

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

ALEXANDRE FIOROTTI

**INDÚSTRIA, CONJUNTOS HABITACIONAIS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:
O DISTRITO DE CARAPINA, MUNICÍPIO DA SERRA(ES) DE 1966 A 1995**

**VITÓRIA
2014**

ALEXANDRE FIOROTTI

**INDÚSTRIA, CONJUNTOS HABITACIONAIS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:
O DISTRITO DE CARAPINA, MUNICÍPIO DA SERRA(ES) DE 1966 A 1995**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. José Francisco Bernardino Freitas

**VITÓRIA
2014**

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

F521i Fiorotti, Alexandre, 1978-
Indústria, conjuntos habitacionais e assentamentos precários
: o distrito de Carapina, município da Serra (ES) de 1966 a 1995 /
Alexandre Fiorotti. – 2014.
213 f. : il.

Orientador: José Francisco Bernardino Freitas.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Industrialização - Carapina (Serra, ES). 2. Assentamentos humanos - Carapina (Serra, ES). 3. Urbanização - Serra (ES) - Legislação. 4. Conjuntos habitacionais - Serra (ES). I. Freitas, José Francisco Bernardino. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

ALEXANDRE FIOROTTI

**“INDÚSTRIA, CONJUNTOS HABITACIONAIS E ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS: O DISTRITO DE CARAPINA, MUNICÍPIO DA SERRA(ES) DE 1966
A 1995”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 18 de março de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. José Francisco Bernardino Freitas
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Eneida Maria Souza Mendonça
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^ª. Dr^ª. Marlice Nazareth Soares de Azevedo
Universidade Federal Fluminense

[...] toda a cidade é construída, feita por nós, um pouco à imagem do navio Argo, cujos pedaços foram sendo substituídos com o passar do tempo, mas que permaneceu para sempre o Argo, isto é, um conjunto de significados bem legíveis e identificáveis. (ROLAND BARTHES)

RESUMO

Aborda a importância das grandes indústrias, do porto, do planejamento e das leis em suas diferentes interfaces, com o processo de configuração e reconfiguração territorial do distrito de Carapina, no município da Serra, Estado do Espírito Santo. Parte do pressuposto de que a política de industrialização federal e estadual, objetivando implantar um complexo minerossiderúrgico portuário na Ponta de Tubarão, reorientou o vetor de crescimento da Grande Vitória na direção norte. Esse processo foi iniciado a partir de ações articuladas entre os Governos Federal e Estadual e também por decisões tomadas por grandes empresas, como a Companhia Vale do Rio Doce, entre as décadas de 1960 e 1980, e induziu a ocupação da região Norte da Grande Vitória e do distrito de Carapina, na Serra, principalmente por meio da implantação de grandes indústrias e construção de conjuntos habitacionais populares. Posteriormente, na década de 1980, observa a expansão das periferias ilegais, muitas delas surgidas em áreas de preservação permanente e áreas públicas de conjuntos habitacionais. Objetiva realizar uma reflexão sobre a formação físico-territorial do espaço estudado, dos elementos surgidos por meios formais (loteamentos, conjuntos habitacionais e grandes indústrias), dos elementos informais (assentamentos precários) e da inter-relação existente entre eles e os processos de reconfiguração desse espaço, entre os anos de 1966 e a década de 1990. Aborda mais detalhadamente o processo de apropriação pela cidade informal (assentamentos precários), ocorrido particularmente no entorno dos conjuntos habitacionais populares, a partir de então. Consta que a dinâmica da expansão urbana do município da Serra foi alterada, reorientada do litoral para o Planalto de Carapina, e que o desenho urbano dos conjuntos habitacionais, bem como a existência de áreas de propriedade pública influenciaram a ocorrência de ocupações por assentamentos precários nessas áreas. Conclui que as origens desses assentamentos podem ser atribuídas à velocidade acelerada do processo de urbanização ocorrido a partir da implantação do porto e das grandes indústrias, e o planejamento, o controle e a execução de infraestrutura por parte do Poder Público não conseguiu acompanhar esse ritmo. O desenho urbano do distrito de Carapina se caracterizou, no período investigado, pela contradição existente entre “legal” e “ilegal”; entre o que foi “planejado” e o que foi excluído do processo de planejamento.

Palavras-chave: Distrito de Carapina. Grande indústria. Legislação urbanística. Conjuntos habitacionais. Assentamentos precários.

ABSTRACT

Discusses the large industries, port, planning and law importance, in their different interfaces with Carapina's, district in the municipality of Serra, Espírito Santo State, setup process and territorial reconfiguration. Starting from the assumption that the federal and state industrialization policy, aiming to deploy a mineral and steel port complex at Ponta de Tubarão reoriented Vitoria's growth vector towards the northern direction. This process started from coordinated actions among the federal and state governments and also by large companies decisions such as Companhia Vale do Rio Doce, between 1960-1980 decades and led the northern region of Grande Vitória and also Carapina district in the municipality of Serra occupation, mainly through the establishment of major industries and public housing construction. Later, in the 1980s, started the illegal neighborhoods expansion, many of them arising in permanent preservation areas and public housing complexes areas. The objective is to stimulate debate on the studied place physical-territorial formation, encountered by formal mean elements (subdivisions, housing estates and large industries), informal means elements (informal settlements, slums) and the interrelationship between them and the process of reconfiguration of this space, between the years of 1966 and 1990. Discusses appropriation process by the informal city (informal settlements), occurred particularly in areas around public housing, since then. Notes that the dynamics of the city of Serra urban growth was amended, being redirected from the coast to the Carapina Plateau, and the urban housing design, as well as the existence of public ownership areas, influenced the occurrence of slums occupations in these areas. Concludes that the informal settlements origin can be attributed to the accelerated urbanization rate occurred since the port and major industries implementation, but the process planning, control and execution of infrastructure by the government failed to keep pace. Carapina district's urban design was characterized, in the investigated period by the contradiction between "legal" and "illegal"; between what was "planned" and what was excluded from the planning process.

Keywords: Carapina district. large industry. development legislation. housing. informal settlements.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Município da Serra, Lagoa Jacuném e tabuleiros costeiros, elementos característicos do relevo, com a vista do monte Mestre Álvaro, 2010.....	24
Figura 2.2 – Município da Serra, tabuleiros costeiros, elementos característicos do relevo, com a vista do monte Mestre Álvaro, 2010.....	25
Figura 2.3 – Corte esquemático de um tabuleiro representando a tipologia de ocupação urbana e os elementos naturais.....	25
Figura 2.4 – Praia de Carapebus e Ponta de Tubarão em 1952, sem ocupações urbanas.....	29
Figura 2.5 – Ponta de Tubarão em 1952, sem ocupações urbanas.....	29
Figura 2.6 – Município da Serra, montagem de fotografias aéreas mostrando parte do distrito de Carapina e a Praia de Camburi em 1955.....	30
Figura 2.7 – Município da Serra, montagem digital de fotos aéreas métricas do distrito de Carapina em 1970.....	31
Figura 2.8 – Evolução da população da Serra entre 1920 e 2010.....	33
Figura 2.9 – Evolução da taxa média geométrica de crescimento anual da população da Serra, RMGV e ES - 1920 a 2010.....	33
Figura 2.10 – Município da Serra: divisão distrital.....	36
Figura 3.1 – As quatro áreas urbanas de intervenção, de acordo com a classificação da PNDU.....	47
Figura 3.2 – Município da Serra, Rodovia BR 101 Norte em 1969, ainda sem pavimentação asfáltica. Trecho próximo ao distrito de Serra-Sede.....	51
Figura 3.3 – Plano Geral da área piloto e da expansão do Civit, constante do PRE, elaborado pelo Bandes em 1977, com a demarcação da área prevista para o complexo siderúrgico e dos terrenos indicados para a expansão máxima do Civit.....	55
Figura 4.1 – Embarque manual de minério de ferro no Porto de Vitória na década de 1940.....	69
Figura 4.2 – Município de Vitória, Porto de Tubarão em operação no final da década de 1970.....	70
Figura 4.3 – Traçado da EFVM e empreendimentos industriais e portuários instalados em sua área de influência.....	70
Figura 4.4 – Sistema logístico Goiás, Minas Gerais e Espírito Santo.....	73
Figura 4.5 – Vista das obras de construção do Porto de Tubarão: quebra-mar, terraplanagem, rodovia de acesso e canteiro de obras em 1963.....	78

Figura 4.6 – Município da Serra, distrito de Carapina no final da década de 1970, onde se pode identificar o Porto de Tubarão já em funcionamento e a preparação do terreno para a implantação da CST.....	79
Figura 4.7 – Município da Serra, região norte do distrito de Carapina em 1978, ilustrando o loteamento Civit I e o conjunto Cacu.....	81
Figura 4.8 – Município da Serra, detalhe de montagem de fotografia aérea não métrica mostrando o Loteamento Civit I em 1984, com algumas empresas já instaladas e loteamentos vizinhos.....	82
Figura 4.9 – Município da Serra, loteamento Civit II em 1986, ainda esparsamente ocupado.....	83
Figura 4.10 – Município da Serra, região central do distrito de Carapina em 1994, identificando o loteamento industrial Civit II.....	84
Figura 4.11 – Evolução da população urbana e rural do Espírito Santo entre as décadas de 1940 e 2000.....	88
Figura 4.12 – Região Metropolitana da Grande Vitória em 2013.....	91
Figura 4.13 – Bairro Jardim Camburi sem ocupação urbana no início da década de 1970, a Ponta de Tubarão e o Planalto de Carapina em segundo plano, ainda sem construções e indústrias.....	98
Figura 4.14 – Praia de Camburi e obras de pavimentação da Avenida Dante Micheline em meados da década de 1970, com o monte Mestre Álvaro aos fundos.....	98
Figura 4.15 – Município da Serra, localização das grandes indústrias e loteamentos industriais em Carapina, destacando-se as áreas ocupadas pela CST, CVRD e pelo Porto de Tubarão e Praia Mole.....	103
Figura 4.16 – Município da Serra, intervenções viárias previstas no Anexo 12 do PDM da Serra, ilustrando a intervenção viária nº. 60, atravessando a área integrante da CVRD e CST.....	104
Figura 5.1 – Município da Serra, loteamentos aprovados no distrito de Carapina entre as décadas de 1950 e 1990, incluindo os parcelamentos irregulares de solo.....	119
Figura 5.2 – Trecho da planta do loteamento de Balneário de Carapebus, aprovado pelo município da Serra em 1960, na vigência do Decreto-Lei nº. 58 de 1937.....	122
Figura 5.3 – Trecho da planta do loteamento Morada de Laranjeiras, aprovado pelo município da Serra em 1997, na vigência da Lei Federal nº. 6.766 de 1979.....	123
Figura 5.4 – Município da Serra, demarcação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) no distrito de Carapina, de acordo com a Lei nº. 3.820/2012 – PDM e a localização dos conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes.....	129
Figura 6.1 – Ocupação urbana da Grande Vitória na década de 1970 e evolução da ocupação urbana da Grande Vitória até o final da década de 1980.....	139

Figura 6.2 – Município da Serra, montagem digital de fotos aéreas não métricas de 1984 do distrito de Carapina.....	142
Figura 6.3 – Município da Serra, construção do conjunto habitacional Calabouço, Porto Canoa, Serra Dourada e Novo Porto Canoa configurando o território no início da década de 1980.....	144
Figura 6.4 – Município da Serra, parte do conjunto habitacional Serra Dourada no início da década de 1980.....	145
Figura 6.5 – Município da Serra, localização dos conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes no distrito de Carapina, de acordo com a década de implantação.....	148
Figura 6.6 – Município da Serra, conjuntos habitacionais São Diogo I e II em Jardim Limoeiro em 1973.....	149
Figura 6.7 – Obras de implantação do conjunto habitacional Parque Residencial Laranjeiras em 1976.....	151
Figura 6.8 – Conjunto habitacional Parque Residencial Laranjeiras logo após o término das obras em 1978.....	151
Figura 6.9 – Bairro Parque Residencial Laranjeiras em 1998, já consolidado e com diversos outros bairros surgidos ao seu redor.....	151
Figura 6.10 – Município da Serra, zoneamento urbanístico, Anexo 3 da Lei Municipal nº. 3.820/2012, PDM do Município da Serra, com as Zeis, demarcadas em vermelho e os seus principais agrupamentos enumerados de 1 a 4.....	158
Figura 6.11 – Município da Serra, trecho de planta elaborada pela Cohab/ES, indicando os conjuntos habitacionais ao sul do distrito de Carapina, com a indicação da área prevista para implantação do Conjunto André Carloni I, II e III.....	159
Figura 6.12 – Município da Serra, área alagadiça datando de 1986, onde atualmente se situa o bairro Jardim Carapina, no qual se previa a implantação do conjunto André Carloni II e III etapa.....	160
Figura 6.13 – Município da Serra, bairro Jardim Carapina em 2002.....	160
Figura 6.14 – Município da Serra, localização das Zeis e das ZPAs no distrito de Carapina, de acordo com a Lei nº. 3.820/2012- PDM e localização dos conjuntos habitacionais conforme a década de implantação.....	162
Figura 6.15 – Projeto urbanístico original do conjunto Cacú, com a definição da área de lotes, áreas públicas e área remanescente no entorno.....	164
Figura 6.16 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Cacú.....	165
Figura 6.17 – Município da Serra, conjunto Cacú, em 1978.....	165
Figura 6.18 – Município da Serra, conjunto Cacú em 2013.....	166

Figura 6.19 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Cidade Continental, mostrando a via principal separando a área de lotes da área de preservação.....	167
Figura 6.20 – Município da Serra, conjunto Cidade Continental em 2013.....	168
Figura 6.21 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Jacaraípe, onde se previa a implantação de áreas de lazer e equipamentos nas proximidades da área de preservação.....	170
Figura 6.22 – Conjunto Jacaraípe em 2013.....	171
Figura 6.23 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Mata da Serra.....	172
Figura 6.24 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Cidade Continental.....	172
Figura 6.25 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Conjunto Jacaraípe.....	173
Figura 6.26 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Calabouço, com a conformação original das áreas de Reserva Florestal e das áreas de lotes.....	176
Figura 6.27 – Município da Serra, conjunto Calabouço em 2013, atual bairro Eldourado.....	177
Figura 6.28 – Planta de aprovação do conjunto Hélio Ferraz indicando a área de transição entre os espaços públicos e as áreas verdes da área loteada.....	178
Figura 6.29 – Implantação do conjunto Hélio Ferraz em 1978, ilustrando as áreas de APPs e das áreas de equipamentos públicos, conforme configuração original.....	179
Figura 6.30 – Conjunto Hélio Ferraz em 2013, retratando que as áreas de APPs aos fundos do conjunto foram ocupadas por assentamentos precários.....	179
Figura 6.31 – Projeto urbanístico original do conjunto Bairro das Flores e detalhe, com a delimitação de lotes e áreas públicas, separados por uma pequena via de contorno.....	181
Figura 6.32 – Trecho do conjunto Bairro das Flores em 1986, executado conforme o projeto originalmente concebido, com a definição original das áreas de preservação e áreas públicas, de acordo com o projeto aprovado.....	182
Figura 6.33 – Conjunto Bairro das Flores em 2013, ilustrando a totalidade das áreas públicas de entorno do conjunto ocupadas por assentamentos precários.....	182
Figura 6.34 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Hélio Ferraz, mostrando as áreas invadidas demarcadas como Zeis.....	183
Figura 6.35 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Eldourado, mostrando as áreas invadidas demarcadas como Zeis.....	184
Figura 6.36 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Feu Rosa, mostrando as áreas invadidas demarcadas como Zeis.....	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Evolução da população da Serra, RMGV e ES: 1920 a 1970.....	34
Tabela 4.1 – Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo (1940-2000).....	89
Tabela 5.1 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência do Decreto-Lei nº. 58/1937.....	115
Tabela 5.2 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência da Lei nº. 6.766 de 1979.....	117
Tabela 5.3 – Loteamentos irregulares implantados no distrito de Carapina até o final da década de 1990.....	125
Tabela 6.1 – Vilas operárias e conjuntos habitacionais implantados no distrito de Carapina, município da Serra, entre 1968 e 1995.....	146
Tabela 6.2 – Dimensionamento das favelas na Grande Vitória em 1972.....	155

LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIVIT – Centro Industrial da Grande Vitória

CODES – Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo

COFAVI – Companhia Ferro e Aço de Vitória

COHAB-ES – Companhia de Habitação do Espírito Santo

COMDUSA – Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

COPI – Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória

COPLAN – Coordenação do Planejamento Industrial do Espírito Santo

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CST – Companhia Siderúrgica Tubarão

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

EFVM – Estrada de Ferro Vitória-Minas

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINDES – Federação das Indústrias do Espírito Santo

FINSIDER – Finanziária Siderúrgica International S.A.

FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

FUNDEC – Fundo de Diversificação Econômica da Cafeicultura

FUNRES – Fundo de Recuperação do Espírito Santo

GERCA – Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura

IBC – Instituto Brasileiro do Café

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

INOCOOPEs – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEH – Movimento de Economia e Humanismo

PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado

PDM – Plano Diretor Municipal

PEE – Plano de Estruturação do Espaço

PHB – Política Habitacional Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PMS – Prefeitura Municipal da Serra

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PORTOBRAS – Portos Brasileiros

PRE – Programa de Reaparelhamento Estrutural

PROSINDI – Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SIDERBRÁS – Siderúrgica Brasileira S.A.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUPPIN – Superintendência de Projetos de Polarização Industrial

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

ZPA – Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 2: O MUNICÍPIO DA SERRA ATÉ A DÉCADA DE 1970: CARACTERIZAÇÃO E ANTECEDENTES DA EXPANSÃO URBANA.....	23
2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	23
2.2 OS ANTECEDENTES DA EXPANSÃO URBANA.....	26
CAPÍTULO 3: A INDUSTRIALIZAÇÃO E A URBANIZAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	37
3.1 O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL.....	37
3.2 A CRISE AGRÍCOLA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO.....	40
3.3 UM ESTADO QUE “DESEJA” SE INDUSTRIALIZAR E O II PND.....	45
3.4 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS NO ESPÍRITO SANTO.....	49
3.5 O MODELO DE ACUMULAÇÃO FORDISTA E O PLANEJAMENTO “MODERNO”.....	52
3.6 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	56
3.7 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NA GRANDE VITÓRIA NO FINAL DA DÉCADA DE 1960.....	63
CAPÍTULO 4: O PLANEJAMENTO E O PORTO.....	67
4.1 O COMPLEXO MINEROPORTUÁRIO EXPORTADOR E OS CORREDORES DE EXPORTAÇÃO.....	67
4.2 OS PORTOS E SEUS TERRITÓRIOS.....	72

4.3 OS “GRANDES PROJETOS” DA DÉCADA DE 1970.....	74
4.4 OS GRANDES PROJETOS NO MUNICÍPIO DA SERRA.....	76
4.4.1 A CVRD E O PORTO DE TUBARÃO.....	76
4.4.2 O CIVIT.....	80
4.4.3 A CST.....	85
4.5 A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	87
4.6 OS IMPACTOS DOS GRANDES PROJETOS NA RMGV E NO DISTRITO DE CARAPINA.....	92
4.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PORTO DE TUBARÃO E O PLANEJAMENTO NO TERRITÓRIO DE CARAPINA.....	97
CAPÍTULO 5: O PAPEL DA LEGISLAÇÃO NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	106
5.1 O PERÍODO COLONIAL E O IMPÉRIO.....	106
5.2 DA PROMULGAÇÃO DA REPÚBLICA À CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	109
5.3 AS LEIS AMBIENTAIS E SUA INTERFACE COM AS LEIS DE PARCELAMENTO DE SOLO.....	127
5.4 O PAPEL DAS LEIS E DO ESTADO NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	130
CAPÍTULO 6: INDUSTRIALIZAÇÃO E HABITAÇÃO.....	133
6.1 O PAPEL DO BNH NA POLÍTICA URBANA DO REGIME MILITAR.....	133
6.2 A EXPANSÃO URBANA DA SERRA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980 NO CONTEXTO METROPOLITANO E SUA INTERFACE COM AS LEIS DE PARCELAMENTO DE SOLO.....	136

6.3 OS CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES NO MUNICÍPIO DA SERRA: A PERIFERIA “LEGAL”.....	144
6.4 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: A PERIFERIA “ILEGAL”.....	153
6.5 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO DISTRITO DE CARAPINA.....	155
6.6 O TERRITÓRIO FORMAL E O TERRITÓRIO INFORMAL: DUAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	161
CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÕES FINAIS A PROPÓSITO DE CONCLUSÃO.....	187
REFERÊNCIAS.....	206

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

O distrito de Carapina¹ situa-se na parte sul do município da Serra no Estado do Espírito Santo, fazendo limite com o município de Vitória. Compreende geograficamente trechos de um planalto com essa mesma denominação. Diferentes autores apontam que a ocupação urbana dessa região foi acelerada após a implantação de parte das atividades da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da implantação do porto de minérios na Ponta de Tubarão, inaugurado em 1966, ao sul do distrito. O porto, em conjunto com um planejamento estatal, resultou na implantação de grandes indústrias e conjuntos habitacionais populares, identificados também como os vetores da configuração desse território.

A atividade do porto e da CVRD na Ponta de Tubarão reorientou, inclusive, o vetor do crescimento na região da Grande Vitória do sul para a direção norte, com consequências também na alteração da direção da expansão urbana do município da Serra, antes voltada para o litoral e vias de acesso. A partir de então a expansão urbana foi redirecionada para o Planalto de Carapina, ao longo da Rodovia BR 101. Posteriormente à década de 1980, a crise econômica, aliada a um crescimento demográfico acelerado e à falta de controle por parte do Poder Público, resultou no surgimento de assentamentos precários,² muitos deles integrando Áreas de Preservação Permanente (APPs) e áreas públicas de conjuntos habitacionais populares e seus entornos, o que pode ser denominado de periferias ilegais.

Assim, identifica-se o marco temporal objeto desta pesquisa entre 1966, ano da inauguração do Porto de Tubarão, e final da década de 1990, período que marcou o fim da implantação dos conjuntos habitacionais populares pela Companhia de Habitação do Espírito Santo (Cohab/ES). O recorte temporal adotado busca um distanciamento histórico seguro de mais de duas décadas, objetivando realizar análises e formular hipóteses diante de dados e fatos já sedimentados.

¹ Considerando que alguns loteamentos e conjuntos habitacionais se situam na divisa entre os distritos de Carapina e Sede, esta pesquisa extrapolará o limite territorial norte de Carapina e incluirá esses conjuntos e loteamentos. Como a parte continental do município de Vitória se limita com o distrito de Carapina, alguns aspectos desta pesquisa levarão em consideração essa região.

² De acordo com a definição do Ministério das Cidades (2009), assentamentos precários são áreas ocupadas irregularmente, do ponto de vista jurídico ou urbanístico, e que apresentam deficiência de infraestrutura e de acessibilidade. Trata-se de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação de moradias em termos fundiários e de infraestrutura.

Interessa aqui pontuar que as cidades são o resultado da soma de diversas “partes”, acrescentadas em diferentes períodos e produzidas por variados contextos históricos, conforme apontado por Roland Barthes.³

Analisando o tecido urbano da cidade da Serra, particularmente no distrito de Carapina, é possível identificar diversas estruturas urbanas surgidas em períodos distintos. Observa-se no território a presença de indústrias, infraestruturas portuárias e ferroviárias, onde se destacam as grandes indústrias, como a Companhia Siderúrgica Tubarão (CST) e a CVRD,⁴ os Portos de Tubarão e Praia Mole e os loteamentos industriais do Centro Industrial de Vitória (Civit), situados no topo do Planalto de Carapina e articulados com a Rodovia BR 101 Norte. Em outras partes, particularmente nas bordas dos tabuleiros costeiros, nas regiões alagadas e brejosas, pode-se observar que áreas de APPs (muitas vezes áreas públicas, que faziam parte dos conjuntos habitacionais populares implantados na década de 1970 e 1980) e áreas reservadas para equipamentos públicos foram ocupadas por assentamentos precários. Observa-se também a existência de ocupações de áreas ambientalmente frágeis por indústrias e loteamentos industriais.

Quais personagens podem ser apontados como responsáveis pela configuração territorial desse local? Essa ocupação urbana obedeceu a algum plano específico ou foi fruto de processos espontâneos? Quais as consequências a implantação do porto e das grandes indústrias teve na expansão urbana desse território? O presente trabalho pretende buscar as respostas para essas questões e, assim, contribuir para aprimorar os conhecimentos sobre esse tema.

A importância desta pesquisa reside no fato de ser possível identificar fisicamente, de forma individual e em conjunto, os elementos apontados como os responsáveis pelo desenho urbano do território estudado. Pode-se fazer uma leitura desse tecido urbano a partir desses elementos (grandes indústrias, porto, processo de planejamento, conjuntos habitacionais populares, periferias ilegais e a legislação urbanística) e, com base neles, refletir sobre a história, suas aparentes contradições e os fatores que construíram esse território no passado recente.

Com essa abordagem, espera-se ser possível realizar uma reflexão sobre a formação físico-territorial do espaço estudado, dos elementos surgidos por meios formais (loteamentos, conjuntos habitacionais e grandes indústrias), dos elementos informais (assentamentos

³ Barthes, apud Nesbitt (2006, p. 64).

⁴ Atuais empresas Arcelor Mittal e Vale S.A. Esta pesquisa utilizará as siglas com os nomes originais dessas companhias.

precários) e da inter-relação existente entre eles e os processos de reconfiguração desse espaço, entre os anos de 1966 e a década de 1990.

Espera-se também poder identificar a possível inter-relação entre a implantação dos grandes projetos industriais, do Porto de Tubarão, do planejamento e das leis no distrito de Carapina na Serra entre 1966 e 1995, com a configuração espacial do município. Estuda-se ainda o processo de apropriação pela cidade informal (assentamentos precários), ocorrido particularmente no entorno dos conjuntos habitacionais populares, a partir de então.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que as políticas de industrialização e planejamento adotadas pelo Governo Federal, bem como as ações articuladas por grandes indústrias, particularmente entre os anos de 1960 e 1970, alteraram a configuração urbana da Grande Vitória, reorientando o vetor de crescimento da metrópole na direção norte, e configuraram inicialmente o território do distrito de Carapina na Serra, em especial as partes planas no topo do planalto. Alterou-se com isso o vetor de expansão urbana local, antes direcionado para o litoral e vias de acesso e após a chegada das grandes indústrias, redirecionado para o topo do Planalto de Carapina.

Posteriormente, a partir das décadas de 1980 e 1990, o *laissez-faire* de administrações municipais, em relação ao processo de invasão de APPs e áreas públicas que faziam parte de alguns conjuntos habitacionais populares, desenhou outra parte do território nas áreas alagadas, nos fundos de vales e bordas dos tabuleiros e encostas. Essa postura resultou na expansão das periferias por assentamentos precários e também por ocupação de áreas ambientalmente frágeis por indústrias.

A configuração territorial do distrito de Carapina nas últimas quatro décadas do século XX parece ter surgido como um somatório de forças e tendências aparentemente contraditórias. Cada uma delas deixou marcas no território, proporcionando uma leitura variada desse tecido urbano, um verdadeiro palimpsesto, rico em significados. Esta pesquisa procura identificar e analisar esse processo.

Assim, a contradição existente entre “legal” e “ilegal”, entre “planejado” e “não planejado” (isto é, o que foi excluído do processo de planejamento) é realizada com a análise de duas categorias de ocupações: os conjuntos habitacionais populares que mantiveram suas APPs e áreas públicas com suas funções originais, de acordo com o projeto formal e os conjuntos habitacionais que tiveram essas referidas áreas reconfiguradas por assentamentos precários.

A metodologia utilizada nesta pesquisa inclui revisão bibliográfica, utilizando-se fontes primárias e secundárias, a fim de estabelecer a base teórica para o desenvolvimento do trabalho proposto.

O material disponível nos arquivos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal da Serra (PMS) foi fartamente utilizado, particularmente aquele referente aos loteamentos aprovados (plantas de aprovação de loteamentos, memoriais descritivos, decretos de aprovação de loteamentos, escrituras de compra de terrenos), visando a quantificar e contextualizar os grandes projetos industriais, os loteamentos e os conjuntos habitacionais populares implantados no local estudado. Além desse material, imagens e mapas arquivados no município foram utilizados.

Os relatórios e mensagens de governos datados de 1972 e de 1973, referentes ao Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos, também foram mencionados como fontes primárias de especial destaque para o entendimento do “desejo” de industrialização que inspirou os sucessivos governos do Estado do Espírito Santo nas décadas de 1960 e 1970.

Das fontes secundárias, a bibliografia utilizada extraiu os seguintes temas: a industrialização brasileira do Estado do Espírito Santo e do município da Serra; o processo de urbanização do Brasil; a formação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV); a importância da inter-relação entre as economias capixaba e mineira; o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e os corredores de exportação; o modelo de acumulação fordista; o planejamento urbano na Grande Vitória nas décadas de 1960 e 1970; a evolução da legislação urbanística e ambiental; a política habitacional do Governo Federal e seus impactos no Espírito Santo, na Grande Vitória e no município da Serra; e a expansão das periferias por assentamentos precários.

O trabalho de Silva (2004) sobressai dentre a bibliografia utilizada no Capítulo 3, por mostrar o papel da CVRD na industrialização nacional e no Estado do Espírito Santo, alterando a dinâmica da economia local. Não menos importante é o trabalho de Rocha e Morandi (1991), que analisa a transição da economia local centrada na exportação do café, para uma economia industrializada, baseada em grandes plantas voltadas para exportação.

Também é relevante para esta pesquisa o trabalho de Teixeira (1998), que aponta a inter-relação entre o setor de siderurgia e a configuração territorial na Grande Vitória, em particular na região norte da cidade de Vitória e no Planalto de Carapina; e a pesquisa de Albuquerque

(2010), que avalia as ocupações em áreas de interesse ambiental no município da Serra também foi uma referência sempre presente.

Do acervo disponibilizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), merecem destaque as imagens aéreas datadas de 1955, 1970, 1978 e 1986; os trabalhos para definição da política habitacional para o Estado do Espírito Santo de 1988; o estudo para implantação do “Centro de Animação de Carapina” de 1977; o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Microrregião de Vitória de 1976; e o Programa de Reaparelhamento Estrutural (PRE) de 1977, que permitiram o exame do planejamento estadual na década de 1970 e a avaliação do modo como esse planejamento se refletiu no desenho do espaço estudado.

O conjunto de leis urbanísticas federais consultado balizou todo o Capítulo 5, bem como o trabalho de Fernandes (1998, 2003), que interpreta a importância das leis no processo de urbanização das cidades brasileiras. Nesse capítulo, adotou-se, como metodologia para análise da expansão urbana do distrito de Carapina, a sistematização de dados referentes às aprovações de loteamento realizadas pelo município entre os anos de 1955 e o ano 2000 e, posteriormente, sua leitura em mapa, separando-os por década de aprovação. Assim, foi possível analisar a direção em que a cidade estava se expandindo durante esse período.

No estudo dos conjuntos habitacionais populares e dos assentamentos precários presentes no Capítulo 6, os trabalhos de Duarte (2010) e Siqueira (2010a) são relevantes para o entendimento do crescimento das periferias urbanas na Grande Vitória e, portanto, do espaço estudado, assim como dos impactos advindos da implantação dos chamados Grandes Projetos nas décadas de 1970 e 1980.

Da análise do território ocupado pelos conjuntos habitacionais populares surgiram duas categorias de espaços: um território planejado que se originou da aprovação de conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (Inocoopes), e que mantiveram intactas as áreas públicas e as áreas de APP ao seu redor; e os conjuntos habitacionais que tiveram essas mesmas áreas ocupadas por assentamentos precários, territórios estes não previstos do processo de planejamento. Para realizar essa classificação, foram utilizadas plantas dos loteamentos aprovados no município da Serra, imagens de satélite, fotografias aéreas a partir de 1970, bem como imagens, mapas e plantas dos arquivos da Prefeitura Municipal, e também o

zoneamento urbanístico do Plano Diretor Municipal⁵ (PDM) da Serra, comparando esses espaços, originalmente, conforme a planta de aprovação e sua atual configuração urbanística.

Tendo por base esse conjunto de documentos, pretendeu-se avaliar as especificidades de cada um dos elementos neles abordados, verificando, assim, como as grandes indústrias, o porto, o planejamento e as leis desenharam o território do distrito de Carapina, bem como identificar as contradições existentes entre “legal” e “ilegal”; entre planejado” e “não planejado” decorrentes do processo de urbanização local.

Assim sendo, este estudo inicialmente aborda no Capítulo 2 o município da Serra até a década de 1970, sua caracterização geográfica e antecedentes da expansão urbana, com o objetivo de apresentar o espaço estudado em seus aspectos históricos, geográficos e urbanísticos, antes do advento das transformações às quais esse espaço foi submetido.

O Capítulo 3 aponta o processo de industrialização e urbanização nacional e também do Estado do Espírito Santo. Apresenta o conceito de Estado Desenvolvimentista e os primórdios da industrialização do Brasil. Verifica a crise agrícola pela qual atravessou a economia agroexportadora capixaba na década de 1960. Em seguida, pesquisa o desejo de industrialização que norteou diferentes Governos Estaduais, bem como a vinculação dessa política com o Governo Federal. Posteriormente, avalia a política de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais promovidos pelos Governos Federal e Estadual de estímulo à industrialização. Na sequência, insere o modelo de acumulação fordista e o planejamento moderno; o processo de urbanização no Brasil e, por fim, o planejamento urbano no Brasil e na Grande Vitória no final da década de 1960.

Já o Capítulo 4 estuda de que maneira a complementaridade existente entre as economias capixabas e mineiras viabilizou a implantação de grandes complexos portuários no Estado e também as grandes indústrias na década de 1970. Posteriormente investiga a formação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e a influência dos Grandes Projetos nessa região e no distrito de Carapina. Por fim, apresenta os impactos da implantação do Porto de Tubarão e Praia Mole no território de Carapina.

O Capítulo 5 busca compreender a função da legislação na configuração do território, elemento que desempenha papel de destaque na configuração do espaço estudado, em particular, as leis federais e estaduais. Nesse sentido, é necessário examinar as origens dessas leis para apontar sua importância na configuração da estrutura fundiária local. Neste capítulo,

⁵ Lei Municipal nº. 3.820, de 11 de janeiro de 2012 (Plano Diretor Municipal) cujo Anexo 3 trata do zoneamento urbanístico.

realiza-se um levantamento de todos os loteamentos aprovados no distrito de Carapina, até o final da década de 1990, com o intuito de refletir inicialmente sobre as inter-relações entre as leis de parcelamento de solo, o desenho urbano desse espaço e aquelas porventura existentes entre as grandes indústrias e o planejamento.

O Capítulo 6 trata da industrialização e habitação dos conjuntos habitacionais e dos assentamentos precários. Esses dois últimos elementos podem ser apontados como responsáveis pela formação e reconfiguração do território estudado e também como vetores na urbanização e expansão das periferias de muitas cidades brasileiras. Os conjuntos habitacionais construídos a partir de meados da década de 1970 podem ser apontados como expressão da política habitacional do regime militar que pretendia, além de prover moradia, expandir a economia, por meio da ação direta do Banco Nacional de Habitação (BNH). Por outro lado, os assentamentos precários podem ser apontados como resultado da ineficiência dessa política habitacional em frente à crise econômica e ao acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras. Com isso, podem ser identificadas duas periferias: uma “legal”, planejada e implantada no âmbito de um projeto político; e outra “ilegal”, surgida dentro de partes dessas mesmas áreas legais. Por fim, são examinadas duas dessas realidades urbanas: os conjuntos habitacionais que mantiveram suas áreas de preservação e áreas públicas intactas, ou seja, com a conformação do território original, conforme o projeto urbanístico aprovado; e os conjuntos habitacionais que tiveram partes dessas mesmas áreas ocupadas e reconfiguradas por assentamentos precários.

Para concluir, o Capítulo 7 encerra esta pesquisa apresentando considerações acerca dos elementos que moldaram a realidade estudada e avaliando os impactos dos diferentes personagens na configuração urbana do distrito de Carapina.

CAPÍTULO 2

O MUNICÍPIO DA SERRA ATÉ A DÉCADA DE 1970: CARACTERIZAÇÃO E ANTECEDENTES DA EXPANSÃO URBANA

Para que seja possível avaliar a magnitude das transformações urbanas que ocorreram no território estudado, é necessário fazer um retrospecto na história e elaborar um “retrato” desse espaço anteriormente às mudanças ocorridas. Neste caso, será feita uma caracterização geral, geográfica e a respectiva distinção da paisagem do local, bem como uma análise da evolução urbana do município da Serra e do distrito de Carapina até meados da década de 1970, antes do advento da industrialização e, portanto, antes do início das transformações e dos impactos recebidos por esse território a partir da implantação dos grandes projetos industriais.

2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS

O município da Serra situa-se na parte central do Estado do Espírito Santo e integra a Região Metropolitana da Grande Vitória. Confronta-se ao sul com a capital, Vitória, ao norte com o município de Fundão, a oeste com os municípios de Cariacica e Santa Leopoldina e a leste com o Oceano Atlântico. Com extensão territorial de 554km² e 23 quilômetros de praias, o município se destaca em extensão territorial e pelas possibilidades de expansão urbana, dentre os municípios da Grande Vitória, como será observado nos capítulos seguintes deste estudo.

A superfície do município da Serra constitui-se por três feições de relevo, distribuídas longitudinalmente, paralelas ao litoral e interpenetrantes. A área serrana é modelada por rochas cristalinas, donde se destaca o monte Mestre Álvaro, com 833 metros de altitude; o tabuleiro cortado pela rodovia BR 101 Norte, forma altiplanos intercalados por pequenos vales úmidos que se comunicam com a baixada; e a faixa litorânea abriga uma série de lagoas e restingas paralelas ao mar. A sudeste do município, destaca-se a área alagadiça que sofre influência das marés (ESPÍRITO SANTO, 1988).

Conforme a Prefeitura Municipal da Serra (2008), o distrito de Carapina situa-se nos domínios dos depósitos sedimentares, com as regiões de planícies e dos tabuleiros costeiros, também denominada de “formação barreiras”. Trata-se de regiões de relevo onde predominam platôs, intercalados por vales fluviais por onde fluem diversos corpos hídricos que formam

lagoas de considerável porte, como as lagoas Jacuném e Juara. Essa porção central do município está inserida na bacia do Rio Jacaraípe (incluindo as lagoas Jacuném e Juara).

De acordo com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema), que classificou as macroformas, os ecossistemas e as zonas naturais do Estado, os tabuleiros costeiros, também conhecidos como platôs litorâneos, chãs ou terciários, são terras baixas, planas ou suaves, localizadas entre as planícies costeiras e as regiões serranas, ocupando grandes extensões no Estado. Nessas regiões, os vales têm forma de “U” e fundo chato. Chama a atenção a desproporção entre a largura das várzeas e a pouca expressão dos cursos d’água atuais (SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2008).

O Monte Mestre Álvaro é o elemento mais marcante da paisagem natural no município da Serra. Devido à sua altura (833 metros de altitude) e posição geográfica, sua presença na paisagem é perceptível em praticamente todo o território serrano e região metropolitana.

As Figuras 2.1 e 2.2 ilustram as principais características do relevo do município da Serra, os tabuleiros costeiros e as lagoas. A Figura 2.3 apresenta um corte esquemático da tipologia de ocupação urbana e elementos naturais de um tabuleiro costeiro.

Figura 2.1 – Município da Serra, Lagoa Jacuném e tabuleiros costeiros, elementos característicos do relevo, com a vista do monte Mestre Álvaro



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 2.2 – Município da Serra, tabuleiros costeiros, elementos característicos do relevo, com a vista do monte Mestre Álvaro



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 2.3 – Corte esquemático de um tabuleiro representando a tipologia de ocupação urbana e os elementos naturais



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (200-).

Para Albuquerque (2010), o relevo diferenciado da Serra apresenta como característica a existência de diversos fundos de vale que recortam os tabuleiros costeiros e criam sulcos na paisagem, por onde fluem os principais recursos hídricos do município. Os fundos de vales são áreas alagáveis, cuja estrutura e funcionamento se relacionam com diversas funções ambientais, como suporte de vegetação e fauna, servindo de corredor para fluxo de material gênico, hidrológico e climático.

É interessante observar que a configuração geográfica desse território, composto predominantemente por platôs entrecortados por vales fluviais, foi um condicionante para a ocupação urbana que viria a ocorrer posteriormente. Esse aspecto deverá ser posteriormente levado em conta para a análise da configuração e ocupação procedida por este estudo.

Originalmente, toda a região estava coberta pela Mata Atlântica. Outra definição possível da forma de vegetação existente seria como Floresta Ombrófila Densa, que cobria grande parte dos tabuleiros e das encostas. A Floresta Ombrófila Densa Litorânea pode ser dividida em duas formações: a Mata de Planície, que ocupa os terrenos holocênicos e pleistocênicos,⁶ que ficam após a região das praias e se estendem até os tabuleiros, onde as árvores atingem geralmente 15 metros de altura, apresentando densa vegetação arbustiva; e a Mata de Tabuleiro nos extensos platôs entrecortados por lagoas e brejos, com a floresta densa, com rica diversidade de espécies de grande porte, podendo atingir até 40 metros (SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2008).

