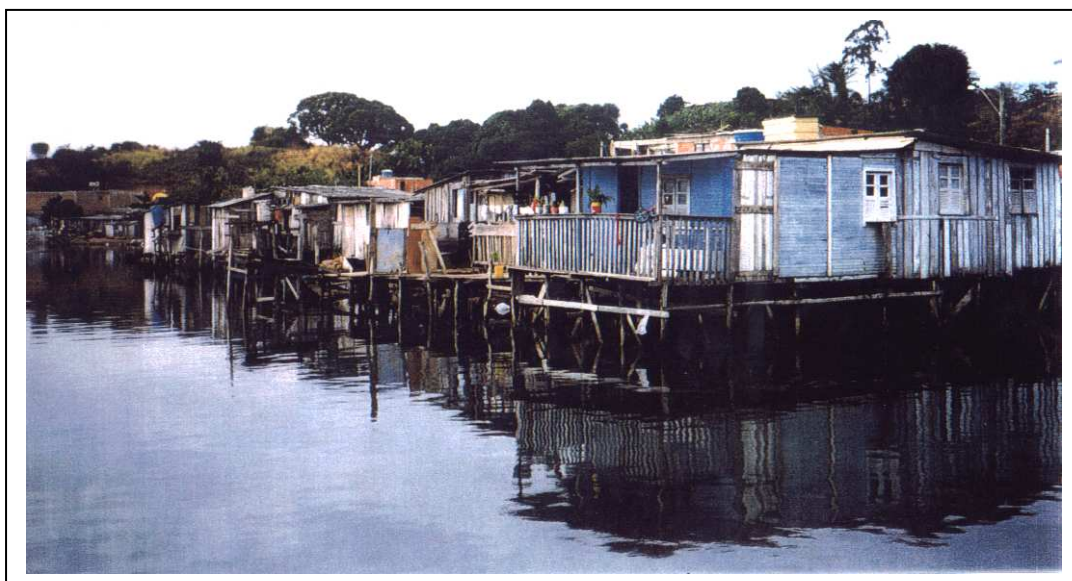


Figura 9 – Bairro Joana D' arc – Região do “Mangue Seco”⁹⁷ – Década de 80.

Nessa perspectiva buscou-se elaborar um diagnóstico urbano mais abrangente na tentativa de pensar a integralidade dentro da lógica do habitar, e não só da moradia edificada fundamentada nos antigos pressupostos que nortearam as políticas habitação no país ao longo de nossa história.

⁹⁷ A área era conhecida como “Mangue Seco”, mas inicialmente fora denominada de “Pingo D' água”, devido à escassez de água na zona recém habitada. Esta denominação deu-se pelas próprias características naturais da área que era arenosa, possibilitando aos moradores caminhar no mangue sem afundar (DIAGONAL/PMV, 2000).

4.2.1 Projeto Terra – Uma Caracterização Geral

A urbanização de áreas pobres em grande escala representa estratégia nova nas cidades brasileiras. Nesse sentido, várias experiências espalhadas pelo país, anteriores ao próprio Projeto Terra, permitiram que fossem utilizadas como referencial. Em particular, iniciativas ocorridas no Rio de Janeiro, “considerada como a cidade – matriz das favelas no país” (CAVALLIERI, 2003, p. 265), como o Programa Favela – Bairro, chamam a atenção.

Este programa “tornou-se o carro chefe da política habitacional instituída no Plano Diretor de 1992, [...] cuja bandeira principal é a integração sócio-espacial das comunidades carentes e seus assentamentos informais à cidade formal” (CAVALLIERI, 2003, p. 270).

Enquanto experiência de gestão, o Programa Favela-Bairro representou um modelo disseminador de idéias e práticas públicas, inspirando iniciativas semelhantes pelo país. Andrade e Rodrigues (2001, p. 1541), ao analisar as semelhanças e diferenças no processo de instalação do Programa Favela-Bairro e Projeto Terra, afirmam que “ambos os programas de urbanização de favelas inserem-se em políticas públicas que tendem a uma continuidade”, enfatizando que as práticas em seu processo de implementação vão “sendo absorvidas e modificadas a partir de avaliações efetuadas e da sua influência na dinâmica” dos mesmos.

Esses pressupostos organizativos e de gestão acabaram por demarcar um novo momento no que tange à intervenção do poder público em assentamentos informais nas diversas realidades urbanas no país, visando adequar essas áreas aos padrões mínimos de habitabilidade.

Com base nesses novos formatos de intervenções urbanísticas, o Projeto Terra, contou de início com estudos específicos, visando caracterizar as diversas áreas do município que seriam atingidas pelas intervenções. Critérios sociais e físico-geográficos foram adotados, acabando por dividir as 36 comunidades envolvidas na implementação do projeto, últimas localidades de maior carência no município, em 15 áreas que se convencionou chamar de poligonais, abrangendo total ou parcialmente os bairros. Essas áreas são delimitadas no Plano Diretor do Municipal como Zonas de Interesse Público Prioritário – ZIPPs.

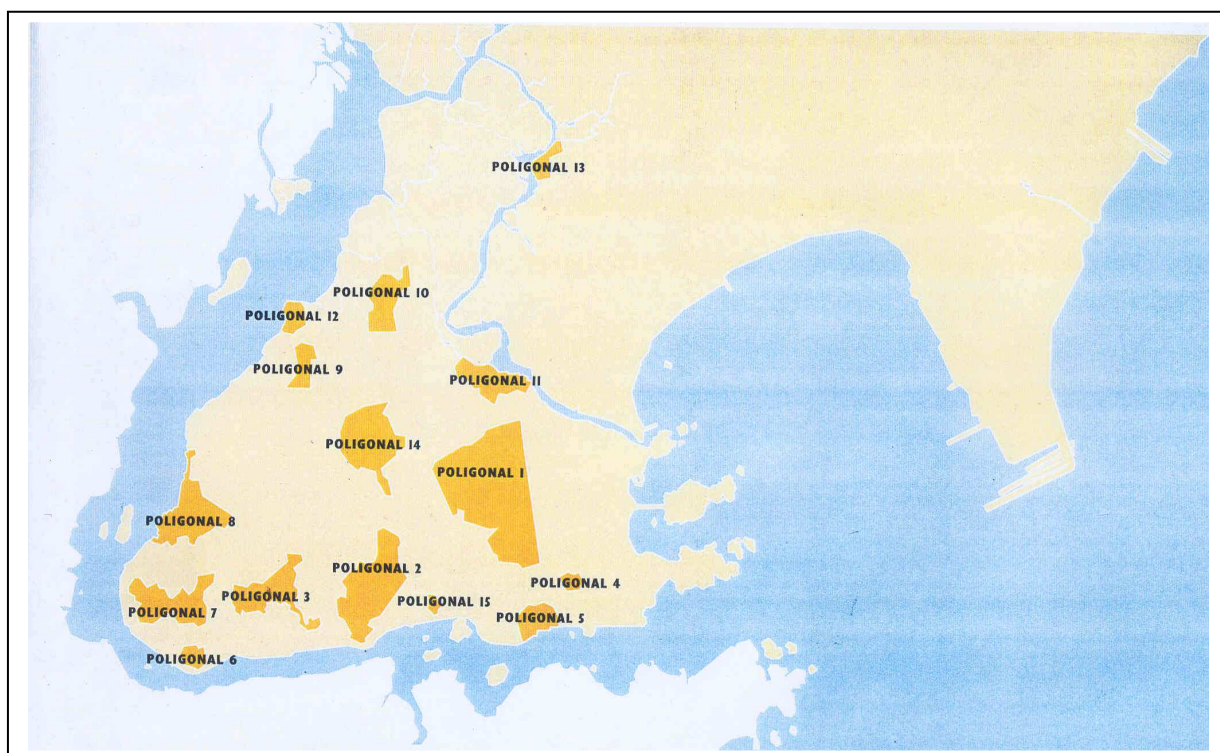


Figura 10: Poligonais do Projeto Terra - Localização.

Fonte: Martinuzzo (2002, p. 34)

O quadro a seguir apresenta a estruturação das poligonais com os seus respectivos bairros.

Poligonal	Bairros
Poligonal 1	Consolação, São Benedito, Morro Gurigica, Alto Itararé, Engenharia, Jaburu, Constantino, Bonfim e Bairro da Penha
Poligonal 2	Cruzamento, Romão, Forte São João
Poligonal 3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso, Santa Clara e Capixaba
Poligonal 4	Morro São José e Morro Santa Helena
Poligonal 5	Jesus de Nazareth
Poligonal 6	Ilha do Príncipe
Poligonal 7	Alagoano, Quadro, Cabral, Bananal, e Alto Caratoíra
Poligonal 8	Bela Vista, Pedra do Bode e Orla de Santo Antônio
Poligonal 9	Comdusa
Poligonal 10	Conquista
Poligonal 11	Joana D´Arc, Andorinhas e Santa Maria
Poligonal 12	Ilha das Caieiras
Poligonal 13	Maria Ortiz
Poligonal 14	Morro do Macaco
Poligonal 15	Morro do Monte Belo e Santa Maria

Quadro 8 - Agrupamento das poligonais do Projeto Terra de acordo com os seus respectivos bairros.

Aprofundando estudos que visavam caracterizar essas áreas quanto aos aspectos sócio-econômicos, a Prefeitura Municipal de Vitória procurou estabelecer uma estimativa de seu déficit habitacional por poligonal, para que servisse de referência para as ações do Projeto Terra⁹⁸.

Em 2000, segundo a SEHAB, existiam 26.323 domicílios nas áreas das poligonais traçadas (ver Tabela 13). Projetava-se um déficit habitacional municipal em 1999 de aproximadamente 8.250 unidades, com base nos dados do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES.

Tabela 13 – Demanda habitacional para o município de Vitória - 2000*

Poligonal	População residente	Número total de domicílios	Domicílios rústicos ⁹⁹
Poligonal 01	31.047	8.886	1.205
Poligonal 02	17.532	6.887	527
Poligonal 03	5.871	2.052	134
Poligonal 04	2.006	607	67
Poligonal 05	3.367	962	170
Poligonal 08	7.571	2.281	429
Poligonal 10	2.941	894	296
Poligonal 11	2.941	2.928	219
Poligonal 12	8.900	826	47
Total	82.059	26.323	3094

Fonte: DIAGONAL, 1999. IBGE, 2000, elaborado pela SEHAB, 2000.

*Baseado nos dados coletados em pesquisas sócio-econômicas realizadas nas poligonais do Projeto Terra e dados censitários, referentes ao nº de domicílios rústicos.

A população das áreas das poligonais é responsável por aproximadamente 28% do total da população do município. De acordo com pesquisas realizadas pela PMV/SEHAB (2003), nas áreas de intervenção do Projeto Terra a demanda habitacional se concentra na faixa de renda de até 3 salários mínimos.

É importante refletir sobre a necessidade de se pensar em déficit habitacional, não somente numa perspectiva intuitiva e imediata da construção de novas unidades habitacionais, raciocínio muito atrelado à prática de substituição indiscriminada de moradias, presente nas tradicionais ações por parte do Estado no passado. Também se deve pensar o déficit habitacional na perspectiva do atendimento aos critérios mínimos de habitabilidade, envolvendo aspectos ligados aos padrões construtivos, infra-estrutura e a legalidade da ocupação da terra.

⁹⁸ O Projeto Terra ganha reconhecimento nacional em 2001 tendo sido agraciado com o Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local, concedido pela Caixa Econômica Federal, eleito em meio a 138 projetos como um dos 10 mais importantes do país (MARTINUZZO, 2002, RABELO, 2003).

⁹⁹ Domicílios Rústicos são aqueles utilizados para fins residenciais cuja construção é feita, predominantemente, por material rústico: paredes de taipa, palha ou material aproveitado (madeira, vasilhame, etc.) e/ou cobertura de zinco, palha e/ou material aproveitado (HABITAR BRASIL/BID, 2001).

Segundo Cardoso (2000, p. 6) o conceito de déficit habitacional é uma

Noção fortemente conjuntural influenciada pelas mudanças culturais, históricas que implicam em um redimensionamento das aspirações e necessidades da população e é também uma noção influenciada pelas novas alternativas para as políticas de moradia desenvolvidas pelo poder público.

Essa postura possibilita tratar o déficit habitacional em sua dimensão de integralidade, como salienta a técnica da equipe de Ação Social da Secretaria de Planejamento – SEPLAN:

a visão fragmentada da problemática habitacional é um fator limitante no que diz respeito às ações mais efetivas, que visam a sua resolução. A concepção gerencial deve romper com a prática setorizada das ações e investimentos por parte da instância governamental, pois a perspectiva de integralidade possibilita até mesmo um melhor uso dos recursos, pois evita, por exemplo, a superposições de ações públicas¹⁰⁰.

