

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

CÍNTIA PINHEIRO MARINHO

**Política Urbana e Reassentamento Populacional: o caso do Projeto
Terra Mais Igual em Vitória-ES**

**VITÓRIA
Março / 2012**

CINTHIA PINHEIRO MARINHO

***Política Urbana e Reassentamento Populacional: o caso do Projeto
Terra Mais Igual em Vitória-ES***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, na área de concentração em Sociologia.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Marta Zorzal e Silva

Apoio: Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES).

VITÓRIA
Março / 2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

M338p Marinho, Cíntia Pinheiro, 1986-
Política urbana e reassentamento populacional : o caso do
Projeto Terra Mais Igual em Vitória-ES / Cíntia Pinheiro
Marinho. – 2012.
255 f. : il.

Orientadora: Marta Zorzal e Silva.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e
Naturais.

1. Urbanização. 2. Favelas. 3. Políticas públicas. 4.
Segregação urbana. 5. Habitação. I. Silva, Marta Zorzal e. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

CINTHIA PINHEIRO MARINHO

Política Urbana e Reassentamento Populacional: o caso do Projeto Terra Mais Igual em Vitória-ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, na área de concentração em Ciências Sociais.

Aprovada em _____ 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª. Drª. Marta Zorzal e Silva

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS
Universidade Federal do Espírito Santo
(Orientadora)

Profª. Drª. Jupira Gomes de Mendonça

Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal de Minas Gerais

Profª. Drª. Antônia de Lourdes Colbari

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS
Universidade Federal do Espírito Santo

Ao Deus da minha vida, Criador, Salvador e Consolador meu, que me sustentou em todo este percurso.

A minha amada mãe Rozinete, que sonhou junto comigo e não mediu esforços para que este trabalho fosse possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, pela graça, por me amar incondicionalmente e por ser meu refúgio e fortaleza, em todo tempo. Foi Ele quem fez tudo isso possível! A Ele seja a glória pra sempre!

À minha família que é meu sustentáculo, minha base. Obrigada pelo apoio mesmo à distância! Meus amados pais, minha irmã, meus avós, tios, primos, enfim, todos, obrigada por acreditarem em mim!

Aos amigos queridos que me acompanharam nesta caminhada, obrigada!

Agradeço também à minha orientadora professora Dr^a Marta Zorzal e Silva, pelo incentivo e auxílio em mais uma etapa da minha vida acadêmica;

Ao PGCS-UFES e aos seus colaboradores por viabilizarem essa a concretização dessa conquista;

Aos professores que me ajudaram a construir este trabalho e acrescentaram a mim conhecimento e experiência;

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) por fomentar este trabalho;

Ao Projeto Terra Mais igual, na pessoa de sua coordenadora, Sr^a Margareth Coelho, que abriu as portas para que esta pesquisa fosse possível.

Aos entrevistados que gentilmente contribuíram para a discussão proposta neste trabalho;

Enfim, a todos os que torceram por mim, que se emolgaram junto comigo e me estimularam a prosseguir sem medo!

Muito obrigada! De coração!

RESUMO

Tendo como ponto de partida o processo de urbanização e as consequências sociais e políticas do crescimento acelerado das cidades no modelo capitalista industrial, o trabalho teve como objetivo abordar a atuação do Estado na problemática urbana através de políticas públicas voltadas para a população que vive em áreas favelizadas, considerando a dinâmica da implementação dessas políticas e os diversos interesses que se manifestam na apropriação espacial urbana. Para essa discussão foram utilizados diferentes aportes teóricos, partindo da sociologia urbana e incorporando literatura pertinente às políticas públicas e planejamento urbano. A investigação se situou no âmbito de atuação do Projeto Terra Mais Igual, da Prefeitura Municipal de Vitória, destacando a proposta de reassentamento populacional da Poligonal 02 do referido projeto. Os dados obtidos através de pesquisa documental e das entrevistas qualitativas permitiram uma melhor compreensão da dinâmica da atuação do poder público nessa região, considerando a reação da população envolvida à implementação do reassentamento no local indicado pelo PTMI, sobretudo no que diz respeito ao tema da segregação sócio-espacial de populações economicamente distintas.

Palavras Chave: urbanização, favelização, políticas públicas, segregação.

ABSTRACT

Taking as starting point the process of urbanization and social and political consequences of accelerated growth of the industrial capitalist cities, the study aimed to address the State's action on urban problems through public policies for the population living in areas slum, considering the dynamics of implementation of these policies and the various interests that are manifested in the appropriation of urban space. For this discussion we used different theoretical approaches, from the urban sociology literature and incorporating public policy and urban planning. The research was situated within the Projeto Terra Mais Igual, the city of Vitória, highlighting the proposed resettlement of the population Polygon 02 of that project. The data obtained through desk research and qualitative interviews allowed a better understanding of the dynamic performance of the government in this region, considering the reaction of the population involved in the implementation of resettlement location indicated by the PTMI, especially with regard to the issue of segregation socio-economically distinct spatial populations.

Keywords: urbanization, slums, public policy, segregation.

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
AAPFG	Associação dos amigos do parque da Fonte Grande
AIA	Área de Interesse Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
COHAB	Companhia Habitacional
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPI	Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
EC	Estatuto das Cidades
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ES	Espírito Santo
FCP	Fundação Casa Popular
MC	Ministério das Cidades
MPES	Ministério Público do Estado do Espírito Santo
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBES	Instituto de Bem Estar Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPES	Instituto de Pesquisa do Espírito Santo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDU	Plano Diretor Urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PMV	Prefeitura Municipal de Vitória
PNH	Plano Nacional de Habitação
PSDB	Partido da Social Democracia do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTMI	Projeto Terra Mais Igual
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento da Cidade
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SEMMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela	01	Déficit Habitacional por faixa salarial
Tabela	02	Distribuição de migrantes – Grande Vitória – 1970-1980
Tabela	03	Crescimento populacional Vitória/Grande Vitória/ ES
Tabela	04	Crescimento populacional Vitória/Grande Vitória/ ES (percentuais)
Tabela	05	Recursos por fonte - PTMI

LISTA DE QUADROS

Quadro	01	Evolução Urbana de Vitória (1910/1980)
Quadro	02	Metodologia do PTMI
Quadro	03	Áreas de Interesse Ambiental da Poligonal 2

LISTA DE FOTOS

Foto	01	Malha Urbana de Vitória
Foto	02	Vista de um morro ocupado em Vitória
Foto	03	Ocupação Região de São Pedro – Palafitas sobre o mangue
Foto	04	Palafitas sobre a maré em São Pedro
Foto	05	Poligonal 2 e Maciço Central de Vitória
Foto	06	Vista bairros Cruzamento e Romão
Foto	07	Vista bairro Forte São João
Foto	08	Parte do bairro Fradinhos visto do local do reassentamento
Foto	09	Vista aérea da Poligonal 2 – destaque para possíveis áreas de reassentamento
Foto	10	Possível via de ligação entre os bairros Romão e Fradinhos
Foto	11	Vista do lado oeste do bairro Fradinhos
Foto	12	Casas em Fradinhos
Foto	13	Casas em Fradinhos
Foto	14	Casa em AIA no Parque da Gruta da Onça
Foto	15	Precariedade dos barracos no Forte São João
Foto	16	Barraco em AIA no Forte São João
Foto	17	Vista atual do terreno do reassentamento
Foto	18	Terreno do reassentamento visto do bairro Cruzamento
Foto	19	Faixa exposta em Fradinhos no ano de 2007.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Área 2 – 1ª Proposta de Implantação
Figura 2	Área 1 – 2ª Proposta de Implantação
Figura 3	Área 1 – 3ª Proposta de Implantação
Figura 4	Área 1 – 4ª Proposta de Implantação
Figura 5	Área 1 – 5ª Proposta de Implantação
Figura 6	Área 1 – 6ª Proposta de Implantação
Figura 7	Planta baixa das Unidades Habitacionais
Figura 8	Fachada das Unidades Habitacionais
Figura 9	Unidades Habitacionais no conjunto - perspectiva
Figura 10	Fotomontagem do estudo de implantação do reassentamento

LISTA DE MAPAS

Mapa	01	Planta geral de Vitória (1895)
Mapa	02	Projeto do Novo Arrabalde
Mapa	03	Planta de Vitória com proposta de implantação do Novo Arrabalde (1896)
Mapa	04	Região Metropolitana da Grande Vitória
Mapa	05	Poligonais Projeto Terra Mais Igual
Mapa	06	Poligonal 2
Mapa	07	Planta Bairro Fradinhos
Mapa	08	Zoneamento Econômico Ecológico da região da P2

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	INTRODUÇÃO: A CIDADE E O URBANO EM PERSPECTIVA	17
1.1	Campo da pesquisa e estruturação do trabalho	26
1.2	Elementos metodológicos	30
CAPÍTULO 2	A PROBLEMÁTICA DA URBANIZAÇÃO, AS POLÍTICAS URBANAS E OS ESPAÇOS DA POBREZA	32
2.1	Política urbana e interesses diversos na luta pelo espaço	40
CAPÍTULO 3	PLANEJAMENTO URBANO E SOCIEDADE NO BRASIL: O ESTATUTO DAS CIDADES E A NOVA POLÍTICA URBANA	46
3.1	O Estatuto das Cidades: inovações para uma nova política urbana no Brasil	52
CAPITULO 4	A FORMAÇÃO URBANA DE VITÓRIA E A DEMARCAÇÃO ESPACIAL DA POBREZA: ASPECTOS DA POLÍTICA URBANA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DA CAPITAL	59
4.1	Trajetória da configuração urbana de Vitória	61
4.2	Apropriação espacial e intervenção urbana: breve histórico	69
4.3	A ocupação desordenada e a formação de assentamentos precários em Vitória	83
4.4	O problema da favelização e as primeiras intervenções: o caso emblemático de São Pedro	87
4.5	Política urbana em assentamentos precários: o Projeto Terra Mais Igual	96
4.5.1	Do Projeto Terra ao Projeto Terra Mais Igual (PTMI)	100
4.5.2	A abrangência do PTMI	111
4.5.3	A proposta de intervenção do PTMI	113
4.5.4	Os recursos do PTMI	114
4.5.5	A metodologia do PTMI	118
4.5.6	A perspectiva do percurso de implementação do PTMI	125
CAPITULO 5	DO PROJETO PTMI À AÇÃO: IMPASSES E CONFLITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO REASSENTAMENTO	128
5.1	Gênese da Poligonal 2 e de Fradinhos	130
5.2	As diretrizes do Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI	138
5.3	A demanda habitacional e as propostas apresentadas	143
5.3.1	A tipologia das unidades habitacionais	151
5.4	Repercussão e debates sobre a proposta do PTMI	155
5.4.1	Fradinhos, PMV e a questão ambiental: a polêmica do zoneamento	157

CAPITULO 6	OS DISCURSOS DOS MORADORES DE FRADINHOS E DA POLIGONAL 02 E AS ARENAS DE EMBATE	181
6.1	O problema da habitação precária da Poligonal 2	183
6.2	Da proposta e do local de reassentamento do PTMI	185
6.3	Da participação na elaboração do projeto e nas discussões sobre o reassentamento	193
6.4	As diferentes arenas de embate e o confronto dos discursos	197
CAPITULO 7	A CIDADE CAPITALISTA E SUAS LÓGICAS VERSUS AS DEMANDAS DOS QUE NÃO TEM ACESSO AO MERCADO DE BENS E SERVIÇOS	209
7.1	O estigma do pobre e o habitat da favela: O problema da P2 entre estabelecidos e outsiders	213
7.2	Políticas públicas em assentamentos precários: entre a demanda e os impasses na execução da proposta do PTMI na P2	221
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	232
	REFERÊNCIAS	240
	ANEXOS	251
	1. Decreto municipal nº 14.090/2008, Ajusta zoneamento Ecológico-econômico da APA do Maciço Central.	252
	2. Cópias dos abaixo-assinados dos moradores da Poligonal 2	253

CAPÍTULO 1

Introdução: A cidade e o Urbano em Perspectiva

Os estudos recentes acerca das questões urbanas mostram que a cidade, ao ser tomada como objeto de investigação científica, proporciona a elaboração de diversas abordagens nos mais variados campos do conhecimento, inclusive, dentro das próprias Ciências Sociais. Pensar a cidade e o meio urbano em si, portanto, significa refletir acerca de um sistema social complexo cujas possibilidades vão desde as macroanálises a respeito da formação sócio-estrutural das cidades, até os estudos sobre a cultura, subculturas e redes de convivência que se desenvolvem e se legitimam nas cidades, especialmente nos grandes centros urbanos. Desse modo, investigar o complexo sistema a que corresponde à cidade desde sua organização espacial, a distribuição da população em seu território, bem como o tipo de relações que ali se estabelecem tanto entre as pessoas e os lugares, os atores políticos e as instituições, as forças produtivas e os meios de produção, entre outras possíveis reflexões, representa grande avanço para o entendimento das questões urbanas na atualidade.

No campo de investigação das Ciências Sociais, essa proposta de análise se torna igualmente diversa, o que exige uma maior precisão do pesquisador ao delimitar seu objeto de pesquisa em se tratando das questões urbanas. É nesse momento que podem surgir problemas de conceituação ou de delimitação do campo nos estudos dessa natureza. Nesse sentido, pensando sobre o problema de investigação na sociologia urbana, Castells (1984) adverte que, desde quando a cidade e o meio urbano passaram a ser objetos de investigação na Sociologia, a tentativa de especificar esse campo fez com que muitas análises se tornassem atomizadas, com objetos parciais e resultados, conseqüentemente, diferentes entre si e comprometidos na sua totalidade. O problema de tornar claro o que seria o urbano na pesquisa sociológica, segundo Castells, conduziu os investigadores da área de uma sociologia denominada urbana a englobar algumas possibilidades, tais como: o estudo do processo global de organização, investigações acerca da desorganização

social e cultural - ao estilo da escola de Chicago¹ - e ainda estudos sobre pequenas cidades e outras unidades urbanas, que colocam os problemas sociais dentro de uma escala espacial. Na Ciência Política, por sua vez, os estudos acerca da temática urbana destacaram a discussão sobre os processos de decisão e, por conseguinte, as análises de poder local, incluindo também, investigações acerca dos sistemas de influência que envolvia comunidades residenciais (CASTELLS, 1984).

A amplitude de possibilidades de estudo das questões urbanas aponta que a efetividade de pesquisas desse campo nas Ciências Sociais provavelmente será mais coerente se lançarmos mão de abordagens interdisciplinares na investigação. A comunicação com outras áreas de estudos das cidades pode promover, assim, uma compreensão mais ampla do objeto pesquisado, a fim de que resultados mais coerentes com a realidade investigada sejam obtidos. Desse modo, apesar de representar uma área de grande relevância científica, dada a complexidade que as cidades podem representar, a dispersão teórica dos estudos urbanos exige do cientista social o esforço de delimitar seu objeto numa perspectiva que dê conta da temática a ser abordada. Assim, ao tomar a cidade, símbolo maior do “urbano”, como campo de estudo nas ciências sociais, é preciso levar em consideração que a mesma não deve ser vista apenas como área de estudo ou um laboratório, mas sim, pensada na perspectiva de um modo de vida específico que se configura nas diversas formas espaciais urbanas.

O urbano, então, passa a representar, para além das características geográficas, um modo de vida específico e, portanto, uma variável explicativa, em que os valores sociais vêm à tona como fator componente da formação do espaço urbano (CASTELLS, 1984). Nesse sentido, Souza (1988) indica o processo de urbanização das cidades capitalistas como fonte de mudança não só estrutural, mas também como algo que interfere diretamente no corpo social e na maneira de viver da população. Desse modo, é possível constatar, que os fatores ligados ao fenômeno

¹ A cidade de Chicago, nos Estados Unidos, se tornou signo do progresso e diversidade cultural devido ao desenvolvimento da economia capitalista sob a influência da indústria e do comércio, além dos intensos fluxos migratórios que ocorreram limiar do século XX. Nesse cenário de urbanização intensa, surge a Universidade de Chicago, que ficou conhecida como a “Escola de Chicago” e que passou a ser referência intelectual mundial nos estudos sociológicos sobre o meio urbano. Destaca-se o viés funcionalista das abordagens e as análises de cunho pragmático ou pelo viés do interacionismo simbólico (SOUZA, 2005). Assim sendo, depreende-se das investigações da Escola de Chicago o caráter predominantemente microsociológico dos estudos urbanos.

da urbanização podem abranger diversas dimensões, tais como, o comportamento demográfico, o nível de industrialização, os efeitos da modernização sobre as relações sociais e políticas dos grupos envolvidos, entre outras possibilidades (SANTOS, 1979), o que torna ainda mais diverso o campo de análise acerca das questões urbanas.

Em termos de referenciais teóricos, a Escola de Chicago foi durante muito tempo o arcabouço desse campo nas Ciências Sociais. No entanto, a partir da década de 1960, novos estudos sobre a temática urbana surgem na França, inaugurando o que viria a ser a Escola Francesa de Sociologia Urbana, cujos expoentes como Manuel Castells, Jean Lojkine, Henri Lefebvre, entre outros, deram grande contribuição aos estudos sobre a cidade industrial a partir de uma perspectiva não contemplada, até então, pela Escola de Chicago. A Escola francesa passava a dar evidência em seus estudos à temática da segregação na cidade sob a influência do sistema capitalista de produção. Essa visão causou uma reviravolta nos estudos urbanos pela macronarrativa de viés marxista sobre os processos de segregação (SOUZA, 2005; TORRES, MARQUES e BICCHIR, 2006). O estudo das cidades, portanto, avançou para uma tendência historicista, tipicamente marxista, em que a cidade aparece como produto da história, resultado da ação do homem na busca de satisfazer sua necessidade de moradia (CASTELLS, 1984).

Nesse sentido, temas como periferização, marginalidade, trabalho e dependência tornaram-se recorrentes nos estudos franceses, expondo a constituição desigual das cidades. O sistema econômico hegemônico é apresentado como a matriz dessas desigualdades, cujas implicações atingem tanto o espaço como a vida das classes nelas contidas. Esse tipo de análise extrapolaria o caráter pragmático das pesquisas americanas em sociologia urbana e traria à tona a estrutura escamoteada pelos estudos interacionistas da Escola de Chicago (SOUZA, 2005). Uma das razões para isso é que a influência marxista nos estudos da Escola Francesa dá destaque às contradições que se instalam no processo histórico de formação das cidades e retoma o uso de termos como dominação, conflito, exploração, relações de classe, desenvolvimento excludente, tudo isso tendo como pano de fundo a dinâmica da acumulação capitalista (KOWARIC, 1985).

Apesar de algumas limitações nas categorias utilizadas pelos autores da Escola francesa de sociologia urbana, podemos afirmar que elas mantêm a sua importância para a análise das cidades contemporâneas. Sua contribuição é inegavelmente necessária para o entendimento de como se estruturam as grandes cidades capitalistas e os desdobramentos da urbanização e da industrialização na forma como a cidade está social e espacialmente estruturada. Sobre esse aspecto, Torres, Marques e Bicchir (2006, p. 237) destacam que: “... *agora marcados por um tecido mais complexo, a estrutura geral da metrópole continua a ser marcada por intensa segregação residencial entre ricos e pobres.*”

Este trabalho, entretanto, não pretende utilizar apenas uma abordagem estritamente sociológica com base nos estudos marxistas da Escola Francesa. Para os fins aqui delimitados a intenção é utilizar aportes de ambas as Escolas de estudos urbanos. Utilizaremos aportes da Escola Francesa como instrumental teórico para a primeira parte da discussão, onde o foco estará na dinâmica da formação das cidades sob a influência da economia capitalista, visando obter melhor entendimento das formas de segregação espacial, social e política que ocorrem nas cidades que se estruturam nesse modelo. Sendo assim, no que tange às questões macroanalíticas de nossa abordagem, utilizaremos essa base, sem recusar, quando conveniente, o suporte microanalítico da escola de Chicago, e demais contribuições sobre a questão urbana advindas de áreas afins como geografia e urbanismo. Por outro lado, tendo posto esse quadro preliminar, partiremos para uma investigação sobre como a dimensão espacial, entendida como “... *o efeito específico que os padrões de contiguidade, vizinhança e distância causam aos indivíduos e grupos, afetando suas possibilidades de inserção em diversas esferas da sociedade*” (TORRES, MARQUES e BICCHIR, 2006, p.232), molda as possibilidades de vida urbana. Isto é, processos que fazem com que o espaço represente um significado muito mais amplo no meio urbano, que atinge a condição de vida das pessoas e influenciam no acesso dos indivíduos e grupos aos bens e serviços públicos e outros elementos de mobilidade social na cidade. Sendo assim, o estudo relacionado ao acesso e à efetivação de políticas públicas urbanas para essa população segregada social e

especialmente pelo sistema dominante de apropriação do espaço urbano, será o outro desdobramento deste trabalho.

Desse modo, entendemos que, no exercício da reflexão sobre o espaço urbano e o processo de construção das cidades, é possível perceber que as influências sociais se impõem de maneira muito clara, provocando desdobramentos em dinâmicas políticas, estruturais e também na vida social. Isso acontece, notadamente, quando emergem elementos novos, sejam eles políticos, econômicos ou sociais, que se incorporam ao meio, e estabelece-se uma nova forma de se construir o espaço e de se apropriar dele. Essa maneira de construir e se apropriar do espaço urbano modifica, na maioria das vezes, a prática social dos indivíduos e a construção de sua identidade enquanto atores políticos e cidadãos que partilham o direito à cidade.

Pensando, então, o espaço urbano como um lugar onde interesses divergentes se confrontam a ação do Estado torna-se primordial no sentido de mediar conflitos e propor políticas que contemplem os interesses dos diversos atores e instituições que compõem esse espaço. Isso é necessário, pois a eclosão de diferentes necessidades no meio urbano passa a tomar proporções tais que requerem a ação direta do poder público na regulação e reorganização espacial. Sua atuação, portanto, pode se verificar, entre outras possibilidades, no investimento em infraestrutura urbana - produção de serviços e equipamentos urbanos – e, também, através dos planos de intervenção e regulação, criados para solucionar as “crises” urbanas desencadeadas, principalmente, por processos migratórios ligados à industrialização (BLAY, 1978).

O planejamento urbano representa, então, uma importante ferramenta para o direcionamento de políticas urbanas e para a utilização racionalizada do espaço físico da cidade, se baseando principalmente na instituição de normas que balizem o processo de urbanização de uma cidade. Dessa forma, ao planejar o uso e a ocupação do solo urbano, o poder público local não só se envolve na produção de equipamentos e serviços urbanos, mas passa também a exercer papel determinante no direcionamento do desenvolvimento da cidade (COSTA, 1977).

Nessa perspectiva, quando tratamos da intervenção do Estado sobre certos tipos de demanda da sociedade, quase sempre estamos falando de política pública.

Conforme afirma Silva (2000), esse tipo de política é resultado de um processo permeado de discussões e negociações a respeito de determinadas ações que são reivindicadas por grupos de interesses específicos que compreendem um conjunto de diferentes instituições e atores sociais. Esses grupos se mobilizam em torno de uma demanda, e se organizam de maneira que possam ser ouvidos no processo decisório, que envolve tanto a formulação dessas políticas como, posteriormente, sua implementação.

O ato da implementação, por sua vez, corresponde à fase em que são colocadas em prática as políticas públicas formuladas quando, de acordo com Mény e Thoenig (1992), a partir de marcos normativos, se geram atos e efeitos a respeito dessas políticas. Hill (2006) dirá, também, que a implementação pressupõe o ato de formulação das políticas públicas, que é quando se define o que precisa ser feito. Essa fase envolve os formuladores da política, os tomadores de decisão, os executores, e mais uma variedade de atores envolvidos no processo, o que irá indicar as posições de poder e legitimidade que definirão os rumos da implementação. Hill destaca, ainda, outro fator interessante nessa fase, que é a presença de lacunas na implementação, ou seja, pontos falhos que descaracterizam a política formulada, daquela que foi ou está sendo implementada. Essas lacunas decorrem das mudanças políticas e sociais que podem surgir durante a implementação. Como resultante, tendem a desalinhar os objetivos iniciais da política pública formulada, dos resultados finais em implementação. Ou seja, daquilo que foi originalmente formulado e colocado em prática (HILL, 2006).

Dentre as possibilidades de intervenção do poder público no espaço da cidade, podemos destacar aquela relativa à questão da habitação, cuja “crise” é reflexo da incorporação desorganizada de um grande contingente de pessoas em busca de trabalho nos centros urbanos. Esse interesse por viver no meio urbano, conforme nos indica Bley (1978), se justifica pelo fato de que a cidade passa a ser vista como alternativas àquelas pessoas que se viram atingidas por problemas econômicos ligados especialmente ao esgotamento da produção rural. Fato este que acaba por refletir na forma como o meio urbano é utilizado, e que se demonstra, também, nas posições sociais das classes que ele compõe. A busca por moradia nas cidades, portanto, configura-se como consequência de processos mais amplos de reprodução

material dos indivíduos que, mesmo sem garantias de melhoria de vida no meio urbano, procuram nele se alocar a fim de obter melhores condições de vida.

De acordo com Abrams (1964) a busca do homem por um abrigo é histórica e inerente à sua natureza, independente da cultura a que pertença. Com o aumento da população mundial, o problema das aglomerações urbanas torna evidente a dificuldade em se abrigar, tanto pela indisponibilidade de terras como de alojamento. Sendo assim, para o autor, a restrição no acesso à terra e à moradia configura-se num grave problema no cenário urbano mundial dadas as transformações históricas de reprodução da vida material humana. Segundo ele:

As massas que hoje em dia convergem em direção à cidade encontram a terra dividida em pequenos lotes, para compra ou aluguel. Mesmo que estejam em condições de comprar o terreno, não podem mais construir casas com suas próprias ferramentas e habilidades. Nem tem tempo para construir. Em muitos casos, sua alimentação precária não lhes dá energia suficiente após o labor cotidiano e as longas e cansativas viagens de volta ao trabalho. Agora os materiais precisam ser comprados de fabricantes ou intermediários. Além disso, a lei determina onde se pode construir. Para comprar ou alugar uma residência, é preciso que haja um fluxo constante de dinheiro proveniente de um emprego estável. Em resumo, a casa tornou-se uma mercadoria, como o pão. O indivíduo não mais inicia ou controla sua fabricação, e, pior ainda, raras vezes é capaz de comprar ou alugar aquilo que necessita. (Abrams, 1964, p. 14-15)

Desse modo, a questão da habitação, em particular, expressa muito bem a problemática decorrente da apropriação desigual do solo urbano e do não acesso à cidade para uma parcela da população urbana. Como consequências dessa situação, surgem muitos loteamentos clandestinos, problemas com a falta de saneamento básico, que evidenciam um problema elementar: a habitação, se entendida como mercadoria, só é vendida a quem pode pagar, e os trabalhadores pobres não conseguem pagar o preço cobrado pelo mercado, o que acaba por exigir do Estado uma intervenção mais direta em problemas dessa monta (BOLAFFI, 1981). Por outro lado, a ocupação informal, a despeito das normas estabelecidas para o uso e ocupação do solo urbano, possibilita o surgimento de assentamentos precários, marcados pela ocupação desordenada e irregular, que acabam por se tornar demarcadores espaciais da pobreza nas cidades.

Ao observarmos a história recente da urbanização de Vitória, em particular a influência das transformações econômicas na estrutura da cidade e na forma como

se alocam seus habitantes, podemos perceber também a instalação dessa problemática. Em se tratando da questão da habitação no Espírito Santo, de acordo com dados do IPES (2004), no contexto dos anos 2000, o déficit habitacional total no ES chegava a 59.937 unidades, do qual 81% eram em área urbana, sendo que a participação da região metropolitana da Grande Vitória (RMGV) ², nesse montante é de 48%, sem distinção de renda. A Tabela: 01, a seguir, mostra a distribuição deste déficit por faixa salarial.

Tabela: 01 – Espírito Santo: Déficit Habitacional por Faixa Salarial (Fonte: IPES, 2004)

Faixa Salarial	Número de Unidades	%
0 a 03 salários mínimos	31.371	52,0
03 a 05 salários mínimos	11.588	19,0
05 a 10 salários mínimos	10.667	18,0
Acima de 10 salários mínimos	6.311	11,0
Total	59.937	100,0

Dessas faixas de renda, a pesquisa revela que os que estão entre 0 e 3 salários mínimos não têm acesso ao mercado privado de habitação, por isso necessitam de ajuda do governo para a aquisição da casa própria, o que demonstra a necessidade de políticas específicas para o atendimento à demanda por moradia para esse segmento. Dentre outros problemas que configuram o déficit habitacional no Estado e na RMGV, a falta de infraestrutura habitacional deve ser observada como uma área cuja necessidade de investimentos é fundamental. Isso porque muitos domicílios no Estado estão fora do padrão de habitabilidade devido à precariedade de serviços como saneamento básico, abastecimento de água, coleta de lixo, etc. Desse modo, fica evidente a necessidade de investimentos na área de habitação popular, para as faixas de 0 a 3 salários mínimos. Isso, devido à precariedade em termos de moradia e a inacessibilidade aos produtos oferecidos pelo mercado imobiliário, decorrente da baixa capacidade de aporte financeiro por parte dessa população. Ademais, com a valorização dos espaços da cidade, aumentam cada vez mais os preços das unidades, o que acaba por restringir ainda mais o acesso à moradia. A precariedade da renda, por sua vez, leva essa população a ocupar

² A região metropolitana da Grande Vitória é composta pelos seguintes municípios: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Fundão e Guarapari.

lugares impróprios, de risco ambiental e que não recebem investimentos em urbanização e infraestrutura (IPES, 2004).

O presente trabalho, portanto, pretende discutir a atuação do poder público no tratamento de questões ligadas a precariedade de moradia em locais ocupados indevidamente pela população pobre, especificamente através de programas de urbanização de assentamentos precários, enfatizando a caso dos reassentamentos populacionais nesse tipo de intervenção. Neste caso, o Estado é o agente implementador das políticas públicas relativas à reestruturação urbana de lugares espacialmente segregados e com moradias em situação de risco.

Ao pensarmos a respeito do processo de urbanização de Vitória, podemos constatar que o mesmo acentuou-se a partir da metade do século XX. A partir de então foram várias as propostas de intervenção em áreas segregadas. Porém, o recorte proposto para esta pesquisa focaliza as políticas de reestruturação urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), delimitadas pelo Plano Diretor Municipal de Vitória. Como foco, destacamos as propostas de reassentamento populacional que estão sendo implementadas, em Vitória, pelo Projeto Terra Mais Igual da Prefeitura Municipal, tendo como referência inicial as diretrizes deste projeto para a melhoria das condições de vida para a população que vive em áreas de ocupação desordenada no município.

A pesquisa busca, portanto, analisar as propostas de intervenção desse projeto e o processo de implementação das políticas públicas urbanas por ele sugeridas. Partimos, para tanto, da seguinte questão norteadora: em que medida o desenho institucional do Projeto Terra Mais Igual contribui para minimizar a problemática da habitação nas ZEIS, levando em consideração os projetos recentes de reassentamento de populações que vivem em zonas de risco ambiental e geológico?

Ademais, considerando a forma como a população se estabelece nesses locais e sua relação com o entorno, é possível verificar conflitos decorrentes do processo de realocação das famílias atingidas? Essas questões estão ancoradas no pressuposto de que a forma como a população se organiza para viver na cidade é resultante de um processo histórico e cultural que torna as áreas de segregação e pobreza peculiares e heterogêneas, exigindo respostas políticas diferentes na provisão de

serviços públicos (TORRES, MARQUES e BICCHIR, 2006). Ao não receber a devida atenção dos gestores públicos, esse fator acaba por interferir no curso e nos efeitos desejados para a política pública.

Dessa maneira, ao focalizar o estudo no processo de apropriação do espaço enquanto resultado de uma desigual possibilidade de acesso à cidade e de possíveis conflitos de interesses entre os diferentes grupos sociais, a intenção é abordar temas concernentes às consequências de um processo de urbanização acelerado, nos moldes da economia capitalista industrial. Esse é o quadro mais amplo no qual se situa a discussão da ocupação desordenada do espaço urbano e da segregação espacial de populações economicamente vulneráveis. Processo este que acaba por criar um ambiente cujo modo de vida peculiar, bem como a forma de organização social, muitas vezes causa incômodo às demais parcelas da população.

Isso pode ocorrer, pois a possibilidade de compartilhar com os pobres espaços próximos de vivência e moradia pode gerar reações nos segmentos mais favorecidos economicamente em relação à execução de políticas públicas de habitação direcionadas aos segmentos mais vulneráveis. Morris (1972), referindo-se à teoria de Louis Wirth (1938) sobre o urbanismo como modo de vida, aponta que “*A tendência das pessoas é para reagirem à grande diversidade afastando-se daqueles com características diferentes das suas*” (1972, p. 17). Tal tendência conduz, entre outros desdobramentos, ao fato de que a conveniência na ocupação de áreas residenciais se dê por fatores sociais dos mais diversos, tais como: prestígio, acessibilidade ao trabalho, composição étnico-racial da população, ausência de inconvenientes como fumaça, sujeira ruído, etc., o que justifica nossa abordagem nesta temática. Esse pressuposto, portanto, foi um importante fio condutor deste trabalho.

1.1. Campo da pesquisa e estruturação do trabalho

O campo empírico de investigação para as questões propostas neste trabalho se situou no âmbito de atuação da Prefeitura Municipal de Vitória, mais especificamente nas ações do Projeto Terra Mais Igual, que está vinculado ao Subprograma Urbanização de Favela do Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória. O referido programa surgiu no primeiro ano da gestão do

prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas, em 1997, e foi viabilizado em parceria com a União, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (FERREIRA, 2005).

O Projeto Terra foi concebido na esteira das propostas de planejamento estratégico para o desenvolvimento³ municipal que culminaram na Agenda 21⁴ local e no Projeto Vitória do Futuro. A partir de então, a elaboração de Agendas específicas para o desenvolvimento estratégico e sustentável do município tem ocorrido na capital com o objetivo de desenvolver políticas urbanas baseadas em estudos técnicos da prefeitura, o qual conta com a participação da sociedade em geral em sua construção.

Visando a intervenção em assentamentos urbanos precários que surgiram e se consolidaram na história recente de Vitória, a abrangência do Projeto Terra Mais Igual alcança, 30 bairros e 15 comunidades e, portanto, as últimas áreas abrangidas pelas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), do Plano Diretor Urbano de Vitória.

Para desenvolver a investigação proposta neste trabalho, elegemos a Poligonal 2, região da malha urbana de Vitória inserida no Maciço Central da cidade, e que compreende os bairros de Forte São João, Romão e Cruzamento, como objeto de pesquisa.

Essa área, assim como as demais atendidas pelo Projeto, possui histórico de ocupação desordenada e, por consequência, áreas de risco estrutural, ambiental e geológico que demandam intervenção do poder público a fim de sanar problemas

³Neste ponto, faz-se importante salientar que desenvolvimento não deve ser confundido com crescimento econômico. Na realidade, segundo (VASCONCELLOS, GREMAUD E TONETO JR., 2007), o crescimento econômico diz respeito à ampliação quantitativa da produção, e o desenvolvimento, por sua vez, diz respeito às condições de vida da população de um local ou um país, estando, portanto, o crescimento econômico englobado nesse conceito. Em suma, o desenvolvimento de um país e, neste caso, de um município está associado tanto à boa situação econômica como à qualidade de vida de seus habitantes.

⁴ A Agenda 21 foi proposta em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com a intenção de se estruturar um plano específico em nível local para o desenvolvimento sustentável dos municípios e buscar a solução para os problemas urbanos atuais. Nessa agenda, os problemas ambientais entram na pauta das discussões sobre o desenvolvimento das cidades pretendendo uma abordagem democrática dos temas proposto e a participação popular na elaboração das agendas locais, para a construção de uma cidade dentro dos padrões desejáveis de sustentabilidade (RABELO, 2002)

sociais e urbanísticos da população residente, inserindo-a inclusive na elaboração dos projetos de reestruturação desses locais. A população por sua vez, apresenta baixos níveis de renda e escolaridade e é oriunda principalmente de processos migratórios ocorridos a partir da década de 50, período de intenso adensamento populacional no espaço urbano municipal. Por se tratar de áreas com situação geográfica adversa, com encostas íngremes e vegetação nativa, esses locais não forneciam as menores condições de habitabilidade, o que gerou uma situação de favelização dessa população e a necessidade de intervenção social e urbanística para o desenvolvimento urbano sustentável, proposto pelas administrações municipais (TECNOSOLO/ HYDROS, 2004).

Considerando, então, os delineamentos teóricos abordados inicialmente face à problemática empírica colocada pelo projeto Terra Mais Igual e as especificidades contidas nos bairros que compõem a Poligonal: 02, nossa intenção é investigar como tem se efetuado o processo de reassentamento populacional da população que vive em áreas de risco para moradia na referida Poligonal. Para tanto, tomaremos como foco o decurso do processo de elaboração e implementação da proposta de reassentamento e a relação entre a poligonal e o seu entorno. Este constituído por bairros de classe média e alta, que no decorrer do processo de implementação da política assume papel determinante na dinâmica de apropriação espacial da região e nos rumos da política urbana municipal. Para tanto, o trabalho doravante se estruturará da seguinte maneira: no capítulo 2, será feita uma abordagem teórica acerca do processo de urbanização e a problemáticas que surgem na cidade em termos de empobrecimento e a segregação sócio-espacial da população que não teve condições de se apropriar formalmente do espaço da cidade, além disso, enfatizaremos o papel da política urbana no tratamento dessas questões, em espacial no município de Vitória.

No capítulo 3, discutiremos como o planejamento urbano pode influenciar no direcionamento de políticas públicas eficazes para o tratamento da realidade urbana e habitacional no Brasil, enfatizando o papel do Estatuto das Cidades como vetor de uma nova política urbana no país. No capítulo 4 trataremos sobre urbanização e precarização das condições de vida da população pobre na cidade. Para tanto, revisitamos o histórico do processo de formação urbana de Vitória e os

desdobramentos do processo de urbanização acelerada pelo qual a cidade passou a partir de meados do século XX. Nesse capítulo serão abordados os projetos de intervenção urbana em assentamentos precários no município de Vitória, sobretudo, o Projeto Terra Mais Igual (PTMI). No capítulo 5, será focalizado o caso da política de reassentamento populacional na Poligonal 2, do PTMI, e os impasses e conflitos gerados na implementação do projeto na região escolhida. O capítulo 6 mostrará como a população envolvida se posicionou frente ao debate acerca da viabilidade ou não da construção das casas populares no local indicado para o reassentamento e a reação das partes envolvidas diante do processo de discussões e articulações em relação ao projeto. A reflexão acerca das diferenças sociais e o reflexo na apropriação espacial e no acesso às políticas públicas, tendo por referência as teorias discutidas nos capítulos 2 e 3, por um lado, e os achados obtidos a partir da pesquisa de campo, capítulos 4, 5 e 6, por outro, constituem matéria do capítulo 7.

Em suma, a pesquisa objetivou estudar as principais diretrizes da política urbana e de desenvolvimento social do Projeto Terra Mais Igual, da Prefeitura Municipal de Vitória, com vistas a identificar as prioridades estabelecidas pelo Projeto, em termos de atendimento a população que vive em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município, particularmente, a proposta de reassentamento populacional da Poligonal 2. De forma mais específica nosso olhar esteve voltado para quatro aspectos desse processo de intervenção urbana, a saber: a) em que medida os investimentos realizados recentemente em projetos de reurbanização de áreas de ocupação irregular no município de Vitória, vem reorganizando a estrutura urbana dessas localidades e adjacências e de que forma as populações envolvidas interagiram com o referido processo de mudanças; b) as estratégias de implementação das políticas de reassentamento populacional, com a intenção de verificar como se efetua o processo de intervenção em áreas de risco para moradia; c) os conflitos que podem emergir entre os atores sociais envolvidos, durante todo o processo de implementação das propostas de reassentamento populacional; d) em que medida esses conflitos representam luta por direito de acesso à cidade e, por conseguinte luta por direito de cidadania.

1.2. Elementos metodológicos

O desenvolvimento da pesquisa se efetuou a partir de um estudo exploratório. Inicialmente foi utilizado material teórico alusivo ao tema, obtido através de pesquisa bibliográfica, o qual propiciou fundamentos que auxiliou à reflexão sobre o processo de urbanização e forneceu pistas para focalizar os aspectos mais relevantes ao estudo do objeto da pesquisa. Posteriormente, foi feita uma pesquisa documental, para coleta de dados sobre o processo de urbanização do município de Vitória/ES e sobre as políticas de reestruturação urbana e reassentamento populacionais já executadas pelo poder público municipal. Um conjunto de registros e fontes, como jornais, revistas, internet, documentos oficiais e extraoficiais, entre outros, foram obtidos junto a arquivos e acervos públicos e particulares os quais propiciaram suporte à investigação dos rumos dessas políticas no município. Esse tipo de pesquisa foi importante para esta investigação, pois tendo sido precedida de uma revisão teórica acerca do tema tratado, nos subsidiou no trabalho científico tornando possível uma contextualização entre a temática abordada e a realidade vivenciada historicamente. Portanto, dada à amplitude que a pesquisa histórica e documental pode alcançar, é necessário definir bem a questão da pesquisa, selecionar os registros a respeito do assunto, decodificar ou construir mais versões a respeito do tema, ou seja, se amparar em vários tipos de fontes documentais e históricas, que dêem suporte ao trabalho (SAMARA & TUPY, 2007).

A pesquisa também contou com a coleta de dados qualitativos por meio de entrevistas semi-estruturadas, desenvolvidas em instâncias do governo municipal e com representantes da população atingida pelas políticas em questão. Por meio de entrevistas qualitativas buscamos compreender as questões que envolvem a vivência e as condições em que se formam os discursos dos atores e instituições envolvidos no processo. Ao nos fornecer dados básicos sobre a situação desses atores, foi possível entender melhor os meios sociais onde os mesmos se encontram inseridos, alcançando assim o objetivo da entrevista qualitativa. Esta, segundo Gaskell (2002), visa compreender os mundos da vida dos entrevistados, a partir de seu cotidiano e em condições, muitas vezes, alheias à sua vontade, mas que são estabelecidas e vivenciadas socialmente.

Desse modo, a pesquisa em termos metodológicos contemplou os recursos acima delineados visando alcançar os objetivos gerais e específicos pretendidos, sem desconsiderar os fatores novos que poderiam surgir no decorrer da investigação. Assim, foram utilizados esses e outros métodos que se fizerem necessários ao estudo proposto, a fim de conferir maior amplitude e maior êxito às conclusões acerca do objeto estudado. Em termos temporais focalizamos o período de o Governo João Coser (2004 a 2012), sendo que para efeito do objeto estudado consideramos como data limite o mês de Fevereiro de 2012.

CAPÍTULO 2

A problemática da urbanização, as políticas urbanas e os espaços da pobreza

Tratar das questões relativas ao meio urbano e localizá-las num espaço denominado *cidade* talvez pareça a forma mais simples de se chegar a um entendimento sobre o que se pretende investigar nesse âmbito. No entanto, o exercício de abstrair esses termos e dar a eles uma categorização adequada tem gerado discussões e conclusões diferenciadas no campo científico. A polissemia dos termos deve ser levada em consideração na pesquisa devido às diferentes possibilidades de pensá-los.

Por um lado, temos a *cidade* que, tem sido entendida pelos estudiosos recentes da área de geografia, sociologia, economia, arquitetura, entre outros como um sistema bem mais complexo que suplanta os seus aspectos exteriores. A cidade, se entendida enquanto realização humana é um fazer intenso, ininterrupto, ela reflete e reproduz o movimento da vida em um determinado tempo que coincide com o próprio processo de constituição humana (CARLOS, 1994). Se entendida como espaço construído e apropriado pelo homem, compõe e é composta por processos específicos, sejam eles sociais, econômicos, institucionais ou ideológicos que definirão suas formas e funções, processos esses que serão corporificados no espaço. Este, portanto, constitui-se numa totalidade, como a própria sociedade o é (SANTOS, 1979). De forma semelhante, Pierre Georges defende que a cidade envolve uma perspectiva histórica, onde em cada época é produzida conforme a organização das relações econômicas e sociais. Ela vai se transformando na medida em que a sociedade se modifica e não se limita a exercer sua influência sobre as aglomerações urbanas (CARLOS, 1994). Portanto, para fins deste trabalho, ficaremos com essa última definição, reconhecendo que ela é capaz de abarcar grande parte das proposições que aqui serão colocadas.

Pensem um pouco, então, sobre a formação das grandes cidades. Para tanto elegemos o processo de urbanização na dinâmica do sistema capitalista que está geralmente relacionado, entre outros fatores possíveis, ao processo de industrialização, cujos efeitos são determinantes na forma de apropriação e

construção das cidades. Em muitos lugares, especialmente em países periféricos, de industrialização tardia, a cidade representa o centro de acumulação do capital comercial, refletindo características peculiares advindas da organização de seu setor produtivo. No Brasil, essas características são claras, sobretudo, na fase de sua tradição agrário-exportadora, cuja tendência forte à monocultura e a concentração de mão-de-obra no campo - durante muito tempo composta por escravos - não favoreceu o desenvolvimento das cidades nos moldes da economia industrial. As cidades que se constituem ou se modificam a partir do processo de industrialização trazem consigo uma dinâmica tanto econômica quanto socialmente diferente das cidades cuja movimentação se dava pelo capital estritamente comercial. (OLIVEIRA, s/d)

Se pensarmos nas transformações ocorridas na Europa, especialmente na Inglaterra, tal como nos mostra Benévolo (1994), perceberemos cidades totalmente transformadas a partir da revolução industrial, que se inicia no século XVII. O advento das fábricas, dos equipamentos mecânicos da produção acelerada de mercadorias, fez com que aquele país passasse por uma sensível modificação na forma como seu espaço era constituído e utilizado. Os problemas decorrentes desse processo começaram a tomar proporções dignas da preocupação dos governantes como, por exemplo, o aumento da população, ocasionado pela migração de pessoas do campo para a cidade. Além disso, a distribuição territorial sofreu alterações importantes com o aumento dessa população urbana. Os espaços urbanos passaram a ser extremamente disputados e as moradias eram precariamente construídas nos menores espaços em que se houvesse possibilidade, gerando sérios problemas ligados à necessidade de moradia para a população urbana.

Em se tratando desse problema, Benévolo (1994) cita a descrição de Engels do quadro caótico em que algumas cidades se encontravam e as sórdidas condições de vida a que os operários tinham que se submeter devido à falta de condições mínimas de salubridade e infraestrutura que os inviabilizava viver e habitar dignamente. Desse modo, o terreno, o tipo de construção e a qualidade dos materiais empregados na edificação de moradias para os operários, podiam demonstrar as condições em que viviam essas pessoas.

Com a difusão desse modelo de urbanização ao redor do mundo, os problemas de apropriação desigual do espaço das cidades causaram a eclosão de cortiços e favelas onde as condições de vida eram precárias e muitas vezes degradantes. Abrams (1964) diz que nos cortiços as doenças e o incomodo se multiplicavam, pelos cubículos escuros em que viviam as pessoas em diferentes lugares do mundo. É nesse ambiente, portanto, que as pessoas passam a desenvolver seu modo de vida.

O autor designa “favela” como um termo genérico que se refere às moradias pobres de todos os tipos e que também pode ser entendido como um rótulo para um ambiente. Segundo ele, favelas podem ser compostas de cabanas, barracos, galpões, entre outras tipologias ligadas à pobreza, e podem ser alugadas ou ocupadas por seus proprietários. Podem ser abrigos compartilhados por várias famílias, como cortiços e outros. Para Abrams (1964), o surgimento desses lugares está diretamente ligado às cidades industriais, apesar de seu surgimento em cidades com sistema produtivo diferente também ser notório.

Davis (2006) ressalta que as favelas se multiplicaram ao redor do mundo principalmente na segunda metade do século XX devido ao intenso fluxo migratório do campo para as cidades, ocasionado por uma aceleração repentina na urbanização, especialmente no hemisfério sul, onde as populações rurais imigrantes se abrigavam cada vez mais em regiões periféricas das cidades. De acordo com o autor, os motivos para tal movimento migratório passam não apenas pela industrialização, mas também por questões políticas como revoluções, conflitos etno-religiosos, superexploração do trabalho no campo, entre outros fatores relevantes vistos em países como China, Índia e na África Sub-saariana, e muitos outros.

O que geralmente é comum na maioria dos casos é que favelas costumam surgir em lugares como pântanos, encostas, morros, ao redor do mundo, o que demonstra mais uma vez a inacessibilidade de grande parte da população mundial à propriedade da terra e à moradia digna. Fatores estes que a leva a ocupar lugares impróprios e áreas de risco, na maioria das vezes, sem as menores condições de salubridade. Segundo Abrams:

A favela existe porque país algum está em condições de produzir moradias adequadas por um preço que esteja dentro das possibilidades dos trabalhadores. É ela o abrigo que a era industrial proporciona à sua plebe. (ABRAMS, 1964, p. 17)

A questão política nesses casos é de extrema relevância, tendo em vista que a intervenção do Estado na regulação do processo de urbanização pode evitar ou amenizar muitas dessas problemáticas, ao mesmo tempo em que os impasses políticos podem retardar a intervenção do governo na problemática urbana, ou permitir ser desigualmente direcionada favorecendo aos interesses das classes dominantes. (BENÉVOLO, 1994).

Nesse sentido, Lefebvre (1969) aponta o conteúdo ideológico proveniente das classes dominantes que direciona todo o processo de urbanização. Para ele, a cidade, além de centro de poder, é um cenário em que se expressa nitidamente a luta de classes. A própria questão da distribuição territorial da população, é para Lefebvre um sinal dessa luta. Isso porque ao se pensar urbanisticamente o remanejamento populacional como estratégia da classe dominante, tem-se a pretensão de se separar ricos e pobres, e seus respectivos modos de vida, sendo que uma das alternativas das classes dominantes para isso é o afastamento da população dos centros, dando origem aos subúrbios. Esses espaços atendiam principalmente os camponeses que migravam para a cidade a fim de trabalhar nas indústrias, como foi no caso da França. Assim, quando a formação dos subúrbios habitacionais foi autorizada e regulada pelo governo francês, demonstrou-se um nítido interesse político na periferização da população. Foram criados, portanto, para os trabalhadores, espaços periféricos desurbanizados, mas totalmente dependentes do centro (LEFEBVRE, 1969).

Em se tratando da realidade brasileira, Oliveira (s/d) chama atenção para a natureza tipicamente agrário-exportadora e comercial da economia nacional até os anos 30. Ressalta a falta da presença de um campesinato, devido ao amplo uso de mão-de-obra escrava, o que impediu a formação de um exército de reserva que pudesse fortalecer os centros urbanos que posteriormente se inseririam na lógica da produção industrial. Outro fator relevante no movimento de urbanização no Brasil é que a própria burguesia local impediu por um tempo o avanço na diversificação produtiva proporcionada pela indústria, que traria consigo uma nova forma de

trabalhar e exigiria técnicas mais apuradas no processo de produção. Oliveira Viana (1938) ao refletir sobre *“A evolução do povo brasileiro”* faz a seguinte afirmação:

Toda a nossa história é a história de um povo agrícola, é a história de uma sociedade de lavradores e pastores. É no campo que se forma nossa raça e se elaboram as forças íntimas de nossa civilização (VIANA, 1938, p. 49).

Essa afirmação traduz a natureza da economia e da sociedade brasileira por longos anos desde a sua colonização. Somente no início do século XX um impulso maior à diversificação econômica surgiria modificando o cenário de algumas cidades brasileiras.

São Paulo é um grande exemplo de cidade que se transformou no limiar do século XX devido ao rápido processo de modernização pelo qual passou a cidade com os desdobramentos da economia cafeeira. Com a inserção da indústria a cidade sofreu o impacto do crescimento populacional que levou desde fazendeiros, empresários e industriais emergentes, até uma massa de imigrantes que vieram se fixar na capital em busca de emprego ou de maiores possibilidades de negócios (PEREIRA, 2001).

Nesse contexto, a cidade de São Paulo destacou-se em termos de modernização e urbanização no princípio do século XX, devido, principalmente, ao crescimento fabril e da conseqüente diversificação econômica, que proporcionou melhores condições para o desenvolvimento da cidade (PEREIRA, 2001). Foi nesse cenário de intensa transformação na configuração da cidade que o problema da habitação social foi levantado como digno de maior atenção política. O problema da moradia passou, então, a tomar posição de destaque nas discussões de políticos e profissionais de diversas áreas, causando mobilizações significativas que passaram a direcionar as propostas existentes e os novos projetos de intervenção na questão habitacional. (BONDUKI, 2004).

A formação de zonas segregadas ou o amontoamento de pessoas em lugares sem nenhuma estrutura trazia problemas, inclusive, ligados à saúde pública, devido às precárias condições sanitárias a que eram submetidos os moradores dessas áreas. A preocupação com o sanitarismo, portanto, permeou os debates sobre habitação social durante muito tempo no Brasil. Além disso, os interesses que pautavam as discussões sobre habitação operária tinham um conteúdo ideológico evidente, em

que se pretendia a criação de uma nova mentalidade nos trabalhadores para que os mesmos deixassem as habitações coletivas, espaços onde a moralidade estaria comprometida e o modo de vida específico não correspondiam ao ideal burguês de ordem social (BONDUKI, 2004). Esses espaços eram geralmente alugados, o que tomava grande parte do salário dos trabalhadores. Uma política habitacional que possibilitasse a redução da despesa com moradia sobre os salários dos operários e tivesse ainda um efeito moralizante, era de total interesse das elites da época (BONDUKI, 2004). Além disso, era muito interessante para as elites o afastamento dessa massa de operários para regiões periféricas da cidade, tornando assim, fisicamente marcada a divisão de classes no espaço da cidade.

O Estado do Espírito Santo, por sua vez, apresentou algumas características peculiares em seu processo de urbanização. Na verdade, o ES urbanizou-se tardiamente se consideramos outros Estados da região sudeste, sendo que a estrutura produtiva local favorecia a não urbanização das cidades. Durante séculos a economia local era basicamente agrária e de caráter familiar. Vitória só passou a ter alguma notoriedade nacional em meados do século XIX na esteira do crescimento da produção cafeeira, que ocuparia lugar proeminente na estrutura produtiva local. Entretanto, somente no limiar do século XX é que a economia cafeeira vai se desenvolver significativamente no ES. Como resultado, a monocultura do café sendo a principal atividade desenvolvida durante anos fez com que o Estado adquirisse características peculiares em sua trajetória social e política (ZORZAL e SILVA, 2010).

Apesar do quadro de crescimento, Siqueira (1994) explica que mesmo a posição geográfica privilegiada que o estado do Espírito Santo tinha, inclusive com a importante presença do porto de Vitória, não foi suficiente para que ele se integrasse ao modelo emergente no restante do país nas décadas de 30 e 40, quando houve mudanças na estrutura econômica dos demais centros urbanos do Brasil, e o mercado interno passou a ser mais valorizado e a industrialização era o novo mote da economia.

Desse modo, a industrialização acabaria sendo a grande mola propulsora do desenvolvimento do ES, especialmente da região da capital, a partir das últimas

décadas do século XX. Os esforços industrializantes foram se intensificando conforme a política nacional e a abertura para a entrada de capital externo favoreciam os investimentos em infraestrutura. A partir dos anos 50 o cenário urbano começou a sofrer alterações significativas, inclusive no setor imobiliário, tendo seu ápice nos anos 70, com a instalação dos grandes projetos industriais⁵ no Estado. Nesse período, houve grande aumento populacional, impulsionado principalmente pelo movimento migratório ocasionado pelo colapso na economia cafeeira, que desde a década de 50, fez com que trabalhadores do campo buscassem na cidade uma alternativa de emprego, e também com a vinda daqueles migrantes oriundos de outros estados, também em busca de uma oportunidade no ES (ZORZAL e SILVA, 1996). Abaixo podemos observar em números a dinâmica do crescimento populacional na Grande Vitória e no município de Vitória entre 1970 e 1980 considerando o processo migratório a que nos referimos⁶:

Tabela 02 - Distribuição dos migrantes nas unidades da Grande Vitória – 1970 e 1980.

Unidades Urbanas	1970				1980			
	População Total		Migrantes		População Total		Migrantes	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Grande Vitória	252.979	65,53	116.247	66,18	498.516	70,58	336.756	73,47
Vitória	133.019	34,47	59.385	33,82	207.736	29,42	121.553	26,53
Total	385.998	100,00	175.632	100,00	706.263	100,00	458.309	100,00

Fonte: FIBGE. Censo Demográfico do Espírito Santo. (1970, 1980); SIQUEIRA, 2001.

⁵ Na década de 70, importantes complexos industriais foram implantados no Estado. Esses empreendimentos compreendiam complexos siderúrgicos, para-químicos e portuários (DOIMO, 1989) Nesse período, chegaram ao Estado empresas como Aracruz Celulose, Samarco Mineração, Companhia Siderúrgica de Tubarão, além da intensificação das atividades da Vale do Rio Doce.

⁶ Sobre esse aspecto, de acordo com Rocha e Morandi (1991), dois fatores fundamentais são relacionados ao processo de migração rural-urbana no Espírito Santo na década de 60. O primeiro está ligado à falta de condições da agricultura familiar em absorver o crescimento da família, o que ocasionava a expulsão de parte dela para o meio urbano. Outro fator está ligado à crise na cafeicultura, que culminou na política de erradicação dos cafezais e fez com que grande parte do contingente dos trabalhadores das lavouras de café ficasse desempregado, não tendo condições de ser absorvido por outras culturas. Isso ocasionou um crescimento no contingente de pessoas que vinham para as cidades, principalmente na região da Grande Vitória, em busca de oportunidades de trabalho. Nas duas décadas que se seguiram após esse período, a migração rural urbana esteve ligada às transformações estruturais e tecnológicas que ocorreram no Estado, tanto na área da agricultura como pela expansão industrial, sobretudo na região da Grande Vitória. Com o processo de desruralização em curso, a consequência mais evidente foi uma explosão na taxa de urbanização do Estado e, por conseguinte, em sua população, como podemos ver na Tabela 2.

Nesse contexto, com crescimento urbano e com o surgimento de novos segmentos sociais, como a classe média, a produção de imóveis aumentou ao mesmo tempo em que a especulação imobiliária se intensificou e a moradia se tornou um bem inacessível a maioria do contingente de pessoas que se instalava na cidade (CAMPOS JR, 2002). No ES, na região da Grande Vitória, surgem, então, grandes aglomerados de pessoas nos morros e nos mangues da região, em situação sanitária precária e sem serviços básicos para a população, o que gerou um sério problema de segregação espacial cujos reflexos são percebidos até os dias de hoje. Temos então uma problemática em que o Estado precisa atuar através de planos urbanísticos específicos e políticas habitacionais, inclusive reassentando famílias, a fim de fornecer a população condições de acesso à moradia adequada.

Em resumo, a cidade de Vitória, acompanhando esse ritmo, foi marcada pela industrialização tardia em relação aos demais estados da região sudeste, e passou, sobretudo a partir dos anos de 1970, por diferentes intervenções no seu espaço a fim de se adaptar às demandas originadas do intenso processo de industrialização e urbanização (ROCHA & MORANDI, 1991). O conjunto das transformações ocorridas na economia e na sociedade capixaba conduziria a cidade de Vitória a apresentar, no limiar do século XXI, um perfil que ostentava elevados níveis de concentração populacional, renda, produção e consumo (ZORZAL e SILVA, 2010). O crescimento demográfico, cuja dimensão pudemos ver na tabela 1, aliado à precariedade das condições de renda de grande parte da população, conduziu a uma ampla e desordenada formação de assentamentos subnormais tanto na capital como nos municípios adjacentes (SIQUEIRA, 2001) ⁷.

É, portanto, a partir dessa reflexão que pretendemos mostrar as semelhanças que existem no processo de transformação das cidades nos moldes da economia capitalista industrial e os efeitos na forma como a cidade é construída e apropriada pelos atores nela contidos. Além disso, é importante pensarmos como a correlação de força entre as classes, interesses e necessidades diversos exigem do Estado

⁷ Veremos mais detalhadamente sobre a formação urbana de Vitória e seus desdobramentos em termos de intervenção urbanística, no capítulo 4 deste trabalho.

uma atuação direta a fim de que o espaço urbano seja gerido levando em consideração não apenas a economia, mas também a formação de sua sociedade urbana, com tudo que ela possa representar. No entanto, nota-se na história do planejamento urbano que a intervenção do Estado está diretamente ligada às demandas do sistema produtivo, demarcando uma urbanização dependente do movimento da economia e onde o Estado assume o papel de provedor de equipamentos e serviços que possibilitem a reprodução do sistema, além da intervenção no uso do solo urbano e nas leis que regem o desenvolvimento das cidades (LOJKINE, 1981; COSTA, 1977; MEYER, 1979).

No âmbito da análise dessas áreas ocupadas inadequadamente pela população pobre, o problema da habitação é um dos mais claros desdobramentos do crescimento acelerado das cidades capitalistas e que exigiu do estado intervenção em vários níveis, a fim de minimizar os problemas ligados ao déficit habitacional, que já atinge, há tempos, milhares de brasileiros que vivem nas grandes cidades.

2.1. Política urbana e interesses diversos na luta pelo espaço

Diante do cenário complexo que se formou nas cidades que sofreram as consequências da urbanização acelerada ocorrida na esteira do processo de industrialização, problemas de diversas ordens surgiam. Com isso, a necessidade de se intervir no espaço urbano a fim de ordenar sua ocupação, prover equipamentos, infraestrutura e direcionar propostas de melhoria na qualidade de vida urbana, tornou-se tarefa primordial do poder público municipal.

Em se tratando da atuação do Estado na problemática que se instalava nas cidades, o poder local exercia papel importante no processo que definia as políticas urbanas. Para Castells (1972), a realidade local representava uma “microsociedade” que deveria ser considerada pelos gestores públicos no processo de decisão relacionado às políticas a serem formuladas e executadas no meio urbano. Para o autor, o processo político que se desenvolve nas cidades é determinante das políticas urbanas locais, onde há que se considerar os atores envolvidos e o cenário que se impõe nesse contexto. Os problemas urbanos, por sua vez, estão relacionados à estrutura social que também deve ser levada em consideração nas políticas urbanas. Nessa direção, Jean Lojkine (1991), numa visão marxista, aponta que a

ação do Estado ao intervir no processo de urbanização, passa pela relação marcadamente vinculada entre política estatal e socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção. Isso significa que a urbanização reflete a divisão social e territorial do trabalho, que, por via de conseqüência, são desiguais e contraditórias como o próprio sistema capitalista. Essa relação que se estabelece entre o espaço e o modelo de economia vigente impõem um tipo peculiar de desenvolvimento que vai exigir do Estado uma atuação específica no sentido de viabilizar a reprodução desse sistema.

Tanto para Castells como para Lojkine, a planificação urbana⁸ passa a ser um elemento de extrema importância na análise da atuação estatal sobre as cidades capitalistas e no direcionamento das políticas urbanas. Mas enquanto Lojkine baseia a planificação na coordenação estatal sobre o uso e a ocupação do solo urbano e as influências do sistema capitalista nesse processo, Castells ressalta que esse processo envolve a intervenção da arena política nas diferentes instâncias da formação social, a fim de assegurar a reprodução do sistema. Além disso, destaca que a política urbana serviria para regular e reprimir contradições, antagônicas ou não, a fim de que o modelo dominante de desenvolvimento, bem como as classes que o caracterizam sejam assegurados (CASTELLS, 1972).

A arena política, portanto, passa a evidenciar um cenário onde interesses diversos precisam ser mediados pelo Estado através de uma política urbana que considere inclusive, as demandas dos movimentos sociais urbanos que se inserem como atores determinantes na provisão de equipamentos e na composição estrutural do sistema urbano. Neste sentido, as relações de poder que se estabelecem no âmbito das políticas urbanas refletem, numa leitura marxista, o que seria a luta de classes sociais no âmbito das cidades. Assim, as relações sociais dentro da cidade seriam reflexo dessas lutas.

A política, por sua vez, aparece como um instrumento legítimo, através do qual se exerce o poder, mas que em seu curso e seus efeitos não envolve só o Estado, mas também a sociedade como um todo. O sistema político, então, manifesta um jogo de

⁸ Lojkine (1981) se refere à planificação urbana como a intervenção do Estado sobre as relações de produção e circulação no espaço urbano, que pode se situar tanto no campo jurídico, como também na programação de equipamentos públicos.

interesses onde mais uma vez, é o Estado, por meio do governo, que atua como árbitro nas decisões relativas àquilo que é público. De acordo com Labra (2002), a política é uma atividade em que as pessoas fazem, preservam e corrigem as regras gerais que determinam suas vidas, mas que essa mesma política traz em si a dualidade entre cooperação e conflito, justamente pela existência de interesses diversos e formas diferenciadas de governo.