A paisagem natural descrita acima predominou possivelmente até as primeiras décadas do século XIX, como observaram alguns viajantes estrangeiros, como o príncipe Maximiliano de Wied-Neuwied, o imperador Dom Pedro II e o pintor francês François Auguste Biard, cujos relatos são examinados no item a seguir.

2.2 OS ANTECEDENTES DA EXPANSÃO URBANA

Documentos oficiais registram 8 de dezembro de 1556 como a data de fundação do município da Serra, dia em que o padre Lourenço Brás celebrou a primeira missa na capela de Nossa Senhora da Conceição, marcando a fundação da aldeia onde atualmente se situa o distrito-sede.

A Região de Nova Almeida, ao norte, abrigou um dos maiores aldeamentos jesuíticos do Brasil Colonial, a Aldeia de Reis Magos, e pode ser apontada também como um dos núcleos de ocupação mais antigos do município. No entanto, segundo Carvalho (1979), não é possível precisar a data da fundação da Aldeia dos Reis Magos em Nova Almeida. A mais antiga referência a ela é dada por Simão de Vasconcelos, em 1593, que a classifica como uma das quatro aldeias existentes no Espírito Santo. Reis Magos assumiu importância como centro

⁶ Terrenos de origem geológica recente.

regional dos jesuítas ao norte de Vitória, considerando o grande número de indígenas aldeados e a sua produção comercial.

Durante os séculos XVII, XVIII e XIX, as ocupações ficaram restritas ao entorno das Igrejas de Reis Magos em Nova Almeida e Nossa Senhora da Conceição na Serra-sede, cuja comunicação entre esses dois núcleos se fazia pelo Rio Reis Magos. Também havia pequenos núcleos no entorno da igreja de São João de Carapina, em Carapina e São José, em Queimados.

A economia do município se restringia às atividades de subsistência, extração de madeira (principalmente Jacarandá), cultivo da cana-de-açúcar e mandioca. Havia também pequenas vilas de pescadores no litoral, notadamente em Pontal dos Fachos (atualmente o Bairro Manguinhos), Carapebuçu (Carapebus) e na praia de Caraípe (atualmente Jacaraípe). A comarca de Nossa Senhora da Conceição se emancipou do município de Vitória em 1833.

Em meados de 1840, inicia-se o cultivo do café no município, contribuindo para o aumento de receita e para um período próspero da economia.

Essas alterações nos ciclos econômicos transformaram a paisagem natural e podem ser comprovadas por meio das análises dos relatos dos viajantes estrangeiros que estiveram na Serra.

Em 1815, quando percorreu o litoral do município da Serra, na vila de Carapebuçu (atual bairro Carapebus), o príncipe Maximiliano de Wied-Neuwied descreve:

[...] desse lugar em diante, ao longo do litoral, se estendiam florestas, orlando as enseadas e cobrindo as pontas de terra. Nos cerrados que margeiam a costa, habitam famílias pobres e esparsas, que vivem da pesca e da colheita de suas plantações (MAXIMILIANO, [19--], p. 148).

Em 1858, o pintor francês François Auguste Biard percorreu a região entre Vitória e Nova Almeida e descreveu a paisagem local da seguinte forma:

[...] a região que de início percorremos não tinha nada daquela com que sonhara. Nada de virgem tinha a natureza; ao contrário, já sofrera muitas modificações. Atravessamos campos outrora cultivados e agora em abandono. De quando em quando era necessário aos animais meterem-se na água dos rios (BIARD, *apud* RIEDEL, 1961, p. 106).

Durante a sua visita à Província do Espírito Santo em 1860, o imperador Dom Pedro II percorreu a região de Carapina e Laranjeiras (atualmente bairro Laranjeiras Velha), em seu caminho para a vila da Serra. Segundo Rocha (1980), em seu relato das impressões do imperador, a região próxima à antiga fazenda Carapina era composta de vasta baixada, com alguns brejais. Nas margens da estrada, situava-se a fazenda Carapina, que há mais de dois

séculos os jesuítas estabeleceram, procurando garantir a subsistência do Colégio de Vitória com açúcar, farinha de mandioca, cereais e olarias, como fonte de renda.

Ainda conforme Rocha (1980), o imperador Dom Pedro II descreveu a povoação de Carapina em 1860 como sendo composta de umas poucas casas. A igreja ficava um pouco afastada para a esquerda assim como a escola. A região era coberta por vasto campo de camaris mais ou menos espalhados e belo pasto com boas águas. Essa região de pastos estendia-se de Carapina até Caraípe (Jacaraípe) e da Ponta do Facho (atual Manguinhos) até a Serra, pasto este cercado com mato fundo. Na estrada, havia uma casa e loja de negócios. No lugar chamado das Laranjeiras (atual bairro Laranjeiras Velha), chamou-lhe atenção um morro destacado de granito que se ligava ao Mestre Álvaro por pequena altura.

Comparando impressões de viajantes da primeira metade do século XIX com as da segunda, pode-se deduzir, então, que nesta última, grande parte da paisagem natural da região já havia sido alterada, dando lugar a ampla pastagem, dividida em propriedades rurais e praticamente sem nenhuma ocupação urbana, sendo possivelmente esta a mesma paisagem que predominou durante o início do século XX.

Em 1860, a população da Vila da Serra atingia aproximadamente 2.000 habitantes, conforme relatado por Rocha (1980). Quase um século depois, em 1950, a população da Serra era composta por 9.245 habitantes, apresentando um decréscimo na década de 1960, passando para 9.192 habitantes, o que comprova a pouca dinamização da economia do local até a primeira metade do século XX. O distrito de Carapina era formado por extensas áreas de fazendas e um pequeno núcleo urbano, atravessado por uma rodovia federal (ainda não pavimentada) e pela estrada de Jacaraípe. O uso do solo se destinava predominantemente à agricultura, à pecuária e a alguns sítios de recreação e loteamentos destinados a atividades de lazer nos balneários de Carapebus e Manguinhos.

Na Figura 2.4, observa-se a região de Carapebus e a Ponta de Tubarão ao sul do distrito de Carapina, em 1952, em um ambiente com poucos sinais de ocupação urbana. A Figura 2.5 ilustra a Ponta de Tubarão em 1952, com a Praia de Camburi em primeiro plano. A Figura 2.6 retrata a região sul do distrito de Carapina, estradas de acesso e a Praia de Camburi ainda sem ocupações urbanas em 1955.

Por fim, a Figura 2.7 mostra o distrito de Carapina em 1970, onde já se observam algumas ocupações urbanas esparsas no litoral e ao longo de suas principais vias de acesso.

Figura 2.4 – Praia de Carapebus em primeiro plano e Ponta de Tubarão em segundo plano em 1952, sem ocupações urbanas



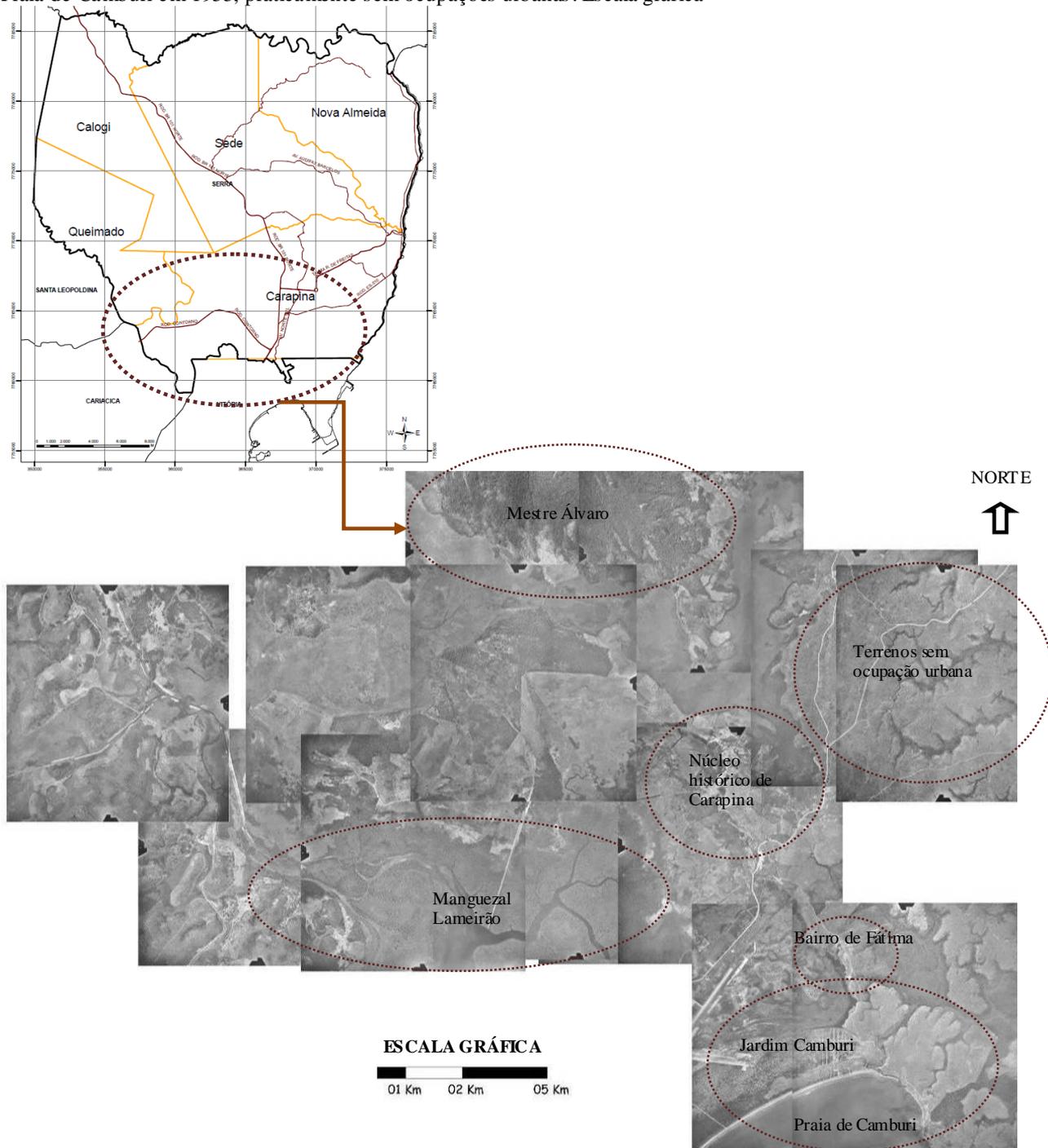
Fonte: Acervo CVRD (apud TEIXEIRA, 1998, p. 137).

Figura 2.5 – Praia de Camburi em primeiro plano e Ponta de Tubarão em segundo plano em 1952, sem ocupações urbana



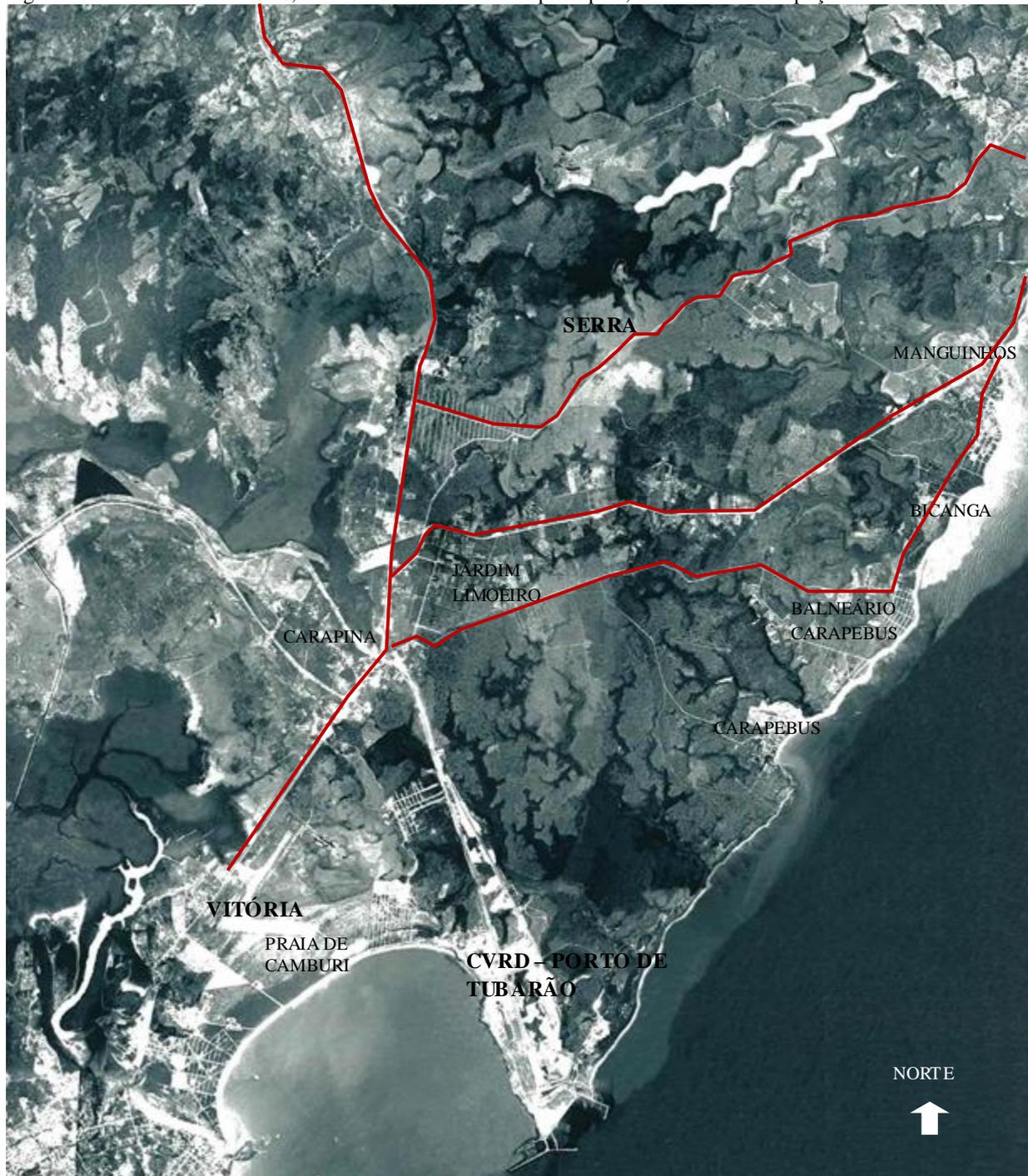
Fonte: Acervo CVRD (apud TEIXEIRA, 1998, p. 137).

Figura 2.6 – Município da Serra, montagem de fotografias aéreas mostrando parte do distrito de Carapina e a Praia de Camburi em 1955, praticamente sem ocupações urbanas. Escala gráfica



Fonte: Baseado em imagens aéreas escala 1:25.000, de autoria de Lasa, de 1955, Instituto Jones dos Santos Neves, Espírito Santo (2012).

Figura 2.7 – Município da Serra e Vitória, montagem digital de fotos aéreas métricas do distrito de Carapina e região norte de Vitória em 1970, indicando as vias urbanas principais, bem como as ocupações urbanas. Sem escala



Fonte: Baseado em Teixeira (1998).

A existência de áreas rurais, ainda sem ocupação urbana em Carapina na década de 1970, também é apontada por meio da análise da escritura de compra do terreno onde futuramente seria implantado o conjunto habitacional José de Anchieta pela Cohab/ES. Em 1975, pode-se aferir que o terreno situado na parte oeste do distrito de Carapina era apresentado como um terreno rural, possuindo como benfeitorias um almoxarifado, um galpão de serviços, três

residências e diversas culturas comerciais de eucaliptos, pinus, peroba do campo e cedros (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2013). Portanto, o território estudado ainda se caracterizava, na década de 1970, por usos agrícolas e um ambiente rural.

Esse cenário seria profundamente modificado a partir da década de 1970, com a transferência de parte das atividades da CVRD para o setor norte da Grande Vitória e a implantação de grandes empreendimentos industriais no local.

O município da Serra passou por intenso processo de urbanização durante as últimas quatro décadas do século XX. De acordo com a Prefeitura Municipal da Serra (2008), em 1920, a Serra tinha 6.777 habitantes, número que decresceu para 6.415 em 1940, o que demonstra a pouca dinamização econômica local nesse período. Esse número se manteve ligeiramente ascendente até a década de 1960, quando o município apresentava população de 9.192 habitantes. Já na década de 1970, a população urbana passou a ser de 17.286 habitantes, prosseguindo em expansão acelerada pelas décadas seguintes.

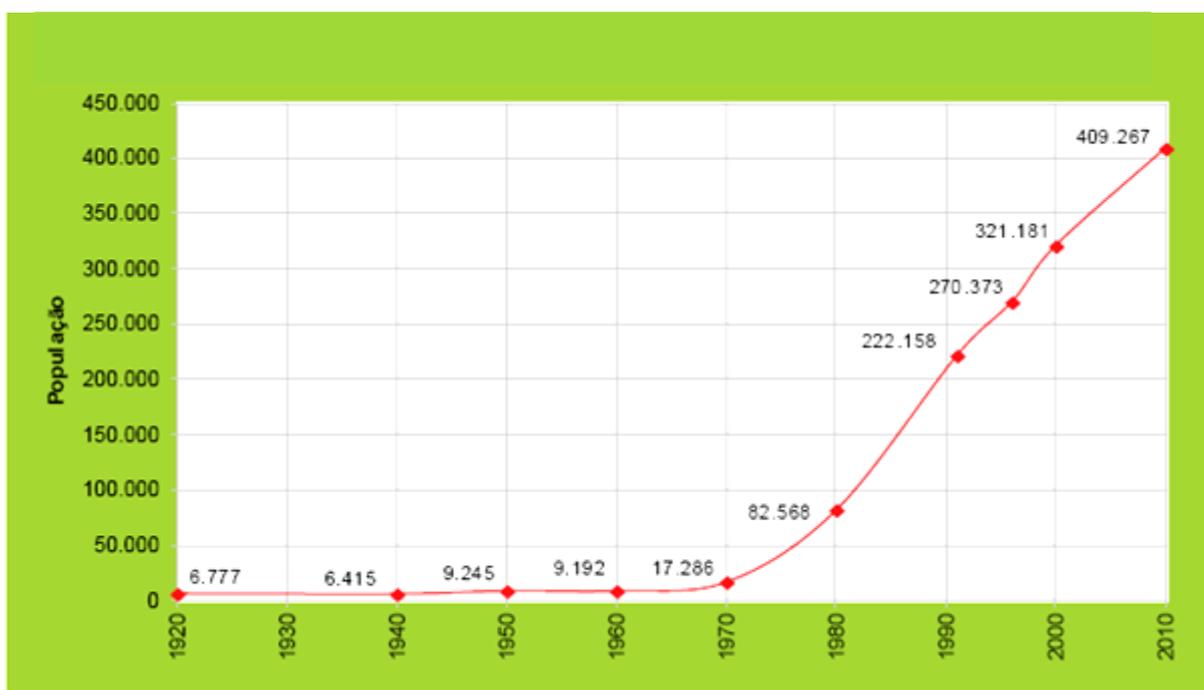
Informações constantes em Espírito Santo (1977) apontavam que a evolução populacional apresentada entre 1950 e 1976, quando a população local passou de 2.000 para 11.000 habitantes, foi pouco percebida, tendo em vista a grande extensão territorial de 128km² do distrito.

Segundo esse documento, ainda na época, o local já era servido adequadamente por energia elétrica e transporte coletivo, porém havia insuficiência no fornecimento de água tratada, que era captada por meio da construção de poços artesianos. Os equipamentos e serviços públicos de saúde e educação também não atendiam adequadamente à população. Havia vinte escolas e nenhum hospital. Havia também uma agência dos Correios, uma agência bancária, doze igrejas e um hotel.

A economia e a estrutura fundiária do município também passaram por transformações iniciadas nos anos de 1960. De uma estrutura pautada na pequena e média propriedade, passou-se a um modelo de grandes propriedades, período em que grandes extensões de terras foram adquiridas para serem reserva de valor para especulação imobiliária, na expectativa de obtenção de lucro com a expansão urbana, por exemplo, para a implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais, o que vai ocorrer com os empreendimentos por vir a serem abordados posteriormente neste estudo (ESPÍRITO SANTO, 1988).

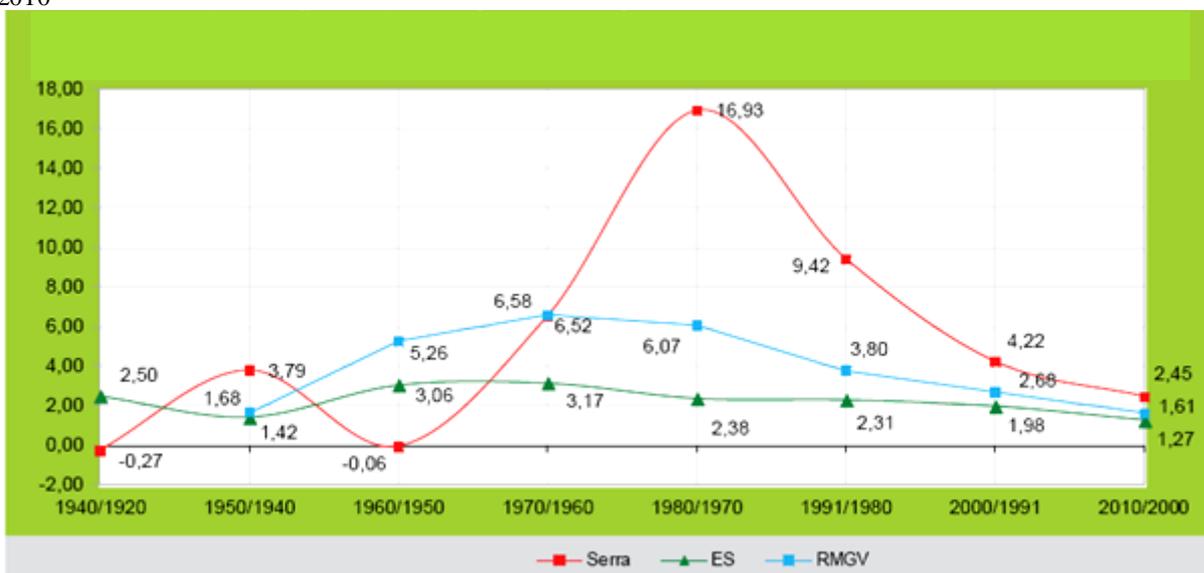
As Figuras 2.8 e 2.9 bem como a Tabela 2.1 mostram a evolução da população da Serra no século XX e início do século XXI, quando se observa o incremento nas taxas de crescimento da população do município.

Figura 2.8 – Evolução da população da Serra entre 1920 e 2010



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2012).

Figura 2.9 – Evolução da taxa média geométrica de crescimento anual da população da Serra, RMGV e ES - 1920 a 2010



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2012).

Tabela 2.1 – Evolução da população da Serra, RMGV e ES - 1920 a 1970

Ano	Serra	RMGV	ES	Brasil	Participação da Serra na RMGV	Participação da Serra no ES
1920	6.777	-	457.328	30.635.605	-	-
1940	6.415	111.456	750.107	41.165.289	5,76	0,86
1950	9.245	131.337	861.562	51.944.397	7,04	1,07
1960	9.192	221.104	1.170.858	70.070.547	4,16	0,79
1970	17.286	418.273	1.599.333	93.139.037	4,13	1,08

Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2012).

O crescimento populacional ocorrido na década de 1970 pode ser atribuído principalmente à mudança no perfil produtivo da economia do Espírito Santo e à implantação dos “grandes projetos” na década de 1970. Esses elementos serão analisados em detalhe nos capítulos seguintes.

O expressivo aumento populacional, em termos numéricos, demandou do município uma oferta de serviços, infraestrutura e moradia além de sua própria capacidade, causando pressão pela ocupação de qualquer espaço livre ou vazio em meio à mancha urbana. As áreas de interesse ambiental também podem ser incluídas nesses espaços e se caracterizam na Serra principalmente por fundos de vale que permeiam grande parte do território (ALBUQUERQUE, 2010).

Atualmente a área do município é composta por cinco distritos: Carapina, Serra-sede, Calogi, Queimados e Nova Almeida. Até a década de 1960, o distrito de Carapina não possuía ocupação urbana significativa. A paisagem natural predominava e o uso do solo era predominantemente rural. No município, os núcleos urbanos estavam restritos aos núcleos históricos de Nova Almeida, Serra-sede e Carapina, com alguns loteamentos implantados no litoral para atividades de lazer e recreação.

Duas vias principais cortavam a região. A Rodovia BR 101 Norte, no sentido norte-sul, caracterizava-se pela existência de diversos estabelecimentos industriais de médio e grande porte. A outra via, chamada ES-3 (atual ES 010), cruzava no sentido leste-oeste e apresentava diversas chácaras e alguns clubes campestres ao longo de seu trajeto. Já naquela época, constatava-se o surgimento de estabelecimentos industriais em seu percurso (ESPÍRITO SANTO, 1977).

O mesmo documento informa que a esparsa ocupação urbana contrastava com a grande superfície disponível. Em 1976, o distrito apresentava 11 mil habitantes e área de 128km², superfície maior que a Capital do Estado, que possuía área de 82km². A partir da década de 1970, a população migrante se fixou principalmente no distrito de Carapina, nas proximidades dos empreendimentos industriais ali construídos.

A maior parte dos loteamentos existentes no distrito de Carapina, até a década de 1970, situava-se nas orlas dos balneários de Carapebus, Manguinhos, Bicanga, ou ao longo das Rodovias ES 010. Alguns poucos, às margens da BR 101, notadamente destinados às atividades de lazer e recreação.

O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da microrregião de Vitória, elaborado em 1973, ajuda na compreensão do processo de urbanização do município da Serra, em especial da faixa litorânea, apontando-o como resultante do incremento da atividade turística.

Esse estudo indicava que, na Grande Vitória da década de 1970, a atividade turística se baseava principalmente nas residências secundárias, utilizadas para veraneio e fim de semana. O veraneio na praia era hábito tradicional das famílias de classes mais abastadas, popularizado pelo uso do automóvel e pela difusão da praia como local de lazer. Assim, as casas secundárias passaram a atender não só ao veraneio propriamente dito, como a prática cada vez mais difundida dos fins de semana fora da moradia habitual, além de absorver também o fluxo de visitantes, notadamente de Minas Gerais, que também adquiriam imóveis para veraneio. Nesse contexto, a atividade turística do município da Serra se baseava nas residências secundárias (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973).

Além dessa expansão turística, o estudo indicava também que as classes média e alta da Capital estavam fixando moradia nessa faixa litorânea, notadamente em Jacaraípe e Manguinhos, à procura por lugares menos densamente ocupados. A construção da Rodovia ES 010 (antiga ES-3) veio melhorar o acesso dessas praias à Vitória, contribuindo para o desenvolvimento da região (ESPÍRITO SANTO, 1977).

Portanto, é válido destacar que a implantação de loteamentos na faixa litorânea do município da Serra, até meados da década de 1970, bem como os loteamentos com chácaras, nas proximidades da ES 010, parece ter resultado do incremento da atividade turística de veraneio e do lazer, inicialmente como segunda residência e, posteriormente, como moradia definitiva das classes média e alta.

A Figura 2.10 mostra os cinco distritos que atualmente compõem o município da Serra.

Figura 2.10 – Município da Serra: divisão distrital



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

A seguir, serão apresentados o processo de industrialização nacional, estadual e os impactos que transformaram o território estudado, bem como as inter-relações entre a industrialização e a urbanização.

CAPÍTULO 3

A INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Neste capítulo, aborda-se o processo de industrialização e urbanização nacional e também o processo de industrialização do Estado do Espírito Santo. Apresenta-se a conceituação de “Estado Desenvolvimentista” e os primórdios da industrialização do Brasil. Verifica-se, também, a crise agrícola pela qual atravessou a economia agroexportadora capixaba na década de 1960. Em seguida, pesquisa-se o desejo de industrialização que norteou diferentes governos estaduais, bem como a vinculação dessa política ao planejamento realizado pelo Governo Federal na década de 1970. Posteriormente, avalia-se a política de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais promovidos pelos Governos Federal e Estadual de estímulo à industrialização. Na sequência, insere-se o modelo de acumulação fordista e o planejamento moderno, o processo de urbanização no Brasil e, por fim, o planejamento urbano no Brasil e na Grande Vitória, entre as décadas de 1960 e 1970.

3.1 O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

Para compreender o contexto histórico da industrialização capixaba (e das grandes indústrias implantadas nas décadas de 1960 e 1970), é preciso apontar inicialmente o contexto histórico do processo de industrialização do Brasil.

Para Siqueira (2010a), até a década de 1930, a expansão da economia nacional dependia basicamente do incremento da produção agrícola, e a sociedade brasileira era naturalmente de predominância rural. O Brasil comercializava com outros países produtos primários e importava bens de consumo industrial. O setor agrícola nacional dependia basicamente do comércio exterior de um único produto: o café.

No decorrer da década de 1930, têm início as mudanças econômicas brasileiras. Naquele período, o País entra na fase de desenvolvimento industrial, “[...] e dá um salto decisivo, rompendo com suas bases agrárias tradicionais e de caráter colonial” (SIQUEIRA, 2010a, p. 23).

Para essa mesma autora, entre os anos 1930 e 1950, o desenvolvimento do setor industrial diversifica as bases da economia brasileira. Fundamentada na produção de consumo de bens

não duráveis, a produção industrial expandiu-se, impulsionada pelo crescimento da importação de insumos e equipamentos. A mudança na estrutura produtiva e o movimento de expansão industrial foram acompanhados da crescente urbanização e da criação de um mercado dedicado à indústria de transformação de alimentos.

Para Silva (2004), o processo de industrialização no País se iniciou com a intervenção direta do Estado na economia. O termo “Estado Desenvolvimentista” passou a designar os traços do desenvolvimento e expansão do capitalismo, efetuado por meio de uma acentuada ênfase ao Estado como promotor do processo de industrialização. Nesse sentido, a intervenção estatal no Brasil caracterizou o período de transição da sociedade agrário-mercantil exportadora para a urbano-industrial, implicando grandes transformações econômicas e políticas que originaram a ordem industrial e da sociedade de massa no País.

[...] O adjetivo desenvolvimentista tem sido associado ao termo Estado para definir uma explicação particular para aqueles Estados que, principalmente, a partir da grande depressão dos anos 30, por razões diversas, assumiram papéis estratégicos na condução do processo de industrialização de seus respectivos países (SILVA, 2004, p. 47).

As teorias do desenvolvimento produzidas principalmente no pós-guerra, respaldadas nessas premissas, sistematizaram a ideia de que os aparatos de Estado podiam ser usados para promover o desenvolvimento capitalista nos países periféricos. Seu paradigma reside no caráter intervencionista da relação Estado e mercado, voltado prioritariamente para promover o crescimento econômico via industrialização. “[...] O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento de infraestrutura necessária à urbanização” (EVANS, *apud* SILVA, 2004, p. 36).

Dentre os diversos setores industriais, a indústria siderúrgica era considerada prioritária para o País, sendo considerada, na década de 1930, como “[...] o problema mais grave a impedir o desenvolvimento da nação” (SILVA, 2004, p. 134). A indústria siderúrgica era tratada, portanto, como o elemento-chave na constituição do “Estado Desenvolvimentista”.

Essa mesma autora informa que, em 1941, foi constituída a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), viabilizada por meio de empréstimos tomados aos Estados Unidos e de acordo de cooperação técnica, mediante compromisso de apoio aos países aliados na Segunda Guerra Mundial. Para essa autora, o aprofundamento da Segunda Guerra Mundial, a partir de 1941, com a entrada dos Estados Unidos no conflito, demandou um posicionamento das nações latino-americanas. Tendo manifestado apoio aos países aliados e aproveitando a oportunidade

para obter financiamento, o Brasil firmou os denominados “Acordos de Washington”, que tiveram por objetivo básico a exploração de minas de Itabira; a exportação de minérios para empresas inglesas e americanas, bem como o propósito de remodelar e concluir a EFVM.

A viabilização do projeto da CSN, no sentido de fornecimento de equipamentos e dos recursos financeiros, só se concretizaria a partir de março de 1942, com a formalização dos “Acordos de Washington”. O projeto só seria concluído em 1945. Portanto, a consolidação da indústria siderúrgica nacional e a exploração mineral iniciam-se, respectivamente, em 1941, com a construção da CSN em 1942, com a assinatura de acordos que estabeleceram as bases para a organização de uma companhia para exploração e exportação de minério de ferro brasileiro – a Companhia Vale do Rio Doce (SILVA, 2004).

Na década de 1950, o modelo de crescimento adotado foi a substituição das importações, que foi impulsionado pelo setor privado e pela política econômica do governo, que se orientou decisivamente no sentido da dinâmica desse modelo.

Posteriormente, no cenário nacional, a década de 1960 já encontra preparadas as bases para um novo modelo de crescimento para o capitalismo brasileiro, após o esgotamento do modelo de substituição de importações. Naquele período, transferem-se para o País filiais de grandes empresas multinacionais, que aqui ocupam os ramos industriais mais dinâmicos e, em conjunto com empresas nacionais, modificam a estrutura do parque industrial. Observa-se o desenvolvimento do setor de bens de produtos duráveis, com produção em larga escala e tecnologia aprimorada. Assim, as grandes empresas internacionais assumem o controle dos setores mais dinâmicos da economia nacional, num processo conhecido como internacionalização da economia brasileira, deixando às empresas nacionais, com pouca tradição e capital, um papel subordinado e complementar (SIQUEIRA, 2010a).

De acordo com essa mesma autora, com a tomada do poder pelos militares em 1964, a intervenção na economia passou a ser pautada pela defesa da nação, e a noção de “ideologia nacionalista” passou a ser viabilizada pelo capital monopolista. A partir de 1968, a economia brasileira inicia uma acelerada expansão conhecida como “milagre brasileiro”, bem como um novo ciclo conjuntural, em que a nova estratégia de crescimento passa a se voltar para o mercado exterior. Isso significou que as prioridades no processo de industrialização deixaram de ser as necessidades do mercado interno, passando a ser também as necessidades do mercado mundial.

Dessa forma, o Estado desempenhou papel ativo no processo de industrialização nacional, conforme apontado, que traria consequências positivas para o Espírito Santo.

Trazendo o estudo para o âmbito estadual e local, é necessário retroceder ao início do século XX, para que seja possível apontar os antecedentes e os fatores responsáveis pela industrialização do Espírito Santo, bem como para conhecer a economia estadual nesse período.

3.2 A CRISE AGRÍCOLA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO

O café foi o motor da abertura das estradas, da imigração e colonização e da construção das estradas de ferro no século XIX no Estado. Seus efeitos fizeram-se sentir ainda no início do século XX, por meio da implantação de melhoramentos urbanos na Capital e em Cachoeiro de Itapemirim.

Para Zanotelli (1992), o café foi o principal produto de exportação e a mais importante fonte de riquezas para a economia capixaba. Foi ele que permitiu a acumulação de capital no setor terciário da economia, servindo também para estimular a afirmação de Vitória como cidade essencialmente portuária.

Destacam-se, no Espírito Santo, indícios de iniciativas industrializantes no período entre 1892 e 1898, graças aos preços favoráveis do café e dos melhoramentos e à modernização que a monocultura cafeeira trouxe. Nesse período o café era praticamente o único item de exportação capixaba. Segundo Bittencourt (1987), o preço do produto oscilava conforme as cotações do mercado externo. Já naquela época, percebia-se na Província a necessidade de buscar alternativas mais estáveis de investimentos, notadamente para o beneficiamento de produtos agrícolas.

[...] a necessidade de independência da monocultura era premente e a elite político-administrativa, embora oriunda da classe agricultura, desejava novas opções de investimentos agrícolas e um orçamento mais estável, evitando-se as susceptibilidades originárias das oscilações dos preços internacionais do café no mercado mundial (BITTENCOURT, 1987, p. 108).

Esse autor esclarece que o Governo Provincial tentou, por meio de contratos de concessões, viabilizar a implantação de algumas indústrias, especialmente as de beneficiamento de produtos agrícolas e transformação. Porém, a especulação e a oscilação nos preços do café fez com que a maioria desses empreendimentos não obtivesse sucesso.

A despeito das oscilações de preço e da dependência dessa cultura para a economia estadual, o café, desde sua implantação, sempre teve expressiva participação na agricultura e na economia estadual, apesar dos esforços dos governantes no sentido de diversificar a produção. Sua importância vai ser aprofundada a partir da década de 1940, causada pelo aumento expressivo no preço internacional do produto.

Para Freitas (2012), os Governos Estaduais compreendidos pelo período do Estado Novo, entre os anos de 1930 e 1945, procuraram diversificar a cultura agrícola local, investiram em infraestrutura, com a construção de usinas hidrelétricas, bem como investiram na acessibilidade, com a construção de rodovias, ferrovias, e no aparelhamento do Porto de Vitória. Isso possibilitou ao Estado do Espírito Santo apresentar os elementos básicos para, nas décadas posteriores, implantar um parque industrial.

Nesse sentido, esse mesmo autor aponta que, apesar de o Estado ter se esforçado para se industrializar, notadamente durante o Governo Jones dos Santos Neves, o que se constata é que, no período que antecede a gestão de Vargas e no período do Estado Novo, os esforços dos governos com relação ao desenvolvimento do Estado foram para a diversificação da cultura agrícola com investidas no sentido dessa industrialização.

Também não foi possível para Jones dos Santos Neves, durante o Estado Novo, equiparar o Espírito Santo aos grandes centros industrializados. No entanto, em ambos os períodos e, em particular, em seu governo, foram dados os primeiros passos na implantação de infraestrutura para que, nos anos de 1960 e na década seguinte, o Estado pudesse se industrializar.

Vale lembrar, conforme Siqueira (2010a), que, até o final da década de 1950, o Espírito Santo seguia um modelo primário-exportador, centrado no café, que era uma atividade assimiladora de mão de obra e de formação de renda no contexto socioeconômico. Nesses termos, percebe-se que o Estado, até essa época, não estava inserido nos programas desenvolvimentistas do Governo Federal, que se esforçou em realizar projetos nos centros mais adiantados, que concentravam mais emprego e renda.

Para a autora citada acima, enquanto, no Brasil da década de 1950, o modelo de crescimento econômico baseado na substituição de importações se dinamizava, o Espírito Santo permaneceu atrasado em relação aos centros dinâmicos da economia brasileira. De acordo com a conjuntura nacional, o Estado contribuía para a expansão do modelo, com seu caráter periférico e uma economia agrário-exportadora, devido à sua própria incapacidade de acumulação.

Por sua vez, Pereira (1998) aponta que alguns estudos sobre o Espírito Santo localizam, na década de 1950, as primeiras manifestações do fortalecimento dos interesses locais voltados para a industrialização.

A primeira tentativa de incluir o Espírito Santo no processo de industrialização que já avançava no centro-sul do País acontece no período de 1951/55, quando era governador Jones dos Santos Neves. Seu projeto de governo estava apoiado na proposição de um Estado como garantidor do crescimento econômico e do bem-estar social materializado na ideologia intervencionista, via planejamento econômico (PEREIRA, 1998, p. 171).

O setor de transformação capixaba, ao iniciar a crise da cafeicultura em meados dos anos de 1950, apresentava-se ainda dependente da atividade de beneficiamento de café. Por outro lado, sua participação na composição da renda interna estadual era pouco expressiva: apenas 8% em 1950. Em 1949, o parque industrial capixaba tinha reduzidas proporções e era pouco diversificado, sendo caracterizado pela predominância de produtos alimentares e pelo beneficiamento do café (ROCHA; MORANDI 1991). Essa estrutura se manteve até o final da década de 50, quando alguns setores da economia estadual foram impactados pela crise cafeeira (ABE, 1999).

Essa opinião é compartilhada por Rocha e Morandi (1991), que consideram que a primeira fase da expansão recente da “economia Capixaba” se situa em meados da década de 1950, como resultado de dois fatores principais. O primeiro foi a implementação, a partir de 1956, do Plano de Metas.⁷ Esse plano “[...] objetivava aumentar o nível de integração vertical da estrutura industrial brasileira” (ROCHA; MORANDI, 1991, p. 45), possibilitando a implantação de um conjunto de projetos ligados à indústria de base, no setor de energia elétrica e de transportes. O segundo fator foi o início da queda de preços internacionais do café.

Dessa forma, o início da crise cafeeira coincidiu com o novo ciclo de expansão do investimento industrial nacional, operado entre 1956 e 1961. Essa política desenvolvimentista, que objetivava a consolidação da base produtiva da indústria nacional, acabou tendo repercussões positivas sobre a emergente indústria capixaba. A Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi) e a Itabira Agroindustrial (fabricante de cimento), instaladas na década de 1960, representam esse momento.

Também vale a pena ressaltar o significativo montante de recursos empregados, tanto pelo Governo Federal (integrante do Plano de Metas) quanto pelo Governo Estadual na melhoria

⁷ Política econômica desenvolvida pelo Governo do presidente Juscelino Kubitschek no final da década de 1950.

da infraestrutura (sistema de transportes e comunicações e geração e distribuição de energia elétrica).

Apesar de ter trazido impactos negativos à economia, para Abe (1999), a política de erradicação dos cafezais⁸ empreendida no Estado do Espírito Santo pelo Governo Federal, até os anos de 1960, tirou o Espírito Santo da situação de inércia.

Para esse mesmo autor, sem levar em conta as consequências sociais desse processo de transformação, a busca de alternativas iria proporcionar injeção de recursos na economia que, associada a outras políticas de incentivos e financiamentos a atividades específicas, tornaram possível o processo de diversificação econômica, criando condições favoráveis à industrialização, acelerando a urbanização, que iria transformar a estrutura espacial regional metropolitana e a configuração interior da aglomeração urbana, conforme será analisado adiante.