O Projeto Terra tem como objetivo geral reduzir a diferença existente entre as condições de vida da porção da cidade localizada à beira-mar – “a cidade legal” – de ocupação mais antiga e consolidada, e as áreas de manguezal e as encostas de morros – “a cidade ilegal” – de ocupação mais recente. A produção dessas duas “cidades” esteve atrelada à dinâmica sócio-histórica inerente às transformações ocorridas na RMGV ao longo das últimas décadas.

As Figuras 11 e 12 ilustram as características da precariedade das condições habitacionais no município de Vitória, onde a população de baixa renda, ao se apropriar de forma irregular das áreas de encostas, potencializou processos erosivos e deslizamentos de terra. Parte dessas edificações teve sua remoção ou melhoria, através das ações de intervenção e urbanização de áreas de encosta do município, contemplados pelo Projeto Terra.

¹⁰⁰ Entrevista realizada em 19/05/2005.



Figura 11: Bairro da Penha – Poligonal 1 - (Década de 90).



Figura 12: Bairro da Piedade – Poligonal 3 (Década de 90).

As diretrizes que balizam as ações de implementação do Projeto Terra, visam:¹⁰¹

- Promover a urbanização dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda no município de Vitória, através da implantação dos equipamentos de infra-estrutura básica, comunitários e sociais;
- Promover a regularização fundiária e a titulação dos lotes nas áreas públicas municipais e dos assentamentos realizados pelo projeto;
- Reassentar as famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco no interior ou no entorno da área de intervenção, garantir habitações dignas;
- Implementar ações sociais integradas que melhorem e ampliem os serviços e a participação popular em todas as fases de projeto.
- Promover melhorias urbanísticas das áreas, dando condições de acessibilidade e transporte, implantando equipamentos de infra-estrutura públicos e comunitários, melhorando as condições de habitabilidade, e;
- Estabelecer o limite de ocupação urbana, inibindo novas ocupações.

Nesta listagem, percebe-se a preocupação do Poder Público Municipal em equacionar, principalmente, os indicadores associados às más condições de habitabilidade da população.

¹⁰¹ Ver em DIAGONAL URBANA/PMV, 2000; MARTINUZZO, 2002.

4.2.2 O Projeto Terra e suas Intervenções

A produção da cidade se dá simultaneamente de acordo com as normas urbanísticas ou à revelia delas. No espaço urbano de Vitória, o fenômeno não foi distinto do ocorrido na maioria das metrópoles brasileiras. Essa dicotomia entre a produção da cidade legal e a cidade ilegal, em parte podemos atribuir à “própria ambigüidade do Estado, que por um lado procura criar mecanismos de controle urbanístico, no sentido de monitorar a expansão urbana, mas se omite na fiscalização para o efetivo cumprimento dessas normas por ele estabelecidas, ou ainda, de propor uma efetiva política habitacional que possa se contrapor como alternativa à ilegalidade” (SIEBERT, 2001, p. 860).

O Projeto Terra apresenta mecanismos para se evitar a idéia da cidade dicotomizada, caracterizado por iniciativas fragmentadas e pontuais por parte do Estado. A proposta de integralidade do Projeto pressupõe que o espaço urbano é dinâmico, complexo, sempre em estado de transformação, guardando uma relação dialética com a sociedade que abriga.

O diagnóstico inicial feito pela PMV, onde boa parte da população a ser atendida pelo Projeto, encontrava-se à margem da legislação e dos padrões urbanísticos, serviu para embasá-lo e justificá-lo.

Esse diagnóstico revela que, na abrangência do Projeto Terra, 60% das famílias que moravam nos 24 mil domicílios observados, apresentavam renda de até três salários mínimos, com uma média de 3,2 filhos por família e renda *per capita* inferior a R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

Dado também significativo é que cerca de 10% das famílias residiam então, em áreas de interesse ambiental ou de risco, e demandavam remoção e/ou reassentamento (Figura 12). Em relação às redes de saneamento, que na época perfaziam mais de 30% do total do município, nessas áreas este serviço era praticamente inexistente (MARTINUZZO, 2002, p.33).



Figura 13 – Grande Santo Antônio – Ocupação porção baixa, encostas dos morros e áreas de manguezal - 1996.

O descompasso entre os processos de apropriação e de diferenciação espacial apontava para o Estado a necessidade de se intervir nessa realidade de exclusão, na perspectiva de se resgatar uma parcela significativa da população a níveis de qualidade de vida semelhantes às outras porções territoriais do município.

Vale lembrar que os pressupostos gerais do Projeto estiveram em consonância com o princípio de que a moradia é um direito fundamental, consagrado na Declaração dos Direitos Humanos¹⁰², pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁰³, e na Constituição Federal de 1988. O acesso à moradia é entendido então, como um direito humano, individual e coletivo, podendo ser esta restauradora da dignidade humana e se constituir num vetor de inclusão social, se garantido um padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental e mobilidade.

De acordo com Madalena Nepomuceno¹⁰⁴ um dos grandes objetivos do projeto por parte do Estado, era promover a efetiva inclusão dessa parcela da cidade, levando em consideração o princípio da função social da propriedade urbana e o Poder Público Municipal pactuado com a sociedade em cada etapa.

¹⁰² Foi adotada e proclamada pela Resolução nº 217 art. III da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

¹⁰³ Adotado pela Resolução nº 2.200 art. XXI da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966.

¹⁰⁴ Entrevista realizada em 11/05/2005.

Outro aspecto relevante do Projeto Terra é a questão da regularização fundiária¹⁰⁵, que se relaciona de forma direta com a política de planejamento territorial e gestão do solo urbano. Vitória apresenta diversas situações inerentes à legalidade dos parcelamentos¹⁰⁶, e que estão associados à:

- Áreas que foram ocupadas segundo os Planos de Urbanização já citados, correspondendo a 16,53% da área urbana ocupada no município;
- Áreas ocupadas por loteamentos aprovados pela prefeitura e registradas em cartório, que correspondem a 33,46% da área urbana;
- Áreas em processo de regularização por parte da PMV, que foram cedidas ao município através de contrato de aforamento pelo Departamento de Patrimônio da União, representando 0,58% do município, correspondendo aos bairros de Maria Ortiz, Ilha de Santa Maria, Itararé, Andorinhas e São Pedro I;
- Áreas repassadas pela União ao município, por meio de Contrato de Cessão sob o regime de aforamento, referente à Grande São Pedro, onde os processos de regularização fundiária foram iniciados.

Quanto aos loteamentos ilegais, de acordo com a PMV eles perfazem 49,42% da área urbana do Município¹⁰⁷. Segundo dados da Secretaria Especial de Habitação – SEHAB¹⁰⁸, vivem atualmente em situação de precariedade aproximadamente 86.500 pessoas, correspondendo a 30% da população do município, abrangendo cerca de 24.500 domicílios¹⁰⁹. As áreas de ocupação de população de baixa renda estão distribuídas difusamente no município, apresentando acessos que dificultam a instalação de equipamentos públicos e comunitários.

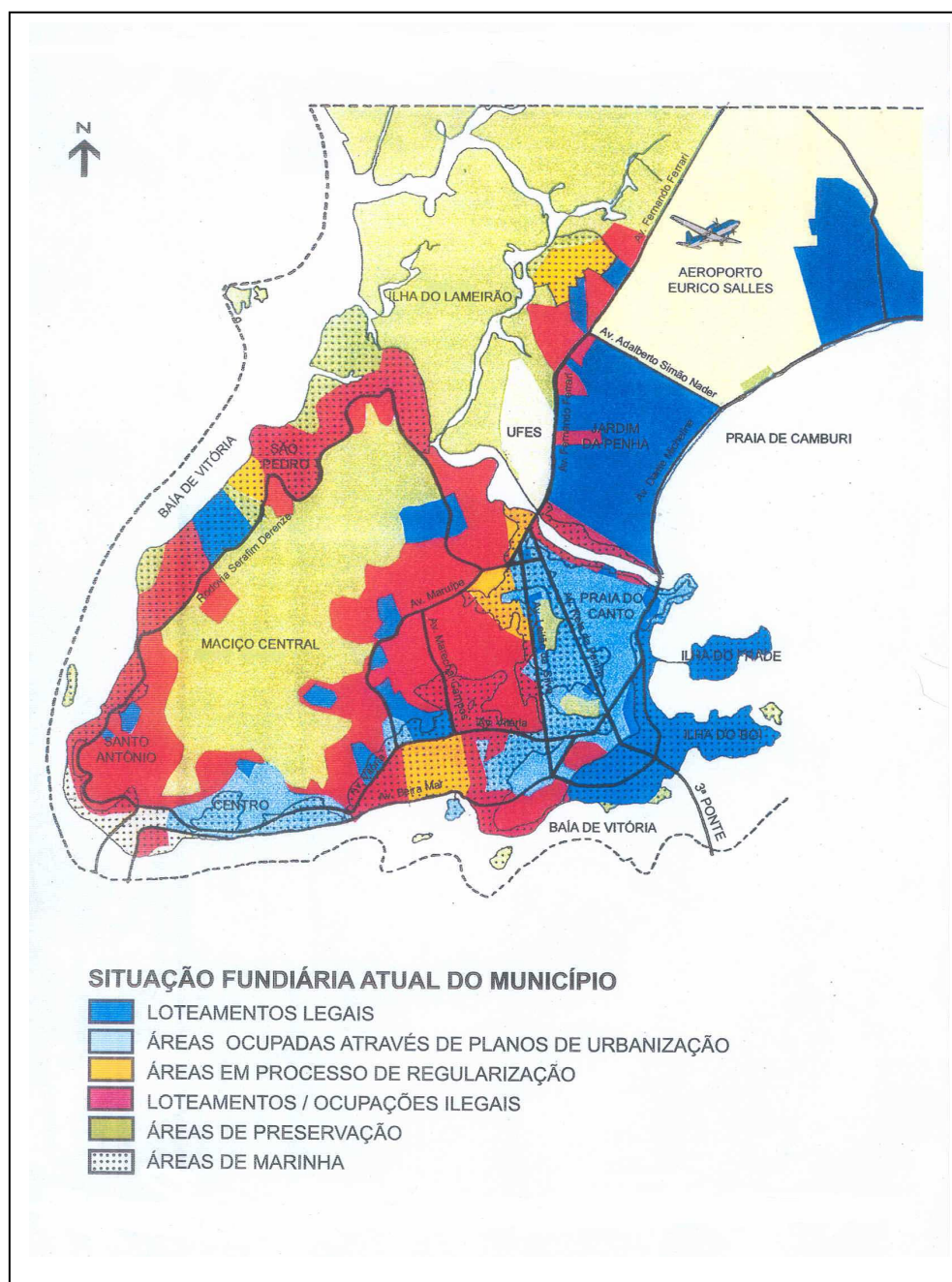
¹⁰⁵ A regularização fundiária é aqui entendida como um conjunto de ações técnicas e jurídicas, incluindo o cadastramento físico da ocupação e o projeto de regularização ou parcelamento, necessárias à outorga de direitos de uso ou de propriedade dos lotes ou unidades habitacionais aos beneficiários (HABITAR BRASIL/BID, 2004). As situações de irregularidades fundiárias são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados. Estimativas do IBGE afirmaram que em 2001, todas as cidades com mais de 50.000 habitantes apresentavam áreas irregulares. Pelo menos 39% das cidades com menos de 20.000 habitantes tinham favelas, loteamentos irregulares, ou clandestinos (MINISTÉRIO, 2004).

¹⁰⁶ Ver mapa da regularização fundiária de Vitória - figura 4 no anexo.

¹⁰⁷ Fonte: IJSN/PMV, 1994.

¹⁰⁸ Criada em março de 2002 e transformada em Secretaria Municipal através da Lei 5.823/2002.

¹⁰⁹ Estimativas com base em fontes do IBGE/PMV, 2003.



Mapa 11: Estrutura Fundiária do Município de Vitória

Fonte: IPES/SEHAB apud ESTRADA, 2005.

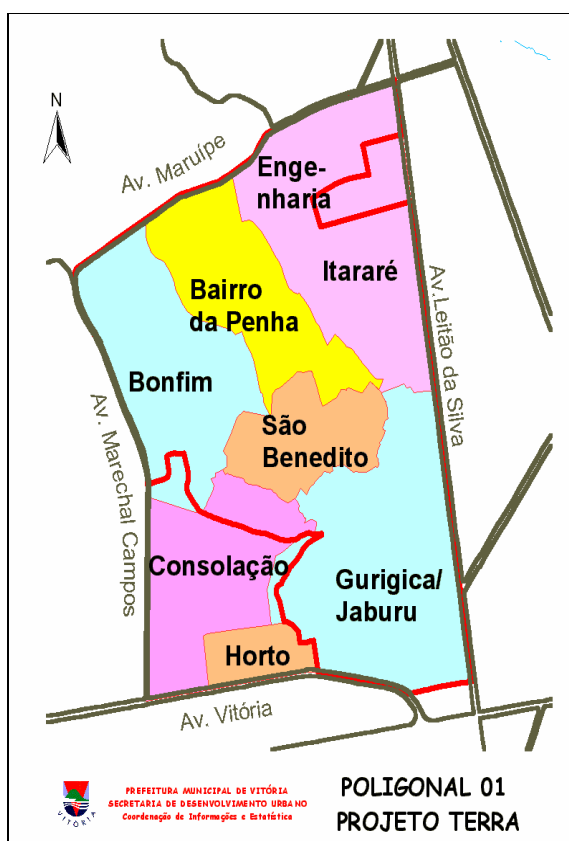
Cada uma das 15 poligonais do Projeto Terra apresenta questões específicas quanto aos aspectos urbanísticos, fundiários, sociais e ambientais, demandando por parte do Poder Público Municipal um tratamento diferenciado. Nem mesmo no interior

de cada poligonal as realidades e necessidades se apresentam de maneira uniforme como afirma uma das estruturadoras do projeto em sua fase inicial¹¹⁰.