Num ambiente como a cidade onde interesses diversos estão em constante competição, e onde há grande interesse no crescimento econômico, fazer concessões apenas aos interesses econômicos e não considerar as demandas sociais, originadas dessa ênfase no mercado, implica em situações indesejadas tanto do ponto de vista político como econômico. Ou seja, para evitar essas situações, a apropriação do espaço urbano deveria se dar de forma coerente e regulamentada pelo Estado, que por sua vez agiria como mediador dos conflitos de interesses existentes entre os diversos sujeitos, atores sociais envolvidos racionalmente no processo. Assim, através de um planejamento urbano coerente o Estado organizaria o desenvolvimento e a reprodução do espaço urbano sem mascarar conflitos advindos dos diferentes grupos que compõem a cidade (MEYER, 1979).

Entretanto, apesar da grande responsabilidade do Estado na gestão equitativa do espaço urbano, na maioria das vezes, a prioridade que se nota é o atendimento às necessidades de setores dominantes, geralmente ligados à reprodução dos grupos econômicos locais. No entanto, já é possível perceber, em muitos casos, uma abertura à mobilização da população frente ao poder público no sentido de intervir no processo da elaboração de políticas públicas. Esse aspecto da mobilização popular vem sendo um fenômeno muito estudado nos últimos anos, dada a sua relevância nas políticas governamentais.

É, portanto, no campo das políticas públicas que percebemos algumas características que nos fazem entender porque determinadas políticas formuladas não produzem os justos resultados esperados na fase de elaboração. Desse ponto de vista, a análise de Labra (2002) sobre a formulação da política pública esclarece que tal procedimento parte de um marco normativo, uma regra vinculante a qual

todos os membros afetados terão que acatar. Isto é, o processo de formulação e implementação de políticas públicas envolve uma série de outros processos ligados ao sistema político, às instâncias de poder, e sofre a influência de uma variedade de interesses de diferentes grupos que, através de coalizões, tomam parte nas decisões, os quais podem influenciar diretamente em seu resultado. Desse modo, Labra explica que das etapas do processo de formulação de uma política pública, a da formulação é onde se permite maior possibilidade de participação dos diferentes grupos de interesse. Essa fase, que é perpassada pelo processo de tomada de decisões, é demorada e geralmente exercida pelos representantes do povo, tendo em vista a inviabilidade da participação equitativa das massas no processo de formulação de uma política.

Significa dizer que ao se formular uma política pública, é preciso considerar que existe uma complexidade de fatores a ser levada em conta nesse processo, isto devido à influência dos diferentes grupos sociais na produção da mesma. Além disso, a cultura política do povo entendida como um “(...) *sistema de crenças da população sobre a sociedade em que vive e seus direitos e deveres de cidadania*” (LABRA, 2010, p.02), interfere diretamente no tipo de política formulada e na eficácia de sua implementação. Adverte ainda a autora que nessa fase, caso não se siga o curso normal da política formulada, ela pode não responder aos seus objetivos iniciais, produzindo efeitos perversos no processo político e na vida das pessoas atingidas. Os conflitos, tensões e interesses diversos presentes nessa fase em que a política é colocada em prática, interferem diretamente nos resultados (LABRA, 2002).

Ainda nessa perspectiva, de acordo com Lindblom (1981) a dinâmica que envolve o processo de formulação de políticas públicas, expressa o “jogo de poder” onde alguns dos seus participantes, entre eles autoridades ligadas ao governo, partidos políticos e grupos de interesse, podem exercer influência para além do que se especifica nas regras escritas de governo. Nesse jogo de poder, há, naturalmente, um conjunto de regras que diferenciam os papéis a serem desempenhados no sistema político. Contudo, existem aqueles que sobrepujam às regras do jogo e podem exercer uma influência desproporcional sobre o processo decisório, seja pela autoridade que possuem, seja pela riqueza que dispõem. Ao cabo, a influência

política no jogo do poder pode determinar os rumos de uma política pública formulada, interferindo diretamente na sua implementação. O autor ressalta ainda que o jogo do poder se configurar de maneira muito complexa no processo de decisão política, possibilitando que na fase da implementação essa disputa se evidencie de maneira muito mais clara. Isso ocorre, pois é justamente nessa fase que as políticas sofrem mais alterações ou reformulações. Assim sendo, muitas vezes, aquilo que foi planejado de início, na fase da formulação, pode ser modificado conforme as contingências da fase executiva. Isso inclusive pelo fato de que a política sai do plano legislativo e passa à autoridade burocrática do Estado para ser executada pelos órgãos determinados para a mesma. Desse modo, o papel dos administradores públicos e dos burocratas torna-se parte importante do processo de decisão política, pois se percebe que apesar da formulação estar ligada à esfera legislativa, de elaboração dos marcos que determinam as políticas públicas, a administração pública e a burocracia são os meios pelos quais se realizam essas propostas políticas (LINDBLOM, 1981). É, portanto na implementação que os rumos da política formulada serão definidos.

Ao trazer a discussão das políticas públicas urbanas para o nível local temos a possibilidade de analisar como as administrações municipais têm atendido às demandas encaminhadas pelos atores políticos, no sentido de formular políticas públicas e executá-las levando em consideração os meios utilizados para tal. O estudo da gestão local traz à tona a questão da organização política e institucional dos municípios e a forma de gerenciamento de recursos financeiros e técnicos para que as necessidades dos grupos sociais urbanos sejam atendidas. Essa atuação local no sentido do provimento e execução de políticas públicas municipais, por vezes demanda recursos de outros níveis de governo, como a união e os estados, o que evidencia toda uma articulação entre políticos das diversas esferas de poder e a sociedade a fim de que as propostas sejam efetivadas (RODRIGUES e VELASQUEZ, 1994). Em resumo,

La gestión comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales. Sobre el uso y destinación de tales

recursos. El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de La gestion permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad (RODRIGUEZ e VELASQUEZ, 1994, p. 21)

De acordo com Guerra (2005) fatores como a descentralização, crise econômica e a demanda por transparência nos processos ligados às políticas públicas, fizeram com que novos atores fossem incorporados ao processo de elaboração das políticas públicas, confirmando o que dissemos anteriormente. No caso de territorialidades demarcadas, a diversidade dos grupos envolvidos, sejam eles públicos ou privados, demonstra um policentrismo político que caracteriza uma nova maneira institucional do estado pensar as políticas públicas, no contexto do governo urbano. O planejamento e a gestão urbana, portanto, aparecem para a autora como um “jogo estratégico de atores” em nível local, onde a cooperação entre os atores políticos torna-se necessária e onde o urbanismo, sem ser considerado meramente uma técnica ou um território de conflitos e disputas, aparece como uma mercadoria passível de negociação entre agentes públicos e privados. O Estado e sua atuação democrática serviriam como intermediário dos interesses envolvidos a fim de que, a própria gestão urbana redundasse em igualdade para todos, e não somente numa mera conciliação entre esses diferentes interesses (GUERRA, 2005)

É nesta perspectiva que iremos tratar o caso da atuação do Projeto Terra mais Igual na Poligonal 2, mais especificamente na discussão que envolve a implementação da proposta de reassentamento populacional próximo à Fradinhos, bairro vizinho ao Romão. Duas realidades diferentes, um modelo de apropriação dominante e o poder público arbitrando o conflito estabelecido por causa da proposta de construção de casas populares próximas ao bairro nobre de Fradinhos. Um tema para os próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

Planejamento urbano e sociedade no Brasil: O Estatuto das cidades e a nova política urbana

O planejamento urbano é uma importante ferramenta para o direcionamento de políticas públicas e para o uso racionalizado do espaço da cidade. Como já citamos anteriormente, ele se baseia principalmente na instituição de normas que regulam o processo de urbanização de uma cidade e é direcionado pelo Estado em seus diversos níveis de governo. Na verdade, os diferentes interesses que se envolvem no processo de planejamento das cidades fazem com que a própria atividade de planejar seja política, conforme afirma Kohlsdorf (1976). Assim, considerando que relações de conveniência entre diferentes setores dentro do espaço se dão de forma visível, o poder público exerce influência direta nos rumos da urbanização quando planeja o modelo de cidade mais adequado nesse jogo de poder.

É nesse sentido que o planejamento urbano e a formulação de políticas públicas urbanas configuram-se como processos imprescindíveis para a melhora do quadro de disparidades na cidade, a partir da formalização das intenções dos atores envolvidos - sejam os governantes, seja a sociedade civil – através de marcos normativos específicos para que as mesmas sejam implementadas, ou seja, colocadas em prática pelas instâncias competentes.

Em se tratando da realidade das cidades brasileiras, a idéia de um planejamento direcionado aos interesses de setores economicamente dominantes determina muito do que se constitui o modelo predominante de cidade. A tradição agrário-exportadora do Brasil e o poder na mão das grandes oligarquias agrárias foram durante muito tempo, determinantes na criação de dificuldades para expansão urbana do país. Isso porque, conforme aponta Oliveira (s/d), o padrão da urbanização brasileira foi caracterizado de acordo com os diferentes ciclos produtivos predominantes, como o do açúcar e o do café, o mais extenso e significativo de todos. Como resultado a urbanização tinha um caráter polarizado de acordo com esses ciclos produtivos, fazendo com que a rede urbana se

concentrasse em poucas e grandes cidades, que tinham por característica elementar, ser base da burocracia estatal e sede do capital comercial.

Com o advento da industrialização brasileira no início do século XX o cenário urbano começou a mudar, sendo redefinido de acordo com as demandas do capital industrial, o que alteraria também as relações entre cidade e campo no Brasil. Ao impor um padrão diferente de acumulação às cidades, o novo formato do sistema produtivo no país passou também a impor um padrão de urbanização superior ao ritmo da industrialização. Isso exigia do Estado o provimento de equipamentos e de infraestrutura que pudessem atender às novas demandas da economia, assim como absorver o grande contingente populacional que ocupava as cidades. (OLIVEIRA, s/d; KOHLSDOF, 1976).

A década de 30 foi um período de grande relevância nas discussões sobre o planejamento e o desenvolvimento das cidades. O modelo de desenvolvimento pretendido nesse período esteve durante muito tempo atrelado ao crescimento da industrialização, o que acabou por deixar sombreadas questões mais amplas ligadas à realidade da vida nas cidades. A era Vargas (1930-1945) foi muito relevante na mudança nos rumos do desenvolvimento do país e demarcou uma intensa transformação urbana motivada pelo avanço da indústria. Nesse período, as oligarquias regionais passaram a sofrer com o novo regime político que se instalava na gestão do presidente Getúlio Vargas, que retirou o poder de legislação dos Estados e centralizou na União as decisões sobre a vida econômica do país. Desse modo, a capacidade da burguesia industrial de se expandir se ampliava sob o incentivo direto do Estado (OLIVEIRA, s/d). Nesse contexto, a centralização estatal e, posteriormente, com a democracia suprimida pelo regime militar formaram um quadro que alterava, inclusive, o direcionamento das políticas urbanas. De acordo com Aretche:

Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas federais de habitação e saneamento básico foram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dependentes. (ARRETICHE, 2000, p. 46)

O Estado passa então a atuar na problemática da habitação e do planejamento urbano, movido por diferentes interesses, tanto ideológicos como técnicos. O barateamento dos custos de produção de moradias, por exemplo, era um objetivo técnico que compreendia a racionalização e simplificação do processo de construção das casas, o que também significava projetos mais enxutos, acabamentos mais baratos, alteração na legislação de obras da cidade, normatização de materiais, combate à especulação e viabilização da utilização de terrenos nas periferias. Toda essa racionalidade se empregava a fim de se construir casas padronizadas, de baixo custo e que favorecessem a produção massiva de habitação para o operariado (BONDUKI, 2004)

No entanto, a natureza da intervenção do Estado não possibilitou os resultados esperados com os projetos iniciais. De acordo com Bonduki, em termos gerais, a criação de institutos e caixas de pensão deveria contribuir para a viabilização dos projetos na área de habitação, sejam eles de construção de conjuntos habitacionais, provimento de aluguel para os beneficiários ou mesmo para incentivo a construção em terrenos próprios. Contudo, pelo meio do caminho surgiram diversos entraves que desvirtuaram o objetivo inicial desses fundos, como veremos a seguir.

A formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) no governo de Vargas, por exemplo, viabilizaria a capitalização de projetos na área de habitação, porém, não somente dessa área, mas abrangendo também outros projetos com fins sociais, o que influenciou no resultado dos investimentos desses recursos. A produção de moradia através das IAP's foi relativamente expressiva, mas os recursos deles oriundos eram disputados pelo empresariado que visava construir para o mercado, tendo em vista o atendimento das classes média e alta, devido ao fato da abrangência da renda dos beneficiários permitir essa flexibilização no tipo do produto, o que favorecia a especulação imobiliária. Assim, a perspectiva social dos IAP's não era nítida, pois abria precedentes para a ampliação do atendimento das classes média e alta em muitos casos devido ao seu caráter fragmentário e corporativista. Outras propostas de intervenção teriam q ser pensadas para sanar as brechas não atingidas pelos IAP's.

Outra tentativa subsequente de implantação de um projeto de habitação social ainda na era populista do Brasil foi a Fundação Casa Popular - FCP. Diferentemente dos IAP's, a FCP era totalmente voltada para a questão da habitação, mas também surgiu num momento crítico de crise habitacional, quando a questão da moradia ganhou nuances políticas muito fortes. Sua criação foi uma das primeiras providências do governo Dutra, que no dia 1 de maio de 1946, lançou a nova lei que regulamentava a FCP, cuja proposta atuação era pensada na perspectiva de atendimento à população de baixa renda. Porém, Conforme mostram Andrade e Azevedo (1981) o caráter inicial do projeto foi ampliado a nível de órgão de política urbana, cabendo a FCP várias atribuições que, por causa desses múltiplos objetivos, conferiam ao órgão uma missão quase que inalcançável dada a dimensão da problemática sob sua tutela.

Os projetos enxutos e padronizados produzidos na própria FCP, a troca da administração direta das obras para a empreitada por licitação, a cooperação dos municípios com a doação de terrenos para construção das unidades habitacionais, e ainda o provimento de infraestrutura no entorno desses terrenos pelos municípios, tudo isso e ainda outras particularidades, caracterizavam a atuação da FCP na Habitação. Apesar disso, no final das contas, a FCP produziu aquém do esperado pela proposta inicial e em 1964 foi extinta, deixando um resultado muito abaixo do esperado, e uma amostra do peso da intervenção direta do Estado no provimento de moradia. (ANDRADE e AZEVEDO, 1981)

O Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi fundado logo em seguida, tinha um significado político muito forte, conforme mostra Bolaffi (1979) quando afirma que, para além do interesse no grave problema da habitação, a criação do BNH, com o respaldo do significativo volume de recursos nele injetados, serviu para beneficiar segmentos privilegiados e setores estratégicos da economia, além das classes mais altas da sociedade. Antes do BNH, muitos planos na área de habitação foram criados como as COHABs, o INOCOOPs, entre outros, mas muito das metas desses planos foram executadas devido à falta de diretrizes políticas sólidas. Assim, a solução dos problemas sociais do Brasil era, sobretudo, um problema político, em que o resultado da disputa entre os diferentes grupos de interesse envolvidos e pressões sociais empreendidas, definiria os rumos da política de habitação.

A partir de 60 o planejamento urbano passou a ser pensado com mais atenção pelo governo tendo em vista a situação em que se encontrava o país. Nesse período destacamos a criação Plano Nacional de Habitação (PNH), através da lei nº 4380/64, que instituiria o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e daria ao Banco Nacional de Habitação (BNH) a supremacia sobre a destinação de recursos direcionados ao tratamento da problemática habitacional do país⁹. Esta lei também criava o SERFHAU, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que por sua vez, estaria subordinado ao BNH e daria suporte técnico à política de planejamento urbano e habitação no Brasil (KOHLSDOF, 1976).

A razão da institucionalização do planejamento urbano, sobretudo pela a preocupação com a problemática habitacional, se deve muito às consequências advindas das transformações ocorridas na primeira metade do século XX, período marcado pela industrialização, urbanização e êxodo rural, conforme vemos a seguir:

Se, até 1920, a situação urbana brasileira não apresentava maiores problemas, o processo de urbanização a partir de 1930 foi acompanhado por disfunções na infraestrutura de abastecimento de água e energia elétrica, além do esgoto, e no sistema viário urbano. Com a aceleração das migrações na década de 50, foram atingidos o sistema de abastecimento e prestação de serviços (principalmente o setor público), os transportes de massa e, principalmente, a habitação. Na década de 60 e 70 somaram-se as consequências finais da industrialização, ou seja, a poluição do meio ambiente urbano e as ameaças ao equilíbrio ecológico, resultados da política de *laissez faire* que acompanhou a implantação das indústrias. Simultaneamente, as condições dos subsistemas urbanos e da cidade também se agravam. (KOHLSDOF, 1976, p. 21)

Esse quadro evidenciava as contradições do modelo de cidade que estava se instalando e que demandava a atuação sistemática do Estado nas questões urbanas (KOHLSDOF, 1976). Bonduki (2004) aponta que foi nos anos 60 que surgiram mobilizações mais organizadas sobre o planejamento urbano tendo em vista os problemas advindos da mudança que o país vinha sofrendo. O problema da moradia, por sua vez, passou a tomar posição de destaque nas discussões de

⁹ O Banco Nacional de Habitação (BNH) tinha um significado político muito forte, conforme mostra Bolaffi (1979) ao afirmar que, para além do interesse no grave problema da habitação, a criação do BNH, sendo respaldado pelo significativo volume de recursos nele injetados, serviu para beneficiar segmentos privilegiados e setores estratégicos da economia, além das classes mais altas da sociedade. O problema da habitação popular, então, como sendo um dos principais objetivos do BNH, segundo Bolaffi, "*não passou de um artifício para enfrentar um problema econômico conjuntural*" (1982, p. 47).

políticos e profissionais de diversas áreas, causando mobilizações significativas que passaram a direcionar as propostas existentes e os novos projetos de intervenção na questão habitacional. (BONDUKI, 2004)

Os Planos para desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, também instituídos pela lei nº 4380/64, estavam sob responsabilidade dos Estados e municípios, inclusive no que tange à política habitacional. No entanto, no período que se estendeu até o final da década de 80, esses planos tinham parte de suas ações limitadas, entre outros fatores, pela dificuldade na obtenção de recursos para a implementação desses projetos. Isso ocorria devido ao fato do governo brasileiro, em especial durante o regime militar, ter centralizado o poder no âmbito federal e minimizado a autonomia dos Estados e Municípios brasileiros, como já nos referimos anteriormente. No entanto, de acordo com Celina Souza (2005), apesar dessa situação, foi no governo dos militares que mudanças do sistema tributário permitiram a transferência de recursos aos Estados e municípios através de fundos de participação específicos e transferências negociadas, o que passou a influenciar diretamente nas contas públicas de Estados e municípios e na gestão das políticas públicas.

Nos anos 80, com a redemocratização e a descentralização do poder no país através da constituição, as relações intergovernamentais se alteram profundamente conforme explica Aretche (2000). Com a descentralização do poder, a partir da Constituição de 1988, foi conferida aos municípios a autonomia necessária para criar instrumentos para o desenvolvimento de políticas públicas de nível local, inclusive no que se refere à gestão do espaço urbano. Assim, além da restauração da autoridade política dos estados federativos, a autonomia fiscal e tributária trouxe grandes mudanças na estrutura de governo do país. Estados e municípios passaram a ter autonomia inclusive na proposição e gestão de políticas públicas em seu nível de governo. Entretanto, independente disso, a Constituição de 88 ainda permite que políticas públicas federais sejam impostas aos entes subnacionais resguardando, no entanto, sua capacidade de legislar sobre suas próprias políticas (SOUZA, 2005). Dentre elas, destacamos neste trabalho a política urbana, cujas diretrizes foram estabelecidas constitucionalmente pelo poder federal, mas cuja direção e execução se expandem às instancias estaduais e municipais de governo.

Em suma, ressaltamos que na dinâmica do processo de transição democrática no Brasil, verificaram-se mudanças importantes na questão do planejamento urbano a partir da autonomia concedida aos municípios. O processo político visto a partir da perspectiva de uma democracia representativa passou por mudanças significativas com a promulgação da Constituição Federal de 88. A partir daí, a transição de um governo autoritário e centralizador para um governo democrático representativo, e sua complementação com a abertura para participação da sociedade civil, fez com que mudanças significativas ocorressem também em âmbito municipal, inclusive no que diz respeito a direcionamento de recursos para planos de ordenamento urbano. Trataremos melhor sobre isso na próxima seção.

3.1. O Estatuto das Cidades: inovações para uma nova política urbana no Brasil

A constituição de 88 trouxe algumas particularidades em relação a outras constituições já elaboradas no Brasil. Dentre elas, o caráter conciliador sobre os interesses de novos e velhos atores políticos do país. Essa característica se evidencia ao observarmos o nível de detalhamento da carta constitucional que, devido à enorme quantidade de dispositivos disponibilizados, requereu regulamentações posteriores e leis complementares a fim de que fosse implementada a contento (SOUZA, 2005). Esse foi o caso das diretrizes para a política urbana no Brasil. Somente onze anos após a promulgação da Constituição, no final de 1999, é que foi regulamentada a política urbana no país quando da aprovação do Estatuto das Cidades (EC) pelo Congresso Federal. Esse estatuto surgia para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que trata da política urbana no Brasil.

Essa nova lei veio enfatizar a responsabilidade dos municípios em cumprir a função social da cidade, e sugerir alguns novos instrumentos de intervenção no espaço, assim como introduzir uma nova concepção de planejamento e gestão urbana. O Estatuto teve por objetivo principal estimular uma política urbana que desenvolvesse a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.

De acordo com Rolnik (2001), o EC inova em três aspectos. O primeiro se volta para a indução do uso e ocupação do solo com base na função social da propriedade.

Um segundo aspecto, traz a idéia da gestão democrática, com destaque para a participação popular nos processos decisórios a respeito do futuro das cidades; e um terceiro aspecto, abrange o incentivo a regularização das posses urbanas, muitas vezes feitas de forma ilegal.

Para entendermos melhor esses aspectos inovadores do EC, primeiramente destacamos o que se entende por princípio de Função Social da Propriedade, cujas disposições para a política urbana se encontram disposta no artigo 2º do Estatuto das cidades.

A função social remete a utilização correta dos espaços urbanos particulares, e é regulado por princípios legais previstos no Estatuto da Cidade. Esses mecanismos visam inibir a especulação imobiliária e obrigar a transformação de espaços urbanos ociosos em benefício da coletividade. Assim, para garantir seu direito de propriedade, o dono de imóvel urbano deve primeiramente conferir ao mesmo uma função social (SAULE JR, 2001, p. 18)

Para assegurar que haja benefício para a coletividade, o EC prevê também o uso de mecanismos de participação popular direta nos processos decisórios ligados à política urbana, para uma gestão democrática das cidades (artigos 43 a 45). O incentivo à participação popular nesse processo pretende suprimir o caráter tecnicista que durante muito tempo favoreceu a apropriação do setor econômico e mercado imobiliário, formal e informal, do espaço urbano, o que maximizava os lucros nesse segmento e criava cidades profundamente desiguais (CYMBALISTA e SANTORO, 2001; 2004). Com a proposta de participação popular e gestão democrática contidas no EC, passou a haver a possibilidade de uma maior aproximação dos elementos técnicos do planejamento urbano à realidade social da população urbana. Acerca desse aspecto, Rolnik faz a seguinte colocação:

O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia, a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território. (ROLNIK, 2001, p.07)

O outro ponto, que fala sobre a regularização fundiária, remete ao problema da grande ocorrência de ocupações ilegais nas cidades brasileiras, percebida, sobretudo, em favelas, loteamentos clandestinos e outras formas de ocupação irregular. A existência desses locais, muitas vezes sem infraestrutura adequada, contraria padrões legais de urbanização e prejudica até mesmo programas voltados para urbanizar favelas, sobretudo por causa dos empecilhos ligados ao problema da titularidade oficial desses locais (SANTORO, 2004).

Desse modo, dada a complexidade do cenário urbano e a estrutura política existente para gerí-las, para que a aplicação dessas propostas seja efetiva, o EC estabeleceu que municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de área de interesse turístico ou em áreas onde empreendimentos ou atividades causem impacto ambiental, obrigatoriamente elaborassem um Plano Diretor (EC, artigo 41), que serviria para colocar em prática as determinações do Estatuto das Cidades conforme a realidade de acordo município. De acordo com Santoro e Cymbalista:

O Plano Diretor deve fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social (SANTORO e CYMBALISTA, 2004, p. 1)

Este plano tem função muito importante dentre os demais instrumentos arrolados no EC para o planejamento das cidades. De acordo com o Estatuto, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, pois é através das disposições nele contidas que a propriedade urbana poderá cumprir sua função social (EC, art. 39 e 40). Desse modo, a premissa da construção democrática da política urbana passa pela elaboração de um Plano Diretor que atenda às necessidades dos cidadãos e possibilite uma cidade com justiça social qualidade de

vida, bem como o desenvolvimento das atividades econômicas, conforme prevê o EC.

Santoro e Cymbalista (2004) indicam que a elaboração do Plano fica a cargo da municipalidade, que deverá envolver tanto a equipe de técnicos quanto viabilizar os mecanismos de participação popular nas discussões sobre sua elaboração. O poder público, por sua vez, atua como intermediário nesse processo, que deve envolver poderes executivo, legislativo além de setores organizados da sociedade civil, organizações profissionais e demais envolvidos no cenário urbano. É justamente a ampla participação da sociedade civil que dá o caráter democrático à elaboração do Plano Diretor, que redundará em diretrizes para a política urbana local (CYMABLISTA e SANTORO, 2004)

No entanto, em face das crescentes demandas por intervenção estatal dada a realidade da urbanização acelerada no Brasil, é preciso lembrar que os instrumentos por si próprios nada fazem pela redução das desigualdades ou promoção de melhoria das condições de vida nas cidades. Eles são apenas recursos que necessitam de uma eficaz implementação a fim de que se alcancem os objetivos desejados em sua formulação (SOUZA, 2010).

De acordo com Villaça (1999) os planos diretores vêm sendo discutidos há anos no Brasil por órgãos das instâncias municipal, estadual e federal. No entanto, para o autor, um dos problemas principais desse tipo de planejamento urbano no Brasil é que a quantidade de estudos feitos, ao invés de redundar em ações que se efetivem na prática, passa, na verdade, a representar quimeras políticas e sonhos intelectuais, sem, no entanto, configurar mudanças práticas na realidade urbana. Desse modo, por mais que sejam objetos de ampla discussão, os planos diretores não parecem ser interessantes para muitos dos grupos que se apropriam da cidade, o que acaba por constranger a administração municipal a empregar determinadas ferramentas de gestão da cidade. De acordo com o autor:

A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. (VILLAÇA, 1999, p. 240)

Por esse motivo, Guerra (2005) aponta que o terreno das políticas urbanas é privilegiado no sentido de permitir à administração pública explorar as novas regras do jogo que se ajustarão aos diversos protagonistas do espaço social urbano. Essa situação pode gerar inclusive uma situação onde a multiplicidade de atores sociais podem se aliar a parceiros (públicos ou privados) para fazer valer seus interesses, o que acaba por modificar completamente o direcionamento das políticas públicas. Desse aspecto, então, surgem uma série de contradições no planejamento urbano, visto que há uma contraposição entre o que pode ser feito e o que deveria ser feito na realidade, manifestando um conflito entre os atores envolvidos no processo.

Ocorre que durante muito tempo planejamento urbano apresentou algumas lacunas favorecendo sempre os setores dominantes em detrimento de uma política urbana equitativa, que cumprisse a função social da cidade. Assim o planejamento ou estava a serviço dos setores dominantes da sociedade, ou apresentava um caráter tão tecnicista e “frio”, ligado especialmente ao urbanismo modernista, que não se envolvia com questões sociais inerentes à realidade urbana. Isso acontece porque, no processo de adequação de uma cidade aos padrões de uma economia de mercado, às vezes, dependendo da correlação de forças na direção política do Estado, é mais importante atender os interesses de quem exerce influência na economia local do que atender as necessidades diretas da população, como é o caso da infraestrutura básica, por exemplo. Sobre esse aspecto Meyer argumenta que:

Do ponto de vista sócio-econômico, o grau de “adequação” de um plano se mede pela intensidade de sua contradição com os interesses dos promotores. Assim sendo, muitas vezes poderemos perceber que a maximização dos lucros se contrapõe à criação de uma nova infraestrutura. Nada deverá comprometer o avanço econômico, uma relação de conveniência perfeita deverá existir entre o planejamento e a classe que o promove (MEYER, 1979, p. 152)

Esse ponto de vista revela uma realidade que tem envolvido a questão urbana ao longo dos anos, onde as relações de conveniência dentro do espaço se dão de forma visível, e o poder público exerce influência direta nesse sentido ao ser o direcionador dos mecanismos de planejamento e política urbana.

No caso da atuação municipal sobre os planos Diretores, devemos lembrar que os mesmos devem ser democraticamente discutidos não só em sua elaboração, mas também no direcionamento das medidas subseqüentes que serão adotadas posteriormente a partir das diretrizes nele estabelecidas. Isso porque, como já dissemos, diretrizes e ferramentas não agem por si só, mas seu funcionamento depende muito de como a sociedade se organiza em relação à política urbana. Villaça (1999, p.241) afirma, inclusive, que “... os *interesses imobiliários não querem nada além de princípios, diretrizes ou políticas gerais. Nada que seja auto-aplicável*”, ou seja, quanto mais “engessado” o plano, melhor para os setores dominantes.

Em suma, ao tomar a cidade como arena de disputas de interesses dos diversos grupos nela representados e a disparidade nas formas de ocupação espacial, percebemos a imposição de uma dinâmica e uma ideologia própria na territorialização da divisão social na cidade. Como consequência, a política urbana, através dos mecanismos de planejamento, muito influenciados pelos interesses dominantes, passa a sofrer interferência dos diversos atores sociais no sentido que, uma ação coletiva em termos de reivindicação de demandas, contribui para o direcionamento de investimentos nos diferentes setores que abrangem a gestão local da cidade.

Como direcionador da discussão que se segue, destacaremos o Zoneamento municipal dentre a gama de instrumentos de planejamento urbano previstos na concepção do Plano Diretor, que no campo da administração municipal, tem importante papel na atuação pública na prestação de serviços e regulação do espaço urbano. O zoneamento funciona como mecanismo de controle do solo urbano determinando a natureza do uso e da ocupação do mesmo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a função do zoneamento, considerando as diversas interpretações de sua natureza, passa pela fazer com que o crescimento urbano seja compatível com a oferta de serviços públicos na cidade considerando, inclusive a quantidade de recursos disponíveis no município (IBAM, 1982).

O zoneamento, portanto, ao repartir a cidade em zonas diferenciadas, cria também um conjunto de significados para essas regiões, que leva em consideração algumas

tendências na ocupação do solo. No entanto, o mais importante no zoneamento é que ele seja pensado de forma a orientar o desenvolvimento urbano de maneira que o interesse coletivo seja resguardado e o direcionamento de recursos para o provimento de equipamentos e serviços supra as reais necessidades urbanas (IBAM, 1982)

Tomando como referência o PDU de Vitória, vemos o zoneamento urbano da seguinte maneira: I - Zonas de Proteção Ambiental – ZPA 1,2 e 3; II - Zona de ocupação Preferencial – ZOP; III - Zona de Ocupação Controlada – ZOC; IV - Zona de Ocupação Limitada – ZOL; V - Zona de Ocupação Restrita – ZOR; VI - Zona de Parque Tecnológico – ZPT; VII - Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1, 2 e 3; VIII - Zona de Equipamentos Especiais – ZEE 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 (PMV, 2006)

Para fins deste trabalho vamos pensar na atuação do poder público municipal em áreas de ocupação irregular no município que pelo zoneamento municipal formam as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O caso que explicitaremos a seguir retoma a discussão do planejamento e da política urbana dentro das principais disposições do Estatuto das cidades, e expõe a atuação municipal através do Projeto Terra Mais Igual, da Prefeitura Municipal de Vitória, no Espírito Santo. Esse projeto traz possibilidades e interesses de implementação da política urbana em áreas de risco do município, atrelado à proposta de desenvolvimento humano e social nessas localidades, conforme veremos no próximo capítulo.

A formação urbana de Vitória e a demarcação espacial da pobreza: aspectos da política urbana em assentamentos precários da capital

O padrão de urbanização que se consolidou no Brasil ao longo do século XX, para além de ser reflexo de um processo de industrialização tardia, cujos desdobramentos se evidenciam na notável desigualdade social urbana atual, revela a natureza excludente da apropriação espacial na sociedade brasileira desde sua colonização. Muito dessa característica possivelmente se deve ao o modelo de colonização praticado pelos portugueses no Brasil que, de acordo com Holanda (1995), mais se assemelhava à feitorização, não havendo, entretanto, interesse em grandes investimentos na colônia nem em coisa alguma que viesse a aumentar despesas ou causar prejuízos à metrópole colonizadora. A origem da tragédia urbana brasileira, portanto, se deu ao longo de cinco séculos de formação social do Brasil, especialmente a partir da privatização da terra, em 1850, e com o advento do trabalho livre no Brasil, em 1888, conforme afirma Maricato (2000).

Nesse contexto de formação histórica do Brasil, a natureza da estrutura política do país acompanhou a tradição de dominação que vinha se delineando a traços fortes no país. De acordo com Weffort (1992) o Brasil era marcado por sistema político dual em que os grupos economicamente dominantes e os seguimentos mais organizados detinham a primazia dentro do sistema político. Por outro lado, a grande parcela da população, pobre e incapaz de se organizar politicamente, encontrava-se fora desse sistema, passando a ser usada com objeto de manipulação política, além de ser parte de uma política clientelista, que não se importava com questões como a cidadania do povo. Para o autor, essa situação redundou na marginalização dessa população pelas próprias condições sociais a que foram submetidas historicamente, o que acabou por transformá-las em massas politicamente amorfas. Além disso, o patrimonialismo sempre amparou as elites brasileiras, que detinham o domínio sobre o público tal como seus interesses direcionavam. Segundo Nogueira (1999) ao se referir à obra *Retrato do Brasil* (1928) de Paulo Prado, no Brasil as elites não se dedicavam a projetar um país que viesse a valorizar as virtudes de seu povo, ou que estivesse de acordo com a necessidade dos seus habitantes. Pelo contrário, o país

era tomado por elites mesquinhas desinteressadas do valor nacional e que exerciam a dominação política de acordo com seus interesses particulares, sendo suas práticas políticas prosaicas e improdutivas.

No Espírito Santo a situação não fugiu ao padrão nacional nesse quesito. A precarização das condições de vida da população, especialmente a urbana, veio na esteira das transformações ocorridas no decorrer de sua formação histórico-econômica. De acordo com Holanda (1995) apesar do litoral do Espírito Santo ter sido visto como o “vilão farto” do donatário português Vasco Fernandes Coutinho, sua área ficou esquecida pelos portugueses durante quase três séculos, sendo pobremente cultivada por um longo período e com poucos centros povoados limitando a ocupação do estado na região litorânea.

Neste capítulo trataremos da formação urbana de Vitória mostrando em grandes linhas a lógica da formação econômica, social e política do Espírito Santo, para então compreendermos os desdobramentos dessa historicidade no processo de urbanização local. Faremos isso a fim de esboçar um pano de fundo para a abordagem da demarcação espacial da pobreza em Vitória e enfatizarmos os projetos de urbanização de favelas, como o Projeto Terra Mais Igual, da PMV. Esse tipo de projeto visa viabilizar entre outras ações, acesso à infraestrutura e moradia para população que vive em áreas de risco, regiões ocupadas de forma desordenada e que são fruto de um processo histórico de segregação sócio-espacial amparado pela lógica de construção da cidade nos padrões capitalistas de desenvolvimento.

Nas próximas sessões, com a intenção de evidenciar a tendência que presidiu o processo de urbanização no estado, especialmente a região da capital, Vitória, abordaremos de forma mais detalhada a forma como se verificou a apropriação nesse espaço urbano. Além disso, faremos um resgate de como a política urbana, tanto em termos de planos, diretrizes e propostas consolidadas, foi desenvolvida para tratar a problemática advinda do crescimento urbano, intensificado em meados do século XX. Especial atenção será dada as áreas demarcadas pela ocupação irregular, as quais são fruto de um processo segregador de apropriação do espaço

urbano local. Antes, porém, para melhor delineamento da configuração do espaço urbano contemporâneo, será traçado, em grandes linhas, os principais movimentos de mudança na estrutura social e econômica do ES, cujas resultantes impactaram a estruturação urbana da capital.

4.1. Trajetória da configuração urbana de Vitória

A província do ES começou a ser colonizada em 1535, pela comitiva do português Vasco Fernandes Coutinho, que atracou no dia 23 de maio no local que veio a ser hoje, o município de Vila Velha. Lá os portugueses se instalaram sob forte embate com os indígenas que habitavam a região. Posteriormente, a solução encontrada para minimizar o dispêndio com o combate aos índios foi atravessar a baía, onde foi estabelecida a Vila de Nossa Senhora da Vitória, fundada em 08 de setembro de 1551, cujas primeiras ocupações se deram na região central da ilha. (MATOS, 2004). Era o início da ocupação da área que hoje corresponde ao município de Vitória.

No início da colonização as atividades produtivas eram de pequena escala e a população era muito reduzida, composta basicamente de indígenas e portugueses. Em 1605, quase um século depois, Vitória era a vila mais populosa da província registrando o nº de 700 habitantes, composta em sua maioria por índios e portugueses. A produção era basicamente agrícola e de subsistência, cenário que esboçou uma mudança a partir de 1621, com a chegada de escravos africanos traficados para a colônia. Com a vinda desses escravos e sua distribuição no território, o contingente populacional aumentou, o que ficaria ainda mais evidente após a abolição da escravatura, em 1888, quando imigrantes europeus chegavam em grande quantidade, estimulados pelo próprio governo, para trabalhar nas fazendas de café.

Com a política de imigração, que se inicia no começo do século XIX, as densas matas que cobriam o território foram sendo desbravadas por colonos europeus, possibilitando o adensamento no interior do estado. Os primeiros imigrantes chegavam ao ES e ocupavam principalmente a região serrana, formando ali núcleos coloniais incentivados pelo governo para o adensamento populacional nas regiões

mais afastadas do litoral. Foram, portanto, esses imigrantes que ajudaram a povoar núcleos coloniais e fazendas por todo o estado, sendo que, posteriormente, muitos desses núcleos se tornaram municípios no interior do ES¹⁰. Os primeiros registros sobre imigrantes no estado dão conta da chega dos açorianos criando a colônia de Viana, hoje município componente da Grande Vitória. No entanto, diversas nacionalidades se agregaram à população do estado, sendo a maioria deles europeus, principalmente da Itália, Alemanha, Pomerania, entre outros. Com a abolição da escravatura o processo migratório ganhava outros contornos e se intensificava, devido à necessidade de substituição da mão-de-obra escrava. A conjuntura econômica após a abolição dos escravos, por sua vez, permitia a transição para os padrões do sistema capitalista de produção no Brasil, mas não favoreceu a inclusão dos ex-escravos à economia local, tampouco criou um ambiente onde os eles pudessem ser considerados participantes da vida nacional. Pelo contrário, em sua maioria foram relegados à marginalidade e à falta de oportunidades dentro da nova ordem econômico-social que se estabelecia no estado¹¹.

Como abordado no capítulo 2, foi somente a partir dos ciclos agrícolas do açúcar e o do café, no Brasil, que a economia estadual consolidou seu potencial produtivo e comercial. Porém, foi com a cafeicultura, desenvolvida a partir de meados do século XIX, que o Espírito Santo foi inserido nos circuitos da dinâmica econômica regional. Mas apesar disso, ainda não havia superado seu papel secundário no cenário da economia regional.

Isso porque, considerando o contexto sócio-político e econômico do Brasil no final do século XIX, a expressividade do ES face às transformações que ocorriam naquele período era bem insignificante, especialmente por ter sido durante longos anos um território com baixa densidade demográfica e pouca relevância no movimento da economia nacional devido à sua estrutura socioeconômica. Desde seu nascimento a capitania do ES já era pobre e enfrentava diversas dificuldades

¹⁰ Sobre os movimentos migratórios que marcaram a colonização do ES, ver: SALETTO, N. *Transição para o trabalho livre e pequena propriedade no Espírito Santo (1888-1930)*. Edufes: Vitória, 1996.

¹¹ Sobre a situação do estado no período escravista e de inserção na economia cafeeira, ver : ALMADA, Vilma P. *Escravidão e Transição: o Espírito Santo, 1850/1888*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

para sua exploração, haja vista a resistência encontrada pelos colonizadores em relação aos nativos da região. Durante o Ciclo do ouro em Minas Gerais, no século XVIII, o ES perdeu ainda mais a visibilidade em nível nacional ao se tornar apenas frente de defesa natural para Minas Gerais, a conhecida “barreira verde” que protegia a zona do ouro de invasões pelo litoral da região sudeste.

Assim, a economia do ES se baseou durante séculos na agricultura. Até meados do século XIX, o mote da produção estadual era o açúcar. Foi um ciclo importante, mas que não foi o suficiente para aumentar as divisas da província e também, não representava grande expressão no contexto nacional. As condições precárias e as técnicas arcaicas de produção também não contribuíam para que as forças produtivas locais se desenvolvessem no contexto do ciclo açucareiro. Somente com a expansão da cafeicultura no Brasil é que o ES se integra à dinâmica nacional da produção cafeeira, mesmo que de maneira distinta de outros estados produtores. Por volta de 1840 o café se tornou o mais importante produto na dinâmica da economia brasileira, tendo esse ciclo se iniciado na região do vale do Parati, no Rio de Janeiro, desdobrando-se a partir da década de 1870 em duas direções: para o oeste paulista, onde expandiu com rápido dinamismo, e para o norte fluminense seguindo em direção ao sul do ES, cuja expansão foi lenta e em moldes distinto do que ocorreu em São Paulo. Foi através da emergência do ciclo cafeeiro no ES que o território estadual pode ser melhor ocupado, especialmente naquelas regiões que ofereciam melhores condições para o cultivo do café, como a região sul e central, por exemplo,¹².

Sendo assim, a expansão da economia cafeeira no ES propiciou grandes mudanças na estrutura econômica e na sociedade espírito-santense, via apropriação do espaço e assentamento dos fluxos migratório internos, entre os anos de 1850 e 1870, e externos entre os anos de 1870 e 1910, modificando e ampliando o perfil demográfico estadual, assim como demandando investimentos na construção de vias de acesso e de infra-estrutura urbana, como resposta a expansão econômica. (ZORZAL E SILVA, 1995). De acordo com Rocha:

¹²Sobre este tema ver: ZORZAL E SILVA, Marta. Interesses constituídos e direção política: da Primeira República ao Estado Novo. [Cap. 01]. In: Espírito Santo: Estado, Interesses e Poder, 1995.

O café, sem dúvida, teve relevante papel na formação da base econômica regional do Espírito Santo, mas, dadas as formas de produção em que se organizou, foi incapaz de gerar movimentos dinâmicos de longo alcance, suficientes para possibilitar a formação de capitais privados, com condições de enfrentar o desafio da realização dos grandes investimentos no sistema de transportes (ferrovias), na indústria e nos bancos. (ROCHA, 1998, p.44)

O que o autor nos mostra é que apesar da importância da cultura do café para o desenvolvimento do ES, a falta de dinamismo na base econômica local, assim como a falta de investimentos em projetos substanciais de infraestrutura que favoreceriam o desenvolvimento de outros seguimentos, para além das possibilidades oferecidas pela monocultura cafeeira. Bittencourt (1987) aponta que quando o café estava em alta, como no final do século XIX, o aumento da produtividade tornava evidente a fragilidade da estrutura da economia baseada na monocultura e exportação. Num estado em que 94,33% do mercado do café era para exportação, qualquer movimento brusco no mercado internacional, já refletia na produção interna. Fora isso, a falta de capital, técnica e mão-de-obra adequada tornavam ainda mais crítica à situação do estado se comparado a outros estados produtores.

Desse modo, apesar de ser a principal sede do comércio exterior no estado, especialmente pela presença do porto de Vitória, além de sede política e administrativa do governo estadual, a economia local, embora impulsionada pelo *boom* cafeeiro, seguiu caminho diverso em relação a outras capitais da região sudeste como Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo¹³. Nesses estados é possível constatar que a cafeicultura incrementou o processo de urbanização de suas capitais e serviu de mola propulsora de um processo de industrialização que transformaria suas economias, tornando-as palco do desenvolvimento industrial da economia nacional, cujas consequências se refletiram no cenário urbano dessas cidades, já no início do século XX (BITTENCOURT, 2002). Em São Paulo, por exemplo, a economia cafeeira era de base capitalista com grande potencial de acumulação. No Espírito Santo, no entanto, no limiar do século XX, mesmo após 03 séculos de colonização, ainda não havia sido estruturada uma base sólida para sua

¹³ Sobre estes aspectos ver: FERREIRA, Sinésio P. **Espírito Santo: Dinâmica cafeeira e integração no mercado nacional 1840/1960**. Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (mimeo)., CAMPOS Jr., Carlos Teixeira. **O novo arrabalde**. Vitória: PMV, SMCT, 1996; CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981

economia no novo modelo de acumulação capitalista industrial, nem dado a ela o dinamismo necessário para o desenvolvimento local (ROCHA, 1998).

A dependência do estado em relação à monocultura cafeeira de exportação, por vezes deixou os governantes em apuros, dadas as oscilações no mercado do café. Na virada para o século XX, por exemplo, o preço do café caiu e o Estado se viu em sufoco diante dos compromissos assumidos diante de credores. A situação de crise e a conjuntura desfavorável fizeram com que as elites do Estado começassem a pensar melhor na diversificação da economia, inclusive investindo em fábricas e urbanizando o território do ES (BITTENCOURT, 1987).

Apesar desse interesse em diversificar a economia e reduzir a dependência do estado em relação à monocultura cafeeira, em termos de desenvolvimento local o café foi um grande propulsor de melhorias estruturais e urbanas no estado, especialmente em Vitória. Tempos de bons preços e de demanda em alta, permitiram que diferentes intervenções fossem feitas em nível estrutural e urbano, tal como afirma Bittencourt:

Sem dúvida, em termo local, houve um formidável crescimento material no Espírito Santo, no século XIX, proporcionado pelo café. De quase total ausência de infra-estrutura viária e urbana, a província chegará à fase republicana contando com inúmeras estradas que a cortava em várias direções, interligando os núcleos agrícolas de imigrantes, garantindo o escoamento da sua própria produção, integrada à economia tropical de exportação. (BITTENCOURT, 1987, p.100)

No entanto, de um modo geral, a combinação da inexpressividade econômica em nível nacional, baixo desenvolvimento das forças produtivas, infraestrutura precária e o secundarismo do meio urbano, como propulsor das atividades ligadas ao sistema econômico local, tudo isso considerando a predominância do café na agricultura capixaba, fez com que a dinâmica da produção cafeeira e seus reflexos na economia estadual, bem como na sua urbanização, fosse bem diferente daquele notado em outras cidades tributárias dos benefícios do ciclo do café. Dentre os impasses que obstruíam o caminho para o dinamismo econômico do ES frente à tendência nacional, está a natureza quase que artesanal de trabalho no campo, que ao lado da precariedade da infra-estrutura de transportes e o padrão de comercialização do produto atrelado a uma cadeia comercial dominada por grande comerciantes estrangeiros, mantinha os produtores na linha de sobrevivência não

permitindo grandes avanços na dinâmica do processo produtivo. Fato este que já ocorria há séculos no ES, como vemos abaixo:

A forma de produção via pequena propriedade, onde além do trabalho familiar predominava também a produção de subsistência, juntamente com a de um produto para obtenção de excedentes, já se fazia presente na região central desde os primórdios da colonização (ZORZAL e SILVA, 1995, p.52)

Fora esses outros fatores também foram determinantes para o ritmo lento e subalterno no desenvolvimento da economia do ES, dentre os quais: a monocultura do café predominante no estado; a produção em escala familiar; a falta de infraestrutura e apoio econômico e político para o rompimento da estrutura de dominação da cadeia comercial existente, assim como a segmentação do estado em 03 diferentes regiões produtivas (região sul, região central e região norte) ¹⁴. Estes fatores foram, portanto, determinantes para a configuração do cenário de desenvolvimento econômico tardio do ES e sua capital Vitória no final do século XIX¹⁵

Apesar das limitações, a lavoura cafeeira se expandiu entre 1889 até os anos 60, consolidando o potencial agrícola do ES. Apesar das crises que abateram o mercado internacional do café nesse meio tempo, a produção cafeeira do ES não se desestruturou, permitindo que até os anos de 1950, a produção de café se mantivesse no topo da estrutura produtiva local.

Todavia, a partir de meados dos anos de 1950, irrompeu-se a crise do café no país, em razão da forte queda do preço do café no mercado internacional, justamente em um período de alta produtividade no campo. Diante desse cenário:

¹⁴ Nesse período a produção econômica do ES estava setorizada em 03 regiões distintas – Sul, Central e Norte - que praticamente não se relacionam diretamente no contexto da economia estadual. A região sul, cujo núcleo ficava na região de Itapemirim, era o reduto de grandes fazendas de café e produção de açúcar, e que tinha relações muito estreitas com o Rio de Janeiro; a região Central era polarizada em Vitória, sede do aparato administrativo do ES e das atividades urbanas, com atividades predominantemente ligadas ao comércio e serviços; e a região norte, cujo núcleo era o município de São Mateus, era bem mais distante da capital e estava praticamente isolada nesse período, por não ter se inserido na dinâmica da produção cafeeira. No entanto, era um importante núcleo de produção agrícola no estado, sobretudo por causa do cultivo da mandioca, cuja farinha era um importante produto de exportação (ZORZAL E SILVA, op. cit).

¹⁵ Sobre estes aspectos, ver: ZORZAL E SILVA, Marta. Espírito Santo: Estado, Interesses e Poder, 1995; e BITTENCOURT, Gabriel. Café e Modernização: O Espírito Santo no século XIX., 1987.

[...] o Governo Federal foi forçado a adotar uma política que procurasse eliminar fatores determinantes das supersafras e minimizasse os efeitos danosos da queda dos preços externos. Assim, implementou-se, inicialmente, a política de erradicação dos cafezais e, logo em seguida, a de diversificação de culturas nas áreas liberadas (ROCHA, 1998, p. 50)

A política de erradicação dos cafezais atingiu em cheio a economia do estado do ES, quando eliminou 53,8% dos cafezais e liberou mais de 70% das áreas de cultivo do café. Com isso, o desemprego no campo atingiu grandes proporções, o que, por conseguinte, resultou na migração massiva de trabalhadores do campo para a cidade. É nesse momento que o processo de urbanização se intensifica na região da capital do Espírito Santo, Vitória.

Por outro lado, é também na década de 1950 que tem início as primeiras políticas governamentais visando incentivar processos de industrialização no ES, que ao lado da criação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, pelo Governo Federal, cujo sistema operacional localizou-se em Vitória, constituíram-se em novos vetores a criar oportunidades tanto para expansão de atividades econômicas como para atração de trabalhadores¹⁶. Posteriormente, a partir de meados da década de 1960, momento em que a Companhia Vale do Rio Doce realizaria expansão e verticalização de suas atividades, via atração de grandes investidores estrangeiros para constituir *joint ventures*, para adensar seus investimentos em torno da estrada de ferro Vitória-Minas, os impactos na economia e na sociedade capixaba se fizeram sentir de forma radical. Em curto espaço de tempo, aproximadamente duas décadas, o perfil econômico agrário exportador, que predominara desde os primórdios da colonização, foi transformado em urbano-industrial. Daí em diante, a indústria teria papel determinante não só na economia estadual e local, mas também, no processo de urbanização acelerado que se verificou em Vitória a partir de meados dos anos de 1960. A pequena cidade de Vitória, até então denominada poeticamente pelos seus filhos literatos de “Cidade Presépio”, deu lugar a outra lógica e a outro ritmo. Agora, não mais o lento e preguiçoso caminho tortuoso das pequenas ruas modeladas por casarios a subir as encostas da ilha, ou a espriar-se em direção a região das praias: do Canto, do Suá, Comprida e tantas outras enseadas que se perderam e sumiram tragadas pelos aterros feitos para criar solo urbano, para

¹⁶ Sobre as políticas pró-industrialização, ver: SILVA, M. (1995), PEREIRA, Guilherme Henrique. Política Industrial e Localização de Investimentos e o caso do Espírito Santo, EDUFES, 1998.

atender a demanda exponencial por espaço criada¹⁷. A partir de então a lógica de apropriação capitalista do espaço da cidade passou a dar o tom da forma de distribuição e apropriação do mesmo. Com isso, uma série de outras demandas emergiu na esteira do processo de transição da economia agrária para a economia urbano-industrial. As disputas e conflitos em torno da questão do espaço cresceram proporcionalmente ao ritmo das mudanças aceleradas verificadas a partir dos anos de 1970.

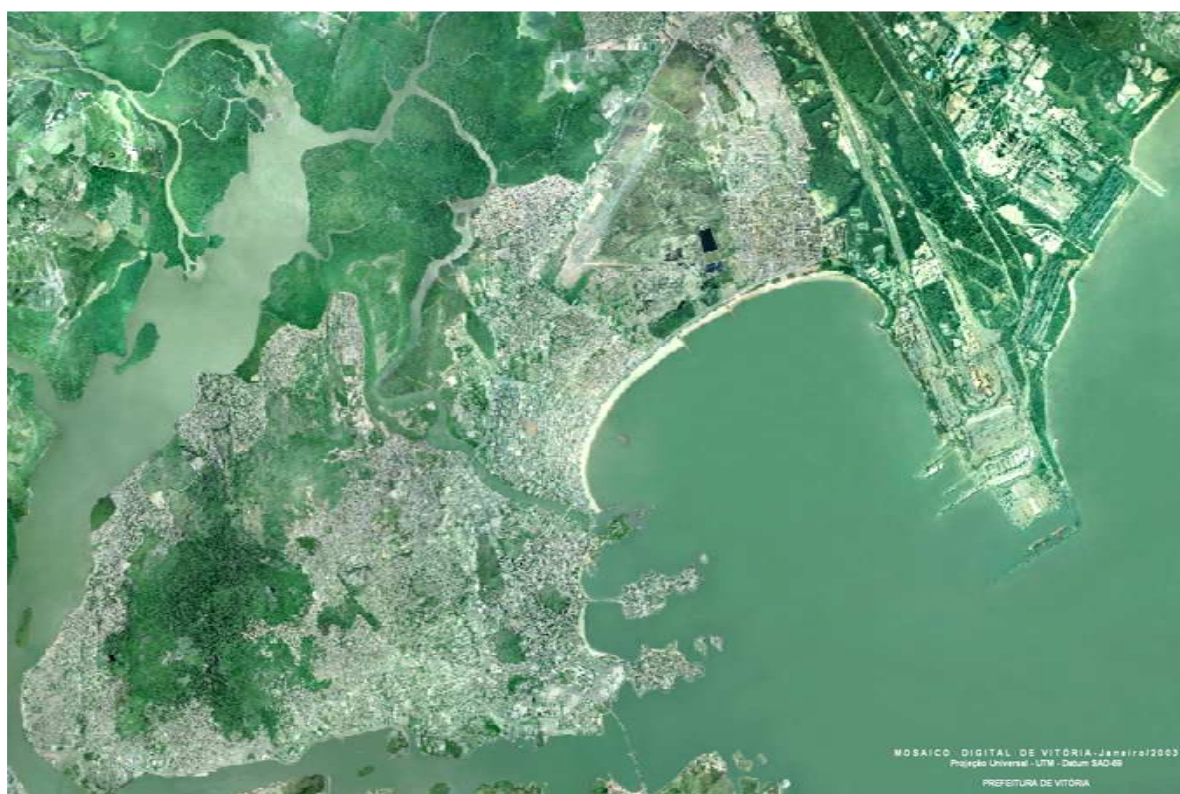


Foto 01 – Imagem de satélite da malha urbana de Vitória (Fonte: Acervo PMV)

Com a configuração desse último processo de mudanças verificou-se o fortalecimento dos interesses locais pela diversificação econômica, em especial, com o estímulo à industrialização, que se tornou ainda mais evidente a partir da década de 60 em diante. Nesse decênio a economia local se reorganizou após a crise na economia cafeeira, estimulada por mecanismos de promoção do desenvolvimento criados a fim de inserir o ES na dinâmica nacional de industrialização. Com isso, já nos anos de 1970 o estado já apresentava condições favoráveis à mobilização de

¹⁷ Sobre a expansão da Companhia Vale do Rio Doce; ver: ZORZAL e SILVA, Marta. A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro. Vitória: EDUFES, 2004.

interesses em prol da diversificação econômica pautada na industrialização¹⁸. Com efeito, os anos de 1950, marcaram um período de inflexão na dinâmica econômica estadual, cuja crise acabou sendo deslocada e superada pelo vetor da logística de transportes e industrialização de grande porte impulsionada pela Vale do Rio Doce, nos anos de 1960 e 1970, cuja resultante modelou as bases do desenvolvimento estadual à luz do modelo capitalista industrial. As demandas que viriam juntamente com os grandes projetos industriais modificariam o cenário urbano da capital do Estado e municípios vizinhos, demonstrando o caráter avassalador de uma urbanização acelerada motivada pela adequação à dinâmica econômica vigente. Falaremos mais detalhadamente a respeito desse processo nas próximas seções.

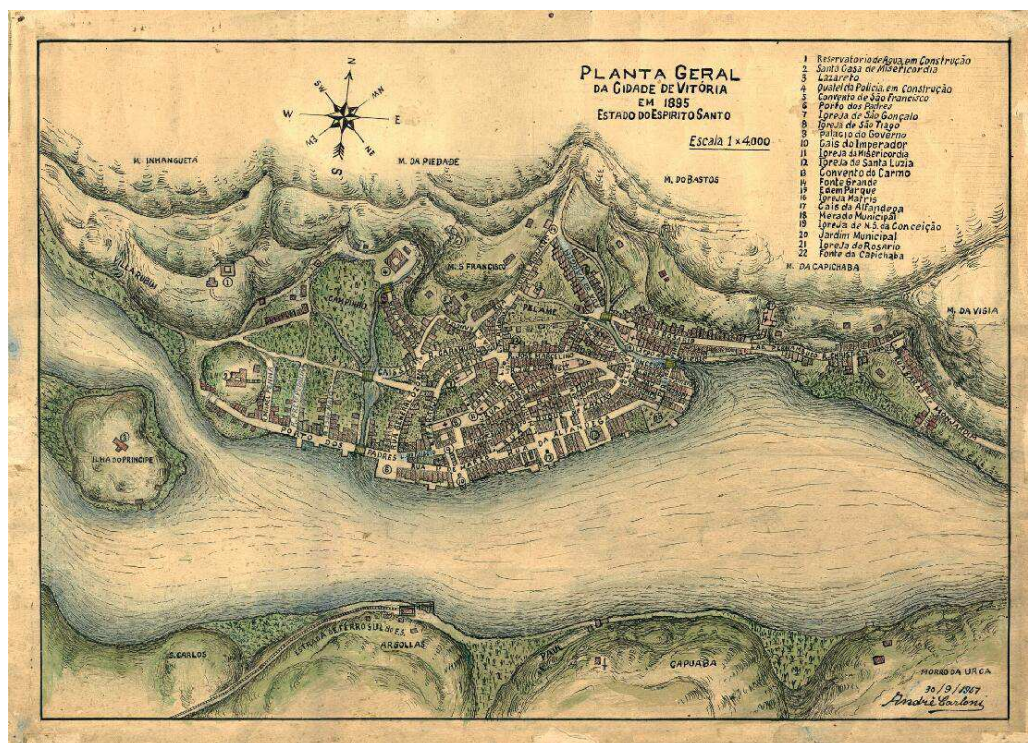
Observando, portanto, a situação atual do ES em comparação com seu passado não muito distante, é possível perceber que o estado, visto hoje, como um centro de negócios, com economia diversificada e grande abertura ao mercado externo, não lembra em nada o território com baixa densidade demográfica, economia agrária primário-exportadora, dirigido por oligarquias agrárias que não só cuidavam de seus negócios privados, mas também eram atores decisivos na arena política estadual e, conseqüentemente, no direcionamento de investimentos e das políticas públicas no ES. Os indicadores de desenvolvimento falam muito desse novo perfil do ES dos últimos anos. Crescimento econômico via produção siderúrgica, industrial, agrícola, exploração do petróleo, incremento do comércio e serviços, além da expansão imobiliária em diferentes pontos do estado evidenciam a nova configuração expressa pelo estado. Porém, os traços socioeconômicos e político-culturais que marcaram a formação do estado, se fazem presentes de muitas maneiras, especialmente no que tange à conformação urbana e ao modelo de apropriação espacial excludente, oriundo da lógica que estruturou as relações entre as classes sociais dominantes e subalternas ao longo da trajetória da sociedade capixaba.

4.2. Apropriação espacial e intervenção urbana: breve histórico

Em termos de ocupação territorial, a capital ficou durante um longo período limitada às partes altas da cidade devido ao risco de invasões, o que deu à Vitória

¹⁸ Ver: PEREIRA, Guilherme Henrique. Política Industrial e Localização de Investimentos e o caso do Espírito Santo, EDUFES, 1998.

características de cidade fortificada. Além disso, a influência da maré foi determinante na constituição da cidade tendo em vista sua posição geográfica. Assim, até o final do século XIX não haviam sido feitas grandes intervenções urbanísticas em Vitória, o que a tornava uma cidade ainda com ares coloniais (MENDONÇA et.al, 2009).



MAPA 01 - Planta geral de Vitória em 1895. Desenho de André Carloni (Fonte: PMV, Memória Visual da Baía de Vitória)

Desse modo, Vitória mantinha feição colonial-portuguesa em termos de arquitetura e arruamento. As construções locais se implantavam em meio ao traçado urbano irregular com vias estreitas e tortuosas dentro do terreno acidentado sobre o qual a vila de Vitória foi fundada. Serviços básicos como limpeza pública, saneamento e água tratada praticamente não existiam. A água era retirada de quatro chafarizes onde os criados das famílias iam buscar o abastecer as residências. Em época de estiagem, eram os canoeiros os responsáveis por transportar água para a população da cidade. Iluminação artificial era possível apenas através de lâmpões lamparinas e velas. Em relação ao serviço de esgotamento sanitário, não havia. Geralmente os detritos eram carregados em latas por populares e lançados no mar (BITTENCOURT, 1987)

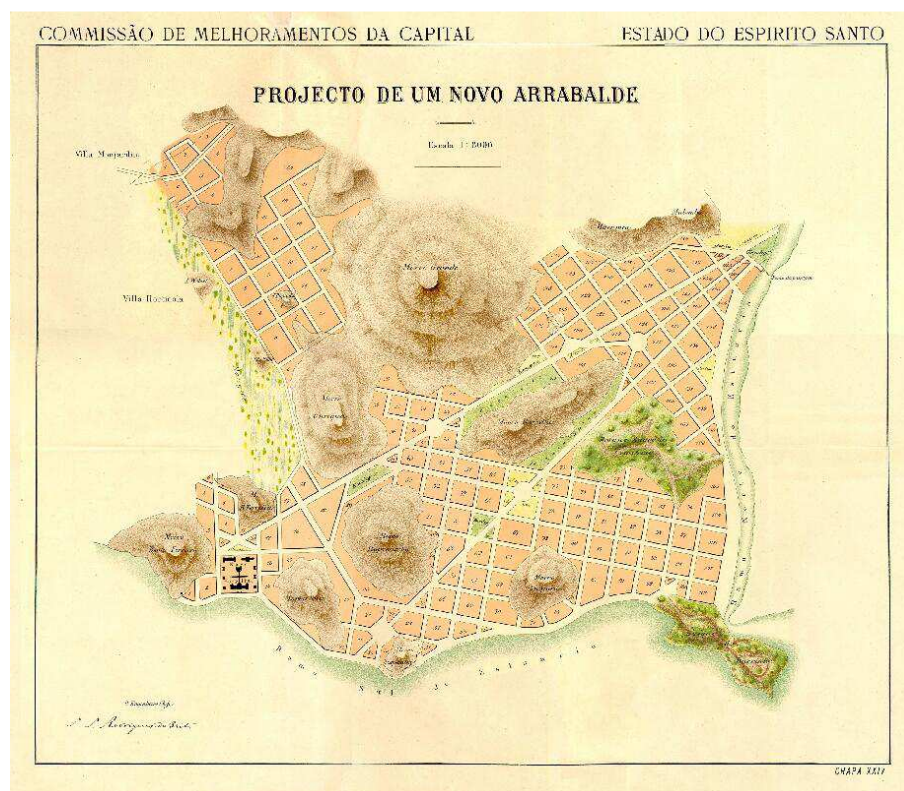
Todavia, a partir do período republicano, maiores investimentos em urbanização passaram a ser feitos na capital. A tentativa de modernizar uma cidade com baixa densidade demográfica com traçado típico do colonialismo português foi possível, entre outros motivos, pelo aumento da renda pública advinda da economia cafeeira, e pela facilidade de empréstimo junto a fontes externas, devido à maior autonomia dos governos estaduais no cenário político nacional, pós Proclamação da República (MENDONÇA et.al, 2009).