Contudo, com a maturação de alguns projetos definidos na década anterior pelo Plano de Metas; a política de financiamentos a agroindústrias pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC) e pelo Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (Gerca); a instituição da política de incentivos fiscais; e o crescimento da economia nacional no período, fez com que o setor industrial apresentasse, na década de 1960, um forte dinamismo.

A crise e a desorganização da economia cafeeira na década de 1960 e os estímulos recebidos da economia nacional em infraestrutura e projetos de indústrias de insumos básicos caracterizaram essa década como de transição. Essa crise fortaleceu os interesses locais na institucionalização de mecanismos estaduais para a indução do desenvolvimento, a exemplo do que já existia em outros Estados. Ela também coincidiu com o início de um governo adepto a uma intervenção planejada objetivando promover o desenvolvimento via industrialização (PEREIRA, 1998).

Entre 1959 e 1970, a indústria de transformação capixaba, que antes mantivera estreita vinculação com a produção cafeeira, passou a ter vitalidade e diversificação, sob o comando de capitais locais, apoiada em pequenos estabelecimentos. Esse dinamismo deveu-se à exploração de atividades primárias alternativas ao café e industrialização de seus produtos, à

⁸ Política implementada pelo Governo Federal a partir da década de 1960, objetivando diversificar a produção agrícola e aumentar a produtividade das lavouras de café, por meio da substituição das lavouras antigas, indenizando o produtor rural por pé de café suprimido. As diretrizes básicas da política de erradicação dos cafezais visavam à substituição das lavouras antieconômicas, à diversificação das áreas erradicadas com outras culturas e à renovação de parte dos cafezais (ABE, 1999).

implementação de alguns programas do Plano de Metas e à expansão dos mercados consumidores urbanos no Estado.

Conforme Abe (1999), a implantação de infraestrutura em transportes, comunicações e a geração e distribuição de energia elétrica, realizadas pelo Estado e pela União nas duas décadas anteriores a 1975, também permitiram que o Espírito Santo se incluísse na área de expansão do capitalismo nacional e notadamente através os Grandes Projetos de investimentos.

Como possível interpretação para o crescimento industrial do Espírito Santo, Pereira (1998) conclui que o Espírito Santo passou a ser um Estado notadamente industrial e que a característica de sua industrialização resultou do processo de industrialização experimentado pelo Brasil, gestado em São Paulo e depois extrapolado para o restante da economia nacional, devido às suas próprias necessidades.

Nesse aspecto, Pereira (1998) reconhece que o crescimento industrial do Espírito Santo não foi fenômeno isolado no panorama das mudanças da distribuição das atividades econômicas ao longo do território brasileiro. Ao contrário, foi reflexo da descentralização industrial de São Paulo para as demais regiões, apesar de essa indústria ainda permanecer circunscrita à Região Sudeste.

Portanto, pode-se apontar que a industrialização capixaba pautou-se inicialmente pela necessidade de diversificação da produção econômica, antes dependente da cultura do café, e pela política federal de industrialização.

No âmbito político, é interessante observar a existência de deliberados esforços por parte do Executivo Estadual em iniciar a trilha da industrialização. Essa diretriz encontrou apoio no planejamento federal, conforme será visto adiante.

3.4 UM ESTADO QUE “DESEJA” SE INDUSTRIALIZAR E O II PND⁹

Entre o final da década de 1950 e a década de 1970, a atuação dos Governos Estaduais, com relação à modernização capitalista do Estado do Espírito Santo, dividia-se em dois grupos, com duas propostas distintas. O primeiro grupo, representado pelos Governos Carlos Lindemberg (1959-1962) e Christiano Dias Lopes (1967-1970) propunha uma industrialização modernizante, sem que comprometesse, porém, a vocação agrícola do Estado. A segunda proposta formulada pela Findes, por Arthur Carlos G. Santos, Lélío Rodrigues e Eliezer Batista, defendia a ideia de que o Estado deveria atrair investimentos “pesados” capazes de transformar as forças motrizes do desenvolvimento local (TEIXEIRA, 1998).

A opção adotada pelo Estado, segundo a autora citada acima, foi a industrialização via grandes empreendimentos. Nesses termos, o Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos atuou de maneira decisiva. Seu governo assumiu a estratégia da CVRD, consolidando-se a especialização industrial da Grande Vitória no ramo siderúrgico, com a execução de um projeto de igual ou maior porte do que a CVRD. Segundo o governador, essa companhia, isoladamente, não teria condições de dinamizar a economia capixaba nos moldes desejados. Assim, o governo via na siderurgia uma das grandes possibilidades de impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado, tendo em vista que uma usina poderia funcionar como polo irradiador de crescimento.

Na mensagem de governo apresentada à Assembleia Legislativa, em 1972, fica claro o interesse do governador Arthur Gerhardt em captar recursos e empresas, visando a aumentar a arrecadação de impostos e a implantar um parque industrial no Estado. Nessa mensagem, o governador menciona:

[...] Longos anos de dedicação ao estudo dos problemas do Espírito Santo só fizeram crescer minha convicção de que o desenvolvimento do Estado será dificilmente concebível se não ingressarmos na trilha da industrialização. Por isso o Governo empenhou-se vivamente em divulgar as oportunidades que o Estado pode oferecer às empresas que queiram aqui estabelecer-se. Já vão muito adiantadas as providências para a implantação do Pólo Industrial e os numerosos contatos que conseguimos manter com empresários nacionais e estrangeiros nos autorizam a alimentar fundadas esperanças de que muito em breve o Espírito Santo experimentará significativo surto industrial (ESPÍRITO SANTO, 1972, p. 3).

⁹ O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi elaborado no Governo do general Ernesto Geisel e visava à continuidade do crescimento econômico após o fim do “milagre brasileiro” em 1973. Além disso, propunha a descentralização industrial fora do eixo Rio-São Paulo e tinha como estratégia conter os fluxos migratórios para as grandes cidades, industrializando as cidades médias (DÉAK; SHIFFER, 2010).

Assim, fica evidente o interesse que o Estado tinha em atrair capital externo no sentido de implantar um parque industrial, atestando, portanto, que o processo de industrialização foi objeto de deliberados esforços promovidos pelo Governo Estadual.

Analisando a questão sob uma ótica mais ampla, verifica-se que o Governo Federal mantinha em curso, em 1974, o II PND, e uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com importantes consequências para o Espírito Santo.

Para Déak e Shiffer (2010), o II PND, elaborado no Governo do general Ernesto Geisel, apresentava, em seu capítulo IX, toda uma sessão destinada a tratar da PNDU. Esse planejamento estava imbuído pela visão estratégica do general Golbery do Couto e Silva, autor do livro *Geopolítica do Brasil*, fundamento das estratégias territoriais brasileiras durante todo o Regime Militar.

Para esses mesmos autores, em linhas gerais, a PNDU buscava se vincular à política global de desenvolvimento do País, adotando uma visão mecanicista de cidade, em que o crescimento urbano era compreendido como o desenvolvimento das funções industriais, terciárias e pela atração da oferta de empregos. O espaço urbano estruturado de maneira mecanicista se torna objeto de consumo coletivo, com necessidade de equipamentos e instituições que coordenem suas várias funções. Imaginava-se, à época, que o crescimento desmesurado das cidades carecia de controle e um sistema de planejamento poderia cumprir esse papel regulador.

O desenvolvimento urbano no Brasil era assumido em função de quatro fatores básicos: o investimento na infraestrutura econômica, o sistema urbano existente, a política setorial de investimento no meio urbano e a política fiscal e financeira do setor público.

Segundo Déak e Shiffer (2010), o processo de integração regional, com a articulação harmônica entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento, foi uma das diretrizes presentes no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que vigorou entre 1971 e 1974, que serviu de inspiração para a elaboração da PNDU. Tinha-se por objetivo a criação de um processo de desenvolvimento autossustentável em cada região.

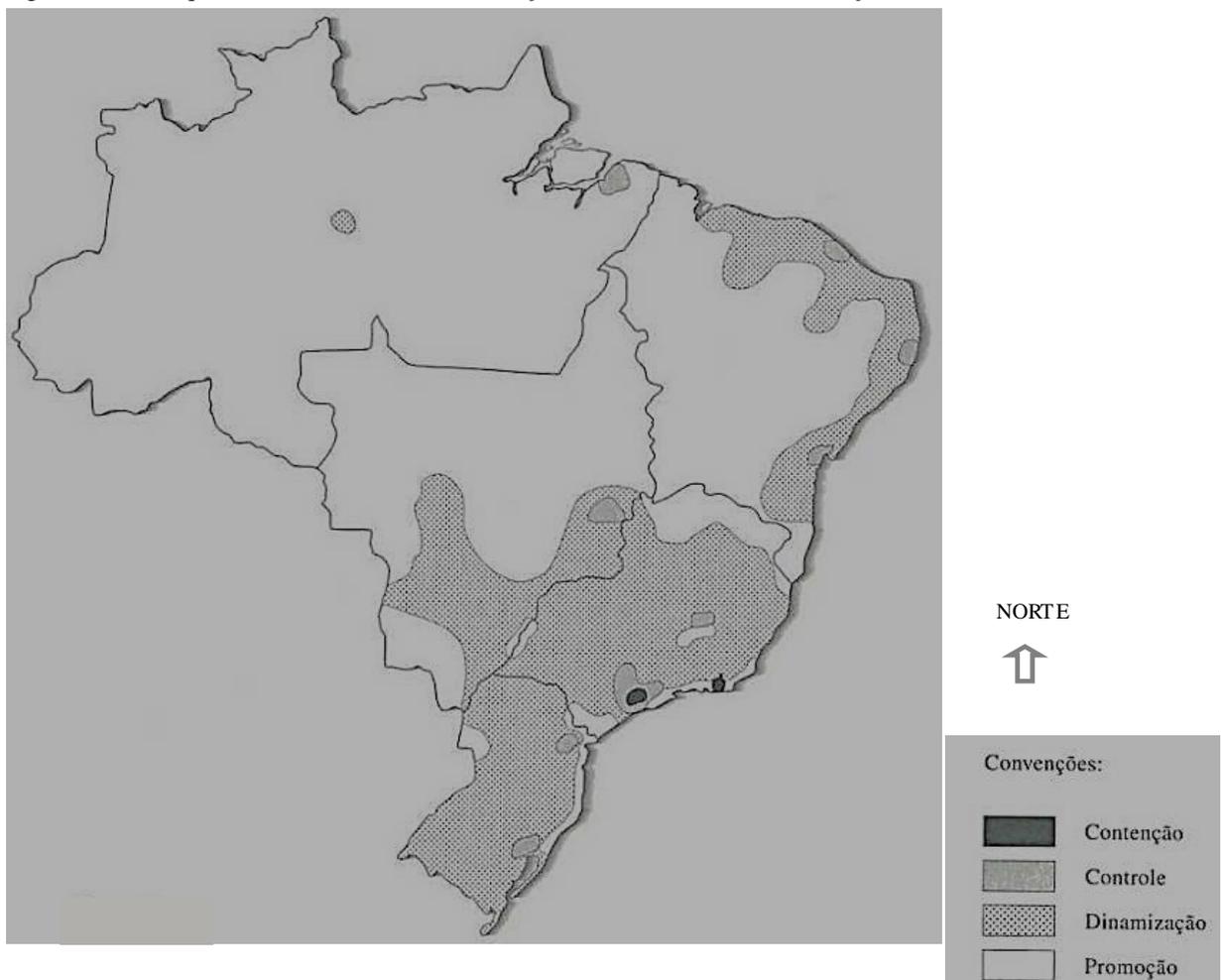
Com relação aos investimentos econômicos, a PNDU contida no II PND assumia a cidade como uma unidade de produção específica. Procurava-se relacionar a urbanização com o desenvolvimento industrial. Desde então, já se percebiam as diferenças entre as regiões brasileiras, com relação ao tamanho urbano em relação à ocupação industrial, destacando-se a Região Sudeste e, em especial, o Estado de São Paulo.

Déak e Shiffer (2010) apontam que as indústrias dinâmicas são as que mais se beneficiam das economias de aglomeração, tendo em vista que geram economia de escala. Nesses termos, entre 1960 e 1967, houve crescimento das atividades dinâmicas (bens de consumo duráveis), com aumento de 9,1% no nível de pessoal ocupado e valor de produção, enquanto as atividades tradicionais reduziram sua participação em 4,9% e as intermediárias em 11,5%.

Apontava-se, já na metade da década de 1970, que a política industrial implementada pelo governo acentuaria ainda mais os desequilíbrios regionais do País.

Alguns autores apontam que a PNDU classificou o Brasil em quatro grandes áreas urbanas de intervenção: áreas de contenção; áreas de controle; áreas de dinamização; e áreas de promoção. Essa classificação visava a dar um tratamento diferenciado às várias regiões brasileiras, no que se refere ao papel a ser desempenhado por suas cidades. O Espírito Santo foi classificado como área de dinamização. A Figura 3.1 mostra as quatro áreas urbanas de intervenção, de acordo com a classificação da PNDU.

Figura 3.1 – As quatro áreas urbanas de intervenção, de acordo com a classificação da PNDU. Sem escala



As áreas de dinamização eram as regiões estrategicamente mais importantes para viabilizar a política urbana. Eram as mais aptas para receber a promoção da rede, na qual seriam escolhidos os pontos que receberiam uma série de atividades capazes de impulsionar o desenvolvimento da região de entorno. A área de dinamização seria a área de enfoque prioritário da política urbana, já que nela decorreriam os enfrentamentos dos problemas mais graves da urbanização brasileira.

Assim, o II PND estabelecia como diretriz o desejo de consolidar, até o final da década de 1970, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, tendo por núcleo básico o Centro-Sul do País (DÉAK; SHIFFER, 2010).

Para o Espírito Santo, que já contava com a iniciativa de governos locais no sentido de incentivar a industrialização, isso significou a possibilidade de se integrar com o núcleo mais dinâmico da economia nacional, tendo em vista o direcionamento para o Estado dos chamados “grandes projetos”, em especial do complexo siderúrgico da CVRD e da CST.

O Espírito Santo estava incluído no eixo prioritário de desenvolvimento definido pelo II PND, haja vista também o incentivo às atividades portuárias em seu território por meio do Programa de Corredores de Exportação, tema que será abordado no capítulo seguinte.

Para o Bandes (1976), o estabelecimento pelo Governo Federal de diretrizes tendendo à descentralização urbana e industrial tinha na Grande Vitória um benefício evidente. As vantagens locacionais para um novo polo industrial não encontravam similar em toda a costa brasileira. O apoio aos investimentos do chamado corredor de exportação, que tem sua ponta nos Portos de Vitória e nas plantas siderúrgicas, somado ao aumento dos investimentos da CVRD nas novas usinas de pelotização e às necessidades de ampliar as exportações, destacava a aglomeração urbana da Grande Vitória como um ponto onde as possibilidades de multiplicação econômica tinham grandes chances de acontecer em um prazo relativamente curto.

Outro elemento destacado para o entendimento do processo industrialização do Espírito Santo refere-se à política de incentivos fiscais que, segundo autores como Rocha e Morandi (1991), Pereira (1998) e Abe (1999), foi um dos fatores que permitiram ao Estado atrair investimentos e diversificar sua produção industrial.

3.4 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS NO ESPÍRITO SANTO

De acordo com Rocha e Morandi (1991), a partir da década de 1950, desenvolve-se um processo de discussão no Brasil, que coloca em evidência a questão das desigualdades regionais no País e que resulta num elenco de políticas econômicas claramente discriminatórias em favor das “regiões mais atrasadas”.

Essa discussão originou-se nos anos 1940 e 1950, com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Após a elaboração de um diagnóstico sobre as economias periféricas, a Cepal identificou na industrialização o único caminho viável para que as nações periféricas se tornassem independentes, “senhoras de seu próprio destino” e capazes de realizar um desenvolvimento voltado para “dentro”.

Em linhas gerais, as ideias desenvolvidas pela Cepal serviram para conscientizar e debater sobre as desigualdades regionais existentes no País, que também apresentavam semelhanças com o sistema “centro” e “periferia”. A Região Centro-Sul (principalmente o Estado de São Paulo) assume o papel de centralidade e os Estados do Norte e Nordeste de “periferia”.

Na prática, as desigualdades regionais no Brasil passaram a ser enfrentadas com políticas de incentivos fiscais, iniciadas com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959. Inicialmente focada para a Região Nordeste, a propagação desse mecanismo para outras regiões e setores não tardou a acontecer (ROCHA; MORANDI, 1991).

Para esse mesmo autor, a origem dos incentivos fiscais no Estado do Espírito Santo remonta aos anos de 1960, em um período de crise para a economia capixaba. O aprofundamento da crise cafeeira resultou na desestruturação desse setor, devido à política de erradicação dos cafezais. Essa crise foi ampliada pela falta de alternativas para substituir o café como produto agrícola, bem como pela debilidade do setor industrial e das demais atividades tipicamente urbanas, incapazes de suplantar a queda da atividade econômica advinda da crise cafeeira. Todos esses fatores, somados aos poucos recursos públicos estaduais, configuravam uma grave crise para a economia estadual.

Apesar de não se diferenciar das demais crises pelas quais o Estado atravessou, essa foi diferente, devido à maneira com que o Governo Federal passou a enfrentá-la. A partir de 1961, ficou a cargo do Instituto Brasileiro do Café – Grupo Executivo de Racionalização da

Cafeicultura (IBC-Gerca) – a definição da política cafeeira. O primeiro plano diretor apresentado pelo órgão previu a erradicação de lavouras antieconômicas, a diversificação de cultivo nas áreas liberadas pelo café, bem como o estímulo à industrialização (ROCHA; MORANDI, 1991).

Foi nessa conjuntura desfavorável que o Governo Estadual, em conjunto com lideranças políticas e empresariais locais,¹⁰ iniciou um demorado processo de reivindicação de políticas específicas para o Espírito Santo aos órgãos federais. Pretendia-se recuperar o crescimento econômico e atrair capitais privados para os setores produtivos.

Após diversas reivindicações, por parte do Governo Estadual para que o Governo Federal concedesse benefícios fiscais ao Estado, nos moldes já adotados no Nordeste, foi somente após o acordo elaborado pelo IBC – Gerca, que o Espírito Santo passou a contar com recursos financeiros para sua recuperação econômica.

Para Rocha e Morandi (1991), esse acordo previa inicialmente o incentivo ao crescimento do setor industrial, em especial dos ramos ligados diretamente à área agrícola. Para tanto, tratou-se de criar aparelhamento institucional necessário para viabilizar o acordo, tendo sido criados o Fundo de Diversificação Econômica da Cafeicultura (Fundec) e a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (Codes), necessários para a administração dos recursos financeiros disponibilizados aos Estados produtores de café.

O programa de erradicação de cafezais atingiu áreas produtoras em todo o País, mas algumas tiveram proporcionalmente maior número de pés erradicados, como no Estado do Espírito Santo, que eliminou 53,8% do cafezal, que ocupava 71% da área total cultivada (ROCHA; MORANDI, 1991).

Para Morandi (1997), a partir do lema de que o Espírito Santo era o “Nordeste sem SUDENE”, o Estado foi posteriormente incluído no Programa Federal de Incentivos Fiscais, com uma solução particular. Após diversas tentativas, o Espírito Santo passou a contar, em 1969, com incentivos fiscais e uma política específica de desenvolvimento regional. O Decreto-Lei nº. 880 de 1969, criou o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres) e o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo (Geres). Posteriormente foi criado o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap),

¹⁰ Há algum tempo aquelas lideranças já demonstravam preocupação quanto à extrema dependência da economia capixaba à cultura do café e se manifestava a respeito da necessidade de diversificação da estrutura produtiva. Em 1952, em discurso pronunciado em Colatina, o governador Jones dos Santos Neves advertia que “[...] os galhos dos cafezais eram frágeis demais para sustentar nossos sonhos de progresso” (ROCHA; MORANDI, 1991, p. 37).

criado pela Lei nº. 2.508/70, pelo qual são financiadas as operações de intercâmbio comercial de produtos não tradicionais realizadas pelo Porto de Vitória. Entre 1970 e 1975, a indústria de transformação estadual cresceu a taxas de quase 18%.

Entre 1952 e 1974, investiu-se também em diversas obras de infraestrutura, dentre elas três usinas hidroelétricas no Estado. Foram pavimentadas as rodovias federais BR 101, 262 e 259 (cujas obras foram concluídas em fins da década de 1960), além da melhoria na infraestrutura das rodovias estaduais. A pavimentação dessas rodovias foi fundamental para integrar o Estado às demais regiões econômicas do País, assim como para polarizar para a Grande Vitória (que já dispunha de boa estrutura portuária), diversas cidades em seu entorno (ROCHA; MORANDI, 1991).

A Figura 3.2 mostra a Rodovia BR 101 Norte, que atravessa o município da Serra, ainda sem pavimentação asfáltica no ano de 1969.

Figura 3.2 – Município da Serra, Rodovia BR 101 Norte em 1969, ainda sem pavimentação asfáltica. Trecho próximo ao distrito de Serra-sede; ao fundo o morro da Cavada



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Assim, no âmbito do combate às desigualdades entre as regiões do Brasil, o Espírito Santo, que já apresentava os impactos advindos da política de erradicação dos cafezais, passa a reivindicar um tratamento especial ao Governo Federal, nos moldes dos benefícios já concedidos ao Nordeste. Com a criação do IBC – Gerca começa o aporte de recursos financeiros e a construção de um aparato institucional (Fundec, Codes), objetivando instrumentalizar essa política de benefícios fiscais e estímulos. Esse processo se consolida de 1969, com a Lei nº. 880/1969, que criou o Funres e o Geres, proporcionando ao Estado atrair indústrias e diversificar sua base econômica ao longo da década de 1970.

Prosseguindo com a pesquisa, é válido abordar o modelo de acumulação em vigor nas décadas de 1960 e 1970, denominado fordismo, bem como o planejamento moderno e a maneira como esses elementos interagiram e influenciaram o desenvolvimento das ações de planejamento e da industrialização.

3.5 O MODELO DE ACUMULAÇÃO FORDISTA E O PLANEJAMENTO “MODERNO”

Na opinião de Rial (2008), o fordismo foi o modelo de desenvolvimento cujo regime de acumulação se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial. O período fordista compreendeu as três décadas prósperas dos principais países capitalistas centrais; os anos de 1950, 1960 e 1970. Na opinião de Harvey (1992), o fordismo tinha como principal característica não apenas o desenvolvimento das linhas de montagem e a forma corporativa das organizações. Ele se distinguia principalmente pela sua visão de que a produção em massa significava consumo em massa, articulando um novo sistema de reprodução da força de trabalho, da política de controle e gerência do trabalho e da psicologia. Em resumo, uma nova sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.

De acordo com esse mesmo autor, para os países do chamado Terceiro Mundo, a promessa de modernização e sua sociedade de consumo, com o processo de desenvolvimento que prometia progresso, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo, não se realizou plenamente. Na prática, essa modernização incompleta significou a destruição de culturas locais, opressão e diferentes formas de dominação capitalista em troca de ganhos insignificantes em padrão de vida e serviços públicos.

O sistema de acumulação fordista já apresentava indícios de esgotamento já em meados da década de 1960. Na época, a recuperação econômica da Europa e do Japão já havia terminado. Os mercados internos desses países já estavam saturados, sendo necessário impulso para a criação de mercados de exportação para os seus excedentes.

Harvey (1992) assinala que, nesse mesmo período, que as políticas de substituição de importações, particularmente na América Latina, associadas à primeira onda de multinacionais em direção da manufatura no exterior, geraram uma onda de industrialização fordista competitiva. Nesses novos ambientes, os contratos sociais eram mais frágeis ou inexistentes. A partir daí a competição internacional se intensificou à medida que os países recém-industrializados passaram a competir com as tradicionais economias capitalistas.

O autor aponta também que as novas tecnologias, a automação, o desenvolvimento de novos produtos e mercados, a dispersão geográfica da produção para zonas de controle de trabalho mais fácil e as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital se constituíram nas principais estratégias de expansão dos mercados pelas empresas.

Em termos espaciais, o território da cidade industrial “fordista” (em relação à produção) se caracterizava pelas economias em escala, por meio da maior integração dos elementos do processo produtivo. A chamada “cidade funcional”, como modelo teórico proposto pelo Movimento Moderno para a caracterização das funções urbanas, e o “zoneamento” do uso de solo, como técnica principal de planejamento urbano, buscavam a especialização do solo por funções (residência, trabalho, circulação e lazer) para evitar conflitos de uso entre atividades, como caminho para maximizar as economias de escala (FONT, 2003).

Esse mesmo autor indica que o planejamento racionalista era encarregado de detectar e diagnosticar os problemas, de avaliar e dimensionar as necessidades em relação aos padrões estabelecidos e de determinar as alternativas para superar os problemas urbanos para estabelecer as linhas gerais do desenvolvimento das cidades. Tudo isso se traduzia no estabelecimento de um programa de atuação para ordenar espacial, temporal e quantitativamente, as ações dos agentes públicos e privados que interferiam na construção da cidade. Esse mecanismo linear de análise, diagnóstico e avaliação foi possível em um tempo em que as dinâmicas de crescimento permitiam prever o comportamento e onde os setores de atividades estavam em estado de equilíbrio, e a acumulação se produzia pela concentração espacial.

A estrutura urbana não era outra coisa senão a soma das partes, como se fosse o modelo mecânico de Newton. A cidade, como sistema natural ou social, comportava-se como uma máquina composta por zonas ou partes que podiam ser analisadas separadamente, interpretando depois os mecanismos pelas quais se relacionavam em uma dinâmica que tendia sempre a um estado de equilíbrio. As ideias de continuidade nos mecanismos de composição, a concentração na localização das atividades e o equilíbrio entre os diferentes setores eram a chave do projeto urbano na cidade industrial modernista (FONT, 2003).

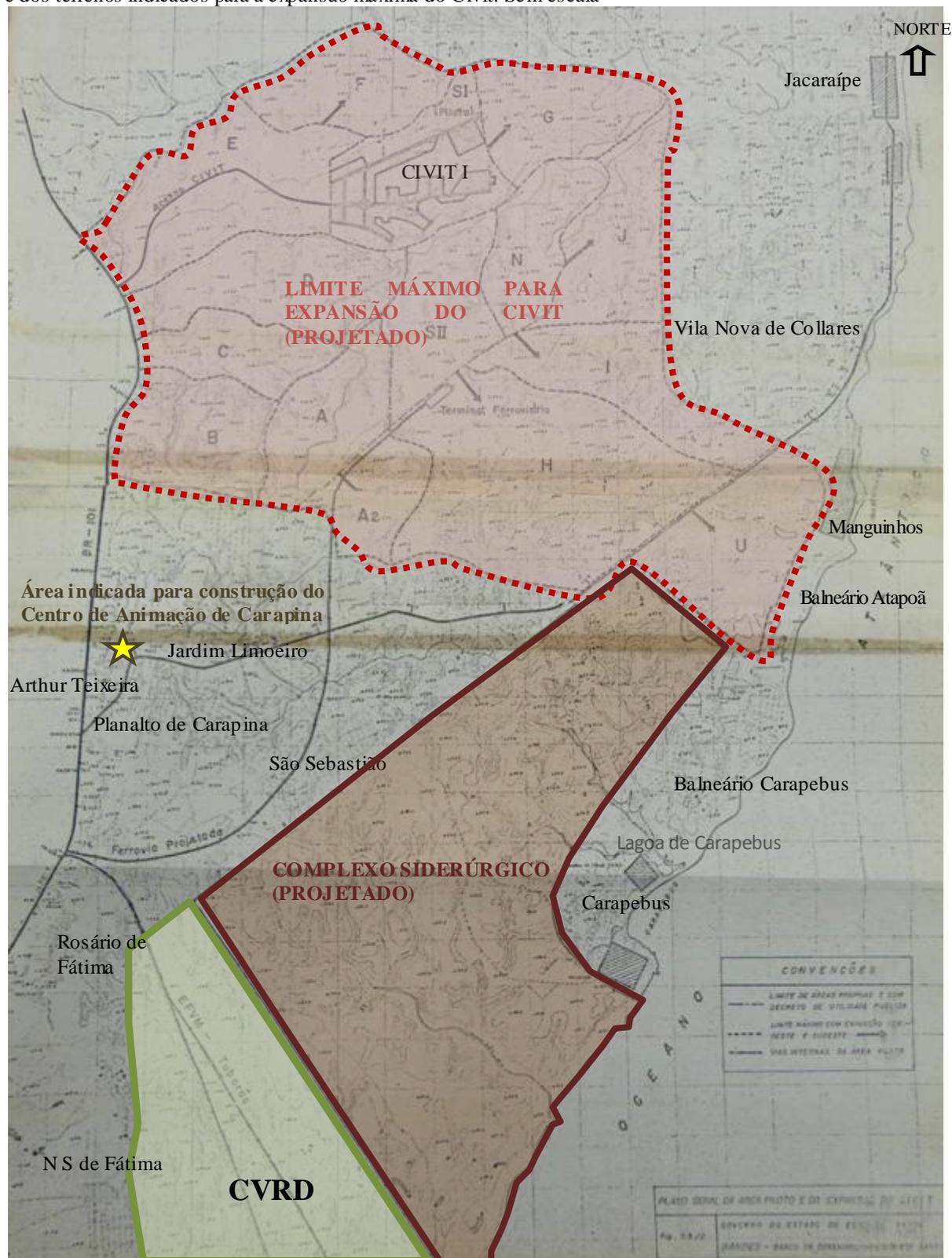
Vale ressaltar também que os modernistas viam o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre obedecendo à construção de um projeto social (HARVEY, 1992).

Nessa linha de pensamento, a Revista Fundação Jones dos Santos Neves (1978) definiu a função do planejamento urbano como responsável por “[...] organizar o uso do espaço para aumentar a eficiência dos equipamentos da comunidade e o bem-estar da população” (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978, p. 16), em uma afirmação ao paradigma do planejamento modernista.

No âmbito local, os estudos realizados pelo Bandes para a expansão do Cívít, integrantes do Programa de Reparcelamento Estrutural (PRE), previam a destinação de grande parte do distrito de Carapina para atividades industriais, demonstrando preocupação com as economias de escala geradas pela concentração espacial de atividades em uma mesma área, o que é uma característica fordista. Contudo, de maneira contraditória, esse mesmo PRE que concentrou as atividades industriais previu a implantação de Centros de Animação em áreas estratégicas, visando a criar uma estrutura polinucleada para a aglomeração urbana da Grande Vitória. Dentre essas áreas, foi prevista a implantação de um Centro de Animação no loteamento Jardim Limoeiro em Carapina, situado entre duas grandes áreas industriais, o Cívít e as áreas reservadas para o complexo siderúrgico e CVRD. Apesar de previsto, esse projeto não foi implantado.

A Figura 3.3 mostra que o PRE reservou grande parte do Planalto de Carapina para usos industriais: uma área ao norte, destinada ao Cívít e futura expansão, e outra área ao sul, anexa ao Porto de Tubarão e às instalações da CVRD e da EFVM, com a função de abrigar um complexo siderúrgico.

Figura 3.3 – Plano Geral da área piloto e da expansão do Civit, constante do PRE, elaborado pelo Bandes em 1977, com a demarcação da área prevista para o complexo siderúrgico para o Centro de Animação de Carapina e dos terrenos indicados para a expansão máxima do Civit. Sem escala



Nota: Observa-se que inicialmente se previa a destinação de grande parte do distrito de Carapina às atividades industriais.

Fonte: Baseado em Bandes (1977).

A existência de loteamentos já aprovados e parcialmente ocupados, localizados entre o Porto de Tubarão e o Civit, como Jardim Limoeiro, São Sebastião, Balneário Carapebus, Rosário de Fátima e Arthur Teixeira, não permitiu a continuidade entre esses dois núcleos industriais. A indicação do Centro de Animação de Carapina em um loteamento no meio desses dois núcleos industriais representa uma aparente contradição no planejamento previsto pelo PRE, de inspiração fordista.

Assim, verifica-se que o planejamento concebido para as cidades da década de 1960 e 1970 foi influenciado pelo pensamento “moderno” e pelo modelo de acumulação vigente, apesar de ser possível observar algumas contradições no espaço estudado.

Neste momento da pesquisa, é necessário retornar ao início do século XIX para compreender o processo de urbanização do Brasil e avaliar de que maneira a industrialização se relaciona com o crescimento urbano e a habitação e assim poder associá-lo ao planejamento urbano da Grande Vitória em fins do século XX.

3.6 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Déak e Shiffer (2010) indicam que o processo de urbanização brasileiro tem seus primórdios na metade do século XIX, coincidindo com a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre e assalariado. Esses mesmos autores apontam que, em 1850, duas medidas fundamentais foram tomadas para assegurar essa transição: a promulgação da Lei de Terras e a supressão do tráfico negreiro. A primeira preparava a condição institucional da existência do trabalho livre, isto é, do trabalho assalariado, transformando a terra em propriedade privada, em que o trabalhador vende sua mão de obra para atuar na lavoura. A segunda medida livrava a nova relação de trabalho da competição da escravidão, acelerando o processo de transição.

Assim, foram lançadas as bases, em 1850, para a implantação do trabalho assalariado como relação de produção predominante no País. Os trabalhadores, desprovidos de seus meios de subsistência, dirigiram-se para as cidades, tornando-se assalariados na produção e circulação de mercadorias. As cidades, além de começar a crescer, iam perdendo suas características em contraponto ao campo, uma vez que incorporavam agora a produção de mercadorias para se tornarem aglomerações urbanas. Assim, o desenvolvimento do capitalismo, a industrialização e a urbanização estão profundamente inter-relacionados em um só processo (DÉAK; SHIFFER, 2010).

Para Maricato (2011), a origem dos problemas urbanos do Brasil remonta ao período descrito. O crescimento urbano brasileiro sempre ocorreu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade, período no qual as cidades assumem novo papel e se origina o problema da habitação. Quando o trabalho passou a ser mercadoria, a reprodução do trabalhador deveria ser regulada pelo mercado, o que não ocorreu no Brasil, devido à herança do período escravocrata. Mesmo trabalhadores regularmente inseridos no mercado de trabalho necessitavam construir suas próprias casas, fora do período normal de trabalho.

Para essa mesma autora, ao unir o capital e a propriedade, a Lei de Terras serviu para concentrar em poder das elites grandes propriedades. Com isso, o acesso ao mercado imobiliário para as populações mais pobres tornou-se difícil, induzindo, por sua vez, a ocupação de áreas impróprias, como morros, áreas alagadas, mangues, onde o valor da terra e o interesse do capital imobiliário eram menores ou inexistentes.

Com relação à habitação, verifica-se que historicamente a questão da moradia se situa no contexto do processo de industrialização que, como fator de desenvolvimento, impulsionou a urbanização das cidades. As áreas urbanas se constituem no locus de sustentação das transformações que se estabelecem com os avanços do modo de produção capitalista. O crescente movimento populacional para cidades brasileiras, aliado à valorização capitalista do espaço urbano, e o permanente e elevado déficit habitacional promoveram a intensificação do número de assentamentos irregulares nas cidades, resultando em uma extensão desorganizada da malha urbana, consolidando as periferias como locais de moradia da população menos favorecida economicamente. Dessa forma, criou-se um problema social (DUARTE, 2010).

Segundo essa mesma autora, no que se relaciona com a questão habitacional, até a década de 1930, o paradigma que vigorava no Brasil era o modelo de casas de aluguel. Porém, a partir da década de 1940, esse modelo foi substituído pelo modelo de autoconstrução em loteamentos periféricos. A aquisição de lotes em áreas pobres, distantes e sem infraestrutura urbana passou a ser a alternativa encontrada pelas classes trabalhadoras de baixa renda para obtenção de moradia. Muitos desses loteamentos eram clandestinos e, independentemente disso, sempre se localizavam em áreas periféricas, longe dos locais mais dinamizados, entretanto eram viáveis economicamente, por serem compatíveis com os baixos salários dos trabalhadores e pelo baixo preço dos lotes. Assim, a periferia veio a ser o lugar dos pobres, desempregados, migrantes e, principalmente, lugar da maioria dos trabalhadores.

Para Maricato (2011), Déak e Shiffer (2010) e Albuquerque (2010), o século XX pode ser considerado um marco importante no estudo do processo de urbanização brasileiro.

Notadamente a partir da década de 1940, a população predominantemente rural até então, começa a se mudar para as cidades. Nessa década, viviam em cidades 18,8 milhões de habitantes. Em 1950 havia uma população de 33 milhões de camponeses e 19 milhões de habitantes nas cidades. Já em 1960, o percentual de população urbana atingia 44,70%.

Segundo esses mesmos autores, em pouco mais de uma geração, o Brasil, país predominantemente agrário, transformou-se em um país urbanizado. As décadas de 1970 e 1980 viram a situação de predomínio do campo versus cidade se inverter definitivamente. Em 1970, registrava-se que 55,90% da população era urbana e, na década de 1980, esse percentual chegou a 68,86%. No ano 2000, a população urbana brasileira já representava 81%, consolidando o País como predominantemente urbano. Rapidez e intensidade tem caracterizado o processo de urbanização brasileiro desde os seus primórdios no final do século XIX.

A magnitude dessas transformações quantitativas implicou transformações qualitativas. As condições de produção nas áreas urbanas representam quase a totalidade da economia, e as condições de vida nas aglomerações urbanas são as da maioria da população. Acima de tudo, as aglomerações urbanas são a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também da economia (DÉAK; SHIFFER, 2010).

As cidades brasileiras não estavam preparadas para absorver esse crescimento acelerado, não conseguindo dotar adequadamente todos os espaços urbanos com infraestrutura, transportes e habitação para esse contingente de migrantes, que via nas cidades e na vida urbana melhores oportunidades.

Trata-se de um gigantesco movimento de construção da cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades (MARICATO, 2011, p. 16).

O processo de industrialização historicamente vincula-se ao processo de urbanização. No Brasil, a industrialização iniciou-se no Governo de Getúlio Vargas, durante as décadas de 1930 e 1940, movida por forças endógenas, voltada para a substituição das importações e abastecimento do mercado interno, conforme apontado no início deste capítulo. Nesse período de modernização do País, buscava-se a diversificação da produção, o fortalecimento do trabalho assalariado e o desenvolvimento do setor industrial, principalmente por meio da

participação do Estado. Percebe-se desde então que o estilo de vida urbano iria assumir papel preponderante.

A burguesia industrial passou a exercer o poder político, sem que tenha havido uma ruptura com os interesses estabelecidos. Esta ambiguidade entre continuidade e ruptura verificada nos grandes momentos de mudança da sociedade brasileira também marcará o processo de urbanização, com as raízes da sociedade colonial, mesmo ocorrendo em pleno século XX, em período republicano (MARICATO, 2011).

Para essa mesma autora, nas décadas de 1940 e 1970, a economia se desenvolveu de maneira acelerada e em um ritmo constante, acompanhada igualmente por crescente processo de urbanização. O crescimento da economia, porém, não significou melhoria nos padrões de vida de toda a população, tendo em vista a sua concentração em poucas parcelas da população. O pensamento em vigor era o de “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”.

Para Albuquerque (2010), a partir da década de 1970, o crescimento populacional acelerado, juntamente com a falta de moradia fizeram com que as populações mais pobres do chamado “Terceiro Mundo” fossem morar nas periferias. A horizontalização se tornaria um fenômeno impactante, de maneira semelhante ao crescimento populacional acontecido a partir desse período.

Segundo essa autora, na década de 1970, a América Latina, assim como outros países do “Terceiro Mundo”, apresentava grande parte de sua população espalhada por áreas de interesse ambiental, como morros, fundos de vales, restingas, mangues. Esses espaços geralmente possuem baixo valor de mercado e por isso não eram reclamados ou fiscalizados, alimentando o processo de ocupação desses terrenos. As cidades espraiadas possuem como características comuns a ocupação de vastas superfícies, entremeadas por vazios urbanos; adotam o modelo rodoviário; possuem deficiência nos transportes; carência de infraestrutura; distância dos serviços especializados; e criação de uma relação centro-periferia.

O próprio Governo Federal estimulou a difusão desse modelo de cidades espraiadas, ao incentivar a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes dos centros das cidades a partir da década de 1970, conforme será apresentado no Capítulo 6, bem como obras de infraestrutura e estradas, o que acabou induzindo o processo de espraiamento das cidades. Com isso, estimulava-se a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana, tendo os recursos despejados no sistema de financiamento habitacional, alimentando a especulação fundiária (MARICATO, 2011).

Posteriormente, segundo essa mesma autora, as décadas de 1980 e 1990 viram a economia desacelerar. Durante as denominadas “décadas perdidas”, a pobreza urbana, a violência e as desigualdades se acentuaram. A população urbana continuou crescendo e passou cada vez mais a ocupar áreas impróprias para moradia, como os fundos de vales, os morros, as áreas alagadas, os manguezais e as beiras de rios.

Entre 1980 e 1990, o crescimento das cidades se reverberou das cidades maiores, como o Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, para as cidades médias e pequenas, espalhando os conflitos e problemas urbanos para todo o País (ALBUQUERQUE, 2010).