Observamos, pelas entrevistas realizadas, que esta diversidade entre as poligonais inclusive impôs ao processo de intervenção ritmos variados, havendo em alguns momentos até mesmo retrocesso na execução e implementação dos trabalhos.

Parte das dificuldades de implementação do Projeto Terra pode ser exemplificada pela intervenção na Poligonal 1¹¹¹, ocorrida a partir de 2000, em particular no cume do Morro do Jaburu (Figura 14), pioneira nas obras de reassentamento de famílias de áreas de risco e de interesse ambiental.

Passados cerca de cinco anos, as unidades residenciais apresentam sérios problemas de ordem estruturais e associados à Pós-Urbanização.



Mapa 12: Delimitação da Poligonal 1 com os seus respectivos bairros.

¹¹⁰ Entrevista realizada em 11/05/2005

¹¹¹ Composta pelos bairros Consolação, São Benedito, Morro da Gurigica, Alto Itararé, Engenharia, Jaburu, Constatino, Bonfim e Penha.

Segundo entrevistas realizadas junto às equipes de serviço da Poligonal 1, moradores e lideranças locais¹¹², o quadro atual da Pós-Urbanização advém do próprio pioneirismo das ações, pois grande parte dos problemas é oriundo de erros graves do projeto estrutural das unidades habitacionais, tais como:

- Infiltrações e vazamentos;
- Localização de alguns equipamentos que acabam favorecendo apenas a certo grupo de moradores;
- Ausência de áreas de serviços, desabamentos da estrutura¹¹³;
- Ausência de locais para depósito do lixo;



Figura 14 – Projeto Terra – Bairro Jaburu – 2000.
Fonte: Martinuzzo (2002)

Segundo o líder comunitário do Morro do Jaburu, esses problemas acabam agravando as relações de vizinhança das unidades habitacionais, quando enfatiza que:

Os pequenos problemas acabam virando grandes problemas, na medida em que um morador se vê mais prejudicado que o outro, por não poder estender uma roupa, limpar uma caixa d'água, pois têm que passar dentro da casa do vizinho, enfim são essas coisas é que acabam por gerar conflitos e até mesmo fazer o morador querer entregar o imóvel.¹¹⁴

¹¹² Entrevistas realizadas em 28/07/2005.

¹¹³ Esses desabamentos estão associados aos erros de dimensionamento dos apartamentos com varandas, que com a colocação de grades de proteção confeccionadas em aço pelos moradores, provocou excesso de peso e conseqüente formação de trincas e até mesmo desabamentos.

¹¹⁴ Representante do Grupo Nação – Entrevista realizada em 28/07/2005.

O fato é que, somados aos problemas quanto à estrutura e as deficiências nos encaminhamentos dos processos de Pós-Urbanização, a população removida para as unidades habitacionais da Poligonal 1 apresenta dificuldades de se organizar e se relacionar. De maneira geral, em quase todas as áreas de intervenção do Projeto, o “status” desses moradores se modifica com a chegada ao imóvel, muitas vezes superior em relação à circunvizinhança. Outro fator, são as especificidades inerentes à Poligonal 1, que apresenta um quadro de fragmentação associado ao tráfico de drogas. Por exemplo, a mobilização da comunidade tem muitas vezes sido dificultada por este último, inviabilizando algumas ações do Poder Público Municipal.

Segundo técnicos da SEPLAN, a resolução dos problemas específicos ligados às unidades habitacionais está contemplada no Programa de Pós-Urbanização, com o intuito de se formar uma consciência coletiva quanto ao meio ambiente, cidadania, higiene e convivência cotidiana.

Não dá para pensar a unidade habitacional descolada do bairro. Quando se mobiliza o morador da unidade habitacional têm que pensá-lo no contexto de bairro, por isso, as ações do Poder Público devem contemplar essa perspectiva, sob o risco de se ter uma visão fragmentada dos problemas¹¹⁵.

De acordo com Martinuzzo (2002, p. 36), as poligonais são caracterizadas por três tipos de público prioritário:

- Famílias que moram nas áreas impróprias à ocupação em áreas de interesse ambiental e/ou de risco, que estão sendo contempladas pelo reassentamento, atendimento social, recuperação ambiental, melhoria na urbanização e regularização.
- Moradores de áreas intermediárias das poligonais, que estão sendo beneficiados por melhorias ambientais, regularização fundiária, ações sociais integradas ampliação/ melhoria na urbanização. Esse público corresponde a cerca de 65% das famílias residentes nas poligonais.
- População das áreas mais consolidadas e próximas da parte formal da cidade, representando, aproximadamente, 25% das famílias que moram nas poligonais.

¹¹⁵ Entrevista realizada em 28/07/2005

Madalena Nepumoceno¹¹⁶ afirma que este quadro faz com que as ações empreendidas pelo Poder Público, quanto aos processos de regularização fundiária, reassentamentos, infra-estrutura, melhorias habitacionais e saneamento se efetivam com intensidade diferenciada em cada parte da poligonal.

Tabela 14: Intervenções Habitacionais – SEHAB – Projeto Terra (até 2003)*.

Poligonal	Tipo de Intervenção	Total por Intervenção (Realizadas e a realizar)
Poligonal 1	Unidade Habitacional	258
	Reconstrução	556
	Módulo sanitário	133
	Melhorias	3035
Total		3982
Poligonal 5	Unidade Habitacional	47
Total		47
Poligonal 8	Lote Urbanizado	129
	Unidade Habitacional	66
	Módulo Básico	31
Total		226
Poligonal 11	Unidade Habitacional	70
	Reconstrução	117
	Módulo Sanitário	78
	Melhorias	200
Total		465
Total de Intervenções		4.914

Fonte: PMV

* Adaptado pelo autor com base nos dados da SEHAB (2003)

O pagamento pela construção e/ou reconstrução das unidades habitacionais possui caráter simbólico, pois a quase totalidade do empreendimento é subsidiada pelo Poder Público, cabendo ao beneficiário cumprir com prestações proporcionais às sub-faixas de renda familiar de até 3 salários mínimos.

O fato é que essas intervenções (Figura 14) conseguiram mudar de forma significativa a realidade habitacional, sócio-urbanística e ambiental de muitas áreas de ocupação periféricas de mangues e morros do entorno da baía de Vitória.

Capturar o desejo da comunidade se torna elemento relevante para o sucesso do Projeto, daí a necessidade de se criar espaços de participação cada vez mais efetivos quanto à busca da representatividade.

¹¹⁶ Entrevista realizada em 11/05/2005.

Portela (2002) reconhece a busca desse paradigma por parte da prefeitura, pois nas últimas décadas ela vem passando por mudanças, no sentido de ajustar seus trabalhos às demandas específicas da população do município. Seu objetivo tem visado acima de tudo reverter o processo de esvaziamento e a falta de representatividade das instâncias formais de participação.



Figura 14: Intervenções – Unidades habitacionais do Projeto Terra (Poligonal 8) – Bairro Santo Antônio.

Fonte: PMV

A mobilização social passa necessariamente pela comunicação entre poder público e população. Segundo a presidente de Associação de Moradores¹¹⁷ da Poligonal 11 (bairros de Andorinhas, Joana D'arc e Santa Marta):

Antes as informações eram desconectadas entre os moradores. Qualquer intervenção, de qualquer espécie ocorrida no bairro era atribuída ao Projeto Terra, e a comunidade não entendia as ações do Poder Público Municipal, dificultando assim os trabalhos de mobilização, pois não se sabia se a benfeitoria era obra do projeto ou não.

Parte das dificuldades existentes na implantação do Projeto Terra, principalmente no seu processo de Pós-Urbanização, esteve associada à linguagem utilizada pelos técnicos responsáveis, tida pela comunidade como cansativa e repetitiva.

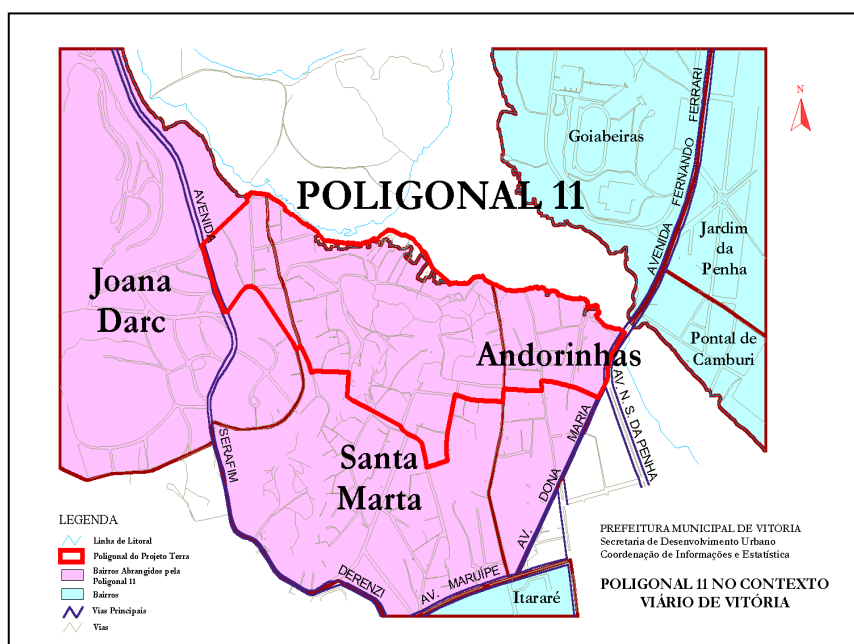
¹¹⁷ Entrevista realizada em 25/07/005 na Sede do Projeto Terra – Poligonal 11.

Nos encontros com o pessoal do Projeto Terra, só se falava em construção, reconstrução, manutenção das unidades habitacionais e os contratos assumidos, fato que acabava desestimulando a participação mais efetiva da comunidade, que achava as reuniões chatas e pouco atrativas¹¹⁸.

As formas adotadas pelas equipes de acompanhamento junto à população das áreas de intervenção do projeto consistiram na:

- promoção de ações sócio-educativas que pudessem tratar os temas de interesse do Poder Público Municipal;
- adoção de estratégias de comunicação e mobilização de um caráter mais lúdico, com a utilização de dramatizações, músicas, oficinas.

Esses mecanismos de participação visavam à criação de um espaço de diálogo, lazer e empoderamento da comunidade no enfrentamento das questões ligadas ao seu cotidiano imediato.



Mapa 13: Bairros abrangidos pela Poligonal 11.
Fonte: PMV (2000)

Segundo membro da equipe técnica da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, o papel desempenhado pelos núcleos de apoio do Projeto localizados em campo,

¹¹⁸ Entrevista com representante do Movimento Comunitário Poligonal 11 realizada em 25/072005.

[...] é de mediador, buscando a orientação e organização dos processos emancipatórios das comunidades junto ao Poder Público Municipal. Largamos o discurso pautado no caráter meramente urbanístico, que necessariamente não representava as expectativas da população local¹¹⁹.

Ainda analisando o papel desempenhado pela própria Secretaria de Planejamento¹²⁰ no âmbito do Projeto Terra, o secretário da pasta afirma que apesar de capitanear os processos de mediação entre os diversos órgãos que implementam as ações efetivas, cada uma delas promove, de acordo com as suas especificidades, os seus encaminhamentos em termos de procedimentos e metodologias, mas procurando resguardar de modo geral o caráter de integralidade das ações¹²¹.

4.3 A POLÍTICA HABITACIONAL E SEU CONTORNO ATUAL

Como salientado anteriormente, a partir de janeiro de 2002, através da Lei nº 5.463/2002, Vitória passou a ter um órgão municipal específico de política habitacional¹²². Este importante elemento de desenvolvimento institucional no município fez com que a SEHAB passasse, então, a estabelecer as diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação¹²³, criando:

- a) Conselho Municipal de Habitação de Interesse social – CMHIS - Órgão deliberativo, composto por representantes de órgãos públicos, de entidades comunitárias e de entidades de classe, tendo como finalidade propor e deliberar sobre diretrizes e Política Habitacional no município. No início de 2002, foi realizada a escolha dos seis conselheiros representantes da população, num processo

¹¹⁹ Entrevista realizada em 25/07/2005.