Nessa época o estado do Espírito Santo passou por significativas mudanças graças aos projetos viabilizados a partir da expansão da produção cafeeira no estado. Mesmo tendo passado por oscilações de preço entre o final do século XIX e o início do século XX, os tempos de prosperidade da economia cafeeira repercutiram de forma positiva na estruturação e expansão da dinâmica social e econômica, cujos efeitos refletiram-se em investimentos urbanos na capital do estado. As administrações que se sucederam nesse período no governo estadual muito colaboraram para as alterações nas características urbanísticas, principalmente de Vitória. Destaque para os governos de Muniz Freire, Jerônimo Monteiro e Florentino Avidos, que muito contribuíram para a atual conformação urbana e para a provisão de equipamentos urbanos e infraestrutura da capital do ES.

O governo de Muniz Freire (1892-1896) foi um dos principais precursores na tentativa de reconstrução urbana de Vitória. Campos Junior (1996) ao fazer uma descrição de como era o aspecto urbano de Vitória nas últimas décadas do século XIX, constata que a situação era de estagnação. Com pouca representatividade a nível nacional e com uma economia basicamente agrícola, pouco se havia feito na cidade em prol da estruturação do seu espaço. Pelo contrário, apesar da localização geográfica privilegiada e de um porto natural que favorecia o comércio na cidade, o autor sublinha que a ocupação urbana ainda era limitada à região central da ilha, o que encurtava as distâncias a serem percorridas - o que era feito através das poucas e estreitas ruas existentes. Além disso, as condições de salubridade eram precárias devido às poucas obras de infraestrutura que haviam sido feitas, considerando as condições naturais característica da ilha. Não havia sequer rede de saneamento básico, situação que provocava uma série de mazelas à população residente na cidade.

No entanto, como o comércio movia a economia local, era necessário fazer com que os comerciantes, muitos deles estrangeiros, tivessem condições de exercer seu trabalho e também habitar o espaço da cidade de forma minimamente satisfatória. Assim, em um cenário urbano marcado pela precariedade de serviços e equipamentos essenciais, não era possível atrair muitos investimentos à cidade.

Nesse contexto, evidencia-se a atuação do poder público no espaço urbano durante a gestão do governador Muniz Freire que idealiza um projeto inovador de urbanização para a cidade. Este denominado de projeto do *Novo Arrabalde* foi contratado pelo Estado, em 1896, e desenvolvido pelo engenheiro sanitarista Saturnino de Brito, do Rio de Janeiro.



MAPA 02 - Projeto do Novo Arrabalde, de Saturnino de Brito (FONTE: PMV, Memória Visual da Baía de Vitória)

Esse projeto foi um passo significativo do governo em direção à estruturação urbana da capital. No entanto, apesar de um cenário urbano que já evidenciava demandas mais complexas, a principal motivação desse empreendimento era comercial, tendo em vista, principalmente, atrair novos comerciantes de café para Vitória. De acordo com Mendonça:

A grande meta de seu governo [Muniz Freire] é reverter o conceito que a cidade tem para tornar-se o centro econômico do estado. Para isso, prevê a construção de um grande centro populoso polarizando todo o comércio de exportação e importação na capital, e fomentando assim o progresso do Espírito Santo. (MENDONÇA et.al. 2009, p. 44)

Em linhas gerais, a idéia era ampliar a cidade para o lado norte e criar bairros planejados, com vias mais largas e dotados de infra-estrutura básica. Com uma conformação urbana nesses parâmetros, uma nova classe de comerciantes e investidores poderia ter maior interesse em fixar moradia em Vitória. Além disso, no contexto de expansão imobiliária no município, funcionários públicos teriam uma série de vantagens concedidas pelo governo para a aquisição de lotes na cidade¹⁹. Assim, se evidenciava a intenção do Estado, de transformar a capital capixaba em grande e populoso centro de comércio (CAMPOS JR, 1996).



MAPA 03 - Planta de Vitória em 1896 com a proposta de implantação do Novo Arrabalde na região norte da capital. (FONTE: PMV, Memória Visual da Baía de Vitória)

Com a possível rentabilidade do mercado imobiliário e de terras no município, o setor público abriria espaço para a atuação do mercado privado de imóveis em Vitória. Desse modo, segundo Campos Junior (1996), o projeto trazia implícito a

¹⁹ Sobre a expansão da produção imobiliária em Vitória, ver CAMPOS JUNIOR, Carlos Teixeira. A construção da Cidade: Formas de produção imobiliária em Vitória. Flor e Cultura, 2002.

possibilidade da ocorrência de grande especulação imobiliária, na medida em que apenas as classes média e alta teriam acesso aos terrenos do *Novo Arrabalde*. O Estado, por sua vez, teria por tarefa dar suporte aos empreendimentos privados, ficando responsável por criar a infraestrutura básica para o mesmo. Todavia a conjuntura de crise econômica ocorrida na última década do século 19, no âmbito nacional, ao lado, da reduzida magnitude da economia estadual, o que impedia uma maior acumulação e capitalização dos agentes econômicos, conduziria ao fracasso o referido empreendimento de modernização e urbanização de Vitória. O projeto do Novo Arrabalde, portanto, teve que ser suspenso em meio à crise instalada no estado com a queda no preço do café, o qual acarretou a paralisação das obras em andamento na capital, assim como inviabilizou a criação da infraestrutura prevista para o novo bairro, que se limitou apenas a uma estrada que o ligava ao centro. Somente na década de 20 é que as melhorias seriam retomadas nos governos de Nestor Gomes e Florentino Avidos (FRANCO e HEES, 2003)

Com a instauração da república, a preocupação com a infraestrutura e a salubridade nas grandes cidades brasileiras, fez com que a problemática advinda do processo de urbanização entrasse na agenda governamental no período republicano, motivada principalmente por uma política sanitária, que influenciou muitos projetos de intervenção urbana do início do século. Além disso, a autonomia alcançada pelos estados no período republicano fez com que os interesses locais se articulassem a fim de superar os problemas urbanos e de infraestrutura local investindo recursos na modernização das suas cidades ao mesmo tempo em que se pensava na dinâmica econômica. De acordo com Bittencourt:

O advento da república, trazendo relativa autonomia às unidades da federação, aliada, sobretudo, à acumulação capitalista do café, vai coadunar com os interesses das elites político-administrativa na criação dos meios para a superação de deficiências urbanas mais gritantes da Capital, com aplicação maciça de recursos públicos e privados na infraestrutura urbana (BITTENCOURT, 1987, p. 110).

Em Vitória, o governo de Jerônimo Monteiro (1908-1912) foi importante nesse aspecto apesar dos interesses ruralistas serem predominantes²⁰ e do momento delicado das finanças públicas no estado – quando a receita estava menor que as

²⁰ Sobre especificidades político-ideológicas da gestão de Jerônimo Monteiro ver: ZORZAL E SILVA, Marta. Espírito Santo: Estado, interesses e Poder. 1995.

despesas - pois se articulou no sentido de enfrentar a carência de infraestrutura, assim como de serviços públicos essenciais como escolas, hospitais, estradas, saneamento básico, etc. Além disso, reorganizou o espaço urbano especialmente da região central da capital, conforme vemos em Klug (2002):

O governo de Jerônimo Monteiro realizou um programa de remodelação profunda na cidade baseado nos princípios de embelezamento, saneamento e modernização, aterrando e ajardinando mangues, construindo inúmeros edifícios públicos, reformando outros, saneando e retificando ruas. (KLUG, 2002, p. 61)

Assim, em termos de padrões urbanísticos, esse período do governo Jerônimo Monteiro se destaca em Vitória, pois foi quando se viu maiores investimentos estatais em obras de infraestrutura urbana a fim de higienizar a cidade e torná-la compatível com os padrões europeus. Toda a transformação empreendida foi movida pelo poder público que, ao dispor de empréstimos internacionais, pretendia criar uma cidade modernizada e esteticamente atrativa. Assim, como resultado, a reforma urbana feita na gestão de Jerônimo Monteiro reconstruiu a cidade e revitalizou seus espaços viabilizando serviços básicos, a fim de superar a degradação, a insalubridade e a desorganização espacial de Vitória (MATOS, 2004).

Dentre as principais obras realizadas no governo de Jerônimo Monteiro, destacam-se as drenagens e aterros realizados no centro de Vitória; arborização e embelezamento de parques e jardins; alargamento de ruas; construção de novos edifícios, melhoria na iluminação pública, energia elétrica e água (1909); lançamento da pedra fundamental do porto de vitória (1910) que passaria a poder atracar navios; serviço de esgoto (1911); serviço de bondes elétricos (1911); inauguração do cemitério de Santo Antonio (1912); além de incentivos à implantação de indústrias no ES, fomentando sua instalação através de financiamentos, fornecimento de energia, entre outros benefícios (FRANCO e HEES, 2003).

Assim, nota-se a presença de uma política intervencionista na gestão de Jerônimo Monteiro no sentido de viabilizar a diversificação da economia capixaba, a partir da provisão de infraestrutura urbana e industrial, que possibilitaria que o estado se torna mais moderno estética e urbanisticamente, superando o arcaísmo que lhe foi historicamente imputado, seguindo assim uma tendência nacional de modernização, racionalização do uso da cidade. Desse modo, as melhorias feitas por Monteiro

perpassavam uma nova lógica de desenvolvimento que exigia do estado uma postura mais interventiva, a fim de que a economia não se estagnasse diante da predominância do café. Destarte, os melhoramentos urbanos tinham acima de tudo uma utilidade política, conforme vemos abaixo:

[...] a despeito da repercussão dos melhoramentos no planejamento urbano, não era esse o único objetivo do esforço para a eletrificação do Estado. Visava, talvez, atingir com maior impacto a infraestrutura econômica, procurando modificá-la (IJSN, 1979, p.31).

Assim, dentro da lógica de governo de Jerônimo Monteiro havia a preocupação com modernização do estado e de sua capital a fim de possibilitar a maior arrecadação de receita através do incentivo à diversificação econômica, esta, fomentada pelo próprio estado.

Florentino Avidos foi outro importante governador do ES na Primeira República, entre 1924 e 1928, o qual se valeu do bom momento da exportação do café e das divisas oriundas do momento favorável para a economia local, por isso pode realizar obras públicas significantes. Com as finanças equilibradas, Avidos pode investir em obras como pontes, estradas e edifícios públicos, além do provimento de serviços de saneamento básico e abastecimento de água, assim como de telefonia, eletricidade, além de ter sido de grande importância para o desenvolvimento e melhoramento urbano de Vitória.

Para Avidos, Vitória estava atrasada como capital e deveria ter essa situação modificada o quanto antes. A situação em que se encontrava a cidade precisava ser superada o que levou a uma série de intervenções urbanas a fim de produzir melhoramentos à cidade.

A situação da cidade era precária, as ruas se alagavam quando as chuvas eram abundantes, colocando em sobressalto a população. Além disso, eram estreitas, o que dificultava a circulação de bondes. As ruas mal traçadas, estreitas e esburacadas impediam o bom fluxo de veículos (FRANCO e HEES, 2003, p. 66)

Como forma de solucionar esses problemas, o governo de Florentino Avidos empreendeu diversas obras que iriam fazer com a cidade ganhasse novos atributos a tivesse uma melhor qualidade vida e circulação. Dentre as obras feitas nesse período:

Florentino alargou e calçou ruas, fez escadarias, corrigiu alinhamentos, dando realces às novas fachadas, e construiu edifícios públicos modernos. Preocupou-se com as vias mais importantes da cidade, como as avenidas Capichaba e Jerônimo Monteiro. Para isso, desapropriou casas e terrenos, fez escavações, aterros, demolições, construiu prédios, passeios colocou meios-fios, fez drenagem. Alterou a iluminação, substituindo velhos postes por novos e modernos; preocupou-se com os serviços de água e esgoto pluviais e com o sistema de transportes (remodelou a linha de bondes). (FRANCO e HEES, 2003, p. 66)

Foram muitas as melhorias empreendidas no governo de Avidos para a estruturação urbana de Vitória. Além dessas supracitadas, outras obras importantes foram feitas como a ampliação da cidade através da criação de novos bairros e a construção de casa para funcionários públicos e operários, especialmente na região de Jucutuquara, Ilha de Santa Maria e Santo Antônio. Além disso, com o aumento das exportações de café e madeira, foram feitos novos investimentos na área portuária.

Passado o período de prosperidade, os reflexos da crise mundial de 1929 repercutiram sobre o preço do café no Brasil e, conseqüentemente no ES. A partir daí os investimentos em obras na cidade, apesar de terem existido, não tiveram a mesma dimensão daqueles dos períodos anteriores. Somente, na década de 50 que os projetos urbanos retornaram com maior visibilidade, conforme a lógica nacional de desenvolvimento que estava repercutindo também no ES.

Desse modo, nos anos de 1950, o governo de Jones dos Santos Neves (1951-1955) realizou maiores esforços industrializantes, bem como as transformações no cenário urbano da capital surgiram com maior evidência. Em seu governo, seria pensado um plano estratégico para inserir o ES na rota da industrialização tal como vinha acontecendo no país, tendo em vista a impossibilidade de a economia cafeeira dar conta das demandas da economia que se modificava, tal como afirmava o próprio governador (SILVA, 2004) Todo esse planejamento foi feito por meio do Plano de Valorização Econômica do Estado, que previa grandes investimentos tanto em infraestrutura para comportar as demandas por energia, estradas, escoamento de produção, etc, assim como investimentos em educação, a fim de prover mão-de-obra tecnicamente qualificada para atuar no novo mercado.

Jones tinha o objetivo de prover ao estado mecanismos institucionais bem como estruturas econômicas que pudessem dar suporte ao desenvolvimento industrial no ES, fazendo com que o estado superasse sua tradição primário-exportadora. Sua

política de desenvolvimento conversava de perto com os propósitos do *Welfare State*, ou Estado do Bem Estar Social, onde a administração pública se vinculava diretamente as demandas sociais. As políticas sociais, portanto, passaram a ter enfoque na área de habitação e educação, sendo que no governo de Jones foi ampliado o ensino superior no estado com a criação da UFES, e no campo da habitação social, foi criado o IBES, Instituto de Bem Estar Social (Lei 627/52) a fim de prover moradia digna às classes sociais menos favorecidas (ZORZAL e SILVA, 1995)

No período que se seguiu a partir da década de 60, quando a economia cafeeira havia declinado e a indústria começava a se expandir no Brasil, houve um grande movimento de migração do campo para a cidade também no Espírito Santo, como já mencionamos. A economia do Estado, baseada principalmente na monocultura da cafeicultura, sofreu grandes baixas com a crise na economia mundial. Implantado a partir de 1966 o “Programa de Erradicação dos Cafezais Anti-Econômicos” acarretou uma série de conseqüências para a dinâmica da economia local, visto que a agricultura de subsistência, sem o café, não dava conta da demanda familiar, o que ocasionou a expulsão de mais de 50.000 trabalhadores do campo para a cidade, chegando a aproximadamente 150.000 pessoas que saíram das roças em busca de novas oportunidades nas cidades (DOIMO, 1989).

Essas oportunidades se materializavam tanto em empregos formais no novo mercado de trabalho que se desenvolvia a partir da instalação de indústria, assim como no setor informal de trabalho, sem contar aqueles que não eram absorvidos nessa dinâmica e continuavam desempregados. O grande atrativo em termos de esperança de emprego com certeza foram os “Grandes Projetos” industriais e portuários que representou a instalação de grandes empresas no estado como a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (1942); o porto de Tubarão, em 1966; da Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST e do porto de Praia Mole em 1983. As plantas de ambas as companhias se instalaram nos limites entre Vitória e o

município da Serra, o que acabou por alterar os vetores de ocupação territorial urbana de ambos os municípios²¹.

Na esteira desses processos de mudança, entre os anos de 1960 e os anos de 1980, foram construídos muitos conjuntos habitacionais em toda a região metropolitana, movimentando o mercado da construção civil e de imóveis, tanto através de incentivos do Sistema Financeiro de Habitação, como também pela COHAB-ES e INOCOOP-ES. Esses conjuntos habitacionais estiveram voltados para atender as demandas das classes média e média baixa, as quais puderam ter acesso, sobretudo, pelos incentivos do BNH (IPES, 2001)

No entanto, o atendimento do mercado imobiliário às demandas em expansão, não conseguiu superar a produção de loteamentos clandestinos, nem a ocupação de áreas como encostas de morros e mangues, adjacentes aos núcleos urbanos consolidados, assim como a expansão para áreas periféricas. O motivo para isso nós já citamos: a moradia como mercadoria no mercado formal está fora de alcance para a grande maioria dos trabalhadores que migram para a cidade, que têm como alternativa apenas a ocupação de áreas onde nem o estado nem o mercado ainda interferiram.

Em suma, em termos de desenvolvimento de Vitória e da Região Metropolitana, a conformação urbana foi se modificando conforme os processos de concentração e expansão das atividades econômicas em seus diversos setores, sobretudo da indústria e da construção civil, assim como foi muito influenciada pelo crescimento populacional que caracterizou esse período, tal como mostramos na tabela XX do Capítulo 1. Os mapas, a seguir, mostram a evolução da mancha urbana de Vitória no período entre 1910 e 1980. Evidencia o adensamento rápido que se verifica após os anos de 1960, fruto do crescimento acelerado e concentrado que descrevemos acima.

²¹ Sobre esse tema, ver: INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES – IPES. Governo do Estado do Espírito Santo. Região Metropolitana da Grande Vitória – Dinâmica urbana na década de 90, IPES, 2001.

Quadro 01 - Evolução urbana em Vitória – de 1910 a 1980

(Fonte: PMV, Memória Visual da Baía de Vitória)



1910 -



1920



1930



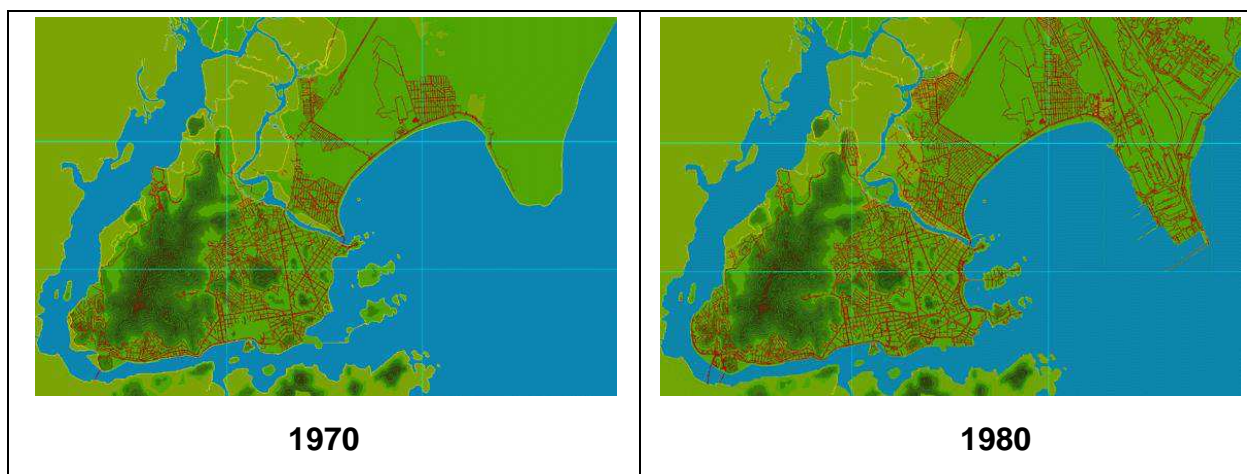
1940



1950



1960

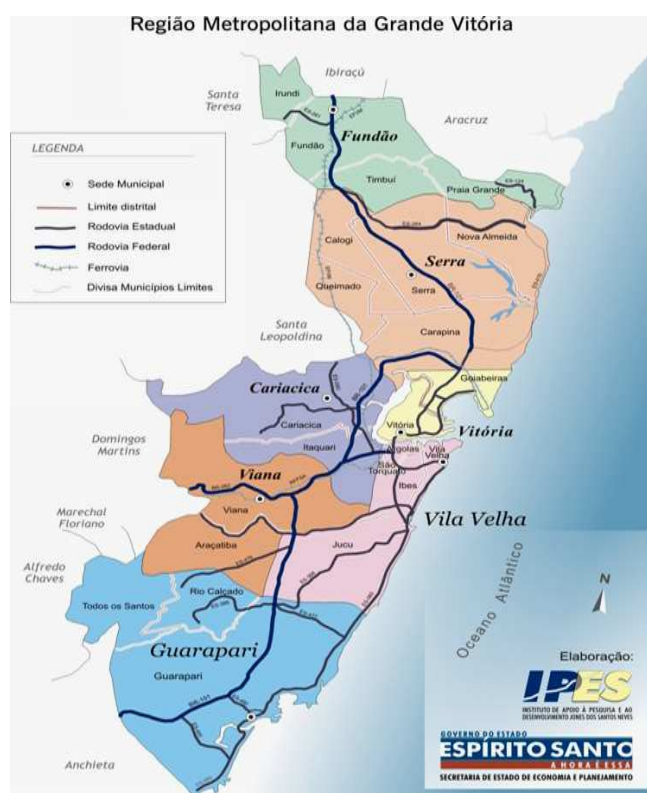


A série de mapas acima revela a magnitude do crescimento rápido que se realizou em praticamente três décadas. Com esse movimento, a partir de então a problemática urbana, passa a caracterizar-se principalmente pelo inchaço populacional, infraestrutura insuficiente e pelo processo de favelização que se desencadeou a partir dos fluxos migratórios em direção à capital. Estes, não se limitaram apenas à ilha de Vitória, mas passaram a atingir também os municípios vizinhos.

Por outro lado, no âmbito da ação indutora do poder público para alavancar a expansão do crescimento econômico foi criado, pelo governo estadual, uma série de mecanismos institucionais visando a dar suporte ao referido processo. Entre estes mecanismos foi criada a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), em 1975, com a finalidade de realizar estudos socioeconômicos e planos de ação como base para políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o ordenamento urbano da cidade que passava por profundas mudanças²². Desse modo, a partir dos estudos técnicos da FJSN, no contexto dos anos de 1970, em que a ferramenta planejamento governamental passou a dar o tom das ações do governo, foi feito com respaldo da FJSN um convênio entre as cidades que faziam parte da região então denominada de Grande Vitória, a saber, Vitória, Vila Velha, Viana, Serra e Cariacica. Em 1967, foi criada a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPI) que visava à criação de um Plano de Desenvolvimento Integrado para

²² A Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN) foi criada em 31-12-1975, pela Lei 3.043, foi transformada em autarquia em 27-10-1980, pelo Decreto 1.469-N, passando a denominar-se Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Cf. http://www.ijsn.es.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=169&Itemid=265 <Acesso, 26/02/12>

essa região. Esse planejamento previa um desenvolvimento urbano através da polinucleação, ou seja, favorecendo a ocupação de espaços vazios, e promovendo um adensamento populacional adequado que ocasionasse em desenvolvimento local. Esse Plano trouxe uma série de conclusões e propostas em diversos campos, como o econômico, o social, o urbanístico, de infraestrutura urbana, do sistema de planejamento, da programação financeira, além de propostas detalhadas e específicas para a micro-região de Vitória. Apesar de ter enfrentado alguns entraves econômicos, foi a partir dessa iniciativa que surgiram os primeiros estudos urbanos sobre a Grande Vitória, que terminaria por impulsionar, anos depois, a criação do Plano Diretor Urbano de Vitória. O Governo Estadual, por sua vez, também passou a intervir na problemática urbana através do fornecimento de subsídios a projetos de infraestrutura e de regulação do processo de urbanização da Grande Vitória. Isso foi feito com vistas, principalmente, à reordenação do espaço, no contexto da chegada dos grandes empreendimentos industriais. O mapa a seguir mostra a configuração atual da Região Metropolitana da Grande Vitória.



Mapa 04 – Região Metropolitana da Grande Vitória (Fonte: IPES-IJSN)

Em síntese, apreende-se que a trajetória do movimento de transformação econômica, social e urbana pelo qual passou o ES, resultou em profundas mudanças no traçado da malha urbana da região da capital. Nesse trajeto o espaço territorial cristalizou as marcas dos modos de desenvolvimento econômico e suas lógicas, cujo tecido urbano resultante expressa tanto espaços nobres e bem dotados de infraestrutura como espaços segregados, carentes de benfeitorias, nos quais os problemas inerentes às grandes cidades movidas pela lógica do capitalismo comparecem em grande magnitude. A desordem urbana é, portanto, conforme aponta Rolnik (2009), fruto de um modelo urbanístico concentrador, predatório e excludente. Esse modelo caracteriza bem a passagem da economia e da sociedade rural pré-capitalista para os novos padrões de acumulação, cuja característica perversa se reconstrói, a cada fase do desenvolvimento capitalista, desde a gênese formação histórica do Brasil.

4.3. A ocupação desordenada e a formação de assentamentos precários em Vitória

A região da Grande Vitória recebeu um grande contingente de pessoas que buscavam oportunidades de trabalho atraídas pela implantação dos novos projetos industriais, a partir dos anos 70. Entretanto, a ocupação do espaço foi excludente, ou seja, o migrante, com baixo poder aquisitivo, ocupava áreas periféricas e não urbanizadas, próximas aos alagados e nos morro, enquanto a capital sofria grande especulação imobiliária, que fazia com que os preços dos lotes subissem e fossem acessíveis apenas a uma camada privilegiada da população (CAMPOS JR, 2002). A própria situação geográfica de Vitória fez com que não existissem muitos lotes que pudessem comportar o fluxo populacional que vinha ocorrendo. Assim, esse déficit de terrenos para construção pressionou o mercado imobiliário, fazendo com que o solo urbano se valorizasse, inclusive com o surgimento de edifícios de apartamentos para a classe média, enquanto a população mais pobre passou a ocupar mangues e aterros, muitas vezes feitos pelo próprio governo (DOIMO, 1989). Em situações dessa natureza, Meyer (1979) assinala que o preço do solo urbano/mercadoria, configura-se como um fator determinante na expulsão da massa trabalhadora para as regiões periféricas da cidade, sendo que, o avanço no crescimento de favelas

revela a resistência da cidade em absorver os trabalhadores, impossibilitando-os de se instalar de forma adequada no espaço urbano.



Foto 02 – Vista de um dos morros de Vitória ocupados pela população (Fonte: Acervo PMV)

Sobre como se deu essa distribuição espacial da população na cidade de Vitória a partir da metade do século XX, sabemos que houve um expansionismo desigual no espaço da cidade, sendo que as camadas de maior poder aquisitivo, seguiam rumo à orla marítima, na região da Praia do Canto e adjacências, enquanto do outro lado, a camada de nível médio ia em direção ao contorno da ilha, pela região de Santo Antônio. Nas proximidades do Centro, se aglomerava uma população muito pobre, que formavam núcleos não urbanizados, as chamadas favelas (SIQUEIRA, 2001).

O crescimento demográfico da capital do Espírito Santo, principalmente após os anos 60 trouxe uma série de novas demandas no que se refere a serviços públicos e equipamentos urbanos para a população. Isso, sobretudo devido ao ritmo acelerado desse processo, motivado, principalmente, pela migração de trabalhadores rurais em busca de oportunidades na nova fase industrial que se inaugurava no Estado. Na tabela abaixo podemos observar melhor a dinâmica do crescimento populacional a que estamos nos referindo:

Tabela 03 - Crescimento populacional: Vitória, Grande Vitória e Espírito Santo (1940 a 2010).

MUNICÍPIO	CENSO 1940	CENSO 1950	CENSO 1960	CENSO 1970	CENSO 1980	CENSO 1991	CENSO 2000	CENSO 2010
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	250.443	292.304	327.801
Grande Vitória	91.570	110.931	194.310	385.998	706.263	1.063.295	1.337.187	1.687.704
ES	750.107	861.562	1.169.553	1.559.333	2.023.340	2.598.505	3.097.498	3.514.952

Fonte: IBGE/GAB/PLAN/PMV, 2003/ IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Tabela 04 - Crescimento populacional: Vitória, Grande Vitória e Espírito Santo
Período: 1940 a 2010

Anos Censitários	Município de Vitória	% em relação ao Censo Anterior	Municípios Região Metrop. Grande Vitória	% em relação ao Censo Anterior	Estado do Espírito Santo	% em relação ao Censo Anterior
1940	45.212	-	91.570	-	750.107	-
1950	50.922	13%	110.931	21%	861.562	15%
1960	83.351	64%	194.310	75%	1.169.553	36%
1970	133.019	60%	385.998	99%	1.559.333	33%
1980	207.747	56%	706.263	83%	2.023.340	30%
1990	250.443	21%	1.063.295	51%	2.598.505	28%
2000	292.304	17%	1.337.187	26%	3.097.498	19%
2010	327.801	12%	1.687.704	26%	3.514.952	13%

Fonte: IBGE/GAB/PLAN/PMV, 2003/ IBGE; Censo Demográfico, 2010.

Os dados acima evidenciam o alto crescimento demográfico, sobretudo entre as décadas de 1950 a 1980, tanto de Vitória como dos municípios da Grande Vitória. Desse modo, salta aos olhos a magnitude do crescimento neste período. No caso de Vitória variou entre 64%, na passagem da década de 50 para 60, na década subsequente representou 60%, e entre 1970 e 1980, 56%. Já nos demais municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória o crescimento foi bem superior ao verificado em Vitória. Representou 75% na passagem da década de 50 para 60, 99% na década de 60 para 70, e 83% na década subsequente. Esses dados corroboram o argumento sublinhado anteriormente relativo ao processo de mudanças ocorridas em grande escala e concentradas no tempo.

Diante do quadro de crescimento acelerado da população urbana, a administração pública de então se deparou com a necessidade imediata de intervir na estrutura da cidade visando reduzir as problemáticas que iam se instalando à medida que seu território ia sendo construído e ocupado. As invasões de terrenos não urbanizados e de risco ambiental formaram zonas de segregação na capital, e passaram a ser um problema urgente a ser resolvido. Doimo (1989) faz referência a esse problema relacionando-o com o crescimento da oferta de imóveis para a classe média através da construção de vários edifícios de apartamentos, e a reivindicação de terra por parte da classe mais baixa, que não tinha condições de habitar nesses

empreendimentos, restando-lhes somente a opção de invadir as regiões de mangues e até mesmo em locais como aterros sanitários, criados pelo próprio governo. Assim, é possível afirmar que essas invasões eram ocasionadas, pois não havia oferta acessível de moradia para a população de baixa renda, o que as levava a se apossar de espaços impróprios, construindo lá suas casas, na grande maioria das vezes, sem nenhuma estrutura adequada.

Neste contexto o planejamento urbano ganhou maior destaque sendo que vários estudos foram desenvolvidos, especialmente pela Fundação Jones dos Santos Neves (FJNS), órgão estadual criado em 1975, que passou a assumir a questão do planejamento urbano da Grande Vitória. Em se tratando da capital, a FJNS fez as análises necessárias para realizar um plano de ordenação do espaço urbano de Vitória. O projeto de Lei que daria origem ao PDU da capital foi publicado em 1979, juntamente com os “Estudos Básicos” sobre as questões urbanas tanto da região metropolitana quanto do município de Vitória. Na realidade, o PDU trouxe um conjunto de normas que reagruparia e redefiniria uma série de normas já existentes no município.

A segunda versão do Projeto foi publicada em 1980, e a terceira em 1983, o que demonstra a morosidade do processo formulação e de implementação do PDU²³ no município nesse período, tendo em vista que isso só poderia ocorrer mediante a aprovação do projeto pela Câmara do município, o que só viria a ocorrer cinco anos depois, em 1984. A partir da aprovação, o PDU tornou-se um instrumento fundamental de ordenação do espaço e no desenvolvimento urbanístico da capital, ao mesmo tempo em que transferiu toda a responsabilidade pela gestão do espaço urbano para a municipalidade.

Em termos de desenvolvimento local, a partir dos anos 1970, no fluxo dos Grandes Projetos industriais implementados na região da Grande Vitória, a dinâmica da indústria e comércio passou a movimentar uma nova fase na economia capixaba e permitir a produção e a reprodução do capital dentro do ambiente da cidade. Com

²³ É importante lembrar que os planos diretores só se tornaram obrigatório em 2001, com a regulamentação da Lei Federal 10.257/2001, do Estatuto das Cidades, sendo que Vitória já havia se antecipado na elaboração do seu PDU, que desde sua 1ª versão em 1984. A última revisão do PDU foi realizada em 2006, já levando em conta as novas diretrizes do Estatuto das Cidades.

isso, emergem novas necessidades no que diz respeito à infraestrutura de transporte, comunicação, habitação, saneamento entre outros elementos básicos de suporte a cidade de Vitória que desponta, então, no cenário nacional e internacional. Nessa lógica de mercado, Vitória deveria possuir esses elementos a fim de favorecer a dinamização da produção industrial e dos serviços.

Porém, o quadro que se via em Vitória a partir de meados dos anos 70 era outro. Além de padecer com uma infraestrutura urbana precária, tornou-se um centro muito congestionado devido à urbanização acelerada. Como decorrência a capital passou a contar com uma considerável população favelada, sendo que, a partir de 1977, o contorno da ilha, na região norte e noroeste, passou a sofrer invasões nos morros e nos mangues, as quais deram origem ao emblemático bairro de São Pedro e todas as suas subdivisões posteriores (SIQUEIRA, 2009). Isso exigiu do estado ações voltadas diretamente para a problemática urbana, social, ambiental que estava eclodindo na cidade, especialmente na região de São Pedro, sobre a qual falaremos adiante.

4.4. O problema da favelização e as primeiras intervenções: o caso emblemático de São Pedro

No âmbito das grandes mudanças econômicas em curso no ES, a partir dos anos de 1970, emerge o mercado de imóveis na capital, o qual, dada a sua reduzida regulação em relação às formas de distribuição e apropriação do espaço urbano, conduziria a apropriações extremamente desiguais. Na verdade, esta é uma das variáveis mais relevantes para análise do aumento da oferta de imóveis na cidade de Vitória, *pari passu* com a dificuldade de acesso a moradia pela grande maioria da população. Em especial, para aquela que migra para Vitória e municípios vizinhos, atraídas pelas oportunidades de trabalho abertas com o fluxo de crescimento econômico inaugurado com os grandes projetos em fase de implantação, as quais em grande parte não têm condições de acesso à oferta de imóveis oferecida pelo mercado imobiliário. Campos Junior (2002) destaca o importante papel da indústria imobiliária e de construção civil no desenvolvimento urbano da capital no período que compreendeu as décadas de 60 e 70 quando a demanda exponencial por imóveis na cidade cresceu devido à expansão industrial na região da Grande Vitória.

O autor ressalta que a indústria da construção civil não tinha condições de se inserir nos grandes projetos industriais, visto que os custos dos investimentos eram altos e, por esse motivo, ficava restrita aos investimentos externos e estatais. Desse modo, o meio de acumulação mais propício para esse segmento, foi a exploração do espaço urbano para fins de construção de moradias. Esta oferta, na verdade, foi em parte absorvida pela classe média que incrementava a demanda de imóveis na capital no bojo do referido processo de crescimento econômico. (CAMPOS JR, 2002).

Uma grande parte do tecido urbano, no entanto, não dispunha de infraestrutura e ainda era ocupado pela natureza. Como a preservação desses espaços não era rentável, a devastação ambiental foi grande. A terra passou, portanto, a ser utilizada para fins de acumulação de capital, o que motivou o crescimento das empresas de construção, incorporação e comércio de imóveis na capital. Campos Junior (2002) afirma que a transformação do espaço em Vitória bem como sua apropriação foi impulsionada por uma racionalidade urbanística voltada aos interesses dos empresários da construção civil, e a recriação desse espaço determinava o preço das construções nele executadas. Desse modo, a cidade de Vitória foi historicamente modelada para atender aos interesses de uma demanda originada pelo movimento de expansão acelerada da economia capitalista, por natureza, excludente e diferenciador.

Nesse contexto, Vitória que já sofria com carências sociais graves, essas seriam exacerbadas com o crescente processo de favelização. A parcela da população composta por trabalhadores migrantes passou a morar nas regiões sem infraestrutura básica, onde era possível se conseguir um espaço para fixar residência, apesar das precariedades nele contidas. A própria riqueza ecológica e ambiental, que além de ser expropriada pelo mercado da construção, também foi sendo prejudicada pela ocupação dos mangues e dos morros da periferia, pelas famílias que chegavam em busca de oportunidades de trabalho, o que também acarretava danos ambientais a ilha de Vitória (SIQUEIRA, 2001).

Assim, dadas as características do modelo econômico excludente que marcou o período, pós 1964 no Brasil, as mudanças sociais e urbanas ocorridas, sobretudo na região da Grande Vitória, se fizeram acompanhadas por sérias desigualdades e

exclusões. Desse modo, nos anos 80, o crescimento populacional ao lado da indisponibilidade de acesso à terra e à moradia, na capital, fez com que um número significativo de famílias se dirigissem as zonas de segregação, intensificando com isso o processo de favelização na capital e cidades vizinhas. Em Vitória, especificamente, foram numerosas as invasões de terras na baía noroeste da ilha, as quais deram origem ao que hoje é a região da Grande São Pedro²⁴.

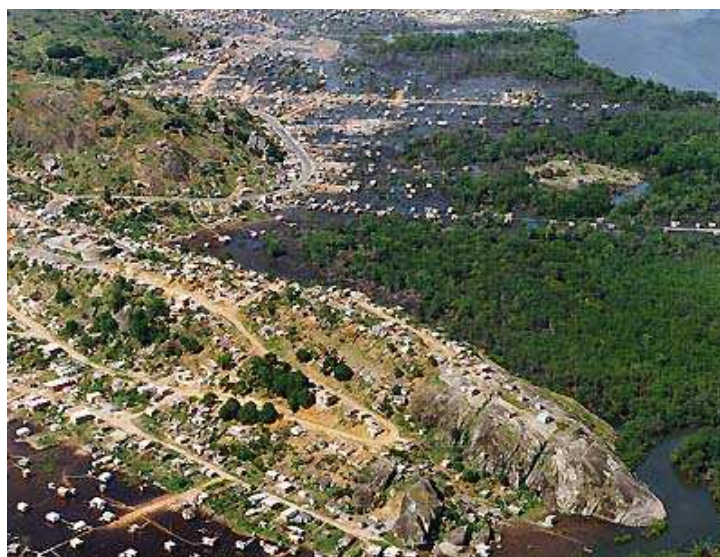


Foto 03 – Ocupação da região da Grande São Pedro. Palafitas invadem o mangue.
(Fonte: Acervo PMV)

De acordo com Barbosa (2004), em 1977, uma região próxima à Ilha das Caieiras, situada na encosta do Maciço Central foi designada como local de reassentamento populacional para uma população que vivia na região que hoje corresponde à nova rodoviária de Vitória. Com a alocação dessa população no local designado pela PMV, deu-se início ao bairro de São Pedro. A região era rodeada pelo manguezal, que com o passar do tempo passou a servir de depósito de lixo da prefeitura municipal. Nos anos 80, o adensamento populacional se intensificou com a vinda de trabalhadores migrantes, inclusive familiares de quem já moravam no local, que passaram a construir seus casebres sobre palafitas no mangue, criando um mar de barracos mangue adentro. De acordo com Siqueira (2009), em 1980 a população de São Pedro já alcançava a média de 15 mil habitantes, que construía seus barracos sobre o mangue ou sobre o lixo. Assim, o acúmulo do lixo naquela região ocasionou

²⁴ O município de Vitória possui 11% de sua área física constituída por manguezal, sendo que a área total é de 105KM² constituídos por 34 ilhas e uma faixa do continente.

o gradativo aterramento do mangue, o que possibilitou a instalação de mais famílias nessas áreas. Além disso, o lixo passou a ser fonte de renda para muitas famílias e a situação precária em que viviam configurou a região de São Pedro como um grande bolsão de pobreza na cidade de Vitória. Sobre as condições de carência de oferta de habitações para as populações de baixo poder aquisitivo que migravam para Vitória, neste período, Doimo (1984) destaca que:

Na falta extrema de acesso à habitação, os movimentos de invasão surgiram como resposta possível e viável. Houve nada mais nada menos do que 20 invasões, sempre acompanhadas de um lado pela violência policial, e de outro, pela defesa dos setores de oposição principalmente a Comissão de Justiça e Paz que, através do seu departamento jurídico, conseguiu a garantia de posse para algumas delas (DOIMO, 1984, p. 51).

No cenário formado pelas primeiras ocupações na região de São Pedro, por exemplo, a intervenção do poder público através do programa Promorar²⁵, do governo federal, previa o provimento de infraestrutura urbana e a melhoria da qualidade de vida da população de São Pedro, e suas reivindicações. Ou seja, um programa de urbanização de favela que iria atuar em parceria com os movimentos sociais locais a fim de que as ações pudessem ser participativas no âmbito do programa.

A implantação de um projeto que atendesse às demandas da região integralmente, ou seja, tratando da questão ambiental e ainda da problemática social decorrente do processo de ocupação de áreas de risco, não configurava uma tarefa fácil. No entanto, segundo mostra ainda Barbosa (2004), mesmo com dificuldades a Secretaria Municipal de Meio Ambiente começou um trabalho de fiscalização nessa região a fim de conter novas invasões e, por conseguinte, a degradação do meio ambiente. No entanto, a autora afirma ainda que os esforços empreendidos não foram suficientes para sanar os problemas, pois devido aos aterros no mangue, mais gente se alocava na região.

²⁵ O Programa de Erradicação de Sub-habitação - PROMORAR, foi viabilizado com recursos do BNH em 1980 e previa a urbanização de favelas, a regularização fundiária das regiões favelizadas e a incorporação e envolvimento da população beneficiária no processo de implementação das ações necessárias (DOIMO e BANCK, 1989).



Foto 04 – Palafitas construídas sobre a maré na Região da Grande São Pedro (Fonte: Acervo PMV)

Nesse contexto, o papel das lideranças locais e dos movimentos sociais foi de grande relevância, pois foram eles que pressionavam o poder público por melhorias, o que culminou na contratação, pela PMV, em 1987, de um projeto de obras voltadas para a urbanização das áreas ocupadas indevidamente. De acordo com Barbosa (2004), a problemática que se instalava na região de São Pedro teve desdobramentos a mobilização social e as lutas reivindicatórias por melhorias na vida da população de São Pedro e pela urbanização do bairro que crescia a olhos vistos. É nesse contexto que a urbanização de assentamentos precários entra na agenda do governo municipal mobilizando o poder público na contenção da degradação ambiental – tendo em vista a destruição do manguezal e do desmatamento na região que ameaçava o ecossistema local – e na reconstrução social e urbana da região.

No entanto, foi somente nos anos 90, em especial a partir da gestão de Vitor Buaiz (1989-1992), que a problemática urbana ligada a favelização na capital ganhou destaque na agenda governamental. Iniciando sua gestão sob os auspícios da Nova Constituição de 1988, e respaldado por uma correlação de forças de esquerda - ligadas as Comunidades Eclesiais de Base, ao PT e aos movimentos populares urbanos que lutavam por melhorias urbanas e sociais (transportes, saneamento, saúde, habitação, etc.) – o governo Vitor Buaiz priorizaria o atendimento dessas demandas em sua gestão. A região de São Pedro, neste contexto, concentrava um

grande contingente populacional vivendo em condições de extrema pobreza²⁶. Tal situação levou o governo à formulação de uma política pública especialmente voltada para a referida região. Esta política consubstanciou-se em um programa de ações denominado: “Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal – Projeto São Pedro”, que incorporou também a ideia da participação popular e de intervenção integrada. Essa iniciativa caracterizou-se por configurar uma política que incorporou mecanismos de participação social efetivando-se, portanto, com base no diálogo com as lideranças da região, inserindo a governança participativa na gestão do municipal.

Sob a baliza dos modelos de gestão democrática que se evidenciaram a partir da redemocratização do país em 1988, de acordo com Ferreira (2005), o governo petista de Vitor Buaz se ergue sobre a tríade da participação popular, democratização do acesso a serviços públicos e preservação ambiental, tendo assumido, inclusive, o projeto político do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que visava, entre outras coisas, a gestão democrática das cidades.

Nesse contexto, a região de São Pedro passou a ser uma das prioridades do governo municipal, dando origem ao Projeto São Pedro, o qual viria a inspirar a criação posterior do Projeto Terra, sobre o qual falaremos adiante. Assim, haja vista a situação de degradação e pobreza instalada em São Pedro, a política ambiental ganhou destaque, e o envolvimento da população através dos mecanismos de participação, deram uma nova cara à política urbana em Vitória, especialmente nessa região, o que culminou com a premiação do Projeto São Pedro como uma das 10 melhores iniciativas que integravam o relatório enviado à Habitat II²⁷, na conferência da ONU em 1996 (FERREIRA, 2005).

²⁶ Além dos conflitos narrados em Doimo & Banck (1989), também o filme denominado “O lugar de toda pobreza” do jornalista e cineasta Amylton de Almeida, nos anos 80, ganhou repercussão na mídia regional, denunciando e expondo as mazelas do crescimento desordenado da capital, portanto chamando atenção para a necessidade de ação do governo.

²⁷ “A Conferência das Nações Unidas Sobre assentamentos Urbanos – Habitat II realizada em Istambul (em junho de 1996) , teve como temas globais ‘Adequada habitação para todos e o Desenvolvimento de Assentamentos humanos em um mundo em urbanização’. A conferência teve como principal objetivo adotar uma agenda, denominada Agenda Habitat, que estabelece um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando orientar, nas duas primeiras décadas do próximo século, os esforços nacionais e internacionais no campo de melhorias nos assentamentos humanos”. (ROLNIK e SAULE Jr, 1996, p. 14)

A implementação do Projeto São Pedro não foi objeto de prioridade apenas durante a gestão de Vitor Buaz, os governos subsequentes deram continuidade as ações iniciadas por Buaz, apesar do fato de as administrações posteriores terem imprimido ao programa suas próprias feições. Porém, é válido ressaltar que a forma de tratamento integral da região atingida pelo processo de ocupação desordenada, foi mantida por todos eles. Assim, as políticas sociais se incorporaram à proposta de recuperação urbana e ambiental, o que, posteriormente, possibilitaria um planejamento ainda mais amplo de construção sustentável para a região de São Pedro, cujo modelo seria desdobrado para a cidade como um todo (BARBOSA, 2005).

Desse modo, a partir da descentralização da gestão municipal e da organização de mecanismos de participação social como conselhos gestores e orçamento participativo, a gestão de Vitor Buaz abriu caminho para que as administrações subsequentes, mesmo que partidariamente diferentes, pudessem dar continuidade a projetos de desenvolvimento urbano sustentável para Vitória. Entretanto, é preciso destacar que os projetos subsequentes, em especial, os implementados pelas gestões Paulo Hartung (1993-1996) e Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2004), não seguiram os mesmos pressupostos políticos que marcou a gestão Vitor Buaz. Na verdade, ambos os prefeitos foram eleitos por correlações de forças distintas daquela que elegeu Vitor Buaz. Ou seja, enquanto o primeiro estava vinculado às forças políticas de esquerda, articuladas em torno do PT (Partido dos Trabalhadores), os dois segundos foram eleitos por forças de centro articuladas em torno do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), apoiados por parte da esquerda. De fato, os vínculos e apoios destes dois últimos estavam mais próximos das forças econômicas e políticas que conduziam o processo de mudanças capitaneadas pelos grandes projetos de investimentos, em curso no ES. Desse modo, embora desse continuidade às políticas de intervenção urbana, essas se fariam em outros moldes.

Por outro lado, o cenário de reformas econômicas e políticas, em curso no âmbito nacional, marcadamente de viés neoliberal, sobretudo a partir da gestão Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1994-2002), daria outro tom para políticas governamentais, em termos de pressupostos político-ideológicos. É,

portanto, neste contexto, que a valorização dos instrumentos gerenciais, práticas e técnicas administrativas de inspiração neoliberal, passam a marcar o quadro de referências mais gerais dessas duas administrações. Desse modo, tanto na gestão Paulo Hartung como a gestão Luiz Paulo Velloso Lucas, grande ênfase é dada ao planejamento estratégico e ao empreendedorismo urbano como forma de buscar soluções para os diversos problemas urbanos e sociais da cidade de Vitória. A bem da verdade, a incorporação dos procedimentos de planejamento estratégico não foi o principal mote da gestão Hartung (1993-96), somente no último ano de seu governo que, em consonância com orientações da Agenda Habitat II²⁸ e da Agenda 21 Global, aprovada na Conferência Rio 92, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável para o planeta²⁹, que o governo municipal investiu na elaboração de um planejamento estratégico para Vitória, cuja proposta elaborada foi denominada de Vitória do Futuro: 1996-2010 (ZORZAL E SILVA, M.; et. al. 2006).

Com efeito, o “Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro (2006/2010), Agenda 21 Local” foi elaborado visando articular uma série de programas voltados para quase todas as áreas de atividades e relações de competência da administração municipal. Definiu para cada área de atividades uma série de metas a serem alcançadas durante o governo, considerando as potencialidades a serem exploradas no município, bem como as dificuldades que deveriam ser minoradas através das políticas públicas urbanas. No ano de 2002, na já na segunda gestão de Luiz Paulo Velloso Lucas, foi feita uma revisão nesse plano, e o horizonte de ações foi estendido até 2017. Entretanto, nas eleições municipais de 2003, a correlação de forças no poder perdeu as eleições. O prefeito eleito - João Carlos Coser - pertencente ao PT, reconduzia ao poder uma correlação de forças de perfil distinto da que havia reformulado o Projeto Vitória do Futuro, em 2002.

²⁸Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996. A Agenda Habitat é o documento aprovado por consenso pelos países participantes daquela conferência, entre eles o Brasil, os quais se comprometeram a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação.

²⁹Rio 92 – Trata-se da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. Paralelamente a Conferência foi realizado o Fórum Global, uma ampla articulação de mais de 9.000 ONGs do Brasil e do mundo que discutiram e aprovaram documentos alternativos às decisões oficiais, também conhecido como Eco 92. Como desdobramento local, chegou-se a formar, no Espírito Santo, um fórum das entidades ambientalistas. Porém, tão logo passada a euforia da Rio-92, houve um sensível desaquecimento dessa articulação e um visível esvaziamento de muitos grupos então formados no encaixo do "clima global" (DOIMO, 1994, p.22).

Com a nova gestão iniciada em 2004, outras prioridades e focos foram estabelecidos, assim como se retomou os pressupostos da participação social via Orçamento Participativo, inaugurado na gestão Vitor Buaiz, mas deixado em segundo plano nas gestões de Paulo Hartung e Luiz Paulo Velloso Lucas³⁰. A idéia do planejamento estratégico formulado a partir de um aparato tecnocrático haveria que se combinar com as demandas emergenciais captadas pelas técnicas do orçamento participativo. Por isso, somente no ano de 2008, no início da segunda gestão de João Coser, é que seria feita uma nova atualização na Agenda 21 local. Da mesma forma que as anteriores um conjunto de políticas urbanas foram projetadas para serem desenvolvidas até o ano de 2028.

Vale destacar que, em todas essas Agendas, enfatiza-se a importância da implementação de políticas públicas a partir de uma gestão qualificada e democrática, promovida através da participação da população na elaboração dos projetos municipais de intervenção. Porém, pauta-se por priorizar uma gestão técnica, cujo mote principal é estimular o desenvolvimento da cidade considerando seu potencial econômico e seus recursos naturais, ressaltando que se busca com isso qualidade de vida da sua população. Entretanto, análises efetuadas sobre esse tipo de intervenção urbana têm demonstrado que tais ações têm mais a ver com investimentos em melhorias que atendem demandas que propiciam muito mais a valorização e acumulação do capital do que com demandas que atenderia a população gerando, portanto melhores condições de vida para amplos contingentes precariamente atendidos³¹. É no bojo desse processo, em que se cruzam e se tensionam propostas e visões distintas de como intervir no espaço urbano da cidade de Vitória, que é concebida a proposta do Projeto Terra, para intervenção em áreas favelizadas ou assentamentos precários, sobre o qual trataremos melhor na próxima sessão. Vale destacar, no entanto, que sua primeira versão foi formulada pelo Governo de Luiz Paulo Velloso Lucas, no início de sua primeira gestão a frente da

³⁰ Sobre os caminhos e descaminhos de Orçamento Participativo em Vitória ver, entre outros: CARLOS, Euzineia. **Controle Social e política redistributiva no Orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2007; SAMPAIO, Ana Paula S. **Orçamento Participativo de Vitória (ES): Elementos para uma Abordagem Institucional**. Dissertação Mestrado. Programa de Pós - Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Campos dos Goytacazes-RJ, 2005.

³¹ Sobre os estudos que tratam do Projeto Vitória do Futuro, ver entre outros: BANCK, Geert. *Dilemas e Símbolos: Estudos sobre a cultura política do Espírito Santo*. Vitória: IHGES, 1998. [Cadernos de História n.º. 13]

prefeitura (1997-2000). De acordo com os documentos produzidos pela gestão Velloso Lucas sobre a gênese do Projeto Terra, ele teria sido:

[...] concebido a partir da integração de diferentes projetos listados no Vitória do Futuro e representa sua concretização nas áreas de morros e marés, visando uma Cidade Desejável. Uma cidade sem exclusão e com qualidade de vida para todos. Uma cidade Cidadã”; destaca ainda que sua formulação contou com “a participação de 360 representantes de segmentos populares, sindicais, empresariais, políticos, ambientais e culturais que formaram o Conselho Municipal”, e enfatiza que o referido Conselho “discutiu e aprovou projetos, ações e estratégias que deveriam ser implementados para alcançar a Cidade definida como desejável” (PMV. Diagnóstico PEMAS, jun./1999 *apud* ZORZAL E SILVA, M. *et. al.* 2004, p. 53).

Com efeito, embora o Projeto São Pedro (1989-92) tenha sido referência e inspirado a elaboração do Projeto Terra, além do fato de grande parte da equipe técnica e gerencial que conduziu a segunda e terceira etapa³² do projeto da região de São Pedro (1989-92 e 1993-96) ter sido responsável pela sua formulação, fazendo com que haja uma grande similaridade a nível discursivo, entre ambos, o Projeto Terra não tem a mesma intencionalidade, o que significa dizer que não guarda uma linha de continuidade com o projeto São Pedro. Adiante veremos as especificidades do Projeto Terra, que posteriormente passou a se chamar Projeto Terra Mais Igual, tal como é denominado hoje.

4.5. Política urbana em assentamentos precários: o Projeto Terra Mais Igual

Como é sabido, o processo de industrialização acelerada que se verificou no Brasil, sobretudo a partir do final da década de 1950, gerou um aumento indiscutível da população urbana e a proliferação de assentamentos subnormais no espaço das grandes cidades brasileiras³³. Embora, no período entre 1960 e 1980, pouca atenção tenha sido dada às demandas relativas à urbanização de interesse social, na medida em que o foco esteve voltado para a produção de infraestrutura básica mais voltada aos interesses da acumulação de capital, nos anos oitenta e noventa, com o processo de liberalização política e democratização da sociedade brasileira,

³² Durante os anos 80 o bairro São Pedro continuou a crescer, chegando ao final da década a congrega 13 comunidades. São Pedro I, II e III (1ª etapa de intervenções: 1977-1988), Santo André, Redenção, São José, Santos Reis (2ª etapa: 1989/1992) e Grande Vitória, Nova Palestina, Resistência, Itanhangá, Estrelinha e Bela Vista (3ª etapa: 1993/1996).

³³ Sobre o processo de urbanização a partir dos anos 60, ver entre outros: SINGER, Paul (1977), São Paulo: A economia política da urbanização; KOWARICK, Lucio (1975) São Paulo: Crescimento e pobreza; KOWARICK, Lucio (1979) São Paulo: A Espoliação Urbana.

eclodiram e se manifestaram, por meio de movimentos sociais, uma série de demandas urbanas expressando a magnitude das carências então existentes. Explicita-se, assim, de forma contundente a necessidade de formulação de uma política urbana direcionada especificamente às regiões de ocupação precária e desordenada, com grande adensamento populacional e necessidades urgentes de intervenção o Estado³⁴. Desse modo, as lutas e tensões em torno da busca de atendimento das reivindicações por melhorias urbanas conduziram, finalmente, a elaboração de planos para investimentos em reestruturação urbana. Com isso, a questão urbana passou a ser ponto importante na agenda do governo federal, especialmente a partir dos anos 2000.

Vale lembrar ainda que a década de 80 foi considerada década “perdida” devido à conjuntura de crises - econômica e política³⁵ - que o Brasil passava. Nesse período, além da situação de crise política e recessão econômica, o crescimento demográfico superou o crescimento do PIB e, conseqüentemente, proporcionou um adensamento populacional de grandes proporções nas cidades brasileiras, que se refletiu na ocupação de áreas impróprias para moradia e um aumento significativo da pobreza urbana (MARICATO, 2000). A população de renda baixa não teve acesso aos recursos e aos projetos de habitação social financiados por instituições como o BNH, o que favoreceu, e muito, o crescimento desordenado das cidades ocasionado pelo crescimento das favelas e dos loteamentos clandestinos.

Segundo Maricato (2005), na virada do século, nos anos 2000, a população das favelas havia aumentado consideravelmente, tendo como moradores, inclusive, pessoas com emprego formal e universitários. Um dos motivos apontados para essa ocorrência é que o mercado privado legal de imóveis, que compreende financiamento, construção e comercialização de imóveis privados atingia apenas 30% da população brasileira, sendo que grande parte dos brasileiros com renda

³⁴ DOIMO, Ana. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs, 1995

³⁵ Conforme afirma Sallum (1996) a crise que se desencadeou nos anos 80 teve como seu principal motivador a crise no estado desenvolvimentista que havia se tornado o padrão hegemônico de dominação até então. A crise no regime militar e o processo de democratização política no país, juntamente com fatores externos ligados à economia capitalista internacional, precipitou a crise na economia brasileira nos 80, especialmente pelo nível de endividamento a que o país chegou e ainda, o estrangulamento das fontes financiadoras externas. Alta de juros, alta no petróleo, desequilíbrio na balança comercial, entre outros fatores contribuíram para que esse período fosse determinante no cenário político institucional posterior do país.

abaixo de 05 salários mínimos compunham os 92% de déficit habitacional existente no país nesse período. Maricato ainda mostra que entre 2000 e 2002, aproximadamente 60% dos recursos geridos pelo governo federal eram direcionados a famílias com renda maior que 05 salários mínimos, o que demonstra a reprodução de uma lógica existente desde o BNH (ver capítulo 3).

Diante desse quadro, a partir do governo Lula (2002-2010), começou-se a pensar numa nova política habitacional para o país que atendesse a demanda por moradia da população. Segundo Maricato (2005), órgãos como o conselho das cidades e o conselho curador do FGTS, foram básicos nessa política. Essa política do governo teve como inspiração o projeto Moradia, de 2000, que culminou na formação do Ministério das Cidades e ampliou o espectro de atuação com a proposta de elaboração de uma política urbana que fosse de encontro às demandas originadas do crescimento das cidades, como saneamento, transportes, planejamento territorial, etc.

Maricato aponta ainda que uma das propostas da nova política habitacional do governo federal previa essa interação entre união, estados e municípios, quando num esforço conjunto, se proveria moradia para população de renda baixa que ocupam lugares impróprios no país. Dentro desta perspectiva, projetos como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)³⁶, pretendiam viabilizar investimentos em urbanização de assentamentos precários, que incluíam em seu escopo, projetos de habitação e saneamento. Nesse contexto, destacamos os programas de urbanização de favelas, que incluíam também o tratamento da problemática habitacional nos assentamentos precários, a fim de prover moradia digna à população que reside nesses locais. Além disso, esses projetos visam reduzir a problemática ambiental desencadeada a partir da ocupação desordenada do espaço urbano, especialmente em áreas de risco para moradia, além de promover melhorias no acesso a serviços como saneamento e infraestrutura urbana em geral.

³⁶ “[...] os projetos de urbanização de assentamentos precários inseridos no PAC contemplaram ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental”. (Ministério das Cidades, SNH, 2010, p. 13)

De acordo com Abiko e Coelho (2009), projetos de urbanização de favelas podem ter ações pontuais ou podem ser amplos, o que varia de acordo com as demandas apontadas nas diferentes etapas de abordagem. A escolha da modalidade, segundo os autores, varia conforme as condições encontradas tanto na parte física e estrutural, como na parte social econômica e jurídico legal da área a ser beneficiada.

É no âmbito dessa política, estruturada a partir de diretrizes do Governo Federal, que se insere a formulação do Projeto Terra Mais Igual, em Vitória, cujo desenho institucional definiu os parâmetros de intervenção nas Poligonais, contidas nas ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) de Vitória. Desse ângulo, nossa intenção aqui é interpelar quais foram os principais desdobramentos da implementação desse projeto em áreas de interesse social, em Vitória.

Para tanto, destacamos as ZEIS no âmbito do zoneamento territorial urbano, pois elas tornaram-se parte do aparato instrumental da política urbana brasileira prescrita, no final dos anos 80, isto é, a partir da Constituição de 1988, cujo novo marco legal redefiniu as competências dos municípios, os quais passaram a ter maior autonomia na gestão das cidades brasileiras. Alguns governos municipais, em parceria com movimentos pró-moradia passaram a se preocupar com a situação das áreas de assentamento precário, considerando a necessidade de infraestrutura, habitação adequada e regularização fundiária para a população que vive nessas áreas. Assim, a partir da delimitação das ZEIS no Plano Diretor Municipal, abriram-se melhores possibilidades de intervenção em áreas favelizadas ou vazios urbanos. Essas áreas passariam, portanto a ser alvo de políticas públicas específicas ligadas a reestruturação e urbanização, assim como para o provimento de habitação de interesse social (MC, 2009). Assim as ZEIS podem ser consideradas:

[..] zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infraestrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação; [...] Devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal); [...] São áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas; [...] São áreas sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Por um lado, tais regras devem viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes consolidáveis. Por outro lado, devem facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões

urbanísticos e edifícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.17-18)

Ainda de acordo com as diretrizes do Ministério das Cidades, é o poder público municipal que tem a responsabilidade de implementar as ZEIS no contexto da política urbana do município sendo que, para que isso seja feito, deve-se contar com a participação dos atores sociais e políticos envolvidos a fim de que a atuação nessas áreas se dê de forma articulada e participativa:

O ponto de partida para as ações de criação, regulamentação e aplicação das ZEIS é a identificação dos atores sociais, governamentais e não governamentais, que devem participar diretamente desse processo. Em seguida, a administração municipal deve definir um arranjo institucional para organizar e articular essa participação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.18)

Em Vitória, na última revisão do PDU, em 2006, as ZEIS aparecem como áreas do território onde deverão ser promovidas ações de regularização urbanística e fundiária, considerando que essas zonas abrigam assentamentos habitacionais de baixa renda, e ainda, utilizadas para a implementação de programas de habitação de interesse social para a população de baixa renda. Dentro das especificidades no processo de identificação das ZEIS, destacamos que o zoneamento define as áreas passíveis de ocupação e aquelas que devem ser protegidas e resguardadas devido a questões ambientais e/ ou de risco. Assim, as intervenções a serem feitas nessas áreas deverão respeitar as características locais e o tipo de intervenção deverá ser regulado por meio do poder executivo local através de lei específica. (PMV, PDU, 2006).

Desse modo, visando a intervenção em assentamentos urbanos precários que surgiram e se consolidaram na história recente de Vitória, trataremos a seguir do Projeto Terra Mais Igual, que visa a urbanização dos assentamentos precários do município de Vitória, que, dentro do quadro do zoneamento municipal, encontram-se situados nas ZEIS onde são demarcadas as Poligonais, dentro das regiões administrativas de Vitória.

4.5.1. Do Projeto Terra ao Projeto Terra Mais Igual (PTMI)

Para tratarmos do projeto Terra Mais Igual tal como ele se efetiva na atual realidade do município de Vitória, torna-se importante irmos à gênese do projeto, que se deu

no ano de 1998, na gestão do prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas (1996-2000/ 2002-2004), quando foi criado o *Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda no Município de Vitória*, o qual foi denominado de Projeto Terra. O referido projeto foi instituído através do Decreto nº 10.131, de 14 de Janeiro de 1998, com vistas à intervenção em áreas ocupadas pela população de baixa renda no município de Vitória, tendo como principal objetivo:

[...] a incorporação das áreas ocupadas pela população de baixa renda ao tecido urbano da cidade, dotando-as de padrão urbanístico adequado, infraestrutura básica, equipamentos públicos, habitações dignas, segurança e melhorias micro-climáticas, regularização fundiária e preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e pleno direito à cidadania a essas comunidades (PMV, Artigo 1º, Parágrafo único, Decreto 10.131/98)

O Projeto Terra surgia, então, com uma proposta de intervenção pública em áreas favelizadas, marcadas pela carência de infra-estrutura, grau de risco e baixo indicadores sociais da população dessas regiões, se comparadas ao restante da cidade. As ações do projeto seriam, então, voltadas à promoção de melhorias urbanas nas áreas de assentamentos precários, assim como o estabelecimento de limites de ocupação urbana e a preservação ambiental nessas áreas, muitas vezes degradadas pelo processo de apropriação desordenada do espaço urbano. Com essa proposta de intervenção, fica evidente o interesse por parte dos gestores municipais de criar um novo padrão de desenvolvimento na cidade, tendo como uma das vertentes o tratamento das áreas degradadas do município.