Outro aspecto que pode ser apontado como condutor no processo de urbanização das cidades brasileiras é a segregação espacial das burguesias. Para Villaça (2001), esse é um importante aspecto para a compreensão das estruturas espaciais das cidades brasileiras, que vem sendo gestadas há mais de um século. Essa estruturação do espaço se faz sob a ação de conflito de classes, que disputam as vantagens e desvantagens do espaço urbano em torno da apropriação diferenciada desse espaço como produto do trabalho. As classes de maior renda historicamente se apropriam dos terrenos com as melhores localizações, em relação ao centro urbano, tendo em vista que a melhor condição de deslocamento, ou seja, a acessibilidade é a vantagem mais decisiva nessa disputa pela dominação por meio do espaço urbano. O benefício que está em jogo nessa disputa pelo espaço urbano é o tempo de deslocamento. As burguesias produzem para si um espaço que otimiza suas condições de deslocamento. Ao fazê-lo, tornam piores as condições de deslocamento das demais classes, ao pressionam a população de menor renda para as periferias.

Esse autor indica que um fato interessante é que as indústrias também disputam as melhores localizações dentro do espaço intraurbano. Essa disputa é determinada pelos interesses de deslocamento dos capitalistas, dos trabalhadores, pelos interesses das atividades terciárias e da habitação. Somente até certo ponto a localização de indústrias é definida externamente. Escolhida a metrópole ou cidade em que a indústria irá se implantar, a distância ao seu centro passa a ser decisiva. Com relação à localização intraurbana, todas as atividades, por mais diversos que sejam os requisitos locacionais, têm um interesse em comum: o melhor acesso ao centro. Esse interesse na centralidade é o sentido principal das cidades como organismo espacial.

Para Kowarick (2009), nos países latino-americanos, onde a industrialização mais avançou, o processo de acumulação de riquezas não transformou as condições urbanas. Ao contrário, em

muitos casos, essas contradições foram acirradas em aspectos básicos para a reprodução da força de trabalho, no que se refere à habitação e aos serviços urbanos ligados a ela.

Nesse aspecto, esse mesmo autor indica que o modelo excludente de acumulação brasileiro veio construir um quadro favorável para a expansão das periferias, reproduzindo nas cidades a influência do desenvolvimento econômico e industrial que se instalou a partir do século XX. Assim, cortiços, favelas e as periferias distantes e sem infraestrutura adequada para moradia se tornaram a forma de habitação da população mais pobre. O pobre, o trabalhador, e o migrante passam a ocupar as áreas que não são de interesse dos grupos sociais dominantes, estando a questão social intimamente associada à problemática urbana.

Esse mesmo autor ressalta que o fenômeno da desigualdade social no Brasil provém de um processo histórico de acumulação e repartição de renda, que vai ganhando maiores proporções com as novas regulamentações sociais estabelecidas após o golpe militar de 1964, quando os baixos níveis salariais fomentados na política econômica vigente da época se expressam como instrumento de incentivo por parte do Estado às empresas de capital nacional e internacional.

A habitação no Brasil foi utilizada como elemento de espoliação do trabalho, influenciando a depreciação do salário, tanto para baixar o custo de vida do trabalhador, como instrumento do custo de produção por parte do empresariado. Assim, pode-se entender a importância do espaço territorial para a expansão do modo de produção capitalista, fazendo do ambiente construído não apenas uma mercadoria de valor, mas também objeto de extração da renda pela apropriação e depreciação do trabalho (KOWARICK, 2009).

Nesse sentido, o mesmo autor aponta que a ocupação irregular de áreas periféricas e a autoconstrução de moradias caracterizadas pela precariedade acabam servindo não só como forma de propiciar a redução dos custos com a produção de moradias populares por parte do Estado, implicando uma depreciação dos salários, assim como do operário.

De fato, as cidades, como local de produção e consumo, incluindo nesse rol além da habitação a rede viária, a água tratada, a coleta de esgoto e a terra urbanizada, passaram a expressar acirradas formas de segregação socioeconômicas. Nelas contrastam as poucas áreas privilegiadas, destinadas às classes médias e altas, com as zonas onde se concentram os trabalhadores que não podem pagar o preço de um progresso apoiado na exclusão social e econômica daqueles que levam adiante as engrenagens econômicas (KOWARICK, 2009).

Com relação à questão da moradia, verifica-se que historicamente a habitação influencia a forma de ser e de viver do urbano, assumindo conotações e funções produzidas e reproduzidas

pelo sistema de produção capitalista, utilizando o morar como instrumento de manutenção do poder. Independentemente de seu uso, é na habitação que a cidade se define e se mostra, revelando os principais processos que fazem dela, por meio da moradia, a condição de inserção, participação e exclusão (DUARTE, 2010).

Como indicado, as periferias urbanas tornaram-se locais de habitação de parte da população brasileira. Nelas passaram a habitar os migrantes, trabalhadores formais de baixa renda, subempregados, trabalhadores informais e desempregados. Essas áreas são ampliadas a partir das novas funções assumidas pela cidade, em uma marcha contínua de população menos favorecida em busca de novos espaços para ocupar e se estabelecer. Seguem nessa marcha por um espaço físico e social todos os que não apresentam os padrões “modernos” e “seletivos” exigidos pelas principais cidades.

Duarte (2010) indica que, no processo de crescimento das periferias, ocupadas por populações pobres, a dicotomia existente entre centro e periferia também assume novas feições, conforme as novas ideologias modernizantes das cidades e, principalmente, a partir das variações que sofre o preço da terra e da moradia. O espaço urbano (e também os grupos sociais) se organiza e reorganiza e, a partir de tais fenômenos, estabelece um novo conjunto de valores, costumes, hábitos e padrões pertinentes a essa nova realidade.

Assim, constata-se que o crescimento das periferias com a crise habitacional se fez condição natural do processo urbano industrial, demonstrando que a mão de obra urbana se torna condição fundamental para a expansão do sistema. Nesse aspecto, as periferias passam a compor a paisagem urbana de forma natural ao contexto de crescimento e modernização, servindo de instrumento de compromisso com as massas e também para montar uma estratégia de desenvolvimento econômico de bases industriais (DUARTE, 2010).

Para Castells (2011), a urbanização latino-americana (e também de maneira semelhante a brasileira) caracteriza-se por algumas particularidades. Dentre elas, podem-se citar: a existência de população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; a ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; a aceleração crescente do processo de urbanização; a falta de emprego e de serviços para as novas massas urbanas; e, como consequência, o aumento da segregação ecológica das classes sociais e a polarização do sistema de estratificação com relação ao consumo.

Outra importante constatação desse autor refere-se ao fato de não ser possível atribuir à indústria elevados índices de emprego de mão de obra nos países subdesenvolvidos. Ao

contrário dos países da Europa e dos Estados Unidos, que se urbanizaram e se industrializaram ao longo do século XIX, de maneira lenta e contínua, com elevados níveis de emprego industrial, nos países subdesenvolvidos, o crescimento urbano provém muito mais da integração de uma parte da população rural que migrou para as cidades e passou a se empregar no setor terciário (serviços) e muito menos determinada pelo processo de industrialização.

Na trajetória do desenvolvimento brasileiro, a urbanização tomou vulto e ganhou novos contornos com o modelo de industrialização que se estabeleceu no País, um modelo que se formalizou desigual e concentrador, resultando em uma modernização que cria e recria o processo de exclusão social e de segregação espacial para uma parcela da população (DUARTE, 2010).

Essa mesma autora indica que as novas articulações do mundo da produção e as novas relações de trabalho provenientes do sistema capitalista passam a exigir papéis da cidade e do urbano para a reprodução desse sistema vigente, proporcionando nova estrutura urbana, econômica, social, cultural e ideológica.

Assim, esse processo de desenvolvimento da industrialização e urbanização em que as relações sociais se transformam, é determinado não apenas pelas condições socioeconômicas, mas também pelas relações de poder. A cidade representa o lócus de mudanças (DUARTE, 2010).

3.7 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NA GRANDE VITÓRIA NO FINAL DA DÉCADA DE 1960

Conforme já apresentado, o ritmo da urbanização brasileira já era intenso desde o século XIX. Porém, a partir da década de 1950, a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Nascia aí o planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo (DÉAK; SHIFFER, 2010).

Para os autores citados, 30 anos depois, os planos urbanísticos e a atividade de planejamento no Brasil chegavam ao seu auge nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período, eles recebiam

duplo estímulo: no plano das ideias, a reconstrução do pós-guerra, principalmente na Europa; e, no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização em curso, que se espalhava pelo País, era definitivamente uma das transformações da sociedade brasileira e pedia intervenção estatal, surgindo, assim, o planejamento urbano. Esse planejamento era concebido como o conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas pelo mercado, tinham de ser encampadas pelo Estado, desde sua concepção até sua implantação. Em sua época de ouro, foram elaborados os chamados Planos de Desenvolvimento Integrados (PDI) para inúmeras cidades brasileiras (DÉAK; SHIFFER, 2010).

O planejamento constante nesses Planos de Desenvolvimento deveria ser eficiente e racional. No âmbito local, pode-se constatar que as primeiras tentativas de se planejar o território da atual Grande Vitória (de maneira integrada) remontam ao final da década de 1960, precisamente no chamado período “áureo” do planejamento urbano, com a concepção de iniciativas de planejamento orquestradas pelo governo do Estado do Espírito Santo.

A primeira delas surgiu em 1967, por meio da assinatura de um convênio, criando a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi). Essa comissão multidisciplinar atendia aos princípios da Política Nacional de Planejamento Integrado (PNPI), coordenada pelo extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Foi uma tentativa pioneira de planejamento e objetivava resolver conjuntamente os problemas gerados pela expansão populacional verificada na região a partir da década de 1960. Dentre outras atribuições, a Copi elaborou um estudo preliminar do Plano Integrado da Grande Vitória (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978).

Naquela mesma época (fins da década de 1960), o autor acima informa que o Governo do Estado do Espírito Santo criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima (Comdusa), com o objetivo de: estabelecer as normas e diretrizes do planejamento territorial do Estado; fornecer subsídios para a elaboração de leis sobre uso e ocupação do solo urbano; elaborar um Plano Diretor para a Grande Vitória, dentre outras atividades. Concluído em 1971, o PDI propôs unir os vários projetos setoriais em andamento, como a ampliação dos complexos portuários, a instalação de um distrito industrial, a urbanização de áreas conquistadas ao mar e outros que propiciassem a construção de instrumentos de planejamento e ordenação indispensáveis a um desenvolvimento “harmonioso”.

Contudo, o mesmo autor aponta ainda que a conclusão desse plano, em fevereiro de 1971, foi acompanhada pelas primeiras gestões dos chamados “grandes projetos”, que propunham

transformar a escala da economia estadual, dotando o Espírito Santo de grandes Plantas Industriais e infraestrutura, por meio da atração de grandes capitais nacionais e estrangeiros. Assim, o PDI da Microrregião de Vitória já nasceu defasado, tendo em vista que não previu os impactos causados pelos grandes projetos industriais.

Paralelamente a isso, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) constituiu um grupo de trabalho para avaliar os impactos econômicos desses projetos na estrutura espacial da Grande Vitória. Esses estudos foram denominados Programa de Reaparelhamento Estrutural (PRE), que buscava dimensionar a infra e superestrutura para os anos seguintes. O PRE apresentou, pela primeira vez, um modelo de desenvolvimento para a Grande Vitória de forma polinucleada. Assim propunha configurar toda a aglomeração urbana a partir de associações de unidades semiautônomas, dotadas de um nível de equipamento compatível com seus estágios de desenvolvimento. O PRE também tinha por meta o preenchimento de vazios intraurbanos, bem como a concentração de investimentos em áreas com maiores perspectivas de desenvolvimento urbano.

É interessante observar que o PRE já alertava para o fato de que parte considerável do território do distrito de Carapina, que até meados da década de 1970 era ocupada por pequenas granjas e vastos lotes totalmente ociosos, passava por um movimento especulativo intenso. Suas praias (Jacaraípe, Manguinhos e Carapebus), que eram locais de veraneio e lazer de fins de semana, foram impactadas com a febre imobiliária, que aumentava à medida que os grandes projetos começaram a se implantar. Para evitar as consequências negativas desse processo de especulação imobiliária, o PRE recomendava a desapropriação de terrenos objetivando a implantação de núcleos operários próximos ao local de trabalho, que futuramente seriam implantados pela Cohab/ES e Inocoopes (BANDES, 1977).

Após a criação da Secretaria de Planejamento (do governo do Estado do Espírito Santo), o estudo serviu de base para a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço (PEE) da Grande Vitória, a partir das informações coletadas desde a constituição da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978).

Dessa forma, percebe-se que os pensadores desse período trabalhavam para tentar diminuir as desigualdades e resolver os problemas das cidades por meio do planejamento.

Além de ser incoerente com a concepção fordista que preferia concentrar atividades (notadamente as industriais), pode-se inferir que a ocupação do distrito de Carapina pode ser

atribuída também à iniciativa de promover a desconcentração urbana e criar núcleos alternativos ao centro da Capital do Estado.

Prosseguindo com a pesquisa, diferentes autores argumentam que a expansão urbana da região norte da Grande Vitória também possui relação com a implantação do Porto de Tubarão em 1966 e Praia Mole em 1984. Nesses termos, é válido estudar de que maneira os portos se correlacionam com o território em que se inserem e como eles influenciaram essa expansão urbana.

CAPÍTULO 4

O PLANEJAMENTO E O PORTO

Esse capítulo avalia de que maneira a complementaridade existente entre as economias capixabas e mineiras viabilizou a implantação de grandes complexos portuários no Estado do Espírito Santo e também de grandes indústrias na década de 1970. Posteriormente, aborda-se a formação da RMGV e os impactos dos Grandes Projetos nessa região e no distrito de Carapina. Por fim, apresentam-se os impactos da implantação do Porto de Tubarão e Praia Mole no território de Carapina.

4.1 O COMPLEXO MINEROPORTUÁRIO EXPORTADOR E OS CORREDORES DE EXPORTAÇÃO

A atividade econômica estabelecida na área de Vitória e vizinhanças historicamente manteve significativas relações com as atividades portuárias e notadamente com a exportação de minério de ferro (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978).

Freitas (2010) aponta que a construção de infraestrutura viária e ferroviária, bem como o aparelhamento do Porto de Vitória foram determinantes para a modernização da Capital do Estado do Espírito Santo (assim como de outras capitais estaduais brasileiras) a partir do final do século XIX, como requisito que pudesse efetivamente permitir a articulação da cidade à região e ao País, de forma mais rápida e segura. Esse incentivo resultava de uma política de modernização para o País imposta pela República, orientada pelos preceitos da filosofia do positivismo.

Posteriormente, no final da década de 1940, a escolha de Vitória para terminal oceânico da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), pela CVRD, foi fator de destaque para o desenvolvimento econômico local. A partir daí, expandiu-se e consolidou-se todo um conjunto de atividades e serviços de diferentes naturezas (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978).

A zona de influência do Porto de Vitória, representada por toda a geografia atingível economicamente pela infraestrutura portuária e viária da área, induziu o Governo Federal a

defini-la como um dos componentes do Programa Federal dos Corredores de Exportação,¹¹ com a denominação de Corredor Minas Gerais/Espírito Santo.

Foram selecionados quatro principais portos localizados na Região Centro-Sul do País (coincidindo com a área de dinamização definida pelo II PND). Esses quatro Corredores de Exportação eram: o Corredor Minas – Espírito Santo, com saída para o Porto de Vitória; Corredor São Paulo, com saída pelo Porto de Santos; Corredor Paraná, com saída pelo Porto de Paranaguá; e o Corredor Rio Grande do Sul, com saída pelo Porto de Rio Grande (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973).

Para a Revista Fundação Jones dos Santos Neves (1978), a escolha de Vitória como Terminal de um desses “Corredores de Exportação” precipitou a tomada de decisões no tocante à ampliação e reaparelhamento de seu complexo portuário. A consequência dessa decisão mais importante foi o aumento da hinterlândia dos portos, assegurando enorme incremento ao fluxo de mercadorias que o tinham como destino. Essa grande expansão dos serviços portuários ampliou consideravelmente o elenco de economias externas, favoráveis à industrialização da área, e reforçou a já observada tendência de concentração industrial em torno de Vitória.

Observa-se que a viabilização dos projetos minerais e siderúrgicos no Espírito Santo foi influenciada pela proximidade e conexão do Estado com o “Quadrilátero Ferrífero” em Minas Gerais, a área mais tradicional de extrativismo mineral do País, repercutindo na organização do espaço industrial nesses dois Estados.

Se, até a década de 1960, o processo produtivo e a tecnologia do setor de siderurgia optavam pela implantação de usinas siderúrgicas perto das áreas de mineração ou de centros produtores (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), a partir da década de 1970, passou a predominar a lógica da localização das siderúrgicas próximas aos mercados que, por se localizarem no exterior, indicavam como melhor opção de localização a área litorânea. Foi o caso da siderúrgica de Tubarão (TEIXEIRA, 1998).

¹¹ O programa de “Corredores de Exportação” surgiu da necessidade de se estimular em curto prazo o intercâmbio comercial com Países importadores de produtos agrícolas e *commodities* e de melhorar todo o complexo de infraestruturas, ampliando e criando novas linhas de transportes, permitindo um rápido escoamento desde as fontes produtoras até os portos. Seu objetivo era aumentar as exportações e obter mais divisas, fortalecendo o comércio extemo. As ações desenvolvidas pelo Governo Federal envolviam: investimentos em infraestrutura (ferrovias, portos, silagem intermediária), reequipamento e modernização dos portos; melhoria da produtividade agrícola e reestruturação do sistema de comércio exterior (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973).

Nesse aspecto, é interessante ressaltar que “[...] mais uma vez manifesta-se o Porto, com suas facilidades já implantadas ou em curso, como o divisor de águas, pois é ele que permite reunir, no mesmo terminal de transbordo, minério de ferro e carvão mineral” (REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES, 1978, p. 14).

A Figura 4.1 indica a pequena escala no embarque manual de minério de ferro pelo Porto de Vitória na década de 1940, e a Figura 4.2, o embarque de minérios em grande escala pelo Porto de Tubarão no final da década de 1970, demonstrando o aumento no volume e escala das operações portuárias.

A Figura 4.3 mostra o traçado da EFVM entre as minas e o porto de exportação.

Figura 4.1 – Embarque manual de minério de ferro no Porto de Vitória na década de 1940



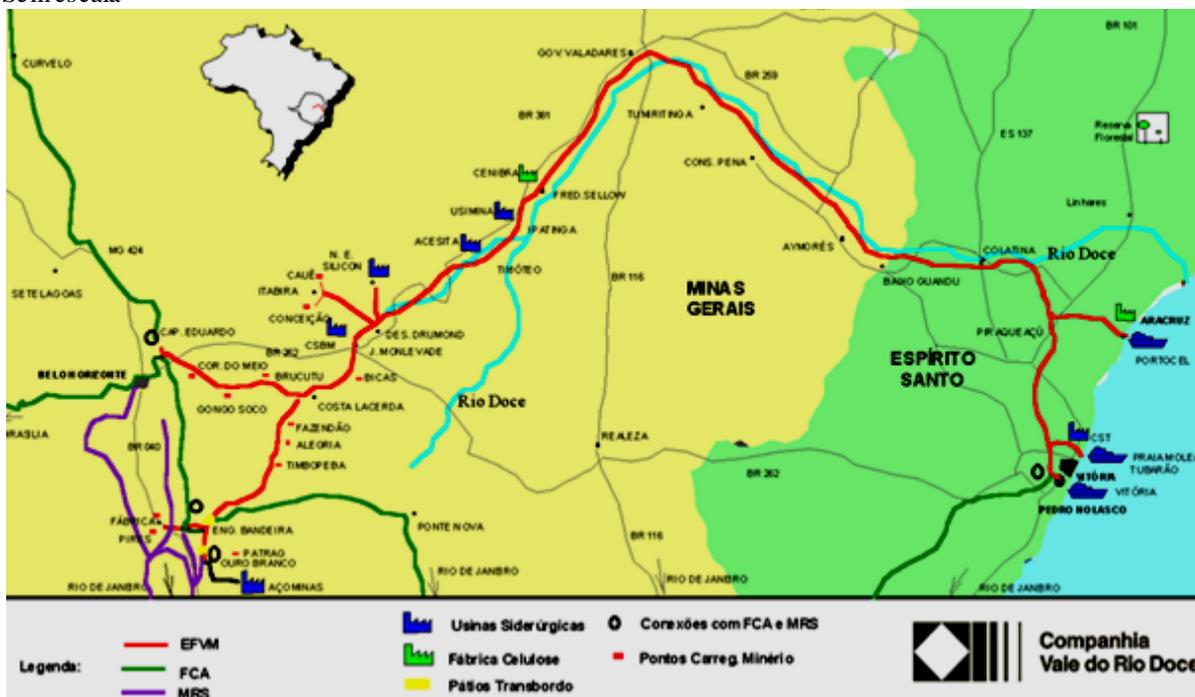
Fonte: Disponível em: <<http://www.arq.ufmg.br/nehcit/vitoria/creditos.php>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

Figura 4.2 – Município de Vitória, Porto de Tubarão em operação no final da década de 1970



Fonte: Disponível em: <<http://fotos.noticias.bol.uol.com.br/entretenimento/2013/04/24/conheca-a-historia-da-mineradora-vale.htm#fotoNav=7>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

Figura 4.3 – Traçado da EFVM e empreendimentos industriais e portuários instalados em sua área de influência. Sem escala



Fonte: Disponível em: <<http://vco.brazilia.jor.br/ferrovias/mapas/1970efVitoriaMinas.shtml>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

Com a efetivação do fluxo de minério de ferro pela EFVM em direção ao Porto de Vitória, um dos principais portos de escoamento de café do País, inicia-se uma nova fase de

desenvolvimento urbano da Capital e do porto. Além de diversificar a pauta de exportação sobre o porto, Vitória passou a contar com uma oferta maior de serviços, desempenhando novas funções urbanas e transformando-se em uma cidade de âmbito estadual.

[...] Dessa forma, não se pode deixar de atribuir às atividades da CVRD (inaugurada em 1942), bem como às atividades comerciais decorrentes do Porto de Vitória, dinamizado por sua conexão com a Estrada de Ferro Vitória-Minas, a dinâmica urbana da capital do estado na década de 1960, o que não poderia se dar apenas pelas atividades comerciais decorrentes da cultura cafeeira. Com a ampliação/reestruturação da Estrada de Ferro Vitória-Minas a partir de 1942, o desenvolvimento portuário e a dinâmica urbana da capital passaram a estar progressivamente dependentes das exportações de minério de ferro (TEIXEIRA, 1998, p. 108).

Com isso, ferrovia, indústria e porto constituem um trinômio fundamental para o entendimento do “redesenho” da Região Metropolitana de Vitória, a partir de meados da década de 1960.

Além da industrialização, em especial, das indústrias vinculadas ao setor siderúrgico, o Porto de Vitória também despertava interesse dos governantes estaduais, pois, conforme palavras do governador Arthur Gerhardt: “[...] O Governo, consciente do que representa o Porto de Vitória para o destino do Espírito Santo, reitera sua disposição de responder à altura, ao desafio de colocá-lo em condições de transformar-se no corredor de exportações” (ESPÍRITO SANTO, 1972, p. 3). Dessa maneira, a industrialização deveria ser acompanhada da melhoria e do aparelhamento do sistema portuário, como preconizava o modelo de desenvolvimento promovido pelo Governo Federal.

Nesse sentido, pode-se observar que a industrialização capixaba deve ser analisada também como resultado dessa orientação dada pelo Governo Federal em implantar esse “Corredor de Exportação” via Porto de Vitória, por meio da criação de indústrias voltadas para o comércio exterior, conforme explanado anteriormente. O governador Arthur Gerhardt aponta:

[...] Devido à posição geográfica privilegiada em que se situa na costa brasileira, o porto de Vitória será transformado no terminal de um dos mais importantes ‘Corredores de Exportação’, ou seja, o Corredor Minas/Espírito Santo, o que possibilitará a absorção do fluxo de mercadorias destinadas à exportação de uma vasta área geográfica que compreende, além dos Estados mencionados, o sul de Goiás, o norte fluminense, o sul baiano, e toda a área mato-grossense (ESPÍRITO SANTO, 1973, p. 114).

Nesse momento, interessa entender de que maneira os portos se relacionam com o território onde se inserem, conforme será estudado a seguir.

4.2 OS PORTOS E SEUS TERRITÓRIOS

O porto das cidades coloniais brasileiras foi comumente definido nas obras de Darcy Ribeiro por seus aspectos negativos. Foram apontados como caminho de saída das riquezas nacionais e porta de entrada da dominação colonial (SILVA; COCCO, 1999).

Ao chegar ao século XX, sobretudo nas últimas décadas, os autores citados acima esclarecem que o projeto de desenvolvimento nacional determinou a integração do território nacional de dimensões continentais. Esse desenvolvimento significou apartar os portos dos seus respectivos tecidos urbanos, tornando-os infraestruturas e terminais de corredores de exportação planejados e geridos em nível federal, conforme apontado no início deste capítulo.

No período fordista, os portos (nos Países centrais) se desenvolveram, sobretudo, em função de questões tecnológicas, crescendo quantitativamente em termos espaciais. As proporções do porto já estavam se desvinculando do modelo de porto tradicional do início do século XX, principalmente devido ao armazenamento de cargas a granel e à relação com a indústria do petróleo. Aos poucos, essas instalações portuárias deixam de atender às necessidades dos armadores e seus navios. A separação desses espaços foi patente, e a ruptura entre a área portuária e o restante da cidade cada vez maior. No transcorrer do século XX, a noção do porto moderno, como um fator de destruição da vida urbana, tornou-se gradualmente dominante na maioria das cidades portuárias, formou a base para uma política social direcionada aos moradores das áreas portuárias e serviu de origem também aos planos urbanísticos direcionados ora para isolar as áreas portuárias ora para eliminá-las do contexto urbano (RIAL, 2008).

Nos portos da era industrial, típicos do modelo de acumulação fordista, dos anos de 1940 e 1950, o Estado era chamado a proporcionar investimentos em infraestrutura e serviços. Esse papel atuante implicou grande concentração de poder nas instâncias da administração e planejamento do Governo Federal. Dessa forma, o Estado impunha sua lógica de desenvolvimento aos poderes locais (SILVA; COCCO, 1999).

A organização portuária do tipo fordista vinculava-se à produção industrial. Havia um claro nexos territorial entre a localização dos polos de concentração industrial e os portos. Em resumo, os portos da era fordista eram uma prótese das linhas de montagem fabris. O valor e os empregos concentravam-se nas economias de escala proporcionadas pelas grandes indústrias. Sua relação com o território metropolitano em que se inseria apresentava conflitos.

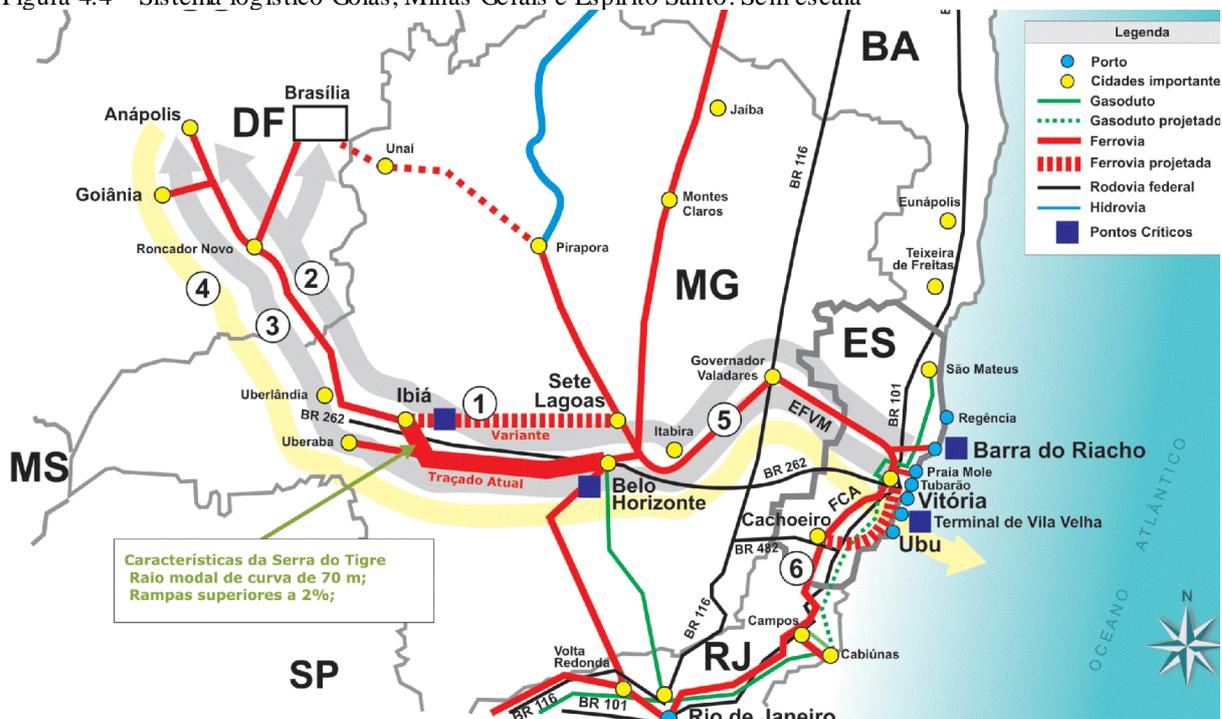
Em grande medida, a imagem do porto como um intruso, um mero dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias gerou um gradual distanciamento do porto e da cidade (SILVA; COCCO, 1999).

É no âmbito dessa organização portuária fordista que Morandi (1997) identifica a implantação do Porto de Tubarão no distrito de Carapina. A ampliação da capacidade de movimentação de cargas permitiu a esse novo porto receber navios de grande porte, devido à profundidade das águas e às instalações de grande porte, reduzindo custos de produção.

Segundo Rial (2008), na década de 1970, a relação entre os portos e suas respectivas cidades se torna mais conflituosa. Com a mecanização do segundo pós-guerra, acentua-se a distinção entre o porto e a cidade. A expansão das indústrias próximas aos portos compromete o entorno dos principais portos, e assim, as cidades se afastam das suas zonas portuárias, definidas institucionalmente como de responsabilidade apenas do porto.

A Figura 4.4 mostra o sistema logístico e portuário existente nos Estados de Minas Gerais, Goiás e Espírito Santo.

Figura 4.4 – Sistema logístico Goiás, Minas Gerais e Espírito Santo. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

É a partir desse contexto externo que se pode inserir a implantação do porto de minérios para a Ponta de Tubarão em 1966, demandando do Estado a infraestrutura (construção de estradas de ferro, pavimentação de rodovias), bem como a ampliação da capacidade da estrutura dos portos, com o objetivo de aumentar a capacidade de exportação do País e gerar mais divisas. Portanto, tendo como referência o modelo de acumulação fordista e seu rebatimento no território pesquisado, podem ser identificados, como espaços resultantes desse modelo, o Porto de Tubarão, a CVRD e a CST. Acrescentam-se a estes últimos os loteamentos industriais Civit I e II, implantados entre as décadas de 1960 e 1970.

4.3 OS “GRANDES PROJETOS” DA DÉCADA DE 1970

Enquanto, nos anos de 1950 e início de 1970, o desenvolvimento industrial capixaba se caracterizou pela predominância do pequeno capital local, por políticas de incentivo estadual e pelas atividades mais tradicionais, a partir da década de 1970, ele foi definido pela hegemonia do “grande capital”, que era de origem nacional e estrangeira. “[...] o ‘grande capital’ liderou a expansão econômica, pois dominou praticamente todos os setores de atividade e imprimiu-lhes um ritmo acelerado de crescimento” (ROCHA; MORANDI, 1991, p. 93).

Neste segundo momento, esse mesmo autor indica o processo de diversificação econômica e modernização capitalista, com o surgimento e o desenvolvimento de diversas atividades não tradicionais. Esse processo foi comandado pelo “grande capital”, dirigido por grupos estatais e privados, tanto nacionais como estrangeiros. Assim, a economia capixaba se tornou espaço de reprodução do “grande capital”, integrando-se definitivamente à economia brasileira e assumindo caráter complementar, particularmente no setor industrial.

O índice de crescimento da produção indústria capixaba cresceu durante toda a década de 1970, diminuindo o ritmo a partir de 1975. Isso foi acompanhado pelo crescimento do investimento privado e estatal, cujas decisões haviam sido tomadas no período do milagre econômico e mesmo após iniciada a crise do petróleo de 1973, quando o Governo Federal propôs o II PND.

O discurso do Governo Estadual vinculado ao desenvolvimentismo e ao planejamento centralizado convergia com os objetivos traçados pelos governos militares para o País. O

primeiro visava à criação de estímulos ao setor privado ou participar diretamente do crescimento industrial; o segundo procurou gerar capacidade de financiar os projetos (MORANDI, 1997).

Para essa autora, as principais características dos chamados “grandes projetos” são: a estratégia comum de serem unidades industriais que se viabilizaram voltadas para o mercado exterior; o forte impacto desses projetos no ambiente urbano da Grande Vitória e o baixo efeito deles na geração de outros empreendimentos industriais no Estado; a escolha da localização no Espírito Santo, dada principalmente por fatores locacionais existentes (sejam eles naturais, sejam de infraestrutura) e, por fim, a preparação da infraestrutura urbana (habitação, melhoria de acessos etc.), executada inteiramente a cargo do Governo Estadual.

Teixeira (1998) aponta que a implantação dos chamados “projetos de grande escala”, a partir da década de 1970, resultou da transferência das corporações multinacionais fundamentadas no modelo tecnológico-industrial da produção em massa fordista. O objetivo dessa descentralização locacional era a redução de custos, que integrava a estratégia dos Países desenvolvidos para sair da crise enfrentada pelo sistema de produção fordista. Para os Países em desenvolvimento, como o Brasil, a implantação desses projetos em pontos estratégicos do território foi uma alternativa encontrada pelas elites nacionais, visando a criar alternativas endógenas que possibilitassem uma expansão da produção e gerar um excedente de divisas.

Esse pensamento é compartilhado por Zanotelli (1992), indicando que, após o Governo Federal ter definido, no início da década de 1970, a siderurgia, o setor de celulose e a expansão das infraestruturas portuárias como prioritários para os investimentos, o foco do planejamento e desenvolvimento passou a ser a instalação de um complexo portuário e industrial. A aglomeração de Vitória situou-se no centro desse complexo, tirando partido da sua localização, da infraestrutura portuária e de redes de transporte existentes.

Bittencourt (2006), por sua vez, sintetiza que o surgimento de indústrias no Espírito Santo não resultou da necessidade de abastecer um mercado consumidor, mas sim da localização artificial, por interferência do governo local, em decorrência da decisão política de investimentos estatais, com o intuito de modernizar o Estado. A crise da cafeeira intensificou o papel do Espírito Santo como indutor do processo de industrialização local. A Grande Vitória, que já contava com instalações portuárias e já vinha atraindo a população excedente do campo, tornou-se o palco das transformações.

4.4 OS GRANDES PROJETOS NO MUNICÍPIO DA SERRA

No município da Serra, o processo de industrialização induzido pelo Governo Federal começou a delinear-se a partir da década de 1970, segundo Schayder (2002), no Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos, que coincidiu com a fase eufórica do chamado “milagre brasileiro”, quando grandes projetos industriais foram concluídos ou iniciados no Espírito Santo. Os principais vetores dessa expansão podem ser apontados como a CVRD, o Porto de Tubarão, a Suppin e a CST. Esses projetos, apesar de terem sido “desejados” pelo Estado e município, não foram apresentados e discutidos com a população e com o Poder Público municipal. Em que pese terem proporcionado a diversificação econômica e gerado riquezas, as grandes indústrias trouxeram também impactos urbanos, sociais e ambientais para toda a Grande Vitória.

4.4.1 A CVRD e o Porto de Tubarão

Para Silva (2004), a implantação do complexo portuário de Tubarão em 1966, pela CVRD, constituiu-se em um importante capítulo do processo de industrialização da Grande Vitória (e particularmente para o município da Serra). O Porto de Tubarão, cujas obras foram iniciadas em 1963 e concluídas em 1º de abril de 1966, visava exportar o minério de ferro de Minas Gerais, pela EFVM até a Ponta de Tubarão.

Esse novo porto, segundo essa mesma autora, possibilitou à CVRD tornar-se mais competitiva, na medida em que possibilitou à empresa operar com navios maiores (já que as dimensões do Porto de Tubarão permitem a atracagem de navios de maior porte), reduzindo assim os custos da tonelage transportada.

Diversos investimentos industriais surgiram no entorno do porto de Tubarão, destacando-se principalmente a implantação de usina de pelotização de minério de ferro.

Posteriormente, o Porto de Tubarão passou por diversas ampliações e aparelhamentos, visando a adequá-lo ao recebimento e exportação de outros produtos, além de minério de ferro. A sinergia criada entre a EFVM e o Porto de Tubarão ampliou as possibilidades de desenvolvimento do polo siderúrgico da região de todo o Vale do Rio Doce, na medida em

que ambos se tornaram fator de atração para diversos investimentos e pelas facilidades comerciais geradas (MORANDI, 1997).

É importante lembrar que a presença da CVRD no Espírito Santo foi um dos fatores decisivos para a instalação dos grandes projetos, particularmente para a CST. Inicialmente, a CVRD ampliou as vantagens locacionais pela complementação da infraestrutura de transportes. A EFVM, de responsabilidade da CVRD, já transportava o minério de ferro e serviria para fornecer a matéria-prima para a futura siderúrgica (MORANDI, 1997).

Em seu trabalho acerca da influência política que a Capital do Estado exerceu na atração de alguns empreendimentos no Estado do Espírito Santo, desde o século XIX, Freitas (2011), denominou “capitalidade” a capacidade político-administrativa desempenhada pela Capital do Estado para atrair para seu território recursos e investimentos ao bem de seu desenvolvimento, mesmo que causassem impactos futuros indesejáveis de ordem ambiental, financeira ou urbana. O autor analisou quatro empreendimentos: o Porto de Vitória, o Novo Arrabalde, a CVRD/CST e a Unidade de Negócios da Petrobrás.

A pesquisa desse mesmo autor aponta que a opção pela implantação em Vitória desses empreendimentos, via de regra, acarretou significativos impactos sociais e ambientais, muitas vezes não mensurados e avaliados durante o processo de escolha do local.

[...] Há que se observar que os benefícios que esses empreendimentos podem trazer, em muitas situações, eclipsam os ônus ambientais e financeiros futuros decorrentes. No caso do Arrabalde, do porto, da Vale/Arcelor Mittal Tubarão ou da Petrobras, a cidade de Vitória, a despeito de poder ter logrado o desenvolvimento vislumbrado, vai experimentar ônus ambientais com uma sucessão de aterros de seus manguezais que já extinguiram e continuarão extinguindo flora e, sobretudo, fauna importantes na culinária, nas tradições, na cultura e identidade do local (FREITAS, 2011, p. 13).

A Figura 4.5 mostra as obras de construção do Porto de Tubarão e infraestruturas de apoio, como o quebra-mar e vias de acesso em 1963.

Figura 4.5 – Vista das obras de construção do Porto de Tubarão, quebra-mar, terraplanagem, rodovia de acesso e canteiro de obras em 1963



Fonte: Acervo CVRD (apud TEIXEIRA, 1998, p. 123).

Outro aspecto apontado por esse mesmo autor, é que o “status” de capital estadual, responsável pela existência de condições de infraestrutura e serviços públicos e de centro de poder administrativo e político, permitiu à Vitória pleitear e atrair esses empreendimentos, sendo essa uma característica passível de ser observada em outras Capitais no Brasil e no mundo. Porém, a “capitalidade”, além de atrair benefícios, pode causar impactos negativos que necessitam ser avaliados antes da implantação de projetos e investimentos de caráter desenvolvimentista.

Especificamente em relação à implantação da CVRD em solo capixaba, Freitas (2011) indica que o fator de capitalidade foi exercido pela existência do Porto de Vitória, que pesou na decisão pela implantação da empresa na Capital, independentemente da vontade do Estado ou do município, tendo em vista que:

[...] Desde o seu nascimento em 1942, a CVRD teve uma concepção integrada de seu processo produtivo e de transportes. Ao longo de sua trajetória, essa infraestrutura foi sendo potencializada com vultosos investimentos em mecanização e automação e em desenvolvimento do sistema transportes ferroviários e portuários que conduziu a crescentes melhorias de produtividade (SILVA, 2004, p. 200).

Assim, coube à Capital, além de fornecer parte do território continental, promover a infraestrutura de apoio e serviços para esse parque industrial. Ao município da Serra caberia a tarefa de disponibilizar o território ainda não parcelado, para abrigar a maior parte desse complexo industrial, além de ceder outras áreas para a implantação de loteamentos industriais, como o Civit I e II e os conjuntos habitacionais, necessários para abrigar essa população de trabalhadores e operários.

Com a implantação do complexo siderúrgico e infraestruturas de suporte, surgiu uma nova frente de expansão industrial, correspondendo a uma nova fase da industrialização do Estado, voltada para os setores siderúrgico e as indústrias-satélites de metalmeccânica, metalúrgica e carboquímica. Nesses termos, o Planalto de Carapina passou a abrigar, também no Civit I e II, as firmas prestadoras de serviços para a CVRD e CST, conforme será explanado adiante. A Figura 4.6 mostra a construção da CST e a CVRD em operação no final da década de 1970, bem como parte do distrito de Carapina.

Figura 4.6 – Município da Serra, distrito de Carapina no final da década de 1970, onde se pode identificar o Porto de Tubarão já em funcionamento e a preparação do terreno para a implantação da CST



Fonte: Espírito Santo (2012).