¹²⁰ Entrevista realizada com o Secretário de Planejamento em 19/05/2005.

¹²¹ Apesar do Projeto Terra apresentar suas ações centralizadas na Secretaria de Planejamento, as intervenções são maiores que a mesma, extrapolando assim seus limites, na medida em que busca desenvolver uma prática interdisciplinar e multissetorial, criando um modelo gerencial com níveis de competências.

¹²² Ficava assim transferida toda a estrutura organizacional da Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda para a recém criada SEHAB, sendo composta agora pelas seguintes unidades administrativas: Departamento de Projetos habitacionais, Unidade de Apoio Setorial, Núcleo de Planejamento Setorial, Divisão de Estudos e Projetos Habitacionais e uma Divisão de Regularização e Legalização Fundiária.

¹²³ A regulamentação de um Conselho Municipal e a formação de Sistema de Informações na área habitacional são elementos contemplados na elaboração do Plano Estratégico Municipal para assentamentos Subnormais – PEMAS de Vitória (ver SEDU/SEPURB/IBAM/PMV, 1999).

conduzido pela equipe social da SEHAB, envolvendo representantes e técnicos do Poder Público, Administradores Regionais e membros de entidades comunitárias. Esse momento foi de significativo interesse para as diversas entidades e movimentos comunitários convidados para o debate da questão habitacional do município nessa fase ainda embrionária da secretaria¹²⁴.

b) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS - Cujos recursos serão exclusiva e obrigatoriamente utilizados em programas ou projetos habitacionais de interesse social. Constituindo-se de recursos provenientes do Orçamento Anual do Município e de outras fontes, sua aplicação deverá ser aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS.

c) Sistema Municipal de Informações Habitacionais – SMIH - Fundamentado na perspectiva de consolidar os dados e informações gerenciais, estatísticas e de Cadastro Municipal relacionados ao setor habitacional do município.

A divulgação dos principais encaminhamentos, em termos de diretrizes e perspectivas com relação à condução da política de habitação foi realizada através do 1º Seminário de Habitação e Regularização Fundiária do Município de Vitória, promovido pela Prefeitura, através da SEHAB, de 27 a 29 de maio de 2003.

Além dos seus próprios projetos, a SEHAB faz interface com as ações do Projeto Terra, cuja responsabilidade pela coordenação é da SEPLAN.

¹²⁴ O CMHIS possui caráter deliberativo e é composto por 19 conselheiros: a Secretária Municipal de Habitação, 06 membros eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais nas áreas e de interesse social; 06 membros que representam o Poder Público Municipal; 02 membros que representam os órgãos federal e estadual ligados à questão habitacional; 01 membro do Conselho Popular de Vitória; 01 representante da Câmara Municipal e 2 representantes do Setor Produtivo (SEHAB, 2003).

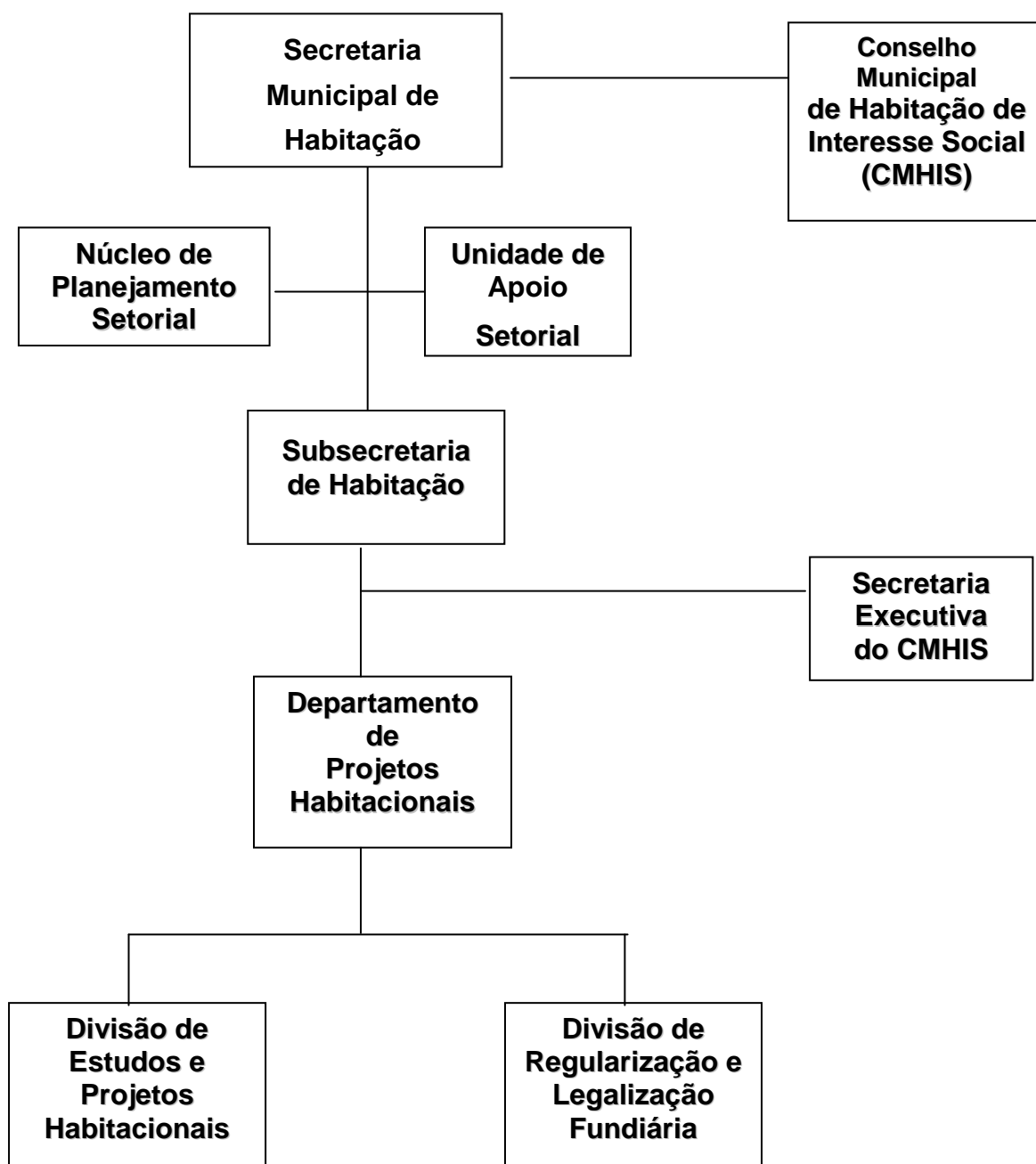


Figura 16 – Organograma da Secretaria Municipal de Habitação – Lei 5.823

4.3.1 Os Programas de Habitação Popular em Vitória

A Prefeitura de Vitória, visando atender a um público alvo cuja renda familiar é inferior três salários mínimos, vem institucionalizando a partir da criação da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB em 2002, várias programas direcionados às demandas específicas por parte da população.

O quadro a seguir sintetiza os programas desenvolvidos pela SEHAB.

Programas	Características
Morar no Centro	Tem como objetivo viabilizar a reforma e a reabilitação de edifícios desocupados ou sub-utilizados no Centro de Vitória.
Projeto Cores	Visa estimular e promover melhorias nas condições de habitabilidade e padrão estético dos imóveis localizados em áreas de interesse social.
Regularização Fundiária	Processo integrado que abrange os aspectos jurídicos, urbanísticos, físicos e sociais que visa à legalização da posse das moradias inseridas em áreas ocupadas irregularmente.
Bolsa Moradia	Programa que assegura moradia em caráter transitório, às famílias de baixa renda, mediante a concessão de um benefício no valor suficiente para viabilizar o aluguel de um imóvel residencial, pelo período mínimo de 01 ano.
Programa Estrutural em Áreas de Risco	Visa à assistência técnica e social às famílias residentes em áreas de risco geológico, com prevenção e controle das situações de risco a partir estruturação e revitalização.
Locação Social	Programa que permite o acesso à moradia às famílias que não têm condição de participar de nenhuma linha de financiamento, residindo em unidades pertencentes ao Poder Público ("estoque público").
Minha Casa	Consiste na construção de unidades habitacionais através de sistema de arrendamento.
Serviço de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social	Consiste na prestação de assessoria técnica gratuita à população visando à formação de um vínculo de cooperação entre o Poder Público e a comunidade.

Quadro 9 – Programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

Fonte: SEHAB (2005)

Os programas destinados à habitação popular no município de Vitória são coordenados pela SEHAB e atendem especialmente a população com renda de até 3 salários mínimos. Os programas mais significativos e que se encontravam em fase de execução são: *Morar no Centro*, *Projeto Cores*, *Regularização Fundiária*, *Bolsa Moradia*, *Minha Casa*, além do já estudado *Projeto Terra* (item 3.2) ¹²⁵. Faremos então, uma síntese geral de alguns programas quanto ao estágio atual, processo de implantação e recursos para o seu financiamento.

- ***Programa Morar no Centro***

O Programa *Morar no Centro*, coordenado pela SEHAB em parceria com a Caixa Econômica Federal – CEF tem como objetivo inicial contribuir no processo de repovoamento da área central do município, que, como foi enfatizado em nosso trabalho, passa por um processo de estagnação.

O projeto prevê a otimização da ocupação com uso residencial de imóveis vazios ou sub-utilizados, inserindo-os no Programa de Revalorização do Centro. A área de abrangência foi definida junto ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, tendo como parâmetro as características urbanas e morfológicas dos bairros centrais e a incidência de imóveis vazios, a serem utilizados, via processos de reforma e reabilitação de edifícios para o uso habitacional¹²⁶.

O perímetro urbano de referência para a implantação do programa teve por base os setores censitários do IBGE e compreende os limites dos bairros: Centro, Parque Moscoso, Santa Clara, Vila Rubim e Ilha do Príncipe, e parcialmente os bairros: Forte São João, Romão e Cruzamento.

Uma das fontes de financiamento que está sendo utilizada para execução do projeto é o Programa de Arrendamento Residencial – PAR da Caixa Econômica Federal que disponibiliza recursos para construir, recuperar e/ou reformar imóveis destinados ao atendimento da necessidade de moradia da população de renda familiar não superior a seis salários mínimos.

¹²⁵ O Projeto Cores e a Regularização Fundiária são ações que se encontram contempladas no âmbito do Projeto Terra

¹²⁶ Entrevista com a Secretária Executiva do CMHIS em 04/08/2005.

Os recursos que operam o programa são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR¹²⁷, criado em 1999, para municípios das regiões metropolitanas, capitais estaduais com população urbana com mais de 100.000 habitantes. Os principais agentes promotores envolvidos são¹²⁸:

- Ministério das Cidades – Estabelece as diretrizes para a aplicação dos recursos alocados ao Programa;
- Estados, Distrito Federal e Municípios – Firmam convênio com a CEF objetivando a identificação dos locais para a implantação dos projetos, a indicação das famílias a serem beneficiadas e a promoção de ações facilitadoras à implantação dos projetos (redução ou isenção fiscal, Implantação de infra-estrutura);
- Caixa Econômica Federal – É o agente gestor do Programa, responsável pela alocação dos recursos e expedição dos atos necessários à sua operacionalização;
- Empresas do Ramo da Construção Civil – Produzem/recuperam os empreendimentos nas áreas contempladas pelo Programa.
- Empresas do Ramo da Administração Imobiliária – Administram os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios, quando houver.

De acordo com a Secretária do CMHIS¹²⁹ outros tipos de financiamentos poderão ser utilizados com base no Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH da Caixa Econômica Federal, que possui uma ampla abrangência e envolve várias parcerias, tais como: Ministério da Cultura, IPHAN, Estados, Municípios, além de instituições públicas e privadas e sociedade como um todo.

Uma das preocupações inerentes ao PRSH no município de Vitória é o fato de que grande parte dos imóveis elegíveis se localiza em áreas de Marinha, demandando por parte do município, intensificar os programas ligados à política de Regularização Fundiária.

Atualmente, implementam-se ações de apoio técnico ao estudo de viabilidade, como no exemplo, do Hotel Cannes, que seria adaptado em unidades habitacionais

¹²⁷ O Programa de Arrendamento Residencial foi apresentado pela CEF, em 1999, como alternativa efetiva para o atendimento à camada da população que não estava incluída nos programas de Cartas de Crédito do órgão (ver CARDOSO, 2002, p. 6)

¹²⁸ Ver em MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa de Arrendamento Residencial. Brasília, 2005.