No caso do Projeto Terra, isso se daria a partir de ações direcionadas considerando basicamente os componentes urbano, social, ambiental, fundiário e de gerenciamento. Desse modo, através das ações de reurbanização, provimento de infraestrutura, melhorias habitacionais, regularização fundiária e recuperação ambiental, integradas a ações de cunho social, conduziram à melhoria das condições socioeconômicas da população e na melhora dos índices sociais dessas regiões. Tudo isso a partir de uma matriz gerencial de trabalho que pretendeu uma melhor administração dos recursos investidos e a promoção da integração entre os diferentes setores envolvidos na execução do Projeto, a fim romper com políticas

segmentadas e buscando uma melhor gestão de ações e investimentos nas questões territoriais. (PMV, PROJETO TERRA, 2000)

Apesar de alguma semelhança com o Projeto São Pedro, sobre o qual falamos anteriormente, o Projeto Terra não se apresenta como uma continuação do mesmo, na realidade, principalmente se considerarmos o contexto de formulação do Projeto Terra, com a mudança política que vinha ocorrendo em nível nacional na década de 90 e que teve influência direta sobre a elaboração do Projeto. De acordo com Zorzal e Silva et.al (2006), o Projeto Terra não tem a mesma intencionalidade do Projeto São Pedro, o que indica que um projeto não significa a continuidade do outro. A semelhança baseava-se na seguinte característica:

Do Projeto São Pedro ao Projeto Terra o desafio central a nível institucional estava em alterar a cultura, pautada no planejamento clássico setorial centralizado e autoritário, para formas inovadoras de: gestão compartilhada, planejamento e ações integradas e articuladas, com o fortalecimento da participação popular. (ZORZAL E SILVA, M.; et. al. 2006, p. 64)

Sendo assim, observa-se que, por trás da concepção do Projeto Terra havia toda uma lógica de mudança de paradigma político-institucional que não havia sido verificado no Projeto São Pedro. Este último foi marcado pela atuação dos movimentos sociais urbanos em busca de melhorias para a população daquela região - o que não foi exatamente o propósito no caso do Projeto Terra. Num contexto mais amplo, em nível nacional, no período em questão, o que se verificou foi que nesse novo contexto político e econômico, apesar de toda abertura aos direitos sociais assegurados via constituição de 1988, as políticas públicas perderam o vínculo direto com as disputas históricas da sociedade (PAIVA & MATTEI, 2009).

No período em que foi formulado o Projeto Terra, na década de 90, a gestão pública federal se reorganizava, após um longo período de crise política e econômica no Brasil. Como já mencionamos, o período dos anos 90, no país, foi complicado e decisivo na mudança da estrutura econômica e política, o que iria exigir da administração pública uma nova postura organizacional e de governo. Bresser Pereira (1996) aponta que o período entre 1979 e 1994, foi marcado pela estagnação da renda per capita e por uma alta inflação sem precedentes. Somente com o Plano Real, em 1994, é que novas condições foram criadas para a

estabilização de preços e retomada do crescimento no Brasil. Bresser afirma ainda que a natureza dessa crise foi muito mais estatal do que econômica, o que indicou a necessidade de uma reforma política que redefiniria as funções do estado frente ao cenário econômico globalizado que se impunha como fator decisivo nas ações relativas à economia nacional.

Desse modo, num contexto de integração mundial de mercados, o Estado teria que mudar sua postura a fim de que a economia nacional se tornasse competitiva no cenário internacional. Ou seja, o nível de regulação exercida pelo estado durante anos estava comprometido, tendo em vista as novas necessidades impostas pelo mercado globalizado. Isso significava que, ao invés de proteger o País do mercado externo, o governo deveria facilitar sua competição em nível mundial, o que exigiria uma nova forma de governar o país, baseada em parâmetros da administração gerencial, muito mais que pela burocrática³⁷. A despeito da liberalidade de gestão da economia no país, a regulação do estado deveria continuar em outros setores, o que também evidenciava traços da relação entre política interna e globalização. Sendo assim:

A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial. (BRESSER, 1996, p. 01)

Em termos de políticas públicas, especialmente políticas sociais, isso significava uma subordinação da questão social à orientação da macroeconomia, ou seja, a forma de se fazer políticas de combate à pobreza e afins, estaria diretamente ligadas à dinâmica e às exigências do processo de mundialização, o que na prática significaria ações focadas em eficácia, e que visassem à descentralização e articulação entre as esferas federal, estadual e municipal de governo (PAIVA & MATTEI, 2009)

De acordo com Zorzal e Silva et.al. (2006), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1998-2002) foi um marco no campo político-institucional

³⁷ Sobre esse tema, ver, de BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial, 1996.

brasileiro, tendo sido ressaltado em sua gestão, o lado normativo e regulador do estado e a responsabilização dos agentes públicos sobre o controle social das políticas públicas, tendo a participação popular como instrumento de gestão de políticas sociais. Nesse contexto emergem novos arranjos institucionais entre Estado e iniciativa privada a fim de que projetos de cunho social e políticas públicas fossem viabilizados. Isso significou que, diante da crise econômica pela qual o país passava o Estado não teria condições de arcar com todos os custos dessa nova forma de administrar as cidades, foi quando se abriu espaço para que agências externas pudessem financiar projetos junto ao governo.

A temática da urbanização das cidades brasileiras e as deficiências de desenvolvimento das cidades deveriam, portanto, estar incluídas nas ações dos governos locais a fim de que a melhoria nas condições urbanas representasse mais um ponto positivo para um país que precisava superar o atraso e se destacar em nível mundial.

No Espírito Santo, o prefeito Luiz Paulo era um dos expoentes do PSDB, o que representou uma ampla adesão ao modelo proposto na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/ 1998-2002), na direção do País pelo mesmo partido. Esse fator acabaria por perpassar a dinâmica e o papel dos governos locais, que passariam a estar diretamente influenciados pela conjuntura política e pelas ações do governo FHC³⁸.

No caso da Prefeitura de Vitória, essa conjuntura e direcionamento político do governo federal, encontrou plena sintonia, e repercutiu na formulação da políticas públicas do município. Desse modo, inspirados nas agendas estratégicas para o desenvolvimento sustentável da cidade, em voga no País, nos anos de 1990, a Prefeitura de Vitória investiu na elaboração de sua agenda estratégica. Produziu no ano de 1996, sua primeira Agenda 21; denominada Vitória do Futuro. Essa agenda além de delinear metas para as diversas áreas de atividades e relações de competência municipal incluiria também as áreas ocupadas por população de baixa renda. As diretrizes para esta última área culminariam na criação do Projeto Terra, em 1998. O interesse do gestor público em se afinar conforme as tendências

³⁸ Sobre isso ver ZORZAL E SILVA, M.; et. al. ,2006.

federais de governo demonstram que para além do discurso de melhoramento urbano, havia outra face na concepção do projeto, tal como aponta Zorzal e Silva:

O projeto Terra tem muito mais afinidade com o sentido das reformas e mudanças que estavam sendo encaminhadas pelo governo federal e estreita proximidade com as novas tendências da administração pública gerencial que, paralelamente, se constituía no marco conceitual que subsidiava a reforma administrativa do governo FHC. (ZORZAL E SILVA, M.; et. al. 2006, p.49)

Na ocasião da sua criação, em 1998, através do decreto municipal nº 10.131, o Projeto Terra já trazia embutida em sua proposta institucional um modelo de gestão gerencial, interfuncional, tendo em vista envolver numa matriz única, diferentes setores da administração municipal. Assim, o Projeto terra poderia desenvolver integradamente um conjunto de ações, obras e serviços públicos a fim de promover melhorias na área a receber as intervenções do programa, assim como na vida da população alvo.

Assim, em termos de gerenciamento do Projeto, foi adotado um formato gerencial e uma organização institucional, que visava romper com a setorialização das ações e investimentos, integrando os diversos setores envolvidos em todos os setores abrangidos pelo programa. De acordo com os formuladores do programa, isso favoreceria a melhor utilização de recursos financeiros e uma melhor parceria com a sociedade civil e a população envolvida. (PMV, PROJETO TERRA, 2000) Adota-se, portanto, a idéia de que instituição e sociedade são parceiros e, portanto, devem agir conjuntamente pensando, controlando e executando as ações, preconizando assim um maior controle social sobre o Projeto.

Para tanto, o programa estaria diretamente vinculado ao poder executivo, mais precisamente, ao gabinete do prefeito municipal, para então se dividir em três níveis básicos de coordenação, a saber: nível estratégico, nível tático e nível operacional. Cada um desses níveis desempenha uma função específica nessa primeira versão do projeto, mas todas têm em comum o objetivo de tornar articulado o desenvolvimento das atividades a serem desenvolvidas.

Resumidamente, o nível estratégico seria encabeçado pelo chefe do executivo municipal, seguido dos secretários municipais e também dos auditores e procuradores gerais, e administradores das regiões administrativas envolvidas. A

eles caberia a responsabilidade de tomar as decisões concernentes ao Projeto Terra, inclusive o acompanhamento e recebimento dos projetos licitados por cada secretaria envolvida, cada uma em sua área de atuação. No nível tático, uma comissão com três representantes de cada secretaria envolvida ficaria responsável por submeter ao nível estratégico as propostas técnicas ligadas aos projetos desenvolvidos, gerenciando e operacionalizando junto a essas secretarias. Ao nível tático também cabe a tarefa de elaborar um manual de normas e procedimentos que direcionará as ações de todas as secretarias envolvidas bem como um caderno de encargos direcionado à execução do Projeto Terra. O nível operacional, fica responsável pela implementação das ações do Projeto Terra no âmbito de atuação de cada secretaria envolvida, e das decisões tomadas pelos demais níveis de coordenação³⁹.

Em suma, estando o Projeto Terra pautado em uma nova mentalidade administrativa, como já pontuamos, tinha como premissa a gestão articulada dos problemas urbanos o planejamento de ações de longo prazo, por esse motivo o trabalho com as agendas de longa projeção. Em sua concepção o Projeto Terra também trazia uma proposta contemporânea de intervenção integrada e de longo prazo, visando atuar sobre a realidade urbana de forma a alcançar objetivos e metas para um novo modelo de cidade:

Fica cada vez mais evidente que as intervenções pontuais e com visão de curto prazo não surtem o efeito desejado, seja em nível político e administrativo, seja em nível de promoção de qualidade de vida. [...] deve-se trabalhar com uma visão de longo prazo tendo consciência de que as ações que contribuem para modificar realidades ultrapassam o limite temporal de uma administração, pois se constituem um processo coletivo que envolve muitos atores; a ação deve ser voltada para resultados, definindo objetivos e caminhos para atingi-los (PMV, Projeto Terra, 2000, p. 9)

O Projeto Terra, portanto, foi concebido como um programa da Prefeitura de Vitória para a intervenção em assentamentos precários da capital do ES, e que tinha como premissa em sua concepção a continuidade de ações de longo prazo, não se limitando a uma política de governo. O que significa que, ao término da gestão do

³⁹ De acordo com Abiko e Coelho (2009) A postura dos técnicos envolvidos na ação (programas de intervenção urbana em favelas) deve ser de participantes diretos nas etapas de implementação, e não apenas no planejamento, pois o sucesso dos projetos pressupõe o entendimento da população-alvo e suas aspirações, receios e expectativas em relação à execução das propostas de intervenção

prefeito Luiz Paulo, o programa ganharia novos delineamentos dentro da gestão subsequente, partidariamente oposta e num contexto político nacional bem diferente de quando o Projeto Terra foi concebido. Sendo assim, passada a gestão de Luiz Paulo, o Projeto Terra continuou a existir, porém, não mais sob uma mesma ideologia político-partidária, embora tenha apresentado uma continuidade visível da proposta anterior. Entra em cena a partir de 2003, tanto em nível federal como estadual, o governo do PT, o que viria a representar algumas mudanças na política urbana em nível nacional e local.

Luiz Inácio Lula da Silva, líder do Partido dos Trabalhadores; eleito presidente do Brasil pela primeira vez, em 2002, demonstrou um evidente continuísmo em relação a algumas políticas que vinham sendo desenvolvidas no governo de FHC, especialmente com ampliação de programas de atendimento à população pobre, o que de alguma forma redundou em êxito social no governo petista (PAIVA & MATTEI, 2009). Na realidade, o governo de FHC sofreu ampla rejeição da população devido ao caráter neoliberal de sua administração, o que transferiu para Lula a expectativa popular de mudança na forma de administração pública que estava se estabelecendo no país. Lula então teria que recuperar a capacidade de gastos do estado a fim de investir em políticas públicas, mesmo não sendo seu governo totalmente isento das influências do capital internacional (MARTINS, 2005)

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e ampliação dos canais de participação popular na elaboração das políticas públicas urbanas, houve destaque para o atendimento às demandas da população de 0 a 5 salários mínimos e para a universalização de serviços como saneamento, habitação de interesse social, transporte urbano, e participação em planos diretores municipais. Também foi elaborado em 2004, com ampla participação social, o Plano Nacional de desenvolvimento Urbano que traria as diretrizes para o desenvolvimento urbano no Brasil, sob a direção do Ministério das Cidades. Este foi criado a partir da reivindicação dos movimentos sociais urbanos por uma política urbana menos fragmentada, em que pudesse haver o atendimento universal das políticas públicas urbanas. (RODRIGUES, 2011)

O que se verifica no governo petista é a introdução de práticas que rompiam com a tradicional forma de governar o país, como a participação direta da população na gestão pública. A partir dessa articulação, na agenda do Ministério das Cidades ficaram definidas ações prioritárias, dentre as quais a ampliação de recursos para financiamento da produção de habitação de interesse social e urbanização de assentamentos precários, além do reconhecimento e regularização fundiária plena desses assentamentos⁴⁰.

O Projeto Terra, portanto, nesse contexto, ganha novos contornos a partir da gestão do prefeito petista João Carlos Coser, que assumiu o governo em 2003, tal como o PT em nível federal. Em seu governo foi elaborado o Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano (2006), que definiria as diretrizes para o desenvolvimento urbano no município de Vitória, o qual destacaria o papel do Projeto Terra como indutor do desenvolvimento local sustentável e inclusivo. Elaborado em abril de 2006, o programa segue na mesma linha de adequação da cidade aos parâmetros da economia em crescimento, resguardado a necessidade de intervenções para melhoria na qualidade de vida da população. De acordo com a proposta do município:

[...] o entendimento que a qualidade de vida urbana implica na universalização do acesso à moradia digna e aos bens e serviços públicos, na preservação do meio ambiente, na mobilidade urbana e na revitalização dos espaços de convivência social e cívica, na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da ampliação do direito à Cidade. (PMV, 2006, p. 08)

Desse modo, na administração petista de Coser ficava evidente o interesse em compatibilizar a necessidade de melhorias urbanas, como indutoras do desenvolvimento da cidade como um todo, sob o signo da participação popular. Na ocasião da elaboração do Plano isso teria sido relevante nas discussões colocadas em pauta, como vemos no discurso da PMV em 2006:

A atual administração municipal, em consonância com esses novos tempos, conduziu no primeiro semestre de governo um profundo processo de discussão, ouvidos os setores organizados da sociedade, que aponta as demandas das camadas mais desfavorecidas da população. (PMV, 2006, p. 08)

⁴⁰ Ver ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil, 2009.

Nesse processo de discussão acerca do Plano de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória, os eixos norteadores das ações do governo seriam assim definidos: 1) desenvolvimento sustentável com inclusão social; 2) democratização da gestão pública; 3) defesa da vida e respeito aos direitos humanos. Desse modo, ao contextualizar o panorama urbano de Vitória, especialmente em áreas que apresentam precariedade tanto social como territorial, o Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória, surge como indutor de ações voltadas para a efetiva transformação das condições sócio-urbanas da população do município.

Dentre os diferentes programas contemplados no Plano, destaca-se o subprograma de urbanização de favelas, o Projeto Terra, que dentro da perspectiva de atuação em assentamentos precários, iria trazer melhorias para as questões problemáticas ligadas à natureza excludente do processo de apropriação espacial da cidade.

Dessa maneira, considerando os ajustes que a nova administração municipal fez na elaboração de seu plano de desenvolvimento social e urbano, o Projeto Terra sofreu algumas alterações para se adequar as diretrizes da nova gestão. Assim, o Decreto 10.131/98, que criou o Projeto Terra, foi substituído pelo decreto 13.669/2007. Com isso, o Projeto Terra muda não só de nome, passando a chamar-se Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda em Vitória – Projeto Terra Mais Igual, como também sofreu alterações em seu desenho institucional. A partir de então, o Projeto Terra passou a ser conhecido como “Projeto Terra Mais Igual”, e passou a ter sua coordenação exercida pelo Núcleo Gestor do programa vinculado à Assessoria de Projetos Especiais da Secretaria de Gestão Estratégica, Tática e Operacional da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV, Capítulo I, Artigos 1º e 2º, Decreto 13.669/2007). Nessa nova configuração, a coordenação do projeto é exercida pelo Núcleo Gestor do Projeto Terra Mais Igual (NGTerra), que se vincula diretamente à secretaria de Gestão Estratégica do município e se efetiva nos níveis estratégico, tático e agora, tático operacional. Cada um desses níveis sofreu algum tipo de alteração em seu campo de atuação, tendo incorporado novas atribuições e novos atores, organizados em comissões e equipes específicas.

Um dos elementos importantes melhor explicitados nesse formato do projeto está a questão do acesso à cidade, que é destacado logo no primeiro capítulo do decreto quando lemos que:

[...] o Projeto Terra Mais Igual objetiva promover a melhoria da população socialmente excluída, efetuando seu empoderamento através de um conjunto integrado de ações sociais, obras e serviços de natureza pública, que viabilizem as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos das demais áreas do município (PMV, Art.2º, Decreto 13.669/2008)

Desse modo, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Prefeitura, o Projeto Terra Mais Igual, pretende promover a inclusão de áreas de ocupação irregular ao tecido urbano do município através de ações que viabilizem qualidade de vida e inclusão social à população que mora nas Poligonais. Essas regiões são delimitadas e identificadas de acordo com as demandas por infraestrutura, grau de risco ambiental e nível social baixo em relação às demais regiões da cidade. Por meio da implantação de equipamentos urbanos básicos nesses locais e de políticas de inclusão da população nos processos decisórios, o Projeto Terra Mais Igual pretende possibilitar, entre outras benfeitorias, melhores condições de infraestrutura, habitabilidade e desenvolvimento social à população local. A participação popular em fóruns e comissões de moradores na elaboração de projetos e acompanhamento da execução das obras é uma das premissas do Projeto, seguindo a tendência à gestão participativa dos projetos estabelecidos em nível federal. Além disso, visa fornecer meios de redução de outras problemáticas urbanas, que podem envolver a questão ambiental e do uso e ocupação inadequada do solo urbano, bem como mecanismos de desenvolvimento humano, por meio de ações integradas e multissetoriais no âmbito de atuação da Prefeitura Municipal de Vitória. (TECNOSOLO/ HYDROS, , 2004)

O Projeto visa implementar ações em áreas denominadas como Poligonais, regiões que na fase de concepção do Projeto Terra, em 1998, foram demarcadas pelos seguintes critérios:

A delimitação das Poligonais foi realizada em dois momentos. Num primeiro momento, tendo como base os levantamentos de infra-estrutura básica, mapeamento da defesa civil das áreas de risco e habitação em situação de risco, fotografias aéreas e levantamento aerofotogramétrico, legislação urbanística e ambiental; com base nessas informações foram identificadas as áreas a serem delimitadas como Poligonais, quantificados o número de unidades habitacionais, e delimitação das Áreas de Interesse Ambiental – AIA.

No segundo momento os limites das Poligonais foram ajustados para contemplar setores censitários do IBGE, para que se pudesse usufruir dos dados primários dos censos para futuras análises. (COELHO, 2005, p. 58)

Assim, nos estudos preliminares que dariam origem à proposta de intervenção do então Projeto Terra utilizava-se os critérios expostos acima, sendo que atualmente essas regiões passaram a compor as ZEIS de Vitória, conforme localização e caracterização na delimitação do zoneamento urbanístico municipal, como citado anteriormente.

4.5.2. A abrangência do PTMI

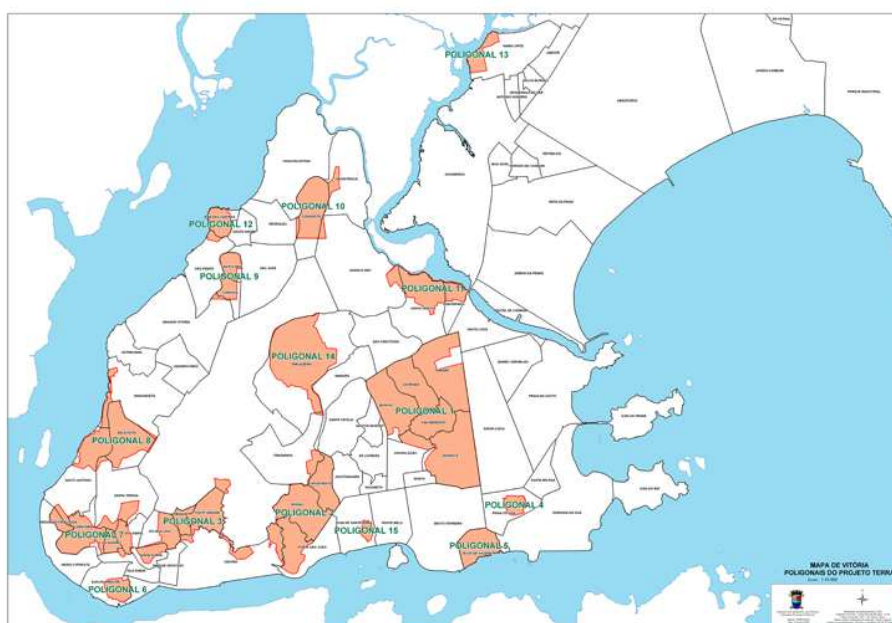
Atualmente, a abrangência do Projeto Terra Mais Igual alcança, 30 bairros e 15 comunidades, portanto, as últimas áreas abrangidas pelas ZEIS do Plano Diretor Urbano de Vitória⁴¹, conforme vemos descrito abaixo:

<u>Poligonais</u>	<u>Bairros Inseridos Nas Poligonais</u>
Poligonal 1	Consolação, Gurigica, São Benedito, Itararé, Bonfim, Bairro da Penha, Jaburu, Constantino, Floresta e Engenharia;
Poligonal 2	Romão, Forte São João e Cruzamento (comunidade Alto Jucutuquara);
Poligonal 3	Piedade, Moscoso, Santa Clara e Fonte Grande (comunidade Capixaba);
Poligonal 4	São José e Santa Helena;
Poligonal 5	Jesus de Nazareth;
Poligonal 6	Ilha do Príncipe;
Poligonal 7	Ariovaldo Favalessa, Cabral, Quadro, e Caratoíra (comunidade Alagoanos)

⁴¹“A nova Lei do Plano Diretor, Lei 6.705/06, em seu Capítulo II – Do Zoneamento na Seção VII – Zonas Especiais de Interesse Social (artigos 100 a 108), apresenta como estratégia de intervenção nestes territórios a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local, que deve abranger os aspectos sócio-ambientais e urbanísticos”. (PMV, Metodologia do Projeto Terra, Item 3.1, 2007)

Poligonal 8	Santo Antônio, Inhanguetá e Bela Vista (comunidade Pedra do Bode);
Poligonal 9	Comdusa e Santos Reis;
Poligonal 10	Conquista (comunidade Alto Resistência);
Poligonal 11	Andorinhas, Santa Martha e Joana D'arc (comunidade Mangue Seco);
Poligonal 12	Ilha das Caieiras;
Poligonal 13	Maria Ortiz;
Poligonal 14	Tabuazeiro (comunidade Morro do Macaco)
Poligonal 15	Ilha de Santa Maria

Os bairros atendidos pelo Projeto Terra Mais Igual foram agrupados nessas 15 áreas denominadas poligonais, que estão distribuídas na malha urbana conforme vemos no Mapa 05, a seguir:



Mapa 05 – Poligonais do Projeto Terra (Fonte: PMV)

4.5.3. A proposta de intervenção do PTMI

A proposta do PTMI se estrutura com ênfase no trabalho social a fim de promover o desenvolvimento local, tendo como eixos o Desenvolvimento Humano e o Desenvolvimento Urbano, visando:

Promover a melhoria da qualidade de vida da população socialmente excluída, efetuando seu empoderamento⁴² através de um conjunto integrado de ações sociais, obras e serviços de natureza pública, que viabilizem as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos das demais áreas do município. (PMV, Metodologia PTMI, 2007)

Na perspectiva do PTMI, as ações devem incluir, além das questões urbanísticas, a temática do desenvolvimento humano, que resultaria de ações conjuntas entre prefeitura e demais atores sociais envolvidos no processo, em suas diferentes fases de implementação. Assim, para além das ações físico-territoriais, a problemática social envolvida no contexto dos bairros atingidos pelo projeto deveria ser objeto de intervenção do poder público e da população envolvida. Isso seria feito através da abertura de canais democráticos de participação e autogestão nesses locais. O papel das obras de urbanização, por sua vez, seria de construir infraestrutura para que essas áreas degradadas tivessem sanadas uma série de problemas ligados a carência de habitação, saneamento e serviços públicos, o que, juntamente com ações em saúde, educação, etc., redundaria em redução das carências sociais na realidade objeto da ação. Desse modo, no dizer da metodologia do projeto:

Fica clara a necessidade de introduzir na proposta de intervenção social ações de articulação e integração interinstitucional, cujo objetivo será o de convergir, complementar e potencializar respostas às carências de forma integrada e interdisciplinar, levando ao desenvolvimento local e sustentável do espaço urbano (PMV, METODOLOGIA PROJETO TERRA MAIS IGUAL, 2007)

⁴² O termo “empoderamento” é uma categoria significativa no campo das políticas públicas e muito importante nos processos de mobilização social. O termo remete ao protagonismo das comunidades e grupos sociais em relação à participação nos processos de desenvolvimento local ou demandas próprias, impulsionando esses grupos na busca por melhoras em suas condições de vida, inclusive participando diretamente da elaboração de políticas públicas e sociais. Sobre isso ver: GOHN, Maria da Glória. “Empoderamento e participação da comunidade em Políticas Sociais”, 2004.

4.5.4. Os recursos PTMI

Na ocasião da criação do Projeto Terra, considerando as especificidades político-administrativas e a abrangência do programa, recursos de fontes internas e externas deveriam ser angariados a fim que o Projeto tivesse condições de ser implementado a contento. A perspectiva inicial era que seriam necessários cerca de R\$ 61.366.690,00 (sessenta e um milhões, trezentos e sessenta e seis mil, seiscentos e noventa reais) a fim de que as ações fossem executadas em pelo menos 11 poligonais do Projeto, abrangendo obras como infra-estrutura, centro de educação infantil, escolas, contenção de encostas, reflorestamento, educação ambiental, desenvolvimento comunitário e regularização fundiária. (COELHO, 2005)

Para tanto, foi buscado junto a diferentes fontes os recursos necessários para a implementação do Projeto Terra nas diferentes Poligonais por ele alcançadas. Além de usar recursos próprios, de acordo com Coelho (2005) entre 1997 e 2004 foram obtidos recursos oriundos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) - vinculava ao gabinete da Presidência da República, responsável pela seleção e aprovação de áreas para receberem recursos no âmbito do Programa Habitar Brasil, pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Caixa Econômica Federal, além da captação de recursos junto aos programas do Ministério das Cidades como o Pró-Saneamento e Pró-moradia, a partir de sua criação em 2003. Posteriormente, tendo sido elaborado o Plano de Intervenção na Poligonal 2, foram incorporados recursos do PAT-Prosaneamento, cuja metodologia embasou as ações do PTMI nessa região. A seguir temos o quadro de recursos conforme fontes nesse período entre 1997 e 2004:

Tabela 05 – Recursos por fonte

RECURSOS/FONTES – 1997 a Dez/2004	
Fonte de Recursos	Valor (R\$ 1,00)
Próprio	74.771.155
BNDES	22.795.576
Programa Habitar Brasil – BID	7.826.336
CEF	4.006.648
PAT-PROSANEAR	46.464
Outros	796.259
TOTAL	110.242.438

Fonte: GAB/PLAN – PMV, 2004.

Ainda de acordo com a PMV, de 1998 a 2007, mais de 129 milhões foram investidos no Projeto Terra, beneficiando mais de 78 mil pessoas.

A partir de 2007, o Projeto Terra sofreu algumas mudanças em nível institucional e passou a se chamar Projeto Terra Mais Igual, mas continuava a buscar recursos junto mesmas fontes financiadoras, porém, a partir de 2008, emergiu mais uma possibilidade de obtenção de recursos junto ao governo federal. Desta vez, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Neste período o volume de recursos injetados pelo governo Federal e repassados aos programas de urbanização de assentamentos precários foram muito mais significativos. Além disso, recursos da própria prefeitura eram injetados especialmente na área de habitação social⁴³.

Conforme indica o relatório de gestão da PMV sobre o período de 2005 a 2007, a captação de recursos para o PTMI foi ampliada, sendo que R\$ 64 milhões foram viabilizados através do Programa ProCidades do BID, sendo que a maior parte dessa quantia, cerca de R\$ 59 milhões seriam destinados à obras de urbanização e habitação . Além disso, através do PAC, mais R\$ 60 milhões estariam viabilizando mais obras nas poligonais 1 e 2. Só na Poligonal 2, cerca de R\$ 31 milhões do PAC

⁴³ O município de Vitória estabeleceu, desde 2007, o Programa Habitacional de Interesse Social no âmbito de atuação do Projeto Terra. Criado por meio da Lei nº 6967/2007, que institui as modalidades de ação de assistência habitacional nas regiões abrangidas pelo Projeto, estabelece as seguintes modalidades: I – Reassentamento; II – Aluguel Provisório; III - Bônus Moradia; IV- Melhorias Habitacionais. Essas ações são aplicadas apenas à famílias cadastradas, residentes nas áreas demarcadas como prioritárias pela PMV e que sofrerão algum tipo de intervenção do PTMI.

seriam investidos em intervenções urbanísticas e habitacionais, sobre a qual falaremos adiante. Fora isso, diversas outras obras estavam sendo executadas em diferentes poligonais com recursos próprios da municipalidade e dos financiadores externos.

Vale sublinhar ainda que, em 2010, o total de investimentos em execução pelo PMTI era da ordem de R\$ 119.312.602,68, de acordo com dados da Secretaria de Gestão Estratégica do município de Vitória. Os quadros a seguir mostram os tipos de obras de infraestrutura que estavam sendo realizadas com os referidos recursos.

Infraestrutura Social e Urbana - ES



SANEAMENTO

Município beneficiado	Proponente	Tipo	Data da Seleção	Investimento previsto até e pós 2010 (R\$ milhares)	Estágio
Vila Velha	Município	Saneamento integrado e urbanização na região Grande Terra Vermelha incluindo implantação de equipamentos sociais	fev-07	45.535,2	Em Obra
Vila Velha	Município	Saneamento integrado e urbanização na região Grande Terra Vermelha incluindo implantação de equipamentos sociais	fev-07	5.843,0	Em Obra
Vila Velha	Município	Saneamento integrado e urbanização na região Grande Terra Vermelha incluindo implantação de equipamentos sociais	fev-07	4.973,8	Ação Preparatória
Vitória	Cesan	Ampliação do SAA no bairro Goiabeiras - adutoras, redes e reservatório	fev-07	23.730,5	Em Obra
Vitória	Cesan	Ampliação do SAA no bairro Grande São Pedro - rede e adutoras	fev-07	915,3	Concluído
Vitória	Cesan	Ampliação do SAA nos bairros da Zona Norte do município	set-09	11.187,0	Em Contratação
Vitória	Cesan	Ampliação do SES - ETE no bairro Jardim Camburi	jan-08	10.359,0	Em Obra
Vitória	Município	Complementação/Elaboração de projeto de saneamento integrado da Poligonal 2	ago-07	400,5	Em Obra
Vitória	Município	Drenagem - escoamento da Bacia de Marulpe	jun-09	70.680,9	Em Contratação
Vitória	Município	Drenagem - construção de galerias e interligação de redes existentes no bairro Jardim Camburi	jun-09	29.071,8	Em Contratação
Vitória	Município	Drenagem - construção e ampliação de galerias de águas pluviais no bairro Joana D'Arc	fev-07	2.821,7	Concluído
Vitória	Cesan	Implantação do SES nos bairros Ilhas do Boi e Ilha do Frade	jan-08	6.769,9	Em Obra
Vitória	Município	Implantação do SES nos bairros São Pedro e Santo Antônio	jan-08	21.622,8	Em Obra
Vitória	Município	Saneamento integrado e urbanização - bairros Forte São João, Cruzamento, Romão e Alto Jucutuquara - Saneamento Integrado em Vitória	ago-07	56.038,7	Em Obra

Infraestrutura Social e Urbana - ES



HABITAÇÃO

Município beneficiado	Proponente	Tipo	Data da Seleção	Investimento previsto até e pós 2010 (R\$ milhares)	Estágio
Serra	Município	Urbanização - Vila Nova de Coares	Jan-08	2.229,8	Ação Preparatória
Vargem Alta	Município	Provisão Habitacional - Sede do município	set-07	654,2	Em Obra
Viana	Município	Urbanização - Sede do município	set-07	10.838,9	Em Obra
Vila Valério	Município	Elaboração de Plano Local de Habitação	set-07	31,4	Ação Preparatória
Vila Velha	Município	Urbanização - Baixada do Rio Arábiri - Ilha da Conceição, Pedra dos Búzios, Ilha das Flores, 1º de Maio, Zumbi dos Palmares e Santa Rita	Jun-07	30.834,6	Em Obra
Vila Velha	Município	Urbanização - Dom João Batista - 2ª Etapa	Jun-07	8.522,3	Em Obra
Vitória	Município	"Urbanização - Poligonal 1: São Benedito, Consolação, Gurigica, da Penha, Bonfim, Itararé Poligonal 2: Cruzamento, Romão, Forte São João, Fradinhos Poligonal 3: Piedade, Moscoso, Capixaba Poligonal 5: Jesus de Nazareth Poligonal 8: Bela Vista"	nov-07	23.858,2	Em Obra
Vitória	Município	Provisão Habitacional - Residencial Estrelinha	Jan-08	2.348,4	Em Obra
Vitória	Município	Urbanização - Poligonal 1 – 1ª e 2ª Etapa	Jun-07	39.495,5	Em Obra
Vitória	Município	Urbanização - Residencial Joana D'Arc	nov-09	8.617,4	Ação Preparatória
TOTAL				264.977,8	-

Fonte: Balanço de investimentos do PAC no Espírito Santo (2007-2010), Comitê Gestor do PAC, 2010.

4.5.5. A metodologia do PTMI

Para o desenvolvimento das atividades propostas pelo Projeto Terra Mais Igual, foi estabelecida uma metodologia⁴⁴ específica de abordagem e intervenção que através de diferentes ações promove a implementação das melhorias nas Poligonais, de acordo com as demandas identificadas na fase de diagnóstico.

⁴⁴ As informações a seguir estão baseadas, principalmente, nas diretrizes que constam no manual "Metodologia do Projeto Terra Mais Igual, de Janeiro de 2007.

Com a finalidade de que a intervenção seja efetiva e alcance os objetivos desejados, pressupõe-se a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local (PDL) nas áreas inseridas nas Poligonais. Desse modo, de acordo com o estabelecido nas diretrizes metodológicas do Projeto Terra:

O PDL no Projeto Terra tem como base conceitual o Desenvolvimento Humano Sustentável e, portanto, estrutura suas ações nos seguintes atributos básicos: **desenvolvimento das pessoas**, aumentando suas oportunidades, capacidades, potencialidades e direitos de escolha; **desenvolvimento para as pessoas**, garantindo que seus resultados sejam apropriados equitativamente pela população; e **desenvolvimento pelas pessoas**, empoderando, isto é, alargando a parcela de poder dos indivíduos e comunidades durante sua participação ativa na definição do processo de desenvolvimento do qual são sujeitos e beneficiários. (PMV, METODOLOGIA PROJETO TERRA MAIS IGUAL, 2007)

Para tanto, os mecanismos de participação popular tornar-se-iam ferramentas fundamentais na implementação do Projeto, a fim de que os resultados viessem a atingir as demandas mais urgentes da população e da região alvo das ações. Assim, uma das pretensões do PTMI, herdada das primeiras políticas de urbanização de assentamentos precários em Vitória, é a tendência à democratização na formulação de políticas públicas. Dessa maneira, a participação popular adquire nuances marcantes na Metodologia do PTMI e pretende, assim, envolver ao máximo todas as partes envolvidas no processo de elaboração do plano de intervenção. Isto é, desde o processo de planejamento, passando pela execução e acompanhamento das etapas das obras, até sua finalização. Desse modo, através da participação direta dos moradores, da reestruturação das instâncias de organização popular, das parcerias entre órgãos públicos e instituições privadas, assim como da sociedade civil organizada, os formuladores do Terra tem como pretensão atuar em conjunto, tanto em nível institucional quanto em seu relacionamento com as populações residentes nas Poligonais. Ou seja, a pretensão é que as regiões demarcadas como assentamentos precários e que são alvo da política urbana municipal, executada pelo PTMI, consiga ter maior acesso à cidade através de ações direcionadas ao desenvolvimento local e humano nessas regiões.

Vejamos então, como está prevista a implementação da política urbana municipal através do Projeto Terra Mais Igual, em suas 03 principais etapas básicas.

A primeira fase é a de **Pré-Urbanização**. Esta é a fase de diagnóstico e elaboração de todo o plano de intervenção nas áreas identificadas pelo PDU como ZEIS ou áreas de ocupação desordenada, bem como de delimitação da abrangência dessas áreas e sua caracterização detalhada. Nessa etapa, é que se elabora o Plano de Desenvolvimento Local (PDL), que é feito por meio de consultoria externa, ou seja, uma empresa é contratada para executar uma ampla sondagem nas regiões em que se pretende intervir, destacando suas características locais e as principais necessidades de intervenção urbanística e social.

O PDL pronto irá fornecer todo o arcabouço teórico-técnico e empírico para as ações que serão implementadas nas fases seguintes. Desse modo, na fase de pré-urbanização, são levantados dados pelas secretarias da Prefeitura Municipal, bem como em órgãos como o IBGE e outros afins, com o objetivo de identificar as características ambientais - Áreas de Interesse Ambiental (AIA's), áreas de reflorestamento, entre outros - além de bases cartográficas e dados sócio-organizativos, cada qual com os detalhamentos inerentes à sua abordagem (PMV, PMTI, METODOLOGIA PROJETO TERRA MAIS IGUAL, 2007).

No caso dos projetos viabilizados através do PAT-PROSANEAR⁴⁵, como é o caso da Poligonal 2, essa fase de estudos e diagnósticos leva à elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) que é um documento indutor de um novo padrão urbano, nas regiões ocupadas por população de baixa renda. Esse documento é resultante de um planejamento integrado de intervenções urbanísticas, ambientais, sociais e econômicas, que também deverão prever ações complementares que expandam os benefícios e hierarquizem os investimentos, a fim de que se alcance a melhoria na qualidade de vida da população que vive nas áreas beneficiadas, e sua integração à dinâmica urbana que a circunda. Uma característica a se destacar é que o PDLI deve focar o atendimento das demandas

⁴⁵ “O PAT PROSANEAR - Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR é resultado de uma parceria entre o Governo Brasileiro e o BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e visa a apoiar os Estados, Municípios e o Distrito Federal na elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI e Projetos de Saneamento Integrado - PSI englobando: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, adequação do sistema viário, contenção de encostas, reassentamento de população, áreas de lazer e mobiliário urbano de pequeno porte, se necessários, bem como, do Programa de Trabalho Social (PTS) integrado ao PDLI e PSI.” (Tecnosolo/Hydros, 2004, p.19)

dos membros da comunidade a receber as ações do Programa, e não somente nas demandas físicas da região (TECNOSOLO/HYDROS, 2004)

A diferenciação entre as propostas do PDL, que consta no manual da Metodologia do PTMI, de janeiro de 2007, e PDLI, mais comum nesse tipo de abordagem, não pareceu-nos clara, porém, destacamos a perspectiva da integração de projetos como fator importante para o desenvolvimento das melhorias nas regiões que sofrerão as intervenções. Sendo assim,

No PDLI serão contemplados os projetos articulados (integrando a ação de diversos níveis de governo às organizações comunitárias existentes ou em formação), buscando a melhoria da infra-estrutura, das condições sociais, habitacionais e da qualidade de vida de forma geral, bem como uma maior cobertura dos serviços de saneamento, promovendo o necessário apoio ao desenvolvimento comunitário em termos organizacionais. (TECNOSOLO/HYDROS, 2004, p.22)

A perspectiva de um planejamento integrado das ações, portanto, suplanta a proposta básica de elaboração dos planos locais. Dizemos isso, pois conforme afirma Ferreira (2005), o Projeto Terra, implementado durante a gestão Luiz Paulo, já havia passado por alguns desencontros na implementação de projetos urbanísticos. Isto porque, na verdade, esses projetos foram elaborados e implementados sem a devida mobilização social para as discussões acerca das obras propostas no Projeto Terra. O distanciamento entre as equipes das secretarias envolvidas, somadas aos interesses políticos que se evidenciavam, entre uma série de outros fatores mostravam que, por mais que houvesse planos, não havia integração, nem a efetiva participação das famílias envolvidas, o que levou a sérios problemas de gerenciamento no Projeto.

A elaboração do PDLI, no entanto, foi feita por empresa contratada para prestar consultoria nessa fase da pré-urbanização. Além dela, uma equipe ampliada com membros das secretarias e do Projeto Terra foi estruturada a fim de dar suporte ao trabalho do Projeto, especialmente junto à população local. As equipes locais de trabalho tinham por objetivo facilitar a comunicação entre o Projeto e os moradores, bem como auxiliar no desenvolvimento das atividades *in loco*. Para tanto, promoviam o envolvimento dos moradores, bem como das instituições e organizações que tinham relações com o processo em curso, além de atuarem junto

à equipe Gerencial do Projeto para que as intervenções urbanísticas nessas áreas se efetuassem em estreita interação entre Prefeitura e população.

Essa fase é de grande importância no projeto, pois é quando é feita uma leitura detalhada da situação da Poligonal em seus aspectos socioeconômicos, políticos, culturais e territoriais da região abrangida, lançando mão de diferentes tipos de cadastros, pesquisas qualitativas, além da elaboração de pelo menos 04 diagnósticos, a saber: o Jurídico-legal e físico; o socioeconômico e organizacional; o ambiental e o de leitura comunitária.

Tendo sido feito o PDL, ou o PDLI, e identificados os problemas a serem sanados, são elaborados os projetos de intervenção e apresentados à população a fim de que as alternativas de urbanização sejam discutidas dentro das comunidades. Essas discussões com a população estão previstas inicialmente em três etapas, sendo a primeira sobre o plano de intervenção, a segunda sobre os projetos preliminares e a terceira sobre os projetos básicos a serem executados. Mais precisamente, segundo a Metodologia do Projeto, essas etapas implicam nas seguintes atividades:

A apresentação e discussão com os moradores das alternativas de urbanização (primeiro nível das discussões) têm o objetivo de subsidiar o desenvolvimento dos projetos básicos, abordando, entre outros, os seguintes temas: possíveis tipologias de intervenção para a área; condicionantes físicos e legais para a urbanização e a regularização; número de remanejamentos, relocações ou remoções previstas, e os elementos facilitadores ou dificultadores para a implantação de cada tipologia. Do segundo nível das discussões – das propostas preliminares – resultará elementos que embasarão a continuação do trabalho das equipes projetistas em direção a um patamar mais detalhado de definições – o do projeto básico -, a ser conduzido novamente à apreciação da comunidade. Neste estágio a pauta de discussões passará por diferentes itens, em função da tipologia de intervenção desenvolvida para a área. Por exemplo: Critérios de habitabilidade - lotes e áreas mínimas, salubridade, ventilação, iluminação e insolação, risco etc.; Sistema de espaços públicos – sistema viário, áreas verdes e de lazer; Áreas institucionais – creches, centros comunitários, etc.; Infraestrutura – sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto, sistema de drenagem, obras de consolidação geotécnica, etc.; Remoções e remanejamentos necessários. O terceiro e último nível de discussão – do projeto básico – culminará na apreciação final da proposta elaborada a partir das contribuições das etapas anteriores. (PMV, METODOLOGIA PROJETO TERRA MAIS IGUAL, 2007)

A partir da exposição dos projetos e das obras previstas para a Poligonal, também são apresentadas as prospecções quanto ao início e término das obras, os novos encargos que surgirão após as obras prontas, os critérios de atendimento às

famílias, etc. Em caso de ações em áreas de risco ou impróprias para moradia, esta prevista a discussão dos projetos de reassentamento, levando em consideração inclusive a situação das famílias atingidas, bem como situação delas no andamento das obras. Discussões sobre serviços básicos como escolas, postos de saúde, segurança pública, coleta de lixo, entre outros, também se inserem nessa pauta, que se efetiva inicialmente através de pequenos grupos dentro dos bairros e, posteriormente, seguem para discussões mais amplas em assembleias gerais onde será deliberada a aprovação das propostas e projetos apresentados à população beneficiária.

Segundo a socióloga Edna das Neves e Silva, supervisora interna da Poligonal 2, a apresentação do documento final do PDLI à comunidade encerra a fase de pré-urbanização, na qual a comunidade faz um pacto com o poder público: a implementação das intervenções implica novas posturas, hábitos e valores por parte de quem vai usufruir delas. Por isso, os moradores, junto com os técnicos do Projeto Terra, elaboraram planos de educação socioambiental, trabalho e geração de renda, reassentamento e participação comunitária. [...] Esses planos serão desenvolvidos na fase de urbanização, junto com o plano de intervenções urbanas, e visam dar condições aos moradores de permanecerem na área após as melhorias na região. Dentre as ações estruturantes, estão a capacitação profissional e a formação de cooperativas, a partir das potencialidades da mão-de-obra local, na geração de renda. (PMV, Diário de Vitória, 21/07/2007)

A fase seguinte é a de **Urbanização**, propriamente dita, quando são implementados os planos e executadas as obras estabelecidas na fase anterior. É nessa etapa que são feitas as licitações das obras e onde são tiradas as licenças necessárias para a execução das mesmas. A fase de urbanização também prevê a utilização de mecanismos de gerenciamento e acompanhamento social das obras que permitam que a população e o Projeto estejam em contato direto. Dessa maneira, o processo de execução das obras poderia ser acompanhado e avaliado pelas partes envolvidas.

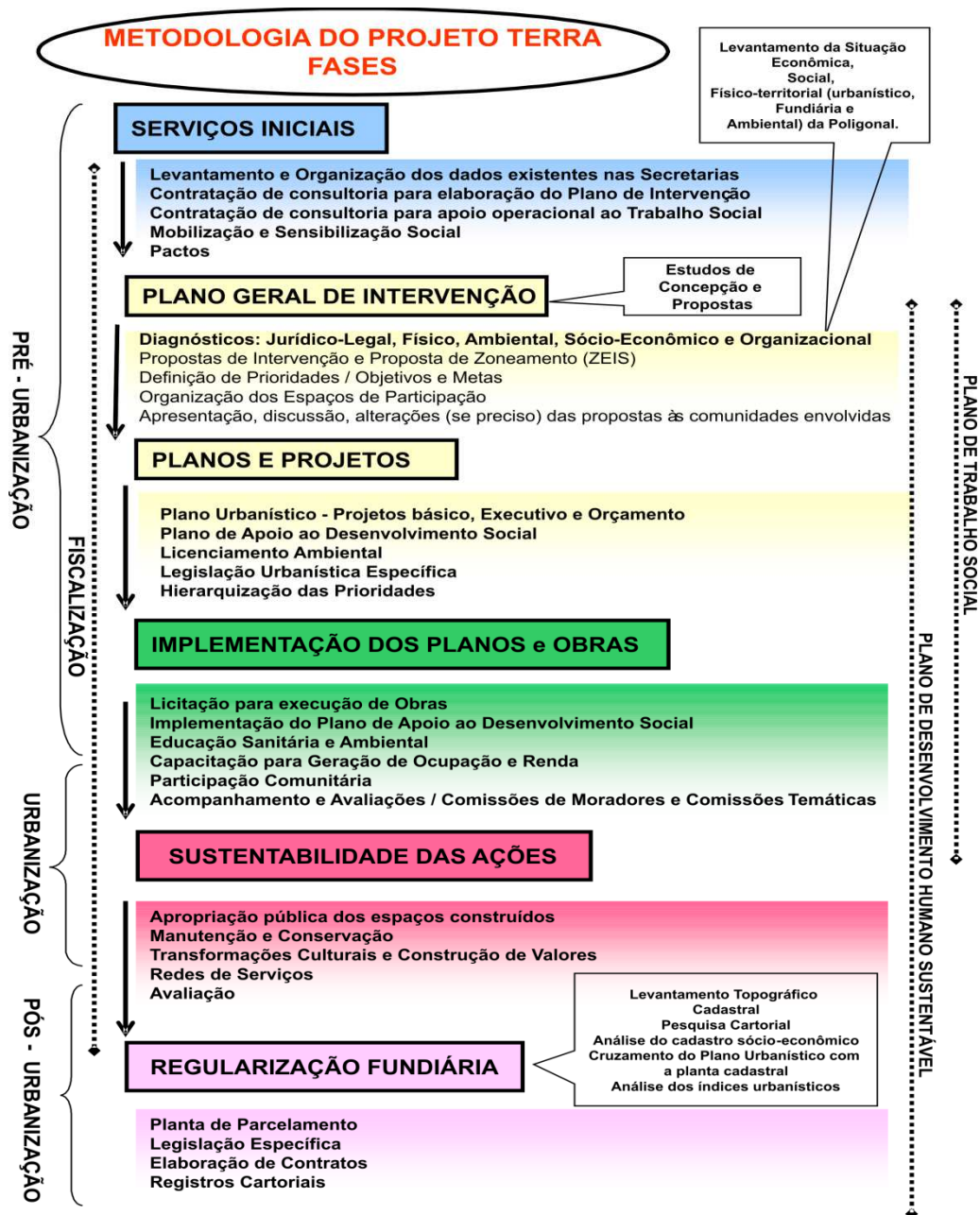
A última fase é a de **Pós-urbanização**. Ou seja, como a própria denominação indica, com as obras de urbanização e/ou habitação prontas, inicia-se um processo de acompanhamento social posterior às intervenções. Esse trabalho se desenvolve em basicamente 04 etapas previstas na Metodologia de trabalho do Projeto Terra, que se direcionam, primeiro, à organização da população na nova configuração sócio-espacial pós urbanização, passando pelo processo de educação quanto ao

uso e a ocupação desse espaço e de educação sanitária e ambiental, haja vista as condições precárias anteriores às ações do Projeto e o comportamento da população frente às novas condições de salubridade. Por último, nessa etapa de pós-urbanização, o PMTI pretende uma integração interinstitucional, onde população e Prefeitura interajam de forma a construir novas possibilidades de desenvolvimento social e humano diante do novo cenário das regiões atingidas. Cada uma dessas etapas se desenvolve principalmente através de mecanismos de participação popular cujos componentes são:

[...] participação direta de todas as famílias nos processos de discussão das temáticas educativas através de fóruns grupais, por ruas, quadras e setores; **estruturação e capacitação de comissões temáticas de moradores**, por área e por poligonal, como elementos multiplicadores do processo de educação sanitária e ambiental e das atividades de regularização fundiária; **integração de parcerias interinstitucionais e de outros segmentos da sociedade civil organizada**, visando a cooperação no planejamento conjunto e na execução de ações educativas e de manutenção das intervenções físicas; **integração das lideranças e grupos de representação comunitária** (Associações de Moradores, Comissões e Sub-Comissões de Moradores, Fóruns Setoriais etc.) nas ações do programa, especialmente no que diz respeito ao papel de interlocutores da(s) comunidade(s) junto aos órgãos públicos responsáveis pela manutenção das redes, da coleta do lixo, dos equipamentos coletivos, entre outros. (PMV, Metodologia Projeto Terra Mais Igual, 2007)

Além disso, na pós-urbanização tem-se o objetivo de obter contrapartidas da população beneficiária das benfeitorias do programa, especialmente em relação à utilização adequada dos novos ambientes construídos (especialmente em casos de construção de novas unidades habitacionais) e equipamentos, além do planejamento em relação aos novos encargos financeiros que as obras executadas podem gerar às famílias. Outro ponto trabalhado nessa etapa passa pelos indicadores de sustentabilidade que advêm de todo um processo de sensibilização popular quanto à educação sanitária e ambiental das poligonais.

No quadro 02, abaixo temos a síntese da Metodologia do Projeto Terra Mais Igual, sobre a qual tratamos nesta sessão.



Quadro 02 – Metodologia do PTMI, 2007

4.5.6. A perspectiva do percurso de implementação do PTMI

Todas essas etapas caracterizam basicamente a proposta de atuação do PTMI nas regiões marcadas pela ocupação desordenada, causada por um processo histórico de exclusão sócio-territorial, que manifesta, até hoje, no espaço urbano de Vitória o caráter segregador de seu processo de urbanização. A ação do Estado nessas regiões assume diferentes facetas dada a natureza da relação que se estabelece

entre o poder público e todas as partes envolvidas no processo de apropriação espacial nas cidades. Trata-se, portanto de uma ampla arena de discussões, que podem ou não repercutir de forma positiva na vida da população envolvida. No capítulo a seguir mostraremos o caso da proposta de intervenção do PTMI na Poligonal 2, composta pelos bairros de Forte São João, Cruzamento e Romão, morros que circundam o bairro de Fradinhos, região nobre do município de Vitória. A natureza do debate travado, assim como a arena configurada e o caráter das questões levantadas sobre um determinado espaço, evidencia a nítida correlação de forças presentes no processo de implementação de um reassentamento populacional no bairro. Mostra-nos também, muito acerca do percurso a ser percorrido entre a proposta formulada e o caminho, muitas vezes árduo até sua realização.

CAPÍTULO 5

Do Projeto PTMI à Ação: Impasses e conflitos na implementação do reassentamento

Diante do leque de possibilidades de intervenção que se abre ao se tratar de urbanização de favelas, essa dissertação volta seu olhar para, o tratamento do problema da moradia em áreas de proteção ambiental ou de risco dentro das regiões onde atua o Projeto Terra Mais Igual (PMTI). No caso, nosso foco está centrado na proposta de remoção e reassentamento populacional de parte da população da Poligonal 2, região composta pelos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão. Esses bairros, por suas características de ocupação e apropriação espacial, podem ser considerados áreas de assentamento precário ou zonas marcadas historicamente por um processo evidente de favelização. De acordo com a descrição feita pelo relatório do consórcio Tecnosolo/Hydros (2004), contratado para fazer os estudos iniciais para intervenção na Poligonal 2, essa região apresenta as seguintes características:

A Poligonal 2 do Projeto Terra, tem 803.123 m², é formada pelos bairros de Cruzamento, Romão e Forte de São João que ocupam as encostas e sopés dos morros de mesmo nome que se localizam nas áreas permeiam a Avenida Vitória, estendendo-se do bairro Jucutuquara até a área da Esplanada Capixaba, nas mediações do centro da cidade. Cerca de Metade da área da Poligonal 2 é ocupada por atividades urbanas especialmente por moradias e a outra metade por unidades de conservação (Parque da Gruta da Onça, Áreas Verdes Especiais do Romão e do Cruzamento, Áreas de Interesse Ambiental). (TECNOSOLO/HYDROS, 2004, p.23)

Apreende-se então, dessa informação, que a área em questão constitui um espaço predominantemente urbano, próxima ao centro da cidade, e é também composta por área de preservação ambiental, sendo elas adjacentes ao Maciço Central de Vitória. Essa é uma característica muito importante a ser ressaltada, pois as propostas de intervenção do Projeto Terra Mais Igual, nesses bairros, cruza com a lógica de apropriação desigual do espaço urbano especialmente quando se trata de Áreas de Interesse Ambientais (AIA's) ou próximas a elas, tal como veremos no decorrer deste capítulo.

Significa dizer que na Poligonal 02, objeto de nossa pesquisa, o projeto de reassentamento populacional de famílias previamente identificadas como moradores de áreas de risco geológico, encostas e topos de morro; e de áreas de interesse ambiental, que deveriam estar protegidas e não ocupadas, tem a variável da situação ambiental (AIA's) como um condicionante a mais. A dinâmica do processo de formulação e implementação da proposta de intervenção revela uma situação de disparidade de interesses e divergências entre poder público e a população, tanto aqueles que seriam beneficiados com o reassentamento, quanto aqueles que vivem no entorno do local escolhido para a implantação do mesmo, mas que destoam significativamente em termos de renda e padrão de vida. O lugar em questão é Fradinhos, um bairro de classe média e alta, que é reduto de imóveis de luxo que tem como alguns de seus proprietários, pessoas de grande influência no município, cujas casas estão situadas em áreas bem próximas ao remanescente de Mata Atlântica que ainda existe em Vitória. Nos limites desse bairro está o local escolhido pela prefeitura para a construção das unidades habitacionais para o reassentamento de parte da população da Poligonal 02. Veremos que, no decorrer do processo de implementação da proposta do PTMI, este espaço assume papel determinante na configuração dos conflitos em torno de sua apropriação para habitações de interesse social, cujos dilemas impactam os rumos da política urbana municipal, no âmbito do PTMI, na referida Poligonal.

Para um melhor entendimento das variáveis e questões em jogo, uma breve caracterização dos bairros da Poligonal 2, bem como do bairro Fradinhos e o teor da proposta de reassentamento populacional do Projeto Terra Mais Igual, será abordada a seguir. Tal caracterização tem a finalidade de circunscrever os principais elementos do cenário e destacar a correlação de forças que existe na apropriação do espaço urbano, bem como a mobilização de aparatos legais de ordenamento urbanístico e ambiental conforme os interesses em jogo.

A repercussão do caso em Vitória foi grande e isso se deu, principalmente pela natureza ambígua em que a discussão se desenvolveu. De fato, esteve permeada por conflitos gerados entre PMV, PTMI e moradores de Fradinhos na implementação de uma política pública que envolve temas como: preconceito social, interesses imobiliários e questões de proteção ao meio ambiente. A intenção aqui é tornar mais

claro a natureza dos impasses e o que realmente move (ou paralisa) a questão do reassentamento do PTMI. A dinâmica, as propostas, e os desdobramentos da implementação serão objetos de análise neste capítulo, tendo em vista a repercussão que esse caso alcançou até dezembro de 2011.

5.1. Gênese da Poligonal 2 e de Fradinhos

O campo de investigação da temática proposta neste trabalho é uma região denominada pelo PTMI como Poligonal 2, região da malha urbana de Vitória inserida no Maciço Central da cidade e que compreende os bairros de Forte São João, Romão e Cruzamento. Conforme mencionamos, essa área, assim como as demais atendidas pelo PTMI, possui histórico de ocupação desordenada e, por consequência, apresenta áreas de risco para moradia, tanto por causa de fatores ambientais como geológicos e naturais, especialmente pelas características geográficas do local. Essa área encontra-se inserida numa ZEIS do município e, por se tratar de área de interesse social, demanda intervenção do poder público a fim de sanar problemas sociais e urbanísticos da população residente.



Foto 05 – Imagem aérea da região da poligonal 2 margeando o Maciço Central de Vitória (Fonte: Acervo PMV)

A referida poligonal 2 é considerada uma área consolidada, de acordo com os estudos técnicos da Diagonal Urbana (2001), do Consórcio Tecnosolos/Hydros (2004) e da Lattin Consult/ITS (2006). Podemos ver no mapa abaixo a disposição atual dessa região dentro da malha urbana de Vitória:



Mapa 06 – Poligonal 2 – Projeto Terra Mais Igual (Fonte: Acervo PMV)

Para melhor entendimento da natureza dos conflitos é importante, lembrar mesmo que em linhas gerais, o contexto de surgimento dos bairros que compõem a Poligonal em questão, a fim e compreendermos melhor a dinâmica de apropriação do espaço nesses locais, em comparação com o bairro Fradinhos, o vizinho “abastado” dos morros onde se localizam os bairros da Poligonal 2.

O bairro do Cruzamento começou a ser ocupado nas décadas de 40 e 50 na parte baixa do morro, em Jucutuquara. De acordo com informações da PMV, nessa época foram construídas casas para trabalhadores na parte baixa, vinculada a Jucutuquara, bairro contíguo à Poligonal, ao lado de Fradinhos. Porém, com a intensificação das migrações para a capital, na década de 60, muitos barracos foram sendo construídos em direção ao alto do morro, o que deu origem ao Morro do Cruzamento. De acordo com o relatório da Lattin Consult/ITS (2006) para o diagnóstico da Poligonal 2, o Cruzamento apresenta casas de padrão construtivo

baixo, sobre uma área com muitos afloramentos rochosos que dificulta a construção de moradias de maneira adequada.

Já o bairro Forte São João tem uma história bem mais antiga, que remete aos tempos em que o Espírito Santo ainda era uma Capitania. Isso porque, por estar em posição privilegiada para observar os possíveis invasores, foi construído um Forte, em 1767, equipado para enfrentar possíveis invasões com artilharia e estrutura adequadas. Em termos de ocupação populacional, três morros destacam-se ao redor do Forte, a saber, o morro do Forte, do Cruzeiro e Três Marias, que por concentrarem a maior parte da população dessas áreas, foram reunidas num só bairro, o Forte São João. A partir de 1950 a ocupação se intensificou na região e a ocupação do morro se deu inclusive com permissão do governo que, chegou a intervir para a melhoria nos acessos, que eram precários, num local totalmente carente de infraestrutura, água, energia e saneamento básico (Diagonal Urbana, 2001). O padrão construtivo das moradias do bairro, segundo a Lattin Consult/ITS, é caracterizado por construções de alvenaria de padrão razoável na parte próxima à Avenida Vitória, que decai ao ser modificado conforme se dá o avanço das casas nas encostas da região. É nesses pontos que a precariedade das moradias pode ser melhor evidenciada, por causa dos inúmeros barracos de madeira construídos sobre desmontes de terra, oferecendo risco à população residente.

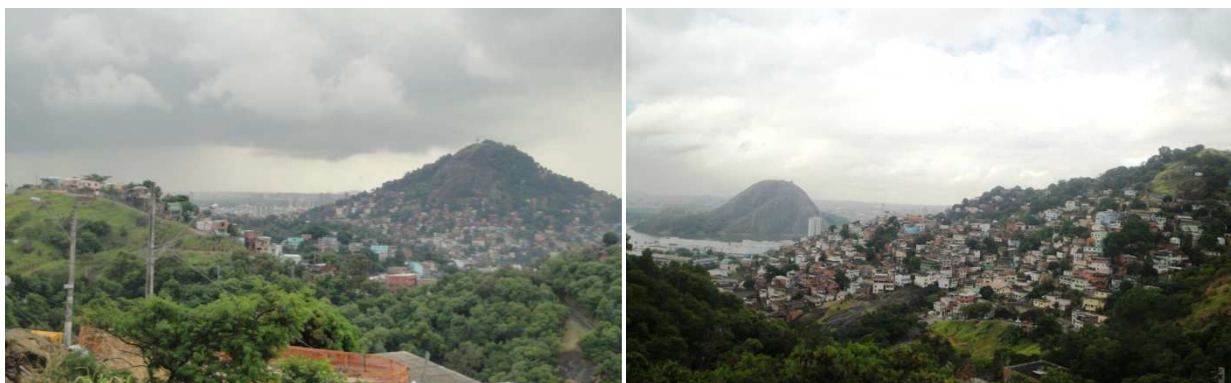


Foto 06, à esquerda – Cruzamento e Morro do Romão;

Foto 07, à direita – Forte São João

(Fonte: Arquivo pesquisa)

O morro do Romão (antiga Chácara do Romão) começou a ser ocupado em 1952, principalmente por migrantes vindos do norte do estado. As invasões ocorreram

inicialmente nas partes altas do morro, que proporcionava melhores condições para a construção de moradias. A parte baixa do morro era uma região de manguezal, o que inicialmente não interessou aos que se apropriavam daquela área. Somente após ser aterrado o mangue, se intensificou a ocupação da parte baixa do morro. Na década de 60, o crescimento populacional se acelerou visivelmente e a ocupação irregular crescia como não se viu anteriormente, o que chegou a gerar vários conflitos com o poder público. Os barracos eram feitos de lona, papelão, madeira e as condições de vida eram precárias. A partir de 70, mais migrantes somaram àqueles que ali já estavam, desta vez, oriundos da Bahia e de Minas Gerais. Em 80, a região do Romão já estava praticamente toda ocupada e habitada. É importante ressaltar que a localização do atual bairro do Romão é de grande relevância na discussão aqui proposta dadas as suas confrontações territoriais: *“O bairro Romão situa-se ao sul da Ilha de Vitória, tendo como limites os bairros: Forte de São João, Cruzamento, Jucutuquara, Fradinhos e Parque Estadual da Fonte Grande”* (TECNOSOLO/HYDROS, 2004)

A população desses três bairros, de acordo com informações do PTMI, apresenta baixos níveis de renda e escolaridade e é oriunda principalmente de processos migratórios ocorridos a partir da década de 50, período de intenso adensamento populacional no espaço urbano municipal. Por se tratar de áreas com situação geográfica adversa, com encostas íngremes e vegetação nativa, esses locais não forneciam as menores condições de habitabilidade, o que gerou uma situação de favelização dessa população e a necessidade de intervenção social e urbanística para o desenvolvimento urbano sustentável, proposto pelas administrações municipais (TECNOSOLO/ HYDROS, 2004)

Ainda de acordo com dados do IBGE e levantamentos feitos pelo Consórcio Tecnosolo/Hydros (2004) a população dessa região em 2004 girava em torno de 8.611 habitantes, sendo que 2.450 famílias foram cadastradas na época. Da população residente, 42,7% se alocavam no Romão, 27,9% em Forte São João e no Cruzamento, 26,2%. Desse universo, o consórcio responsável pelo levantamento, destaca que o bairro de Fradinhos, representa 3,2% da população. De acordo com o relatório, a população dessa região apresenta baixa escolaridade e baixo nível de

renda, que muitas vezes tem grande parte comprometida com despesas como habitação, principalmente as famílias com rendas menores.