4.4.2 O Civit

A baixa densidade de ocupação da região norte de Vitória e do distrito de Carapina já havia despertando o interesse do Governo Estadual que, desde meados da década de 1950, vinha estudando o local para implantar parte das atividades da CVRD e uma usina siderúrgica (TEIXEIRA, 1998). Portanto, já existia uma predisposição do Executivo estadual em reservar aquela área para uso da indústria.

Assim, a escolha da parte norte do distrito de Carapina para a implantação de um centro industrial deve ser entendida como parte de um planejamento que vinha sendo feito desde meados da década de 1950.

A Superintendência de Projetos de Polarização Industrial (Suppin), criada pela Lei Estadual nº. 2.572, de 10 de fevereiro de 1971, representou a realização de uma proposta defendida pela Federação da Indústrias do Espírito Santo (Findes) e pela Coordenação do Planejamento Industrial do Espírito Santo (Coplan), a de implantação de um setor industrial como atividade preponderante na formação de renda local. Estudos encomendados apontaram a região norte do distrito de Carapina no município da Serra, às margens da Rodovia BR 101, como sendo o local mais apropriado (PEREIRA, 1998).

Cabia à Suppin, de acordo com Pereira (1998), uma atuação mais abrangente como instrumento de política industrial, além da simples reserva e preparação de terrenos para localização industrial com uma perspectiva de ordenação urbana.

Com a indicação da localização do futuro Civit ao Norte da Capital, esse autor esclarece que a Suppin providenciou a aquisição de um primeiro lote com 330 hectares, dando início de imediato ao planejamento e preparação da área para venda dos lotes industriais.

É importante lembrar que, apesar de terem sido viabilizados pela a implantação do porto, esses loteamentos industriais foram implantados mais ao norte do enclave industrial-portuário, que futuramente iria englobar também a CVRD e a CST. Tanto o Civit I, como o Civit II estavam ligados à Rodovia BR 101, distando dela poucos quilômetros.

Com relação à implantação desse polo e sua importância para o desenvolvimento da indústria local, o governador Arthur Gerhardt aponta, em mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa, que ele se preocupa “[...] com a implantação definitiva do seu Centro Industrial

[...] no sentido de proporcionar ao setor secundário os benefícios que os conglomerados industriais irreversivelmente oferecem” (ESPÍRITO SANTO, 1973, p. 5).

As Figuras 4.7, 4.8, 4.9 e 4.10 mostram a implantação dos loteamentos Civit I, II e dos conjuntos habitacionais construídos no entorno entre os anos de 1978, 1984, 1986 e 1994.

Figura 4.7 – Município da Serra, região norte do distrito de Carapina em 1978, onde se observa o loteamento industrial Civit I e o conjunto habitacional Cacú. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 4.8 – Município da Serra, detalhe de montagem de fotografia aérea não métrica, mostrando o loteamento Civit I em 1984, com algumas empresas já instaladas e loteamentos vizinhos. Sem escala



Fonte: Teixeira (1998).

Figura 4.9 – Município da Serra, loteamento Civit II em 1986, ainda esparsamente ocupado. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 4.10 – Município da Serra, região norte do distrito de Carapina em 1994, identificando o loteamento industrial Civit II. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Além da proximidade e complementaridade de funções industriais, pode-se argumentar que a localização do Civit se deve também: à proximidade com a Rodovia BR 101 e a ES 010; à disponibilidade de terras planas e com uso rural; e à possibilidade de ampliação da infraestrutura existente. A diferenciação dessa localização neste caso não se fez pela escassez, mas sim pela construção de um amplo complexo de infraestruturas. Pode-se argumentar, por

fim, que a implantação do Civit I e II foi viabilizada pela inauguração do Porto de Tubarão e dos grandes projetos.

4.4.3 A CST

Para Teixeira (1998), a ideia de implantar uma usina siderúrgica em solo capixaba, com o objetivo de aproveitar a infraestrutura oferecida pela EFVM, data do início do século XX, sem maiores sucessos. No plano nacional, a indústria siderúrgica brasileira só se consolidou na década de 1940, com a criação da CSN, conforme já apontado. Contudo, já havia no País estabelecimentos siderúrgicos desde o século XIX.

Essa autora informa que os governos militares sempre se interessaram pela questão siderúrgica, já que o Exército Brasileiro definia como estratégica a instalação de indústrias básicas, a fim de tornar o País militarmente seguro.

A criação da CST envolveu três atores distintos, cada um com interesses particulares, porém não divergentes. Morandi (1997) indica que esses atores foram: o capital externo, representado pela empresa privada Kawasaki Steel Corporation, sediada no Japão, e a empresa italiana Finanziária Siderúrgica International S.A. (Finsider); o Governo Federal, acionista majoritário por meio da Siderúrgica Brasileira (Siderbrás); e os agentes locais, representados, sobretudo, pelo Governo Estadual que, apesar de não participar da constituição do capital da empresa, foram fundamentais para a decisão da localização do empreendimento no Espírito Santo. Assim, verifica-se que a viabilidade do projeto foi fruto de uma confluência de interesses, que envolveu não apenas as empresas diretamente participantes do capital, mas também forças políticas capixabas representadas nas instituições estaduais voltadas para a elaboração da política de desenvolvimento.

Teixeira (1998) esclarece que a localização favorável de Vitória e a infraestrutura já implantada pela CVRD para atender tanto ao mercado externo quanto ao mercado doméstico e a queda na demanda interna de produtos siderúrgicos, aliada ao interesse de grupos estrangeiros em investir no setor siderúrgico no Brasil levaram o Governo Federal a promover entendimentos no início de 1973 com os grupos interessados em implantar um complexo siderúrgico no Estado. Após esses entendimentos, passou-se aos estudos para a definição da viabilidade econômica de tais empreendimentos.

A firme determinação do Governo Federal em efetivar tais empreendimentos no Espírito Santo ficou evidenciada devido a sua participação majoritária por meio da Siderbrás, BNDE e CVRD, na totalidade do complexo siderúrgico de Carapina, bem como pela escolha de Vitória para a solenidade de criação da Siderbrás em 17 de setembro de 1973 (BANDES, 1977).

Para Morandi (1997), pode-se identificar uma série de fatores que favoreceram a implantação da CST no Espírito Santo. Dentre eles, os reflexos na economia estadual da crise do setor cafeeiro, na década de 1970; as vantagens locacionais; a demanda externa crescente por produtos siderúrgicos no início dos anos 1960, com perspectiva de continuidade do crescimento; os interesses particulares dos investidores estrangeiros; a disposição do Governo Federal em ampliar a base produtiva da siderurgia nacional e o interesse do Governo Estadual em industrializar o Espírito Santo.

Além disso, um cenário internacional de mudança de padrão tecnológico e o aumento no controle ambiental, na opinião de Pereira (1998), aliado a uma nova divisão internacional do trabalho no setor siderúrgico, estabeleceram um novo paradigma. Nesse contexto, os Países centrais vão se estabelecer na produção de itens elaborados, enquanto os de menor valor agregado são fabricados nos Países periféricos. Dentre estes, destacavam-se a Venezuela, o Irã, a África do Sul e o Brasil que apresentavam vantagens comparativas em matérias-primas e reduzido custo de mão de obra. Por fim, destaca-se, no Brasil, a criação de mecanismos de incentivo à exportação de manufaturados, além da receptividade do País aos investimentos externos.

Nessas circunstâncias, o referido autor observa que japoneses e italianos viam no projeto de Tubarão a melhor opção estratégica e social. Os investidores estrangeiros poderiam ter, fora de seus territórios, uma usina exclusiva produtora de placas, o que possibilitaria expandir e melhorar seus produtos siderúrgicos porém, sem necessidade de ampliar a produção de aço bruto, atividade notadamente poluidora.

Apesar de previstos durante os estudos para implantação da CST, não foram observados os impactos ambientais e sociais que esse empreendimento traria para a região da Grande Vitória. Nesse sentido, Teixeira (1998) aponta que, inicialmente, a CVRD se manifestou contrária à localização da usina no entorno de seu complexo industrial, afirmando que a poluição do meio ambiente e a pressão da opinião pública se reverteriam de maneira negativa contra a empresa. Como alternativa, a CVRD indicava como mais favorável a implantação da usina no norte do Estado, entre os municípios de Aracruz e Linhares. Essa região, apesar de não contar com infraestrutura urbana, traria menores impactos ao meio ambiente e à estrutura

urbana para Vitória e cidades do entorno, e já alertava que os custos a serem pagos pelo Poder Público, advindos da implantação da usina na Ponta de Tubarão, superariam em muito a execução de toda uma nova infraestrutura no norte do Estado. Essa posição, apesar de pessimista, mostrar-se-ia real para a RMGV nas décadas seguintes, conforme será exposto no decorrer desta pesquisa.

4.5 A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Mesmo fazendo parte da Região Sudeste, que passava por processo de urbanização acelerado já na década de 1970, o Estado do Espírito Santo não tinha uma aglomeração ou centro urbano de porte e poder político que justificassem a sua inserção entre as primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) criadas no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Pode-se entender essa afirmação ao observar a história do desenvolvimento do Estado, marcada pela cafeeira como atividade econômica predominante até a década de 1950. Nesse contexto, a capital, Vitória, desenvolveu-se lentamente, com funções administrativas e comerciais, destacando-se o porto que centralizava a exportação de café e o movimento importador local (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

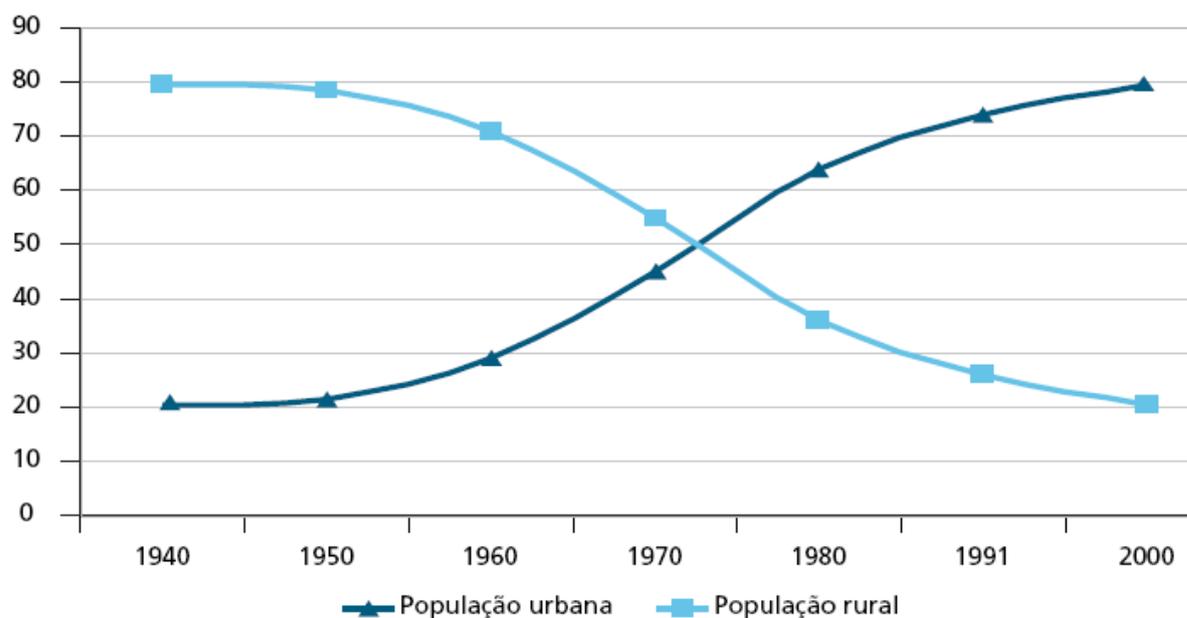
O declínio do setor cafeeiro e a reorientação da economia estadual, a partir da década de 1950, afetaram profundamente a economia capixaba, que tinha sua estrutura produtiva baseada na pequena produção familiar. O incremento do processo de urbanização no Espírito Santo, resultante do movimento migratório campo-cidade, decorrente do declínio da economia cafeeira, aliado às políticas de incentivo à industrialização, teve como consequência o inchaço populacional na Grande Vitória.

A Capital do Estado e as cidades do entorno não possuíam infraestrutura básica capaz de absorver essa nova população urbana que migrou, desde a década de 1950, e mais acentuadamente após a segunda metade da década de 1960, composta por pessoas originárias do norte do Rio de Janeiro, oeste de Minas Gerais, sul da Bahia e oriundas do interior decadente do Espírito Santo. Além da desestruturação da sociedade rural, outro fator que contribuiu para a migração em direção à Grande Vitória foi a instalação dos grandes projetos industriais, a partir desse mesmo período, que fizeram com que a economia capixaba passasse

a integrar a lógica de expansão planejada da economia brasileira, processo que se consolidou no Estado do Espírito Santo a partir da década seguinte (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

A Figura 4.11 e a Tabela 4.1 apresentam a transição entre população rural e urbana no Espírito Santo até sua inversão na década de 1970. Percebe-se, a partir da segunda metade do século XX, que, em um curto período, a população urbana capixaba passou de 20%, em 1940, para 35% no final da década de 1960, chegando a 79,5%, em 2000 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Figura 4.11 – Evolução da população urbana e rural do Espírito Santo entre as décadas de 1940 a 2000 (em %)



Fonte: Ipea (2013).

Tabela 4.1– Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo (1940-2000)

Município	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285
Fundão	8.630	8.096	7.655	8.170	9.215	10.204	13.009
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304
Grande Vitória	111.481	131.377	216.827	418.273	753.974	1.136.842	1.438.596
Espírito Santo	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232
Grande Vitória/ Espírito Santo (%)	14,86	15,25	18,54	26,15	37,26	43,71	46,45

Fonte: Baseado em Ipea (2013).

Para Mattos (2011), o acelerado processo de urbanização no entorno da Capital do Estado, resultado desse movimento migratório, intensificou e gerou novas formas de desigualdade social, na medida em que a economia urbana não possuía condições de absorver produtivamente a força de trabalho trazida pela migração.

[...] A partir de 1970, surgem e se expandem na Grande Vitória inúmeros bairros periféricos, que, juntamente com as favelas, alojam a classe trabalhadora empregada. É nessas áreas que se concentra tanto a pobreza da cidade como a de seus habitantes. A ocupação de morros, mangues e baixadas no centro da cidade e na periferia da aglomeração, a formação de novas favelas e a expansão de bairros carentes foram consequências desse processo, que provocou um maior empobrecimento na região da Grande Vitória (SIQUEIRA, 2010a, p. 133).

Essa opinião é compartilhada por Siqueira (2010a), indicando que o desenvolvimento e a urbanização ocorridos no âmbito do processo de industrialização estadual foram excludentes, na medida em que grande parte da população não teve acesso aos serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, transporte, segurança, servindo para promover novas configurações de desigualdade social e de pobreza no meio urbano. Esses impactos sociais negativos ganharam maior evidência na medida em que não foi considerada a reorganização da infraestrutura da região atingida, pensando no novo papel da aglomeração da rede urbana.

[...] O crescimento econômico não gerou em sua totalidade um desenvolvimento integrado que promovesse benefícios para a população como um todo. No processo de desenvolvimento em questão, prevaleceu uma alteração quantitativa em relação às alterações qualitativas, principalmente tratando-se da qualidade de vida da

população, condições de habitação, atendimento social público e ampliação do mercado formal de trabalho. Ações que criam condições mais igualitárias e maior integração social na cidade (SIQUEIRA, 2010b, p. 34).

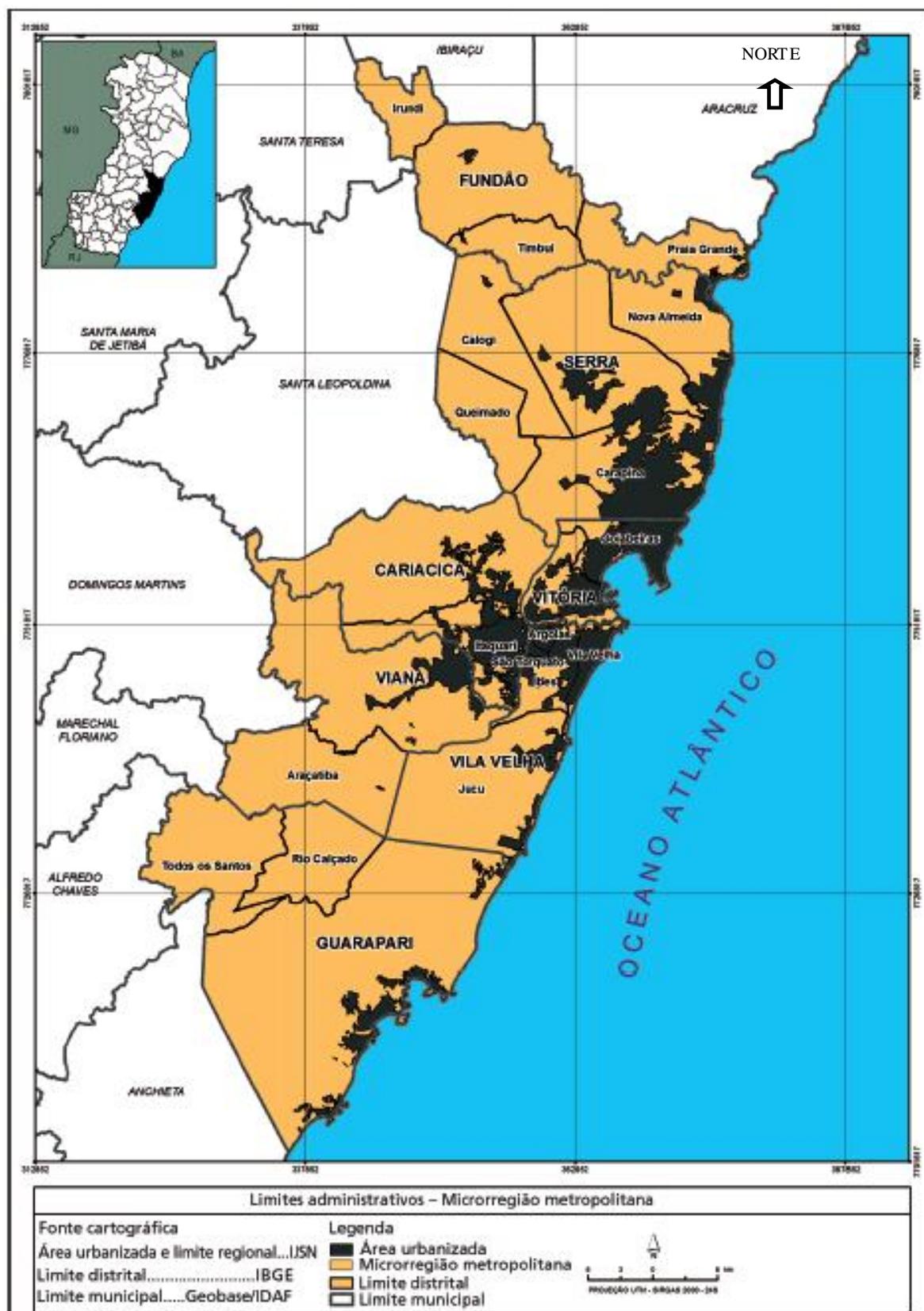
Conforme já apresentado no Capítulo 2, até a década de 1960, a parte norte da Grande Vitória era uma área de baixíssima densidade ocupacional, com ocupações esparsas no município da Serra, com predomínio de sítios de recreio e atividades turísticas nos balneários de Carapebus, Manguinhos, Jacaraípe e Nova Almeida. Até mesmo a parte continental de Vitória era um grande vazio urbano. A Praia de Camburi era um local considerado distante e deserto. A opção pela localização do Porto de Tubarão nessa área viria a alterar a tendência de ocupação que predominava na Grande Vitória até então de adensamento no setor sul, invertendo-o em direção norte, com destaque para o uso industrial e residencial.

Assim, o setor norte da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) ficou reservado para uso industrial, em especial para indústrias siderúrgicas, de máquinas, equipamentos e produtos químicos; e o setor sul, com a orla marítima para uso residencial de alta renda, resultando em um intenso processo de verticalização. Esse processo de ocupação se deu de forma rápida, incorporando áreas até então despovoadas. Em decorrência, houve a instalação do Civit, das usinas de “pellets” de minério da CVRD e da própria CST. Tratava-se de uma dupla mudança na direção dos investimentos industriais e no seu tipo (TEIXEIRA, 1998).

A implantação do complexo portuário de Tubarão (1966) e, posteriormente, de Praia Mole (1984), interligados à EFVM, consolidou a infraestrutura logística do complexo minerossiderúrgico no Estado do Espírito Santo e a mudança do seu papel na economia nacional, com a transformação da Grande Vitória em um polo siderúrgico de referência nacional e internacional. Após a construção desse complexo, toda a carga de minérios movimentada pelo Porto de Vitória deixou de ser transportada por lá, sendo transferida para a Ponta de Tubarão.

Com isso, a configuração urbana da RMGV se alteraria, e a execução de infraestrutura passou a seguir a implantação desse complexo siderúrgico, no setor norte, viabilizando a implantação de novas indústrias, notadamente após a implantação do Civit pelo governo do Estado. Até então, a tendência de implantação de empreendimentos industriais se dava ao longo do traçado das Rodovias BR 101 Sul e 262, nos municípios de Viana e Cariacica. A Figura 4.12 apresenta os municípios que compõem a RMGV em 2013.

Figura 4.12 – Região Metropolitana da Grande Vitória em 2013



Fonte: Ipea (2013).

Em resumo, o setor norte da Grande Vitória, nas décadas de 1960 e 1970, apresentava-se como uma área de baixa densidade de ocupação, sendo um referencial de lazer litorâneo para a população da Capital e seus arredores. Nas décadas seguintes de 1980 e 1990, após a instalação do complexo minerossiderúrgico e sua infraestrutura portuária, essa região transformou-se em uma área densamente ocupada.

Também na década de 1980, o esgotamento do modelo de substituição da economia agrário-exportadora pela industrial e o processo de abertura da economia brasileira como mecanismo de integração da economia nacional ao mercado global tornaram o setor terciário o principal gerador dos novos postos do trabalho, ampliando o espaço do setor informal na metrópole. Dessa forma, surgiram novos padrões de produtividade que resultaram no achatamento de salários. Essas alterações no mercado de trabalho urbano aumentaram a população miserável e a pobreza metropolitana (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

4.6 OS IMPACTOS DOS GRANDES PROJETOS NA RMGV E NO DISTRITO DE CARAPINA

A conclusão das obras da primeira fase da CST em 1983, implantadas na Ponta de Tubarão, em uma relação simbiótica com a CVRD, trouxe inúmeras consequências, positivas e negativas, para a sua região de entorno.

A presença dessa grande unidade industrial acarretou um ciclo de desenvolvimento econômico que resultou no aumento nos consumos e induziu, por sua vez, a novas iniciativas industriais, visando a atender esse novo mercado. A implantação de um centro siderúrgico numa região pouco industrializada criou efeitos positivos sobre diversos setores e na economia como um todo. Inicialmente houve aumento da renda “per capita”, que também incentivou o consumo de bens e a demanda por serviços em todos os níveis. Isso influiu positivamente no urbano. As atividades desenvolvidas posteriormente à implantação do centro siderúrgico resultaram em mudança no perfil econômico na Grande Vitória e foram acompanhadas integrando os grandes projetos a todo o setor terciário da economia (ABE, 1999).

O mesmo autor observa que a localização da CST na Grande Vitória trouxe vantagens aglomerativas também no atendimento da infraestrutura urbana, social e econômica para às

necessidades criadas com a sua implantação. Entretanto, essa concentração não deixou de criar conflitos diversos, pela escala e rapidez das demandas geradas, especialmente nos equipamentos públicos de consumo coletivo, como saneamento básico, habitação, transporte, educação e saúde.

Além disso, Abe (1999) aponta que a Grande Vitória não conseguiu absorver o total de 20.000 operários que participaram da construção da usina e permaneceram na região após o final das obras.

O somatório dos investimentos realizados no Espírito Santo, principalmente pela CVRD, no sistema portuário e ferroviário, redefiniu, ao longo das décadas de 1970 e 1980, o perfil socioeconômico e político estadual. Diversos outros projetos foram atraídos para a região nesse mesmo período, dentre eles, a CST, a Samarco Mineração S.A., a Aracruz Celulose, além da expansão do complexo portuário do Espírito Santo (Barra do Riacho em Aracruz e Ubu em Anchieta). Todos esses projetos foram implantados em um raio de 80 quilômetros do complexo siderúrgico – portuário de Tubarão (SILVA, 2004).

Esses projetos industriais, devido ao seu grande porte e ao valor total investidos no decorrer de um curto tempo, impactaram radicalmente a pequena economia primário-exportadora capixaba, transformando seu perfil socioeconômico.

Nesse aspecto, vale ressaltar a constatação de Castells (2011), que concluiu que os impactos causados por uma primeira industrialização nos países subdesenvolvidos, com sociedades pouco urbanizadas, durante segunda metade do século XX, foram muito mais fortes do que os que atingiram as sociedades já urbanizadas da Europa e dos Estados Unidos no século XIX, que atravessaram processos de industrialização.

Por outro lado, esse autor aponta que, apesar de serem inicialmente correlacionados, o crescimento econômico e a urbanização não podem ser apontados como consequência um do outro ao serem analisados o processo de urbanização e industrialização dos países subdesenvolvidos. No mesmo estágio de população urbana alcançado atualmente pelos países subdesenvolvidos, o nível de industrialização desses países era bem mais alto. Além disso, não se observa a existência de significativos percentuais de mão de obra empregada no setor secundário nos países subdesenvolvidos, enquanto, nos países da Europa e nos Estados Unidos, esses percentuais eram mais elevados no início do processo de industrialização.

A ideia de um nível de urbanização superior ao que se poderia alcançar normalmente em vista do nível de industrialização é conhecida por “hiperurbanização”. Esse fenômeno aparece como um obstáculo

ao desenvolvimento, na medida em que imobiliza recursos sob a forma de investimentos não produtivos, necessários para a criação e organização de serviços indispensáveis às grandes concentrações de população, enquanto estas não se justificam como centros de produção (CASTELLS, 2011).

Esse fenômeno pode ser identificado no espaço estudado, na proporção em que o intenso processo de industrialização que se realizou no município da Serra, a partir da década de 1970, induziu o crescimento urbano de maneira muito rápida, não sendo possível planejar e controlar o crescimento dessa aglomeração. É possível identificar áreas com concentração num mesmo espaço de uma população com baixo nível de vida e elevadas taxas de desemprego ou de informalidade.

Conforme já descrito por Silva (2004), até a década de 1980, o processo de crescimento econômico brasileiro caracterizou-se pela intervenção pública e pelo crescimento contínuo, constituindo uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capital estatal, associada aos capitais privados nacionais e estrangeiros.

Por outro lado, o Estado não conseguiu compensar ou reduzir o quadro de desigualdades resultante do caráter excludente e elitista que identificou esse percurso desenvolvimentista. A característica mais marcante desse modelo de desenvolvimento foi a institucionalização do conflito distributivo e de incorporação das massas. Sua essência consiste em que as classes proprietárias absorvam os frutos da modernização econômica que promovem, excluindo a maioria da população. Às classes de menor renda resta a possibilidade restrita nesse jogo, as quais só se ampliam, moderadamente, nos períodos de crescimento e expansão econômica. Tal tendência à permanente exclusão socioeconômica foi consequência das modalidades diversas mas sempre limitadas de incorporação das massas pobres, modalidades que variam entre a completa exclusão política e a incorporação dependente e subalterna (SILVA, 2004).

A estratégia de desenvolvimento construída pela União durante o Regime Militar, nas décadas de 1960 e 1970, não conseguiu se repetir nos anos de 1980. Além disso, a década de 1990 se caracterizou pela abertura do País aos mercados externos e pela inserção na dinâmica econômica internacional, agravando o processo de concentração de riquezas no Brasil.

Para Siqueira (2010a), o desenvolvimento e a urbanização ocorridos no âmbito do processo de industrialização estadual foram excludentes, na medida em que grande parte da população não teve acesso aos serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, transporte, segurança, servindo para promover novas configurações de desigualdade social e de pobreza no meio urbano. Esses impactos

sociais negativos ganharam maior evidência na medida em que não foi considerada a reorganização da infraestrutura da região atingida, pensando no novo papel da aglomeração da rede urbana.

[...] O crescimento econômico não gerou em sua totalidade um desenvolvimento integrado que promovesse benefícios para a população como um todo. No processo de desenvolvimento em questão, prevaleceu uma alteração quantitativa em relação às alterações qualitativas, principalmente tratando-se da qualidade de vida da população, condições de habitação, atendimento social público e ampliação do mercado formal de trabalho. Ações que criam condições mais igualitárias e maior integração social na cidade (SIQUEIRA, 2010b, p. 34).

Conclui-se, assim, que o processo de industrialização desenvolvido no distrito de Carapina, no município da Serra, foi resultado de um longo percurso iniciado com a busca do Governo Estado do Espírito Santo em obter uma alternativa viável à atividade cafeeira. Posteriormente, somaram-se aos interesses em industrializar o Estado as políticas fiscais obtidas pelo Espírito Santo com o Governo Federal e, por fim, pela implantação dos “grandes projetos”, idealizados para promover a alavancagem da economia estadual, no âmbito do II PND. Apesar do desejo inicial do Governo do Estado em instalar um parque industrial ter se concretizado, dinamizando a economia capixaba e gerando mais riquezas, é válido observar que esses projetos foram concebidos pelo Governo Federal no âmbito do Estado de Segurança Nacional. Não houve debate com a população¹² local sobre a implantação desses projetos. Assim, as consequências desse processo de industrialização e urbanização se desenhariam nas décadas seguintes. Tanto o Porto de Tubarão quanto as grandes indústrias (CVRD e CST) não se integram à malha urbana das cidades de entorno; são meros entrepostos de fabricação e exportação de matérias-primas.

Nesse aspecto, a análise sobre a relação entre as grandes indústrias instaladas nas décadas de 1970 e 1980 e as cidades onde estão localizadas, de acordo com Piquet (1998), de uma maneira geral, em termos de urbanização deflagrada, a ação da administração pública foi praticamente inexistente. A negociação desses projetos, via de regra, realizou-se diretamente com o Governo Federal, dada a disputa entre Estados e Municípios pela sua localização. Como esses empreendimentos eram acolhidos como desencadeadores de progresso local, “[...] ao contrário de exigências o que houve foram concessões” (PIQUET, 1998, p. 35).

Assim, constata-se que o Espírito Santo não obteve êxito completo nesse percurso rumo à industrialização, devido aos impactos ambientais e sociais e também ao baixo nível de arrecadação de impostos e de ampliação da atividade econômica para outros setores econômicos trazidos por esses empreendimentos.

¹² Deve ser lembrado que a ditadura militar, que vigorou entre os anos de 1964 e 1985, foi um período de restrição das liberdades individuais, bem como de ausência de participação popular nas decisões políticas.

A construção do Porto de Tubarão pela CVRD viabilizou a implantação de uma grande siderúrgica, a CST, cuja primeira etapa foi concluída em 1983. Observa-se que a vinda da CST pode ser interpretada também como uma reestruturação do setor siderúrgico mundial, que previa, para os países centrais, as etapas do processo produtivo menos agressivas para o meio ambiente e, para os países periféricos, as etapas mais poluentes, devido à frouxa legislação ambiental vigente naquele período e à melhor receptividade dos governos locais em receber esses projetos, sem que houvesse o devido controle, com relação às normas ambientais e ao uso e ocupação de solo.

Previam-se, com a implantação dos grandes projetos, um efeito multiplicador, atraindo outras indústrias utilizadoras de produtos siderúrgicos para o entorno desse complexo industrial. Esperava-se que todo um conjunto de plantas industriais de maior escala e maior complexidade tecnológica pertencente aos gêneros dinâmicos do setor surgisse à jusante e à montante dos complexos motrizes e repercutisse também sobre o setor tradicional da economia. Esse sucesso foi obtido apenas parcialmente.

Somado aos dois protagonistas principais no processo de industrialização de Carapina (CVRD e CST), agrega-se a implantação do Civit, a partir de 1971, diretamente viabilizada pela construção do Porto de Tubarão. Todos esses empreendimentos foram localizados estrategicamente ao norte da Capital, em um amplo planalto, praticamente sem nenhuma ocupação urbana, concentrando as médias e pequenas empresas, direta ou indiretamente envolvidas com a cadeia produtiva desses grandes projetos.

Assim, investigando o processo de industrialização do Estado do Espírito Santo e do município da Serra, pode-se aferir que as ações da CVRD no Estado, articuladas à importância do sistema portuário e logístico capixaba, viabilizaram a formação de um parque industrial voltado principalmente para o setor siderúrgico e de mineração.

A industrialização permitiu ao Espírito Santo diversificar sua economia, libertando-se da dependência exclusiva da cultura cafeeira e aumentando a geração de riquezas. Porém os Poderes Públicos não conseguiram mitigar os impactos advindos da implantação desse parque industrial, especificamente para a cidade da Serra, notadamente os prejuízos ambientais e urbanos.

Além disso, o crescimento econômico e urbano advindo desse processo de industrialização ocorreu em termos quantitativos e não em termos qualitativos, não significando melhoria da qualidade de vida para a maioria da população.

4.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PORTO DE TUBARÃO: O PLANEJAMENTO E SEUS IMPACTOS NO TERRITÓRIO DE CARAPINA

Analisando a ocupação da área estudada, com relação ao contexto da expansão urbana da região de entorno da Capital do Estado, a pesquisa de Freitas (2012) sobre as mensagens de governo, compreendidas no período do denominado Estado Novo (1930 a 1945), apresentam indícios da tendência para a expansão urbana da cidade de Vitória em direção às praias (no sentido norte-nordeste), para a região do Novo Arrabalde.

A ocupação dessa região e sua vocação industrial também já vinham sendo estudadas pelo Governo Estadual e seus órgãos de planejamento desde a década de 1950, tendo sido objeto de planejamentos posteriores nas décadas de 1960 e 1970 (TEIXEIRA, 1998).

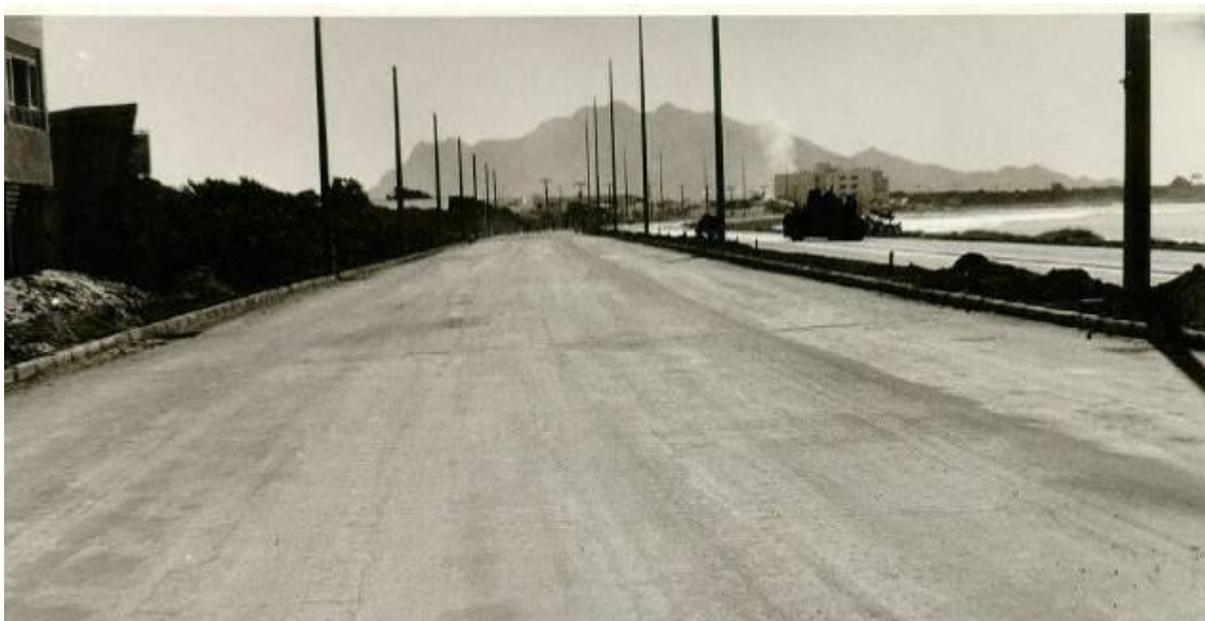
As Figuras 4.13 e 4.14 mostram a região norte de Vitória (Praia de Camburi e o bairro Jardim Camburi) e parte do Planalto de Carapina na Serra, ainda sem edificações, na década de 1970, com a existência de áreas vazias sem ocupações urbanas.

Figura 4.13 – Bairro Jardim Camburi sem ocupação urbana no início da década de 1970, a Ponta de Tubarão e o Planalto de Carapina em segundo plano, ainda sem construções e indústrias



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 4.14 – Praia de Camburi e obras de pavimentação da Avenida Dante Micheline em meados da década de 1970. É possível observar a ausência de edificações na orla. Avista-se também o monte Mestre Álvaro aos fundos



Fonte: Disponível em: < <http://www.arq.ufmg.br/nehcit/vitoria/creditos.php>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

Para Teixeira (1998), com a transferência de parte das atividades da CVRD para a Ponta de Tubarão em fins da década de 1960, a região norte da Grande Vitória passa a ser o vetor de crescimento urbano. Essa área até então parcialmente ocupada se torna o vetor dessa expansão urbana, direcionada para a região sul, nos municípios de Cariacica, Viana e Vila Velha.

Desde meados da década de 1970, a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN)¹³ estudava alternativas para viabilizar a ocupação de outras regiões vizinhas ao município de Vitória, conforme já apontado no PEE, concluído em 1976. Bloqueado entre o mar e a montanha, o centro de Vitória teve, na década de 1970, um acelerado processo de adensamento urbano, resultado da pressão de demanda. Os problemas de circulação de bens e serviços representaram a primeira consequência visível do crescimento. Como alternativa para antever os problemas que a industrialização acelerada causaria, bem como para minimizar seus impactos nessa área central, caberia ao Poder Público antecipar-se a esses problemas por meio do planejamento urbano. Para fazer frente à rapidez da expansão urbana àquela época, propunha-se uma política urbanística apta a estimular o crescimento da cidade, favorecendo o surgimento de uma cidade “orgânica e harmoniosa” (ESPÍRITO SANTO, 1977).

Após a confirmação dos chamados “grandes projetos”, o Espírito Santo (1977) indica que a questão habitacional passou a fazer parte da pauta do planejamento estadual, principalmente no distrito de Carapina. Já se previa que grande parcela dessa força de trabalho procuraria moradia na própria região, sendo necessário, assim, um programa habitacional que atendesse em termos quantitativos a essa procura de habitação. Esse tema será examinado posteriormente.

É interessante observar que, apesar de suas contradições e de não ter obtido êxito completo, o planejamento promovido pelo PRE em 1977 apresentava preocupação com a redução das desigualdades sociais e com o crescimento desordenado da Grande Vitória. Segundo a visão dos autores desse plano, o Poder Público deveria dar especial ênfase ao aumento de oferta de habitações para famílias de menor renda que vinham do interior do Estado e evitar a expansão das favelas e demais áreas de urbanização desordenada, devendo ser prevista a sua remoção. Para os planejadores da época: “[...] Cumpre evitar que a miséria ainda sobreviva enquanto, ao lado se for avolumando a pujança do crescimento econômico. Modernizar é também suprimir contrastes. Desenvolver é também superar a injustiça social” (BANDES, 1977, p.4).

13 Órgão de Planejamento vinculado ao Governo do Estado do Espírito Santo, atual Instituto Jones dos Santos Neves.

Outra importante constatação é que o desejo do Governo Estadual em industrializar o Espírito Santo encontrou apoio no planejamento federal, que previa inserir a Região Sudeste como a região de dinamização, com enfoque prioritário da política urbana, no âmbito do II PND. O Espírito Santo também se valeu da histórica relação de complementaridade existente entre a economia local e a mineira, atrelada à exportação de minério de ferro e às atividades da CVRD.

Por sua vez, a transferência do porto de minérios para a Ponta de Tubarão pode ser apontada como reflexo das reestruturações produtivas da economia internacional, que demandava mais matérias-primas semiacabadas das economias periféricas e exigiam a construção de portos maiores e mais produtivos. Essa mudança na tecnologia e no aprimoramento dos portos, portanto, foi a peça-chave que ocasionou a implantação desse porto em uma grande área praticamente desabitada até a década de 1970 – a região norte da Grande Vitória.

Com relação à importância das atividades portuárias no desenvolvimento da Grande Vitória, o PDI indicava que o Espírito Santo se caracterizava como “Estado Corredor”, onde a função do porto era decisiva, já que o entorno dessa área portuária recebia e refletia os impulsos dinâmicos dele oriundos. Por isso, do ponto de vista regional, o PDI alertava que a acelerada expansão das atividades portuárias na década de 1970 impactaria diretamente na taxa de crescimento econômico, como um dos principais motores dessa expansão. Porém, para o Estado, de maneira geral, a questão portuária mereceria atenção especial. Pela simultaneidade com o drástico encolhimento na produção agrícola motivada pela erradicação dos cafezais, traria acentuada dependência externa da economia e o lado negativo dessa qualificação do Espírito Santo como “Estado Corredor”. Era visível o esvaziamento das cidades do interior do Estado, como Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, Guaçuí, Linhares, dentre outras. Por outro lado, uma clara tendência macrocefálica era observada na Grande Vitória. A Capital já reunia, em 1973, um quarto da população estadual, o que sugeria um modelo de crescimento urbano típico de economias atrasadas e altamente dependentes, ou seja, uma grande cidade portuária diretamente ligada à sua hinterlândia rural sem a intermediação de centros equilibradores aptos a redistribuir os influxos positivos em termos de emprego, tecnologias, modernização empresarial sobre o interior rural (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973).