¹²⁹ Entrevista com a Secretária Executiva do CMHIS em 04/08/2005.

mediante financiamentos do Programa Arrendamento Familiar - PAR. Outras ações dizem respeito ao Edifício do INSS, que prevê a implementação de 49 unidades habitacionais e o Edifício Santa Cecília, localizado em área privilegiada na porção central de Vitória, com a intenção de se efetivar 42 unidades habitacionais¹³⁰.



Figura 17 – Edifício do INSS
Fonte: PMV/SEHAB (2005)



Figura 18 – Edifício Santa Cecília
Fonte: PMV/SEHAB (2005)

- **Projeto Cores**

O *Projeto Cores* é um programa que está inserido no âmbito do Projeto Terra. Tem como objetivo geral promover uma melhora nas condições de habitabilidade da população do município e do padrão estético dos imóveis localizados em áreas de interesse social, beneficiando famílias cuja renda mensal esteja abaixo dos três salários mínimos, propondo ações tais como:

- Reparos e recuperação das alvenarias existentes;
- Reboco e pintura de fachadas;
- Recuperação/ reconstrução de telhados.

¹³⁰ As faixas de renda média como critérios para se credenciar na disputa a esses empreendimentos variam de 4 a 7 salários mínimos. O candidato não deve ser detentor de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação nem haver rescindido contrato de arrendamento anterior, dentro do Programa, por motivo de inadimplência ou descumprimento de cláusulas contratuais (SEHAB, 2005).

O processo de escolha das moradias que iriam integrar o programa denominado de *Vitória de Todas as Cores*, consistiu na identificação de 28 bairros com a escolha dentre estes de apenas 7, que deverão ser concluídos num prazo que se estenderá até 2008. De acordo com a SEHAB, as escolhas dos bairros a serem incluídos no projeto tiveram como fatores aspectos ligados às condições mínimas de urbanização e a localização estratégica em pontos da cidade.

- ***Regularização Fundiária***

Em entrevista realizada com a Secretária Executiva do CMHIS, ela enfatiza que o processo de regularização fundiária que se iniciou no município através do projeto *Legalização de Terrenos de Marinha*, hoje visa beneficiar prioritariamente a população que não tem condições de acesso à terra, infra-estrutura e à condições dignas de habitabilidade. Segundo a Secretária Executiva do CMHIS, a metodologia usada para os processos de regularização fundiária engloba diversas etapas, tais como:

- Levantamento topográfico;
- Cadastro sócio-econômico;
- Estudo urbanístico do bairro;
- Elaboração e aprovação da Planta de Parcelamento;
- Emissão de escrituras;
- Registros das escrituras em cartórios.

Atualmente a SEHAB está elaborando o Programa Municipal de Regularização Fundiária, que irá servir de orientação para todos os processos dessa natureza no município de Vitória. Estão em andamento nesse município duas ações em áreas de interesse social: na Poligonal 11, correspondentes aos bairros de Joana D' Arc, Santa Martha e Andorinhas e no Bairro Nova Palestina.

Na Poligonal 11 (Joana D' Arc, Santa Martha e Andorinhas) que perfaz uma área de 318.926,51m² com aproximadamente 4.000 moradores, é que encontramos um estágio mais avançado de regularização fundiária, pois nessa área já foram concluídas as etapas de levantamento topográfico e cadastro sócio-econômico. Segundo a

SEHAB o estudo urbanístico e a planta de parcelamento estão em fase final de desenvolvimento.

- **Bolsa Moradia**

O *Bolsa Moradia* consiste em um programa que assegura habitação, através de subsídio integral ou parcial, em caráter transitório, às famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos no município. O valor do benefício é calculado de acordo com a renda per capita das famílias, chegando até a quantia de um salário mínimo, conforme podemos verificar na Tabela 17 apresentada a seguir:

Tabela 15 – Valor do benefício do Bolsa Moradia.

Faixa de Renda Per Capita (em Salário Mínimo)	Valor do Subsídio (em Salário Mínimo)
De 0 a 0,25 SM	1 SM
De 0,26 a 0,6 SM	80% de 1 SM
De 0,61 a 1 SM	60% de 1 SM

Fonte: SEHAB (2005)

Em vigor desde setembro de 2003, o enquadramento para se credenciar a receber o benefício por parte do município, está associado a critérios quanto à localização, pois o morador deve ser residente em áreas de interesse social, delimitadas pelas Zonas de Intervenções Públicas Prioritárias – ZIPP (Lei Municipal nº 4.167/94 – Plano Diretor Urbano de Vitória).

Outro fator é o candidato ao benefício estar privado de sua moradia por motivos de: catástrofe ou calamidade pública; situações de risco geológico; situações de risco à salubridade; desocupação de áreas de Áreas de Interesse Ambiental e afetada por intervenções urbanas¹³¹.

- **Minha Casa**

O programa *Minha Casa* está sendo implantado na Poligonal 11, especificamente no Bairro Martha (Figura 19), em terreno localizado em frente ao

¹³¹ O beneficiário do Programa Bolsa Moradia deve se enquadrar em todos os critérios elencados pelo Decreto n.º 11.711, e se submeter à aprovação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social na disponibilidade de recursos para o programa.

Parque Municipal Mangue Seco. O empreendimento possibilitou a construção de 18 edifícios, totalizando 288 unidades habitacionais, estando em fase de conclusão.

O projeto contou com recursos da Caixa Econômica Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR.



Figura 19 – Programa Minha Casa – Bairro Santa Martha.
Fonte: PMV

4.3.2 As Políticas de Habitação Popular – Perspectivas e desafios

Considerando os aspectos levantados no início de nosso trabalho, quando nos referimos ao novo papel das esferas sub-nacionais no que tange aos encaminhamentos das políticas sociais, podemos perceber que o município de Vitória, dentro de um cenário construído a partir da Constituição Federal de 1988, procurou aprofundar seus processos e práticas objetivando a descentralização de suas ações.

Dentro desse cenário, que passou a se configurar no final da década de 80, é que Vitória assume de forma preponderante sua política urbana com o objetivo de se assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade e o bem-estar de sua população, principalmente àquelas excluídas pelo processo evolutivo de sua realidade sócio-histórica.

Através do artigo 182 da Constituição Federal, o município passa a ser o ente federativo competente para implementar de forma efetiva a política urbana, tendo o direito à moradia como elemento essencial. A implantação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 pode representar um marco inovador e um instrumento valioso de política urbana. Ante esse cenário apresentado, um dos grandes desafios para o

município de Vitória, no que tange à constituição de sua política urbana, será a implantação efetiva de sua regularização fundiária, que possa contemplar de maneira satisfatória parcela significativa da população de baixa renda do município, que necessita de reconhecimento legal e jurídico da moradia e da posse da terra. Essa postura por parte do Poder Público Municipal se apresenta como medida fundamental para se assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Segundo Saule e Rolnik (2001, p. 8) “mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização”. Vitória não foge a esse modelo de urbanização que implicou na ocupação de áreas de encostas, morros e áreas de interesse ambiental.

Para tal, o Estatuto da Cidade poderá ser utilizado como importante ferramenta, pois em seu texto que arrola sobre as principais diretrizes da política urbana que deverão ser seguidas no âmbito do território nacional, encontramos em seu art. 4º, inc. V, instrumentos que possibilitaram ao município efetivar suas ações através da:

- Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (“f”);
- Concessão de Direito Real de Uso (“g”)
- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (“h”);
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano (“j”);
- Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (“r”)

Ainda nos remetendo à importância da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pelo município, em seu Art. 2º inciso XIX, a regularização fundiária é estabelecida como uma das diretrizes da política urbana que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para isso, o município deve buscar implementar a:

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais (Art. 2º Inciso XIX).

Visando estar em consonância com as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, em 27 de outubro de 2005 o Poder Público Municipal lança um novo programa capitaneado pela Secretaria de Habitação do então Prefeito do Partido dos Trabalhadores – PT, João Coser, com o discurso não somente focado na construção de unidades habitacionais, mas também na ênfase ao resgate da cidadania das populações de baixa renda no município. Consiste no *Programa Habitar Vitória*¹³², que corresponderá na principal ação em termos de moradia de baixa renda no município no período de 2005-2008, sendo subdividido em quatro grandes projetos:

- Projeto Moradia¹³³ – Para famílias com renda de até cinco salários mínimos, oferecendo três modalidades para aquisição e melhoria da casa própria: 1) Conjuntos Habitacionais; 2) Unidades habitacionais isoladas e 3) Reforma/Ampliação.
- Projeto Vitória de Todas as Cores – Este projeto já existia e sua concepção foi ampliada na tentativa de se promover de forma mais ampla, as melhorias nas condições de habitabilidade, contemplando em sua primeira etapa sete bairros¹³⁴.
- Projeto Terra Legal¹³⁵ – Contemplará as ações ligadas à regularização fundiária no município, visando a integração da área informal da cidade aos aspectos ligados à legislação urbanística.
- Projeto Morar no Centro – Projeto já existente e em fase de implementação, mas que sofre ampliação em sua consecução, cujas áreas de abrangência ficaram assim determinadas: Centro, Parque Moscoso, Santa Clara, Vila Rubim e Ilha do Príncipe, e parcialmente os bairros: Forte São João, Romão e Cruzamento.

Em fala proferida no discurso de abertura, o então Secretário de Habitação do Município de Vitória, Sérgio de Sá Freitas, enfatiza “a necessidade do município

¹³² O programa contará, segundo o Secretário de Habitação – Sérgio de Sá Freitas, com investimentos da ordem de aproximadamente 20 milhões de reais.

¹³³ De acordo com a SEHAB, a meta é entregar aproximadamente 300 unidades habitacionais por ano até 2008, totalizando cerca de 1.200 moradias (SEHAB, 2005).

¹³⁴ Os bairros que serão contemplados pelo programa, com faixa de renda de até três salários mínimos são: Ilha das Caieiras – 411 unidades, Jesus de Nazareth – 834 unidades, Monte Belo – 430 unidades, Santa Helena – 90 unidades, São José - 133 unidades, Romão – 1.167 unidades e Ilha do Príncipe – 830 unidades (SEHAB, 2005).

¹³⁵ No ato de lançamento do projeto foram beneficiadas 150 famílias com a entrega da escritura de suas casas, através de assinatura de convênio entre PMV e os cartórios do 4º Ofício de Notas e de Registro de Imóveis da 1ª e 2ª zonas. O grupo foi formado compondo-se de moradores do bairro Nova Palestina e de bairros pertencentes à Poligonal 11 do Projeto Terra (PMV, 2005).

priorizar a diminuição do déficit habitacional e às populações excluídas do mercado formal de moradia, que estaria em cerca de 8.500 famílias, sem acesso à infraestrutura” e que as mudanças implementadas nos programas já existentes, objetivaria dar um “caráter mais amplo” às políticas públicas de habitação desenvolvidas até então no município, onde o resgate da cidadania seria elemento balizador das ações¹³⁶.

Na verdade, parte do escopo desses projetos já havia sido contemplada na Lei 5.463 que trata da Política Habitacional, instituída em 2002, sendo reformulados e ampliados seus objetivos gerais. Sua efetivação se dará mediante a ação incisiva do município de Vitória, como importante ator social no que tange à promoção da política e da reforma urbana, contribuindo na construção de cidade menos desigual, sem que se perpetue o quadro de exclusão de boa parte de sua população.

Tal concepção, ao mesmo tempo em que se apresenta como perspectiva, se coloca como um grande desafio para o município de Vitória para os próximos anos, que carrega o título de estar entre as cinco melhores cidades em qualidade de vida para a sua população¹³⁷. A demanda por novas habitações ainda é uma realidade cujas variáveis são complexas, e que por isso as possíveis soluções não serão simples e demandarão por parte do Poder Público Municipal agilidade, eficiência e espírito democrático na condução de sua política de habitação.

¹³⁶ Discurso proferido no lançamento do Programa Habitar Vitória em 27/10/2005.

¹³⁷ Segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, denominada Índice de Condições de Vida – ICV, analisando 12 aspectos em todas as capitais brasileiras e Distrito Federal (PMV, 2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia no Brasil ainda permanece como privilégio de alguns grupos sociais, principalmente aqueles que controlam a produção do espaço urbano, muitas vezes devido ao fato do próprio Estado ter abdicado do seu papel de regulador social. O esgotamento do modelo keynesiano-desenvolvimentista, que tinha a centralização das decisões como característica preponderante, deu lugar à ascensão de um discurso que se estabeleceu ao longo da década de 80, buscando proposições que visavam descentralizar as ações do poder estatal. Esse pensamento veio acompanhado de procedimentos que culminaram com o que se convencionou chamar, como já mencionado em nosso trabalho, de reforma do Estado.

De acordo com a literatura especializada, no Brasil, até cerca de vinte anos atrás, a centralização no governo federal das ações de financiamento/promoção de programas habitacionais, tendo os governos estaduais como executores, fez com que muitas prefeituras municipais ficassem dependentes e à margem dos processos decisórios no setor.