A aglomeração predominantemente composta por pessoas de baixa renda reporta à ocupação dessa região, desde as primeiras décadas do século XX. Essas ocupações se destacavam pela precariedade das habitações e a irregularidade no processo de ocupação da área. A população que se estabelecia advinha do fluxo migratório que se intensificou a partir do início dos anos de 1960, na sua maioria era constituída por trabalhadores do campo que migravam para a capital em busca de melhores condições de vida⁴⁶. Logo, com a intensificação dos fluxos migratórios, esses assentamentos tornaram evidente a natureza excludente do processo de urbanização no ES. A presença de casebres de madeira sobre as encostas dos morros no Maciço Central de Vitória e a falta de condições mínimas de infraestrutura e regularidade fundiária nesses locais tornava claro o processo de favelização na região central da capital.

Em alguns momentos, a ocupação dessas regiões foi até mesmo incentivada pelo Estado, como aconteceu no Romão no governo de Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958/1963-1966). Com uma política visivelmente populista, a ocupação dos morros de Vitória chegou a ser autorizada, inclusive através da doação de terrenos nessa localidade para a população que não possuía recursos para comprar lotes em outras regiões (ZORZAL E SILVA, 1995). No entanto, o avanço da ocupação desordenada foi o que determinou o desenho atual desses bairros. Especialmente porque na década de 60, além dos migrantes internos, mais pessoas, oriundas de outros estados passaram a buscar nessa região uma alternativa para se estabelecer na capital (TECNOSOLO/HYDROS, 2004).

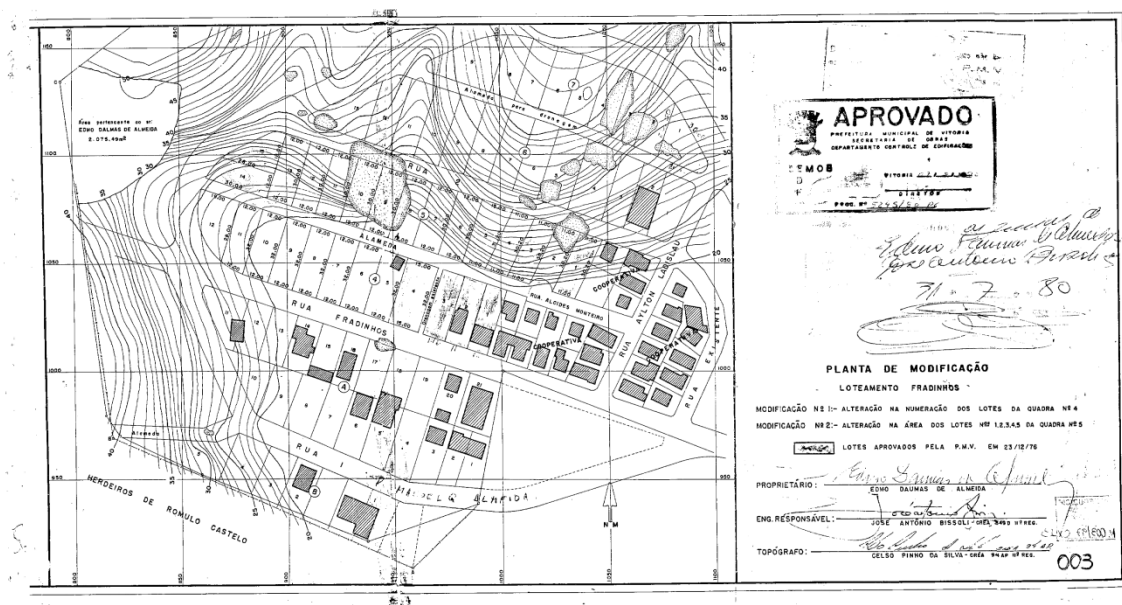
Apesar disso, o processo de adensamento não cessou, pelo contrário, em 70 e 80, com os Grandes Projetos industriais na Grande Vitória, esse processo teve ainda mais motivos para se intensificar. Sobre este aspecto, Siqueira (2009) mostra o

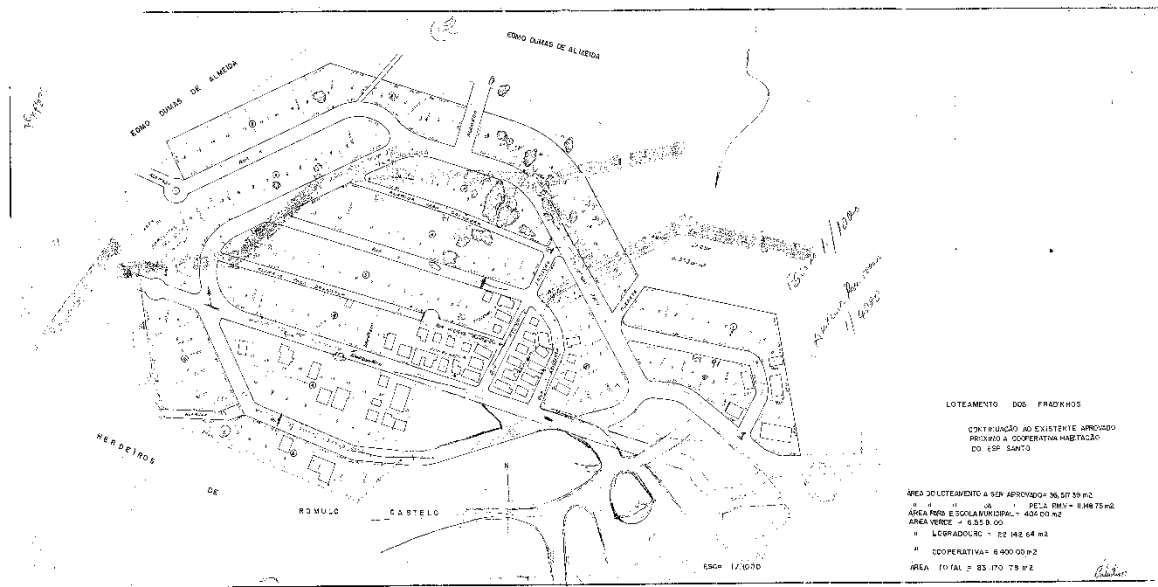
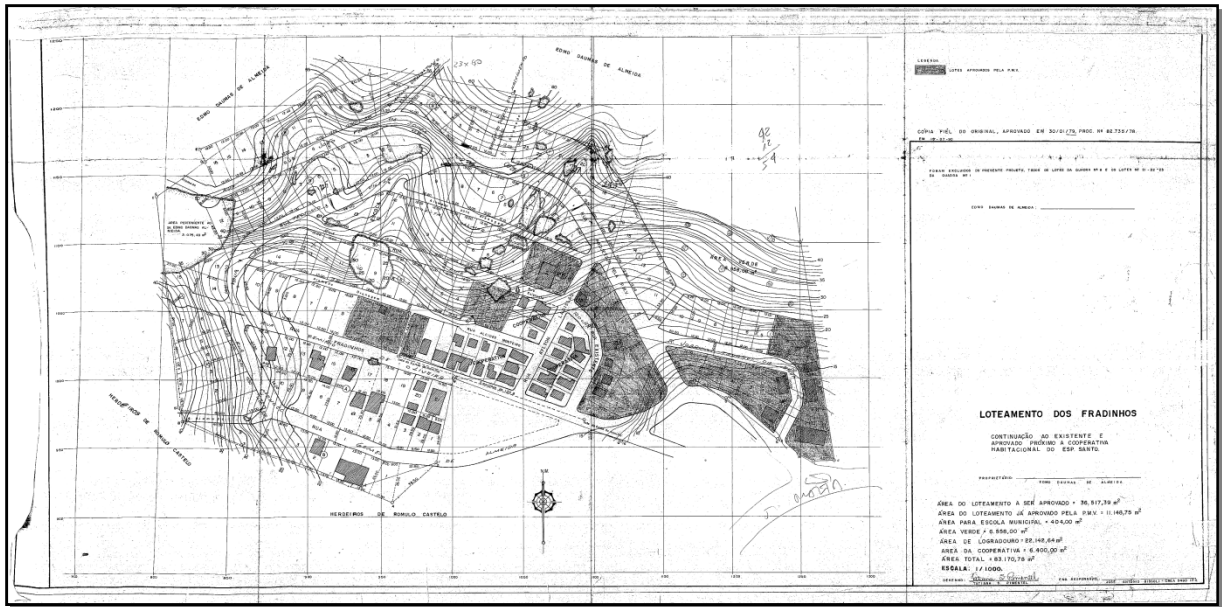
⁴⁶ Vale lembrar que o final dos anos de 1950 e a década de 1960 foram marcados no Espírito Santo, pela crise da economia cafeeira e pelos programas do governo federal de erradicação dos cafezais improdutivos. Sobre estes aspectos ver, entre outros: ROCHA, H. C. & MORANDI, A. *Cafecultura e Grande Indústria* (1991); BUFFON, J. A. *O café e a urbanização do Espírito Santo: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar*. (1992) ;Siqueira, M. P. *Industrialização e empobrecimento urbano. O caso da Grande Vitória. 1950-1980* (2001).

movimento que a economia capixaba vinha delineando na década de 60, o qual influenciava diretamente no adensamento populacional e na demanda por empregos, equipamentos urbanos, habitação, entre outras necessidades. A rede urbana, portanto, se vinculava diretamente à peculiaridade da transformação da economia local, que ao assumir um novo padrão de acumulação, modificou não só o meio urbano, mas também incidiu fortemente sobre a dinâmica rural do estado

O bairro de Fradinhos era uma antiga fazenda que existia no município de Vitória de propriedade das famílias Monjardim, Varejão e Dalma Almeida. Na década de 70, a região começou a ser efetivamente ocupada quando os herdeiros dessas famílias iniciaram o processo de loteamento do local.

As plantas abaixo mostram algumas etapas desse processo de loteamentos das propriedades da região, sobretudo nos anos 70. É possível notar nos desenhos que além dos lotes particulares, várias áreas foram usadas para a construção de moradias da COHAB-ES:



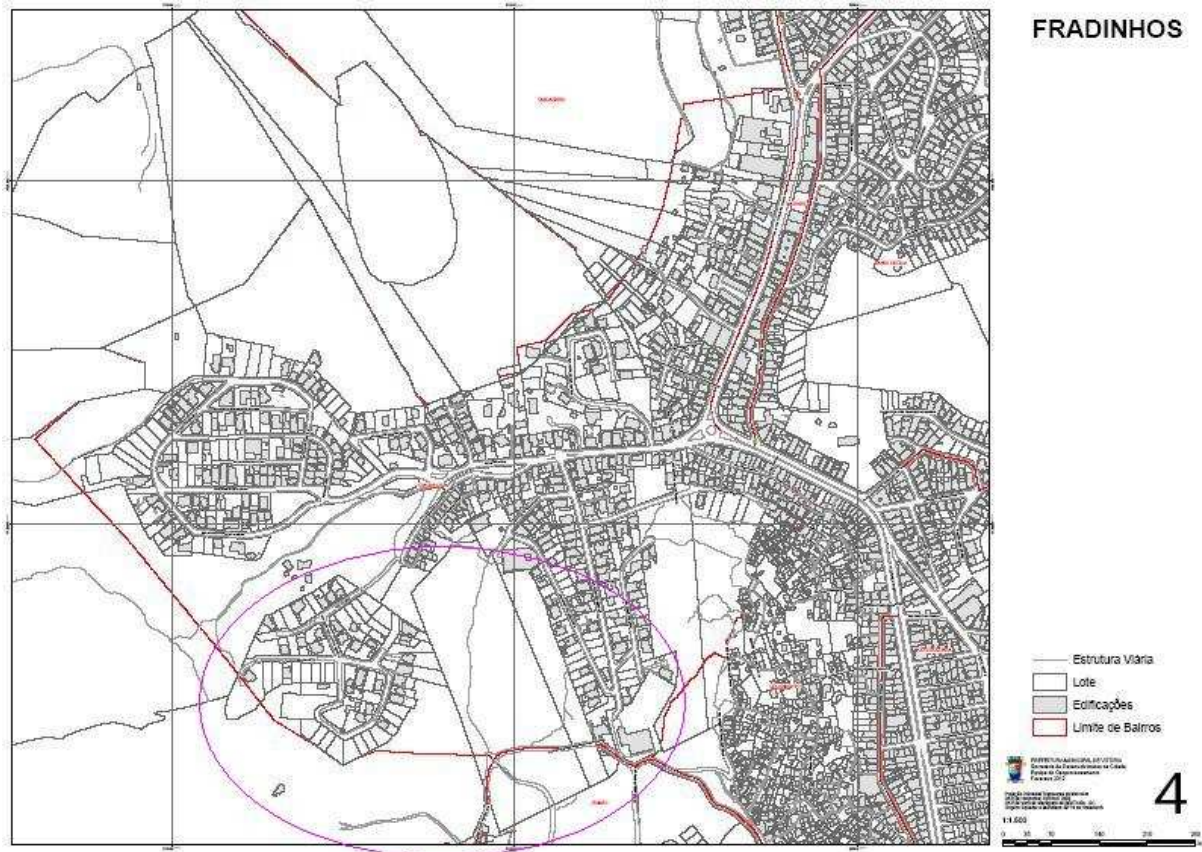


FONTE: PMV, SEDEC.

Vemos, portanto, o significativo crescimento do bairro de Fradinhos na década de 70, cuja principal característica foi um processo de regularização dos loteamentos que deram origem ao bairro e que possibilitou o assentamento regular de famílias no interior do bairro, seja por meio direto, seja por meio de programas habitacionais.

Atualmente o bairro encontra-se bastante populoso e com características socioeconômicas mistas, haja vista a presença tanto de antigos moradores - beneficiários da COHAB, por exemplo - como de casas de alto padrão construídas

em loteamentos mais recentes, cada vez mais próximos da mata, como é o caso da região onde se limitam os bairros de Fradinhos e Romão, tal como está demarcado na planta atual do bairro:



Mapa 07 – Planta Bairro Fradinhos (FONTE: PMV, SEDEC)

A região circulada é a que evidencia o dilema que trataremos mais adiante, da divisão do espaço entre o bairro de Fradinhos e o morro do Romão, com a possibilidade de implantação do reassentamento populacional do PTMI, exatamente na área que divide os dois bairros, os quais se configuram como duas realidades bem distintas. Na foto abaixo, tirada do ponto onde se limitam os bairros, vemos a proximidade a qual estamos nos referindo, e podemos também perceber a natureza da apropriação imobiliária do local.



Foto 08 – Parte do bairro Fradinhos visto a partir do terreno do reassentamento (Fonte: Arquivo Pesquisa)

Sobre as características naturais do bairro de Fradinhos e a localização de imóveis em terrenos próximos à mata, a Lattin Consult/ITS destaca que:

Na área formal de Fradinhos não se verifica recuperação vegetal, mas um pequeno adensamento das construções e uma expansão de áreas construídas ao longo da Rua Áureo Poli Monjardim, do lado oeste, em área vizinha, mas já fora da área da Poligonal 2 . (LATTIN CONSULT/ITS, 2006, p.22)

Essa é uma das áreas mais valorizadas de Fradinhos, que, como podemos ver, tanto na foto como no mapa do bairro, fica bem próximo do morro do Romão e ambos muito próximos da cobertura verde que corresponde a um remanescente de Mata Atlântica no município de Vitória, portanto considerado AIA's.

Tendo identificado, portanto, algumas características dos bairros envolvidos na discussão proposta por este trabalho, seguiremos adiante para conhecer a dinâmica do conflito que se estabeleceu na região por conta de uma proposta do PTMI que casou grande desconforto para todas as partes que compõem o contexto espacial dessa região de Vitória.

5.2 - As diretrizes do Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI

De acordo com a metodologia básica de trabalho do PTMI, descrita no capítulo 4, um dos passos para a intervenção nos aglomerados urbanos com famílias de baixa renda, é a elaboração de um plano de desenvolvimento local que, com base em

dados obtidos por pesquisas específicas acerca da área de intervenção, deve fornecer bases para as etapas de urbanização e pós-urbanização nas poligonais.

No caso da Poligonal 2, os recursos a serem investidos provinham do Programa PAT-PROSANEAR⁴⁷ (Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR), do governo federal. Este programa pressupunha a elaboração de um plano de desenvolvimento local Integrado, o PDLI. Portanto, previa a elaboração de um documento caracterizando o local e suas demandas, sua população, no que se refere aos aspectos físico, socioeconômico e jurídico legal, o qual deveria servir como indutor de um processo de reurbanização dessas áreas ocupadas por população de baixa renda. Mais precisamente, no dizer da empresa Tecnosolo/Hydros, que procedeu a elaboração do plano para a Poligonal 2:

Resultado de um processo de planejamento local cujo objetivo é integrar as intervenções urbanísticas, ambientais, sociais e econômicas, na área de atuação, com as obras de saneamento por ela requerida. Deve ainda recomendar e articular o conjunto de ações complementares requeridas para expandir os benefícios e hierarquizar os investimentos para buscar a melhoria da qualidade de vida da população na área beneficiada, e sua integração à estrutura e à dinâmica urbana circundante. [...] Para tal, deve identificar uma área de influência direta e indireta da área objeto de intervenção, para a qual será apresentado um conjunto de ações e intervenções sustentáveis, necessárias para a melhoria e recuperação das áreas selecionadas (TECNOSOLO/ HYDROS, 2004, p. 21-22).

Sendo assim, para que o PDLI fosse elaborado para a região da Poligonal 2, a PMV contratou o consorcio TECNOSOLO - Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S.A. e HYDROS Engenharia e Planejamento Ltda., em junho de 2004, consórcio que também ficaria responsável por elaborar o Plano de Saneamento Integrado (PSI) e o Programa de Trabalho Social (PTS), todos vinculados às diretrizes do PAT-PROSANEAR. A abrangência desses estudos viabilizaria intervenções nos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, integrantes da Poligonal 2, que juntos, representam uma área de 803.123 m² (Tecnosolo/ Hydros, 2004).

⁴⁷Trata-se de “parceria entre o governo brasileiro e o BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e visa apoiar os Estados, Municípios e o Distrito Federal, na elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI e Projetos de Saneamento Integrado – PSI englobando: Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem, Coleta de Lixo, além de Adequação do Sistema Viário, Contenção de Encostas e Reassentamento de população, áreas de lazer e mobiliário urbano de pequeno porte, se necessários, bem como, do Programa de Trabalho Social (PTS) integrado ao PDLI e PSI. (TECNOSOLO/HYDROS, 2004).

O PDLI tem como premissa a integração e participação das comunidades envolvidas juntamente com a prefeitura, para a definição dos planos de intervenção a serem executados nessas localidades. No caso da Poligonal 02, a PMV noticiou em junho de 2007 que o processo de elaboração do PDLI foi amplamente democrático e que havia contado com a participação significativa da população de Forte São João, Cruzamento e Romão:

Um plano de intervenções urbanísticas, sociais e ambientais construído a muitas mãos, a partir dos olhares e vozes de quem mora na região, conhece bem os seus problemas, propõe e se compromete com mudanças para melhorar suas condições de vida. O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), elaborado em conjunto pelos técnicos do Projeto Terra e moradores do Romão, Forte São João e Cruzamento/comunidade do Alto de Jucutuquara, que compõem a Poligonal 2. Fruto de nove meses de discussão e mais de 70 reuniões, que chegaram a mobilizar até 100 pessoas por encontro (PMV, Diário de Vitória, 21/06/2007)

Ainda de acordo com a PMV, na fase de pré-urbanização, quando é feita a leitura técnica e social do território, os moradores dos bairros apontaram as potencialidades e as precariedades da região, indicando, inclusive possíveis soluções para os problemas encontrados na Poligonal 2, fazendo uma leitura comunitária da região. Esse estudo foi feito através de consultoria realizada pela empresa Lattin Consult e Instituto de Tecnologia Social (ITS), que atualizou os dados existentes e levantou as demandas de intervenção urbanística na região (PMV, Diário de Vitória, 2007).

Para a execução das obras na fase seguinte de atuação do PTMI, a maioria dos recursos obtidos viria do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), por intermédio do Ministério das Cidades, contando também com uma contribuição minoritária dos cofres municipais, conforme o informativo da PMV em 2007:

A Poligonal 2 receberá investimentos no valor total de R\$ 38,9 milhões, sendo R\$ 37 milhões provenientes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) /Projeto Piloto de Investimento (PPI), que prioriza obras de infraestrutura e urbanização. A contrapartida da Prefeitura de Vitória será de R\$ 1,9 milhão. Os recursos serão destinados a obras do sistema viário, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, melhoria de becos e escadarias, reassentamento, reconstruções e melhorias habitacionais, regularização fundiária e ações socioambientais. A previsão é que a licitação das obras ocorra no segundo semestre deste ano. A área de intervenção tem 803.123 metros quadrados, abrangendo uma população de 7,4 mil moradores. (PMV, Diário de Vitória, 22/06/2007)

O PAC foi criado em 2007 pelo governo federal e visava estimular o crescimento do PIB e do emprego no país, num momento em que a conjuntura econômica mundial

estava em crise. Assim, grandes obras de infraestrutura, seriam viabilizadas através de incentivos, desonerações fiscais e investimentos voltados à aceleração do crescimento econômico no país, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população. Dentre as atribuições assumidas pelo PAC, tem-se a relativa à viabilização de investimentos em urbanização de assentamentos precários, incluindo projetos de habitação e saneamento, o que possibilitaria o melhor tratamento de problemas complexos nas regiões favelizadas, presentes na realidade das grandes cidades brasileiras. Neste sentido, o documento expressa tal intencionalidade nos seguintes termos:

Nos dias de hoje, os assentamentos precários não se colocam mais como exceção em nossas cidades, dado o enorme percentual de moradias precárias que não atendem a um padrão mínimo de habitabilidade, comprometendo tanto a qualidade de vida dos que ali vivem, como também a qualidade urbana e ambiental do conjunto das grandes cidades. (Brasil, Ministério das Cidades, SNH, 2010, p. 09)

Sendo assim, o PAC viabilizaria a partir de 2007 até 2010 (em sua primeira etapa) programas de urbanização de favelas, fortalecendo a interação federativa no processo e buscando resolver problemas como o da habitação em assentamentos precários, envolvendo estados, municípios e a própria sociedade no processo. (Brasil, Ministério das Cidades. SNH, 2010).

Este é o contexto institucional de intervenção do PTMI na Poligonal 2. Como ressaltamos, o processo de reassentamento populacional nesta poligonal constitui o foco de nossa atenção. O PDLI, além de identificar as obras de infraestrutura, drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água, entre outros, destacou a necessidade de remoção e realocação de famílias residentes em áreas impróprias para moradia nos três bairros que compõem a Poligonal 2.

Porém, para obtenção dos recursos para implementação das ações o PAC define diretrizes básicas para o processo de remoção e reassentamento populacional, tendo em vista as características próprias do contexto da urbanização de assentamentos precários. Desse modo, enfatiza que:

Uma vez que os assentamentos precários foram produzidos, na sua maioria, por auto-promoção da própria população, que dispôs as moradias de forma desordenada, contando com elevados níveis de densidade populacional, inúmeras são as situações em que se faz imprescindível

promover o desadensamento e o reordenamento da ocupação, implicando no remanejamento – reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada – ou no reassentamento de famílias para outras áreas, alterando seu local atual de moradia. (Ministério das Cidades, SFH, 2010, p.14)

Ressalta, ainda que o processo deve ser cauteloso, levando em consideração não só o problema a ser resolvido de imediato, mas também, a situação social dos moradores e seu entorno, não implementando o projeto à revelia dos anseios da população. Desse modo:

O remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, como um mero projeto de obras, uma vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas todo o entorno social e urbanístico. Portanto, devem ser estudadas todas as alternativas que minimizem a necessidade destes, tornando-os admissíveis somente quando as mesmas estiverem expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística, para implantação de infraestrutura ou sistema viário, ou, ainda, em áreas não passíveis de regularização. (Ministério das Cidades, SFH, 2010, p. 14)

Nestes termos, o PAC determina que a população envolvida participe diretamente da elaboração dos projetos, bem como de sua execução, além de estabelecer que o local do reassentamento seja o mais próximo possível do local de moradia das famílias a serem removidas. Em suma, segundo o texto:

É necessário que as famílias a serem remanejadas/ reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que as regras tenham sido pactuadas com os envolvidos. **O local de reassentamento deverá ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos.** Deverá, ainda, ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, que atendam à demanda da comunidade reassentada. (Ministério das Cidades, SFH, 2010, p.14, grifo nosso)

É, portanto, no âmbito dessas diretrizes mais gerais do PAC, que a PMV, em 2008, tendo João Carlos Coser (PT), na direção governamental, busca inserir as demandas de Vitória nas diretrizes do PAC.

Conforme assinalamos, no capítulo 4, item 4.5.2, o PTMI abrange 30 bairros e 15 comunidades, que em seu conjunto conta com aproximadamente 7.056 mil

habitantes⁴⁸, conforme dados do CENSO 2010 do IBGE No caso da Poligonal 2, de acordo com o que foi veiculado pela PMV, ela contém em torno de 198 famílias que vivem em áreas de risco ou de interesse ambiental, as quais precisam ser removidas para novas unidades habitacionais a serem construídas próximas ao antigo local de moradia (PMV, Diário de Vitória, 22/06/2007)

Tendo em mente as diretrizes básicas para o reassentamento populacional a ser executado com recursos do PAC, veremos nos tópicos seguintes, como se deu o desdobramento do processo de execução do reassentamento populacional na região entre Romão e Fradinhos, e como se verificou a interação entre PMV e as populações envolvidas nesse processo. A área em questão tem sido objeto de litígio judicial por tratar-se de uma área de proteção ambiental, característica relevante para compreendermos a dinâmica da implementação (ou não) da referida proposta de reassentamento populacional.

5.3 A demanda habitacional e as propostas apresentadas

Tendo em vista as características peculiares e as necessidades de intervenção apontadas na fase de diagnóstico na Poligonal 2, foi recomendada ações de reassentamento de parte da população da região. De acordo com o relatório do consórcio Tecnosolo/Hydros, foi constatado nos três bairros da poligonal, o uso predominantemente residencial do terreno ocupado, cujas residências caracterizam-se basicamente por *“casas de alvenaria e barracos de madeira, a maioria inacabadas, em constante processo de auto-construção”* (TECNOSOLO/HYDROS, 2004, p. 44)

Assim, a existência de habitações precárias implantadas em áreas de risco, mobilizou o PTMI na elaboração de uma proposta de reassentamento populacional das famílias que foram identificadas, mapeadas e cadastradas como possíveis beneficiários das novas unidades habitacionais a serem construídas. Nesse processo, levam-se em consideração os dados da pesquisa cadastral que determina como será feita a intervenção nesse sentido.

⁴⁸ População Forte São João: 1.553 habitantes; Cruzamento: 2.407 habitantes; e Romão: 3.096 habitantes (IBGE, Censo 2010, sinopse Julho/2011)

O Plano de Reassentamento da área apresentará a Pesquisa Cadastral com o número e as características das famílias a serem realocadas, destacando-se a tipologia dos imóveis existentes e as preferências dos moradores com relação à opção de locais e formas de relocação. (TECNOSOLO/HYDROS, PTR Poligonal 2, anexo 3, 2004, fl. 09)

Após a identificação das famílias que deveriam ser removidas, o passo seguinte foi a busca das alternativas de reassentamento possíveis e que não interferissem nos vínculos sociais das famílias assentadas nem na sua identificação com o antigo local de moradia. A princípio, conforme aponta o Relatório sobre o reassentamento na Poligonal 2, datado de Outubro de 2009, desde 2007 o PTMI juntamente com a comunidade local vinham discutindo a implantação desse projeto e, nesse processo de discussão, a comunidade teria participado inclusive na indicação de áreas possíveis para a execução das novas unidades habitacionais dentro da poligonal.

No referido Relatório foram apresentadas 05 áreas possíveis para a implantação do reassentamento, todas inseridas na área da Poligonal 2, dentre as quais, duas áreas, apontadas como mais propícias à execução do projeto, receberam estudos de implantação de diferentes modelos de conjuntos habitacionais com o intuito de beneficiar o maior número possível de famílias em situação de risco.

Para a área 1, situada no limite entre Romão e Fradinhos, foram elaboradas 06 propostas de implantação, e para a área 2, foi feito 01 estudo de implantação. As áreas 3, 4 e 5 foram descartadas para o reassentamento, pois os estudos indicaram seguintes impasses:

- Área 3: Trata-se da única área de lazer do bairro do Romão e é relevante no contexto ambiental devido a presença de área de vegetação;
- Área 4: região de difícil acesso e que possibilitaria a execução de poucas unidades residenciais. Além disso, a prefeitura encontraria problemas na desapropriação do terreno, pertencente ao Instituto Jones dos Santos Neves.
- Área 5: região de difícil acesso, declividade acentuada e topografia inadequada à implantação do reassentamento, além ser local de cursos d'água. É também área de relevância cultural na região, haja vista a realização do auto da Paixão de Cristo nos feriados da páscoa.

As áreas definidas como mais propícias à implantação do reassentamento, então, foram a 1 e 2, cuja situação podemos observar no mapa abaixo:



Foto 09 – Vista aérea dos bairros da Poligonal 02 e das áreas passíveis de implantação do reassentamento populacional (Fonte: Acervo PMV)

A área 1 está localizada em uma região entre o bairro de Fradinhos e o Morro do Romão, tendo como principais vias de acesso a ladeira Modesto de Sá Cavalcanti e a rua Professora Maria Acciolina, ficando, também, próxima à escola municipal José Áureo Monjardim e de uma área de remanescente de Mata Atlântica no município de Vitória.

De acordo com informações da coordenação do PTMI, a área 1, localizada à Rua Professora Maria Aciolina, em Fradinhos, foi escolhida, pois oferecia melhores condições para a implantação do reassentamento para um número maior de famílias da Poligonal 2. De acordo com a coordenadora do Projeto, Sr^a. Margareth Coelho:

Esse local foi levado em consideração em especial por garantir acessibilidade, mobilidade, garantindo mobilidade a todas as famílias, e por estar ao lado de uma via, o que reduz o custo do investimento em torno de uma média de 30% a 40% [...] Então, levando em consideração o fator ambiental, o fator social, o fator da economicidade, esse local foi escolhido (Entrevista 07, Coordenadora do PTMI, à autora em Dezembro/2011).

casas populares". O município negociou abrindo mão aqui [área 2], abrindo mão de parte dessa implantação [área 1] tratando o entorno enquanto parque, mas mantendo o reassentamento. (Entrevista 07, Coordenadora do PTMI, à autora em Dezembro/2011).

Na foto abaixo temos a referida rua que não foi implementada e logo abaixo, vemos as casas do bairro Fradinhos.



Foto 10 – Possível via de ligação entre Romão e Fradinhos que não foi implementada por objeção da população do bairro Fradinhos. (Fonte: Arquivo pesquisa)

Nesse processo, retirando as 39 unidades que foram excluídas, o local que comparece com maior possibilidade de atendimento da proposta de reassentamento foi justamente a outra área [área 1], situada à Rua Professora Maria Aciolina. A escolha desse local, por sua vez, despertaria oposição ainda maior em relação às ações da PMV. Tanto que até a criação de um parque no entorno do conjunto habitacional foi pensado a fim de que não houvesse maior aproximação com Fradinhos.

O decurso das discussões que seguiram após o conhecimento do projeto por parte da população de Fradinhos levou a várias alterações na proposta. Os 06 estudos de implantação feitos na área 1, portanto, variaram de acordo com as negociações encaminhadas durante o processo de elaboração do modelo de reassentamento. Vejamos a seguir, as propostas e suas principais características:

Figura 2: Área 1 – 2ª Proposta de Implantação	
Nº de unidades habitacionais: 141	Nº Vagas de garagem: 141



Figura 3: Área 1 – 3ª Proposta de Implantação	
Nº de unidades habitacionais: 120	Nº Vagas de garagem: 120 (incluindo vagas para portadores de necessidades especiais)

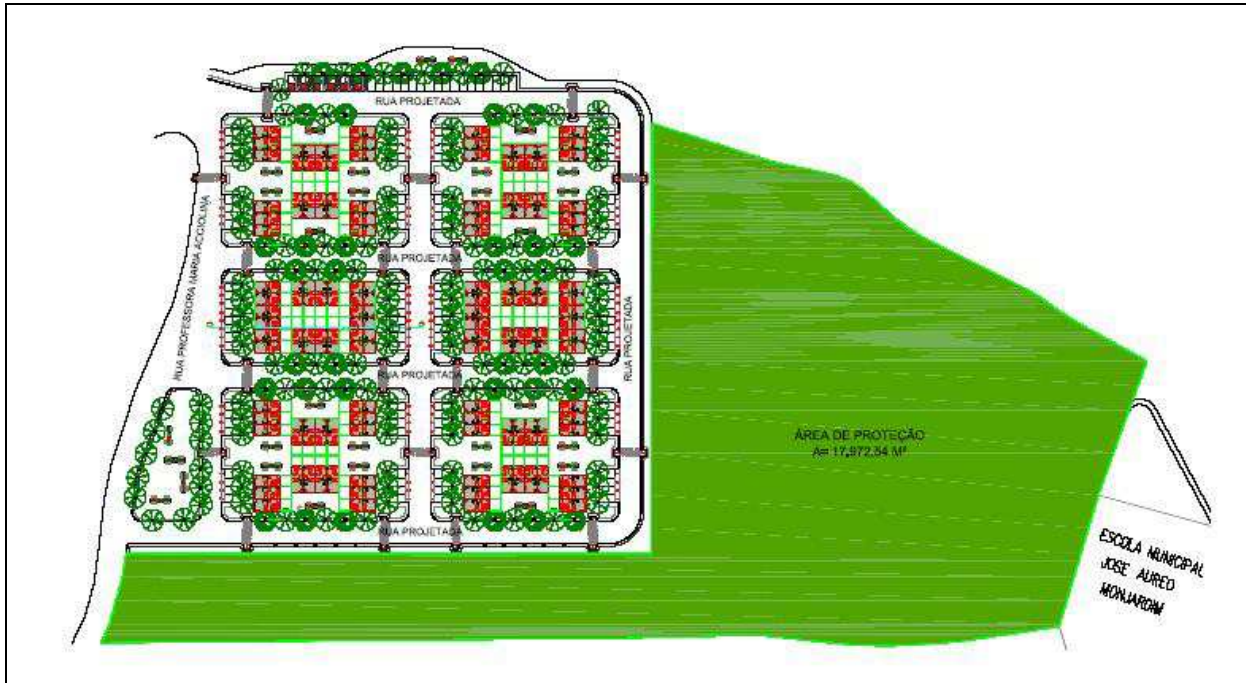


Figura 4: Área 1 – 4ª Proposta de Implantação

**Nº de unidades habitacionais: 113 + 06
UH's para portadores de necessidades
especiais**

Nº Vagas de garagem: 113



Figura 5: Área 1 – 5ª Proposta de Implantação

Nº de unidades habitacionais: 112

Nº Vagas de garagem: 83

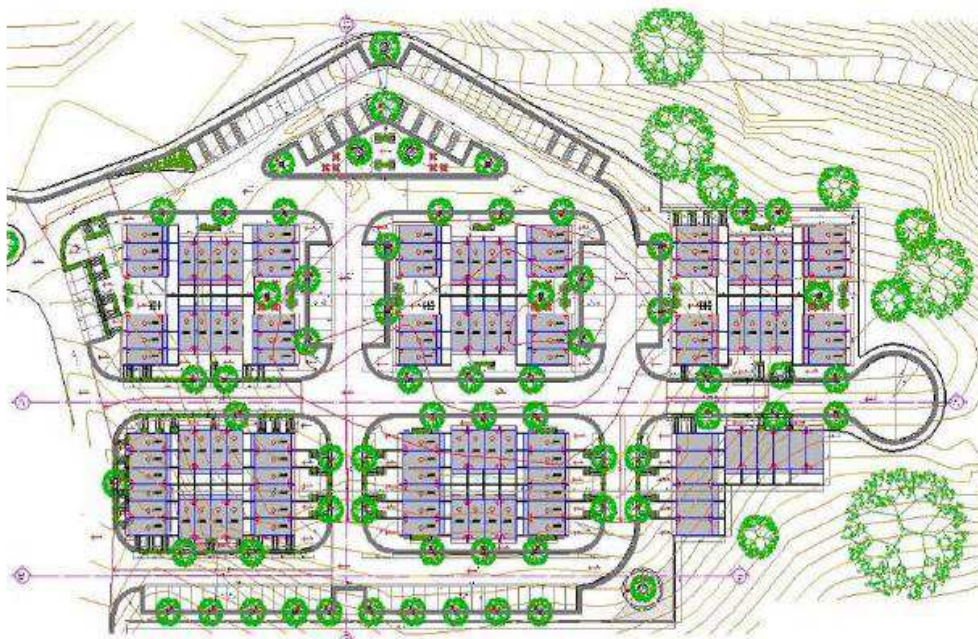
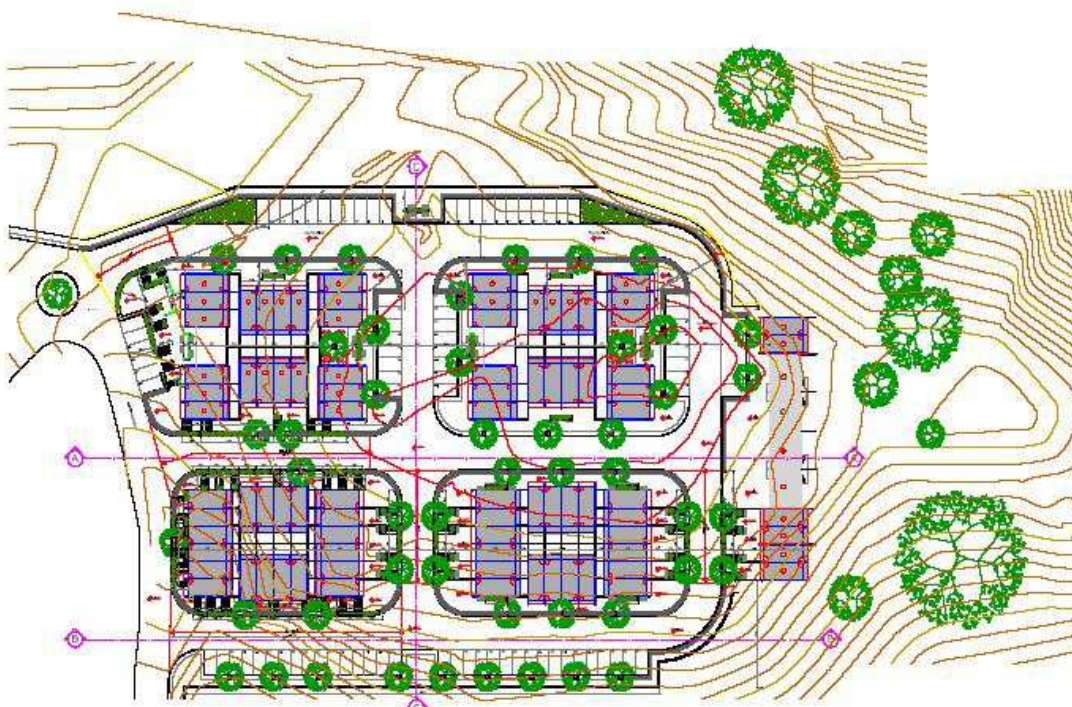


Figura 6: Área 1 – 6ª Proposta de Implantação

Nº de unidades habitacionais: 90

Nº Vagas de garagem: 90 (sendo 04 vagas para portadores de necessidades especiais).



FONTE: PMV, PTMI, Relatório Reassentamento Poligonal 2, 2009.

Verifica-se então que diferentes propostas foram sugeridas pelo PTMI nas discussões acerca do reassentamento a ser feito na área definida. No entanto, nota-se que o problema não era o projeto em si, mas sua localização numa área bem próxima à imóveis de luxo de Fradinhos. Ou seja, a proximidade entre um conjunto habitacional de interesse social, a ser construído, a priori, com o objetivo de reassentar famílias de baixa renda que vivem nos morros dos arredores de Fradinhos, pareceu incomodar a população do bairro. Essa é uma das variáveis relevante na configuração do impasse que tal proposta acabou conduzindo no decorrer das negociações.

Nesse sentido, a discussão chegou a nível jurídico, levando em consideração, sobretudo, os mecanismos utilizados pela PMV para que a área em questão, protegida pelo zoneamento do município, fosse área passível de ser urbanizada, alavancando uma discussão no campo da utilização das ferramentas de política urbana e da apropriação de áreas de interesse ambiental no município. Veremos como isso aconteceu mais adiante. Antes, porém, é importante conhecermos a tipologia do projeto pleiteado e sua pretendida implantação no local definido.

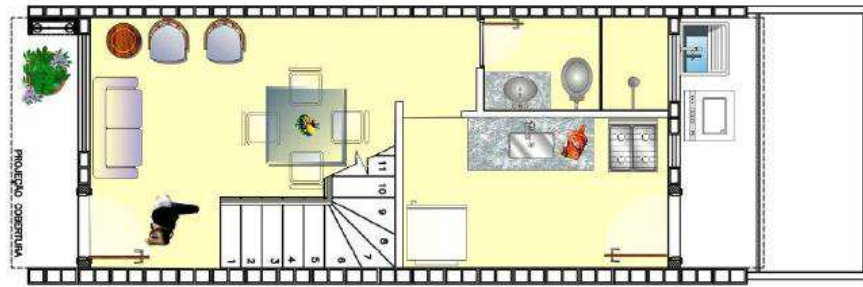
5.3.1. A tipologia das unidades habitacionais

No que tange à tipologia das unidades habitacionais componentes do projeto de reassentamento, o Plano de Trabalho do PDLI preconizou a construção de unidades sobrepostas, ou seja, com mais de um nível, a fim de possibilitar maior adensamento populacional no terreno escolhido. Dessa maneira, sobriariam mais áreas para a execução de outros projetos, também necessários à região. Outro fator importante é que em termos de projeto arquitetônico, a oferta das moradias novas deve apresentar características de acordo com as características das famílias que irão ocupar os imóveis uma vez construídos. No geral, são imóveis com 02 quartos, cozinha e banheiro, com no máximo 42m². (TECNOSOLO/HYDROS, PTR – Poligonal 2, Anexo 3, 2004)

No caso do reassentamento populacional da Poligonal 2, a PMV elaborou, conforme segue, o modelo de planta arquitetônica a ser implementado. São unidades com sala, cozinha, banheiro e área de serviço no pavimento térreo e 02 quartos no pavimento superior, que totalizam 50,38 m² de área.

Figura 7: PLANTA BAIXA

Pavimento Térreo



Pavimento Superior

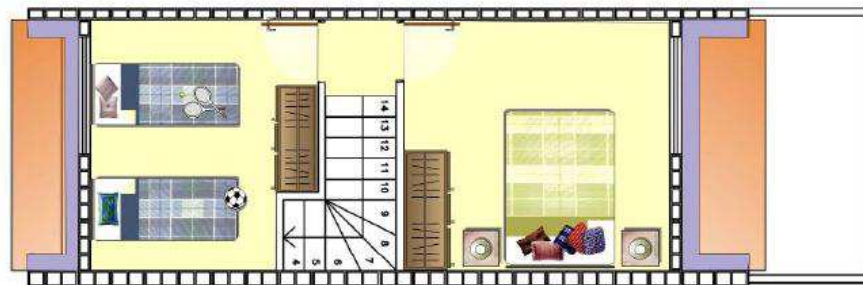


Figura 8: FACHADA



Figura 9: UNIDADES NO CONJUNTO – PERSPECTIVA



FONTE: PMV, PTMI, Relatório Reassentamento Poligonal 2, 2009.

Para melhor entendimento do impacto, a princípio visual, do conjunto de casas a serem implantadas na região escolhida, mostraremos abaixo duas fotomontagens referentes aos estudos de implantação do reassentamento no local definido pelo PTMI. Ao observarmos essas imagens podemos ter idéia da dimensão que a discussão entre Fradinhos e PMV tomou, dada a localização do conjunto habitacional da Poligonal 2, em relação à realidade da ocupação espacial de Fradinhos.

Figura 10: FOTOMONTAGEM DO ESTUDO DE IMPLANTAÇÃO



FONTE: PMV, PTMI, Relatório Reassentamento Poligonal 2, 2009.

Como podemos perceber, a área escolhida fica na divisa entre o morro do Romão, bairro componente da Poligonal 2, e o bairro de Fradinhos, um dos endereços mais nobres da capital. Além disso, é uma região cuja presença de áreas de interesse ambiental torna-se relevante na análise do processo de implementação da política do PTMI, considerando a proximidade entre populações socioeconomicamente distintas, interesses imobiliários e questões ambientais. Nesse processo de definição do local de construção das unidades habitacionais para remanejamento de famílias da Poligonal 2, o nível de conflito entre PMV e a população do entorno da poligonal, neste caso, Fradinhos, ganhou proporções significativas, tendo em vista a divergência de interesses manifestada em todo o processo, desde sua elaboração.

Mudaram os atores dessa discussão, como os representantes de Fradinhos. Porque na medida em que esse seguimento que tinha interesse nessa região [*moradores próximos área 2*], foi atendido, ficou a comunidade do entorno e continuaram as discussões. Como nós chegamos num limite de possibilidades de entendimento e as divergências foram colocadas e levadas para um outro plano que não só das discussões de localização mas também a questão do licenciamento ambiental, eles entraram com um processo no Ministério Público. O Ministério Público acolheu e durante todo tempo se colocou muito preocupado com a questão ambiental e defendendo todas as teses dos moradores de Fradinhos (Entrevista 07, Coordenadora do PTMI, à autora em Dezembro/2011).

Sendo assim, a partir do exposto até aqui, destacaremos adiante a repercussão que teve a proposta de reassentamento populacional, no modelo aqui demonstrado, na

área entre Romão e Fradinhos, e como a diversidade de interesses e mecanismos utilizados determinaram a dinâmica do processo de implementação do reassentamento.

5.4. Repercussão e debates sobre a proposta do PTMI

Levando em consideração as condicionantes do projeto de reassentamento, as propostas elaboradas para construção de um conjunto de casas na área localizada entre Romão e Fradinhos, mostrada no item anterior, emergiu no decorrer do processo uma série de mobilizações contrárias a implementação da proposta do PTMI no local predefinido.

O acompanhamento mais de perto do embate possibilita identificar a natureza das forças em tensão em vários níveis, assim como a multiplicidade de argumentos que foram levantados contra o PTMI e a PMV, desde que a proposta foi apresentada aos moradores do bairro vizinho à Poligonal 2. A notícia de que um conjunto de casas populares seria construído ao lado do Bairro Fradinhos, repercutiu na mídia local manifestando a contrariedade dos moradores do bairro em relação ao reassentamento. Como já dissemos, Fradinhos é uma área valorizada da capital e é um reduto natural da cidade onde se encontram várias mansões e casas de pessoas influentes no estado.

Além disso, a proximidade do local com remanescentes de Mata Atlântica em Vitória e o clima quase bucólico que caracteriza o bairro, favoreceu sua ocupação por pessoas de maior poder aquisitivo e conseqüente valorização imobiliária, por causa da construção de imóveis de luxo no local. Em contrapartida, os bairros vizinhos a Fradinhos, especialmente os bairros componentes da Poligonal 02 (Romão, Cruzamento e Forte São João) são marcados pela ocupação desordenada de encostas e morros, em uma época em que o processo de favelização se acentuou por causa dos grandes projetos industriais que atraíram significativo contingente populacional para a capital. Sem condições de habitar em áreas de ocupação regularizadas pelo poder público, esses migrantes instalaram-se em áreas junto à natureza, sob riscos diversos, o que elevou a formação de assentamentos precários nessa região.

No caso em questão, enquanto um morro separava as duas realidades (de Fradinhos e do Romão) o convívio entre as partes era tolerado dentro dos níveis de convivência que se estabeleceram historicamente na região. Mas ao que tudo indica os rumores acerca da instalação de uma nova vizinhança em Fradinhos, parece não ter agradado aqueles que moram na região a ser impactada de imediato, tal como vemos na reportagem abaixo, extraída do jornal local “A Tribuna, de 07/01/2008:



O desenrolar da discussão acerca das ações da PMV, através do PTMI, e população de Fradinhos, chegou ao nível jurídico, sendo que o mote da mobilização dos moradores do referido bairro foi a questão ambiental. No entanto, os diferentes argumentos endossados mostram preliminarmente que o conflito criado não passa de uma questão de preconceito social e de reafirmação de uma situação de segregação sócio-espacial no espaço urbano de Vitória.

A questão imobiliária também comparece nas discussões como um fator determinante, tendo em vista, por um lado, a desvalorização das casas de Fradinhos próximas ao reassentamento, e, por outro, a valorização do terreno do conjunto habitacional, haja vista o processo de alteração no zoneamento urbanístico que foi feito durante a elaboração do projeto do reassentamento populacional. Adiante, trataremos melhor de cada uma dessas questões a partir dos dados levantados na pesquisa.

5.4.1. Fradinhos, PMV e a questão ambiental: a polêmica do zoneamento


Se existe um lugar comum entre os moradores de Fradinhos, para além do espaço em que vivem, podemos dizer que esse lugar é na oposição quanto ao projeto da PMV, a ser implementado através do PTMI. Oposição que, diga-se de passagem, foi amplamente divulgada na mídia local. O trecho abaixo de mais uma reportagem, desta vez veiculada no site da Rede Gazeta, em 18/12/2008, noticiando a repercussão da proposta do PTMI dentro do bairro de Fradinhos, mostra o espaço conquistado na mídia local. Também evidencia o caráter do argumento utilizado pelos opositores contra a prefeitura ao buscar vincular o projeto de reassentamento a uma infração da legislação ambiental, na medida em que o governo municipal estaria pretendendo utilizar uma área que, pelo zoneamento do município, caracteriza-se como Zona de Proteção Ambiental (ZPA), o que inviabilizava qualquer tipo de intervenção urbanística no local pretendido.

18/12/2008 - 22h52 - Atualizado em 18/12/2008 - 22h52

Moradores de Fradinhos não querem casas populares em área ambiental

REDAÇÃO GAZETA RÁDIOS E INTERNET

foto: Edson Chagas - GZ



Fradinhos. A polêmica em torno da construção de moradias populares no bairro já chegou à 'padaria da esquina'. Moradores de comunidades do entorno 'bateram boca' por causa das obras

Os moradores de Fradinhos, em Vitória, bairro com mansões e residências de alto padrão, ameaçam entrar na Justiça contra a prefeitura da capital para impedir a construção de 112 casas populares na área situada no limite entre Fradinhos e Romão. Cerca de 318 famílias dos bairros Forte São João, Cruzamento, Romão e Alto Jucutuquara, serão remanejadas devido a situação de desabamento das casas. Mas o local é considerado Zona de Proteção Ambiental (ZPA), e os moradores de Fradinhos estão reivindicando o reflorestamento da área.

Para um melhor entendimento do problema, é necessário identificarmos a classificação da área escolhida dentro do zoneamento urbanístico municipal. Como dissemos no capítulo 04, projetos de urbanização de favela e construção de habitação de interesse social geralmente se enquadram em regiões da cidade delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). É o caso das Poligonais do PMTI, por exemplo. De acordo com o Plano Diretor Urbano de Vitória,

em sua última revisão em 2006, existem 03 tipos diferentes de ZEIS, conforme descrito abaixo:

Art. 94. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se em três categorias: **I - ZEIS 1** – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares e/ou clandestinos ocupados pela população de baixa renda, significativamente precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, predominantemente localizados em encostas com altas declividades e topos de morros, com acessibilidade inadequada, riscos e demandas por serviços urbanos e equipamentos comunitários; **II - ZEIS 2** – áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda, com atendimento parcial das demandas por infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários; **III - ZEIS 3** – imóveis públicos ou particulares edificados ou não, não utilizados, dotados parcialmente de infra-estrutura e serviços urbanos, necessários à implantação de EHS, com respectivos equipamentos comunitários e urbanização complementar adequados, que serão objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. (PMV, PDU, 2006, fl. 47)

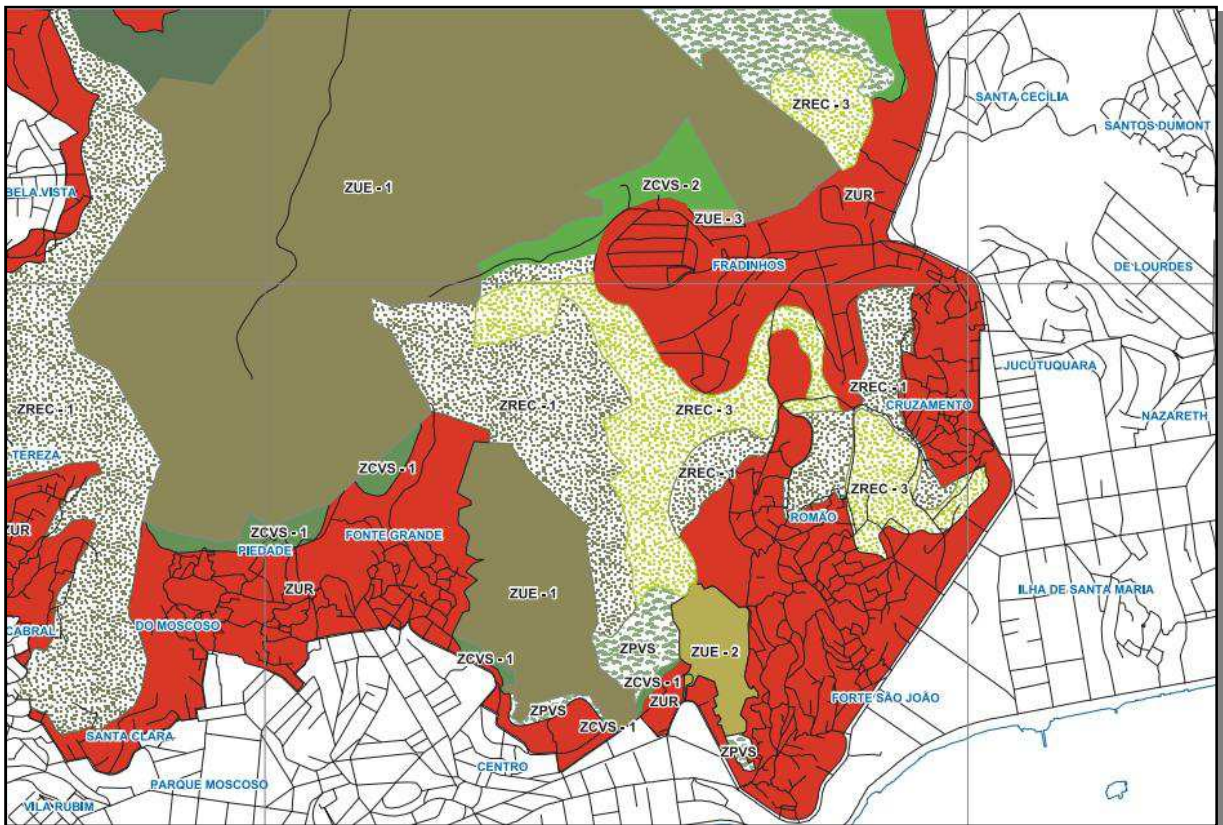
No caso da Poligonal 2, no zoneamento ela se enquadra na ZEIS 1, cuja descrição elaborada pela empresa que realizou os estudos preliminares confere com o definido no PDU, ou seja, trata-se de região com:

[...] assentamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda significativamente precários e localizados em áreas de encostas com grande declividade e em topos de morro, com acessibilidade inadequada, com áreas de risco e demandas por serviços urbanos e comunitários. (LATTIN CONSULT/ITS, 2006, p. 17)

Essa ZEIS, portanto, é alvo de políticas públicas urbanas incluindo mecanismos de regularização fundiária e urbanística, além do desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social para sanar o problema das habitações situadas em locais impróprios. (LATTIN CONSULT/ITS, 2006). A ZEIS onde está situada a Poligonal 2, no entanto, está ladeada por Zonas de Proteção ambiental (ZPA's) que de acordo com artigo 74 do PDU de Vitória, constituem-se áreas de preservação integral, composta por ecossistemas que devem ser preservados, conservados e desenvolvidos mediante atividades sustentáveis sob diferentes níveis de permissão (PMV, PDU, 2006). As ZPA's, por sua vez, são divididas em três categorias, conforme consta no artigo 76 do PDU:

Art. 76. As Zonas de Proteção Ambiental classificam-se em três categorias: **I - ZPA 1** - áreas destinadas à proteção integral dos ecossistemas e dos recursos naturais, garantindo a reserva genética da fauna e flora e seus habitats, podendo ser utilizadas para fins de pesquisa científica, monitoramento, educação ambiental e o uso indireto dos recursos naturais, não envolvendo o consumo, coleta, dano ou destruição dos mesmos; **II - ZPA 2** - áreas destinadas à conservação dos ecossistemas naturais e dos

ambientes criados, com uso sustentável dos recursos naturais, podendo ser utilizadas para fins de pesquisa científica, monitoramento e educação ambiental, turismo, recreação e esportes, desde que estas atividades não causem danos aos ambientes naturais ou em recuperação; **III - ZPA 3** - áreas com atributos ambientais relevantes, destinadas à recuperação e conservação dos recursos naturais e paisagísticos, cujo uso e ocupação do solo devem ser controlados de forma a assegurar a qualidade ambiental, podendo ser utilizadas para fins de pesquisa científica, monitoramento e educação ambiental, recreação, realização de eventos culturais e esportivos e atividades de apoio ao turismo. (PMV, PDU, 2006, Fls. 40-41)



Mapa 08 - Zoneamento econômico Ecológico da região da P2, Fradinhos e entorno, de acordo com o PDU de Vitória (2006).

Há que se destacar que praticamente toda a região do Maciço Central de Vitória, onde se encontram os bairros da Poligonal 2, é composta por vegetação remanescente da Mata Atlântica, sendo que muitas dessas áreas são delimitadas como áreas de interesse ambiental (AIA's) e enquadradas como ZPA's no zoneamento urbanístico municipal. De acordo com o Relatório do Consórcio Hydros/Tecnosolo, que fez os primeiros diagnósticos na Poligonal 2, são identificadas diferentes tipo de AIA's, como é possível ver a seguir:

Quadro 03 – Áreas de Interesse Ambiental da Poligonal 2 do PTMI	
AIA 1	A partir das cotas de 30 - 40 metros, em parte do Morro do Romão, a área apresenta-se com cobertura densa até aproximadamente 70 metros. Esta área foi reflorestada no ano de 1992, pela Prefeitura de Vitória, e posteriormente transformada em unidade de conservação, sendo denominada de " <i>Área Verde Especial do Romão</i> " e " <i>Área Verde Especial do Morro do Cruzamento</i> ".
AIA 2	Esta área, onde se encontra inserido o Parque Municipal da Gruta da Onça; apresenta formação adensada, de vegetação remanescente da Mata Atlântica, cujos aspectos naturais encontram-se preservados, constituindo assim, um local de alto valor ambiental e social.
AIA 3, 4 e 5	Estas áreas são de pequenas extensões e apresentam afloramentos rochosos com declividade variando entre 60° a 90°, constituindo áreas de alto risco, impróprias para uso e ocupação permanente.
Fonte: TECNOSOLO/HTDROS, 2004, p. 46	

Além disso, desde 1992, através do decreto municipal 8.911, foi instituída a APA Área de Proteção Ambiental (APA) do Maciço Central de Vitória, com uma área de 1.100 Ha, que seguia as especificações da Resolução nº 10 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 14/12/1988. De acordo com o artigo 2º do referido Decreto Municipal:

Art.2º. A APA do Maciço Central tem como objetivo regulamentar o uso das diversas atividades de modo a assegurar a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental dos ecossistemas ali existentes. (PMV, Decreto 8911/1992)

No artigo 4º o decreto instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em atendimento aos objetivos previstos no artigo 2º, supracitado. Sendo assim, o zoneamento ambiental da APA ficou subdividido da seguinte maneira:

I – Zona de Uso Especial (ZUE)

II – Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS)

III – Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS)

IV – Zona de recuperação (ZREC)

V – Zona de Urbanização (ZUR)

De acordo com o Zoneamento da APA do Maciço Central, a região entre Romão e Fradinhos onde se pretende implantar o reassentamento populacional da Poligonal 2, do PMTI, encontrava-se, até 2008, numa ZREC. Desse modo, a região estaria impedida de receber qualquer intervenção que implicasse em alteração de suas características naturais. Isso ocorre devido às atribuições de cada subdivisão básica da ZREC, que de acordo com o Decreto 8.911/92 ficaria da seguinte forma:

ZREC I – Áreas com restrições legais de uso, cuja recuperação deverá seguir programas de manejo específicos para posterior enquadramento como ZPVS; **ZREC II** – Áreas com características originais excepcionais, em processos de degradação, sem restrições legais de uso, que, recuperadas segundo programas de manejo específicos, deverão ser enquadradas posteriormente como ZCVS I; **ZREC III** – Áreas degradadas pelo uso intenso que serão recuperadas segundo programas de manejo específicos, visando compatibilizar as atividades humanas com a conservação ambiental, para posterior enquadramento como ZCVS II; **ZREC IV** – Áreas degradadas por atividades de extração mineral, que serão recuperadas segundo programas de manejo específicos para fins de ocupação humana e posterior enquadramento como Zona de Urbanização (ZUR). (PMV, Decreto 8.911/92, fl. 07)

Desse modo, para que as moradias pudessem ser construídas ou qualquer outra obra de urbanização fosse feita, a área deveria estar classificada como Zona de Urbanização (ZUR), pois dessa maneira o projeto seria viabilizado do ponto de vista do ZEE da APA. Isso seria possível porque o objetivo da ZUR é:

A ocupação urbana racional do solo, segundo diretrizes a serem estabelecidas no Plano Diretor Urbano (PDU), que contemplam melhorias infraestruturais e ambientais e o controle do avanço da malha urbana sobre espaços naturais, compreendendo áreas que apresentam ocupação urbana em densidades variadas. (PMV, Decreto 8.911/1992, Artigo 4º, item V)

Nesse contexto, a área escolhida para a execução do reassentamento do PTMI, encontrava-se em uma AIA, delimitada como uma ZPA2, e, considerando o zoneamento ambiental da APA do Maciço Central de Vitória, está classificada como ZREC, sendo assim, não passível de urbanização. Essas condições, portanto, tornariam a área em questão impossibilitada de receber intervenção urbanística de qualquer natureza. No entanto, essa mesma região foi objeto de alteração no zoneamento urbanístico do PDU de Vitória através do Decreto Municipal 14.062, de 14 de outubro de 2008, passando a ter nova delimitação de área.

Assim, no decurso da elaboração da proposta de reassentamento, houve uma alteração significativa na legislação municipal para que a situação se revertesse e a área escolhida pudesse passar pelas intervenções propostas pelo PTMI. Na esteira dessas mudanças, em 07 de novembro de 2008 foi emitido o decreto municipal nº 14.090-(cópia em anexo) o qual ajustaria o ZEE da APA do Maciço Central de Vitória, a fim de que trechos categorizados como ZREC, inclusive a região em questão, localizada entre Fradinhos e Romão, fossem convertidos no ZEE como ZUR, o que tornaria essas áreas passíveis de intervenção urbanística. Com isso, se viabilizaria as ações do PTMI na Poligonal 2, área em que se intencionava implantar o referido reassentamento populacional. Ver nos anexos a íntegra do decreto que ajusta o ZEE da APA do Maciço Central e o respectivo mapa.