Dessa forma, o PDI já alertava para as possíveis consequências de um crescimento urbano centralizado unicamente na Grande Vitória, sem a existência de centros regionais que equilibrassem e redistribuíssem a população e a renda por todo o Espírito Santo. O

descompasso entre o crescimento econômico demográfico do Estado e da sua Capital era interpretado como fenômeno nocivo para ambos.

Dentre as consequências desse modelo macrocefálico, eram apontados o surgimento de uma urbanização desordenada na Capital e nos municípios-satélites (dentre eles a Serra), com repercussões negativas para a qualidade de vida e dos serviços urbanos; prejuízo na alocação de investimentos públicos e nos critérios de prioridade de investimentos públicos para serviços e obras emergenciais, em detrimento de projetos de maior impacto econômico (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973).

De fato, essas situações se materializariam nas décadas de 1980 e 1990 com a acelerada expansão das periferias e da pobreza urbana em toda a Grande Vitória. Portanto, apesar de a expansão urbana haver sido “planejada”, sua rapidez e intensidade, resultantes da implantação dos grandes projetos e investimentos portuários, mostraram que esse planejamento foi pouco eficaz no enfrentamento da realidade que se materializou.

Nota-se também que os Portos de Tubarão e Praia Mole viabilizaram a implantação de outros empreendimentos industriais e loteamentos industriais e empresariais no local estudado, particularmente o Civit I e II, dotando o município da Serra de uma retroárea portuária e logística.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a configuração geográfica do território analisado, caracterizado por um relevo relativamente plano, entrecortado por vales fluviais e por lagoas, não permitiu uma continuidade imediata do tecido urbano com a área portuária e com os complexos industriais da CVRD e, posteriormente, da CST. Havia inúmeras barreiras físicas (lagoas, fundos de vales, encostas) que não eram passíveis de ocupação urbana, além de diversos loteamentos já implantados (Jardim Limoeiro, Balneário Carapebus, Nossa Senhora de Fátima, São Sebastião) que dificultariam a desapropriação. Disso resultou um território descontínuo e fragmentado.

Outro ponto de destaque, com relação aos impactos físico-territoriais da implantação do complexo portuário exportador formado pelos Portos de Praia Mole e Tubarão (e depois somados às áreas industriais contíguas da CVRD e CST), foi a formação de um enclave industrial exportador no limite entre os territórios municipais da Serra e de Vitória.

A área formada por esse enclave bloqueou a continuidade entre os balneários desses dois municípios, além de estrangular a saída sul do município da Serra, inviabilizando a implantação de novos acessos viários alternativos em direção à Capital do Estado e

sobrecarregando os eixos viários formados pela Rodovia BR 101 Norte e pela Avenida Norte Sul.

Para o município de Vitória, por se situar à jusante dos ventos do nordeste, que predominam por quase todo o ano, a implantação dessas empresas significou poluição atmosférica. Para o município da Serra, situado a montante desses ventos, a ocorrência dessa incomodidade é menos sentida pela população. Por sua vez, os impactos mais visíveis ocorridos no território serrano referem-se à mobilidade urbana, uma vez que as saídas dos caminhões de carga e ônibus de transportes dos operários se fazem na Rodovia BR 101 e na Avenida Norte Sul, duas vias paralelas, situadas a poucas centenas de metros uma da outra, causando congestionamentos. A possibilidade de resolver esses conflitos também ficou limitada, pois a localização dessas empresas dificulta a expansão da malha viária por dentro de seu território.

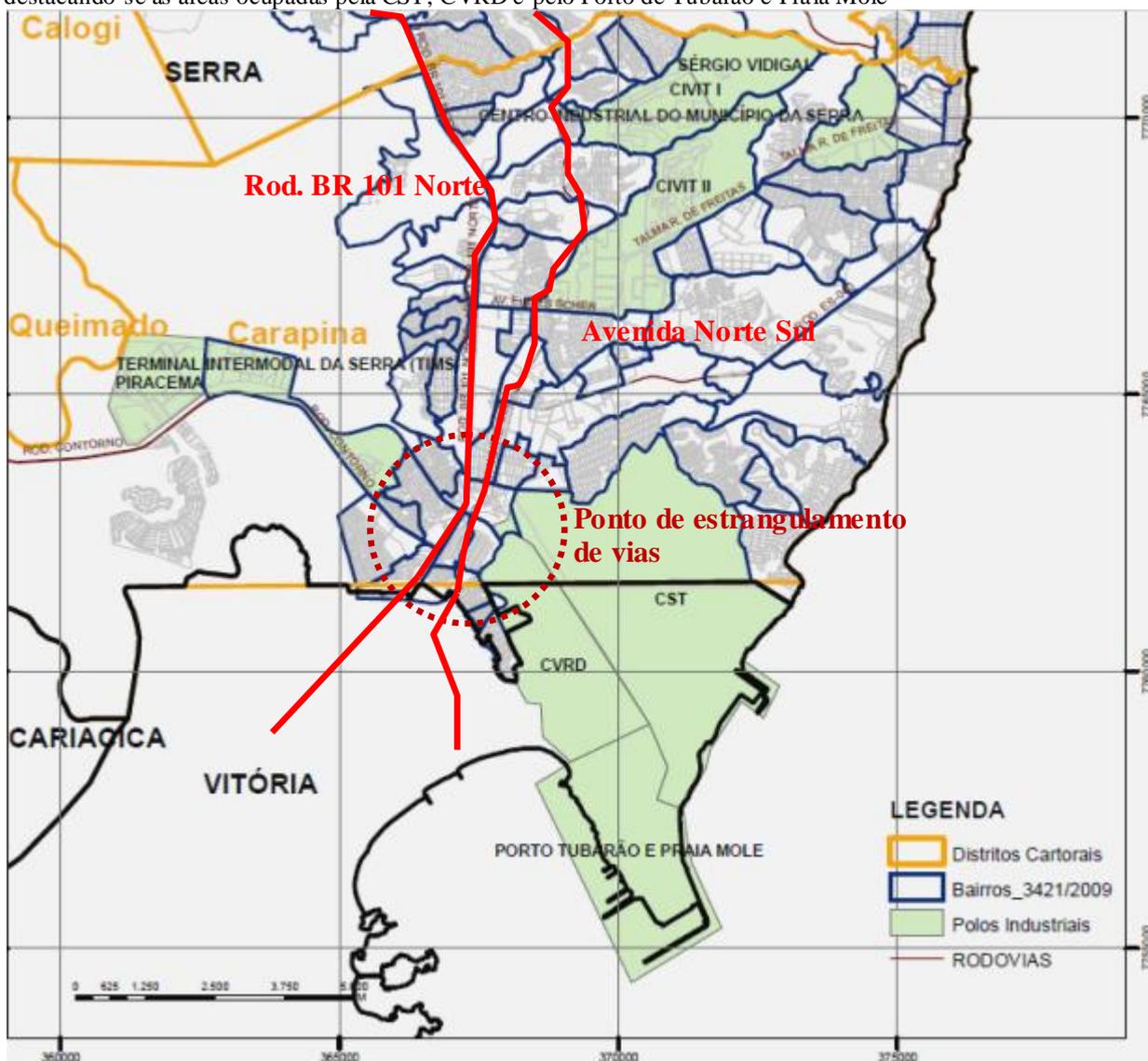
Posteriormente, em 2012, o Plano Diretor Municipal (Lei nº. 3.820/2012) previu a abertura de via (denominada terceira via de ligação) ligando o município da Serra ao de Vitória, passando por áreas de propriedade da CVRD e CST. Contudo, mesmo havendo instrumentos legais (como o Estudo de Impacto de Vizinhança), o poder de negociação do Executivo Municipal é limitado em frente ao poder econômico e político dessas duas empresas.

Nesse sentido, Piquet (1998) aponta, como ponto negativo da implantação de grandes indústrias nas cidades que as abrigam, a redução da esfera e a capacidade de decisão e ação dos Poderes Públicos locais diante da presença dessas grandes empresas. O Poder Político local perde forças diante da importância desses empreendimentos que abrigam setores-chave da economia nacional, levando com que o trato das questões locais seja revertido à esfera federal, resultando na criação de verdadeiros “enclaves políticos”.

A Figura 4.15 mostra as áreas industriais do município da Serra, com a identificação do ponto de estrangulamento viário, ocasionado pelas grandes indústrias e portos. Quando comparada com a Figura 3.3 do capítulo anterior, observa-se também a diferença entre o que foi planejado e o que foi efetivamente implantado.

Já a Figura 4.16 ilustra a intervenção viária prevista pelo Anexo 12 do PDM da Serra atravessando as áreas da CVRD e CST.

Figura 4.15 – Município da Serra, localização das grandes indústrias e loteamentos industriais em Carapina, destacando-se as áreas ocupadas pela CST, CVRD e pelo Porto de Tubarão e Praia Mole



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 4.16 – Município da Serra, intervenções viárias previstas no Anexo 12 do PDM da Serra, ilustrando a intervenção viária n°. 60, atravessando a área integrante da CVRD e CST. Sem escala



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Por sua vez, Santos e Silveira (2008) observam que o processo de globalização e implantação de grandes empresas em um determinado território produz um efeito de entropia dessas empresas globais sobre as nações e os lugares, na medida em que, para melhor funcionarem, tais empresas criam ordem para si mesmas e desordem para o resto do território. Como resultado da globalização da economia, o espaço nacional é organizado para servir a essas grandes empresas transnacionais, e paga por isso um preço, tornando-se fragmentado, incoerente, anárquico para todos os demais atores. “[...] As empresas na busca da mais valia desejada, valorizam diferentemente as localizações. Não é qualquer lugar que interessa a tal ou qual firma” (SANTOS, 2011, p. 33).

Assim, complementando os temas estudados nos capítulos anteriores, resume-se que o “desejo” local de industrialização aliado à PNDU viabilizou a implantação de um parque industrial no Estado (notadamente centrado em grandes complexos industriais do ramo de siderurgia e exportação de minérios) particularmente localizados na região norte de Vitória e em Carapina, dinamizando a pequena economia estadual.

Avançando na identificação dos elementos que influenciaram a configuração físico-territorial de Carapina, pode-se destacar o papel das leis de parcelamento de solo e de preservação do meio ambiente como agentes desse processo, conforme será apresentado a seguir.

CAPÍTULO 5

O PAPEL DA LEGISLAÇÃO NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

No Capítulo 3, foi apresentado o processo de industrialização e urbanização no Brasil, no Espírito Santo e no município da Serra. No Capítulo 4, foi avaliado o porto e seus impactos em Carapina. Outro elemento que desempenha um papel de destaque na formação do espaço é a legislação urbanística e ambiental, em particular, as leis federais e estaduais.

Nesse sentido, é necessário examinar as origens dessas leis para entender sua importância na configuração da estrutura fundiária dos espaços urbanos. Inicialmente, analisam-se as origens do marco regulatório brasileiro no período colonial, no Império e na República, objetivando contextualizar e assegurar o entendimento da propriedade como instrumento de concentração de poder e renda por parte das elites. Pesquisa-se também o papel das leis e do Estado na configuração do espaço urbano. Em seguida, a Constituição de 1988 e o movimento de reforma urbana; a evolução da malha urbana da Serra nas décadas de 1970 e 1980, no contexto metropolitano, e sua interface com as leis de parcelamento de solo. Por fim, algumas reflexões emergem afirmando o papel da legislação e das políticas estaduais e federais na configuração do espaço urbano.

5.1 O PERÍODO COLONIAL E O IMPÉRIO

Durante o período em que o Brasil foi colônia de Portugal, até as vésperas da independência, tinha vigência o regime de sesmarias. Nesse sistema, as terras eram de domínio da Coroa, que concedia aos particulares a posse das terras devolutas, mediante a obrigação de ocupá-las e cultivá-las. Esse benefício só era concedido aos brancos, puros de fé e senhores de escravos. Esses requisitos estamentais dificultavam a ocupação indiscriminada de terrenos devolutos a quem tivesse a iniciativa de ocupá-los e vedava a propriedade de terras à grande maioria da sociedade (MARTINS, 2010).

Diante da obrigatoriedade de se cultivar a terra, muitos sesmeiros passaram a locar suas terras a pequenos lavradores, dando origem aos posseiros, que, apesar de cultivarem a terra, não tinham direitos legais sobre elas (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

Nessa mesma orientação, a Prefeitura Municipal da Serra (2010) relata que foi nas capitâneas hereditárias que se instituíram as sesmarias, regime jurídico feudal de transferência do domínio útil da terra. Nesse sistema de sesmarias, o titular de uma capitania hereditária permitia ao colono que cultivasse porções de terra, tornando-as produtivas. Somente poderia receber uma sesmaria quem pertencesse à nobreza portuguesa, os militares e quem se dedicasse à navegação. As sesmarias outorgadas foram validadas em registros públicos, realizados nas paróquias locais, unidas nessa época, em caráter oficial ao Estado. Nesse período, cabia à igreja realizar o controle dos registros imobiliários, conhecidos como registros paroquiais.

Com a independência do Brasil em 1822, a concessão de sesmarias foi suspensa, criando-se uma ruptura na atividade legislativa sobre terras. Como a única maneira de adquirir a propriedade de terras no País era por meio da concessão de sesmarias, o País ficou sem uma legislação específica. Essa situação permaneceu até 1850, quando foi promulgada a Lei de Terras. A partir da independência, desenvolveu-se a progressiva ocupação do solo sem qualquer título, mediante a simples tomada da posse, utilizando-se muitas vezes a intimidação e o poder econômico. Para Fernandes e Alfonsin (2003), a Constituição de 1824 admitiu a existência de propriedade privada de terrenos no País. Com a Lei do Governo Imperial nº. 601, de 1850, denominada Lei de Terras, ficaram estabelecidos os procedimentos necessários para a regularização e legalização que deveriam ser seguidas para que as concessões administrativas outorgadas pela Coroa Portuguesa e as posses ocupadas sem nenhum título fossem transformadas em propriedade privada. Nesse aspecto, a Lei de Terras estabeleceu:

[...] Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

[...]

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes (BRASIL, 2013).

Assim, a citada Lei, promulgada por Dom Pedro II, estabeleceu que a única forma de adquirir a posse de um terreno seria por meio da compra, mesmo que fosse feita ao próprio Estado, que passou a ser o dono de todas as terras devolutas.

A Lei de Terras, segundo Martins (2010), deu origem ao “cativeiro da terra”. Essa expressão, de acordo com esse autor, é a matriz estrutural e histórica da sociedade brasileira, originando um sistema capitalista com algumas especificidades, em que o capital e a propriedade privada de terras estão unidos. Nesse sentido, observa-se que o desenvolvimento capitalista brasileiro

não seguiu o mesmo padrão observado, por exemplo, no caso norte-americano examinado abaixo.

O fim do regime escravista, iniciado com a cessação do tráfico negreiro em 1850, e o advento do trabalho assalariado, principalmente com a contratação de mão de obra estrangeira, determinou uma nova estrutura fundiária, em substituição ao sistema de livre ocupação de solo vigente no País até então. Ao mesmo tempo em que proibiu a importação de escravos, o Governo Imperial aprovou a Lei de Terras que instituiu um novo regime de propriedade em que a condição de proprietário não dependeria apenas de condição de homem livre, mas também de recursos financeiros para a compra de terras, mesmo que do próprio Estado.

Para esse mesmo autor, nos Estados Unidos, a promulgação do *Homestead Act* pelo presidente Abraham Lincoln definiu o modelo da livre ocupação de suas terras livres, separando o capital e a propriedade de terras. O Brasil, ao contrário, pela Lei das Terras, a propriedade de terras se institucionalizou como propriedade territorial capitalista, acasalando terra e capital, concentrando a mais-valia e acumulando a reprodução ampliada de capital.

Apesar de estabelecer que a compra fosse a única maneira de adquirir a propriedade de um terreno, a Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto do Governo Imperial nº. 1.318, de 1854, também legitimou a aquisição pela mera posse aos que já ocupavam essas terras antes de 1850. Assim, foram separadas do domínio público as posses que já haviam sido levadas a registro nas paróquias. Essa ampla privatização de terras até então públicas deu-se de forma peculiar, nos termos da Lei de Terras, já que deveria ser feita declaração de próprio punho das terras possuídas ao vigário da paróquia, onde a sesmaria a ser declarada estivesse inserida. Os posseiros de terras foram os maiores beneficiários dessa medida, tendo em vista que puderam ascender socialmente e se firmar como proprietários de grandes extensões de terras, mediante o pagamento de taxas e o registro de suas escrituras (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

De acordo com a citada Lei de Terras, os terrenos não declarados pelos particulares seriam considerados como devolutos, ou seja, voltariam ao domínio do Estado, então governado pelo Império brasileiro, por meio de um procedimento que foi determinado pelo Decreto do Governo Imperial nº. 1.318, de 1854, que a regulamentava. Posteriormente, com a proclamação da República, o Governo Provisório tornou o Estado brasileiro laico e, conseqüentemente, extinguiu o Registro Paroquial (FERNANDES; ALFONSIM, 2003).

Mediante as argumentações expostas acima, pode-se concluir que a origem do problema da concentração de terras nas mãos das elites (em parte já herdada do sistema de sesmaria do Brasil Colônia) parece ter se consolidado após a promulgação da Lei de Terras de 1850, por Dom Pedro II. No Brasil Colônia, era proibida a livre ocupação de terras, que eram de domínio da Coroa Portuguesa, sendo necessária para isso a obtenção de uma sesmaria (geralmente concedida aos membros da nobreza). Porém, após 1850, essa ocupação de terras públicas foi liberada para todos os cidadãos que pudessem pagar por ela. Portanto, se, por um lado, o acesso à terra foi ampliado, por outro, ficou condicionado à compra, mesmo que ao próprio Estado, criando distorções. Assim, apesar de ter a intenção de permitir o acesso à terra, a Lei de Terras teve um aspecto negativo, já que vedava aos trabalhadores e agricultores pobres a livre iniciativa de ocupá-las.

5.2 DA PROMULGAÇÃO DA REPÚBLICA À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim do Registro Paroquial, após a promulgação da República em 1889, e tendo em vista a necessidade de substituí-lo, o Governo Provisório determinou que o Registro Geral de Imóveis seguisse o método Torrens.¹⁴ O Brasil, entretanto, empregou parcialmente esse método. A correspondência entre a transcrição e sua representação cartográfica não foi exigida, gerando as mesmas imprecisões e erros já observados nos registros paroquiais. Portanto, esse modelo adotado pelo País dificultava ou até impedia a individualização dos imóveis.

Fernandes e Alfonsin (2003) esclarecem que o método Torrens foi oficializado pelo Decreto Federal nº. 451 B, de 1890, e desobrigava a vinculação das transcrições imobiliárias à apresentação de plantas e mapas cartográficos nos Registros Imobiliários.

Essas incoerências existentes em relação às áreas registradas em cartório e a situação real dos imóveis, e também a sobreposição de registros públicos causados por limites imprecisos ainda são realidade em diversas regiões da Grande Vitória e do distrito de Carapina. Como consequência, a existência de dúvidas quanto à propriedade e dimensões dos imóveis registrados em Cartórios de Registro Geral de Imóveis, resultam em processos judiciais de

¹⁴ “[...] Nesse método australiano que se dá basicamente pela transcrição das transações formais sobre os imóveis [...], as transcrições são baseadas nos mapas cartográficos dos imóveis a que elas se referiam” (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010, p. 8).

difícil solução, dando margem também a apropriações indevidas de terrenos, invasões e sobreposições de propriedades.

Apenas em 1973, com a promulgação da Lei Federal nº. 6.015/1973, o método de registro Torrens foi substituído. A Lei Federal nº. 6.015/1973 determinava que cada imóvel deveria possuir uma matrícula individual no Cartório de Registro Geral de Imóveis onde está situado, em substituição às antigas transcrições.

Ao fazer um retrospecto de 60 anos de legislação urbana promulgada no período republicano, entre os anos de 1930 e o final da década de 1990, Fernandes (1998) relata que, quando as primeiras leis urbanísticas foram promulgadas, em meados da década de 1930, a urbanização e a industrialização ainda eram incipientes no País, e a pressão sobre o solo urbano ainda era pouco expressiva. Com isso, a intenção do Governo Federal era modernizar o aparato jurídico vigente e, assim, preparar as cidades para abrigar um número crescente de imigrantes, fundamentais para a consolidação do novo modelo econômico.

Esse mesmo autor ressalta que o Código Civil de 1916 constitui-se em paradigma para a análise das questões fundiárias e das legislações que surgiram posteriormente, durante grande parte do século XX. Ao garantir poderes quase ilimitados para a propriedade privada, o Código Civil de 1916 é expressão do liberalismo que direcionou o aparato jurídico institucional no começo do século XX (FERNANDES, 1998).

A Prefeitura Municipal da Serra (2010) observa que, desde a instituição da propriedade privada pela Lei de Terras, em 1850, posteriormente consolidada pelo art. 524 do Código Civil de 1916, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas no Brasil se realizava por meio de parcelamento de solo, com a aprovação de projetos de loteamento ou desmembramento de imóveis, dos quais se originavam lotes comercializados por títulos de propriedade privada, reconhecidos juridicamente. Essas novas relações fundiárias modificaram sobremaneira os investimentos públicos e a estruturação dos espaços, pois os loteamentos definiam o traçado e a largura das ruas, a dimensão dos lotes, a existência de áreas públicas, além de serem vetores da expansão das cidades.

Esses fatos exigiam dos loteamentos e desmembramentos tratamento legislativo especial para sua regulamentação e sua legitimação. Porém, o Brasil permaneceu por um longo período sem legislação federal que regulasse o parcelamento do solo urbano, ocasionando problemas referentes às garantias legais sobre o domínio de terra, além de irregularidades urbanísticas e fundiárias advindas do crescimento das cidades.

Até o final da década de 1970, as leis urbanísticas adotadas tinham caráter geral, apresentando abordagens específicas das atividades parceladoras, inexistindo no âmbito federal, obrigatoriedade de índices urbanísticos mínimos. Nesse sentido, a ação do Estado é expressa pela alternância de um discurso controlador e fiscalizador e de práticas permissivas e negligentes das ocupações irregulares, contribuindo para o aumento de irregularidades fundiárias nas ocupações urbanas, como as favelas, os cortiços e os loteamentos clandestinos. Cria-se, então, uma permanente tensão entre inclusão e exclusão, entre direitos à posse e à propriedade, entre o discurso controlador e a prática permissiva do Poder Público.

Para Zanotelli (1992), a morfologia urbana no Brasil, ao invés de ter sido definida pelas leis de uso e ocupação do solo urbano, foi determinada pela função “não social” da propriedade do solo urbano.

Esse mesmo autor aponta que o parcelamento do solo e o coeficiente de ocupação foram definidos por esta função “não social”. Porém, observa-se que, durante o período compreendido entre anos de 1930 e 1940, o Governo populista de Getúlio Vargas aprovou diversas leis objetivando: preservar o patrimônio histórico; conter o crescimento desordenado das cidades; e financiar a construção de infraestrutura urbana.

A primeira lei federal de parcelamento de solo foi o Decreto-Lei nº. 58/1937.¹⁵ Essa norma tinha como objetivo principal regular aspectos administrativos e jurídicos da compra de terrenos à prestação, visando a dar garantias aos compradores, sem, no entanto, definir índices urbanísticos, medidas civis e criminais que pudessem ser aplicadas ao loteador que não cumprisse as suas obrigações.

Contudo, não foram previstos critérios urbanísticos para o parcelamento de solo, o que ocasionava uma situação vantajosa para os proprietários de terrenos, os quais podiam parcelar e comercializar os seus lotes e obter lucro, sem que houvesse a necessidade de executar infraestrutura, o que caberia futuramente ao Poder Público. Assim, privatizava-se o lucro do parcelamento e da venda de terrenos e socializavam-se os custos para a execução da infraestrutura urbana dessas áreas.

¹⁵ Dentre as principais disposições dessa norma, ressalta-se a necessidade de o loteador depositar no Cartório de Registro Geral de Imóveis da circunscrição competente um plano de loteamento e planta do imóvel parcelado. Vale ressaltar que esse diploma legal se aplicava aos proprietários de terras rurais ou de terrenos urbanos que pretendessem dividi-los em lotes, comercializando-os. Outra inovação trazida por esse Decreto foi a criação de um livro específico, destinado à inscrição de loteamentos nos Cartórios de Registro Imobiliário. Institui-se, pois, a figura da inscrição, ato formal necessário para legitimar o loteamento de terras urbanas ou rurais. Com isso, houve mais transparência e controle nos registros imobiliários (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

Segundo Zanotelli (1992), as legislações que lidavam com a questão fundiária (até 1988) e, mais especificamente, com os problemas urbanos deveriam obedecer a uma declaração da Constituição de 1969 que em seu art. 160, estabelecia que: "[...] a propriedade da terra deve ter uma função social". Porém, apesar dessa afirmação, percebe-se que, sobretudo depois de 1964, as práticas urbanas foram exercidas em detrimento da partilha equitativa dos equipamentos e serviços entre as diferentes partes da cidade. A partir daquele momento, as legislações urbanísticas desenvolvidas desde a década de 1930 foram sistematicamente abandonadas.

Para esse mesmo autor, os governos que sucederam Getúlio Vargas, entre 1954 e 1964, editaram leis com o intuito de controlar o crescimento urbano e construir habitações para as classes menos favorecidas. Porém, essas leis foram revogadas com a tomada do poder pelos militares em 1964.

Com o Golpe de Estado, a legislação urbanística foi concebida de acordo com a ideologia conservadora do Código Civil, em detrimento das limitações impostas à propriedade privada com o conceito de função social da propriedade (FERNANDES, 1998).

Assim, o Estado mantinha o controle da classe trabalhadora, com o apoio das elites, garantindo a ordem e a estabilidade social para o regime. Em outras palavras, significou a manutenção do paradigma do "cativeiro da terra", em que a propriedade absoluta de terras se uniu ao capital.

Ainda em 1965, o Decreto-Lei nº. 58, de 1937, sofreu por uma relevante modificação, em consequência da publicação da Lei Federal nº. 4.778, que passava a exigir a aprovação do Plano de Loteamento pela Prefeitura Municipal, pelas autoridades sanitárias nos casos de loteamentos urbanos e, quando o caso, pelas autoridades militares e florestais.

Em 1967, o Governo Federal, na tentativa de acertar as brechas do Decreto-Lei nº. 58 de 1937, com relação aos aspectos de regulamentação das ações de parcelamento, edita o Decreto-Lei nº. 271, que definia, pela primeira vez em nível federal, as modalidades de parcelamento de solo, ou seja, o desmembramento e o loteamento. Outra importante contribuição trazida por essa legislação foi a transmissão automática para o domínio público do município desde a data da inscrição do loteamento, das vias, praça e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos.

Apesar disso, o Decreto-Lei nº. 271 não solucionava a falta de parâmetros urbanísticos que disciplinassem o crescimento urbano, mas estabeleceu que os municípios deveriam obedecer

às normas definidas pelo BNH, associando loteamento e incorporação de prédios. Somente no final da década de 1970, com a redemocratização do País, o conceito de função social da propriedade voltou a ser abordado. Desde então, diversas leis foram promulgadas, no tocante a zoneamento, parcelamento de solo, regularização de favelas, proteção de patrimônio histórico e meio ambiente (FERNANDES, 1998).

Dessa maneira, até 1979, a legislação federal do solo urbano não se constituía em um conjunto coeso de leis. A alguns aspectos da aprovação do projeto de loteamento foram tratados isoladamente.

Apenas em 1979, a Lei Federal nº. 6.766, também conhecida como Lei Lehman, vem efetivamente estabelecer critérios e índices urbanísticos para os parcelamentos de solo urbano no País¹⁶ (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

Deve ser lembrada também a iniciativa pioneira do Governo do Estado do Espírito Santo, com a promulgação da Lei Estadual nº. 3.384, de 1980, que entrou em vigor menos de um ano após a Lei nº. 6.766/1979. A norma estadual, elaborada pela Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), além de reiterar o estabelecido pela Lei Federal de parcelamento de solo, tratou de maneira especial os parcelamentos de solo em município litorâneos, em áreas ambientalmente sensíveis e integrantes da aglomeração urbana de Vitória, sendo, portanto, sensível às particularidades locais. Além disso, ficava estabelecido que a FJSN deveria dar anuência em todos os novos parcelamentos de solo a serem aprovados no Estado.

Focando o debate sobre o território da Serra, verifica-se que o município não contava, na década de 1970, com nenhuma norma que estabelecesse critérios para o uso e ocupação de solo. O primeiro Plano Diretor Municipal entrou em vigor apenas em 1998, com a Lei nº. 2.100/1998. Conforme já apresentado no Capítulo 2, o distrito de Carapina era, na década de 1970, em sua maior parte, representado por áreas sem ocupação, o que contrastava com o futuro uso do solo projetado e já parcialmente configurado, tanto pelos loteamentos aprovados, quanto pela CVRD, pelo Porto de Tubarão e Civit (ESPÍRITO SANTO, 1977).

Em 1976, no escopo dos estudos realizados para implantação do Centro de Animação de Carapina, a FJSN elaborou um projeto de Lei para o uso do solo no distrito desse município,

¹⁶ Dentre as principais inovações da Lei nº. 6.766/1979 (com relação aos aspectos urbanísticos) podem-se destacar: definição de percentuais mínimos de áreas a serem doadas ao Poder Público para a implantação de espaços de circulação, equipamentos comunitários e áreas de lazer (35% da área útil da gleba a ser parcelada); proibição de parcelamento de áreas impróprias ou ambientalmente frágeis (margens de rios e córregos, terrenos com declividade superior a 30%, e em áreas alagadas); definição de lote mínimo de 125,00m² (para habitação de interesse social); criação de faixas de domínio público ao longo de águas correntes, dormente, rodovias e ferrovias; obrigatoriedade de articulação e ajuste das vias públicas existentes com as vias projetadas, bem como com a topografia do terreno (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

já prevendo os impactos causados pela implantação dos “grandes projetos” e pelos novos empreendimentos habitacionais em construção. A FJSN alertava o município sobre a necessidade de elaboração de um Plano Diretor, bem como sugeria a interrupção na aprovação de novos loteamentos até a vigência de um Plano Diretor mais adequado à sua perspectiva de crescimento. Desde essa data, a FJSN sugeria aos “homens públicos” da Serra que a Lei de uso de solo viesse a se constituir em paradigma para a organização da região.

Analisando o projeto de lei de uso de solo proposto, a FJSN estabelecia sete categorias de uso de solo para o território: Residencial, Comercial, Prestação de Serviços, Industrial, Hortigranjeiro, Institucional e Especial. Os usos comerciais, prestação de serviços e industriais, foram classificados quanto ao porte em pequeno, médio e grande; e quanto ao grau de compatibilidade com as demais atividades, como inócuo, incômodo, nocivo e perigosos.

Dentre os usos propostos, chama a atenção a destinação de uso de solo para atividades hortigranjeiras, caracterizadas pela utilização de áreas destinadas para o desenvolvimento de atividades primárias, voltadas para o abastecimento cotidiano da população. Esse zoneamento situava-se nas áreas de chácaras e áreas ainda não loteadas que ainda existiam no local em 1976 (ESPÍRITO SANTO, 1977).

Apesar de sua elaboração, o projeto de lei de uso de solo para o distrito de Carapina não foi aprovado pela Câmara de Vereadores da Serra. O município só passaria a contar com um zoneamento urbanístico após a aprovação da Lei nº. 2.100/1998, o Plano Diretor Urbano, quase 20 anos após a sugestão da FJSN, tendo desperdiçado uma boa oportunidade para antecipar-se aos conflitos no uso do solo que surgiriam, bem como para se planejar adequadamente.

Retornando o debate sobre a Lei Federal nº. 6.766/1979, observa-se que essa norma, apesar de ser exigente e criteriosa com relação aos índices urbanísticos, parece que, ao invés de reduzir a ilegalidade nos parcelamentos de solo, induziu o crescimento do mercado informal de loteamentos irregulares (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2010).

Pode-se apurar, conforme as Tabelas 5.1 e 5.2, os loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência dessas duas leis urbanísticas, onde se verifica que houve mais loteamentos aprovados antes de 1979, com um total de 49 loteamentos, do que após 1979, período que contabilizou um total de 23 loteamentos.

Tabela 5.1 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência do Decreto-Lei nº. 58/1937

(continua)

Loteamento	Tipo	Nº de quadras, lotes e chácaras	Nº. do decreto e data de aprovação
Balneário Atapoã	LR	23 quadras 524 lotes	086/1953
Praia de Carapebus	LR	44 quadras 499 lotes	1954
Arthur Teixeira	LR	60 quadras 1072 lotes	109/1955
Jardim Limoeiro	LRC	107 quadras 2650 lotes 398 chácaras	123/1956
Vila Nova de Collares	LR	124 quadras 2428 lotes	124/1956
São Sebastião* ¹	LR	176 quadras 3089 lotes	136/1958
Nossa Senhora de Fátima* ¹	LR	30 quadras 500 lotes	153/1959
Balneário Carapebus	LRC	77 quadras 1346 lotes 134 chácaras	157/1960
Rosário de Fátima * ¹	LR	92 quadras 1379 lotes	211/1963
Alterosas I	LR	21 quadras 425 lotes	218/1963

Tabela 5.1 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência do Decreto- Lei nº. 58/1937

(continuação)

Loteamento	Tipo	Nº de quadras, lotes e chácaras	Nº. do decreto e data de aprovação
Alterosas II	LR	17 quadras 264 lotes	217/1963
Lagoa de Carapebus* ¹	LR	23 quadras 681 lotes	224/1964
Planalto de Carapina	LR	23 quadras 392 lotes	227/1964
Castelândia	LR	57 quadras 792 lotes	242/1965
Brasil	LR	10 quadras 163 lotes	278/1967
Estados Unidos	LR	70 quadras 835 lotes	325/1972
Chácara Parreiral	CH	09 quadras 260 lotes	402/1973
São Diogo I e II	CH	17 quadras 323 lotes	393/1973
Barro Branco	LR	11 quadras 99 lotes	430/1974
Sabrina I	LR	04 quadras 28 lotes	567/1975
Ourimar	LR	13 quadras 145 lotes	534/1975
Manguinhos	LR	15 quadras 307 lotes	559/1975
Pomar de Manguinhos	LR	19 quadras 208 lotes	565/1975
Parque Residencial Laranjeiras	CH	103 quadras 1855 lotes	583/1976
Sítio Irema	LR	09 quadras 98 lotes	662/1977
Paraíso de Manguinhos	LR	09 quadras 80 lotes	665/1977
Mestre Álvaro	LR	15 quadras 141 lotes	724/1977
Sabrina II	LR	18 quadras 215 lotes	655/1977
Mata da Serra	CH	26 quadras 620 lotes	643/1977
Conjunto Carapina I	CH	28 quadras 384 lotes	663/1977
Eurico Salles	CH	25 quadras 400 lotes	698/1977
Recanto dos Profetas	LR	15 quadras 343 lotes	048/1978
Santa Rosa de Lima	LR	18 quadras 197 lotes	068/1978
Nova Carapina	LR	150 quadras 4152 lotes	012/1978
Hélio Ferraz	CH	41 quadras 650 lotes	014/1978
Parque Residencial Mestre Álvaro	LR	26 quadras 486 lotes	059/1978

Tabela 5.1 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência do Decreto- Lei nº. 58/1937

(conclusão)

Loteamento	Tipo	Nº de quadras, lotes e chácaras	Nº. do decreto e data de aprovação
Fonte Limpa	LR	09 quadras 73 lotes	030/1978
Sítio Mar das Esmeraldas	LR	05 quadras 52 lotes	1978
Vila D' Andréia	LR	09 quadras 124 lotes	120/1979
Esmeraldas I	LR	14 quadras 220 lotes	037/1979
Parque Residencial Tubarão	LRC	26 quadras 590 lotes 53 chácaras	039/1979
Portal de Jacaraípe	LR	34 quadras 587 lotes	042/1979
Solar de Anchieta	LR	101 quadras 1788 lotes	041/1979
Serra Dourada	CH	3435 lotes	012/1979
Porto Canoa	CH	48 quadras 848 lotes	076/1979
José de Anchieta	CH	68 quadras 1117 lotes	112/1979
Conjunto Calabouço	CH	67 quadras 1288 lotes	101/1979
Conjunto Jacaraípe	CH	-	127/1979
Guaraciaba	LR	10 quadras 114 lotes	035/1979
Total: 49 loteamentos		Total de lotes: 38.266 e 585 chácaras	

Legenda: LR – Loteamento Residencial; LRC – Loteamento Residencial e de chácaras; CH – Conjunto Habitacional; LI – Loteamento Industrial.

*1 Loteamentos parcialmente desapropriados para implantação da CVRD e CST.

Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Tabela 5.2 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência da Lei nº. 6.766 de 1979

(continua)

Loteamento	Tipo	Nº de quadras e lotes	Nº. do decreto e data de aprovação
São Judas Tadeu*1	LR	39 quadras 506 lotes	142/1980
Conjunto Kosciusko Barbosa	CH	16 quadras 400 lotes	198/1980
Parque Residencial Valparaíso	CH	518 lotes	206/1980
Manoel Plaza	CH	05 quadras 90 lotes	028/1981
Novo Porto Canoa	LR	69 quadras 1375 lotes	216/1982
Conjunto Bairro das Flores	CH	176 quadras 3700 lotes	8.116/1982

Tabela 5.2 – Loteamentos aprovados no distrito de Carapina durante a vigência da Lei nº. 6.766 de 1979

(conclusão)

Loteamento	Tipo	Nº de quadras e lotes	Nº. do decreto e data de aprovação
Conjunto Granjas Novas	CH	136 quadras 3112 lotes	129/1982
Esmeraldas II	LR	06 quadras 104 lotes	150/1983
Civit I *2	LI	14 quadras 143 lotes	322/1983
Nova Carapebus	LR	21 quadras 309 lotes	1149/1984
André Carloni	CH	683 lotes	516/1985
Civit II*2	LI	42 quadras 392 lotes	448/1986
Mar Azul	LR	02 quadras 34 lotes	599/1987
Centro Industrial do Município	LI	46 lotes	1995
Cidade Continental	CH	191 quadras 2982 lotes	8.302/1995
Monte Verde	LR	13 quadras 276 lotes	9.501/1996
Morada de Laranjeiras	LR	50 quadras 802 lotes	9920/1997
Cidade Pomar	CH	95 quadras 1494 lotes	9.654/1997
Boulevard Lagoa	LR	45 quadras 740 lotes	10.242/1998
Planície da Serra	LR	11 quadras 255 lotes	10.966/1999
José de Anchieta IV	LR	10 quadras 165 lotes	314/2000
Solar de Laranjeiras I	LR	10 quadras 123 lotes	276/2000
Solar de Laranjeiras II	LR	03 quadras 54 lotes	277/2000
Total: 23 loteamentos		Total de lotes: 18.303	

Legenda: LR – Loteamento Residencial; LRC – Loteamento Residencial e de chácaras; CH – Conjunto Habitacional; LI – Loteamento Industrial.

*1 Loteamentos parcialmente desapropriados para implantação da CVRD e CST.