Um dos seus principais atores na condução da política habitacional e urbana foi o BNH, que apesar de extinto em 1986, legou concepções e formatos ainda hegemônicos em várias estruturas de gestão e em diversos níveis. Sua inadequação, em princípio, em termos de política habitacional para o atual momento, não deve nos levar a subestimar sua importância como agente promotor da habitação popular no Brasil durante o período de sua atuação, desde 1964.

Aos poucos, o cenário político centralizador, característico do Estado desenvolvimentista, veio dando lugar a novos processos, que delegam aos estados e

municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, educação, saneamento básico e habitação, entre outros.

Como visto anteriormente, essa inflexão faz parte da própria agenda da reforma do Estado, que no Brasil se dá na era pós-autoritarismo, a partir de 1985. Com o discurso de buscar maior eficiência e igualdade na gestão dos recursos sociais, se legitimou e se fortaleceu ao longo da década de 80 e 90.

No caso da habitação, nesse mesmo período, assistimos a uma nova maneira de olhar a cidade, percebida então, na sua multidimensionalidade. Este fato reflete-se, entre outros, no início da construção institucional de políticas, como as de urbanização de favelas.

Essa perspectiva entende que o fenômeno urbano, devido a sua complexidade, agentes envolvidos e elevada interdependência entre variáveis (urbanístico-ambiental, jurídica, social e política) exige que pensemos a cidade numa abordagem integral e interdisciplinar no trato de suas questões.

É com base nesse quadro sócio-histórico, de transformações de ordem estrutural, que nosso trabalho buscou analisar as políticas de habitação popular no município de Vitória. No Brasil, estas transformações tiveram seu marco na descentralização das ações propiciada pela reforma constitucional de 1988 e nas mudanças de concepções inerentes aos processos de intervenção no tecido urbano. Assim, aliados à escassez dos recursos financeiros no plano federal, programas inovadores de intervenção na área da habitação passaram a ser mais freqüentes.

Nessa perspectiva, procuramos refletir como e em que medida as ações na área de habitação popular foram assumidas pelo município de Vitória. Tentamos perceber a forma como se deu o processo de formulação dessas ações, bem como os diversos níveis de articulação entre a política habitacional, as políticas de regularização fundiária e de uso e ocupação do solo.

Refletimos o papel dos agentes promotores da habitação para as camadas populares no Estado, representados pela COHAB - ES e INOCOOPS - ES. Suas ações a partir da década de 60 no município de Vitória promoveram a constituição de novos vetores de ocupação populacional e processos de apropriação do espaço na porção norte. Apesar da construção significativa de unidades habitacionais, esse número é insuficiente para responder às demandas futuras por moradia no município, principalmente para as famílias de baixa renda. De modo geral, através da construção de seus conjuntos habitacionais, a COHAB - ES e o INOCOOP - ES contribuíram

significativamente na conformação do tecido urbano da RMGV ao longo das décadas de 60 a 80.

Na segunda metade da década de 80, a pesquisa revelou que o município de Vitória começa a responder aos desafios impostos pelo processo de descentralização na área da política social, na medida em que conseguiu implementar um modelo de gestão institucional eficiente. Este possibilitou a promoção de uma articulação horizontalizada entre seus diversos programas e projetos, que não se subordinam entre si, mas que apresentam objetivos e ações convergentes, circunscritos a um mesmo espaço territorial.

Como exemplo, podemos citar a experiência do *Projeto São Pedro – Desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal*, desenvolvido pela Prefeitura Municipal, a partir de 1989, que ao promover um reordenamento no desenho dos processos de intervenção na área da Grande São Pedro, permitiu aprofundar as relações de integração entre suas diversas secretarias. Neste sentido, o projeto buscou re-significar suas estratégias intervencionistas, objetivando maior eficácia e abrangência.

Nesse mesmo projeto ganha importância, por parte do Estado gestor, a necessidade de uma participação popular mais efetiva na condução das políticas urbanas, não somente como elemento que visa à instrumentação nos processos de implantação dos programas e projetos, mas como forma objetiva de promoção da gestão democrática da cidade. Esse encaminhamento é contemplado pelo Estatuto da Cidade, Inciso 3º do Artigo 4º, quando diz que as ações do Poder Público Municipal “que demandam dispêndio devem ser objeto de controle social, com garantia da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

A necessidade, então, de se ampliar os mecanismos de participação popular, nos seus vários níveis e escalas decisórias, nos pareceu uma característica significativa na condução da política urbana de Vitória. Além de democratizar e aumentar a transparência no processo de gestão da cidade, tais estratégias permitiram superar as pressões de cunho clientelista pela alocação dos recursos, bem como colocar o habitante da cidade como protagonista do desenvolvimento urbano.

A experiência acumulada pelo município no processo de implementação do Projeto São Pedro, iniciado no final da década de 80 e do seu Plano Estratégico *Vitória do Futuro*, em 1996, possibilitaram um aprendizado significativo no que tange à

condução das políticas sociais no município. Esse aprendizado conseguiu se materializar em ações concretas de melhoria da qualidade de vida, percebidas no período 1991-2000, como ilustra a parcela de sua população residente em localidades onde o atendimento do Estado era menos efetivo.

A principal política de gestão urbana do município na atualidade, – *Projeto Terra – Projeto Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental nos Assentamentos de Baixa Renda*, a partir de sua implementação em 1998, caminhou sempre em busca de uma visão integrada da cidade, procurando promover uma simbiose orgânica entre o que era considerado informal-ilegal e o formal-legal.

Apesar das dificuldades encontradas principalmente nos processos de Pós-Urbanização, como foi salientado em nosso trabalho, o Projeto Terra se apresenta como estratégia eficiente na melhoria nas condições de habitabilidade nas suas áreas de atuação, tendo em algumas delas, promovido mudanças drásticas no quadro urbano-paisagístico local.

Vale salientar que os “programas habitacionais muitas vezes tendem a perder sua eficácia por fatores que são externos” à sua implementação (HBB, 2001, p. 71), associados à dimensão sócio-econômica da população atendida. Por isso, um dos grandes desafios do Projeto Terra e, por que não dizer, da política urbana do município de Vitória, será intensificar a promoção de uma efetiva articulação com ações de outras áreas circunscritas aos programas habitacionais tais como a saúde, educação, transportes, e principalmente, na geração de trabalho e renda. Tal perspectiva possibilita integrar a intervenção habitacional aos diversos programas desenvolvidos no âmbito do Poder Público Municipal.

Importante enfatizar a qualidade do aparato institucional, que acaba por conferir ao município de Vitória um elevado grau quanto à capacidade técnica dos seus servidores. Esse fator se apresenta como característica marcante do município, diferenciando-o do restante da região metropolitana, principalmente nas áreas responsáveis pelos processos de intervenção, planejamento e gestão das políticas sociais.

Tal característica representa um avanço, pois é notório o fato de que grande parte dos municípios brasileiros apresenta insuficiências quanto ao seu aparato administrativo. Daí a preocupação dos órgãos e programas que pensam as políticas públicas no setor da habitação no país buscarem elevar a capacidade institucional,

como é o caso do Programa Habitar Brasil/BID, com atuação em Vitória, dos vários níveis da administração pública.

Pudemos perceber que os desafios inerentes à moradia possuem um caráter multidimensional, atrelado também às especificidades e aos dilemas das políticas sociais. Por isso, as possíveis soluções a serem encontradas pelo município de Vitória, no intuito de se resolver a problemática habitacional, terão que ser buscadas à luz das transformações sociais contemporâneas.

A condução da política habitacional futura do município de Vitória terá que ser sensível a essa realidade social dinâmica. A busca por uma moradia dita adequada deve conter os princípios preconizados pelo Habitar Brasil/BID (2001, p. 25) baseados no: *universalismo* como maneira de evitar formas personalizadas e clientelistas de intervenção, *transparência* nos processos decisórios, *redistributividade* visando atender as camadas de menor poder aquisitivo, *sustentabilidade ambiental*, principalmente para as populações de áreas de risco e com baixas condições de habitabilidade, *sustentabilidade econômica* com a promoção da geração de trabalho e renda, e por fim a *participação* como elemento legitimador do processo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, A. T. **Grande Vitória – ES: crescimento e metropolização.** Tese de Doutorado - FAUUSP, São Paulo, 1999.

_____. **Espaço regional da Grande Vitória – ES: evolução social, econômica e territorial.** 1992. Trabalho Programado nº 1. São Paulo: FAUUSP, 1992.

_____. **Modernização integrada: metropolização, transformações no terciário e mudança da área central – Vitória-ES.** São Paulo: FAUUSP, 1997. 54p.

AFONSO, J. R. R., e LOBO, T. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1- nº 1, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Orgs). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996.

ANDRADE, L. A. G. de, AZEVEDO S. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ANDRADE, S. N., RODRIGUES, J. A terceirização de projetos em políticas de urbanização de favelas – Um olhar comparativo entre o Programa Favela Bairro (Rio de Janeiro) e o Projeto Terra (Vitória). In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR.** Rio de Janeiro: Anpur, 2001.

ARAÚJO, R. C. **Manual do candidato: Geografia.** 2.ed. Brasília: FUNAG, 2000. 194 p.

ARRETHE, M. T. S. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVENDANHA, G. S. P. **O acesso à moradia digna: a arquitetura e a engenharia em favor do social na atuação pública.** 2004. Trabalho de Graduação. UFES, Vitória, 2004.

BARBARA, S. B. A. **A municipalização das políticas habitacionais**: estudo dos indicadores sócio-econômicos para a habitação em Campos dos Goytacazes (1997 – 2001). 2004. Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2004.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2ª ed. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

BRECIANI, S. C. G. **Análise urbana da Mata da Praia**. Vitória. Projeto de Graduação II - Departamento de Arquitetura e Urbanismo - UFES, 1991.

CAMPOS JÚNIOR, C. T. **O Novo Arrabalde**. Vitória: PMV – Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996. 250 p.

_____. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002. 192 p.

_____. A diferença como alternativa para administrar conflitos nas cidades. In: Geografares – **Revista do Departamento de Geografia**. UFES. Vitória, v.1, n.1, p. 21-27. 2000.

CAMPOS, M. M. **Vazios operativos da cidade: territórios interurbanos na Grande Vitória (ES)**. 2004. Tese de Doutorado. PUC-SP, São Paulo, 2004.

CARDOSO, A. L. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. 2003. Disponível: <<http://www.cidade.gov.br>> Acesso em 11/05/2005.

_____. **A produção e reprodução dos assentamentos precários**. 2003. Disponível: <<http://www.cidade.gov.br>> Acesso em 11/05/2005.

CARDOSO, A. L., RIBEIRO, L.C.Q. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação recente (1993 – 1996). IPPUR/UFRJ/FASE. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In: CARDOSO, A. L., RIBEIRO, L. C.Q. (orgs.), **Reforma Urbana e Gestão Democrática**, IPPUR/FASE, Revan, Rio de Janeiro, 2003, pp. 103-118.

_____. **Políticas habitacionais no Brasil: balanço e perspectivas.** 2002. Disponível na Internet em <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>. Acesso em 25/10/2005

CARVALHO, P. F. (Orgs). **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania.** IGCE-UNESP. Rio Claro – SP, 2000.

CARLOS. A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: Contexto, 2004. 154 p.

CASTELLS, M. **Questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 590 p.

CAVALIERI, F. Favela Bairro – Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, P. **A cidade da informalidade.** O desafio das cidades latino-americanas. Sete Letras/ Lincoln Institute/ FAPERJ, Rio de Janeiro, 2003, pp. 265-297.

CORREIA, T. B. **A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950.** São Paulo, 2004.

COSTA, M. A. **Planejamento e descentralização: concepção e instrumentos de análise.** Dissertação de Mestrado do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995.

CUNHA, A. P. **Moradia social e indicadores ambientais: uma proposta para Jacareí/SP.** 2003. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. **Estratégias do enfrentamento do problema: Favela.** 2003. Disponível: <<http://www.cidade.gov.br>> Acesso em 11/05/2005.

DERENZI, L. S. **Biografia de uma ilha.** 2.ed. Vitória, PMV, Secretaria Municipal de cultura e Turismo, 1995. 230 p.

DEL RIO, V. **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento,** São Paulo: Ed. Pini, 1991.

ESTRADA, C. A. **Transportes e uso do solo em Vitória: os papéis do sistema viário e dos ônibus na evolução urbana da cidade.** Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2005.

FARAH, M. F.S. **Reconstruindo o Estado**: gestão do setor público e a reforma da educação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994, pp. 191-202.

FERNANDES, M. **Agenda habitat para os municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, 224 p.

FERREIRA, E. M. S. D., e RODRIGUES, N. E. **Saussure, Barthes e o neoliberalismo**: o valor das estruturas na formação do vocabulário oficial. Pró-Discute: Caderno de Produções Acadêmico-Científicas do Programa de Pós Graduação em Educação – v. 1. n. 1. Vitória: UFES, 1995, pp. 128-139.