A alteração, ou ajuste, no zoneamento da APA do Maciço Central de Vitória gerou grande conflito entre a PMV e os moradores de Fradinhos, além de pessoas e grupos ligados à militância de questões ambientais do município de Vitória. A discussão sobre a alteração no ZEE vinha se desenrolando desde fevereiro de 2008, quando numa reunião extraordinária com o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), a coordenação do PMTI, pode apresentar o plano de intervenções na Poligonal 2, especialmente a proposta de reassentamento populacional na área ao lado de Fradinhos.

A Ata da 260ª Reunião Extraordinária no COMDEMA, mostra que um dos pontos de pauta da reunião foi a *“análise e deliberação referente ao Ajuste de Zoneamento previsto no Plano Diretor Urbano – PDU, visando viabilidade para intervenções de infraestrutura e melhorias urbanas inseridas no Projeto Terra Mais Igual e Plano de Aceleração de Crescimento – PAC na Poligonal 2 (Romão, Forte São João e Cruzamento)”*.

Nessa ocasião a coordenadora geral do PTMI, Sr.^a Margareth Batista Saraiva Coelho, apresentou o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda no Município de Vitória, que tem como um de seus principais objetivos a promoção da melhoria na qualidade de vida da população que vive em áreas de risco, ressaltando também a intenção do projeto em estabelecer limites de ocupação urbana e

preservação ambiental no município de Vitória, tudo isso, em conjunto com as comunidades envolvidas.

Dentre as temáticas tratadas, foi apresentado, por uma das técnicas do PMTI, o plano de intervenção urbanística e ambiental para a região da Poligonal 2. De acordo com o texto da ata:

A Coordenadora da Equipe Urbanística do Projeto Terra Mais Igual, Sra. Michele dos Santos Pereira Paes Henriques, falou sobre o Plano de Intervenções Urbanísticas e Ambientais. As propostas do Plano de Intervenção têm como objetivo reduzir as condições de precariedade física-ambiental, urbana e habitacional da área, beneficiando as famílias com melhores condições de acessibilidade, infra-estrutura, salubridade, habitabilidade e segurança. Para a área em questão, estão previstas as seguintes ações: abertura de via, centro de convivência e biblioteca; campinho da arena, campo do Deolindo – quadra poliesportiva – Morro do Cruzamento, Área de Convivência José Martins, reassentamento unifamiliar e reassentamento multifamiliar (COMDEMA, ATA 260ª REUNIÃO (trecho), Fevereiro/2008).

Nessa ocasião, uma das técnicas do PTMI informou sobre o a proposta de alteração no zoneamento que foi encaminhada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM) juntamente com um parecer técnico que atestava a necessidade do ajuste no zoneamento urbanístico, a fim de que as intervenções pleiteadas pudessem ser implementadas. A justificativa dada foi que, pelas diretrizes do PTMI, as famílias a serem removidas deveriam residir próximas ao antigo local de moradia a fim de não romperem os vínculos com a comunidade nem serem prejudicados na utilização de equipamentos públicos. Por esse motivo, a área escolhida foi a que está situada à Rua Professora Maria Aciolina, em Fradinhos, que dá acesso ao morro do Romão. Sobre as características do local, o documento assim se expressa:

A coordenadora informou que se trata de um descampado que não apresenta características ambientais de relevância, sendo de cobertura vegetal herbáceo-invasora, pontualmente arbustivo exótico, sendo ambiente bastante antropizado pelo uso longo e pretérito em atividades de natureza rural, caracterizando-se como pastagem. A Ladeira Modesto de Sá Cavalcante, não implementada efetivamente, margeia a área em questão e constitui acesso de pedestres em especial à EMEF José Áureo Monjardim (COMDEMA, ATA 260ª REUNIÃO (trecho), Fevereiro/2008).

Em contrapartida, um dos conselheiros presentes questionou a escolha do local por se tratar de uma ZREC III, da APA do Maciço Central. Sendo assim, mesmo que não apresente características ou atributos ambientais relevantes, trata-se de uma área

protegida, o que não teria ficado explícito na exposição dos técnicos do PTMI, conforme vemos no trecho abaixo:

[...] a área objeto de intervenção do Projeto Terra, no que diz à sua abrangência em área de recuperação, a que se referiu o Conselheiro Edson Valpassos, e assim destinada para recuperação e contida no Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Maciço Central, é no referido zoneamento de categoria 3, ou seja, Zona de Recuperação 3. Prosseguiu explicitando que a Zona de Recuperação 3, de acordo com o Artigo 4º, inciso IV, alínea "c", são áreas degradadas pelo uso intenso que serão recuperadas segundo programas de manejo específicos, visando compatibilizar as atividades humanas com a conservação ambiental, para posterior enquadramento como ZCVS – 2, ou seja, Zona de Conservação da Vida Silvestre, categoria 2, que de acordo com o mesmo zoneamento, Artigo 4º, inciso III, alínea "b" conta com menores restrições de uso devido ao grau de comprometimento do ambiente, provocado por atividades antrópicas, o que assim expresso, não constitui obstáculo para o projeto, objetivando que em vários trechos, inclusive do próprio Bairro de Fradinhos, áreas instituídas como ZCVS – 2 desde a vigência da APA estão ocupadas por residências, bem como áreas instituídas inicialmente como Zona de Recuperação 3, situadas ao longo da Rodovia Serafim Derenzi (COMDEMA, ATA 260ª REUNIÃO (trecho), Fevereiro/2008).

A PMV/PTMI, por sua vez, alegou a fragilidade do decreto que instituída a APA e ressaltou que a Resolução nº 369/2006 do CONAMA abre precedentes para que, em casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, ocorra intervenção ou supressão de vegetação presente em áreas de preservação permanente (APP).

Após amplo debate acerca das condições de implementação do reassentamento no local indicado, ficaram definidos pelo menos dois encaminhamentos acerca do assunto discutido. O primeiro, feito por um conselheiro sugeria a produção de um parecer complementar a fim de sanar o impasse na proposta de mudança no zoneamento da APA que, posteriormente, seria encaminhado ao conselho para avaliação técnica. O segundo encaminhamento propunha que o Conselho recomendasse a mudança adequada no Zoneamento após a emissão do parecer pela procuradoria, a fim de se averiguar a legalidade na alteração. Feita a votação, o segundo encaminhamento foi o eleito, por 14 votos contra sete, dos conselheiros do COMDEMA.

No entanto, conforme informações obtidas nos autos e por membros do conselho de meio ambiente, a prefeitura não teria levado em consideração o proposto na referida reunião e, segundo essas informações, de maneira arbitrária, o Executivo aprovou a

alteração do zoneamento da APA, em novembro de 2008, por meio do Decreto 14.090, ou seja, alguns meses após essa discussão. Destacamos, porém que, a Lei 4.438/1997 - Código do Meio Ambiente de Vitória dispõe sobre as condições para alterar o zoneamento ambiental, nos seguintes termos:

PARÁGRAFO ÚNICO - O Zoneamento Ambiental será definido por Lei e incorporado ao Plano Diretor Urbano - PDU, no que couber, podendo o Poder Executivo alterar os seus limites, ouvido o COMDEMA e o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU. (PMV, Lei 4.438/1997)

Por conseguinte, a forma de alteração do zoneamento por meio de Decreto Municipal foi causa de discussão acirrada nos trâmites do projeto do PTMI para Poligonal 02 e passou a ser um dos itens da artilharia lançada contra a PMV. Além disso, a indignação da população de Fradinhos com a notícia de que o reassentamento seria implementado e que eles haviam participado das reuniões que determinaram a escolha do local, assim como as lideranças envolvidas com a questão ambiental, como a Associação dos Amigos do Parque da Fonte Grande, por exemplo, fez com que houvesse grande mobilização local contra o projeto da PMV:

[...] Reuniões sobre como ele foi proposto ninguém de Fradinhos participou. Nós não tivemos nenhuma informação oficial, até que descobrimos por acaso que existia esse projeto. Mas a prefeitura informou, segundo ela mesma diz, informou aos moradores de outros bairros da cidade, em dezenas de reuniões, sobre esse projeto. Pra Fradinhos não teve nem consulta, nem informação, nada. [...] Não quiseram falar com Fradinhos, simplesmente. (Entrevista 02, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, entrevista à autora em Novembro/2011)

Além do sentimento de não representação no processo de formulação do projeto a ser realizado em seu bairro, os moradores de Fradinhos questionavam o procedimento da PMV na condução da implementação do projeto de reassentamento. O argumento forte são os impactos do conjunto habitacional de interesse social sobre a área de proteção ambiental, assim como, os impactos diretos sobre o bairro de Fradinhos. A contrariedade, conforme versado no relato abaixo, não se vinculava à iniciativa da PMV de produzir moradias para reassentar famílias necessitadas da região, mas contra a forma como isso foi conduzido:

[...] Nós não nos mobilizamos para impedir nada, nós nos organizamos para exigir que a prefeitura tratasse esse projeto com mais transparência, dissessem pra gente o porque disso, o porque disso dessa forma, por que esse formato. Quem poderia ser contra você pegar alguém que está morando em um barraco de madeira que está caindo e colocar em um ambiente,

dentro de uma casa decente. Alguém seria contra isso? Teria que ser muito canalha né? [...] nós nos mobilizamos contra a forma, da proposta do jeito que ela foi apresentada, onde foi apresentada...ou imposta. (Entrevista 02, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, entrevista à autora em Novembro/2011)

Ao se mobilizarem, os moradores de Fradinhos criaram uma Comissão de Moradores que pudesse representar seus interesses formalmente perante a prefeitura, haja vista que a Associação de Moradores do bairro estava desativada quando as mobilizações começaram. Formada a comissão, novas discussões acerca do projeto da PMV para implementar o reassentamento da Poligonal 2 do PTMI, foram feitas, incluindo a sugestão de outros locais possíveis para a construção das unidades habitacionais. O morador de Fradinhos entrevistado relata:

[...] Nós montamos uma comissão de moradores para conseguir falar com a prefeitura, conseguir conversar, tentar arranjar uma melhor solução, uma saída. Enfim, levamos duas propostas, pelo menos [...] Foram negadas, jogadas fora. A Prefeitura simplesmente queria fazer do jeito que lhe foi imaginado desde o início. Então, nunca fomos contra o projeto de colocar uma pessoa, uma família, dentro de uma casa decente (Entrevista 02, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, entrevista à autora em Novembro/2011).

Diante desse impasse, a comissão acionou o Ministério Público estadual a fim de que as possíveis irregularidades fossem apuradas no processo de implementação das ações do PTMI na Poligonal 2, em especial no caso do terreno destinado ao reassentamento. De acordo com o relato do entrevistado membro da Comissão de moradores de Fradinhos na época, foram 900 páginas entregues ao Ministério Público estadual com as possíveis irregularidades no projeto.

O Ministério Público disse: "só vou colocar mais algumas coisas, o que vocês colocaram aqui está certo". Nós temos dois advogados na comissão. "Vocês me entregaram o trabalho pronto, só vou colocar mais algumas coisas que escapou, enfim, escapou, porque né...vocês não colocaram aqui, mas eu não vou mexer em nada ou, praticamente nada do que vocês entregaram aqui..900 folhas de irregularidades". (Entrevista 02, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, entrevista à autora em novembro/2011)

O Ministério Público, então, acolheu a denúncia e entrou com uma ação contra a PMV, conforme todos os argumentos entregues pela comissão que representava os interesses dos moradores do bairro Fradinhos. A mídia local mais uma vez repercutiu o fato:

Fradinhos: Ministério Público aciona Justiça contra moradia popular

O Ministério Público Estadual (MPES) propôs uma Ação Civil Pública contra o município de Vitória, por considerar que esteja havendo irregularidades no programa "Terra Mais Igual", especialmente num projeto que está em andamento no bairro Fradinhos. ...

14/10/2009 - 08h48 - Atualizado em 14/10/2009 - 08h48
A Gazeta

Esta reportagem, disponibilizada no site do jornal A Gazeta, em 14/10/2009, noticia o fato de que, segundo denuncia do MPES, a PMV estaria cometendo irregularidades ao querer implementar um conjunto de casas populares numa região caracterizada como área de proteção ambiental desconsiderando a existência de outras alternativas para a execução do reassentamento dentro da Poligonal 02, ou em localidades próximas. Conforme foi noticiado:

As obras trariam danos irreversíveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento do bairro, segundo a 12ª promotoria Cível de Vitória, porque a área está em uma Zona de Recuperação Ambiental e dentro da Área de Proteção Ambiental. O Ministério Público quer que seja reparado o local já degradado; que o município seja proibido de desenvolver o projeto na área, já que trata-se de topo de morro; e que seja considerado inconstitucional o decreto municipal que alterou o Plano Diretor Urbano (PDU), para permitir a construção em área de proteção ambiental. (A Gazeta, 14/10/2009)

Assim, em outubro de 2009, foi impetrada pelo MPES a Ação judicial contra a PMV, que trazia amplas alegações sobre a inviabilidade de se implantar um conjunto de casas na região escolhida pelo PTMI.

[...] os entraves são patentes para o desenvolvimento do projeto de casas populares: supressão de uma proteção ambiental existente; início de um precedente perigoso ao meio ambiente da Grande Vitória, que certamente servirá para fomentar a supressão de outros remanescentes de mata atlântica, mediante outro decreto do Poder Executivo Municipal; aumento da densidade demográfica do bairro impactado em, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento); rejeição unânime da comunidade impactada; ausência de infra-estrutura no bairro impactado como posto de saúde, posto policial, bem como o fato de o Bairro de Fradinhos só possuir uma única via de acesso (Rua José Malta), dentre outros. (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl.10)

A Ação do MPES se baseou no inquérito civil nº 03/2009 (PCVT nº 1294/2008), contra a PMV, em virtude da pleiteada utilização da área situada à Rua Professora Maria Aciolina, em Fradinhos, para a implementação do reassentamento populacional da Poligonal 2, do PTMI, que beneficiaria famílias que vivem em áreas

de risco para moradia e de proteção ambiental nos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão.

A primeira alegação na referida Ação diz respeito à impossibilidade de intervir urbanisticamente na área delimitada ou remover qualquer tipo de vegetação ou afloramentos rochosos, de acordo com o zoneamento para aquele local. Moradores de Fradinhos alegam que, por vezes, houve tentativas de se obter licenças para construções particulares naquela área, que foram negadas sob a alegação de se tratar de área legalmente protegida. Segundo o argumento do MPES, a alteração do ZEE no contexto da formulação da proposta de intervenção do PMTI na região revela, portanto, interesses políticos e manobras legislativas para que o projeto da PMV pudesse ser implementado no local.

De acordo com o MPES, em reunião realizada no dia 15/12/2008 em Fradinhos, os moradores votaram pela criação de um parque natural na região do campinho, e ainda reafirmaram unanimemente sua oposição ao projeto de reassentamento pelas seguintes razões:

- *Inexistência de estudos técnicos específicos em relação à área escolhida (topo de morro);*
- *Pelos fatos recentes locais e nacionais de deslizamentos de pedras e terras em áreas de morros decorrentes das chuvas do mês de novembro/2008 e março/2009;*
- *Pela **existência de perigo concreto de deslizamento de pedras**, o que poderá atingir as moradias das proximidades e comprometer a integridade física, a vida e o patrimônio das pessoas, conforme parecer técnico da Defesa Civil do Estado do Espírito Santo*
- *Pela preservação ambiental de toda a Área de Proteção Ambiental do Maciço Central localizada em Fradinhos e adjacências;*
- *Pelo objetivo comum de reflorestamento das áreas desmatadas, para melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes da Grande Vitória.*

De acordo com o relato do presidente da Associação dos Amigos do Parque na Fonte Grande, na referida reunião ficou manifestada a oposição da população de Fradinhos pelo projeto, e a sugestão da criação do parque ambiental:

Os moradores de Fradinhos foram extremamente contrários à proposta da prefeitura, simplesmente utilizando o argumento de compensação através da construção de um parque urbano ou a implementação de um parque urbano que já existia de aproximadamente 20 hectares ali na entrada de Fradinhos (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex- conselheiro do COMDEMA, à autora, em Dezembro/2011).

Mais uma reunião ocorreu em 07/01/2009, onde a comissão de moradores de Fradinhos apresentou à PMV locais alternativos para implantação do reassentamento. Sob a promessa de análise da PMV, os moradores do bairro aguardaram até o mês seguinte quando seria realizada uma nova reunião para definição da situação. Entretanto, o MPES alega que, a despeito do acordo firmado entre Fradinhos e PMV, não ocorreu a reunião de fevereiro/2008 e o que foi constatado na prática foi que em março de 2009, a PMV havia iniciado as obras sem dar qualquer satisfação à comissão de moradores de Fradinhos. De acordo com a denúncia, o manejo da área já estava sendo feito através de empresa contratada que teria retirado do local vegetação existente incluindo espécies da Mata Atlântica que haviam sido plantadas das pelos moradores de Fradinhos no início de 2008. De acordo com o MPES:

Como visto, a Prefeitura Municipal de Vitória, antes mesmo de os moradores do bairro de Fradinhos tomarem ciência desses fatos, deu início ao procedimento de construção de unidades habitacionais na Área de Proteção Ambiental, com a realização de medições e licitações para as obras, contratação de financiamento, tendo o Secretário Municipal de Meio Ambiente **concedido** licença ao projeto, **mesmo sabendo que a área escolhida tinha a seguinte classificação legal: a) Zona de Proteção Ambiental (ZPA-2) e Zona de Ocupação Restrita (ZOR-1)**, conforme Plano Diretor Urbano do Município de Vitória (Lei nº. 6.705/2006); **b) Zona de Recuperação Ambiental (ZREC-I e III)**, conforme Decreto nº. 8.911/1992 que instituiu a Área de Proteção Ambiental do Maciço Central; **c) Área de Preservação Permanente**, conforme Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº. 4.438/97) e Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65). (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl. 09)

O MPES ainda acusa a PMV de iniciar o projeto sem os devidos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), nem Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e, além disso, alega que o processo de elaboração do projeto de reassentamento não foi democrático, pois excluiu a população impactada, Fradinhos, do processo decisório, conforme vemos no trecho a seguir:

Os estudos existentes foram realizados antes da escolha de áreas no bairro de Fradinhos e o Projeto de melhorias para a Poligonal 2 foi discutido apenas com os bairros que compõem a referida Poligonal (Romão, Cruzamento e

Assim, tendo em vista a alegada unilateralidade no processo de formulação da proposta do PMTI para os bairros da Poligonal 2, que inclui o conjunto habitacional de interesse social para o reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco, e os entraves levantados para a implementação do projeto nos locais indicados pela comissão de moradores de Fradinhos, o MPES classificou a ação da PMV como populista e eleitoreira, levando em consideração os indícios levantados.

A alegação principal para a inviabilidade da implementação do projeto de reassentamento na região preterida, portanto, baseia-se no seguinte fundamento:

[...] o local escolhido não deve ser pensado de forma a atender restritamente ao interesse social, ou melhor, não se pode eleger, indiscriminadamente, áreas, sem se levar em conta os riscos ambientais futuros, sendo fundamental conjugar os direitos fundamentais que gravitam sobre a questão [...] Ademais, o meio ambiente não pode ser sacrificado quando existem alternativas para o atendimento de demandas sociais, como no caso em tela onde existem sim alternativas (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl.11)

Nesse sentido, o MPES argumenta que o empreendimento da PMV traria grandes conseqüências, não só ambientais, como também sociais, devido ao impacto do reassentamento em Fradinhos, após sua implementação. Sobre esse aspecto, o MPES acusa ainda a PMV de incitar a tensão entre a população da Poligonal 2 e de Fradinhos sob o argumento de que todo o impasse levantado não passaria de uma investida de caráter preconceituoso da população de Fradinhos em relação aos moradores das áreas precárias de Forte São João, Cruzamento e Fradinhos.

Mais grave na questão, porém, é o fato de o Poder Público Municipal, por meio de sofismas, fomentar na questão um perigoso conflito social de classes (desconsiderando, que as comunidades envolvidas, inclusive a de Fradinhos, é composta por diversas classes sociais), numa postura desagregadora e antidemocrática, revelando, com a devida vênia, repita-se, uma tendência populista, irresponsável e irracional, vez que deveria se ater apenas às questões técnicas, com fundamento nas regras e princípios a ela atinentes, que é a linha que foi - e sempre será adotada - pelo Ministério Público na tutela do meio ambiente, como não poderia ser diferente [...] Fica claro que a utilização de discurso segregador parte na verdade da Prefeitura Municipal de Vitória, que maquia sua intenção populista e eleitoreira valendo-se, como já destacado, de pretensos argumentos de ordem social, como é o caso da melhoria de acesso de crianças que estudam na Escola Municipal José Áureo Monjardim localizadas em Fradinhos. (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl.22).

Outro aspecto destacado, dentre as diferentes alegações do MPES a respeito da inviabilidade da execução do conjunto habitacional para o reassentamento do PTMI, é que o projeto não estaria de acordo com as exigências do PAC, principal financiador das obras. Para o MPES,

Há violação clara, ainda e dentre outras, ao item 4, alínea 'c', do Capítulo IV do Manual de Instruções do PAC, que condiciona a construção de unidades habitacionais à compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl.17).

Esse argumento baseia-se na idéia de que a população de baixa renda ocupa morros não por vontade própria, mas por um condicionamento alheio à sua vontade. O poder público, portanto, deveria criar formas de melhorar o acesso à moradia de forma a valorizar a população, e não reafirmando sua condição de pobre que mora no morro e em local de difícil acesso. Essa posição está perfeitamente afinada ao discurso do morador de Fradinhos, conforme vemos abaixo:

A própria prefeitura informa que essas pessoas não teriam muitos recursos, vamos colocar assim, e são pessoas que não tem um carro, não tem uma moto. Como é que uma senhora com setenta anos de idade vai subir, então, até a sua nova casa, depois de três ladeiras, numa chuva como essa de hoje aqui, com um pacote de arroz, um de feijão e um de açúcar? [...] Pra quem tem helicóptero é muito bom. Pra quem tem carro, quem tem moto, mas e quem não tem? (Entrevistado A, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, em entrevista à autora em Dezembro/2011)

Diante das contestações do MPES e do fato desse órgão ter impetrado representação contra a PMV, no Tribunal de Contas da União (TCU), solicitando realização de auditoria no projeto de reassentamento da Poligonal 2 a coordenação do PTMI precisou prestar contas da situação ao TCU, em junho de 2009. Como se tratou de uma representação, o TCU, através do Secex/ES, solicitou à PMV o envio de documentos relativos ao referido projeto, dentre os quais: estudos de impacto ambiental; licenças obtidas para a execução do projeto; estudos que respaldam tecnicamente a viabilidade do projeto na área em questão (ZPA do PDU municipal); instrumentos pactuados entre PMV e União a respeito da obtenção de recursos do PAC para "Projetos Prioritários de Investimentos para intervenção em favelas". No relatório do TCU sobre o processo n°. TC 001.158/2008-6, tratando da representação do MPES relativo à referida proposta de reassentamento, o TCU

identifica as demandas, pede explicações à PMV e faz sua proposta para a continuidade do contrato.

Antes, porém de explicitar os argumentos do TCU, vale ressaltar que o MPES fundamentou sua alegação contrária a implementação do reassentamento sob os seguintes argumentos:

1ª) o custo de construção em terrenos acidentados é extremamente mais elevado, o que leva a má gestão do recurso público se confrontarmos a finalidade do projeto com as dificuldades de construção no local escolhido; **2ª)** inadequação do projeto pelo aspecto social (inadequação do local às possibilidades de locomoção), tornando-se o ente público insensível às reais necessidades de moradia dos mais carentes. Assumir que aos pobres resta apenas a parte mais inacessível dos morros e oficializar isso num projeto habitacional é uma barbaridade, até desumano; **3ª)** inadequação do projeto pelo aspecto urbanístico, visto que a área escolhida já está destinada e se presta melhor para formar áreas verdes e parques florestais e tem mínimas possibilidades de expansão. Tudo o que se venha a construir lá será mais caro tanto para fazer quanto para manter funcionando: prédios, ruas, praças, escolas, postos de saúde, transporte etc.; **4ª)** o ente público não tem como garantir ou fiscalizar que as casas desocupadas não serão novamente invadidas, bem como que não haverá invasões nas áreas adjacentes ao assentamento pretendido, até mesmo para possibilitar o fornecimento de opções aos futuros moradores como bares, botecos e outros pequenos comércios (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fls. 17-18)

Outros pontos ressaltados na Ação são: Irregularidades apontadas na 260ª reunião do COMDEMA, onde, de acordo com o MPES infringiu-se o regimento interno do COMDEMA, no que concerne a alteração do PDU, posto que não houve parecer de algum conselheiro, e tampouco o processo foi encaminhado conforme regimento interno; destaca ainda, a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 14.090/2008, que versa sobre o ajuste do ZEE da APA do Maciço Central de Vitória. Este último aspecto fundado na existência de lei federal que proíbe a intervenção em APP's, portanto, a municipalidade não teria autonomia para alterar o zoneamento na APA, levando em consideração a hierarquia das leis a serem observadas no caso, conforme texto a seguir.

Com efeito, há uma violação clarividente ao princípio da HIERARQUIA DAS LEIS, bem como da SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO, visto que a Resolução de um colegiado (COMDEMA) ou um Decreto do Poder Executivo Municipal não tem autoridade para alterar uma lei federal (Código Florestal) de forma desfavorável ao meio ambiente, que possui um mandado expresso de proteção na Constituição Federal, como não deixa dúvida o art. 225 da Carta Maior (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fl.45)

O que o MPES quer mostrar é que decretos e resoluções apenas podem complementar a Lei, não modificá-la. Assim, se uma lei já existe, ela é superior a qualquer decreto que possa implicar em sua invalidação. Desse modo, incidentes da natureza do aqui exposto, que envolvessem questões sociais, ambientais e direitos fundamentais, somente a prerrogativa da Lei atuaria diretamente.

Diante desses e outros argumentos suplementares contidos na ação ajuizada, foi pedida uma liminar pelo MPES para que as obras do reassentamento em Fradinhos fossem paralisadas a fim de que danos maiores não fossem causados pela ação da municipalidade, tanto em relação aos padrões urbanísticos locais, como características ambientais e coletivas envolvidos no litígio. Assim, com base nos argumentos lançados, o MPES pretende que a justiça proíba, através de liminar, a continuidade da intervenção do poder público municipal no local:

Por estas razões, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO, em caráter liminar, evitando-se a frustração das medidas: **1** – que seja determinada à Requerida a imediata suspensão das obras relativas a assentamentos habitacionais, a construção de parques urbanos e a construção de ruas e estradas na área localizada no Bairro de Fradinhos, em local adjacente aos limites da Poligonal 2 (AIA 1 e AVE ROMÃO), disposta aos fundos da Rua Áureo Poli Monjardim, interseccionando-se da cota de 50 para a conta 95 pela via Ladeira Modesto de Sá Cavalcanti, ladeada pela Escola Municipal José Áureo Monjardim e pela rua Professora Maria Aciolina Pereira, sob pena de aplicação de multa diária de R\$10.000.00 (dez mil reais), a ser recolhida para o fundo a que se refere o artigo 13, da Lei nº 7.347/85, bem como de responsabilização de seus responsáveis por crime de desobediência (art.330 do Código Penal); **2** – que seja determinado à Requerida a retirada imediata dos equipamentos e contêineres que se encontram na área constante do item 1, sob pena de aplicação de multa diária de R\$10.000.00 (dez mil reais), a ser recolhida para o fundo a que se refere o artigo 13, da Lei nº 7.347/85, bem como de responsabilização de seus responsáveis por crime de desobediência (art.330 do Código Penal); **3** – que seja determinada a suspensão da licença concedida pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente para o projeto de construção de unidades habitacionais e parques urbanos em Fradinhos, até solução final; **4** – que seja determinado à Requerida que apresente os estudos de impacto ambiental e impacto de vizinhança, bem como, os estudos que comprovem a inexistência de outras áreas na região para a implantação do conjunto habitacional e casas populares e, ainda, a inexistência de risco como: corrida de lama, movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco; **5** - nos termos da MP 292/06, de 26 de abril de 2006, que assegura que os imóveis que não cumpram mais as finalidades para as quais foram edificadas, que estejam vazios e sem interesse da administração pública, possam vir a cumprir uma nova destinação a partir de sua reforma, que seja determinado à Requerida que execute o programa morar no Centro - de reabilitação de áreas urbanas centrais, conforme definido junto ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), que compreende na totalidade os bairros: Centro, Parque Moscoso, Santa Clara, Vila Rubim e Ilha do Príncipe, e parcialmente os

bairros: Forte São João, Romão e Cruzamento(MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009, fls. 59-61).

A PMV se pronunciou a respeito da ação civil pública com pedido de liminar proposta pelo MPES por meio de contestação encaminhada ao Juiz de Direito da Vara dos Efeitos da Fazenda Pública Municipal de Vitória, em abril de 2010 , onde argumenta sobre a importância e coerência do PTMI e aponta equívocos na ação ajuizada pelo MPES, a fim de que o pedido feito pelo MP fosse indeferido pela justiça.

Um dos argumentos levantados pela PMV no documento é que as licenças e pareceres para a execução da obra em litígio já existiam, não só por causa do inquérito civil, mas também para atendimento aos pedidos do agente financiador do projeto, bem como, dos órgãos técnicos envolvidos. Sobre este aspecto, a PMV faz sua defesa conforme vemos abaixo:

Em todos os casos, como por exemplo, nos questionamentos levantados pela Caixa Econômica Federal, pelo IBAMA e pelo Tribunal de Contas da União, os esclarecimentos prestados pelo Município resultaram na “aprovação do projeto”. Somente o Ministério Público, certamente diante das inúmeras pressões feitas por alguns moradores do Bairro Fradinhos, insiste em não reconhecer que se trata de um projeto altamente sustentável e que trará benefícios ao Meio Ambiente muito maiores do que sua não implantação. Insiste em não perceber que o “discurso ambiental” invocado por alguns integrantes da comunidade de Fradinhos tem a finalidade exclusiva de acobertar os reais interesses: segregação sócio-espacial e especulação imobiliária. Tem-se um conflito de classes (PMV, Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010)

Sobre a alegação de unilateralidade no processo relacionado ao reassentamento em Fradinhos, a PMV se defende sob o argumento de que o IBAMA já havia respaldado a obra naquele local, a qual não acarretaria risco de desmatamento devido a não existência de vegetação significativa naquele local. A PMV afirma que:

Até mesmo o IBAMA, frise-se, já reconheceu que o empreendimento se insere na hipótese do artigo 2º, II – C sendo passível de regularização e que NÃO EXISTE VEGETAÇÃO NATIVA OU AMBIENTALMENTE RELEVANTE NA ÁREA. O trecho é um descampado, desmatado pela ação humana desde a década de 50. Uma simples visita *in loco* sanaria qualquer dúvida. (PMV, Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010)

A PMV ainda faz referência à presença de casas luxuosas construídas, supostamente, em situação irregular, alheias a essas mesmas leis usadas para impedir as obras no local do reassentamento, considerando sua localização

circundada pela Mata Atlântica. Sobre isso, a PMV faz a seguinte colocação a respeito da descrição feita pelo MP sobre a área de APP:

Aqui assiste, em parte, razão ao Ministério Público. Não por ter atributos ambientais relevantes, mas por estar inserida na Área de Preservação Ambiental (APA) do Maciço Central e jamais negou a Municipalidade tal fato, tendo sido esse o tratamento jurídico dado à área desde o início. Por tal razão não aprova os projetos de casas de luxo, das piscinas e outras obras que são colocadas à sua apreciação por alguns moradores de Fradinhos. (PMV, Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010)



Foto 11 – Vista do lado oeste do bairro Fradinhos a partir do local do reassentamento
(Fonte: arquivo pesquisa)



Fotos 12 e 13 – Padrão arquitetônico e imobiliário das casas construídas em parte do bairro Fradinhos bem próximo à Mata (Fonte: Site Skyscrapercity.com)

Um fato interessante ocorreu no decurso das discussões e mecanismos judiciais acionados a respeito da proposta de reassentamento do PMTI. O Sr. Daniel Alves, proprietário da empresa Ilil Imóveis Lançamentos Incorporações LTDA, que em 1978 adquiriu o terreno objeto da presente discussão, e que em janeiro de 2009, tal como

vimos anteriormente, se tornou objeto de penhora da PMV, para a construção das unidades habitacionais para o reassentamento e de um parque urbano em Fradinhos, se pronunciou sobre a situação em carta enviada ao Procurador Fernando Zardini, em defesa do projeto e da PMV, na posição de conhecedor da situação, tal como podemos ver nos trechos abaixo:

“Permita V. Excia. que possamos assegurar, como profundos conhecedores da área, que os projetos do Município não trarão qualquer dano ao meio ambiente, como ficou exaustivamente demonstrado, pois a área em que serão executados trata-se de pasto limpo, seco e que só poderá renascer com um projeto municipal responsável, sem dúvida, pelo embelezamento de toda a região, oferecendo a área do parque urbanizado para o desfrute de toda a população.

Além de renovar o nosso apelo quanto à revisão da posição desse colendo Ministério Público na Ação Civil Pública em face do Município de Vitória, no assunto aqui focado, pois se trata de um projeto sério, de cunho eminentemente social no que diz respeito à construção das moradias e uma iniciativa altamente louvável no que tange à revitalização daquele vazio urbano de nossa cidade e sua transformação em espaço público compatível com a beleza distante do seu harmonioso entorno” (ALVES, Daniel, 2009, fl. 8)

No entanto, não fica claro no conteúdo da carta o real interesse do Sr. Alves, haja vista que com a alteração do zoneamento, os impostos municipais que incidiriam na área como zona de urbanização, subiriam significativamente e, como o terreno é penhorado, caso a obra não seja executada no local, e o terreno volte ao proprietário, o mesmo teria grande prejuízo financeiro em arcar com as novas tributações. O proprietário alega que:

[...] o Município manifestou interesse em construir no terreno umas poucas casas populares em área de +ou- 12.000,00 m² e um Parque Municipal no seu entorno, incluindo o terreno dos Herdeiros da Sra. OSCARINA, numa área total 4 vezes maior que a projetada para as casas, isto é, +ou- 48.000,00m², conforme informa a mídia. E, para tanto, o Decreto Municipal fez alguns ajustes no zoneamento, implicando num aumento de alíquota da ordem de 600%, alterada de 0,25% para 3%. O ônus injusto cairá mais uma vez sobre os infelizes proprietários, caso o município não venha executar os projetos.” (ALVES, Daniel, 2009, fl. 2, grifo nosso)

Também não fica clara a situação fundiária do terreno escolhido, tendo em vista a sua não desapropriação a priori, e sim, a penhora do terreno tal como confirmam os trechos da certidão da matrícula do terreno:

R-2-971: **TRANSMITENTES:** JOÃO CARLOS DA FONSECA, funcionário público federal aposentado e sua esposa D^ª AUREA MONJARDIM FONSECA, ou AUREA MONJARDIM DA FONSECA e ainda AUREA MONJARDIM, de prendas do lar, brasileiros, casados, residentes e domiciliados a Rua Barão de Santo - Angelo n. 275, Meier, na cidade do Rio de Janeiro, Capital do Estado - do Rio de Janeiro, CPF do MF sob nº 061.942.227-00. **ADQUIRENTE:** ILIL - IMÓVEIS LANÇAMENTOS INCORPORAÇÕES LTDA, com sede a Avenida Jeronimo .. Monteiro n. 268, 1º andar, nesta Capital, CGC do MF nº 28.129.708/0001 66. **TÍTULO:** Compra e Venda. **FORMA:** Escritura lavrada no Cartório do 3º

R-3-971: **EXEQUENTE:** MUNICÍPIO DE VITÓRIA-ES. **EXECUTADO:** ILIL IMÓVEIS LANÇAMENTOS E INCORPORAÇÕES LTDA. **TÍTULO:** Mandado de Citação, Penhora e Avaliação extraído dos Autos de Execução Fiscal nº 024.070.319.306, expedido em 21/07/2008, pelo Juízo de Direito da 12ª Vara Cível - Juízo Privativo das Execuções Fiscais Municipais de Vitória-ES, com Auto de Penhora datado de 29/10/2008. **FORMA:** Penhora. **VALOR:** R\$ 53.484,05 (cinquenta e três mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e cinco centavos), em 10/06/2008 - Valor da Execução, c.R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) - Valor da Avaliação. Lançado no Protocolo sob o nº 146.296. O REFERIDO É VERDADE DO QUE DOU FÉ. Vitória, 22 de janeiro de 2009. Eu Q. COSTA a conferi. O OFICIAL Q. COSTA (CMT)

Fonte: Cartório de Registro de Imóveis de Vitória – 2ª Zona, em 22/01/2009.

De acordo com a coordenação do PTMI:

O terreno não foi desapropriado. Nós abrimos o processo de desapropriação e esse processo ficou parado. [...] Ele só tem condições de ser desapropriado quando de fato for batido o martelo sobre o zoneamento. Porque a desapropriação tem que dizer qual a finalidade, e essa finalidade tem que cair em sintonia com o zoneamento. Então, como a crise acabou sendo apresentada como uma crise do zoneamento e da forma da operação e da diferença de entendimento sobre a forma de alteração do zoneamento é que a coisa parou. Então, o processo tá lá, mas ele tá parado. (Entrevista 07, Coordenadora do PTMI, à autora em Dezembro/2011).

Porém, conforme tem afirmado a PMV, diante da impossibilidade de executar a obra em outros locais, o terreno escolhido para o reassentamento atenderia ao disposto na resolução 369/2006 do CONAMA. Esta, no artigo 1º define que, em alguns casos excepcionais, o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP's para fins de implantação de ações, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, além de permitir a realização de eventos que representem baixo impacto ambiental. Sendo assim, a PMV argumenta que mesmo que o argumento da APP exista, a resolução do CONAMA abre precedente para a execução das unidades habitacionais do reassentamento por se tratar de um projeto de interesse social e utilidade pública. Além disso, a referida resolução ainda estabelece no Art. 4º, as seguintes determinações:

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico. (CONAMA, RESOLUÇÃO 369/2006)

Considerando esses dispositivos, a PMV alegou estar quite com as exigências dos órgãos competentes não se enquadrando, portanto, na denuncia do MPES. Por sua vez, o relator do TCU, ao analisar o processo acerca das supostas irregularidades no projeto da Poligonal 2, do PMTI, argumenta que:

4. A partir da análise dos documentos acostados aos autos, observo que o suposto dano ambiental não resta claramente identificado, visto que o referido projeto obteve a licença ambiental prévia e a licença de instalação.
5. E, o fato de que a concessão da licença ambiental prévia tenha ocorrido antes da criação da Zona de Proteção Ambiental – ZPA não significa, necessariamente, que a área contemplada pelo projeto esteja correndo perigo de degradação ambiental, com a destruição de parte da Mata Atlântica local, pois faltam elementos objetivos para embasar tal afirmação.
6. Observo, inclusive, que a licença de instalação do projeto, concedida posteriormente ao advento da ZPA, exclui a área definida como de proteção ambiental, e que reuniões com a comunidade local tentaram contemplar as demandas sociais com as exigências legais, o que representa, a meu ver, a preocupação da prefeitura com a solução dos questionamentos acerca do empreendimento. (TCU, Relatório TC 001.158/2008-6, de 23/06/2009)

Apesar de todos os argumentos de defesa demonstrados pelo PTMI, o Juiz de Direito Cristovão de Souza Pimenta, em 23 de agosto de 2010, emitiu Decisão Judicial sobre o processo nº 024.09.030602-8, da Vara da Fazenda Pública Estadual, paralisando as obras da PMV na área em litígio alegando que, em prol da coletividade e do meio ambiente equilibrado, e como medida preventiva, ele deferia liminar impedindo a realização do projeto nos seguintes termos:

Defiro o pedido liminar para determinar ao Município de Vitória que paralise imediatamente toda e qualquer atividade na área objeto do presente

litígio, localizada no bairro de Fradinhos, bem como adote as medidas descritas na inicial, mais precisamente nos itens 01, 02, 03, 04 e 05, constantes às fls. 60/62 dos autos, até decisão final. (TJES, Decisão, 23/08/2010)

O mesmo juiz, em 19 de abril de 2011, deu parecer favorável ao MPES e suspendeu a obra do reassentamento, conforme consta no texto da sentença dos auto nº 024.090.306.028 expedida pelo poder judiciário do estado do Espírito Santo.

Julgo procedente em parte para deferir os pedidos referentes aos itens 01,02, 03 e 04, constantes às folhas 60/61, bem como para condenar o município de Vitória na obrigação de não fazer quaisquer obras e retirada de vegetação da área indicada com o objetivo de implementar assentamentos habitacionais, a construção de parques urbanos e de ruas e estradas, em vista de ser considerada área de preservação ambiental e na obrigação de fazer a reparação da área degradada, providenciando, por meio de técnico ambiental, o seu reflorestamento. Declaro nulo o procedimento administrativo de construção de unidades habitacionais e parques urbanos, da licença concedida pelo secretário municipal de meio ambiente para o projeto de construção de unidades habitacionais e parques, a da 260ª reunião do COMDEMA, no ponto da pauta que tratou da construção de unidades habitacionais e parques urbanos na área em litígio. Declaro ainda, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do Decreto municipal nº 14.090/2008, por violar o art. 225, caput, inciso III, IV, VII e §4º, da Constituição federal de 1988. (TJES, Sentença, 19/04/2011)

Assim, as obras para o reassentamento das famílias que vivem em áreas de risco nos bairros Forte São João, Cruzamento e Fradinhos, foram impedidas judicialmente de serem implementadas de acordo com o projeto sugerido pelo PMTI.

Diante do conflito desencadeado durante o processo de implementação do reassentamento populacional do PTMI no terreno em questão, destacamos o grande envolvimento da população de Fradinhos, bem como do MPES para a suspensão do referido processo de reassentamento populacional entre Fradinhos e Romão. A arena de debate que se formou evidencia a disparidade dos interesses envolvidos, e diferentes nuances são percebidas nos discursos a respeito do tema em questão. Essas percepções merecem ser melhor analisadas à luz de um referencial teórico e analítico que permita maior entendimento sobre a natureza dos conflitos e das tensões que subjaz ao discurso expresso nos documentos oficiais. A correlação de forças e interesses divergentes que perpassa todo o processo de implementação do reassentamento populacional em Fradinhos pode revelar muito mais do que o óbvio, que salta aos olhos nas informações da mídia e nos autos do processo.

No entanto, esse é o objetivo do capítulo 7. Neste caracterizamos em grandes linhas os entraves que se estabeleceram durante a implantação do reassentamento e a sua não efetivação imposta pela justiça. Não podemos, no entanto, deixar de falar sobre como a população da Poligonal 02 reagiu a esse processo, especialmente, aquela parcela constituída por pessoas com menor renda, menor poder de influência e que seriam os beneficiários diretos das novas casas previstas no reassentamento. No capítulo a seguir, veremos as percepções de pessoas que acompanharam o processo em questão e nos fornecem, em sua visão de mundo, suas impressões, angústias e aspirações acerca dos impasses na implementação das ações do PTMI na Poligonal 2, especificamente, o reassentamento populacional para as famílias em área de risco.

Os discursos dos moradores de Fradinhos e da Poligonal 2 e as arenas de embate

A situação que se estabeleceu em razão da proposta de reassentar famílias da Poligonal 2 próximo ao bairro de Fradinhos gerou, além de demandas jurídicas, uma série de entraves burocráticos que, por via de consequência, impossibilitou até o presente momento, a realização do reassentamento de parte das famílias que viviam em áreas de risco e em áreas de interesse ambiental espaço da poligonal.

Para além dos mecanismos institucionais mobilizados, os quais foram descritos no capítulo 5, e a arena de disputa jurídica formada em prol da utilização mais adequada do espaço em litígio, foi possível notar que uma nuvem de incerteza paira sobre a população que seria beneficiária, a qual ainda vive em condições de extrema precariedade nos morros da Poligonal 2 (P2)⁴⁹. De fato, para essas famílias existe atualmente um quadro de insegurança que se formou diante das acusações contra a PMV encaminhadas à Justiça pelo Ministério Público Estadual. Ademais a população de Forte São João, Cruzamento e Romão que necessita ser removida e reassentada, e esperam para ter acesso à moradia digna e a melhores condições de vida, vivem uma situação, como se estivessem à margem das disputas, entre os que conseguem se mobilizar e serem vistos e ouvidos pela justiça.

Este capítulo, portanto, tem como objetivo mostrar como a população envolvida no processo, especialmente a que vive a realidade dos bairros demarcados como constituídos por assentamentos precários, tem vivenciado a situação de luta pelo espaço que se estabeleceu entre Fradinhos e Prefeitura, através das instâncias jurídicas. Em meio ao “fogo cruzado” estabelecido entre prefeitura e Ministério Público, a partir da mobilização e denúncia dos moradores de Fradinhos, a população que seria beneficiada pelo reassentamento nos bairros da P2 tem sentido diretamente as consequências do impasse entre estes atores.

⁴⁹ Para o termo Poligonal 2, doravante será utilizado P2.

Mostraremos adiante a situação na perspectiva dos atores envolvidos, suas impressões e opiniões sobre o impasse que se estabeleceu entre a PMV e o MPES a nível jurídico. Situação esta que colocou parte dos moradores da Poligonal 2, os quais seriam beneficiários do projeto, à mercê da decisão da justiça, para dar ou não continuidade a proposta da PMV, por meio do PTMI em relação à remoção das referidas famílias para as novas unidades habitacionais, a ser construídas próximas aos seus bairros de origem.

Buscando entender melhor o ponto de vista humano da discussão, fomos em busca das lideranças comunitárias, formais e informais, da Poligonal 2, que participaram diretamente da formulação e das discussões acerca das intervenções do PTMI na poligonal, em especial, no caso do reassentamento em Fradinhos. As pessoas entrevistadas foram identificadas no contato com moradores e ex-moradores dos bairros da Poligonal 2, e indicadas como algumas das mais capazes de falar sobre esse processo, devido ao seu efetivo conhecimento e participação nas discussões. Buscamos também conhecer a posição dos moradores de Fradinhos e do MPES. Em ambos os lados, investigamos os posicionamentos a respeito dos argumentos preponderante da discussão. Isto é, o argumento da diferenciação social e seus reflexos na apropriação do espaço em discussão e o argumento da questão do interesse na preservação ambiental.

Em termos de metodologia, a pesquisa foi orientada por temáticas específicas que deram base aos questionários semi-estruturados utilizados como ponto de partida para as entrevistas. As questões foram aplicadas considerando a participação dos entrevistados no processo em discussão e foi direcionado a um representante da Comissão de Moradores de Fradinhos, a um ambientalista, presidente da Associação dos Amigos do Parque da Fonte Grande – vizinho a Fradinhos, 03 lideranças locais da Poligonal 2, sendo uma de cada bairro: Romão, do Forte São João e do Cruzamento, e ainda um ex-morador antigo do Romão que acompanhou parte do processo, além de dois representantes do PTMI. Foram utilizados pelo menos dois roteiros para as entrevistas semi-estruturadas, cujos enfoques nos permitiram uma melhor compreensão do processo de ambos os lados da discussão.

Sobretudo, o que se quer destacar neste capítulo, é a forma como o sentimento de exclusão e preconceito é sentido pela população da Poligonal 2. Por meio das entrevistas realizadas foi possível captar na fala das lideranças como elas estão vivenciando este processo e o que pensam em relação à posição de defesa das outras partes no caso em foco. A questão do preconceito social e da segregação espacial é amplamente apontada como uma das principais razões para a mobilização de Fradinhos, ficando o argumento de ocupação indevida de área de interesse ambiental refutado ao passo que o discurso de Fradinhos sobre a preservação se contradiz na realidade da apropriação espacial de seus moradores. As belas mansões em meio à Mata e a proximidade do local escolhido para a implantação das casas populares compõem o argumento que sustenta a indignação da população na situação estudada.

6.1. O problema da habitação precária da Poligonal 2

Conforme foi dito no Capítulo 5 os bairros de Forte São João, Cruzamento e Romão, que compõem a Poligonal 2 do PTMI, são áreas demarcadas dentro das ZEIS do município de Vitória, e, portanto, são áreas passíveis de intervenção devido à natureza de sua ocupação e apropriação espacial.

Como áreas de assentamento precário, além dos problemas de infraestrutura, mobilidade, salubridade, etc, a precariedade das moradias é que evidencia a pobreza, muitas vezes extrema, da população que vive nesses locais. É um somatório de fatores negativos que culmina na habitação de alto risco, como é o caso de muitas famílias da P2.

Em campo pudemos constatar essa situação. Desde famílias com moradias em risco estrutural, com o perigo de ruir, até famílias que precisam ser removidas devido ao risco geológico e à ocupação de AIA's. São lugares de pobreza e exclusão que evidenciam a marginalidade dessa população em relação ao crescimento do mercado imobiliário da Grande Vitória, inclusive em termos de habitação de interesse social. Nas fotos abaixo, tiradas nos bairros da P2, é possível verificar, além da precariedade das moradias, um pouco do modo de vida das pessoas que nelas habitam, o que representa um estilo de vida peculiar frente à pobreza e exclusão histórica das famílias pobres.



Foto 14 - Casa AIA dentro do Parque da Gruta da Onça. Aguarda remoção (Fonte: Arquivo pesquisa).



Foto 15 - Precariedade dos barracos no Forte São João (Fonte: Arquivo pesquisa).



Foto 16 - Barraco em AIA, no Forte São João (Fonte: Arquivo pesquisa).

Ao se observar a situação nos bairros da Poligonal, é notório que o PTMI através de suas ações nos bairros tem trazido melhorias significativas de acesso e salubridade,

além de várias intervenções na questão da habitação, tendo em vista as diretrizes para habitação de interesse social em Vitória. Sobre o impacto social das obras a gerente da Poligonal 2, diz o seguinte:

Hoje a maioria [das famílias] vive em condições melhores, porque elas estão no aluguel social, mas no período do mapeamento, em condições extremamente precárias de habitabilidade.

[...] Quanto à questão da habitabilidade, mesmo que seja o físico, se você tirar daquele ambiente e colocar em outro, como melhores condições, como que a auto-estima dessa família ela eleva de forma rápida, [...] quando você lembra dela da forma como ela foi pro alojamento social primeiro, depois para o aluguel social, a transformação dessas famílias, imagina ela saindo do alojamento, do aluguel, indo pra sua residência própria

[...] Na hora em que eles estão numa residência e que não estão naquela condição [...] nós temos aqueles que falam “eu estou no aluguel há três anos, eu dou graças a Deus as minhas netas não estarem sendo educadas onde eu estava, porque você sabe que lá era ponto disso ponto daquilo [...] se eu tiver que voltar, vai ser naquelas condições?” [...] Essa pessoa chegou pra nós e disse, “hoje eu estou fazendo EJA⁵⁰ nós temos colegas que passaram no IFES⁵¹, no EJA”. Então, quer dizer, a gente vê que eles têm outra perspectiva de vida.

(Entrevista 08, gerente do PTMI na Poligonal 2, à autora em Janeiro/2012)

A presença do poder público nesses locais, portanto, tem causado impactos positivos, inclusive na recuperação e estruturação urbanística e implantação de serviços básicos como coleta de lixo, além da intervenção na área habitacional, conforme diretriz específica a ser executada pelo PTMI no contexto da urbanização dos assentamentos precários de Vitória. Apesar disso, nem todos os problemas podem ser sanados a contento, como é o caso da remoção de famílias das áreas de risco e de AIA para o reassentamento em outro local dentro da P2, o que causa o sentimento de indignação na população que necessita das novas casas, devido às circunstâncias em que o embargo do projeto de reassentamento ocorreu. Falaremos mais sobre esse caso específico, daqui em diante.

6.2. Da proposta e do local de reassentamento do PTMI

Conforme destacamos nos capítulos 4 (item 4.5) e 5 (itens 5.2 e 5.3) a proposta de reassentamento populacional na Poligonal 2, visa beneficiar as famílias que vivem

⁵⁰ O Programa EJA (Educação de Jovens e Adultos) é desenvolvido pela secretaria estadual de Educação voltado para a alfabetização e escolarização de jovens e adultos.

⁵¹ IFES – Instituto Federal do Espírito Santo. Oferece formação de nível técnico, tecnológico, graduação e pós-graduação em diferentes cursos.

em áreas de risco geológico, isto é, risco de deslizamento devido ao local de construção das moradias, as quais deveriam ser removidas e reassentadas em local próximo da antiga moradia, como determina o Estatuto das Cidades, ou seja, dentro da própria poligonal, enquanto que as famílias cujas moradias estavam em risco estrutural, teriam suas casas reconstruídas.

A gerente da Poligonal 2 frisa que as obras de contenção das áreas de risco geológico seriam muito caras, por isso o reassentamento das famílias seria a opção mais viável em termos de custo benefício, tendo em vista inclusive a melhor mobilidade, acessibilidade e disponibilidade de equipamentos públicos para a população. Neste sentido, destaca que:

[...] achou-se por bem que identificássemos possíveis áreas dentro da própria poligonal, ou no entorno da poligonal, para o reassentamento dessas famílias - de acordo com o Estatuto das Cidades, você hoje remove para próximo - e também onde pudéssemos garantir o máximo de equipamentos, onde tivesse escolas, os CRAS, as unidades de saúde. Nós tínhamos tudo dentro do território analisado e trazendo para comunidade, saiu essa proposta de reassentamento, nesse local que hoje nós temos. (Entrevista 08, gerente do PTMI na Poligonal 2, à autora em Janeiro/2012).

A opção pelo reassentamento foi, portanto, de acordo com o PTMI, fruto de estudos de empresas especializadas, assim como a escolha dos locais indicados, como mostramos no capítulo 4. Considerando, portanto, todos os parâmetros técnicos observados na pesquisa do PDLI, a área que divide o bairro de Fradinhos do bairro do Romão foi escolhida por reunir melhores condições de reassentamento das famílias, assim como, propícia ao provimento das unidades habitacionais em área próxima aos bairros da poligonal 2. De acordo com a gerente da P2, do PTMI:

[...] bem no senso comum, temos por exemplo uma área que seria possível a olho nu, mas dentro de uma análise, tinha a inclinação, tinha a questão da contenção muito cara, enfim, pra que seja viável dentro de todos os critérios de engenharia.[Esses] foram os elementos que levaram a escolha desse local [área entre Romão e Fradinhos]. Critérios técnicos, realizados pela Lattin Consult/ITS. (Entrevista 08, gerente do PTMI na Poligonal 2, à autora em Janeiro/2012).

Na visão da PMV, portanto, o referido território oferece condições favoráveis para o assentamento das famílias, sem causar prejuízos ao meio ambiente ou ao seu entorno, conforme vemos a seguir:

[...] Isso levando em consideração as condicionantes ambientais que ela tem também. Apesar que muitos questionam que ali tem característica de área ambiental, de uso não social. [Porém está]..totalmente dentro dos critérios de análise, dentro dos instrumentos, das condicionantes da lei ambiental. Muitos alegam que lá é topo de morro...lá nunca foi topo de morro...está dentro da área de interesse social. Ela tem toda a característica de ser uma área de uso social (Entrevista 08, gerente do PTMI na Poligonal 2, à autora em Janeiro/2012)

Entretanto, apesar de tecnicamente o território oferecer as condições propícias para a realização dos investimentos necessários à construção de moradias para as famílias em situação de risco, por um lado, e o fato de que a formulação da proposta de construção de moradias obedecer a todos os parâmetros e diretrizes contidas no PDLI e no Estatuto da Cidade, por outro, esses fatores por si só não foram suficientes para viabilizar a execução da política de reassentamento em questão. Como vimos, no capítulo 05, a dimensão da correlação de forças e dos interesses presentes no entorno do território seria uma variável interveniente poderosa o suficiente para impor obstáculos e impedir a execução do projeto em pauta.

Com efeito, o local escolhido para o reassentamento da maioria das famílias é objeto de intensa disputa jurídica entre PMV e o MPE, como porta voz, dos moradores de Fradinhos., os quais se opõem à implementação do projeto alegando tratar-se de área que, pelos parâmetros legais de zoneamento, configura-se como área de preservação e topo de morro. No entanto, do ponto de vista tanto da PMV, que se vale dos laudos técnicos para se defender das acusações de irregularidades, quanto das lideranças comunitárias da P2, que se viram no meio de um fogo cruzado entre justiça e prefeitura, o local escolhido oferece sim condições de receber as unidades habitacionais previstas para reassentar as famílias beneficiárias.

Apesar de o MPES refutar o argumento da PMV, a questão que mais se impõe para justificar o impasse é o fato de o MPES ter se posicionado pró atendimento às demandas de uma população privilegiada economicamente, que, ao mesmo tempo em que levanta a bandeira pró meio ambiente, constrói suas casas em meio à mata sem que sejam penalizados efetivamente por isso. A fala de um ex-morador do Romão, que viveu lá por mais de 40 anos, indica que o desejo pela separação espacial entre os dois bairros é um dos principais motivos da questão, algo que, segundo ele, não ocorre apenas na situação atual. No passado já aconteceram

mobilizações que, apesar de não serem explícitas, indicavam a indesejabilidade da ligação espacial entre os dois bairros:

[...] como ocorreu em época bem anterior, na década de 80 [...] havia uma outra forma de intervenção para inviabilizar a ida de pessoas de baixo poder aquisitivo para um bairro tido como de elite. Então, normalmente essas questões ocorrem, mas em vias judiciais. Naquela época seria colocada uma caixa da CESAN de água [...] uma caixa de armazenamento de água, no meio de uma rua que ligaria os dois bairros. Houve intervenção da deputada que residia naquele bairro, e na época também de um vereador, para inviabilizar o projeto, que acabaria gerando unificação entre os dois bairros, sendo que um bairro é de periferia, de pessoas de baixo poder aquisitivo, do outro lado é de pessoas de poder aquisitivo maior. Então me parece uma questão mais social do que uma questão ambiental. (Entrevista 01, Ex-morador do Morro do Romão, à autora em Novembro/2011)

Como vimos nos capítulos anteriores, é evidente que não há interesse por parte dos moradores de Fradinhos em manter ligação viária alguma com o morro do Romão, e pelo discurso do entrevistado, essa separação não é de hoje, já se evidenciava historicamente na região. Do ponto de vista dos moradores de Fradinhos, é pertinente pensarmos que o que está em jogo é o impacto causado pela maior circulação de pessoas de baixa renda e com modos de vida diferentes circulando e utilizando a mesma infraestrutura urbana de Fradinhos. Se o reassentamento se viabilizar os bairros inevitavelmente sofrerão uma maior aproximação, em razão das vias de acesso que precisarão ser construídas. Tal perspectiva de ligar os dois mundos é a ameaça que causa desconforto diante da possibilidade de alteração do *status quo* do bairro. O entrevistado a seguir esteve envolvido na discussão pró Fradinhos e seu depoimento revela o quanto essa perspectiva de mudança do *status quo* comparece como elemento significativo da disputa:

Sem dúvida alguma, é claro que se considerar a situação dessas pessoas de baixa renda, numa área valorizada como é o caso de Fradinhos, vai causar um impacto no aumento do número de moradores do bairro em 40%, totalizando, as famílias ali presentes que iriam ser transferidas. Essas famílias, naturalmente, iriam entrar em contato com as famílias já residentes de Fradinhos e quer, queiram ou não, de alguma forma em algum momento vai haver programas de uso comum de todas as estruturas existentes dentro bairro. Essas passariam ser um canal de acesso para buscar desde alimentação, abastecimento, junto aquelas opções que existem dentro do bairro de Fradinhos e Jucutuquara, causando, naturalmente algum tipo de atrito que poderia haver junto aos moradores (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex- conselheiro COMDEMA, à autora em Dezembro/2011)

Vale lembrar que a apropriação do espaço por uma parcela da população de Vitória, no caso, a de Fradinhos, e a construção histórica da identidade do bairro, gerou um

padrão imobiliário que não é acessível a todos, ao mesmo tempo em que aqueles que ali moram, além dos laços de identidade e de pertencimento, também têm na manutenção do espaço valorizado, seus patrimônios e bens valorizados. Por isso, consideram indesejável que uma população diferenciada, em relação aos seus padrões socioeconômicos e culturais seja assentada em espaço contíguo pela política de reassentamento da prefeitura. Ou seja, para os moradores de Fradinhos não seria conveniente que suas rotinas e suas tranquilidades fossem alteradas por causa do impacto gerado pelo assentamento de mais de 100 famílias de baixa renda para serem seus vizinhos. O entrevistado ressalta essa preocupação nos seguintes termos:

[...] as pessoas que estão ali, optaram e pagaram para estar ali e, de certa forma, têm o direito adquirido decorrente do processo de sua aquisição com o suor que teve ao longo da suas vidas para estarem naquele local. Na medida em que você tem, por imposição da prefeitura, [de conviver] com a pessoa cujo rendimento, eu não falei de caráter, mas de rendimento, não tem o mesmo nível em termos de um padrão econômico. [...]. Consequentemente, em determinadas situações pode ter conflitos e isso não há como dizer que não vai haver. Isso se referindo a única e exclusivamente questão, eu diria de comportamento da pessoa, [...] mas, não do ponto de vista, como diz o prefeito, né, da diferença entre padrão econômico de moradores de um lugar como aqueles que estão sendo transferidos para aquele assentamento. (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex- conselheiro do COMDEMA, à autora, em Dezembro/2011)

Além do fator da desigualdade social, existe de forma ambígua a discussão em torno da ocupação de área de preservação ambiental, o que mostra a discrepância do discurso ao ser comparado com a prática dos moradores de Fradinhos. As lideranças da P2 não aceitam o argumento, pois se deparam com a ocupação de áreas muito mais densas em termos de vegetação, por parte dos moradores de Fradinhos no entorno do bairro. É como se a natureza também fosse um bem acessível apenas a quem tem poder de compra para apropriá-la, sem que estes sofram as sanções que devem ser imputadas nesses casos. É o que notamos no trecho abaixo, quando o entrevistado da P2 faz referência à origem das casas de luxo que ficam mais próximas da mata em Fradinhos, na região que mais se aproxima do local em discussão:

[...] existe um assentamento, melhor um loteamento também chamado de assentamento novo lar ou loteamento Rio das Pedras, recanto das pedras. Se não me engano, foi feito por um proprietário rural chamado Gegê, [...] ele tinha dívidas junto a advogados e recebeu então uma pessoa que fez essa distribuição de lotes e lhe deu direito de posse dessa área. Esse local foi então

ocupado, foi adquirido por pessoas de diferentes padrões de vida, advogados, promotores e moradores também sem vínculo com a justiça, que construíram suas casas nesses locais. [...] nesse assentamento, ou melhor nesse loteamento tem cerca de 3 nascentes, que foram identificadas pela associação como áreas de preservação permanente. A gente entende que o fato de eles terem ocupado esse lugar se deu primeiro pelo processo de como isso aconteceu, ou seja, Gegê desconhecendo a legislação, simplesmente pegou uma área mais plana que ele tinha do terreno dele, como um todo, e disponibilizou fazer esse loteamento e, assim, conseguir algum dinheiro pra pagar algumas dívidas que ele tinha. É, ao longo desse processo em algumas das casas a prefeitura tentou embargar a obra, houve naturalmente uma tentativa de impedimento, mais que não foi consolidado e todas as casas foram erguidas (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex-conselheiro do COMDEMA, à autora, em Dezembro/2011).

Tal constatação reforça ainda mais o sentimento de diferenciação social no tratamento dado historicamente as demandas dos dois bairros pela PMV. A sensação expressa pelos líderes da P2 é de que o poder público acolhe veladamente situações como a descrita acima em detrimento do interesse da população pobre, que necessita de apoio do Estado, mas que se vê à mercê de um sistema que faz vistas grossas ao processo de segregação urbana em Vitória. No trecho abaixo uma das lideranças entrevistadas expressa sua percepção nos seguintes termos:

[...] muito morador questiona [o fato de] que tem muito morador dos Fradinhos que tem suas casas que é feita no alto [do morro] e que até hoje tem reconstruções de casas. Na verdade, não são casas, são mansões, que eles têm o direito de fazer. Nós, que somos pequenos não temos condições de realizar o reassentamento das famílias de grande risco do Forte São João, Romão e Cruzamento. Elas estão precisando de se estabelecer e não tem condições devido a esse impasse com... os burgueses né, porque nos Fradinhos são uma cambada de burgueses que estão impedindo esse reassentamento de ser realizado ali naquele local. (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011)

Ao longo do depoimento do líder comunitário do Forte São João fica subentendido que para ele a culpa do impasse criado recai sobre o MPES, que na sua visão deu maior atenção aos interesses da parcela abastada de Fradinhos e minimizou a atenção às famílias que necessitam ser removidas das áreas de risco. Como se pode observar no trecho acima, o termo “cambada de burgueses” evidencia a indignação do morador frente à “pequenez” da população da P2. Pequenez, neste caso, não de número, muito pelo contrário, mas pequenos em termos de influência política, conhecimento jurídico e capital social para enfrentar a situação de igual para igual.