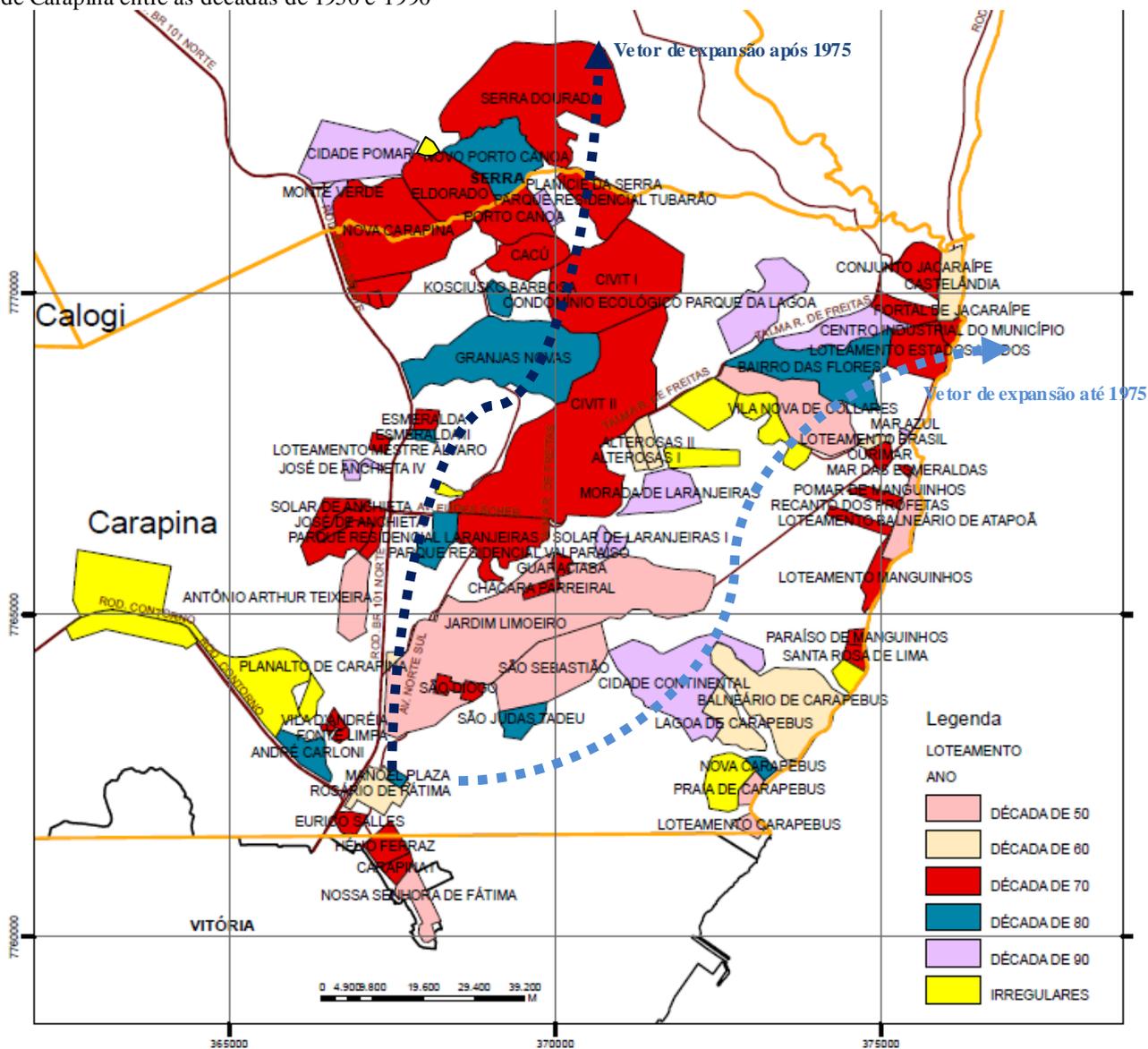
*2 Loteamentos Civit I e Civit II implantados na década de 1970 e aprovados oficialmente em 1983 e 1986, respectivamente.

Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

A Figura 5.1 abaixo ilustra os loteamentos aprovados no distrito de Carapina a partir da década de 1950, classificando-os por década de aprovação. A figura aponta também a mudança no vetor de expansão urbana.

Durante a vigência do Decreto-Lei nº. 58, de 1937, foram aprovados e implantados 49 loteamentos e conjuntos habitacionais, totalizando 38.266 lotes e 585 chácaras.

Figura 5.1 – Município da Serra, loteamentos aprovados e parcelamentos irregulares de solo implantados no distrito de Carapina entre as décadas de 1950 e 1990



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Posteriormente, na vigência da Lei nº. 6.766, de 1979, foram aprovados e implantados no distrito de Carapina 23 loteamentos e conjuntos habitacionais, totalizando 18.303 lotes.

Separando-os por décadas, constata-se que, na década de 1950, foram aprovados oito loteamentos. Na década de 1960, houve sete loteamentos aprovados. No período seguinte, 1970, foram aprovados 34 novos loteamentos. Assim, pode-se aferir um incremento considerável em relação ao período anterior. Na década de 1980, houve a desaceleração no número de parcelamentos aprovados, com 13 novos loteamentos. Por fim a década de 1990 termina com dez novos loteamentos aprovados no distrito de Carapina.

É possível observar também que, até a metade da década de 1970, predominavam as aprovações de loteamentos na orla marítima do município e ao longo das vias de acesso ao litoral. A partir de 1975, a localização dos novos loteamentos passou a crescer ao longo da Rodovia BR 101 Norte e no topo do Planalto de Carapina. Essa alteração no vetor de expansão urbana do município se explica pela nova dinâmica que passou a predominar após a implantação dos chamados grandes projetos, que foram implantados na parte norte de Vitória e ao sul do planalto de Carapina, bem como pela implantação do Civit I e II, viabilizados com a implantação dessas grandes indústrias. A localização desses empreendimentos passou a influenciar a expansão urbana do município e, portanto, a localização dos novos loteamentos e conjuntos habitacionais surgidos a partir de então.

Essa constatação, contudo, distingue-se de alguns estudos elaborados pelo Governo do Estado os quais apontavam que um dos impactos causados pelos grandes projetos seria justamente a ocupação e o adensamento populacional na orla do município.

[...] Alguns projetos em implantação, como o Centro Industrial da Grande Vitória (CIVIT) e o Complexo Siderúrgico de Tubarão, dentre outros, terão reflexos amplos sobre trechos importantes da orla marítima do Município da Serra, devendo acelerar a ocupação de áreas desabitadas ou pouco habitadas, bem como sua organização. Embora não se possa avaliar com precisão o efeito de tais projetos industriais sobre Jacaraípe, especificamente, acredita-se que uma parte considerável de seus empregados, pertencentes às faixas salariais mais elevadas, deverão ali estabelecer suas residências (ESPÍRITO SANTO; PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 1977, p. 3).

A partir desses dados obtidos nas Tabelas 5.1 e 5.2, comparando-os com a Figura 5.1, verifica-se que, apesar de a ocupação urbana em Carapina ter ocorrido predominantemente após a década de 1970, até essa data, 49 loteamentos já haviam sido aprovados. A despeito de esses loteamentos aprovados no município não terem sido ocupados de imediato, nota-se que uma considerável parte da estrutura fundiária local já se apresentava configurada. Restava ao Poder Público o ônus da execução da infraestrutura urbana e da implantação dos equipamentos urbanos, tendo em vista que o Decreto-Lei nº. 58, de 1937, não obrigava o loteador a executar a infraestrutura urbana, nem reservar áreas para implantação de equipamentos públicos.

Vale lembrar também que o modelo de urbanização implantado no município guarda semelhanças com o da urbanização das cidades brasileiras, como já foi apresentado anteriormente, em que as áreas centrais e com adequada disponibilidade de infraestrutura (e por isso de preço mais elevado) ficam em poder das classes mais privilegiadas, enquanto a maioria dos trabalhadores assalariados tem que buscar opções mais baratas nas periferias, nos conjuntos habitacionais populares e no entorno das capitais, em loteamentos distantes, sem

infraestrutura urbana e sem disponibilidade de equipamentos públicos de educação e saúde, como os conjuntos implantados no local estudado a partir do final da década de 1970.

A exceção pode ser feita aos loteamentos situados na orla do município, notadamente voltados para atividades de veraneio e turismo. Como exemplo, pode-se apontar o loteamento Lagoa de Carapebus, situado na praia de Carapebus. Conforme consta na Certidão de Registro desse parcelamento de solo, aprovado na década de 1960, o loteador afirmava que o objetivo do loteamento era incentivar a construção de casas para futuramente constituir um novo núcleo residencial “em condições econômicas favoráveis”, com a vantagem de ser próximo à Capital e das indústrias que começavam a se estabelecer no distrito de Carapina ao qual pertence. Além disso, o loteador apontava também as vantagens da proximidade de uma “[...] praia aprazível e de clima saudável” (CARTÓRIO DA 2ª ZONA DO REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS E DO REGISTRO TORRENS DA CAPITAL, 1964, s.p.).

Assim, a intenção do loteador era proporcionar ao comprador as vantagens apontadas por ele: a proximidade de Vitória e das indústrias que, já no início da década de 1960, começavam a ocupar o distrito de Carapina, bem como as amenidades de um balneário litorâneo, ideal para o lazer e atividades de veraneio próximo a Vitória, aliadas a um preço acessível.

Para fins de ilustrar a tipologia dos loteamentos aprovados durante a vigência das diferentes leis, a Figura 5.2 mostra o loteamento Balneário de Carapebus, aprovado em 1960, e exemplifica um típico loteamento aprovado na vigência do Decreto-Lei nº. 58, de 1937.

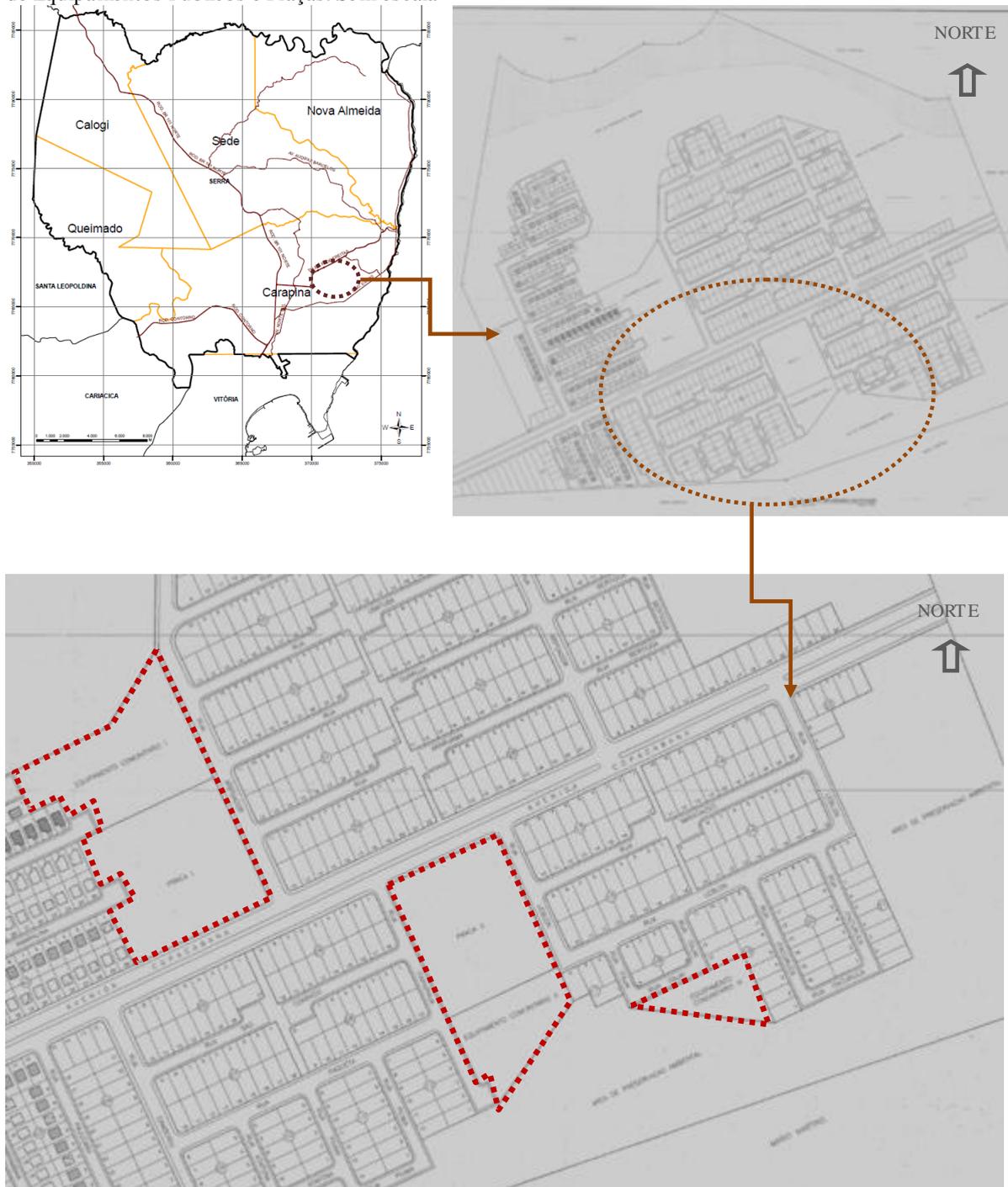
Já na Figura 5.3, pode-se observar o loteamento Morada de Laranjeiras, exemplo de loteamento aprovado em 1997 em conformidade com a Lei nº. 6.766, de 1979.

Figura 5.2 – Trecho da planta do Loteamento Balneário de Carapebus, aprovado pelo município da Serra em 1960, na vigência do Decreto-Lei n.º 58, de 1937. Observa-se a inexistência de áreas para implantação de Equipamentos Públicos. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 5.3 – Trecho da planta do loteamento Morada de Laranjeiras, aprovado pelo município da Serra, em 1997, na vigência da Lei Federal nº. 6.766, de 1979. Observa-se a existência de áreas destinadas à implantação de Equipamentos Públicos e Praças. Sem escala



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Observa-se, em relação ao primeiro, a inexistência de áreas reservadas a equipamentos públicos e usos comunitários. Já no segundo exemplo, a destinação desses espaços é mais nítida e proporcional ao tamanho da ocupação (35% da área útil do terreno). Esse padrão de desenho pode ser observado em grande parte dos loteamentos aprovados, antes e após 1979.

Com relação à política habitacional e à expansão urbana do espaço estudado, de acordo com Fernandes e Alfonsim (2003), no período compreendido entre as décadas de 1950 a 1988, a política habitacional foi caracterizada pela provisão pública de lotes e moradias para as populações de baixa renda. Entretanto, esse período ocorreu com uma defasagem de duas décadas em Carapina, conforme se pode identificar nas Tabelas 5.1 e 5.2, pois os primeiros conjuntos habitacionais populares, financiados por órgãos governamentais, foram implantados somente a partir do início da década de 1970, sendo mais expressivos no final dessa mesma década e na primeira metade dos anos de 1980. Nesse período, 21 conjuntos habitacionais populares financiados pelo sistema financeiro de habitação foram implantados no local.

Outro fato relevante observado na Tabela 5.1 foi o expressivo número de loteamentos aprovados no ano de 1979. Tendo em vista que a Lei Federal nº. 6.766 só entrou em vigor em 19 de dezembro desse mesmo ano, possivelmente a perspectiva de um controle mais rigoroso pelo Poder Público tenha gerado expectativa nos loteadores. Por isso, parte-se da hipótese de que muitos deles tenham antecipado o lançamento de loteamentos antes que a referida lei viesse a exigir áreas para implantação de equipamentos públicos e praças ou restringir o parcelamento de solo de áreas até então liberadas.

Com isso, grandes extensões de terras, muitas delas antigas fazendas e chácaras, foram loteadas e permaneceram praticamente sem ocupação urbana. Essas ocupações eram em geral distantes umas das outras, o que contribuía para encarecer a implantação de infraestrutura de abastecimento de água, tratamento de esgoto, pavimentação de ruas, coleta de lixo e todos os equipamentos comunitários (escolas, creches, postos de saúde). Nesses locais, não existia infraestrutura, situação que permaneceria até as décadas de 1970 e 1980. A implantação das grandes indústrias e do Porto de Tubarão e Praia Mole viabilizou e acelerou a ocupação urbana nesses locais. Coube ao Poder Público, porém, disponibilizar recursos financeiros para executar essa infraestrutura.

A entrada em vigor da Lei Federal nº. 6.766/1979, assim como a aceleração no processo de urbanização podem ser as explicações para o aumento do número de loteamentos irregulares surgidos em Carapina. Durante a vigência do Decreto-Lei nº. 58, de 1937, cinco loteamentos

irregulares foram identificados. Após a vigência da nova norma (Lei nº. 6.766/1979), sete loteamentos irregulares podem ser identificados no distrito de Carapina, conforme Tabela 5.3, a seguir.

Tabela 5.3 – Loteamentos irregulares implantados no distrito de Carapina até o final da década de 1990

Loteamento	Tipo	Data de implantação
Atlantic Veneer (Conjunto Chico City)	CH	Década de 1960
Coqueiral de Bicanga	LR	Década de 1970
Carapebus	LR	Década de 1970
Chácaras Maringá	LIC	Década de 1970
Carapebus (Imobiliária Marilândia)	LR	Década de 1970
José de Anchieta II	LR	Década de 1980
José de Anchieta III	LR	Década de 1980
Fonte Limpa	LIC	Década de 1980
Capivari	LR	Década de 1980
Portal dos Laranjais	LIC	Década de 1990
São Luiz	LR	Década de 1990
TIMS	LIC	Década de 1990

Legenda: LR – Loteamento Residencial; CH – Conjunto Habitacional; LIC – Loteamento Industrial e Comercial; LI – Loteamento Industrial.

Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

A Lei Federal nº. 6.766/1979, por ser mais restritiva e detalhada com relação aos índices urbanísticos e áreas passíveis de ocupação, assim como pela obrigatoriedade na execução das obras de infraestrutura urbana do loteamento (pavimentação de vias, execução na rede de abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, rede de esgotamento sanitário e iluminação pública), resultou em uma maior dificuldade em obter a aprovação desses parcelamentos nos órgãos públicos municipais e estaduais. Com isso, o número de parcelamentos irregulares implantados nas décadas de 1980 e 1990 aumentou em relação aos parcelamentos irregulares nas décadas anteriores de 1960 e 1970.

Outra importante constatação presente na Tabela 5.3 foi a implantação de quatro loteamentos industriais irregulares, o que demonstra que as indústrias também são responsáveis por se estabelecer ilegalmente em áreas ambientalmente frágeis, sem a aprovação do município. Até

mesmo os loteamentos Civit I e II, que foram “aprovados” na década de 1980, conforme apontado na Tabela 5.2, já estavam sendo implantados desde o início da década de 1970, em trechos ambientalmente sensíveis, o que comprova essa situação.

Portanto, os dados apresentados apontam para o fato de que parte do território estudado já se apresentava com sua estrutura fundiária configurada em fins da década de 1960 e início dos anos de 1970, mediante a implantação de diversos loteamentos regulares (e irregulares), produzidos de acordo (ou não) com o marco regulatório em vigor naquele período. Nessa perspectiva, pode-se argumentar que as leis podem servir de pano de fundo para o melhor entendimento do modelo de urbanização que ocorreu no território estudado.

Como já apresentado, se, por um lado, no Brasil Colônia, a ocupação de terras só poderia ocorrer com a concessão de sesmarias (por parte da Coroa Portuguesa), que obrigava a ocupação e cultivo da terra, após a promulgação da Lei de Terras, em 1850, esse benefício foi ampliado a quem pudesse pagar, privatizando o acesso à terra. Com isso, fundiram-se o capital e a terra. O patrimônio imobiliário adquiriu forte simbolismo, passando a ser sinônimo de poder para as elites e também para a classe trabalhadora.

Aliado a esse fato, pode-se observar a ausência de critérios urbanísticos nas leis de parcelamento de solo até o final da década de 1970, proporcionando lucro aos proprietários de imóveis e prejuízo ao Poder Público, que se tornaria o responsável pela execução de grande parte da infraestrutura urbana.

Com isso, configuraram-se partes do território de Carapina distantes umas das outras, sem continuidade física, desconexas e sem infraestrutura de equipamentos urbanos e comunitários. Seguiu-se a lógica dos interesses particulares (dos loteadores proprietários de terras), em detrimento a um plano de ordenamento que orientasse o crescimento da cidade por parte do Poder Público. Isso viria a encarecer os custos para o Estado e o Município para o provimento desses serviços, além de ter induzido o crescimento das periferias urbanas e assentamentos precários nas décadas seguintes, bem como ocupações de áreas industriais em áreas ambientalmente frágeis.

Portanto, pode-se partir da hipótese de que as leis, em seus diferentes períodos de vigência, em especial, as da esfera de governo mais distante da população local, induziram à “ilegalidade” parte das ocupações urbanas aqui examinadas.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Governo Federal viria lentamente iniciar a mudança desse paradigma, reafirmando o conceito da função social da propriedade em

detrimento da propriedade privada absoluta. A Carta Magna brasileira apresenta todo um capítulo dedicado à Política Urbana, fruto da pressão popular e da reivindicação do movimento de Reforma Urbana. Neste capítulo, destaca-se a responsabilidade dos municípios em promulgar leis que disciplinem o uso do solo urbano, bem como a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores Urbanos para cidades com mais de 20.000 habitantes. Reconhece também o direito de propriedade privada, como um princípio básico da ordem econômica, sempre e quando cumprir uma função social. Assim, “[...] o conteúdo econômico da propriedade de um indivíduo deve ser determinado pelo Estado depois de levar em consideração os interesses sociais sobre o uso do bem” (FERNANDES, 1998, p. 220).

Outra importante inovação trazida pela nova Constituição foi a maior autoridade atribuída aos municípios na gestão dos problemas locais. Ao contrário dos períodos anteriores, quando a ação do Governo Federal era perceptível em diversos setores da sociedade, coube agora ao município a competência para resolução das questões urbanas. O município é a esfera governamental mais próxima da população. Além disso, o município detém o controle legal sobre diversas atividades conflitantes que ocorrem nas cidades, às custas da degradação dos recursos ambientais.

No estudo da legislação e sua importância na configuração do território, merecem destaque também as leis ambientais, que se sobrepõem às leis de parcelamento de solo, permitindo avaliar como a sua ausência (ou a sua existência) permitiram diferentes formas de apropriação físico-territorial dos loteamentos na cidade.

5.3 AS LEIS AMBIENTAIS E SUA INTERFACE COM AS LEIS DE PARCELAMENTO DE SOLO

Um aspecto importante da legislação apresentada até aqui diz respeito aos critérios para o parcelamento de solo em áreas ambientalmente frágeis (próximas a cursos d’água, em áreas declivosas, áreas cobertas por vegetação nativa etc.). Até o advento do Código Florestal, não havia a proibição para o parcelamento de solo nessas áreas, o que resultou na aprovação de inúmeros loteamentos em áreas impróprias para essa ocupação.

Em 1965, com a promulgação da Lei Federal nº. 4.771, foi regulamentado o Código Florestal brasileiro (vigente até os dias atuais). Essa lei estabeleceu as dimensões das faixas de

preservação permanente (espaços que não poderão ser ocupados, devendo ser mantidas com sua vegetação natural) ao longo de rios, lagoas, relevos com declividade acentuada. Posteriormente foram regulamentadas as Áreas de Preservação Permanente (APP), em 1989 (conforme a Lei nº. 7.803, de 1989).

Nesse sentido, o Código Florestal, em seu art. 2º, estabelece como sendo APP as formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água em uma largura variável, dependendo da largura do curso d'água, ao redor de nascentes e nas encostas com declividade de terreno superior a 45%, dentre outras disposições.

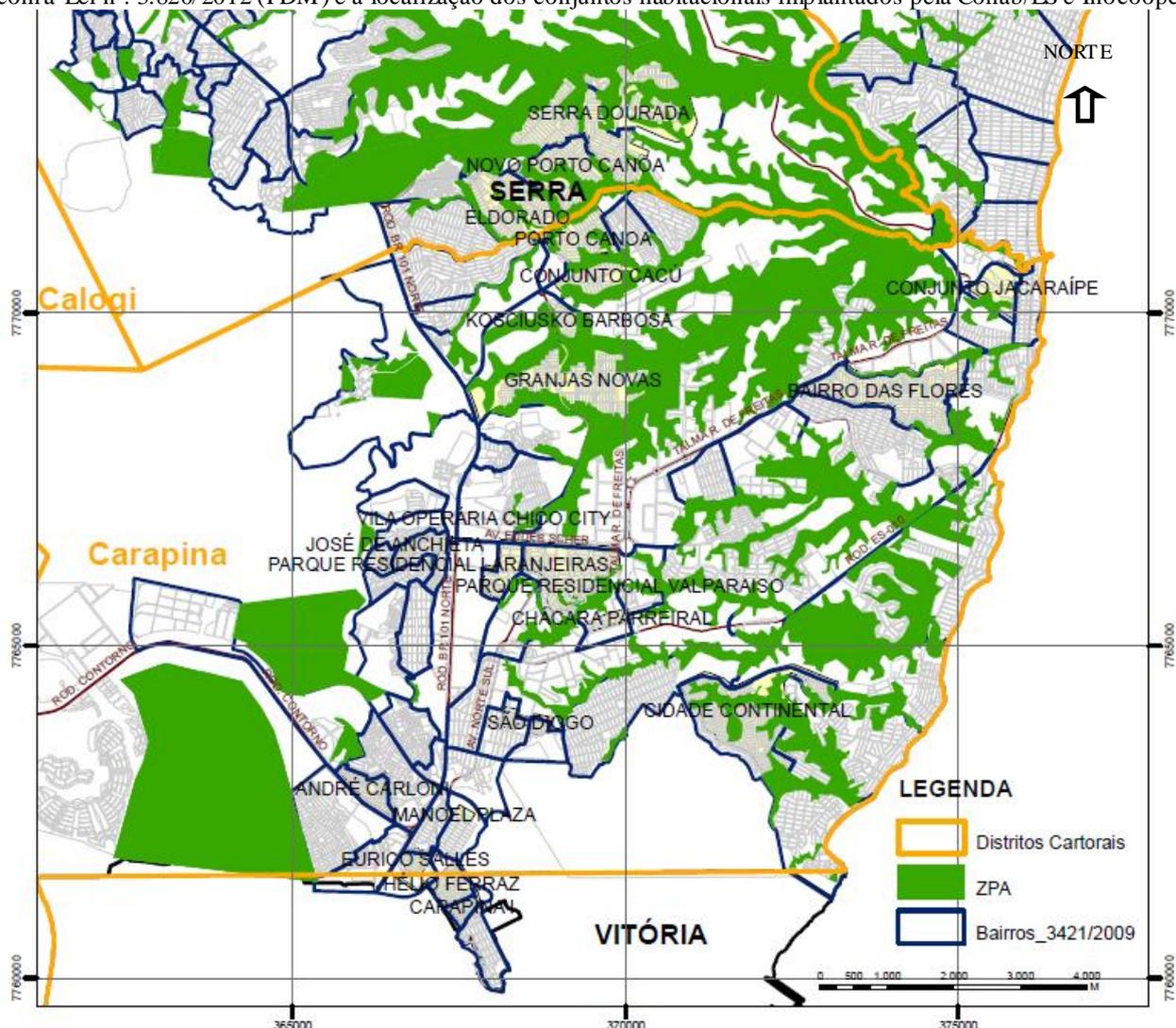
Desde 1965, com a promulgação da Lei nº. 4.771 (Código Florestal), ficou proibida a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, sendo complementada, em 1979, com a Lei nº. 6.766 (Lei de Parcelamento de Solo), conforme apresentado e, em 1985, com a Resolução Conama nº. 4. Portanto, pode-se constatar a existência de pelo menos três normas jurídicas federais que resguardam as APPs, que se complementam e se sobrepõem.

Nesse sentido, observa-se que houve 14 loteamentos aprovados antes do Código Florestal e 49 loteamentos aprovados antes dessa lei e da Lei Federal nº. 6.766. Nesses loteamentos, são frequentes as ocorrências de parcelamentos de solo em áreas ambientalmente impróprias, como áreas com declividade acentuada, áreas alagadas e margem de cursos d'água.

Assim, após 1965, já havia um marco regulatório que estabelecia normas e critérios para a preservação de áreas ambientalmente frágeis, estabelecendo limites ao parcelamento de solo, que deveriam ter sido observados e respeitados. Após 1979, esses critérios se tornaram mais rígidos ao parcelamento de solo especificamente.

A Figura 5.4 mostra as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) demarcadas no Plano Diretor Municipal da Serra, que correspondem às APPs existentes em Carapina em 2012.

Figura 5.4 – Município da Serra, demarcação das Zonas de Proteção Ambiental no distrito de Carapina, de acordo com a Lei nº. 3.820/2012 (PDM) e a localização dos conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Com relação ao modelo de ocupação físico-territorial que se configurou, observa-se que após a promulgação da Lei nº. 6.766/1979, os loteamentos aprovados pelo município passaram a reservar as áreas ambientalmente frágeis, notadamente as bordas dos tabuleiros costeiros, para compor uma reserva florestal, geralmente repassando a propriedade dessa área ao município. Tendo em vista o relevo recortado de Carapina, observa-se que, em linhas gerais, os loteadores parcelavam as partes planas do planalto, excluía as áreas definidas como de preservação, reservando estas últimas para o município.

Porém, a existência dessas áreas de cinturão verde e sua eventual proteção estabelecida pelas leis citadas acima não impediram a ocupação dessas áreas por assentamentos precários, conforme será apresentado posteriormente. A incapacidade de controle e fiscalização, assim

como a inexistência de corpo técnico e de estrutura administrativa do município, aliadas à velocidade e à magnitude do processo de urbanização das cidades, contribuíram para esse quadro.

Retomando o debate acerca da evolução das legislações urbanísticas, constata-se que a Constituição de 1988 trouxe alguns avanços em termos de suporte jurídico para a Política Urbana Nacional, numa tentativa de promover uma maior participação popular na tomada de decisões e no papel regulador do direito de propriedade de terras, exigindo a sua função social.

5.4 O PAPEL DAS LEIS E DO ESTADO NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Segundo Rolnik (1998), a legislação funciona como uma teia invisível, que se estende por sobre o território da cidade, definindo formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas. Além disso, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.

[...] a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica, dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais, e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade (ROLNIK, 1998, p. 169).

Assim, para essa mesma autora, a lei funciona como um tipo de molde para a cidade ideal ou desejável, mas não para toda a cidade, apenas em uma parte do território, pois a cidade não é resultado da aplicação inerte do modelo contido na lei. A cidade real é produto da relação entre a legalidade urbana e o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade.

Ao definir as formas permitidas ou proibidas de produção do espaço, a legislação estabelece territórios dentro e fora da lei, com consequências políticas importantes, na medida em que fazer parte de um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada. Vale lembrar as palavras de Rolnik (1998, p. 170), ao estabelecer que: “[...] não existir do ponto de vista burocrático ou oficial para a administração da cidade é estar fora do âmbito de suas responsabilidades para com os cidadãos”.

Para Fernandes e Alfonsim (2003), a legislação urbanística, aliada à prática da política clientelista, proporcionou a visível exclusão espacial das cidades brasileiras. Essa política clientelista encontrou respaldo no ordenamento jurídico nacional, em especial, na concepção da propriedade como reserva de valor.

Os autores acima constatarem também que o papel da legislação no processo de produção da ilegalidade urbana e da segregação espacial é marcante, sobretudo no que tange à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no País. A função das leis elitistas e socialmente inadequadas, que historicamente desconSIDERAM as realidades dos processos socioeconômicos de produção da moradia e exigem padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acaba muitas vezes por reservar áreas nobres e providas de infraestrutura para o mercado imobiliário destinado às classes de renda média e alta, enquanto ignoram as necessidades dos grupos menos favorecidos. Esse processo é, via de regra, agravado pela ausência de políticas urbanísticas e fiscais eficientes no combate à especulação imobiliária.

Por sua vez, Arantes, Vainer e Maricato (2012) apontam que a matriz de planejamento modernista/funcionalista que orientou os países centrais passou a ser desconstruída pelo neoliberalismo advindo da reestruturação produtiva do final do século XX. Nos países periféricos, como o Brasil, esse modelo definidor de padrões holísticos de uso e ocupação de solo, apoiado na centralização e racionalidade do aparelho estatal, foi aplicado apenas em uma parte da cidade, a denominada cidade formal. Esse fato contribuiu para que as cidades brasileiras fossem marcadas pela “[...] modernização incompleta ou excludente” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2012, p. 123), na medida em que se criou a cidade formal e grandes extensões de periferias, denominadas assentamentos informais.

Para Fernandes (1998), sem levar em conta que o conceito de função social da propriedade já constava na Constituição de 1934, a ideia da propriedade privada ilimitada, colocada na prática por meio de diversas leis, continua presente na sociedade brasileira. O Código Civil de 1916 persiste como marco conceitual no que tange aos direitos de propriedade, apesar de ser ideologicamente distinto do conceito de função social da propriedade.

Avaliando a evolução do ordenamento jurídico brasileiro quanto à propriedade privada e quanto às leis de parcelamento de solo, foi visto que, ao longo do século XX, o conceito de propriedade privada, como prerrogativa absoluta do proprietário, modificou-se, assumindo aos poucos o conceito de função social de propriedade, incorporado à Constituição de 1988.

Observa-se também que as novas leis objetivavam corrigir distorções presentes nas leis anteriores, porém os resultados não foram os esperados.

O papel simbólico adquirido pela propriedade privada da terra, bem como a concepção de direito absoluto do proprietário acabaram gerando uma série de distorções e perversidades nessas diferentes leis. Os loteadores de terrenos, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº. 58, de 1937, foram beneficiados nesse sentido. Até 1979, podiam-se parcelar as glebas, sem que fosse obrigatória a execução de toda a infraestrutura urbana, sobrecarregando os Poderes Públicos com os custos financeiros e sociais decorrentes dessa falta de urbanização.

Após 1979, a Lei nº. 6766 obrigou os loteadores a arcar com os custos da urbanização (pavimentação de ruas, abastecimento de água, drenagem pluvial, coleta e tratamento de esgoto, dentre outras), mediante uma diretriz fornecida pelo município. Entretanto, o rigor dessa lei, bem como a aceleração no processo de urbanização acabaram induzindo a conformação de loteamentos irregulares (sem a aprovação do município e registro nos Cartórios de Registro de Imóveis), já que não seria mais tão simples e barato promover o parcelamento de solo.

Assim, em cada uma dessas leis, é possível identificar a tentativa de ajustar uma falha, o que, via de regra, acabava por gerar outras, muitas vezes, mais graves, distorcendo seus objetivos iniciais. Nesse aspecto, pode-se apontar que as leis, aliadas ao acelerado processo de industrialização e urbanização do distrito de Carapina, parecem ter motivado a ilegalidade na ocupação de parte do território, conforme será apresentado no capítulo a seguir, que abordará a relação entre a industrialização e a habitação.

CAPÍTULO 6

INDUSTRIALIZAÇÃO E HABITAÇÃO

Nos capítulos anteriores, foram abordados a industrialização, a urbanização, o planejamento e a implantação do Porto de Tubarão no município da Serra, como indutores no processo de ocupação do território, bem como o papel das leis e as diferentes interfaces entre esses atores na configuração físico-territorial do distrito de Carapina. Neste capítulo, apresentam-se dois elementos responsáveis pela formação e reconfiguração desse território e que podem ser apontados, também, como vetores na urbanização e expansão das periferias das cidades brasileiras e, particularmente, para o território pesquisado: os conjuntos habitacionais populares e os assentamentos precários. Esses elementos estão diretamente vinculados ao processo de industrialização.

Os conjuntos habitacionais construídos a partir de meados da década de 1970 podem ser apontados como expressão da política habitacional do Regime Militar que pretendia, além de prover moradia, expandir a economia por meio da ação direta do Banco Nacional de Habitação (BNH). Por outro lado, os assentamentos precários (alguns deles surgidos em áreas que integravam esses conjuntos habitacionais) podem ser indicados como resultado da falência dessa política habitacional em frente à crise econômica e ao acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras, também aliados ao liberalismo por parte do município, com relação à falta de controle no uso e ocupação do solo.

6.1 O PAPEL DO BNH NA POLÍTICA URBANA DO REGIME MILITAR

Nas principais cidades brasileiras, “[...] a periferia se instituiu como local próprio da massa popular, principalmente a partir do governo militar estabelecido em 1964” (DUARTE, 2010, p. 20). Com a criação da Política Nacional de Habitação (PNH), foi elaborada a primeira política habitacional do País, baseada em um planejamento capaz de prover o programa de produção, comercialização e financiamento da habitação popular. Essa política exerceu grande influência na forma de organização dos tecidos urbanos, no contexto político, econômico ou social (DUARTE, 2010).

Para Duarte (2010) e Zanotelli (1992), após atravessar um período em que a habitação popular havia sido retirada da pauta política, foi criado um órgão capaz de desenvolver e encaminhar os projetos, as propostas e as políticas na área habitacional: o BNH. Os principais objetivos desse banco eram o estímulo à economia, por meio da reativação do setor da construção civil (um dos setores que mais demandam mão de obra pouco qualificada); e o segundo objetivo era político, servindo como eixo da política urbana, aglutinando o apoio de todos os setores da esfera militar.

A PNH foi marcada pela presença direta do Estado no processo de produção da habitação, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O objetivo do SFH era elaborar uma política de habitação e de urbanização do território, que fomentasse a construção, venda e financiamento das habitações de interesse social, voltada às camadas da população com renda mais baixa. O BNH foi o principal órgão do Sistema até 1986, quando foram transferidas as suas funções à Caixa Econômica Federal. Coube ao BNH administrar os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e fazer o seu repasse aos bancos que ofereciam créditos e financiamentos para habitações, infraestrutura e saneamento (MARICATO, 2011).

Esse pensamento é compartilhado por Duarte (2010), que também aponta, na expansão da periferia por conjuntos habitacionais, o principal modelo de moradia ofertado pelo governo, pelos agentes provedores da habitação popular. Entre 1964 e 1986, as moradias populares representaram o sonho de ascensão, de inserção e também de inclusão. Nesse aspecto, a habitação popular veio a se tornar instrumento de articulação e manutenção de poder no Estado de Segurança Nacional,³³ possibilitando a formação de uma base popular de apoio político, servindo como elemento essencial no desenvolvimento do processo industrial.

Com esse novo modelo de desenvolvimento nacional, essa mesma autora aponta que se colocou em prática uma política habitacional pautada pela égide do capitalismo, no contexto de uma política urbana que deveria promover um claro impacto sobre as massas e a economia urbana de maneira geral. Assim, a habitação popular passou a ser uma prioridade para o

³³ O Estado de Segurança Nacional vigorou durante a ditadura militar, entre os anos de 1964 e 1984, e possuiu como matriz ideológica a Doutrina de Segurança Nacional. A adaptação da Doutrina de Segurança Nacional, no Brasil, foi feita pela Escola Superior de Guerra, um dos centros de ensino militar de pensamento estratégico durante a década de 1950. Essa doutrina foi adequada à noção de geopolítica estudada desde 1930, destacadamente entre a intelectualidade militar, assim como a ênfase em elementos mais pertinentes à realidade brasileira. O livro *Geopolítica do Brasil*, do general Golbery do Couto e Silva, escrito em 1958, é considerado a obra mais influente sobre a incorporação da geopolítica brasileira ao ideário da Guerra Fria e da segurança nacional (FERNANDES, 2009). A obra do general Golbery fundamentou as estratégias territoriais brasileiras durante todo o período militar (DÉAK; SCHIFFER, 2010).

Governo Militar, com o objetivo principal de tentar diminuir as tensões que se intensificavam nas principais cidades brasileiras.

Para essa autora, predominava a noção de que o modelo de desenvolvimento industrial estabelecido levaria o País a um elevado nível de crescimento econômico e, a partir daí, seria possível enfrentar os problemas urbanos gerados. Era disseminada a ideia de que esses problemas poderiam ser resolvidos posteriormente, como se fosse o “preço do progresso”, e todos deveriam contribuir, porém, os maiores custos recairiam sobre os trabalhadores mais pobres. As operações do BNH se concretizaram a partir da contratação das Cooperativas Habitacionais e das Cohabs e, assim, o banco passou a ter como agentes estaduais essas duas entidades, que atendiam a diferentes perfis de classes sociais.

Como alternativa para o barateamento dos futuros empreendimentos, o BNH passou a comprar terrenos baratos, em áreas distantes dos centros urbanos, carentes de infraestrutura urbana e transportes, comprometendo os orçamentos públicos com a execução desses serviços. Com essa estratégia, criava-se a expansão das periferias por conjuntos habitacionais, o que contradizia os princípios da política urbana e do BNH, que visava à redução dos custos para a produção e financiamento de habitações populares (DUARTE, 2010).

Para Zanotelli (1992), é possível observar o paradoxo que o sistema de financiamento habitacional implantado após 1964 representava. O FGTS, destinado, a princípio, a promover benefício de todos os trabalhadores, foi utilizado principalmente para financiar a habitação para as camadas de renda média da população, que representavam a menor parte dos contribuintes. No entanto, o aporte desse segmento da população para o Fundo era proporcionalmente menor do que as contribuições dos trabalhadores mais pobres que contribuía em maior número e não foram contemplados com uma quantidade suficiente de imóveis para financiamento.

Esse ponto de vista é compartilhado por Duarte (2010), indicando que, à medida que a crise econômica pela qual o País atravessava, a partir do final da década de 1970, se agravava, bem como se desenhava um cenário de inflação crescente, a estratégia do BNH mudou. O banco passou a adotar uma postura de instituição financeira, com o objetivo de recuperar os custos dos financiamentos concedidos. Com isso, o banco deixava de assumir sua função social na condução da política habitacional - priorizar as classes menos favorecidas - motivo de sua criação, para favorecer as classes médias e altas que podiam arcar com os custos financeiros nesse cenário econômico instável.

Segundo Zanotelli (1992), o estímulo para aquisição da casa própria também foi revisto em meados dos anos 1980. O BNH faliu e milhares de lares e casas permaneceram inacabados e outros foram abandonados pelos adquirentes que não podiam mais pagar o financiamento. Considerando que os planos de financiamento habitacional eram indexados à inflação, milhares de famílias se tornaram inadimplentes ou abandonaram o financiamento devido ao efeito combinado da crise econômica, da inflação de três dígitos da época, da compressão dos salários e do empobrecimento das camadas médias. Com isso, cresceram as ocupações desordenadas, bem como as invasões das habitações abandonadas ou inacabadas nas periferias das cidades.

6.2 A EXPANSÃO URBANA DA SERRA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980 NO CONTEXTO METROPOLITANO E SUA INTERFACE COM AS LEIS DE PARCELAMENTO DE SOLO

Conforme apontado nos capítulos anteriores, a crise cafeeira ocorrida no Estado, nas décadas de 1950 e 1960, com desdobramentos nos anos seguintes, atingiu os municípios do interior do Estado, de uma maneira mais forte, tendo em vista que a maioria de seus habitantes dependia do cultivo do café. Devido à falta de perspectivas, grande parte da população dessas cidades migrou para a Grande Vitória, acelerando o processo de ocupação e adensamento da região. A implantação do Porto de Tubarão e o início das atividades da CVRD na Ponta de Tubarão no município de Vitória consolidam as atividades de exportação de minério de ferro e demarcam historicamente a fase de transição para um padrão de crescimento urbano-industrial. No município da Serra, o momento decisivo na transformação da cidade rural para a cidade urbana e industrializada situa-se uma década após esse período, ou seja, na década de 1970.