FIGUEIREDO, R.; LAMOUNIER B. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1997.

FIORI, J. L. Ajuste, transação e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria C. e FIORI, José L.(Ed.). **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

_____. **Governabilidade democrática na nova ordem econômica**. Coleção Documentos, Série Teoria Política, n. 13 – Universidade de São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2001.

FREITAS, J. F. B., CAMPOS, M. M, ALMEIDA, R. H. **Projeto centro. com. Vitória**. Vitória: Edufes, 2002. 72 p.

FRIDMAN, F. **Donos do Rio em nome do rei**: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar Editor e Garamond, 1999.

GONÇALVES, H. L. L. **O ciclo habitacional do Brasil**. Rio de Janeiro: UNIGRAF; 1981. 149 p.

GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos**: um estudo de caso. 2002. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – Universidade Federal de Campinas, São Paulo, 2002.

HABITAR BRASIL/BID. **Regulamento Operacional**. Secretaria Nacional de Habitação. 2004. Disponível na Internet em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 12/09/2005

_____. **Política Habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação. 2004 . Disponível na Internet em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 15/09/2005

_____. **Política Municipal de Habitação**: princípios gerais, etapas e ações. Cadernos do Habitar Brasil/BID, v.1 , 2001.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. Ed. HUCITEC. São Paulo, 1980.

HEKENHOFF, M. B. **Os movimentos de bairros e suas lideranças no contexto histórico do município de Vitória**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Psicologia - UFES, Vitória, ES, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – FASE. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Disponível na Internet em <http://www.ippur.ufjr.br/observatorio>. Acesso em 24/09/2005.

KOWARIK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KOSLINSKI, M. C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas**: o estudo do FUNDEF. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Campinas, São Paulo, 2000.

INOCOOP – ES. **A casa edificada**. Publicação Institucional. Vitória: Rona Editora, 1998. (Edição Comemorativa). 81 p.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002 (Humanitas). 178 p.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1990. 180 p.

LOBO, T. **Descentralização**: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 74, 1990.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MABILLOT, R. B. **Alterações no enfoque ambiental em planejamento urbano – os manguezais de Vitória – ES**. 1995. Dissertação de Mestrado - FAUUSP, São Paulo, 1995.

MACHADO, C. C. Projeto Terra: **Uma proposta para as unidades habitacionais da poligonal 11**. 2002. Trabalho de Graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFES, Vitória, ES, 2002.

MAIA, I. **Cooperativa e prática democrática**. São Paulo: Cortez, 1985.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARK, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1981.

MENDONÇA, E. M. **(Trans) formação planejada de territórios urbanos em Vitória (ES): o bairro de Camburi**. 1995. Dissertação de Mestrado, FAUUSP, São Paulo, 1995.

MONTEIRO, P. R. **Vitória: Cidade e Presépio – os vazios visíveis da capital capixaba**. 2002. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, São Paulo, 2002.

O' DONNELL, G. **A democracia no Brasil**. Dilemas e perspectivas. São Paulo: Ed. Vértice, 1998.

OUTHWAITE, W. e BOTTOMORE, T (Edits.) **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Jorge Zahar, 1994.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. 1985. Tese de Doutorado – Instituto de Economia – Universidade Federal de Campinas, São Paulo, 1985.

OLIVEIRA, M. L. S. B. **A política habitacional nos anos 70 e 80: análise e perspectivas**. Departamento de Economia (monografia) - UFES, Vitória, ES, 1990.

PERUZZO, D. **Habitação**; controle e espoliação. São Paulo: Ed. Cortez, 1984. 133 p. Rio de Janeiro.

PORTELA, T. B. **A construção do espaço físico da região de São Pedro**: os discursos, os projetos e as práticas. 2002. Dissertação de Mestrado – Proureb/ Fau/UFRJ., Rio de Janeiro. 2002.

PÓVOA, F. M. R. **A municipalização da política habitacional em Campos dos Goytacazes – RJ (1980 – 2001)**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais – Universidade Estadual Fluminense, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes, RJ, 2002. 97 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Diretor de Vitória** - Aglomeração Urbana. Vitória: IJSN, 1979. 42 p.

_____. **Pesquisa sócio-organizativa** – Poligonais do Projeto Terra, 2000.

_____. **Política Habitacional do Município de Vitória**. SEHAB. Vitória, 2002.

_____. Desenvolvimento urbano integrado e preservação do Manguezal em Vitória. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente, e gestão urbana nas cidades brasileiras**, São Paulo, Studio Nobel, 1996, pp. 102-115.

RAMOS. E. A., RODRIGUES, J., PELLA M. J. **Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a produção do ambiente construído no município de Vila Velha – ES**. Campos dos Goytacazes – RJ. Universidade Cândido Mendes – UCAM – Mestrado em Planejamento regional e Gestão de Cidades, 2004.

ROCHA, H. C. e MORANDI, A. M. **Cafeicultura e grande indústria**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991. 167 p.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/ Fapesp, 1999. 257 p.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2002. 284 p.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

_____. et al. **O Brasil, Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, A. S. P. **Descentralização e poder municipal no Brasil**. Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2002.

SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. M. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Polis nº 4).

SEDU/SEPURB/IBAM/PMV. **Diagnóstico Institucional para a apoiar a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS**. Vitória. Rio de Janeiro, 1999.

SIEBERT, C. A Evolução Urbana de Blumenau: O (des) controle urbanístico e a exclusão sócio-espacial. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro; ANPUR, 2001, pp. 860-870.

SILVA, A. A. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1992. 135 p.

SILVA, M. O. da S. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo. Ed. Cortez, 1989.

SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

SIQUEIRA, M. P. S. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória, 1950- 1980. Vitória: EDUFES, 2001. 179 p.

_____. **O Porto de Vitória**: expansão e modernização 1950 - 1993. Vitória: CODESA, 1994.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2002.

TASCHNER, S. P. Favelas e cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

ZANOTELLI, C. L. A migração para o litoral: o caso dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). In: Geografares - **Revista do Departamento de Geografia**. UFES. Vitória, v.1, n.1, p. 29- 40, 2000.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila A. e DUARTE, M. R.T. (Orgs). **Política e Trabalho na escola Administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo horizonte: Autêntica, 2001.

ZECCHINELLI, I. S. **Projeto São Pedro** – Desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal – Vitória (ES) – Uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado – IPPUR, UFRJ, 2000. 189 p.

APÊNDICE – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

- 1- Ana Emília - Diretora de Projetos Urbanos da SEPLAN – 05/05/2005.
- 2- Edson Andrade Ornelas – Membro do Grupo Nação – Morro do Jaburu - 25/07/2005.
- 3- Eleonora V. Medeiros – SEHAB – 25/07/2005.
- 4- Eliézer de Albuquerque Tavares – Secretário de Planejamento – SEPLAN – 05/05/2005.
- 5- Elizeu Moreira dos Santos – Movimento Comunitário de São Pedro I, II e IV- 18/05/2005.
- 6- Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira – SEHAB – 25/07/2005.
- 7- Mariane de Leão Borges – SEHAB – 25/07/2005.
- 8- Renata Nery Valladão – SEPLAN – 25/07/2005.
- 9- Rosângela de Souza – SEHAB – 25/07/2005.
- 10- Madalena Nepomuceno – Ex-Coordenadora Técnica do Plano Estratégico *Vitória do Futuro* – 11/05/2005.
- 11- Maria dos Anjos da Roch (Jô) – Associação de Moradores de Mangue Seco - 25/07/2005.
- 12- Marinete Francisco – Movimento Comunitário do Bairro Andorinhas – 25/07/2005.
- 13- Leida Moreira Machado – Secretária Executiva do CMHIS – 04/08/2005.