Em relação ao argumento de que o terreno seria de difícil acesso e impróprio para o reassentamento das famílias, verificamos que há total discordância das lideranças entrevistadas da P2, quanto a este ponto. Sobre este aspecto o depoimento a seguir do líder comunitário do Romão é particularmente esclarecedor:

[...] o acesso é bom, porque se o acesso não fosse bom, não teríamos ali casas de autoridades. Sabemos que ali tem habitações de ex-governadores, de ex-prefeitos, de várias autoridades, então porque que seria um lugar bom para eles e não seria bom pra gente! É excelente certo [...] acreditamos que aquela área ali é de fato do reassentamento e para se chegar ali não vai afetar em nada, nós cremos, que não vai afetar nada a parte de Fradinhos, muito pelo contrário nós acreditamos, nós como comunidade, acreditamos que o projeto irá valorizar aquela área ali (Entrevista 05, Líder comunitário do Romão, à autora, em Dezembro/2011)

Não há, portanto, a visão de que o acesso ao futuro bairro seria difícil em virtude dos impedimentos topológicos do território, nem tampouco a intenção de incomodar os vizinhos ricos. Há sim a ideia de que a lei deve valer para todos, então, se é bom para Fradinhos, por que não seria bom para as famílias da P2?

Na verdade, face aos questionamentos feitos à escolha do local pela PMV, o projeto inicialmente apresentado foi remodelado várias vezes com a finalidade de contemplar os questionamentos levantados pelos moradores de Fradinhos (Ver cap.05). Uma das últimas propostas apresentadas contém uma “barreira verde” que visa reduzir o impacto visual do conjunto de casas populares e separar os dois bairros. Sobre este projeto, uma das líderes comunitárias entrevistadas comenta sobre esse detalhe destacando a natureza separatista que já viria embutida a partir dessa alteração:

[...] na área eles fizeram até [um projeto] que uma parte seria área de reflorestamento ambiental [...]. um parque em Fradinhos, onde não ia ter forma de acesso dos moradores [reassentados] com o pessoal de Fradinhos. Na verdade iam fazer uma cerca ali. Na verdade tem esse projeto de uma cerca que ia dividir o bairro, o do reassentamento e o dos Fradinhos (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

Apreende-se então nesse primeiro momento que a população da P2, representada nessa pesquisa pelas lideranças locais do Forte São João, Cruzamento e Romão, não vêem dificuldade em relação à topografia do terreno, nem à sua localização. A questão do problema ambiental é fortemente combatida quando colocada frente a frente com a ocupação de parte do bairro de Fradinhos, em área que apresentam muito mais características de área de preservação ambiental. Tem-se, portanto,

como ponto forte da discussão dessas lideranças o preconceito social, o distanciamento do pobre e de seu modo de vida. O argumento da preservação do meio ambiente passa a ser secundário quando nos discursos ouvidos fica evidente o sentimento de marginalização da população dos morros que circundam Fradinhos. O discurso a seguir mostra como tal sentimento é expresso:

[...] não dá pra você generalizar a população de Fradinhos, mas me parece que uma boa parte da população vê a população que queria morar naquelas residências [do futuro assentamento] como uma nódoa, que iriam macular um bairro tido como de elite e aí cada qual busca uma retórica, um argumento pra sustentar algo que na minha opinião é insustentável que seria uma questão ambiental, porém, só daquele público que moraria ali. Porque aquele público é oriundo de finalidades de baixíssimo poder aquisitivo e aí iria macular aquela região, me parece que a questão ali é social e econômica. Ambiental ali é pouco sustentável e qualquer outro argumento ali, a meu ver, não se sustenta. Eu vejo com muito pesar e muita tristeza esse *apartheid* numa cidade como a nossa e num momento desses (Entrevista 01, Ex-morador do Morro do Romão, à autora, em Novembro/2011).



Foto 17 - Vista do terreno onde deveriam ser construídas as moradias para o reassentamento, em Fevereiro de 2012. A cobertura vegetal é predominantemente composta de mato Colonião, com algumas árvores esparsas. A área tem pequenas clareiras oriundas de incêndios provocados pela queimada do lixo que se acumula no local.

6.3. Da participação na elaboração do projeto e nas discussões sobre o reassentamento

Outro ponto a ser destacado sobre o projeto de reassentamento, diz respeito à participação da população tanto da P2 quanto de Fradinhos nas discussões acerca da proposta. Do ponto de vista dos representantes da P2, ao serem questionados sobre a representação de seus interesses nas reuniões que definiram o reassentamento tal como ele foi proposto, foi possível constatar que todos os entrevistados sentiram que os interesses de seus bairros foram representados nas assembléias.

Acreditamos que os interesses dos nossos bairros foram bem representados porque as pessoas que tiveram ali presentes eram pessoas que, eram não, são pessoas que estão junto com a comunidade (Entrevista 05, Líder comunitário do Romão, à autora, em Dezembro/2011)

O discurso de uma líder comunitária do Forte São João mostra que houve o acompanhamento da situação de perto. Ao ser questionada sobre como foi a elaboração da proposta de reassentamento, inclusive no que diz respeito à abordagem das famílias, ela diz:

Foram feitos diagnósticos da renda per capita de cada família inclusive a área de risco, por quê? Porque, nós temos dentro da comunidade, na parte alta, temos moradores que não tem saneamento básico e moram em área de grande risco, área de deslizamento ou pedreiras. Então, o que a prefeitura fez diante da situação, reuniões da população com os técnicos do serviço social. E essas famílias, entenderam que seriam beneficiadas com algo, e cada uma foi escolhendo,...fizemos uma reunião, na verdade, fizemos um fórum com essas famílias. Foram mais de 500 pessoas nesse fórum e constatou-se que o reassentamento realmente seria bom pra eles. Até porque muitos não queriam sair do bairro nem de seu local de convivência com os moradores e com amigos. (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

No entanto, quanto aos entraves do processo de implementação, pareceu que ainda há dificuldade em se inteirar do processo e como ele tem caminhado, mesmo considerando que o acompanhamento estaria sendo feito desde o início das discussões.

[...] muitas vezes nós não temos tido acesso ao processo em si. Mas desde o início quando nos foi colocado, nos foi oportunizado a gente conhecer o projeto, nós enquanto comunidade acompanhamos todo projeto e cremos, e estamos acreditando ainda que seja ainda uma bela projeção, certo, para prefeitura esse reassentamento ali naquela área, naquela área de Fradinhos (Entrevista 05, Líder comunitário do Romão, à autora, em Dezembro/2011).

Porém, demonstram o envolvimento com os interesses do bairro e a dedicação com a qual trataram todo o processo de formulação da proposta de reassentamento das famílias, nas reuniões com a prefeitura e a comunidade.

Sim, com muita luta, com muita garra, tivemos reuniões com os técnicos da prefeitura, várias reuniões. Foi um processo longo, um processo que teve muito desgaste porque muitas pessoas trabalham, que saem do seu trabalho... Nós ficávamos até nove e meia, dez horas [da noite] em reuniões, e reuniões toda semana, final de semana, nós tivemos cursos pra isso e até agora não foi definido, não foi acabado, tem famílias que dependem disso, tem esperança, a sorte é que ainda nós temos esperança dessa luta. (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011)

A militância em prol da implementação do projeto demonstra um grau relevante de solidariedade dentro das comunidades envolvidas. A preocupação com a situação das famílias, bem como com a destinação das mesmas caso o projeto não seja realizado, perpassa as discussões das lideranças do bairro. A participação desses atores nos fóruns e sua mobilização frente à ameaça de mais alterações na proposta, mostra que existe grande interesse no atendimento local das famílias beneficiárias. Os laços que se formam no decorrer dos anos são vistos como muito importantes para a população dos bairros mais pobres. A rede de solidariedade que se forma suprime um pouco das agruras da pobreza extrema a que algumas famílias estão submetidas. Essa é uma característica marcante de áreas favelizadas⁵². O afastamento delas para outros bairros, por exemplo, causaria grande transtorno no sentido de romper com os elos já estabelecidos enquanto comunidade e relações de vizinhança. Sendo assim o reassentamento na própria poligonal seria o ideal para as famílias que precisam ser removidas, pois evitaria esse rompimento. De acordo com a fala da entrevistada, a proposta do reassentamento na própria P2 foi recebida como:

[...] um presente de Deus, pois elas estão precisando e viram essa oportunidade, porque ninguém quer sair da sua origem. Nós temos pessoas ali que não tem família, mas tem amigos, têm vizinhos, e eles foram criados juntos, e eles não se sentiam a vontade para ir pra Serra, Cariacica, então nós trabalhamos junto com a prefeitura para arrumar um local que pudesse assentar as famílias produzir um suporte para elas não perderem a origem (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

⁵² De acordo com Perlman (1977), a favela cria um ambiente de comunidade, onde os amigos e vizinhos trocam favores recíprocos, que configura um sistema mínimo de assistência social e bem estar familiar, proporcionado pelo envolvimento da comunidade aonde o atendimento do governo não chega.

Assim, a importância da obra se dá em níveis mais do que objetivos, perpassa a subjetividade dos moradores, confere o sentimento de dignidade, de cidadania e familiaridade com o território.

Em resumo, o que se apreende dos discursos obtidos nas entrevistas, assim como dos documentos apurados durante a pesquisa é que o processo de formulação foi participativo do ponto de vista das lideranças da P2, e que a participação de Fradinhos foi irrisória, sem que isso impedisse que os transtornos com o embargo da obra por causa da mobilização desse bairro fossem menores.

Só teve uma reunião, que foi uma reunião do orçamento participativo que os moradores de Fradinhos estavam brigando para fazer o parque. Foi a última reunião que nós tivemos, que algumas famílias até falaram que não tinham nada a ver com isso e que poderia fazer o reassentamento. Mas tem desembargadores, tem políticos no meio que está atrapalhando esse trabalho. (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

Além disso, as opiniões se dividem quando o assunto é a utilização apenas da área em litígio para a execução do reassentamento. O ponto comum é a cobrança de providências à prefeitura e a maior sensibilização do MPE em relação à causa dos moradores da P2.

[...] penso que o prefeito deveria, quando ele prometeu no fórum no salesiano, - essa foi a promessa dentro do fórum - que deveria fazer o reassentamento nos Fradinhos, já que ele prometeu isso, nós esperamos que ele cumpra até o término do mandato dele, e que ele não deixe essas famílias desamparadas, que ele possa fazer em outro local dentro da poligonal 2, pra resolver essa questão. [...] Não apenas no local escolhido, e a minha preocupação é também sobre esse aluguel provisório, como vai ficar essas famílias depois que o mandato dele terminar? Então, espero que ele tenha uma solução pra essas famílias, que são pessoas que dependem da decisão dele. E espero que ele tenha consciência do que ele está prometendo pra essas famílias (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011).

Teve várias brigas, assim, brigas que eu falo de palavras, questões junto com a prefeitura, conosco e o Ministério Público. Até hoje a comunidade pede para ele [o MPES] sentar conosco, porque sentaram com Fradinhos, mas não sentaram com a comunidade, entendeu? Os beneficiados e os interessados pelo projeto. [...] O que nós temos a favor foram as nossas reuniões junto com a prefeitura, entendeu, pedindo que esse reassentamento [fosse realizado], nós não podemos abrir mão, porque nós não podemos ser injustiçados pelo egoísmo ou pelo preconceito das pessoas (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011)

O sentimento que paira, portanto, é o de injustiça, não só segundo a entrevistada acima, mas também em relação aos outros habitantes da P2. Para eles é evidente a

preferência do MPES no atendimento da demanda dos moradores de Fradinhos em detrimento da demanda das famílias da P2. Embora o MPES argumente que esse pensamento não condiz com a realidade e que isso teria sido uma manobra da prefeitura para colocar a população contra a instituição, na realidade cotidiana dos moradores da poligonal o que se evidencia é a nítida sensação de preconceito contra o pobre e a necessidade de afastamento espacial das duas realidades. Questionada sobre o que poderia ser feito para solucionar a situação, a entrevistada diz o seguinte:

Que o Ministério Público olhe verdadeiramente os direitos de cada cidadão. Principalmente os da baixa renda que são as famílias carentes dos bairros, que estão vivenciando hoje o drama das enxurradas, das chuvas, que não tem direito de ir para lugar nenhum, porque não tem, e que está aguardando ter o benefício de uma casa digna para viver e está tendo esse impasse porque não liberam por razões comuns, que nós nem sabemos o porquê, entendeu? Que é desfazendo da população carente e dando valor aos burgueses que não precisam tanto como nós estamos precisando. (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

Outro ponto que causa preocupação é que, diante da paralisação do processo de implementação do reassentamento na área em discussão, muitas famílias continuam em áreas de risco ou em AIA's. Uma parte das famílias já foi para o aluguel social enquanto aguarda a definição da situação. Outras, no entanto, continuam morando em habitações precárias alocadas em áreas impróprias. Em tempos de grades chuvas, o risco de desabamento ressurgue com maior força causando grande preocupação tanto nas famílias atingidas, como para as lideranças locais.

[...] com essa chuva desses dias teve um desabamento de pedras no Cruzamento, famílias ficaram desabrigadas. Eu não consigo entender, o dinheiro que veio da daquele programa do Rio, dos técnicos do Rio, que foi passado pra nós não tem prestação de conta, não foi apresentado uma planilha de prestação de contas ainda pra gente. Desde 2005 que eu venho acompanhando e ainda não foi apresentado uma prestação de contas na integra pra nós como conselheiros (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011).

Além disso, ainda sobraram críticas para a PMV na condução do problema do reassentamento. De acordo com o Líder comunitário do Cruzamento, o qual acompanha desde 2005 as discussões em torno do projeto, não há explicações sobre por que, desde aquela época até o presente, ocorreram tantas mudanças e tantos percalços surgiram e porque a coordenação do PTMI não conseguiu

contornar a situação. Na realidade, sabendo dos entraves burocráticos e judiciais que envolveram as discussões sobre o reassentamento, o descontentamento revela também a falta de informações sólidas sobre o desenrolar da situação. Isso leva a, pelo menos essa entrevistada, a considerar o atraso como resultante de problemas na gestão do projeto, tal como vemos na fala que se segue:

Na verdade eu penso que uma boa coordenação deveria acontecer, uma boa fiscalização de obras deveria acontecer, porque nós tivemos muitas dificuldades com encarregados, com mudanças de obras, de engenheiros, de funcionários da prefeitura, então, isso é um atraso, não houve uma boa coordenação e administração nos recursos humanos e pessoais. Então isso é um caminho que nos leva a esse atraso. (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011).

Em suma, no que tange à discussão sobre a proposta de reassentamento no terreno localizado entre Romão e Fradinhos, verifica-se que a sensação de desconforto é grande para a população da Poligonal 2. Tal descontentamento deriva do impedimento à construção das novas unidades habitacionais destinadas às famílias beneficiárias do reassentamento, sobretudo em razão do motivo alegado, ou seja, a impossibilidade de se construir sobre uma área de preservação ambiental. Desse modo, três grupos são responsabilizados de diferentes maneiras nos discursos dos líderes da P2. São eles: uma parcela dos moradores de Fradinhos que se opuseram à implantação do reassentamento no terreno vizinho; o MPES que trabalhou a favor da demanda da comissão de moradores de Fradinhos; e a Prefeitura de Vitória, que deveria ter sido articulado melhor a fim de evitar expor essas famílias ao risco por mais tempo.

Tendo exposto a visão dos moradores da P2 sobre os impasses acerca do reassentamento e sobre o processo de condução da política pela PMV, passamos ao destaque sobre o posicionamento da promotoria do MPES e de um dos representantes de Fradinhos em relação às questões relativas à segregação social que envolveram as discussões sobre o projeto de reassentamento do PTMI.

6.4. As diferentes arenas de embate e o confronto dos discursos

A análise dos discursos das lideranças que representam os três bairros da P2 do PTMI mostrou a forma como foi interpretada a questão da preferência de interesses do MPES pró Fradinhos e a forma como o preconceito social de Fradinhos em

relação a P2 foi colocado como impedimento para o reassentamento das famílias beneficiárias. No capítulo 5, detalhamos o teor do debate jurídico, mas ainda é preciso complementar algumas informações visando demonstrar o caráter desses argumentos. Sobretudo, é preciso verificar melhor o argumento da cooptação dos moradores da P2, pela PMV, a fim de colocá-los contra o MPES, questionando sua idoneidade, e causando um conflito entre bairros vizinhos, como Fradinhos, Romão e Cruzamento.

Com base no argumento mencionado, o 12º procurador de justiça cível de Vitória, Dr. Gustavo Senna Miranda, refuta com vigor essa postura e condena a atitude da prefeitura dentro da discussão do reassentamento, a qual estaria fomentando tal conflito entre bairros. Para ele, representante do MPES, a PMV se valeu de subterfúgios para fazer com que o projeto fosse aprovado e implementado na área em litígio, considerada como topo de morro e, portanto, APP, conforme foi tratado no capítulo anterior. Sugere que uma das formas de mobilizar, utilizada pela PMV, foi fazer com que a população visse o MPES como o vilão da situação, que ele estaria favorecendo os moradores ricos de Fradinhos em detrimento do interesse social. Em manifestação⁵³ enviada ao Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública Municipal de Vitória, pelo referido procurador, em 16 de agosto de 2010, ele se expressa nos seguintes termos:

Sugere a procuradoria do Município que os moradores – “tão poderosos” – pressionaram esse “pobre” representante do Ministério Público, que não resistiu às pressões desses “inescrupulosos” moradores de Fradinhos, que visam apenas a “segregação sócio-espacial e especulação imobiliária” (fl. 1389). Risível, para não dizer ridículo e triste esse tipo de linha argumentativa. (MPES, Manifestação Promotória, 16/08/2010)

Além disso, o procurador classifica a forma como a PMV vem conduzindo a política de reassentamento de inflexível em relação a denúncia feita pelos moradores de Fradinhos, como uma forma de forçar uma situação, qual seja a implementação de uma política pública de forma populista e unilateral. Mais do que isso, a PMV estaria fomentando o embate entre a população de bairros distintos com o argumento de preconceito, discriminação, e segregação sócio-espacial. Neste sentido, o discurso do representante do MPES, enfatiza que:

⁵³ Disponível em <<http://fontegrande.blogspot.com.br/2010/08/carta-aos-moradores-de-fradinhos-e-aos.html>> Acesso em 29/11/2011.

[...] ao que parece, pressão quem sofre é a procuradoria, que tem que fazer, mesmo contra a sua consciência, uma defesa absurda para atender a possíveis interesses populistas do chefe do executivo municipal; que tenta encobrir um discurso demagógico, com argumentos de políticas sociais, visando fazer desse processo uma disputa de classes inexistente, mas que a PMV insiste em promover, para assim, quem sabe, desviar do problema central que envolve toda a questão: as inúmeras ilegalidades envolvendo o projeto de assentamento (MPES, Manifestação Promotória, 16/08/2010)

A tentativa de reverter a situação do embargo pela PMV, e realizar a adequação do projeto às demandas ambientais levantadas foram interpretadas, pelo referido procurador como forma de ganhar tempo a fim de mobilizar ferramentas que pudessem viabilizar a construção das casas no local pretendido. O trecho abaixo mostra o teor do argumento:

Inclusive, há fortes indícios de que a iniciativa da PMV de se buscar com o Ministério Público uma solução consensual não passou de uma estratégia para se ganhar tempo, com o objetivo de tentar corrigir ilegalidades manifestas envolvendo o projeto de assentamento de casas populares no bairro Fradinhos, já que nada de novo foi apresentado em termos de proposta de acordo, ao contrário (MPES, Manifestação Promotória, 16/08/2010)

Por outro lado, nesse ínterim, a repercussão da postura do MPES a favor do “interesse ambiental” vista pela população beneficiária da P2, é tida como injusta, ambígua e antidemocrática como vimos na sessão anterior. Isto é, os moradores de Fradinhos ora militam pelo meio ambiente, ora ocupam áreas de matas e riachos (APP), e o MPES que, por sua vez, acolheu a demanda de Fradinhos e não deu atenção à população beneficiária, é tão injusto e antidemocrático quanto os moradores de Fradinhos.

Ademais, na carta de manifestação do procurador fica explícito que a PMV, é tratada como indutora do conflito, que desconsidera o valor da iniciativa de Fradinhos e quer a todo custo implementar uma obra em local inapropriado e já embargado pela justiça. Segundo ele, a PMV:

Olvida que os moradores de Fradinhos estão exercendo uma coisa que parece ter sido esquecida pela procuradoria: o exercício da cidadania; olvida que os moradores de Fradinhos estão exercendo uma defesa que parece ter sido esquecida pelos representantes do município: DE AMOR À CIDADE DE VITÓRIA E AO MEIO AMBIENTE, fatores que refletem diretamente na qualidade de vida da pessoa humana.

Assim, a PMV, lamentavelmente não apresenta nenhuma alternativa menos lesiva ao meio ambiente, que sofrerá sim danos irreversíveis, por mais que seus representantes tentem negar, assumindo uma postura de donos absolutos

da verdade, incompatível para quem busca realmente uma solução consensual (MPES, Manifestação Promotória, 16/08/2010).

A tentativa de formar junto à opinião pública uma visão de que é a PMV que estaria fomentando a idéia de conflito e de inimizade entre os bairros para, de forma populista e inflexível, conseguir realizar a política de reassentamento, comparece de forma semelhante no discurso dos moradores de Fradinhos. Desse modo, o argumento de que já existem muitos anos de convívio com a população dos morros que circundam Fradinhos, sem que houvesse nenhum problema entre as populações, revela a sintonia entre os discursos, bem como a falácia da fala no sentido fazer crer que há harmonia e não conflitos e ameaças da perspectiva dos moradores de Fradinhos. Os depoimentos, a seguir, evidenciam este aspecto, bem como as contradições que a eles subjazem.

Nós nunca tivemos problema nenhum com morador do nosso entorno e nem moradores de outros bairros tiveram problemas com Fradinhos, nunca, nunca aconteceu. Imagina o seguinte, se Fradinhos tivesse problemas com os moradores de morro? Se Fradinhos tivesse problemas com os moradores do morro, isso aqui seria um inferno, concorda? [...] Se você pega os jornais você vai ver...tem assalto em Fradinhos? tem roubo? Não. Quando tem, a mídia faz um escândalo, parece que tem vinte por dia. É um por ano, um por ano. As pessoas quando andam por aqui, andam tranquilas, não tem problema. A maioria dos moradores aqui tem décadas que estão aqui. Então, não existe problema com a imensa maioria dos moradores de Fradinhos e a imensa maioria dos moradores dos outros bairros. Existe uma relação de amizade. Jogar bola junto, tomar biritá no supermercado Zanete, no Clube Anchieta onde mistura todo mundo. (Entrevista 2, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, à autora, em Novembro/2011).

O morador faz referência ao bom convívio das pessoas que freqüentam o bairro, inclusive aquelas dos bairros vizinhos, além de ressaltar que Fradinhos não é um bairro exclusivamente rico, pelo contrário, começou com casas populares e por isso conserva ainda muito da simplicidade de anos atrás. Evidentemente, a presença de mansões e casas de alto padrão no bairro demonstra também a valorização imobiliária que o bairro sofreu ao longo dos anos, o que faz com que o bairro apresente uma heterogeneidade de classes sociais e padrões constitutivos, mas que não representa, na prática, que tal característica interfere nas relações de vizinhança com os bairros vizinhos. Como afirmou o entrevistado, apontando da sua casa em direção ao outro lado da rua:

Atrás daquela casa amarela tem uma casa de madeira dos descendentes dos servos da fazenda que tinha aqui 50 anos atrás, meus colegas de infância. Se você subir aqui, você vai ver palácios e casas da antiga COHAB, construídas

40 anos atrás. Se você conversar com as pessoas do bairro você vai ver que tem gente que não tem uma moto aqui. Tem gente que tem carro importado. Então, se tem um bairro de Vitória onde você vai encontrar do cara que mora numa casa de madeira, ao cara que mora numa casa de alguns milhões, se tem um bairro nessa cidade onde você vai encontrar tudo isso, se tem só um, é Fradinhos. [...] Essa discussão, essa coisa de luta de classes, a prefeitura tentou implementar aqui, ela enfrentou uma barra muito pesada porque esse argumento não cola aqui com a gente. Aqui não tem luta de classes, aqui tem classes convivendo há décadas na maior tranquilidade do mundo, sem nenhum problema. (Entrevista 2, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, à autora, em Novembro/2011)

No que concerne à circulação de pessoas dos morros da P2, pelo interior do bairro ele faz a seguinte afirmação:

Se você vier em Fradinhos em dias comerciais, de segunda a sexta feira, você vai ver por volta de onze, onze e meia, meio dia, você vai ver que os meninos que estudam na escola pública que tem ali em cima andam pelo bairro, não tem problema nenhum. Faz gritaria de menino, isso não é problema, é menino fazendo bagunça, meninos, jovens. Nunca tive a preocupação com quem transita dentro do bairro, pelo contrário, nós somos rodeados por bairros menos favorecidos, pessoas que tem menos recursos. Aqui dentro mesmo, como eu te falei, tem um monte de casas de madeira, tem casa aqui que não tem água encanada...moradores antigos de Fradinhos, não têm água encanada. Nunca tivemos problema. (Entrevista 2, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, à autora, em Novembro/2011)

Outro argumento dos moradores de Fradinhos visando justificar que não se trata de discriminação social e sim de posicionamento a favor do meio ambiente, e desse modo reafirmar que a prefeitura é quem foi inadequada em sua posição, quando supôs que o impasse vinha do preconceito social contra os pobres dos morros, é explicitado afirmando a convivência harmônica desde a origem do bairro Fradinhos. Senão vejamos:

A prefeitura acusa os moradores de Fradinhos de com isso estar caracterizando uma discriminação sócio-econômica. Na realidade é, se for olhar ao pé da letra, a origem do bairro de Fradinhos é uma origem também humilde, a maior parte de moradores que fazem parte da rua principal de fradinhos, isso pode ser constatado até hoje lá, são moradores cuja renda provavelmente não é a mesma renda dos moradores que mais recentemente, de 30, 20 anos pra cá, passaram a morar no bairro de Fradinhos, que optaram ir para lá por uma posição principalmente relacionada ao ambiente mais tranquilo e próximo a ambientação ao parque estadual da Fonte Grande. Então dizer que os moradores estão promovendo essa discriminação, corre-se o risco, inclusive, desses moradores, se sentindo prejudicados, acionarem a prefeitura por estarem promovendo essa discriminação. Mas na realidade, quem está acentuando essa situação é a prefeitura jogando moradores que residem nessas áreas, como Romão e alto Jucutuquara, de encontro à população que reside em Fradinhos. É uma atitude completamente equivocada e não própria da municipalidade que deveria, ao invés disso, estar promovendo justamente a integração (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex-conselheiro do COMDEMA, à autora, em Dezembro/2011).

Entretanto, a existência dessa suposta harmonia se desfaz quando se confronta os discursos das lideranças e moradores de Fradinhos com aquele das lideranças da P2. Na verdade, o que se observa é que há uma intensa disputa pelo espaço, em termos de quem pode ter acesso ao uso do mesmo. Os depoimentos a seguir de lideranças da P2, mostram como para elas se expressam a desigualdade de direitos e tratamento diferenciado dado, historicamente pelas autoridades públicas, aos moradores de ambos os lados.

[...] nós ainda vemos como preconceito. Porque nós sabemos que aquela área é uma área que é, segundo informações, uma área já demarcada e ela não deveria, se fosse o caso, nem ser adotada (para nenhum uso), segundo informações que nós temos. Então porque ela tá sendo usada pra fazer atualmente grandes mansões? Como podemos observar, aquela área ali é uma área que tá praticamente como ponto de elite, e pra nós de baixa renda, que temos um poder aquisitivo menor, por que que para nós não é liberado nem a parte alta? [...] então nós temos é gritado, sim a comunidade está gritando, não está nem é protestando nós estamos gritando, gritando porque isso? Afinal de contas direito pra uns, direito para outros, porque se é uma área que não pode ter habitação não deve ter habitação nenhuma (Entrevista 05, Líder comunitário do Romão, à autora, em Dezembro/2011)

Infelizmente há essa diferença social, porque, porque eles continuam construindo casas lá, e como já foi tirado foto, já foi apresentado até na câmara, não houve solução positiva para as pessoas que tinham necessidades. Mas eles não abriram mão de construções até hoje. Tem casa sendo construídas lá e avançando naquelas matas que dizem que tem que se preservar (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011).

Por outro lado, as lideranças de Fradinhos contradizem seu próprio discurso da não segregação espacial e discriminação em relação a população que seria beneficiária da P2. Ao tecer comentários sobre a separação espacial entre ricos e pobres numa mesma região da cidade, o depoimento a seguir, estabelece considerações relativas à apropriação do espaço urbano e à valorização imobiliária, em contraste com a convivência de populações com modo de vida distinto e padrões sociais discrepantes.

Na realidade a separação se dá naturalmente através de todo e qualquer processo histórico que você observa em todas as cidades. Você não vai encontrar em meio a Copacabana, em meio a Ipanema, ou em meio a Praia do Canto, núcleos habitacionais de pessoas de baixa renda, há uma tendência natural de valorização do espaço e quem pode adquirir são aquelas pessoas que tem o maior poder aquisitivo, então isso é um processo natural decorrido da valorização que existe naquele espaço [...] A prefeitura poderia, por exemplo, se entendesse que isso é um princípio e que ela é que tem por

obrigação é apostar nessa hipótese de adquirir prédios na Praia do Canto, na Praia do Suá, na região de Jardim da Penha, e colocar em meio a esses bairros assentamentos de pessoas de baixa renda, você acredita que isso ia dar certo? Fica a pergunta. (Entrevista 03, presidente da AAPFG e ex-conselheiro do COMDEMA, à autora, em Dezembro/2011).

De fato, para os moradores de Fradinhos eles seriam *outsiders* adentrando o espaço dos estabelecidos e oferecendo “risco” ao estilo de vida cristalizado no bairro e na natureza das relações de vizinhança que se solidificaram no decorrer dos anos. Seria misturar duas realidades, a da pobreza e a da abundância num ambiente cujas interações se dão de forma muito diferente. No entanto, do ponto de vista da parcela pobre da P2, em discussão, ela tem claro na mente de que, por viverem numa democracia, os direitos devem ser iguais para todos, assim como os deveres. A justiça e o poder, por sua vez deveriam trabalhar para suprir os direitos básicos dos cidadãos, especialmente se ele tiver sido historicamente desprivilegiado pela lógica excludente do mundo capitalista.

[...] eu acho que vivendo numa democracia, o respeito e a cidadania, da humildade, eu acho que todos os seres humanos têm que ter os mesmo direitos e deveres. Eu acho que quando você fala na inclusão social você tem que dar o direito a respeitar a quem merece ter respeito. [...] eles não são favelados, são famílias como outras porque hoje nós vivemos num mundo de criminalidade de vandalismo, tanto pobre como rico, então não tem porque separar essas pessoas entendeu, com a população até pequena que é Fradinhos, com a grande maioria que nós temos no nosso bairro. Então eles estão fazendo algo, estão menosprezando mesmo a comunidade. Eu acho que não vale à pena, pois o interesse é vida, é social, eu acho que eles deveriam olhar por esse lado. Até, se fosse o caso, de eles fazerem até visita pra eles verem que hoje que eles têm direitos e que nós queremos esses direitos para as pessoas, entendeu? Então eu não vejo porque dividir tem que ficar juntos e mostrar que todo mundo tem o direito de viver feliz. Até porque nós estamos no século XXI e todo mundo tem os direitos iguais, não temos porque discriminar famílias e até degenerar a ponto de achar que todo mundo é vândalo e eles não podem viver no meio desse povo que tanto precisa de moradia. (Entrevista 04, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

Portanto, para os moradores da P2 trata-se de questão de direito a ter direito, de justiça, de isonomia de tratamento para ambos os lados. Isto é, o que os moradores da P2 querem. Na verdade, querem ser ouvidos, ter sua demanda atendida sob o olhar imparcial da Justiça. Conforme vemos abaixo, o desejo expresso no depoimento é:

Que o Ministério Público olhe verdadeiramente os direitos de cada cidadão. Principalmente da baixa renda que são as famílias carentes dos bairros, que estão vivenciando hoje o drama das enxurradas, das chuvas, que não tem direito de ir para lugar nenhum, porque não tem, e que está aguardando ter o

benefício de uma casa digna para viver e não estar tendo esse impasse, porque não liberam por razões [...] que nós nem sabemos o porquê, entendeu? Que é desfazendo da população carente e dando valor aos burgueses que não precisam tanto como nós estamos precisando. (Entrevista 06, Líder comunitário do Forte São João, à autora, em Novembro/2011).

Na verdade, o que a análise dos depoimentos confrontados revela é que a percepção de discriminação não foi exatamente uma manobra da prefeitura, como o argumento do procurador do Ministério Público e de moradores de Fradinhos alegaram, mas foi a forma como os moradores e lideranças da P2 se sentiram diante do impedimento do reassentamento das famílias entre Romão e Fradinhos. Manifestações como abaixo assinados foram feitas pelas lideranças da P2 cobrando providências e evidenciando a indignação da população frente à situação a que foram expostos. Sobre este aspecto os líderes da P2 são enfáticos ao afirmarem que o impedimento teria sua origem no preconceito dos moradores de Fradinhos em relação aos moradores da P2. Senão vejamos os trechos a seguir:

Com certeza. O preconceito de achar que, porque as pessoas moram em morro são faveladas são drogadas, são tudo, entendeu? Então eles não estão deixando as famílias terem o direito de viver dignamente e respeitosamente, como deveria ser. [...] Menina, é eu, a minha posição certo, que como líder comunitário, que, como pessoa, certo, eu acredito que eles, esse pessoal de Fradinhos, da comunidade de Fradinhos, se a questão deles é uma questão de realmente de preconceito, eu acredito que isso é uma questão que tem que ser jogado por terra. Porque como eu já acabei de comentar na entrevista que eu acredito que pelo fato das pessoas terem poder aquisitivo mais baixo, não vai influenciar com certeza, não vai influenciar em nada, certo, o fato daquela região ser de pessoas com um poder aquisitivo maior. Eu acredito que tenham condições sim de outras pessoas como pobres, como pessoas simples, de conviver com pessoas de alto poder aquisitivo, todos nós, certo, eu acredito que todos nós temos sim como conviver sem esse tipo de problema, certo, que seria o preconceito (Entrevista 05, Líder comunitário do Romão, à autora, em Dezembro/2011).

Tem ainda construção lá, o povo esta avançando em áreas que dizem que é preservada. Quer dizer eles podem, aquelas pessoas que tem condições e que tem poder, podem construir num local que dizem que é de preservação e o pobre que tem necessidade de um teto, diz para ele, falam que eles não podem, isso é uma diferença muito grande da sociedade. (Entrevista 06, Líder comunitário do Cruzamento, à autora, em Dezembro/2011).

Mais do que preconceito, a falas denunciam a desigualdade de direitos e de manutenção de situações de injustiça social. Nesse sentido, o sentimento de injustiça está impregnado na fala dos entrevistados, que parecem repercutir o grito calado de uma população que clama por justiça social.

Como foi demonstrado nos capítulos 4 (item 4.5.3) e 5 (item 5.3), o terreno pretendido para o reassentamento localiza-se próximo de residências de famílias influentes do município de Vitória. Segundo informações, uma das casas é de propriedade de um político de grande visibilidade no estado, em especial no município de Vitória. Há, portanto, quem defenda a tese de que um dos motivos para impedir a implementação do projeto naquele local seria o fato do referido terreno estar exatamente ao lado dessa e de tantas outras moradias de gente influente que vive em Fradinhos.



Foto 18 – Terreno do reassentamento visto a partir do bairro Cruzamento. Casa de alto padrão vizinha ao terreno (Fonte: Arquivo Pesquisa).

No que concerne ao argumento da proximidade de pessoas influentes do município residindo em Fradinhos, a fala a seguir evidencia a forma como os moradores da P2 fazem a leitura deste aspecto.

[...] a população de Fradinhos é que não queria que [o reassentamento] acontecesse ali. Até porque seria muito próximo da casa do ex- prefeito Luiz Paulo. Não queria que acontecesse. Então, repete-se o mesmo processo de intervenção que eles fizeram na década de 80, em 85, mais ou menos em 86, eles fizeram agora. Inviabilizaram porque não queriam aquela população de baixo poder aquisitivo morando ali (Entrevista 01, Ex-morador do Morro do Romão, à autora, em Novembro/2011).

Além dos fatores até aqui mencionados, outro fator de peso na questão é a valorização imobiliária. Na visão de um entrevistado da P2, este é um dos fatores preponderantes que conduziu ao impedimento da execução do projeto.

[...] o impasse aconteceu entre Fradinhos e o Projeto Terra e a Prefeitura de Vitória. Eles recorrem para que essa situação não se dê até porque, imagino eu, por conta talvez de uma preocupação com perda do valor dos imóveis. Com aquelas residências de pessoas de outro poder aquisitivo, inferior ao deles morando lá, poderia de repente cair o preço do valor dos imóveis. Mesmo assim me parece uma questão mais econômica [...] Você não tem um argumento plausível, a meu ver, que pudesse sustentar aquilo [*o argumento da área de preservação*]. Eu não sou advogado, mas nem preciso ser, porque do ponto de vista de qualquer ótica, de qualquer prisma que você pegue, não tem uma justificativa plausível que consiga sustentar-se, a meu ver. (Entrevista 01, Ex-morador do Morro do Romão, à autora, em Novembro/2011)

Diante da manifestação dos moradores da P2, apreende-se que por mais que a discussão tenha se verificado no âmbito jurídico entre PMV e o MPES, tendo como principal mote o argumento da preservação ambiental e a forma autoritária e inflexível que a PMV estaria conduzindo o processo, inclusive desrespeitando a Lei e os procedimentos em se tratando de área de interesse ambiental, o que temos é uma situação onde a disputa pelo espaço e pelo direito ao seu acesso se dá via arenas distintas com recursos muito diferentes.

De um lado comparece a arena jurídico-legal mobilizada pelos moradores de Fradinhos que, apoiados pela retórica jurídica, buscam impedir a execução da política urbana de reassentamento de populações de área de risco, por meio de denúncias acerca da forma como a PMV mobilizou dispositivos da lei para adequar a área que, pelo zoneamento da APA do Maciço central de Vitória, é caracterizada como ZPE. Portanto, área territorial que, caso a construção das casas fossem viabilizadas traria imenso prejuízo ao meio ambiente, além de oferecer risco devido à composição geológica do terreno. Nesta arena, a PMV busca se defender argumentando que a intervenção a ser feita é de interesse social, especialmente dentro de uma ZEIS, cuja área, portanto, é passível de urbanização por não apresentar características de área de proteção ambiental.

De outro lado temos a arena dos movimentos populares e seus recursos, por meio dos quais a população da Poligonal 2, historicamente excluída do processo de apropriação ordenada do território, busca, via suas lideranças, vozes para expressar

seu clamor por direitos iguais e justiça. Como argumento subliminar está o fato de que ocupam os morros da região como única alternativa de viver e habitar com suas famílias. Clamam, por conseguinte, para que o poder público municipal intervenha e possibilite que o acesso à moradia digna e à qualidade de vida seja assegurado à população residente nessas áreas de risco; lutam para que o direito à moradia digna seja respeitado e garantido às famílias que vivem em áreas impróprias ou em situação de alto risco.

Por sua vez, a PMV, tendo em sua direção, na atual gestão, lideranças cujas bases de sustentação de seus mandatos apoia-se em grande parte nos movimentos populares, é natural, portanto, que de alguma forma seja dado ouvido aos clamores oriundos dessas bases. A própria mudança do nome do Projeto Terra, implementado pela administração anterior, para Projeto Terra Mais Igual (PTMI), revela o significado muito mais abrangente e suas intencionalidades inclusivas em relação às políticas urbanas anteriores. Desse modo, por meio do PTMI, muitas intervenções, não só urbanísticas, mas também socioeducativas têm sido feitas nessa região objeto do impasse aqui tratado e nas demais poligonais (ver item 4.5.2).

Claro está que se trata de arenas com correlações de forças muito desiguais. Os recursos de poder, de articulação e de formação de opinião e persuasão, via mídia e outros meios, detidos pela primeira arena são infinitamente maiores do que aqueles detidos pela segunda arena. Tudo leva a crer que o impasse criado tem muito poucas chances de ser resolvido a favor dos moradores menos favorecidos da P2. Do ponto de vista do discurso, verifica-se que a estratégia dos moradores de Fradinhos e do MPES, colocando a questão ambiental associada à idéia de que a Prefeitura de Vitória estaria insuflando os moradores da P2 com o discurso da discriminação e da segregação espacial, mais do que funcionou como densa nuvem de fumaça a ofuscar os reais interesses (valorização imobiliária e conseqüentemente do investimento patrimonial realizado) que mobilizam os moradores de Fradinhos no sentido de impedir a política de reassentamento.

Os textos dos dois abaixo assinados (anexo 2) das comunidades da Poligonal 02 evidenciam o quanto eles foram pautados pelo discurso da discriminação, sendo este ao final das contas sua única arma de luta, o qual pelo seu caráter moral acaba

esvaziado, numa sociedade em que as questões da moralidade, da ética pública e da justiça social são moedas muito pouco valorizadas.

Concluindo, verificamos que, apesar da intencionalidade política do governo João Coser de buscar atender o clamor da população da P2, via política de melhorias urbanas e de reassentamento de parte da população residente em áreas de risco, apoiando-se nas técnicas de planejamento participativas e diretrizes emanadas do Estatuto da Cidade, tais elementos não foram suficientes para viabilizar as ações nesse sentido. Como demonstramos ao longo do capítulo 05 e deste, outras variáveis intervenientes se interpuseram com força para impedir a execução do projeto.

Desse prisma, observa-se que para viabilizar programas e políticas públicas que visem promover maior inclusão social e direitos de acesso a bens e serviços públicos, oferecidos pela cidade, a todos os cidadãos, combatendo a segregação socio-espacial típica da expansão e valorização do espaço construído, é preciso muito mais do que vontade política e recursos financeiros para tanto.

Desse modo, apreende-se que apesar dos argumentos levantados em relação ao interesse pelo meio ambiente comporem uma importante bandeira a ser erguida na cidade, a situação que gerou o embargo da implantação do projeto de reassentamento na região de Fradinhos, não tem nesse argumento seu principal mote, assim como a forma visualizada pela população da P2 como sendo uma tentativa de afastamento e segregação sócio-espacial, embora tenha sentido, também não é o fator principal.

A cidade capitalista e suas lógicas *versus* as demandas dos que não tem acesso ao mercado de bens e serviços

A questão da intervenção pública em espaços historicamente marcados pelos processos de exclusão sócio-territorial, resultantes na maioria das vezes da lógica da acumulação capitalista, traz uma série de questões importantes a serem tratadas do ponto de vista das Ciências Sociais. No início desta dissertação mencionamos a importância da análise sociológica nas questões urbanas, assim como a investigação dos processos que se engendram no âmbito de atuação do poder público, sobre a problemática causada pela formação de áreas demarcadas pela ocupação irregular e desordenada nas cidades. Nesses espaços marcados pela pobreza - que podem ser favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e uma série de outras possibilidades indevidas - é que se evidenciam as condições precárias a que foram submetidas grande parte dos trabalhadores dos centros urbanos. Na busca por se reproduzir enquanto tal, suprimindo suas necessidades de abrigo e moradia, construíram suas casas em encostas de morros, sobre mangues e várzeas, e em todo tipo de área imprópria, gerando situações de risco e precariedade de qualidade de vida para a população e para si próprios. É nesses espaços, que são redutos da pobreza urbana, onde vive grande parcela da população, a qual não teve acesso ao mercado imobiliário formal das cidades brasileiras.

O processo de favelização, como vimos, muito se deu – e ainda se dá - pelo crescimento das cidades a partir da transformação de sua estrutura econômica. Isso ocorre de forma ainda mais acentuada quando relacionamos esse fator ao processo de industrialização e à dinâmica global que incide sobre as cidades atualmente. Mais precisamente, o capitalismo global exige que as cidades ofereçam um mínimo de condições para o atendimento das demandas de mercado, o que significa investimentos em infraestrutura, logística, comunicação, mão-de-obra, entre outros elementos que potencializam a reprodução do capital. O problema social deriva quando da realização deste capital, etapa em que nem todos os que produzem a cidade, dela se apropriam de forma igual. Muito pelo contrário, concordando com Carlos (1977), a apropriação do espaço urbano acontece de forma diferenciada,

sendo predominantemente privada, o que fica evidenciado na diferença que existe entre os bairros numa cidade. A cidade, moldada segundo a forma do sistema capitalista de produção, está historicamente dividida e hierarquizada; constitui um campo onde se manifestam intensas contradições e, por conseguinte, a segregação e a luta entre as classes que nela vivem.

A distribuição espacial da população urbana evidencia, portanto, o que Kowarick (1979) classifica como um crescimento caótico, que define a condição social dos indivíduos que vivem na cidade, cuja condição espacial está diretamente vinculada à lógica das relações econômicas. Ou seja, numa economia capitalista industrial, os trabalhadores do sistema capitalista, já desprovidos de seus instrumentos produtivos, ao venderem sua força de trabalho às indústrias, por exemplo, usam o salário que recebem para terem condições mínimas de se reproduzirem enquanto trabalhadores, o que inclui gastos com moradia, cujo custo onera e muito as despesas do assalariado, principalmente o pobre. A favela, portanto, se constituiu historicamente como uma solução para os problemas de moradia dessa parcela que não tem acesso ao mercado legal de imóveis, por causa do reduzido custo de vida e moradia possíveis nesses locais. Kowarick justifica essa situação dizendo que a lógica da acumulação capitalista nas cidades anda lado a lado com a especulação imobiliária, o que fez com que as classes trabalhadoras seguissem o fluxo determinado pelos interesses imobiliários, o que termina por excluí-los da cidade formal e da possibilidade de adquirir moradia dentro do padrão predominante do mercado imobiliário. O autor afirma então que,

Pobre dentre os pobres, este estrato da população trabalhadora só pode encontrar na favela a solução para subsistir na cidade. Fruto de uma engrenagem econômica e política que deprime os salários, diminuindo, por conseguinte, os níveis vitais de consumo, dos quais a moradia é um componente essencial, torna-se favelado todo indivíduo ou família que não pode pagar o jogo especulativo do mercado imobiliário (KOWARICK, 1979, p. 86)

A favela é de graça, como afirma Perlman (1979), ou, em termos mais brandos, possibilita a redução de gastos com aluguéis. Ela possibilita um grande alívio nas despesas do indivíduo que nela vive, pois os custos para se viver ali são relativamente baixos se comparados com os preços do mercado formal. Um dos fatores para que isso ocorra, talvez seja, porque o elemento comum a todas elas é a

ocupação ilegal do solo, além da precariedade ou mesmo inexistência de infraestrutura. Como são áreas invadidas, as favelas são como um desvio, uma transgressão legal. Segundo Valadares (1978), as favelas influenciam e muito o processo de planejamento urbano nessas regiões, o que acaba resultando na marginalização ou exclusão sócio-territorial desses assentamentos e de sua população, além de representarem para o sistema dominante, uma ameaça à ordem na cidade. Isso ocorre em grande medida quando nos referimos a áreas favelizadas, mas também ocorre ao se lidar com guetos, cortiços e espaços de pobreza situados em meio à cidade legal.

A incompatibilidade entre diferentes classes sociais no ambiente urbano, por sua vez, se cristaliza no próprio sistema de diferenciação subjetiva dos grupos em suas posições sociais, cujo desajustamento é proveniente de padrões e interesses distintos e conflitantes. Ou seja, os grupos sociais, sobretudo os urbanos, se diferenciam e demarcam isso na posição geográfica de sua instalação na cidade, o que também irá configurar nichos isolados de convivência, criando verdadeiras subculturas conforme as diferentes construções sociais desses grupos durante sua história. Os sociólogos de Chicago empreenderam pesquisas relevantes para os estudos dos processos de migração para a cidade, inclusive considerando essas diferenciações e tensões que se interpunham no processo de convivência de diferentes grupos, de diferentes etnias, sob o céu de uma mesma cidade (KOWARICK, 1985; HALL, 1995).

Da perspectiva da teoria de Louis Wirth (1938), o problema do controle social numa população pode ser resolvido simplesmente mediante a separação física dos diversos subgrupos que compõem a cidade. É, portanto, dentro dessas áreas demarcadas que os vínculos se fortalecem (MORRIS, 1972). Aspecto este que pudemos verificar nesta pesquisa, cuja lógica e natureza dos conflitos destacamos nos capítulos anteriores e neste, à luz do olhar das ciências sociais, buscamos compreender melhor as dinâmicas socioeconômicas e político-culturais que os perpassam e os especificam.

Essas diferenças demarcadas geograficamente, no entanto, são muito mais que apenas legados histórico-geográficos, na visão de Harvey (2004). Elas estão em

constante movimento, sendo reconfiguradas a partir de processos políticos, econômicos e socioecológicos que acontecem no presente. O desenvolvimento desses nichos urbanos, portanto, dessa diferenciação geográfica perpassa a lógica tanto da economia, num nível macro, como da socioecologia, numa perspectiva mais micro analítica. É, portanto, nesse emaranhado de influências que se entrecruzam, e são produzidos as diferenças de modos de vida, usos de recursos, relações com o ambiente, assim como nas formas políticas e culturais. São, portanto, as dinâmicas sociais oriundas do processo de apropriação espacial diferenciada e excludente da cidade capitalista que referenciam a natureza da segregação, sobretudo social da população pobre. Embora os processos de diferenciação não se limitem a ricos e pobres, mas, também, e significativamente, entre os próprios pobres em seus territórios.

No âmbito da cidade, os moradores das regiões periféricas, dos subúrbios urbanos e dos assentamentos precários são pessoas geralmente marcadas pela injustiça em suas diversas facetas. Aos olhos da sociedade esses grupos trazem consigo características da cultura local de seus lugares de vivência, o qual muitas vezes difere dos padrões de ordenamento propostos pelos grupos dominantes.

No entanto, há que se considerar nessa perspectiva, a peculiaridade do sistema de relações sociais que se estabelece nas áreas favelizadas, pois ele fornece o substrato necessário para que possamos tratar, adiante, das políticas interventivas que surgem para o tratamento do problema da ilegalidade, precariedade e falta de serviços e equipamentos públicos para essa população no lugar em que vivem.

Tendo, por conseguinte, essas referências e pressupostos teóricos em mente é que, nas sessões seguintes, abordaremos a natureza do conflito que se estabeleceu entre a Prefeitura Municipal de Vitória e os moradores do bairro de Fradinhos, diante da decisão da PMV de implementar a política de reassentamento da população em situação de risco da Poligonal 2, no espaço urbano localizado no entorno do bairro Fradinhos.

7.1. O estigma do pobre e o habitat da favela: O problema da P2 entre

estabelecidos e *outsiders*

A relação que se desencadeia num espaço determinado, especialmente no meio urbano, a partir do encontro e convívio de grupos sociais distintos, tanto econômica como socialmente, pode manifestar conflitos a partir da aproximação dessas realidades distintas. Isso pode ocorrer especialmente, quando uma população estabelecida em um determinado local há anos se vê diante da necessidade de compartilhar seu espaço, que já está impregnado de seu estilo de vida e seu padrão de ocupação há gerações, com novos moradores, vizinhos que, em sendo diferentes do *status quo* local, provocam diferentes reações dentro do bairro, sobretudo negativas. Quando essa situação ocorre ao se confrontar a “nobreza” conferida a um espaço ocupado por pessoas influentes na sociedade local e a pobreza oriunda dos morros ocupados indevidamente por uma população de baixíssimo poder aquisitivo, a situação se acirra ainda mais. É o que parece ser a situação atual na região de Fradinhos, especialmente na proximidade com o local estabelecido pela prefeitura para a implantação de um conjunto de casas populares para reassentamento de famílias que vivem em áreas impróprias para moradia no Forte São João, Cruzamento e Romão.



Foto 19 – Faixa exposta na rua principal de Fradinhos no ano de 2007 demonstra a objeção da população ao projeto das casas populares próximas ao bairro. (Fonte: Arquivo PTMI-PMV)

Para tratarmos deste caso, consideramos pertinente a análise buscar apoio no emblemático estudo dos Estabelecidos e Outsiders, de Norbert Elias (2000) Nessa pesquisa, envolvendo uma população que vivia há várias gerações em Winston Parva, na Inglaterra, e sua relação com os novos moradores que chegavam ao bairro, Elias demonstra o quanto a relação comunitária que se estabeleceu no vilarejo, e o conseqüente estilo de vida da população de um bairro, pode ser objeto de estigmatização e preconceito em relação aos novos ocupantes do espaço.

O impasse entre os antigos moradores e os novos residentes do bairro investigado por Elias, caracterizou a relação entre estabelecidos, moradores antigos do local, e outsiders, os recém-chegados à Winston Parva. Esse caso nos fornece um suporte importante para pensarmos a relação entre moradores de Fradinhos e moradores da Poligonal 2, que estamos tratando. Especialmente, levando em conta o fato da questão do preconceito social ter sido levantada como fator determinante do não reassentamento das famílias beneficiárias das ações do PTMI na P2. Tratemos, portanto, essa questão inspiradas na análise das relações de poder entre estabelecidos e outsiders numa localidade urbana, segundo Elias.

O ponto central destacado por Elias e que podemos tomar como ponto de partida é o das relações de poder que se estabelecem entre os grupos conforme a autoconstrução de sua imagem enquanto grupo social. Assim, quanto maior nobreza se confere a um determinado local ou grupo, mais os envolvidos se sentirão superiores. Elias afirma que isso é necessário inclusive para que esse grupo se distinga dos outros, ao mesmo tempo em que, enquanto comunidade, apresentem relações de interdependência e laços de vizinhança.

Assim, no caso de grupos estabelecidos há uma supervalorização da imagem do “nós”, ou seja, da visão positiva de si enquanto grupo estabelecido. Os diferentes, mesmo que não necessariamente em termos econômicos ou profissionais, são, de certa forma, hostilizados num movimento de figuração constante entre superiores e inferiores na hierarquia social. Um aspecto importante para isso é o nível de coesão entre os estabelecidos, que permite que eles se mobilizem a partir do carisma grupal que os identifica. Desse modo, na pesquisa de Elias a superioridade grupal se baseava:

[...] no alto grau de coesão de famílias que se conheciam há duas ou três gerações, em contraste com os recém chegados, que eram estranhos não apenas para os antigos residentes, mas também entre si (ELIAS, 2000, p. 22)

Foi essa a impressão que tivemos ao observar o discurso e as atitudes da parte de Fradinhos, que manifestavam esse sentimento de coesão devido à convivência de longa data de grande parte de seus moradores. O desejo explícito de manter o padrão de convivência existente, assim como a utilização do espaço natural ficou evidente, em alguns momentos, no discurso pró-meio ambiente levantado durante as discussões sobre o reassentamento. Eram os estabelecidos de Fradinhos, protetores do “pulmão de Vitória”, fazendo objeção à proposta do PTMI, amparados nas diretrizes legais que protegem a região e que impediriam a realização da obra que traria moradores da P2 para o limite do bairro.

Os outsiders, no caso os moradores da P2, poderiam ser vistos, portanto, como alheios a essa comunidade e, portanto, como um grupo anômico, ruim para os padrões de vida dos estabelecidos. Esse foi o estigma criado para identificar os novatos na pesquisa de Elias, e assim, excluí-los, pois o contato com eles poderia trazer prejuízo ao padrão normativo que permeava o estilo de vida dos estabelecidos – e que determinava sua coesão - além de ser desagradável conviver com aqueles que não partilhavam da mesma vivência. O que acontecia, portanto, era uma exclusão dos recém-chegados, evitando o contato com aqueles julgados como inferiores, como corpos estranhos que adentram um corpo com aparente saúde social. O cerramento de fileiras para a separação dos grupos servia também para demarcar sua posição de superiores e reafirmar sua identidade grupal.

[...] entre os já estabelecidos, cerrar fileiras certamente tem a função social de preservar a superioridade de poder do grupo. Ao mesmo tempo, a evitação de qualquer contato social mais estreito com os membros do grupo outsider tem todas as características emocionais do que, num outro contexto, aprendeu-se a chamar de “medo da poluição”. (ELIAS, 2000, p.26)

No caso em que estamos tratando, vimos que o cerceamento, mesmo com toda a refutação formal do argumento do preconceito com os pobres beneficiários do reassentamento na P2, é demonstrado em situações em que fica evidente a necessidade de certo afastamento, em termos de apropriação de uma área muito

valorizada e protegida como a do entorno de Fradinhos, e da região do parque da Fonte Grande, por exemplo. Assim, mesmo que os entrevistados e os relatos do MPES digam o contrário, elementos simbólicos identificados no decorrer das discussões evidenciam este fato. A criação da “cerca” verde para separar os dois bairros e a rejeição da proposta de ligação viária tornam claro esse desejo, mesmo que subjetivo, pelo afastamento.

Isso pode ocorrer, entre outras possibilidades, devido à tendência geral de associar criminalidade e violência à pobreza, especialmente quando se trata de morros ocupados por população de baixa renda, ou quaisquer outros tipos de favela. Sendo assim, a presença dos moradores da P2 logo ao lado das casas de Fradinhos poderia representar uma ameaça contínua à tranquilidade do bairro, além de impactar a paisagem de maneira que os imóveis fossem desvalorizados pela presença de um conjunto habitacional de interesse social vizinho ao bairro. Na fala da coordenadora do PTMI, vemos que essa colocação também foi apreendida no processo de discussões sobre a implementação do reassentamento:

Eu acho que primeiro, tem uma questão econômica. Estou te dizendo não de como eu vejo, mas dos registros que foram colocados, não só através de depoimentos, mas também de documentos que registram a situação. A primeira preocupação é econômica, com a desvalorização dos imóveis. E a segunda preocupação colocada é em relação à segurança, porque associam... quer dizer, não só associam ..., a gente tem hoje na sociedade, todos nós, um comportamento de associar pobreza à violência. [...] E, é lógico, não dá, não ver que também tenha embutido nisso um componente ideológico, de visão de mundo, e essa visão de mundo retrata o que o indivíduo espera da ocupação dos espaços urbanos (Margareth Coelho, Coordenadora do PTMI, entrevista à autora em 22/12/11).

Sobre este aspecto, vemos com Souza (2008) que a sensação de insegurança perpassa a lógica da fragmentação social e espacial de uma cidade. Assim, o medo passa a ser naturalmente associado conforme se configura essa diferenciação. Segundo ele, é em cidades sociopolítica e espacialmente segregadas que o medo generalizado é reforçado, o que cria as fobópoles, cidades marcadas pela sensação de insegurança, conforme vemos abaixo:

Um medo generalizado, ainda que matizado também ele (de acordo com a classe, a cor da pele, a faixa etária, o sexo e o local de residência) toma conta de corações e mentes, (re) condicionando hábitos de deslocamento e lazer, influenciando formas de moradia e habitat e modelando alguns discursos padrão sobre a violência urbana. (SOUZA, 2008, p. 55)

Assim, ao se relacionar a presença do pobre com a presença do perigo, de uma forma ou de outra, afeta o relacionamento entre os diferentes grupos sociais no espaço da cidade. De acordo com o pensamento de Elias, a situação de estigmatização e conseqüente exclusão social, pode exercer efeitos nocivos ao grupo dos outsiders, se consideramos a assimilação desses conceitos pejorativos na mentalidade social do grupo. Isso pode causar tanto uma paralisação frente ao sentimento de inferioridade e desonra quanto um entrave na capacidade de reagir e se mobilizar contra os ataques vindos dos grupos estabelecidos. A própria introjeção de termos pejorativos pode mostrar a que nível chega à relação de poder entre estabelecidos e outsiders, considerando a influência de um sobre o outro. No caso da pesquisa de Elias, ficou claro que, apesar do pensamento que se tinha em relação aos novos moradores do local, tidos como uma ameaça à ordem do bairro, não havia por parte desses outsiders nenhuma pretensão em atingir negativamente os estabelecidos:

[...] os recém-chegados que se fixaram no loteamento foram vistos como uma ameaça a essa ordem, não porque tivessem qualquer intenção de perturbá-la, mas porque seu comportamento levava os velhos residentes a achar que qualquer contato estreito com eles rebaixaria seu próprio status, que os arrastaria para baixo, para um status inferior em sua própria estima e na do mundo em geral, e que reduziria o prestígio do seu bairro, com todas as possibilidades de orgulho e satisfação que lhe estavam ligadas. (ELIAS, 2000, P. 167)

No caso dos moradores da P2, a situação se assemelha, ao passo que, nos discursos apurados, o estigma de pobre-favelado-criminoso criado socialmente no decorrer da história, não representa a totalidade da realidade dos moradores desses bairros atendidos pelo PTMI. Há sim, na perspectiva dos entrevistados da P2, o desejo de serem tratados como cidadãos de direito, iguais a todos os outros, independente da condição social e econômica. O desconforto com o estigma social

esteve presente em todas as falas e foi apontado como um dos motivos dos impasses na implementação do reassentamento, tal como mostramos no capítulo 6.

É então, neste sentido, que vemos a relação entre estabelecidos e outsiders na situação do reassentamento populacional na área pretendida pela PMV. Ou seja, os estabelecidos de Fradinhos e o desconforto com o impacto da alocação de pessoas dos morros vizinhos, os outsiders, bem ao lado de sua área mais nobre. Destacamos, entretanto, que nos discursos ouvidos com os representantes de Fradinhos, ficou claro que atualmente, enquanto a situação está como sempre esteve o problema da violência é ínfimo. Estamos trabalhando aqui com a hipótese da preocupação com o impacto pós reassentamento na área pretendida.

Souza (2008) nos mostra que a cidade é uma “unidade na diversidade”, apesar da expressão estar sabotada devido à realidade sociopolítica de segregação que foi historicamente instalada. A fragmentação e os problemas ligados às territorialidades excludentes são sociais, assim como o preconceito evidenciado ao se relacionar pobreza e favela com tráfico de drogas e violência urbana. Evidentemente que sim, existe essa preocupação e essa relação no imaginário popular dos dias de hoje, porém, como afirma o próprio autor, o problema do tráfico de drogas e da criminalidade, por exemplo, estão longe de ser limitados ao espaço dessas áreas favelizadas.

Sendo assim, a sensação de insegurança e desconforto em relação ao reassentamento pode encontrar como uma das respostas, as hipóteses aqui colocadas, baseadas na premissa de que a ordem deve ser mantida tendo cada um seu espaço determinado. A partir do momento em que uma população diferente poderá se instalar num local modificando de alguma maneira o *status quo*, certamente ocorreriam manifestações contrárias como houve no caso que estamos estudando. Nos discursos da parte de Fradinhos, frisa-se a oposição à PMV, e não à população beneficiária. No discurso da P2, reafirma-se a questão do preconceito. Desse modo, não há como não dizer que todas as possibilidades estão interligadas, fazendo com que no caso do reassentamento em Fradinhos, as percepções e motivações distintas possibilitassem o surgimento de uma situação de conflito que conduziu ao impasse e, até o momento, ao impedimento de execução da política.

A hipótese colocada considera que até mesmo a população pobre, apesar de ser igual no aspecto econômico, por exemplo, distinguem-se entre si a partir de sua localização espacial e a forma de apropriação desses espaços. Sarti (2005) mostra isso quando se refere às diferenças demarcadas nos discursos dos habitantes dos bairros populares e das favelas. Nos bairros, a separação espacial entre os com maior e menor renda dá-se entre outros motivos, pela localização da moradia. Desse modo, os lugares mais urbanizados e legalizados são onde aqueles com melhor condição financeira constroem suas casas, ao passo que, conforme vão se afastando, os lotes legalizados vão perdendo espaço até chegar às favelas, lugares invadidos, onde as construções geralmente são precárias ou inacabadas, o que revela a constante necessidade de melhoria de vida. Como resultante, verifica-se a necessidade de separação entre os moradores dos bairros e os moradores das favelas, visto que, em termos sociais, o peso negativo atribuído ao favelado aproxima essa categoria de bandido. Desse modo, a diferenciação social ligada à localização espacial não é privilégio de classes abastadas, embora isso se note com maior nitidez quando tratamos de segregação sócio-espacial.

É, portanto, nas periferias urbanas onde melhor se pode observar a construção da identidade social da população pobre e onde se criam mecanismos próprios de identificação e distinção que determinarão a maneira como serão postos em prática os parâmetros morais criados nesse meio. Para além da condição econômica desfavorável, os pobres passam se identificar pela sua maneira de ver o mundo independente da influência dos valores capitalistas ligados ao dinheiro e ao prestígio. A importância da família, do trabalho e do lugar de moradia, revela quem são os pobres urbanos e como eles enfrentam as injustiças do sistema. É, então, no plano moral, que eles se sentem iguais uns aos outros, em nível de virtude e de luta pela vida digna.

Nesse sentido, é necessário refletirmos um pouco mais sobre essas aspirações que se evidenciam, apesar da desigualdade inerente ao sistema capitalista e sua influência no modo de vida urbano. A cidade é o lugar onde se concentram com maior evidência os bens de consumo, e é também onde se manifestam, de forma mais contundente, as desigualdades sociais. Nesses termos, uma sociedade pautada na distinção econômica e simbólica dos grupos sociais sob o ordenamento

geral do sistema capitalista, está longe de transformar os pobres em protagonistas dos benefícios propostos pelo sistema dominante. Pelo contrário, torna-os cada vez mais distantes do que seria um padrão de reconhecimento e justiça que se identifique com suas reais necessidades.