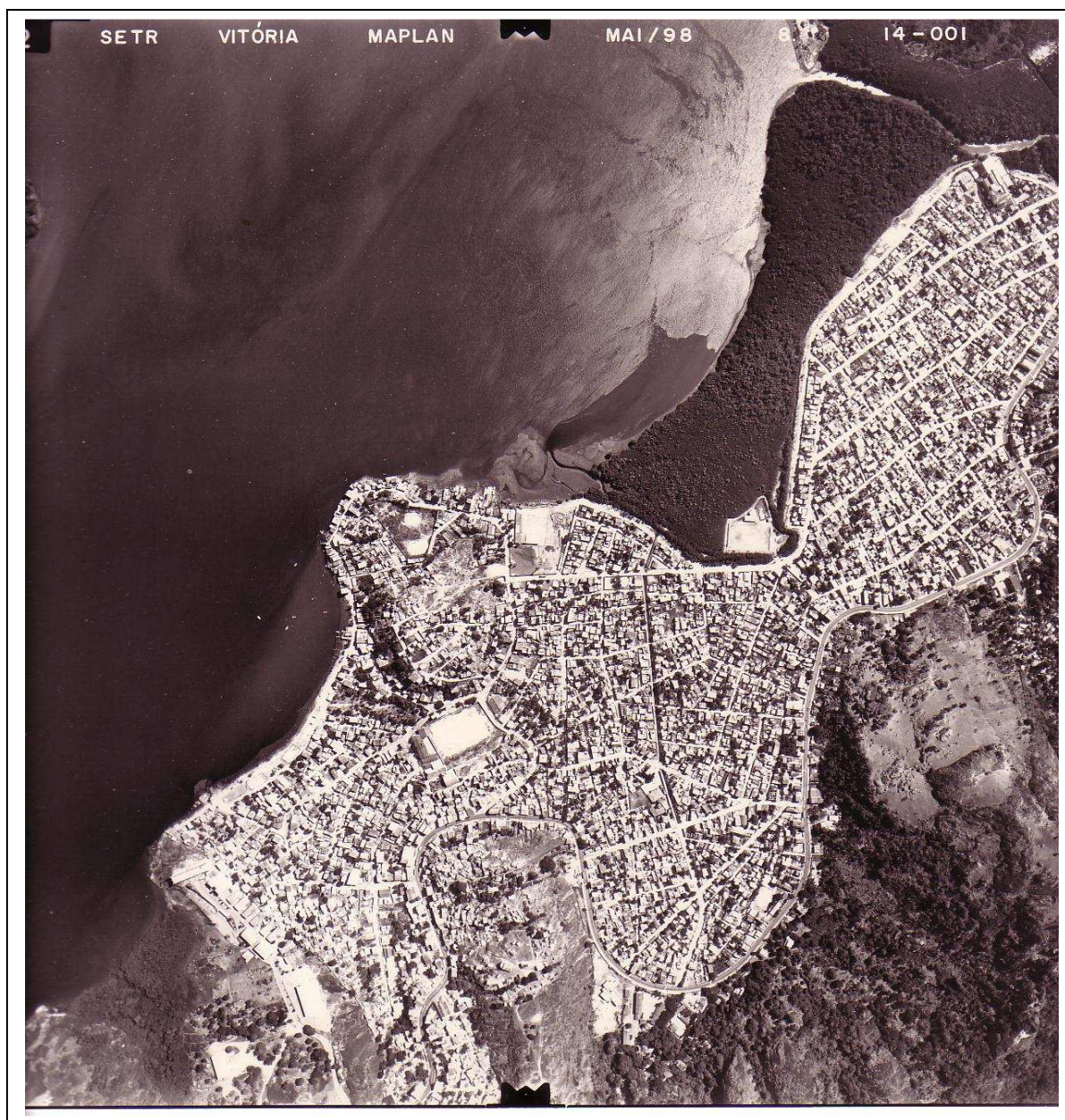
ANEXOS

ANEXO A – VISTA AÉREA DA REGIÃO DA GRANDE SÃO PEDRO – PROCESSO DE OCUPAÇÃO – 1986



Fonte: IPES

ANEXO B – VISTA AÉREA DA REGIÃO DA GRANDE SÃO PEDRO – PROCESSO DE OCUPAÇÃO – 1998



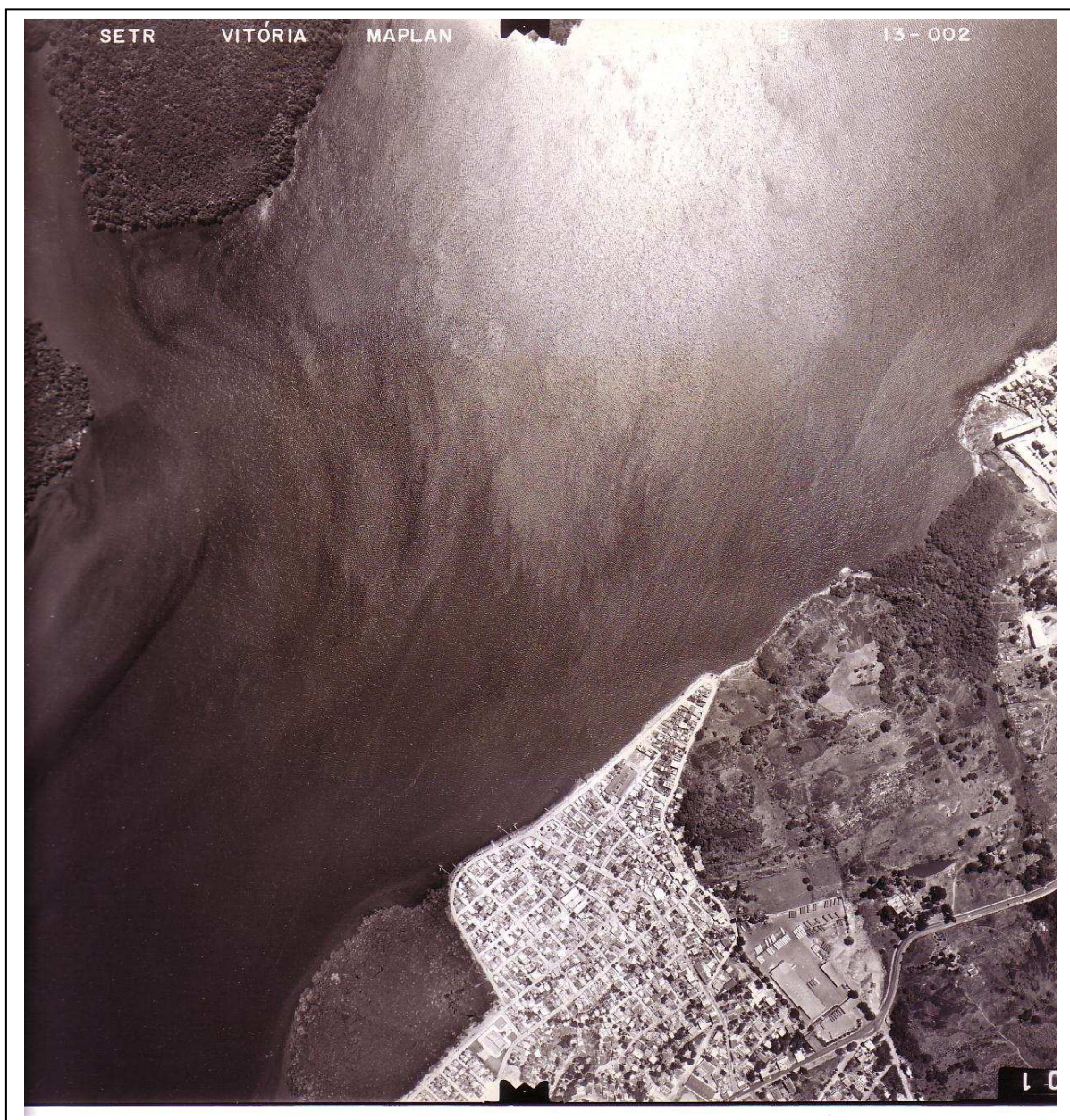
Fonte: IPES

ANEXO C – VISTA AÉREA DA REGIÃO DA GRANDE SÃO PEDRO – PROCESSO DE OCUPAÇÃO – 1986



Fonte: IPES

ANEXO D – VISTA AÉREA DA REGIÃO DA GRANDE SÃO PEDRO – PROCESSO DE OCUPAÇÃO – 1998



Fonte: IPES

ANEXO E - IQU DOS BAIRROS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE VITÓRIA – 1991 e 2000

Bairros	IQU				Bairros	IQU			
	1991	Ranking	2000	Ranking		1991	Ranking	2000	Ranking
RA 1 (Centro)									
Do Moscoso	0,45	38	0,44	59	Santa Martha	0,44	40	0,47	51
Centro	0,70	14	0,73	14	Santos Dumont	0,39	51	0,45	53
Fonte Grande	0,39	50	0,34	75	São Benedito	0,23	75	0,20	79
Forte São João	0,35	57	0,44	55	São Cristóvão	0,43	42	0,53	38
Parque Moscoso	0,77	8	0,74	11	Tabuazeiro	0,41	45	0,50	45
Piedade	0,36	56	0,30	76	TOTAL				
Santa Clara	0,62	22	0,68	18					
Vila Rubim	0,51	34	0,58	29	RA 5 (Praia do Canto)				
TOTAL					Barro Vermelho	0,75	10	0,78	7
					Enseada do Suá	0,80	5	0,75	9
RA 2 (Santo Antônio)					Ilha Bela	0,89	1	0,80	5
Ariovaldo Favalessa	0,33	61	0,51	44	Ilha do Frade	0,89	2	0,81	3
Do Cabral	0,32	64	0,42	66	Praia do Canto	0,84	4	0,80	4
Do Quadro	0,40	47	0,52	40	Praia do Suá	0,55	27	0,53	37
Bela Vista	0,28	66	0,44	58	Santa Helena	0,80	6	0,84	1
Caratoira	0,34	58	0,48	50	Santa Lúcia	0,75	11	0,77	8
Estrelinha	0,26	68	0,44	54	Santa Luiza	0,69	16	0,66	21
Grande Vitória	0,25	71	0,44	57	TOTAL				
Ilha do Príncipe	0,37	52	0,51	43					
Inhanguetá	0,26	69	0,43	61	RA 6 (Continente)				
Mário Cypreste	0,42	44	0,49	47	Aeroporto	0,71	13	0,55	34
Santa Tereza	0,37	53	0,49	49	Antônio Honório	0,55	26	0,60	27
Santo Antônio	0,39	48	0,52	41	República	0,62	21	0,65	23
Universitário	0,28	67	0,55	33	Boa Vista	0,52	30	0,56	32
TOTAL					Goiabeiras	0,52	31	0,52	42
					Jabour	0,70	15	0,69	16
RA 3 (Bento Ferreira)					Jardim Camburi	0,68	17	0,73	13
De Lourdes	0,64	19	0,69	17	Jardim da Penha	0,79	7	0,79	6
Bento Ferreira	0,76	9	0,75	10	Maria Ortiz	0,45	37	0,50	46
Consolação	0,44	41	0,59	28	Mata da Praia	0,85	3	0,83	2
Cruzamento	0,41	46	0,42	63	Morada de Camburi	0,52	29	0,74	12
Fradinhos	0,63	20	0,66	20	Pontal de Camburi	0,72	12	0,67	19
Gurigica	0,25	70	0,36	72	Segurança do Lar	0,52	33	0,57	30
Horto	0,49	35	0,66	22	Solon Borges	0,54	28	0,56	31
Ilha de Santa Maria	0,52	32	0,54	36	TOTAL				
Jesus de Nazareth	0,34	59	0,37	70					
Jucutuquara	0,58	24	0,64	25	RA 7 (São Pedro)				
Monte Belo	0,44	39	0,54	35	Comdusa	0,29	65	0,44	56
Nazareth	0,58	23	0,64	24	Conquista	0,11	78	0,22	78
Romão	0,36	55	0,39	69	Ilha das Caieiras	0,34	60	0,29	77
TOTAL					Nova Palestina	0,06	79	0,36	73

									<i>Conclusão</i>
					Redenção	0,22	76	0,40	68
RA 4 (Maruípe)					Resistência	0,12	77	0,37	71
Andorinhas	0,42	43	0,49	48	Santo André	0,25	73	0,42	65
Da Penha	0,32	62	0,41	67	Santos Reis	0,24	74	0,34	74
Bonfim	0,37	54	0,42	62	São José	0,25	72	0,42	64
Itararé	0,39	49	0,47	52	São Pedro	0,32	63	0,43	60
Joana D'arc	0,45	36	0,53	39	TOTAL				
Maruípe	0,58	25	0,63	26					
Santa Cecília	0,68	18	0,71	15	MUNICÍPIO	0,53		0,59	

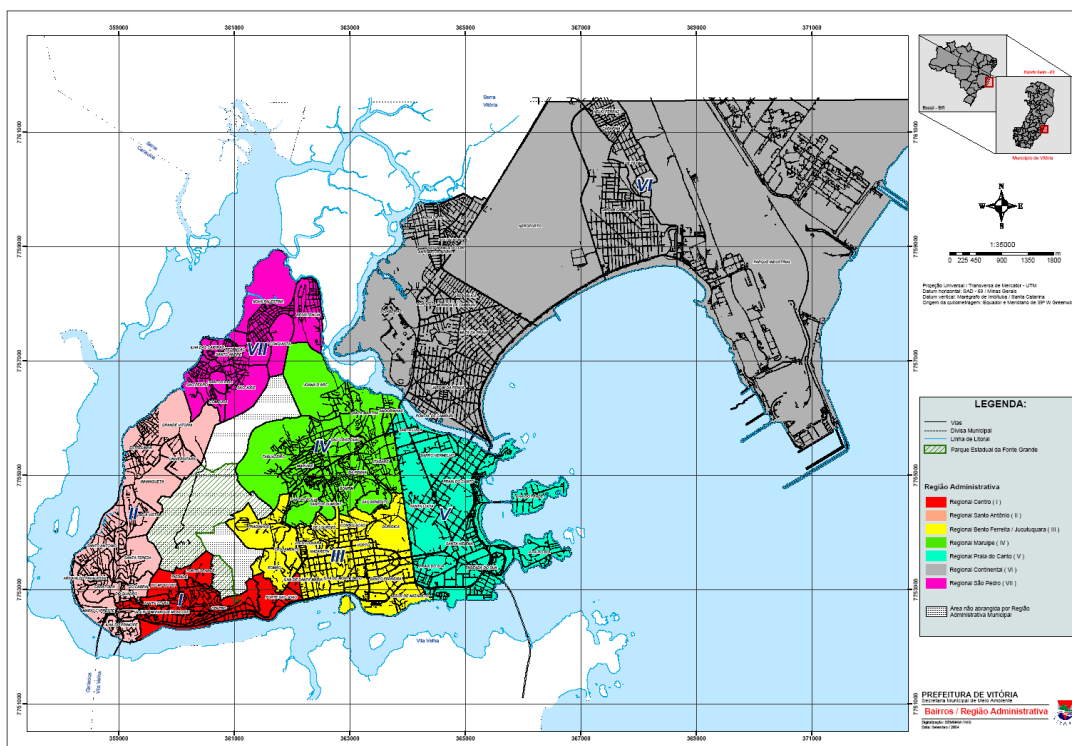
Fonte: IBGE(2000); IBGE(1991); SEDEC/DIT/INF(2003) e SEDEC/DIT/INF(2004)

ANEXO F – Áreas e população de Vitória de 1991 – 2000(Região Administrativa Centro e Continente).

Região Administrativa	Área (m ²)	População (1991)	População (2000)	Variação (absoluta) nº população	Variação (%) nº população
RA1 – CENTRO					
Do Moscoso	201.470,80	953	854	(99)	-10,39%
Centro	942.303,40	10.498	9.240	(1.258)	-11,98%
Fonte Grande	194.034,90	1.731	1.459	(272)	-15,71%
Forte São João	415.727,30	3.598	2.115	(1.483)	-41,22%
Parque Moscoso	120.317,00	1.509	1.708	199	13,19%
Piedade	66.191,61	593	611	18	3,04%
Santa Clara	111.402,60	1.893	1.429	(464)	-24,51%
Vila Rubim	150.475,70	1.458	1.437	(21)	-1,44%
	2.201.923,31	22.233	18.853	(3.380)	-15,20%
RA6 – CONTINENTE					
Aeroporto	6.003.035,00	1.054	73	(981)	-93,07%
Antônio Honório	94.740,00	1.341	1.332	(9)	-0,67%
República	340.716,40	4.077	3.884	(193)	-4,73%
Boa Vista	135.876,30	1.002	1.098	96	9,58%
Goiabeiras	2.369.211,00	2.367	2.350	(17)	-0,72%
Jabour	194.227,30	995	983	(12)	-1,21%
Jardim Camburi	2.605.116,00	15.983	23.882	7.899	49,42%
Jardim da Penha	1.461.393,00	19.808	24.623	4.815	24,31%
Maria Ortiz	555.930,90	10.125	11.559	1.434	14,16%
Mata da Praia	1.351.663,00	5.523	9.317	3.794	68,69%
Morada de Camburi	130.257,20	990	1.102	112	11,31%
Pontal de Camburi	233.905,10	987	992	5	0,51%
Segurança do Lar	64.687,91	588	424	(164)	-27,89%
Solon Borges	71.557,58	1.404	1.473	69	4,91%
Parque Industrial	17.370.120,00	-	-	-	-
	32.982.436,69	66.244	83.092	16.848	25,43%
Total Geral	58.798.947,73	250.907	282.583	31.676	12,62%

Fonte: IBGE (2000); IBGE (1991); SEDEC/DI/INF (2003) e SEDEC/DIT/INF (2004)

ANEXO G – BAIRROS / REGIÕES ADMINISTRATIVAS



ANEXO H – MAPAS TEMÁTICOS DE VITÓRIA