Cardoso (2004) destaca que os variados padrões de desigualdade presentes na sociedade brasileira mostraram-se resistentes às políticas públicas propostas tanto nos governos democráticos como nos autoritários. Como consequência dessa persistência histórica da desigualdade, o sentimento de injustiça na sociedade brasileira se reforça, sendo atribuída ao governo a tarefa de resolução dos problemas da desigualdade. A ordem estabelecida, por sua vez, se reproduz dentro de um sistema social e político em que ricos e pobres, que possuem padrões de vida distintos, estão sob um regime igualitário de justiça distributiva. Ou seja, princípios liberais como igualdade, liberdade e solidariedade, empregados numa sociedade desigual, acabam por legitimar a injustiça social. Desse modo, o autor afirma que mesmo os pobres tendo consciência de que a desigualdade existe e que gera desdobramentos injustos, não é possível notar que a discordância com a situação de desigualdade provoque a desestabilização da ordem vigente e a transformação da situação de injustiça. Sobre isso ele afirma o seguinte:

A deslegitimação da ordem está estreitamente associada ao sentido de injustiça relativo à distribuição de recursos sociais, e, para que não haja dúvidas sobre isso, a demanda por igualdade por parte dos mais pobres (de direitos, de renda, etc.) ganha o centro dos movimentos contestatórios, no campo e na cidade. (CARDOSO, 2004, p. 124)

Nesse contexto de interesses diversos e contradições, o acesso às políticas públicas pode ser diretamente influenciado pela lógica dominante, dependendo da postura dos agentes do poder público. A política urbana, portanto serve como um importante instrumento de gestão do espaço, haja vista os interesses dos grupos dominantes do setor econômico e imobiliário, frente às necessidades que afloram dia a dia nas zonas periféricas ou em áreas de assentamento precário dentro da cidade. Desse modo, a cidade como ambiente de desigualdade contém a população pobre, habitante das zonas periféricas e segregadas, a qual se configura como um dos alvos de políticas públicas urbanas. No entanto, nem sempre os gestores das cidades capitalistas contemporâneas formulam e executam políticas urbanas que

permitem o acesso à cidade de forma equitativa, à população desprivilegiada de recursos econômicos. Políticas estas que proporcionaria aos desprivilegiados a possibilidade de viver melhor e habitar com dignidade, por meio de serviços públicos básicos e, dessa maneira, sair do anonimato legal que os excluiu historicamente.

No caso em questão, o vetor desse processo de inclusão é dado por meio da gestão de João Coser (PT) na direção da PMV. Através da política das ações integradas do PTMI, para as áreas identificadas como assentamentos subnormais, particularmente, as poligonais que estão demarcadas nas ZEIS do município, sua administração buscou intervir nessas áreas. A dinâmica da implementação de políticas públicas como as do PTMI na Poligonal 2, a qual explanamos nos capítulos anteriores, mostra como os interesses diversos mobilizados pelos diferentes atores envolvidos no processo influenciam na gestão do problema dos assentamentos precários de Vitória. Não porque a proposta não seja efetivamente boa, mas porque ela iria de encontro a um grupo relativamente coeso com uma marca, uma bandeira comunitária e ambiental que interferiu diretamente nos rumos da proposta do PTMI.

7.2 Políticas públicas em assentamentos precários: entre a demanda e os impasses na execução da proposta do PTMI na P2.

Da perspectiva do Estado, a estratégia para fazer frente à problemática da injustiça e desigualdade social no meio urbano tem sido pensar em políticas afirmativas como caminho utilizado para viabilizar políticas de reestruturação urbana e de habitação. Essas políticas geralmente pretendem atender a população que vive em assentamentos precários e regiões favelizadas, mas, por outro lado, apenas referendam a desigualdade na cidade, resguardando os interesses do sistema econômico em detrimento da ampla justiça social. No entanto, devemos pensar em políticas efetivas para a população, isto é, com sua justa implementação e que busquem mais que o tratamento tópico dos problemas que atingem as regiões vulneráveis da cidade e a população urbana pobre com tudo que ela possa representar.

As políticas públicas, sendo entendidas aqui como um conjunto de ações interventivas do Estado frente às questões urbanas, colocam no centro das atenções o interesse e a mobilização de atores da sociedade civil. Estas são geradas a partir

de uma orientação normativa que orientará o decurso do processo social envolvido acerca do tema (OSZLAK e O'DONNELL, 1976), por isso deve compreender em seu processo de formulação a diversidade de atores e seus diversos, a fim de que seu curso político seja o mais amplo quanto for possível, nos processos decisórios que irão resultar em políticas públicas de acordo com a mobilização dos atores interessados. É importante lembrar, no entanto, conforme frisa Labra (2002) que o campo da política é naturalmente pautado tanto pelo conflito como pela cooperação, ambos desenvolvidos a partir de posicionamentos diferentes na arena de decisões, assim como na arena de execução. Estes envolvem, sobretudo, relações de poder — seja de decidir, fixar ou controlar a agenda de governo, ou influenciar terceiros mobilizando-os conforme posição ideológica defendida, um verdadeiro controle do pensamento — que exercem papel preponderante no processo de tomada de decisões políticas⁵⁴.

No caso do PTMI, tratado no Capítulo 4, há uma situação de risco nas áreas de assentamentos subnormais de Vitória, que demandam do Estado grande intervenção tanto em termos urbanísticos como sociais. Tratar os problemas urbanos contidos nesses espaços exige uma grande mobilização de recursos políticos, financeiros, técnico-organizacionais e humanos para viabilizar projetos de melhoramentos urbanos na realidade dessas regiões. No contexto do surgimento do antigo Projeto Terra, em 1998, o governo local estava se mobilizando em prol das melhorias urbanas sob a influência do novo modelo de administração pública gerencial, difundido no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSBD. A política urbana, portanto, era um instrumento de reestruturação espacial das cidades brasileiras, especialmente através das ações em nível municipal. Com isso, tanto a metodologia do Projeto Terra quanto suas ações, estavam ligadas diretamente a dinâmica da política de governo nacional, que, a partir de ações empreendidas sob o discurso da justiça social urbana, agiria em cima do problema dos assentamentos precários, áreas segregadas socioeconômica e politicamente, ficando, no entanto, claro que criar uma cidade sustentável e com problemas sociais reduzidos era mais que uma política transformativa para a população. Era sim uma

⁵⁴ Sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas ver, entre outros: LABRA (2002); Mèny, I.; Thoenig, J.C. **Las políticas públicas**. Madrid: Ariel Ciência Política, 1992; WAYNE, Parsons. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría e y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: FLACSO, 2007.

tendência trazida pelo mercado globalizado que, de uma forma ou de outra, reforçava a visão de uma política voltada para o interesse de grupos específicos. Davis (2006) mostra que essa tendência foi presente não só no Brasil, mas a influência do mercado mundial sobre o empobrecimento e segregação urbana foi um fenômeno mundial, assim como as medidas tomadas para conter a proliferação das favelas nas cidades.

É nesse sentido que se evidencia o caráter pouco transformativo de algumas políticas públicas, no sentido de que não fornecem suporte para uma mudança estrutural da situação a ser enfrentada. Na medida em que são apenas afirmativas, reafirmam a injustiça simbólica, baseada em parâmetros sociais construídos historicamente. Na análise pós-socialista de Fraser (2001), para além de uma luta de classes, os conflitos entre os diferentes grupos se manifestam, em duas formas possíveis de injustiça: a socioeconômica, que compreende a exploração do trabalho, marginalização econômica, privação na vida material; e injustiça cultural ou simbólica, que emana das consequências culturais da injustiça socioeconômica. Esta última pode ser notada nas diferentes formas de dominação cultural, não reconhecimento e desrespeito que se manifestam desde os padrões comunicativos, representações acerca de padrões e estereótipos culturais, até as interações políticas e cotidianas dos indivíduos. Assim, na prática os dois tipos de injustiça estão interligados o que, por via de consequência, faz com que as práticas culturais sejam marcadas pelo conteúdo normativo das instâncias econômicas, muitas vezes referenciadas no sistema político e na esfera pública (FRASER, 2001)

Políticas afirmativas, então, não dão conta da superação dessa desigualdade manifestada, neste caso, na geografia da desigualdade na cidade, em especial no caso em que grupos tão diferentes se chocam. De acordo com a autora,

Remédios afirmativos para injustiças têm sido historicamente associados ao Estado de bem-estar liberal. No caso, tenta-se superar a má-distribuição de recursos feita pelo Estado, enquanto deixa-se intacta a estrutura político-econômica subjacente. Assim, aumenta-se a parcela de consumo dos grupos economicamente desfavorecidos sem reestruturar o sistema de produção. (FRASER, 2001, p. 268)

Nessa mesma linha de argumentação Maricato (2006) ao refletir sobre a onda dos planejamentos estratégicos urbanos surgidos no Brasil, na década de 90 (como a

Agenda 21, por exemplo), sublinha que eles serviam muito mais para criar a ideia de uma cidade modelo e fazer um verdadeiro marketing urbano, do que necessariamente reduzir a segregação social urbana e resolver os problemas das carências urbanas dos desfavorecidos. Segundo a autora:

As propostas que apostavam na “produtividade urbana”, “competitividade entre as cidades”, na “cidade corporativa”, na “cidade pátria”, na “cidade espetáculo” ou na “cidade global” acabaram fazendo sucesso entre alguns prefeitos angustiados (os mais honestos) e outros nem tanto, com o crescimento da pobreza, desemprego, queda da arrecadação e regras financeiras draconianas. O Marketing urbano e o modelo do “plano estratégico” fizeram parte das pirotecnias utilizadas para reverter um processo de deteriorização urbana. (MARICATO, 2006, p. 216)

A cidade de Vitória não ficou imune à onda do “plano estratégico”. Nesse sentido, ela veio pavimentando seu caminho através desses planos estratégicos desde a gestão de Paulo Hartung (1993-1996), passando por Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2004) até chegar a João Coser (2005-2008), do Partido dos Trabalhadores. Quando o PT assumiu a gestão municipal em 2005, a conjuntura política e econômica era bem diferente do período anterior. O PT, historicamente ligado às demandas populares, imprimia novas características ao projeto de intervenção em assentamentos subnormais de Vitória, tendo inclusive alterado o nome do Projeto Terra, para Projeto Terra Mais Igual, e modificado a estrutura existente. A ênfase na necessidade de um planejamento integrado das ações do Projeto e na participação popular foi reafirmada, a fim de formular e realizar ações que promovessem, além de melhorias urbanísticas e de infraestrutura, também desenvolvimento humano e social, envolvendo para isso várias secretarias da PMV.

Evidentemente, a lógica da transformação da cidade para mostrar e fomentar o desenvolvimento econômico não deixou de estar presente, até pelas próprias transformações urbanas pelas quais a cidade de Vitória passou na última década. Porém, o eixo da estruturação do PTMI dá uma forte ênfase à inclusão social da população de baixa renda nas áreas em que são feitas as intervenções, ampliando os canais de participação abertos quando da formulação do Projeto Terra, como tratamos no Capítulo 4.

Embora os mecanismos de participação popular fizessem parte da estratégia de formulação dos projetos de intervenção tanto na administração Hartung e Luiz Paulo

(ambos do PSDB), como na gestão de João Coser (PT), a concepção de participação não tem o mesmo significado para as diferentes gestões⁵⁵. No caso da gestão Coser, a formulação das ações de intervenção a partir da proposta do PTMI tem por substrato a noção de participação social construída ao longo das lutas coletivas travadas desde os anos 80, cujo pressuposto está vinculado a conquistas de direitos e bens públicos para a coletividade, enquanto que na acepção veiculada e disseminada a partir dos programas de ajustes econômicos e planos estratégicos para as cidades, dos anos 90, a ideia vincula-se a participação social como controle individual do cidadão/cliente em relação ao desempenho do governo na execução de suas atividades. Tal diferenciação em relação aos sentidos diversos da expressão participação social torna-se importante, pois, boa parte dos desentendimentos entre os atores em cena, no caso em foco, resulta da dissonância daí derivada.

Desse prisma, observa-se nos discursos de ambos os lados que um dos problemas está exatamente na utilização da expressão “participação social” com diferentes significados. Enquanto que para os formuladores e gestores do PDLI a participação popular é vista como possibilidade de dar voz e ouvido para demandas coletivas de grupos sociais historicamente excluídos do direito à cidade e seus respectivos bens públicos, para os moradores de Fradinhos e agentes do Ministério Público do ES, a participação social é vista como possibilidade do cidadão de exercer seu direito de controle sobre as ações do poder público. O depoimento, a seguir, da gestora do PTMI evidencia o entendimento dado à expressão, e desse ângulo direcionada à população a ser beneficiada pelas ações do PTMI, os quais deveriam participar da construção da proposta para que pudessem, em conjunto, elaborar um modelo de intervenção o mais adequado possível às demandas e desejos daqueles que seriam beneficiários:

⁵⁵ Para a discussão sobre a resignificação do conceito de participação no contexto da hegemonia da agenda neoliberal no Brasil, nos anos 90, ver: TATAGIBA, L. (2005). **O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste**. *XXIX Encontro anual da ANPOCS*. GT05 – Dilemas da modernização periférica. Caxambu - MG, 25 a 29-10-2005. DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2000. Para a forma como tal resignificação se verificou no contexto do Projeto Terra (1998), em Vitória, ver: ZORZAL E SILVA, M. [et. al.] (2006).

O Plano de Desenvolvimento Local Integrado ele é uma discussão de um processo de desenvolvimento sócio, ambiental, econômico, urbano pra uma comunidade que está excluída. Ela não é um instrumento de discussão do dia a dia com a comunidade do entorno. (Margareth Coelho, Coordenadora do PTMI, entrevista à autora em 22/12/11)

Desse ponto de vista, para os gestores da PMV, o que está em discussão é o processo por meio do qual se pode, atendendo as determinações do Estatuto da Cidade e as diretrizes do Governo Federal para utilização dos recursos do PAC, executar ações que visem garantir para as populações excluídas do direito aos bens e serviços públicos da cidade, formas de acesso. A discussão com aqueles que já têm acesso aos bens e serviços públicos e que no caso teriam seu entorno impactado pela política de reassentamento foi considerada secundária, tendo em vista a situação de risco dos primeiros.

Entretanto, como a política pública impacta de maneiras diferentes os grupos distintos que compõem o espaço urbano, os quais por sua vez tem diferentes concepções e interesses em jogo, assim como recursos de poder, o processo de implementação muitas vezes esbarra em problemas, que se configuram como autêntica queda de braços entre forças e interesses antagônicos. No caso em foco uma das partes envolvidas, moradores de Fradinhos, além de alegar que estiveram à margem do processo de formulação da proposta de reassentamento, também se verifica em suas ações o entendimento da participação social como forma de controle dos atos do executivo. Com essa perspectiva, conduziram uma série de mobilizações contrárias à execução da política de reassentamento, utilizando para tanto o alibi da questão ambiental e o argumento relativo à forma como a PMV conduziu o processo de formulação da proposta, sem “convidar” também a comunidade de Fradinhos para participar do mesmo.

Em suma, confirma-se que no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, a dinâmica das articulações de interesses evidencia as relações de poder durante as diversas etapas do processo até sua finalização, quando isso ocorre. No decurso entre a formulação e a implementação, muitas vezes a política precisa ser modificada devido a vários fatores, dentre eles, a inviabilidade prática do projeto resultante da manifestação e pressão dos envolvidos não beneficiários da mesma. Nesse sentido, há questões de várias ordens a serem superadas tendo em vista a

execução das diretrizes da política urbana, conforme o poder de articulação dos grupos mais bem representados nas etapas do processo. Este foi o caso da P2.

Mais precisamente, no âmbito do governo local o destaque dado ao problema do reassentamento ao lado do bairro de Fradinhos, possibilitou demonstrar que é na dinâmica da mobilização do referido bairro contra a PMV, que se evidencia dentro do jogo social, as representações e os parâmetros do “desenvolvimento local” que, no caso em questão, comparece revestido no discurso da sustentabilidade e da preservação ambiental. Numa análise mais atenta, é fácil compreender que a ação empreendida pelos moradores do bairro Fradinhos surtiu o efeito desejado. Verifica-se que o impedimento de execução da política, resultou em grande parte da capacidade de articulação de suas redes poder social, político e institucional em prol da manutenção de um estilo de vida e do padrão de relações sociais e territoriais existentes no bairro. Neste processo, os moradores da P2, beneficiários do reassentamento, representados por suas lideranças, também se mobilizaram — por meio de abaixo assinados — mas, nessa dinâmica de relações sociais e relações de poder estabelecida entre os atores envolvidos, eles estão em franca desvantagem. Segundo Guerra (2005), esse é um tipo de “negociação” realizada entre partes “desiguais”, entre dominados e dominantes, cujo domínio advém de fontes que podem ser econômicas, culturais, simbólicas, etc., o que significa dizer, também, que são lutas históricas por reconhecimento e respeito. Há ainda um longo caminho a percorrer, especialmente, em sociedades como a nossa, que tem um longo passado de não reconhecimento de direitos humanos e sociais básicos.

Cabe ainda uma reflexão sobre a atuação do Ministério Público do Espírito Santo, nesta questão. Vimos que ele foi um ator importante na discussão, pois atuou diretamente na defesa da tese levantada por Fradinhos. Não diremos, no entanto que o MPES atuou de forma preferencial, como foi sugerido nas entrevistas, pois é competência do MP operar em questões relativas ao parcelamento do solo urbano no sentido de atuar em defesa do meio ambiente natural ou artificial e na defesa do consumidor. Foi o que aconteceu no caso que estamos discutindo. A demanda de Fradinhos se pautou basicamente no argumento da preservação ambiental da região do entorno do bairro, haja vista a mobilização, por parte da PMV, de instrumentos

legais de forma tida como arbitrária a fim de viabilizar o uso da área da APA como área de interesse social.

Em relação à validade da denúncia, é o poder judiciário que precisa reconhecer a legitimidade do Ministério Público no que concerne ao parcelamento do solo. Foi o que aconteceu no caso do reassentamento, e propiciou o acolhimento da denúncia feita através de inquérito Civil e Ação Civil Pública pelo MPES. De acordo com Beré (2003) este tipo de procedimento poderá ocorrer quando apurada a ocorrência de lesão à ordem urbanística, seja em relação ao meio ambiente, ou ao consumidor, assim como a outros interesses difusos ou coletivos.

Qualquer pessoa pode provocar a iniciativa do MP através da sua promotoria, e Fradinhos fez isso muito bem ao organizar uma comissão de moradores e levar ao MPES um dossiê com todas as informações apuradas sobre a proposta do PTMI e os argumentos legais que inviabilizaria a construção das casas populares no local escolhido pela PMV. Desse modo, a articulação entre a demanda, os argumentos legais levantados e o acolhimento da denuncia pela Justiça, fez com que a implementação fosse suspensa, por sentença judicial, sob pena de multa e outras sanções à PMV.

A PMV, por sua vez, sustenta o argumento de que a área escolhida não é topo de morro e é passível de intervenção sim, desde que para interesse social. A APA é definida pela lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que institui o sistema Nacional de Unidades de Conservação, sendo ela, portanto, uma categoria de unidade de conservação e um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, de acordo com Dourado (2003) a APA não deve necessariamente estar isenta de interferência de natureza antrópica mantendo-se intocada. Ela deve sim ter um sistema de gestão diferenciado e sustentável, que levará em consideração suas peculiaridades naturais e a sua relevância na qualidade de vida da população.

Desse modo, temos um precedente para pensar que determinar ou não a possibilidade de intervenção nessas áreas se daria conforme posicionamento dos órgãos legais competentes para respaldar ou não a viabilidade. A justiça, por sua vez, deve arbitrar de acordo com o interesse coletivo, que no caso em questão, se

fez demonstrar pela mobilização popular em Fradinhos e sua preocupação com a preservação das áreas verdes de seu entorno.

No entanto, considerando os aspectos subjetivos levantados nas falas dos entrevistados da P2, há que se considerar que o problema da desigualdade social, ao ser enfrentado através de mecanismos que homogeneízam as diferenças acaba por legitimar a injustiça simbólica, que resulta em hostilidade, invisibilidade social e desrespeito aos grupos diferenciados (SOUZA, 2000). No caso de Fradinhos e os bairros da P2, talvez isso não se dê explicitamente, mas na perspectiva do PTMI e dos entrevistados da P2, foi exatamente o que aconteceu. O argumento ambiental sobrepujou o social, mesmo que na prática as contradições na forma de apropriação espacial da região, isso não configure um argumento muito convincente em termos de ocupação de áreas de proteção ambiental.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, estabelece os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros, seja de forma individual ou coletiva, o que em tese, assegura, pelo menos no papel, a igualdade de direitos a todos os cidadãos. O planejamento urbano é uma importante ferramenta para o direcionamento de políticas públicas e para o uso racionalizado do espaço da cidade. Ele se baseia principalmente na instituição de normas que regulam o processo de urbanização de uma cidade e é direcionado pelo Estado em seus diversos níveis de governo. Na verdade, os diferentes interesses que se envolvem no processo de planejamento das cidades fazem com que a própria atividade de planejar seja política, conforme afirma Kohlsdorf (1976). Assim, considerando que relações de conveniência entre diferentes setores dentro do espaço se dão de forma visível, o poder público exerce influência direta nos rumos da urbanização quando planeja o modelo de cidade mais adequado nesse jogo de poder.

É nesse sentido que o planejamento urbano e a formulação de políticas públicas urbanas configuram-se como processos imprescindíveis para a melhora do quadro de disparidades na cidade, a partir da formalização das intenções dos atores envolvidos — sejam os governantes, seja a sociedade civil — através de marcos normativos específicos para que as mesmas sejam implementadas, ou seja, colocadas em prática pelas instâncias competentes.

Em nível prático, para que políticas alcancem essa parcela da população, é necessário que os governos locais, tendo as diretrizes federais já estabelecidas, incluam na agenda municipal a questão do desenvolvimento urbano equilibrado, envolvendo, sobretudo o melhoramento da precariedade de infraestrutura e qualidade de vida nas áreas demarcadas como assentamentos precários, ou áreas favelizadas. Segundo Saule Junior, para que seja possível construir cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas:

É preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação de desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam. (SAULE JUNIOR, 2005, p. 01)

No caso das questões ligadas às cidades brasileiras, tem-se uma política urbana que tem se consolidado desde a constituição de 1988, sobretudo a partir de 2001 com a promulgação do Estatuto Das cidades, que trouxe uma série de diretrizes para o desenvolvimento urbano equitativo e socialmente engajado, o que inclui o tratamento de áreas demarcadas pela ocupação irregular e desordenada pela população pobre das cidades. Bastaria que um olhar mais humano pudesse ser dado sobre a gestão das áreas favelizadas, para que então, talvez, possamos efetivamente pensar em cidades mais iguais.

Finalizamos, portanto, concordando com o importante argumento do urbanista Mike Davis, que ao falar sobre o problema da favelização, os ajustes propostos às políticas nacionais pelo viés do mercado globalizado e real situação de inúmeras favelas dos países em desenvolvimento, mostra que as ações políticas empreendidas, mesmo que sob uma proposta de superação de injustiças sociais, trazem subtendido o interesse em atender às demandas específicas de uma elite dominante nas cidades. De acordo com o autor:

A segregação urbana não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento”, e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média”. (DAVIS, 2006, p. 105)

Assim, não importa o que seja feito em termos de ação política, a injustiça e a segregação urbana são frutos de um imaginário social, de uma estrutura simbólica de diferenciação historicamente modelada que somente através de uma intensa transformação social poderá ser melhorada, que muitas vezes direciona o uso dos mecanismos institucionais para a gestão das cidades. A segregação é um fato, a diferenciação e a categorização social também. A correlação de forças na apropriação do espaço urbano pelos diferentes grupos sociais e econômicos não deixa dúvida sobre quem domina as cidades. No entanto, quando as políticas públicas forem efetivamente implementadas em benefício das demandas mais urgentes mobilizadas, é que talvez tenhamos cidades um pouco menos divididas que venham a atender aos pressupostos para o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo, tanto em Vitória como no Brasil como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui proposto visou tratar sobre a política urbana desenvolvida no município de Vitória para o atendimento de áreas historicamente demarcadas pela ocupação irregular e desordenada pela população de baixa renda. Com base nas reflexões teóricas utilizadas, percebemos o quanto podem ser perversos os efeitos de uma urbanização acelerada e sem planejamento no contexto da cidade, especialmente seus impactos na população assalariada, menos favorecida em termos de renda e que não tem acesso à moradia digna. A ênfase na intervenção do Estado nesse problema, sob à luz de diversos interesses, mostra o quanto pode ser contraditório o processo de apropriação espacial nas cidades, cuja lógica quase sempre obedece aos padrões e ideologias dominantes.

Ao elegermos o Projeto Terra Mais Igual como objeto de estudo e modelo institucional em termos de urbanização de assentamentos precários no município de Vitória, pretendíamos mostrar o quanto o tipo de intervenção urbana empreendida pode ser importante na vida dos moradores das regiões menos favorecidas atendidas. O PTMI seguiu uma tendência que estava em ascensão no Brasil, na década de 90, e desde sua formulação, em 1998, tem efetuado diferentes tipos de ações nas Poligonais. Procuramos enfatizar, dentre todas as ações possíveis de ser executadas, por meio do PTMI, a questão da habitação, em especial tratando da proposta de reassentamento populacional de mais de 100 famílias que viviam – e ainda vivem – em áreas de risco geológico e AIA's nos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, que compõem a Poligonal 2.

A proposta do reassentamento surgiu da necessidade de remover essas famílias das áreas de risco, para reassentá-las em novas unidades habitacionais a serem construídas na área localizada na divisa entre o morro do Romão e o bairro Fradinhos, dois bairros com padrões socioeconômicos bem diferentes, cercados pelo remanescente de Mata Atlântica existente no município de Vitória. Esta proposta foi objeto de grande discussão e inúmeras objeções, tanto por parte de Fradinhos como por parte do MPES. Os argumentos levantados dão conta da inviabilidade do uso da área em litígio por ser uma área de preservação permanente,

o que infringiria a lei federal de proteção ambiental. Além disso, foi questionado o procedimento da PMV na condução da implementação do reassentamento e a insistência para que seja naquele local, que, segundo os argumentos contrários, além de ser topo de morro, tem acesso difícil à população que iria morar nas novas casas.

Em visita à Poligonal 2, pudemos constatar em campo muitos dos aspectos de precariedade de moradias e da ocupação de áreas de interesse ambiental e risco geológico nos três bairros da P2. Mesmo em Fevereiro de 2012 ainda foi possível identificar as áreas de risco e AIA's que ainda continham moradias a serem removidas, cuja destinação das famílias seria o reassentamento populacional no terreno entre o Romão e o bairro Fradinhos.

Destacamos que do total das famílias identificadas para remoção no PDLI apenas uma parte seria reassentada, conforme a proposta em discussão, ou seja, no conjunto a ser construído ao lado de Fradinhos. Muitas famílias já foram encaixadas e outras modalidades previstas na política municipal de habitação de interesse social, como aluguel social, bônus moradia e indenização. Outras famílias, no entanto, encontram-se no aluguel social devido à necessidade urgente de remoção. Estas estão aguardando a definição de sua situação pela PMV.

Apreende-se então da pesquisa que, como a construção das unidades habitacionais para reassentamento dessas famílias foi embargada pela justiça, a situação destas fica em suspenso haja vista o acirramento das discussões entre Fradinhos, MPES e PMV. Por mais que exista o argumento da arbitrariedade da PMV na condição das ações e na mobilização jurídico-legal para a implementação do reassentamento, sobretudo por causa da militância pró-meio ambiente, como vimos no capítulo 5, para a população da P2 tudo não passa de uma clara e evidente situação de preconceito contra o pobre.

A própria forma como a região de Fradinhos foi ocupada já demonstra, na opinião dos entrevistados, a disparidade entre o discurso e a realidade. O modelo de apropriação espacial já seria em si excludente, simplesmente pelo fato de que nenhum aparato jurídico-legal foi mobilizado contra os proprietários das mansões de Fradinhos.

A presença de um conjunto de casas populares logo ao lado, além de poluir visualmente os morros verdes que compõe o cenário de Fradinhos traria o desconforto ligado ao modo de vida daquela população e sua relação com o meio ambiente, além da sensação de insegurança, haja vista a relação socialmente estabelecida entre pobreza e criminalidade.

A separação e o afastamento tornam-se desejáveis mesmo quando, de uma forma ou de outra, as duas realidades, da favela e do bairro, convivam — como no caso das pessoas do morro, que trabalham ou trafegam em Fradinhos — desde que haja um afastamento espacial entre as duas realidades. Por isso a oposição de abrir uma via de acesso entre Romão e Fradinhos.

As características da região de Fradinhos também dizem muito sobre o “produto” que se quer vender numa perspectiva da produção imobiliária. É um bairro misto, onde não vive apenas gente rica, porém que tem áreas verdes exuberantes, que atualmente abrigam mansões de alto padrão, de altíssimo valor agregado, considerando o estilo de vida que o bairro pode proporcionar. A manutenção da paisagem e desse estilo de vida, em tempos de valorização do verde ambiental, é primordial neste sentido, o que, naturalmente acontece no referido bairro. Qualquer mudança brusca causa grande repercussão local.

Por outro lado, o capital social e político, detido pelos moradores de Fradinhos, influencia muito no processo de mobilização social em torno do controle das ações de intervenção do poder público. Como resultante, as articulações realizadas visando impedir a execução da política, pela PMV, culmina na ampla adesão do MPES e da justiça aos argumentos cuidadosamente apurados pela comissão de moradores do bairro em defesa da integridade da área em litígio e dos interesses de Fradinhos em sua vertente ambientalista.

Quanto aos moradores da P2, eles até que, de certa forma, se mobilizaram como vimos no Capítulo 6, mas a fragilidade de seu capital social e político, para fazer frente as ações contrárias as suas demandas, os colocam em situação de dependência em relação às decisões da PMV. Por conseguinte, encontram-se numa situação de desgaste e desconforto devido à incerteza de serem beneficiados ou não com as novas casas, retirados ou não da situação de risco. Na visita realizada

ao Forte São João, por exemplo, encontramos uma casa localizada dentro do parque da gruta da onça, ou seja, área imprópria para moradia localizada em uma AIA que precisa ser removida. A dona da casa abordou a equipe de técnicos do PTMI que nos acompanhavam e questionou: “Vocês são da prefeitura? E a minha casa, quando saí, eu estou esperando!” disse em tom de insatisfação com a demora em ser atendida. A resposta obtida pela senhora através dos técnicos é que eles tinham todo interesse, porém não vinham deles as decisões, não dependia apenas do trabalho deles.

Isto procede. Os técnicos, apesar do trabalho junto à população, não têm poder para solucionar um entrave que se estabeleceu em nível jurídico, o que faz com que ambos, tanto moradores quanto técnicos se articulem da forma que podem, enquanto a solução para o problema encontra-se em arenas jurídicas aguardando julgamento.

Ficou claro também, no decorrer da pesquisa, que não seria a totalidade do bairro de Fradinhos que estava contra, mas a parcela que se mobilizou foi contundente na defesa de seus argumentos, o que levou ao total acolhimento do MPES e, posteriormente, da justiça, às denúncias contra a PMV, relacionadas ao projeto de reassentamento populacional na área situada ao lado de Fradinhos.

Sobre a acessibilidade do terreno do reassentamento, foi constatado em campo que a via de acesso até o local é realmente feita pelo bairro do Romão, não representando, a priori, grandes impactos ao bairro Fradinhos. A via de acesso ao local apresenta boas condições de tráfego, sendo a via pavimentada e de fácil circulação, além de contar com ponto de ônibus bem próximo de onde seria implementado o projeto. No entanto, é uma via bastante íngreme e o ponto onde se localiza o terreno é relativamente isolado da parte mais populosa do Romão.

O terreno, visto do ângulo da parte baixa de Fradinhos, parece um topo de morro, porém do ponto de vista que quem está no Romão, ou mesmo da parte alta de Fradinhos, trata-se de encosta que encontra-se no mesmo nível das ruas existentes. A área não apresenta, pelo menos visualmente, características de remanescente de Mata Atlântica, e está coberta por mato colônio, com apenas umas poucas árvores de pequeno e médio porte. Além disso, o local já se apresenta como área

degradada, haja vista os pontos de acúmulo de lixo e algumas clareiras provocadas por incêndios de pequeno porte, como os gerados por queimada de lixo.

A implementação de um conjunto de casas populares no terreno entre Fradinhos e Romão parece viável se considerarmos as características do local, bem como as vias de acesso ao terreno. No entanto, certamente o impacto, até mesmo visual, seria evidente. A preocupação com o meio ambiente, a nosso ver, estaria ligada à degradação posterior, tendo em vista o número de famílias que ali seriam assentadas e o impacto que essa aglomeração poderia trazer na falta de um trabalho intenso de educação ambiental, por parte do PTMI.

Em resumo, o que foi constatado em campo é que apesar dos impactos positivos das obras do PTMI na P2 (escadarias, esgoto, coleta de lixo, etc.) a precariedade das condições de vida de grande parte da população é evidente. Tal situação é resultado de anos de adaptação às condições naturais do espaço e às condições extremamente difíceis de moradia, que resultaram nas alternativas improvisadas de organização espacial. O que se nota é que durante anos a pobreza criou os seus próprios métodos, largamente utilizados pela população desses locais. As novas casas trariam maior tranquilidade às famílias que por elas aguardam, haja vista a condição precária das habitações vistas em campo e já mostradas neste trabalho.

Isto posto, consideramos que o presente trabalho oferece uma série de possibilidades de leituras para se pensar a forma de apropriação do espaço urbano pelos diferentes grupos e classes sociais, e ver como a atuação do poder público pode ser decisiva na legitimação ou não da desigualdade, a partir da forma como conduz sua política urbana.

Desse modo, o trabalho buscou fundamentos na discussão teórica sobre a cidade e o urbano nas ciências sociais, como exposto no Capítulo 1; fazendo também um levantamento da problemática urbana que se instala a partir do processo de urbanização acelerada, como foi no caso de Vitória. Desse ângulo procurou mostrar o papel da política urbana nesse contexto de transformação, sobretudo no que diz respeito às áreas ocupadas de forma indevida pela população pobre, como explanado no Capítulo 2. Retomamos a discussão sobre o planejamento urbano e a política habitacional no Brasil, no capítulo 3, para enfatizar o papel da administração

municipal como promotora de ações efetivas, que possam reduzir as desigualdades na apropriação do espaço urbano, e fomentar, através de políticas específicas, a melhoria das condições de vida da população que vive nas ZEIS, áreas passíveis de intervenção pela sua característica de vulnerabilidade urbanística e social. No Capítulo 4, tratamos da formação urbana de Vitória e das principais intervenções urbanas promovidas pelos governantes, que estruturam a cidade da forma como ainda é possível ver nos dias atuais. Nesse capítulo também resgatamos o histórico da criação do Projeto Terra Mais Igual, e enfatizamos sua atuação no âmbito das políticas de urbanização de assentamentos precários. No capítulo 5, abordamos a proposta de intervenção do PTMI na problemática habitacional da Poligonal 2. Destacamos seus pressupostos e os fatores que conduziu a decisão de realizar o projeto de reassentamento populacional na região do morro do Romão, bem ao lado do bairro Fradinhos. Apresentamos as características da proposta e sublinhamos os impasses que ocorreram no processo de implementação, que fizeram com que a obra fosse embargada pelas vias jurídicas. No capítulo 6, trabalhamos com os depoimentos, colhidos por meio de entrevistas, os quais mostram a percepção das lideranças formais e informais dos bairros da P2, e também de lideranças do bairro de Fradinhos. Estes evidenciaram, do ponto de vista dos líderes dos bairros da P2, o sentimento de injustiça e indignação, além da luta por direito a ter direito a moradia digna, frente ao embargo da obra do reassentamento; do ponto de vista dos líderes de Fradinhos, mostraram capacidade de articulação e persuasão mobilizando a bandeira da defesa ambiental, da perspectiva do controle do cidadão em relação às ações do poder público. O confronto dos argumentos revelou os distintos recursos de poder e articulação existentes de ambos os lados. Demonstrou, conforme Guerra (2005) sublinhou, esse é um tipo de “negociação” realizada entre partes “desiguais”, entre dominados e dominantes, cujo domínio advém de fontes que podem ser econômicas, culturais, simbólicas, etc., que, no caso em foco culminou com a sentença contrária à construção das moradias naquela área. No capítulo 7, refletimos acerca de toda essa situação que se estabeleceu à luz de referenciais teóricos da sociologia urbana, sociologia das relações de poder, políticas públicas entre outras que nos subsidiaram na análise do caso.

Acreditamos que nossa contribuição, com este trabalho, foi mostrar que, apesar dos esforços atuais em consolidar uma nova política de inclusão urbanístico-social

através de programas como o PTMI, dependendo da localização das áreas objeto da intervenção e do tipo de empreendimento, é possível que haja algum tipo de resistência quando o entorno é composto por populações economicamente diferentes. Dessa maneira, o processo de implementação de algumas ações pode ser prejudicado quando houver objeção de parte da população, especialmente aquela que será impactada pelo empreendimento, que em sociedades democráticas podem se opor mobilizando recursos institucionais legais para sua ação. O caso de Fradinhos é emblemático, e pode propiciar diversas evidências sobre o processo de formulação e de implementação de políticas públicas, sobretudo em relação as dificuldades que se interpõem no ato da intervenção no espaço urbano. Ademais o trabalho traz evidências que corroboram teorias e análises sobre o processo de apropriação e segregação sócio-espacial típico das cidades capitalistas em suas várias dimensões. Justamente por ser um caso tão rico em possibilidades de análise, partimos para a compreensão da dinâmica da execução de uma proposta do PTMI, e os desdobramentos sócio-institucionais que isso causou. No entanto, novos trabalhos sobre a questão ambiental, sobre a ecologia urbana, reconhecimento social e sobre valorização imobiliária, por exemplo, são perfeitamente possíveis e necessários. Por isso, acreditamos que as pistas aqui deixadas podem fecundar novas pesquisas.

Finalmente, consideramos que as evidências arroladas, nessa dissertação, em relação ao estudo das formas de apropriação do espaço urbano, a partir da perspectiva da reestruturação urbana em áreas segregadas e a produção de moradia de interesse social, podem contribuir muito para o entendimento da disputa de interesses e de poder que se estabelece no contexto das cidades brasileiras. É necessário, portanto, observarmos com cuidado os desdobramentos da atual política urbana e habitacional nas nossas cidades, tendo em vista os fatores que interferem na efetivação das ações na vida da população beneficiária, o que pode levar ao insucesso de muitas das propostas precedentes de provimento de habitação social no Brasil, e mais uma vez, a frustração e a desesperança dos menos favorecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex; COELHO, Leandro de Oliveira. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão**. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

BRAMS, Charles. Inflação de população e invasão urbana. In: _____. **Habitação, Desenvolvimento e Urbanização**. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1964.

ALMADA, Vilma P. **Escravidão e Transição: o Espírito Santo, 1850/1888**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

ALVES, Daniel F. Carta à Procuradoria Geral de Justiça do estado do Espírito Santo/MPES. Emitida em 05/11/2009, em Vitória/ES.

BARBOSA, Isabella B. M. **Modernidade e Assimetrias na paisagem: a Fragmentação de ecossistemas naturais e humanos na baía noroeste de Vitória – ES**. 2004. Dissertação de Mestrado. FAU-USP. São Paulo, 2004.

BAUMMAN, Renato. Uma visão econômica da Globalização. In: _____. **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: Sobeet, 1996.

BERÉ, Cláudia Maria. O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio.; ALFONSIN, Betânia (orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 469-485.

BITTENCOURT, Gabriel. O café e a infraestrutura capixaba. In: _____. **Café e modernização: o Espírito Santo no século XIX**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Cátedra, 1987. p. 75-111.

_____. Formação Econômica do Espírito Santo: o café e os esforços industrializantes. In: _____. **Espírito Santo: Um painel da nossa História**. Vitória: EDIT, 2002. p. 189-216.

BENÉVOLO, Leonardo. A formação da cidade industrial. In: _____. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Ed. Presença, 1994.

BLAY, Eva Altermman. Introdução. In: _____. (Org.). **A luta pelo espaço: Textos de sociologia urbana**. Petrópolis: Vozes, 1978.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia P. (org). **Habitação em questão**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa e Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil. Cap. 2: O debate sobre habitação no período Vargas. Cap.3: Origens da produção estatal de moradia. In: _____. **As origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Balanço 04 anos (2007-2010): Espírito Santo. Brasília, 2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47, Janeiro-Abril, 1996

CAMPOS JUNIOR, Carlos T. de. **O novo arrabalde**. Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996.

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

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Desigualdade, injustiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, Celi. (org.) **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

CARLOS, Ana Fani A. Repensando a noção de cidade. In: _____. **A cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 1994.

CASTELLS, Manuel. O que é a Sociologia Urbana? In: _____. **Problemas de investigação em Sociologia Urbana**. Lisboa: Editorial Presença, 1984.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

COELHO, M. B. S. **Gestão de Políticas Públicas com Inclusão Social no Âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. Vitória-ES. Programa de especialização em gestão municipal de políticas públicas (Monografia Especialização). Instituto Saber & Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória – FDV.

COSTA, Luiz Carlos. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (org). **Planejamento Urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978

CYMBALISTA, Renato. Estatuto das Cidades. **Revista DICAS**: Idéias para ação municipal. São Paulo: Instituto Pólis, nº 181. 2001.

CYMBALISTA, Renato. SANTORO. Plano Diretor. **Revista DICAS**: Idéias para ação municipal, São Paulo: Instituto Polis, nº 221. 2004.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.;

ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos*. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2000.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DOIMO, Ana Maria. BANCK, Geert A.. **Entre a utopia e a estratégia**: um estudo de caso de um movimento social urbano. Vitória: Ed. Cultural, 1981.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano, Igreja e participação popular**. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs, 1995.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente. In: FERNANDES, Edésio. e ALFONSIN, Betânia (orgs.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 469-485.

ELIAS, Norbert. **Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ESPÍRITO SANTO (Estado). MPES. 12ª PROMOTÓRIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE VITÓRIA. CURADORIA DO MEIO AMBIENTE E DO URBANISMO. **Ação Civil Pública**. Vitória, 02/10/2009.

ESPÍRITO SANTO (Estado). MPES. **Manifestação Promotória**, 16/08/2010. Disponível em <<http://fontegrande.blogspot.com.br/2010/08/carta-aos-moradores-de-fradinhos-e-aos.html>>

ESPÍRITO SANTO (Estado). TJES. Processo : 024.09.030602-8 **Decisão**, 23/08/2010, Disponível em <<http://fontegrande.blogspot.com.br/2010/11/integra-da-decisao.html>>

ESPÍRITO SANTO (Estado). TJES, **Sentença**, 19/04/2011. Disponível em: <<http://fontegrande.blogspot.com.br/>>

FERREIRA, Giovanilton A.C. **Vitória do Futuro, Vitória para todos?** Uma análise dos novos modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES. Estudo de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

FERREIRA, Sinésio P. **Espírito Santo: Dinâmica cafeeira e integração no mercado nacional 1840/1960**. Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.

FRANCO, Sebastião P. e HEES, Regina R. Três presidentes de Estado na Primeira República: Moniz Freire, Jerônimo Monteiro e Florentino Ávidos. In: ____ **A república e o Espírito Santo**. Vitória: Multiplicidade, 2003, p. 47-67.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era

pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. UNB, 2001.

FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES. A Indústria de energia elétrica no Espírito Santo 1889/1978. Série Documentos Capixabas. Governo do estado do espírito Santo. Secretaria de estado do planejamento. Vitória, 1979.

GASKEL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, nº02, p. 20-31, maio-agosto, 2004.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

HALL, Peter. A cidade da permanente ralé: o cortiço resiste: Chicago, St. Louis, Londres (1920-1987). In: _____ **Cidades do Amanhã: Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 431-473.

HARVEY, David. Desenvolvimentos geográficos desiguais e direitos universais. In: _____ **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 105-131.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) **Políticas Públicas** (Coletânea). Brasília: ENAP, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. O semeador e o ladrilhador. In: _____ **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Manual do Prefeito**. Rio de Janeiro: IBAM, 2009

IPES. Governo do Estado do Espírito Santo. **Região Metropolitana da Grande Vitória – Dinâmica urbana na década de 90**. Vitória: IPES, 2001.

_____. **Habitação no Espírito Santo: Déficit e Infraestrutura Habitacional: 2000**. Vitória: IPES, 2004.

KOHLSDOF, Maria Elaine. Planejamento urbano no Brasil: um esboço histórico. **Revista de Administração Municipal**, Brasília: UNB, nº 70, 1976 (Revisado em 2002 por Nara Kohlsdorf)

KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. O campo problemático da marginalidade urbana. In: _____. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1985.

KLUG, Leticia B. **Vitória: Sítio físico e paisagem**. Monografia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo – UFES. Vitória, 2002.

LABRA, Maria Eliana. **Política, Processo decisório e Informação**. FIOCRUZ, 2002.

_____. **Políticas Públicas, Cultura Cívica e Participação Social**. Um círculo virtuoso. Brasília, 2010.

LATIN CONSULT/ITS, **Relatório parcial 2. Projeto Terra – Poligonal 2**. Vitória, 2006.

LEFEBVRE, Henri. Industrialização e urbanização. Noções preliminares. In: _____. **O direito à cidade**. São Paulo, Ed. Documentos, 1969.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Hermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo, Perspectiva. vol.14, nº.4, São Paulo Oct./Dec. 2000.

_____. **A nova política nacional de Habitação**. Jornal O Valor, Edição de 24/11/2005.

_____. Posfácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 209-224.

MARTINS, Carlos Eduardo. **A crise do governo Lula e a conjuntura política brasileira**. Aportes. Revista de La Facultad de Economía, BUAP, Ano X, nº 30, Septiembre-Diciembre de 2005.

MATTOS, Sonia Missagia. **Vitória Polis**. Vitória: FACITEC, 2006. (Relatório de pesquisa)

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. *et al.* **Cidade prospectiva: o projeto de Saturnino de Brito para Vitória**. Vitória, ES: EDUFES; São Paulo: Annablume, 2009.

MÉNY, Ives. **Politique comparée**. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne; Italie. Paris, Monchrestien, 1996. (Traduzido por M.E.Labra)

MÈNY, I.; THOENIG, JC. **Las políticas públicas**. Madrid: Ariel Ciência Política, 1992.

MEYER, Regina Maria Prosperi. Segregação espacial. In: BLAY, Eva. (Org.). **A luta pelo espaço**: Textos de sociologia urbana. Petrópolis: Vozes, 1979.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

MORRIS, R.M. Urbanismo como modo de vida: A teoria urbana de Louis Wirth. In: _____. **Sociologia Urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 15-50.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Paulo Prado – *Retrato do Brasil*. In: DANTAS MOTA, Lourenço (org.). **Introdução ao Brasil. Um banquete nos trópicos**. São Paulo: Editora SENAC, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. In: _____. **Espaços e debates**, nº 6. São Paulo, Ed. Cortez, s/d.

OSZLAK, Oscar, O'DONNELL, Guillermo. **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: EDES/G.E.CLACSO/n.º 4, mar./1976 (mimeo)

PAIVA, Beatriz A. e MATTEI, Lauro. **Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI**. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 8 n.2 p. 175-194. jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/viewFile/6339/4638>> Acesso em 29/01/2012

PEREIRA, Paulo C. Xavier. Primeiras considerações. In: _____. **A construção da cidade (1872-1914)**. São Paulo: Rima, 2001.

PEREIRA, Guilherme H. **Política Industrial e Localização de Investimentos e o caso do Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, 1998.

PERLMAN, Janice. Remoção da favela: a erradicação de um estilo de vida. In: _____. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p.235-307

RABELLO, Desiree C. **Comunicação e mobilização social**: a Agenda 21 local de Vitória (ES). Tese de doutorado. São Paulo: UMESP, 2002.

ROCHA, Haroldo C. & MORANDI, Ângela. Crescimento econômico urbanização e dinamização do setor terciário. In: _____. **Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: FCAA, 1991.

ROCHA, Haroldo C. Formação econômica do ES e sua lógica empresarial. In: GUALBERTO, João, e DAVEL, Eduardo. **Inovações organizacionais e relações de trabalho: Ensaio sobre o Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, 1998, p. 33-50.

RODRIGUES, Arlete M. A política urbana no governo Lula. XII Simpósio Nacional de Geografia Humana, Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/b4e828340ee7969cf714fa84fa1ff357.pdf>> Acesso em 29/01/2012

RODRIGUEZ, Alfredo. VELASQUEZ, Fabio. Introduccion. In: _____. **Município y Servicios Públicos: Gobiernos locales em ciudades intermedias de America Latina.** Santiago, Ediciones SUR, 1994.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: Instrumento para cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Caderno Pólis: **Estatuto da Cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana.** São Paulo, Instituto Pólis, nº 04, 2001.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil, 2009.

ROLNIK, R. & SAULE JUNIOR, N. HabitatII- assentamentos humanos cõo tema global. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat –as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.

SALLUM Jr, Brasília. Crise do Estado e Democratização. In: _____ **Labirintos: dos gerais à Nova República.** São Paulo: DCS/FFLCH/USP: HUCITEC, 1996, p. 63-115.

SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia S. S. O trabalho com documento. In: **História & Documento e metodologia da pesquisa.** Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. In: _____. **Espaço e Sociedade (Ensaio).** Petrópolis: Ed. Vozes, 1979.

SARTI, Cynthia A. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres.** São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

SAULE Jr. Nelson. O Direito à Cidade como paradigma de governança urbana democrática. **Revista Pólis**, Publicado em 30/03/2005.

SILVA, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro.** Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000.

SILVA, Josué Pereira da. Cidadania e reconhecimento. In: AVRTIZER, Leonardo. DOMINGUES, José Mauricio (orgs.) **Teoria Social e Modernidade no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

SINGER, Paul. **Economia Política as urbanização.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. A industrialização acelerada. In: _____. **Industrialização e empobrecimento urbano no caso da Grande Vitória 1950-1980**. Vitória: CCHN, 2001.

_____. Industrialização e empobrecimento urbano: O caso da grande Vitória (1950-1980). Vitória: Grafitusa, 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-88. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº24, Junho 2005

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

SOUZA, Maria Adélia de. Desafios atuais do processo de urbanização. In: _____. **Governo urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

SOUZA, Jessé. A dimensão política do reconhecimento social. In: AVRTIZER, Leonardo. DOMINGUES, José Mauricio (orgs.) **Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

SOUZA, Percy Coelho. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. **Revista SerSocial**, Brasília, nº 17, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. Cidades fragmentadas, medo generalizado: das áreas de risco à ubiquidade do risco. In: _____ **Fobópolis: O medo generalizado, e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2008, p. 51-91.

TATAGIBA, L. O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste. XXIX Encontro anual da ANPOCS. GT05 – Dilemas da modernização periférica. Caxambu - MG, 25 a 29-10-2005.

TECNOSOLO/HYDROS, Tomo1: Relatório parcial 1: Poligonal 2, Projeto Terra. Vitória, 2004

TECNOSOLO/HYDROS, PTR: Poligonal 2, anexo 3. Vitória: Projeto Terra, 2004.

TORRES, Haroldo da G.; MARQUES, Eduardo César.; BICHIR, Renata M.. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: _____. **Novas metrópoles paulistas**: populações, vulnerabilidade e segregação. Campinas: UNICAMP, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório TC 001.158/2008-6, de 23/06/2009.

WEFFORT, Francisco. Construção da democracia e crise da comunidade nacional. In: _____ **Qual a Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 15-33.

WAYNE, Parsons. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría e y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: FLACSO, 2007.

VASCONCELLOS, GREMAUD E TONETO JR. Desenvolvimento e Distribuição de renda. In: _____. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

VALLADARES, Lícia P. O Programa de Remoção no Rio de Janeiro: seu contexto e propósitos. In:_____ **Passa-se uma casa: Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores (1978)

VIANNA, F. J de Oliveira. **Evolução do Povo Brasileiro**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **O município no século XXI: Cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM (Ed. Especial), 1999.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Projeto Terra. Gab/Adm/PTerra. Vitória, Julho/2000.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). **Agenda 21 da cidade de Vitória**: Um sonho em construção. Vitória, 2002.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória. Abril de 2006.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). **Metodologia Terra Mais Igual**. Programa Prócidades/Bid - Subprograma 1: Urbanização De Favelas. Vitória, 2007.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). COMDEMA, Ata 260ª Reunião. Vitória, 2008.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Projeto Terra Mais Igual. **Relatório do Reassentamento – Poligonal 2**. Vitória: PTMI, 2009.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Procuradoria Municipal. Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010.

ZORZAL E SILVA, Marta. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**. 1ª. ed. Vitória - ES: FCAA/UFES, 1995.

ZORZAL E SILVA, M. **Mudanças socioeconômicas, governo representativo e Governabilidade - Impasses nas Arenas Subnacionais - o caso do Espírito Santo**. *Revista Interface*, Ano II, n.º. 04, 1998, pp. 95-106.

_____. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro**. Vitória: EDUFES - Editora da Universidade Federal do Espírito Santo, 2004.

_____. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: IJSN. **Espírito Santo: Instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: IJSN, 2010

ZORZAL e SILVA. Marta.; CARLOS, E. **As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra**. Relatório de Pesquisa. Vitória-ES: DCSO/UFES/FACITEC, 2006.

LEIS e DECRETOS

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado federal, 1988.

BRASIL. Estatuto das Cidades. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. CONAMA. RESOLUÇÃO 369, de 29 de Março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, 2006.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Decreto nº 8.911, de 18 de Setembro de 1992. Institui a área de Proteção Ambiental do Maciço Central. Vitória, 1992.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Lei nº 4.438/1997. Código do Meio Ambiente de Vitória. Vitória, 1997.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Decreto nº 10.131, de 14 de Janeiro de 1998. Cria o Projeto Terra. Vitória, 1998.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Lei nº 6.705, de 13 de Outubro de 2006. Plano Diretor Urbano do município de Vitória. Vitória, 2006.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Lei nº 6.967, de 21 de junho de 2007. Institui Programa Habitacional de Interesse Social no âmbito do Projeto Terra. Vitória, 2007.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Decreto nº 13.669, de 28 de Dezembro de 2007. Altera o Projeto Terra. Vitória, 2007.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Decreto nº 14.062, de 14 de Outubro de 2008. Altera o anexo 2 da lei nº 6.705/2006 (PDU) . Vitória, 2008.

VITORIA (Prefeitura Municipal). Decreto nº 14.090, de 07 de novembro de 2008. Ajusta Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Maciço Central. Vitória, 2008.

SITES ACESSADOS NA PESQUISA:

Site da Prefeitura Municipal de Vitória
<<http://www.vitoria.es.gov.br/>>

Dados sócio-econômicos sobre o município de Vitória:
<<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/home.asp>>

Memória da Baía de Vitória
<<http://legado.vitoria.es.gov.br/baiadevitoria/>>

Fotografia Fradinhos:

Vitória (ES) dos morros verdes: retrato de Fradinhos, um bairro central

< <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1223053>>

Site da Associação de Moradores do bairro Fradinhos

<<http://fradinhosonline.blogspot.com.br/>>

Site da Associação dos Amigos do Parque da Fonte Grande (AAPFG)

< <http://fontegrande.blogspot.com.br/>>

REPORTAGENS

Diário de Vitória. Prefeitura e moradores elaboram plano de investimento para a Poligonal 2, 21/06/2007. Disponível em:

<http://legado.vitoria.es.gov.br/diario/2007/0621/intervencao_morro01.asp>

PMV, Diário de Vitória. Moradores conhecerão plano de investimento para a Poligonal 2, 22/06/2007.. Disponível em:

<http://legado.vitoria.es.gov.br/diario/2007/0622/intervencao_morro01.asp>

Jornal A Gazeta, Vitória, 18/12/2008

Disponível em <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2008/12/42676-moradores+de+fradinhos+nao+querem+casas+populares+em+area+ambiental.html

> Acesso em Junho/2011.

Jornal A Gazeta, Vitória, 06/07/2009.

Disponível em

<http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/07/108474-fradinhos+meio+ambiente+ou+briga+de+classes.html

> Acesso em Junho/2011.

Jornal A Gazeta, Vitória, 14/10/2009.

Disponível em <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/10/548010-fradinhos+ministerio+publico+aciona+justica+contra+moradia+popular.html

> Acesso em Junho/2011.

Jornal A Gazeta, Vitória, 24/09/2011.

Disponível em

<http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/04/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/837278-justica-manda-parar-obras-em-fradinhos.html

> Acesso em Junho/2011.

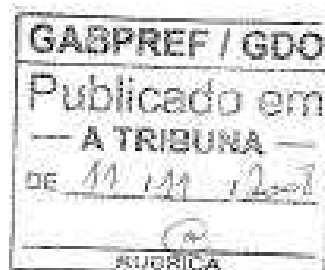
Jornal A Tribuna, Ruídos de Classes Populares. Vitória, 07/01/2008.

ANEXOS

ANEXO 1 – Decreto municipal nº 14.090/2008, Ajusta zoneamento Ecológico-econômico da APA do Maciço Central.



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo



DECRETO Nº 14.090

Ajusta o Zoneamento Ecológico-econômico da Área de Proteção Ambiental - APA do Maciço Central.

O Prefeito Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, usando da atribuição legal e com base no artigo 25 da Lei nº 4.438, de 06 de junho de 1997,

D E C R E T A:

Art. 1º. Ficam ajustados os trechos da Zona de Recuperação III - ZRUC III e Zona de Recuperação I - ZRUC I que constituem parte do Zoneamento Ecológico-econômico da APA do Maciço Central, localizados entre os bairros Fradinhos e Romão, passando para a classificação de Zona de Urbanização - ZUR, conforme planta constante do Anexo I deste Decreto.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

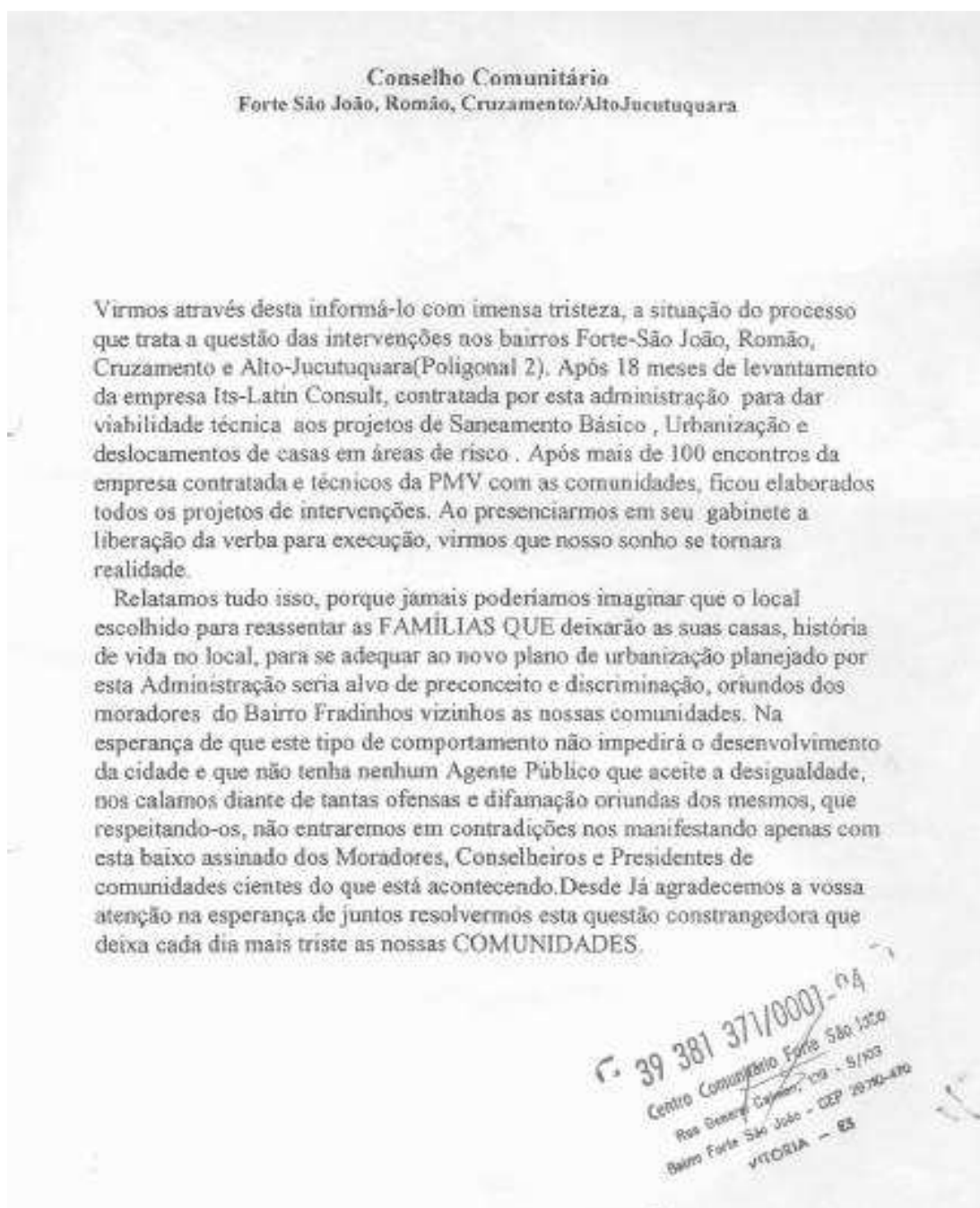
Palácio Jerônimo Monteiro, em 07 de novembro de 2008.

João Carlos Coser
Prefeito Municipal

Antônio Tarcísio Correia de Mello
Secretário Municipal de Meio Ambiente

Ref. Proc. 7234928/07

**ANEXO 2 – Cópias dos abaixo-assinados dos moradores da Poligonal 02
(Fonte: Arquivo PTMI, 2011)**



ABAIXO-ASSINADO – REQUERIMENTO

DOS: MORADORES, CONSELHEIROS E PRESIDENTES DOS BAIROS ROMÃO, FORTE DE SÃO JOÃO, CRUZAMENTO E ALTO DE JUCUTUQUARA

AO: EXM.º SR. PREFEITO DE VITÓRIA-ES

SENHOR PREFEITO

Os abaixo-assinados, moradores dos Bairros Romão, Forte de São João, Cruzamento e Alto de Jucutuquara, vêm, através do presente, informa e requerer sobre a situação discriminatória na questão que trata das intervenções nos Bairros que moram e representam (Poligonal 2).

Após 18 meses de levantamentos realizados pela Empresa Ibs-Latin Consult, contratada pela administração do Prefeito João Coser para dar viabilidade técnica aos projetos de saneamento básico, urbanização e deslocamento de casas em áreas de risco; após mais de 100 reuniões com técnicos e profissionais especializados da Empresa contratada e da Prefeitura de Vitória com as comunidades e suas lideranças, ficou elaborado todos os projetos de intervenções. Tudo democraticamente discutido e decidido.

Presenciamos, no Gabinete do Sr. Prefeito, a liberação das verbas para a execução das obras e os moradores começaram a entender que o sonho de dias melhores viraria realidade.

Entretanto, jamais poderíamos abaixo-assinados imaginar que a área escolhida para reassentar as famílias que deixarão suas casas e história de vida para se adequarem ao novo Plano de Urbanização seriam alvo de TAMANHA DISCRIMINAÇÃO E PRECONCEITO por parte dos moradores do Bairro Fradinhos, vizinho das nossas comunidades. A intenção dos moradores do Bairro Fradinhos vai contra os objetivos da atual administração da Prefeitura e os projetos da Empresa contratada que foram democraticamente discutidos e deliberados. Os moradores de Fradinhos não querem "se misturar" com os moradores abaixo-assinados e tentam embargar parte das obras elaboradas pela Empresa contratada.

A atitude dos moradores do Bairro Fradinhos agride a dignidade e a luta de todos os moradores dos Bairros abaixo-assinados, afrontando a Constituição e as leis do Brasil, o que requer uma intervenção dessa Prefeitura com a máxima urgência, fazendo cessar a atitude de discriminação de sectarismo demonstrada na tentativa de impedir que os Bairros em apreço se desenvolvam e seus moradores alcancem dias melhores.

A intenção discriminatória, as ofensas e difamações lançadas pelos moradores de Fradinhos serão respondidas com esse abaixo-assinado, apenas afirmando que temos direito ao crescimento e somos contribuintes dessa Prefeitura, merecendo tratamento igualitário.

Discriminação é crime!

Certos de que esse tipo de comportamento não impedirá o desenvolvimento da Cidade de Vitória e que os órgãos públicos não aceitarão a desigualdade imposta pelos moradores de Fradinhos, os moradores abaixo-assinados informam o acontecimento a esse Prefeito, **requerendo que sejam mantidos todos os projetos discutidos e aprovados pelos moradores com a Empresa contratada, com os técnicos da prefeitura e com as comunidades.**

PEDEM DEFERIMENTO.

Vitória, 05 de novembro de 2007.