Nos 20 primeiros anos de funcionamento da CVRD no Estado, suas atividades se restringiam aos municípios de Vitória, Cariacica e Vila Velha, e eram voltadas para a exploração, transporte e exportação de minério de ferro. A decisão pela implantação da CVRD, do Porto de Tubarão e da CST (tomada pelo Governo Federal), em áreas ambientalmente frágeis, demonstrou que o planejamento para a escolha dessas áreas apresentou falhas, já que não observou as condicionantes ambientais (ALBUQUERQUE, 2010).

O processo de urbanização da Grande Vitória, após a década de 1970, foi marcado por um crescimento demográfico acentuado, acompanhado pelo aumento da pobreza urbana e desigualdades sociais. Na opinião de Teixeira (1998), esse crescimento do processo de migração do campo para a cidade, sem o respectivo incremento no número de postos de trabalho, possui estreita relação com o modo de acumulação de capital, poupador de mão de obra e intensivo de capital, que passou a predominar na região após a instalação dos “projetos de grande escala”.

Além disso, essa autora observa que o aporte de infraestrutura necessária para acompanhar esse crescimento da população urbana, com construção de habitações para a faixa da população com menor renda, e demais infraestruturas e serviços urbanos foram insuficientes. Dessa forma, pode-se argumentar que o projeto de industrialização do Estado nas décadas de 1970 e 1980 não desencadeou um processo de desenvolvimento urbano, mas sim uma intensa expansão da cidade, tendo em vista que não houve elevação dos níveis de renda da população e nem oferta satisfatória de serviços e infraestrutura por parte do Poder Público. O capital industrial, por sua vez, tratou de viabilizar apenas o arranjo espacial necessário para promover seus meios de produção, a partir da ocupação de uma extensa área litorânea, além da instalação de toda a infraestrutura de transportes portuária e ferroviária.

A região norte da Capital, compreendida pela parte continental do município de Vitória na baixada de Camburi, e a parte sul do município da Serra, no Planalto de Carapina, foram as áreas mais intensamente transformadas com esse processo de expansão urbana. Teixeira (1998) esclarece que essas regiões eram diferentes do ponto de vista físico, porém, semelhantes em termos de densidade ocupacional, já que se constituíam, até a década de 1970, em territórios pouco explorados com relação à ocupação urbana. O uso do solo, que passou a predominar após o processo de expansão urbana, também seria diferenciado.

Para essa autora, na região de Camburi, formada por restingas, o uso do solo que passou a predominar foi o residencial, destinado a rendas mais elevadas nas áreas próximas ao litoral; e baixa renda para as áreas invadidas de manguezais, a oeste, além de usos institucionais representados pela Universidade Federal do Espírito Santo e pelo Aeroporto Eurico Sales, e também uso industrial, com a CVRD/CST e os Portos de Tubarão e Praia Mole.

Quanto aos aspectos físicos da área de estudo, verifica-se que a região de Carapina era formada por platô terciário denominado Planalto de Carapina e passou a abrigar as unidades industriais decorrentes desse processo de industrialização. Essa ocupação industrial pode ser dividida em duas grandes manchas, representadas pelo complexo minerossiderúrgico

portuário ao sul e pelo Civit I e II ao norte do distrito de Carapina (TEIXEIRA, 1998). Destaca-se também o papel representado pela implantação de conjuntos habitacionais na região pela Cohab/ES e Inocoopes, delimitando essas áreas industriais.

Nesse sentido, é válido observar o potencial conflito entre a atividade siderúrgica, os loteamentos industriais do Civit I e II e o uso residencial na área de entorno, pois, quando da implantação do complexo siderúrgico, a área já apresentava ocupações residenciais no entorno, com tendência para adensamento, resultando no fato de que essas unidades ficaram encravadas na malha urbana, sem perspectiva de expansão em área contígua. A mesma situação é observada no Civit I e II, a partir do parcelamento de solo com fins residenciais em sua área de entorno.

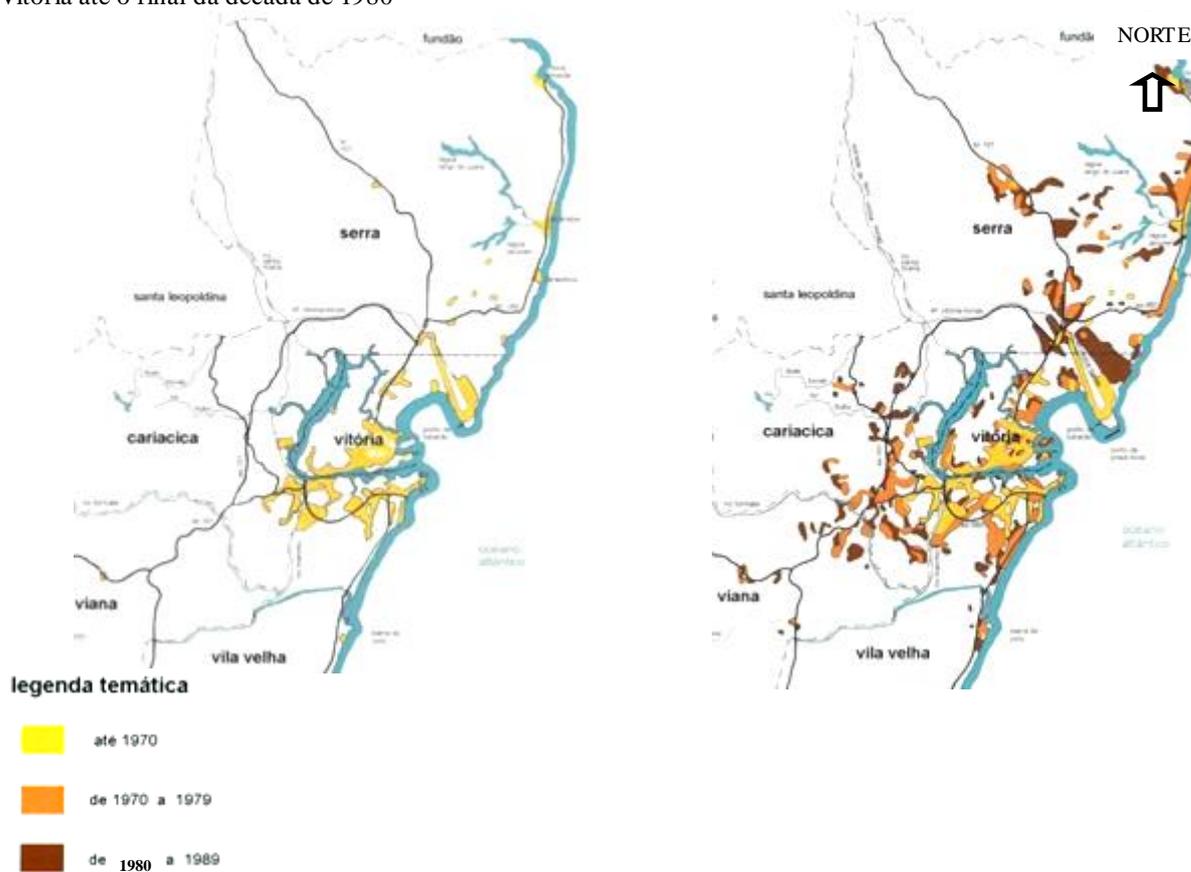
Em paralelo à expansão industrial, observa-se que o crescimento da mancha urbana da Região Metropolitana foi decorrente da implantação de conjuntos habitacionais oficiais, bem como das invasões e assentamentos precários para abrigar a população de baixa renda que migrava para a região. A ação do Poder Público contribuiu, nesse sentido, para que se promovesse a expansão a partir do município de Vitória em direção às áreas continentais vazias do norte, bem como a ocupação urbana dispersa que caracterizou a expansão do município da Serra (TEIXEIRA, 1998).

Com relação à Grande Vitória, pode-se afirmar, segundo essa mesma autora, que a região continental da Capital, a Praia do Canto e a faixa litorânea do município de Vila Velha passaram a abrigar as classes de maior poder aquisitivo, com uma tipologia construtiva intensamente verticalizada. Já os municípios de Cariacica e Viana, que possuem processo de ocupação semelhante ao da Serra, passaram a abrigar a população migrante de baixo poder aquisitivo, com o agravante de que essa ocupação se realizou em sua maioria em loteamentos clandestinos, sem infraestrutura urbana.

Considerando o processo de expansão urbana de uma maneira ampla, pode-se afirmar que a configuração de bairros destinados à população de menor poder aquisitivo, com invasão de áreas de baixadas e mangues, a implantação de loteamentos oficiais e clandestinos, quanto à consolidação dos bairros de classes de renda mais elevadas em Vitória e Vila Velha são partes de um único processo, resultante da rápida industrialização do Estado, com a implantação do complexo siderúrgico, gerando uma nova conformação urbana na Grande Vitória.

A Figura 6.1 ilustra a evolução da expansão urbana da Grande Vitória entre 1970 e 1989.

Figura 6.1 – Ocupação urbana da Grande Vitória na década de 1970 e evolução da ocupação urbana da Grande Vitória até o final da década de 1980



Fonte: Teixeira (1998).

Esse processo de urbanização excludente guarda semelhanças com o processo de urbanização brasileiro, baseado nos diferentes níveis de rendimento da população, na dinâmica de segregação do mercado imobiliário e nos preços da terra urbana. Agrega-se a esse fato que o ambiente urbano passou a ser produzido para atender às necessidades de um único ramo de indústrias, tanto em termos de infraestrutura quanto de espaços necessários à reprodução de parte da força de trabalho.

Essa expansão da malha urbana da Grande Vitória, para Teixeira (1998), foi proporcionada pela ação de vários agentes, sem que houvesse a ação coordenada desse processo, apesar dos esforços, por parte do Governo Estadual, em planejar o crescimento, conforme apontado no capítulo anterior. Observa-se que os interesses industriais privados agem de maneira independente, aliados também aos interesses especulativos do setor imobiliário, que muitas vezes se beneficiam da valorização dos loteamentos, dos conjuntos habitacionais e das demais infraestruturas implantadas pelo Estado.

Para essa mesma autora, se a industrialização decorrente dos incentivos, após a erradicação dos cafezais, resultou na localização de indústrias ao longo das Rodovias BR 262 e 101 no setor sul, após a construção do Porto de Tubarão, o setor norte passou a abrigar os novos empreendimentos industriais. Demarcava-se, assim, um novo período de mudanças econômicas, impactos sociais, ambientais, físicos e territoriais.

Em síntese, este padrão de desenvolvimento econômico baseado nos grandes projetos industriais e particularmente para a Grande Vitória, no setor siderúrgico, resultou nas conhecidas funções que vêm sendo desempenhadas pelos municípios da Grande Vitória, com a consolidação da Capital como centro político-administrativo e principal área de comércio e serviços; usos residenciais de renda elevada na orla litorânea de Vila Velha; concentração de plantas industriais no município da Serra e pouca expressividade econômica dos municípios de Cariacica e Viana, quando comparados com os demais municípios da Grande Vitória. Soma-se a esse fato a poluição e a degradação urbana advinda desse processo (TEIXEIRA, 1998).

Focando as análises no município da Serra, Albuquerque (2010) aponta que o intenso processo migratório ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, conforme já citado, trouxe para o município grande número de novos moradores em busca de emprego nas indústrias. Os trabalhadores que conseguiram se estabelecer e adquirir emprego foram morar em conjuntos habitacionais construídos próximos a essas empresas, principalmente no distrito de Carapina. Já a população que não conseguiu ser absorvida por essas empresas ou por atividades de comércio e serviços ofertados no município teve como opção os conjuntos habitacionais destinados à população de menor poder aquisitivo, viabilizados pela Cohab/ES, ou a invasão de áreas públicas, principalmente as de interesse ambiental, com declividades acima de 30%, fundos de vales e áreas alagadas, característicos no município. Esse modelo de ocupação do território trouxe impactos ao meio ambiente e à qualidade de vida de toda a população.

A morfologia de crescimento urbano da Serra está intimamente relacionada com o aspecto natural de seu relevo, caracterizado principalmente por platôs, pertencentes aos tabuleiros costeiros, recortados por vales fluviais. Isso se, por um lado, favorece a ocupação das partes planas dos platôs, por outro, interfere na condição ambiental e de ocupação do território da Serra, devido à descontinuidade natural do relevo, que forma diversos vales, que dificultam e criam barreiras entre os bairros.

Ainda ao final da década de 1980, a ocupação urbana do município da Serra ocorria de maneira esparsa, com alternados espaços com altas densidades (nos bairros originados por

conjuntos habitacionais populares) e áreas de baixas densidades, nas glebas ainda não parceladas e nos loteamentos pouco ocupados (ESPÍRITO SANTO, 1988).

As ocupações urbanas situavam-se predominantemente nas partes altas dos planaltos, deixando os vales úmidos vazios, algumas vezes com ocorrência de ocupações irregulares nesses espaços. Essa característica geográfica dificultava a alocação de equipamentos públicos e infraestrutura, além de prejudicar também a interligação entre os bairros. Havia inúmeros vazios urbanos no município na década de 1980, principalmente entre o distrito Sede e Carapina, e entre a faixa litorânea (Jacaraípe e Manguinhos) e o tabuleiro cortado pela Rodovia BR 101 (ESPÍRITO SANTO, 1988).

Para Albuquerque (2010), outro fato relevante na urbanização do município foi a vinculação entre a ocorrência de áreas de invasão/assentamentos precários com a proximidade dos conjuntos habitacionais, notadamente os conjuntos implantados pela Cohab/ES. A correlação entre essas duas modalidades de ocupação de solo pode ser observada nos bairros André Carloni e Jardim Carapina, Feu Rosa e Vila Nova de Collares, José de Anchieta e Central Carapina, o que será detalhado ao final deste capítulo.

Para o município da Serra, particularmente para o território de Carapina, pode-se argumentar que a implantação de grandes plantas industriais na parte sul, além do Civit ao norte, significou uma mudança no padrão da expansão urbana, utilizando-se, como parâmetro de análise, a aprovação de loteamentos pelo município, conforme apontado no Capítulo 5. Se, até a metade da década de 1970, a implantação de novos loteamentos ocorria na orla marítima de Manguinhos, Carapebus, Bicanga e ao longo das estradas que davam acesso a elas, após 1975, o crescimento da cidade passou a ocorrer ao longo da Rodovia BR 101, entre o Civit e o complexo siderúrgico portuário, transferindo-se do litoral (e vias de acesso) para o topo do Planalto de Carapina.

Por terem sido aprovados diversos loteamentos antes da vigência da Lei Federal nº. 6.766/1979, ressalta-se, como aspecto negativo, a ausência de infraestrutura urbana nesses parcelamentos, já que a lei vigente no período anterior a 1979 não estabelecia a obrigatoriedade da execução dessas obras por parte do loteador.

A Figura 6.2 mostra as ocupações urbanas no distrito de Carapina em 1984, ilustrando a evolução da urbanização, quando comparada com as Figuras 2.6 e 2.7 incluídas no Capítulo 2.

Figura 6.2 – Município da Serra, montagem digital de fotos aéreas não métricas de 1984 do distrito de Carapina. Sem escala



Fonte: Teixeira (1998).

Como aspecto positivo, do ponto de vista individual, observa-se que a grande maioria desses parcelamentos está juridicamente regularizada, o que significa que os moradores desses bairros possuem maior possibilidade de inserção no mercado capitalista formal de imóveis, podendo dispor de seus lotes, hipotecá-los, vendê-los, já que o registro imobiliário desses terrenos está regular perante os Cartórios de Registro Geral de Imóveis.

Como consequência, em relação aos aspectos físico-territoriais no espaço estudado, verifica-se que a particularidade geográfica do território de Carapina, formado por platôs entrecortados por vales fluviais, condicionado à aplicação das leis de parcelamento de solo e das leis de proteção ao meio ambiente, vigentes a partir da Lei nº. 6.766/1979, restringiu a ocupação de grande parte das bordas dos platôs e dos fundos de vales, ambas classificadas como APPs.

As restrições legais da Lei nº. 6.766/1979 resultaram, então, na configuração de cinturões verdes ao redor de diversos loteamentos e conjuntos habitacionais populares. Em uns poucos conjuntos habitacionais, houve a preservação desses espaços e a manutenção de suas funções ecológicas (prevenir deslizamentos, inundações, garantir o refúgio e o fluxo de fauna e flora). Nos anos seguintes, em outros conjuntos e loteamentos, houve a reconfiguração desses espaços e sua ocupação por assentamentos precários, frutos da ausência de controle no uso e ocupação de solo e da aplicação das normas urbanísticas, enfim, de uma atitude liberal por parte do município. Assim, a partir de uma ocupação regularmente aprovada, formaram-se núcleos de assentamentos precários irregulares. A maioria deles em áreas de APPs nas bordas dos planaltos, em áreas integrantes de conjuntos habitacionais. Ou seja, um modelo informal surgiu dentro de um parcelamento formal.

Como resultado, pode-se notar que as leis que objetivavam garantir a proteção e a não ocupação de áreas ambientalmente frágeis tiveram seus objetivos desvirtuados e levaram o espaço examinado à ilegalidade.

Porém, tendo como foco o espaço estudado, não se pode atribuir essas contradições apenas às leis, mas sim a um somatório de forças, a saber: inicialmente, observa-se um acelerado processo de industrialização, “desejado” pelo Estado do Espírito Santo e conduzido pelo Governo Federal, diante do qual o município teve uma atitude passiva, ficando à margem dos processos decisórios, além de não conseguir montar um aparato técnico de planejamento e controle eficaz, que pudesse fazer frente aos impactos causados por esse processo.

Em paralelo, viu-se que a escolha da área para implantação de um complexo portuário exportador também foi fruto de decisões impostas ao Poder Público Municipal, desenhando parte do território e alimentando o processo de industrialização em curso.

6.3 OS CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES NO MUNICÍPIO DA SERRA: A PERIFERIA “LEGAL”

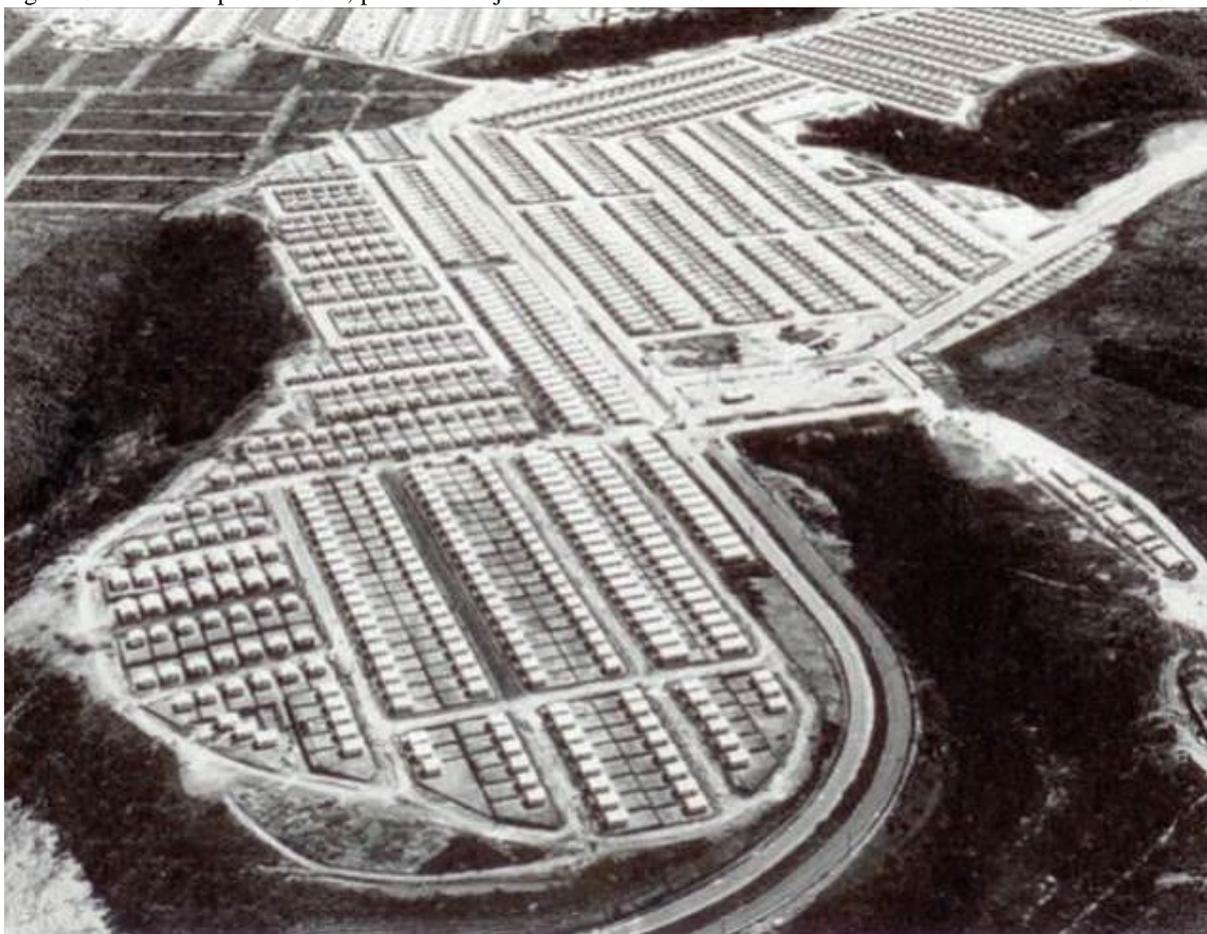
Conforme dados da Prefeitura Municipal da Serra (2008), o município abrigou a maior quantidade de moradias construídas por promoção pública patrocinada pelo extinto BNH na Grande Vitória. Até 1995, a construção de moradias pelo Inocoopes e pela Cohab/ES teve importante participação na formação e estruturação do território. As moradias implantadas nas partes elevadas dos platôs (nas áreas onde as leis federais de parcelamento de solo e de proteção ao meio ambiente permitiam) definidos pelo relevo na parte oriental da Serra localizavam-se próximas aos distritos industriais criados naquele período. As Figuras 6.3 e 6.4 mostram a construção de conjuntos habitacionais populares pelo Inocoopes nos anos de 1980 no entorno do Civit I e II.

Figura 6.3 – Município da Serra, construção dos conjuntos habitacionais Calabouço, Porto Canoa, Serra Dourada e Novo Porto Canoa, configurando o território no início da década de 1980



Fonte: Campos Jr e Neves (1998).

Figura 6.4 – Município da Serra, parte do conjunto habitacional Serra Dourada no início da década de 1980



Fonte: Campos Jr. e Neves (1998).

Observa-se também que essa ocupação pelos conjuntos habitacionais atendeu a um duplo propósito: proporcionar habitação barata, próxima ao local de trabalho dos operários das novas indústrias que se instalavam, e, por outro lado, viabilizar a ocupação urbana de uma extensa área vazia ao norte da Capital, desafogando o Centro de Vitória.

A Tabela 6.1 e a Figura 6.5 mostram os conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes no espaço estudado. Pode-se observar que houve treze empreendimentos viabilizados pelo Inocoopes e oito implantados pela Cohab/ES e uma vila operária foi criada por uma empresa particular.

Nota-se que a década de 1970 se sobressai em número de conjuntos habitacionais implantados, com 14 empreendimentos que totalizaram 15.401 unidades habitacionais. Na década de 1980, a quantidade de empreendimentos atinge cinco conjuntos, com 10.464 unidades habitacionais. A década de 1990 se resume a apenas dois conjuntos habitacionais, com 4.359 unidades habitacionais. Por fim, vale a pena mencionar a existência de grandes

vazios urbanos entre os diferentes conjuntos habitacionais, conforme ilustrado na Figura 6.5, após a tabela a seguir.

Tabela 6.1 – Vilas operárias e conjuntos habitacionais implantados no distrito de Carapina, município da Serra entre 1968 e 1995

(continua)

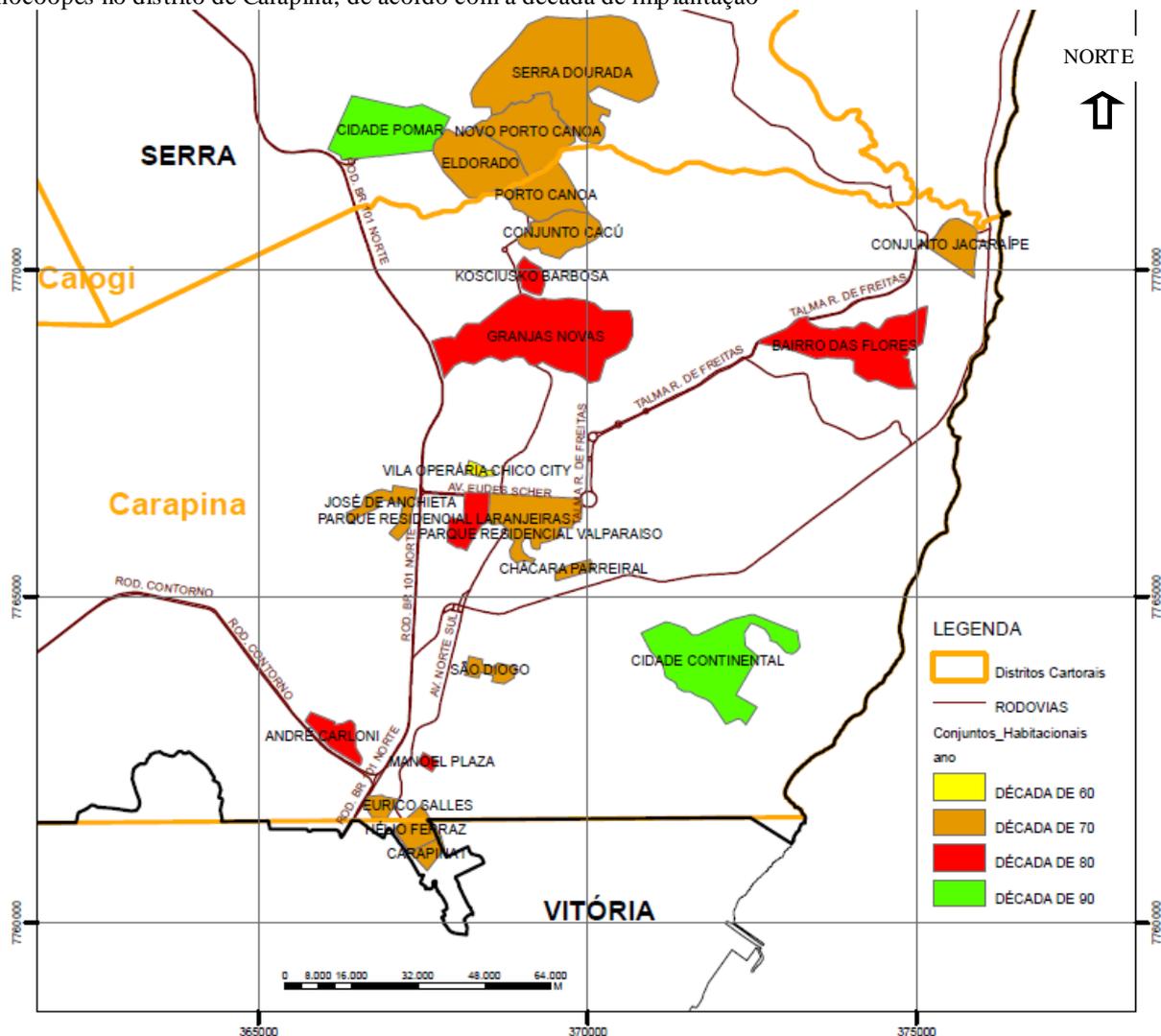
Nome do conjunto	Loteador	Data de implantação	Nº. do decreto de aprovação	Nº. de quadras e lotes	Área total loteada
Vila Operária Chico City	Empresa Atlantic Veneer do Brasil	1968	Não consta. (vila operária).	6 quadras e 119 casas	58.936,00m ²
Chácara Parreiral	Fundação Vale do Rio Doce e Inocoopes	1973	402/1973	9 quadras e 260 casas	122.749,00m ²
São Diogo I e II	Fundação Vale do Rio Doce e Inocoopes	1973	393/1973	17 quadras e 323 casas	82.737,99m ²
Parque Residencial Laranjeiras	Coophabcap Inocoopes	1976	583/1976	103 quadras e 1.855 casas	1.000.000,00m ²
Conjunto Carapina I	Cohab/ES	1977	663/1977	28 quadras e 384 casas	115.700,00m ²
Eurico Salles	Cohab/ES	1977	698/1977	25 quadras e 400 casas	130.292,10m ²
Conjunto Cacú	Coophabcap – ES Inocoopes	1977	643/1977	26 quadras e 620 casas	584.160,00m ²
Hélio Ferraz	Cohab/ES	1978	014/1978	41 quadras e 650 casas	266.307,00m ²
José de Anchieta	Cohab/ES	1979	112/1979	68 quadras e 1.117 casas	387.920,74m ²
conjunto Calabouço	Acta Eng. Ltda Inocoopes	1979	101/1979	67 quadra e 1.288 casas	948.108,00m ²
Conjunto Jacaraípe	Andrade Valadares Inocoopes	1979	127/1979	84 blocos com 2.032 apartamentos	322.171,32m ²
Porto Canoa	Plano Eng. Inocoopes	1979	076/1976	48 quadras e 848 casas	615.000,00m ²
Serra Dourada	Encol S.A. Inocoopes	1979	012/1979	3.435 casas	3.266.085,00m ²
Conjunto Kosciusko Barbosa	Madeira Ind. e Com Ltda. Inocoopes	1980	1.041/1981	16 quadras e 400 casas	179.652,68m ²

Tabela 6.1 – Vilas operárias e conjuntos habitacionais implantados no distrito de Carapina, município da Serra, entre 1968 e 1995

(conclusão)					
Nome do conjunto	Loteador	Data de implantação	Nº. do decreto de aprovação	Nº. de quadras e lotes	Área total loteada
Parque Residencial Valparaíso	Encol Inocoopes	1980	206/1980	518 casas, 13 lojas e 1.152 apartamentos	375.000,00m ²
Manoel Plaza	Fundação Vale do Rio Doce Inocoopes	1981	028/1981	05 quadras e 90 casas	33.000,00m ²
André Carloni	Cohab - ES	1982	516/1985	683 casas 47 blocos com 1.504 apartamentos	328.110,00m ²
Conjunto Bairro das Flores	Cohab - ES	1982	8.116/1982	176 quadras 3.700 casas	1.567.031,07m ²
Conjunto Granjas Novas	Coopsindi – ES Inocoopes	1982	129/1982	136 quadras 3.112 casas	2.224.721,00m ²
Novo Porto Canoa	Plano Eng. e Const. Civis S.A. Inocoopes	1982	216/1982	69 quadras e 1.375 casas	1.065.705,00m ²
Cidade Pomar	Cohab - ES	1991	9.654/1997	91 quadras 1.494 casas	974.983,57m ²
Cidade Continental	Cohab – ES	1995	8.302/1995	191 quadras 2.865 casas 117 lotes comerciais	1.811.704,00m ²
Total de 21 conjuntos habitacionais e uma vila operária, totalizando 25.536 casas, 4.688 apartamentos e área loteada de 14.648.370,47m ²					

Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.5 – Município da Serra, localização dos conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes no distrito de Carapina, de acordo com a década de implantação



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Analisando os requerimentos efetuados pela Fundação Vale do Rio Doce ao Cartório de Registro Geral de Imóveis, durante a aprovação dos conjuntos Habitacionais São Diogo I e II e Chácara Parreiral em 1973, descreve-se que “[...] os lotes destinar-se-ão à construção de casa exclusivamente para funcionários da Cia. Vale do Rio Doce, suas subsidiárias e Fundação, cujo projeto será implantado em convênio com o Inocoopes” (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2013).

A Figura 6.6 mostra os conjuntos São Diogo I e II em meados da década de 1970 e os vazios urbanos existentes em seu entorno.

Figura 6.6 – Município da Serra, conjuntos habitacionais São Diogo I e II em Jardim Limoeiro em 1973



Fonte: Campos Jr. e Neves (1998).

Assim, constata-se que os primeiros conjuntos implantados expressavam inequivocamente a intenção de prover moradia para os operários da recém-instalada CVRD, tendo sido construídos diretamente pela Fundação Vale do Rio Doce em convênio com cooperativa habitacional.³⁴ Lembra-se também que essa ocupação urbana foi definida por meio do PRE e do PEE, conforme explanado no Capítulo 3, atendendo a uma política estadual de descentralização urbana.

Para Campos Jr. e Neves (1998), a ênfase dada pelo programa de cooperativas no município da Serra foi para a construção de casas, implantadas inicialmente no Planalto de Carapina, onde, posteriormente, também seriam construídos apartamentos. Para os primeiros projetos, foi indispensável a existência de vias de acesso às áreas adquiridas, de forma a ser possível o trânsito e o transporte imediato dos materiais de construção até elas.

³⁴ Além dos conjuntos São Diogo I e II, Chácara Parreiral e Hélio Ferraz, implantados diretamente pela Companhia Vale do Rio Doce, a primeira vila operária construída no distrito de Carapina data de 1968, destinada a abrigar os funcionários da Empresa *Atlantic Veneer* do Brasil, localizada na Rodovia BR 101 Norte no bairro Laranjeiras Velha.

Fazia-se necessário também, segundo esses autores, assegurar, mediante a assinatura de Termos de Compromisso com as concessionárias de serviços públicos, que o fornecimento de água e energia elétrica para os futuros empreendimentos habitacionais seria possível, garantindo-lhes condições mínimas de habitabilidade, uma vez concluídos. Nesse sentido, Campos Jr. e Neves (1998) observam que a implantação de empreendimentos habitacionais, bem como a urbanização estão estreitamente associadas à existência de infraestrutura urbana no local de implantação e também nos municípios vizinhos e áreas próximas que servem de acesso.

Segundo esses mesmos autores, foi no loteamento Jardim Limoeiro (com o parcelamento de algumas chácaras) que, entre junho de 1973 e fevereiro de 1976, foram concluídas as primeiras casas para cooperativados, num total de 583 unidades, de diferentes tamanhos, distribuídas entre os núcleos de São Diogo I, São Diogo II e Chácara Parreiral. Essa foi uma experiência pioneira no município da Serra.

Esses autores informam que, posteriormente, em 1974, o programa de cooperativas avançou para sua primeira experiência com um conjunto habitacional de grandes proporções, que redundou no surgimento do conjunto Parque Residencial Laranjeiras, com 1.855 casas, com dimensão variando de 36,00 à 60,00 metros quadrados. Sua implantação em um terreno de um milhão de metros quadrados, vizinho ao Civit, foi intencional, pois a ideia do empreendimento estava associada à criação de um espaço habitacional para os trabalhadores daquele centro.

O conjunto Parque Residencial Laranjeiras foi o ponto de partida para a implantação de diversos outros empreendimentos de igual porte, feitos posteriormente em Carapina. Campos Jr. e Neves (1998) apontam que os principais conjuntos desse período foram Serra Dourada I, II e III; e o conjunto Granjas Novas (atual bairro Barcelona).

As Figuras 6.7, 6.8 e 6.9, a seguir retratam a implantação do conjunto habitacional Parque Residencial Laranjeiras em diferentes datas, a partir de 1976, ilustrando, por fim, o conjunto habitacional já consolidado, com diversos outros bairros surgidos ao seu redor.

Figura 6.7 – Obras de implantação do conjunto habitacional Parque Residencial Laranjeiras 1976



Fonte: Campos Jr. e Neves (1998).

Figura 6.8 – Conjunto habitacional Parque Residencial Laranjeiras logo após o término das obras em 1978



Fonte: Campos Jr. e Neves (1998).

Figura 6.9 – bairro Parque Residencial Laranjeiras em 1998



Fonte: Campos Jr. e Neves (1998).

O conjunto habitacional Granjas Novas, com 3.112 unidades, com dimensão variando entre 19,20 e 60,36 metros quadrados, foi, segundo Campos Jr. e Neves (1998), o maior empreendimento de casas integradas construído no Espírito Santo com recursos do BNH, tendo sido entregue com toda a infraestrutura urbana e equipamentos comunitários para o atendimento aos futuros moradores.

Esses recursos eram repassados pela Caixa Econômica Federal, por meio do Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda (Prosindi). Ao Inocoopes coube a coordenação técnica para a concretização do projeto, e a Cooperativa Habitacional Intersindical dos Trabalhadores Sindicalizados no Espírito Santo (Coopsindi/ES)

foi o seu agente promotor, que contou com a adesão de 19 sindicatos no projeto (CAMPOS JÚNIOR; NEVES, 1998).

Nota-se, então, que as Cooperativas Habitacionais e a Cohab/ES atuaram no território estudado entre os anos de 1973 e 1995, construindo conjuntos habitacionais com recursos disponibilizados pelo BNH. Nesse aspecto, vale lembrar, conforme explanado, que essa instituição veio articular um comprometimento do urbano com o sistema de produção vigente. Esse órgão tinha por objetivo promover a estabilização social por meio da “ordem”, além de legitimar a expansão capitalista. A Política Habitacional Brasileira (PBH), introduzida no Governo Castelo Branco (1964-1968), era mais ousada e ambicionava reduzir a crise econômica existente no período, por meio do crescimento econômico sustentado pela construção civil e pelo controle inflacionário, principalmente pelo viés do salário dos trabalhadores. Assim, o Estado, por meio de suas políticas públicas de habitação, deu sustentação às novas orientações do sistema de economia de mercado a partir do novo contexto político e econômico engendrado na década de 1960, utilizando a prática do intervencionismo (DUARTE, 2010).

Com relação à atuação da Prefeitura Municipal da Serra na área habitacional, ressalta-se que, na década de 1980 (e também antes dela), não havia programas integrados de ação na área habitacional. As atuações do Poder Público nesse sentido eram pontuais e se davam por meio de obras localizadas ou na manutenção de infraestrutura (ESPÍRITO SANTO, 1988).

De uma maneira geral, estudos constantes no documento acima citado apontaram que a infraestrutura e os equipamentos comunitários existentes nos conjuntos habitacionais populares eram considerados satisfatórios, tendo em vista que esses empreendimentos foram financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que, por exigência do BNH, tinham que ser construídos com toda a infraestrutura. Porém a coleta de lixo, o transporte público, a oferta de empregos, a saúde e a educação disponibilizados pelo Poder Público municipal não atendiam à demanda da população. Por outro lado, nos loteamentos regularmente aprovados, conforme o grau de consolidação, esses serviços eram mais precários, acrescentando-se a falta de infraestrutura e equipamentos comunitários. Nos aglomerados de baixa renda, a precariedade era geral.

A partir da década de 1980, além dos conjuntos habitacionais populares e dos loteamentos, surge outra tipologia urbana, implantada muitas vezes nas proximidades dos conjuntos habitacionais, em áreas públicas e em áreas de APPs – os assentamentos precários.

6.4 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: A PERIFERIA “ILEGAL”

De acordo com a definição do Ministério das Cidades (2009), assentamentos precários são aquelas áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja urbanístico, e que apresentam deficiência de infraestrutura e de acessibilidade. Trata-se de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação de moradias em termos fundiários e de infraestrutura. Historicamente, a precariedade habitacional reflete a limitação do mercado de moradias em relação à oferta de habitações, que possa atender ao conjunto das necessidades da população de baixa renda com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social. Essas habitações precárias correspondem a soluções informais, que tiveram um tratamento diferenciado pelo Poder Público, caracterizando-se ora pela política de remoção, ora por melhorias. Essa tipologia se constitui na principal solução para a questão da moradia popular no Brasil.

Ainda segundo o Ministério das Cidades (2009), após a Constituição de 1988, com a redemocratização do País, o conceito de assentamento precário foi ampliado, passando a incluir diversas tipologias habitacionais, cujas características mais comuns são a precariedade da moradia e sua origem histórica. Podemos definir, então, os assentamentos precários como as ocupações urbanas que apresentam irregularidade urbanística (quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação de solo); ambiental (ocupação de áreas de preservação ambiental e áreas de risco); e fundiária (conflito de propriedade de terra). Essas ocupações se constituem na principal forma de moradia das famílias de baixa renda no Brasil. Os assentamentos precários compreendem os cortiços, as favelas, os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e até mesmo os conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público que estão em situação de irregularidade ou degradação.

Para Valença (2008), as favelas estão presentes em todas as regiões brasileiras. Assim como as favelas, a população favelada também vem aumentando a taxas maiores que a população total. Entre 1980 e 1991, os domicílios totais para o País cresceram 3,08% ao ano, enquanto os domicílios favelados cresceram a taxas de 8,18% anuais. Já na década seguinte (1991 a 2000), os domicílios totais cresceram 3,05% anuais, enquanto os favelados tiveram uma taxa de incremento anual de 4,18%.

Com relação à habitação popular e sua vinculação com a expansão das periferias, Duarte (2010) aponta que esse espaço teve um papel importante nas formas de provisão de moradia

para a população urbana. Elas eram o destino da classe de menor renda, que não podiam permanecer nas áreas metropolitanas centrais pelo alto custo estabelecido e que podia aí adquirir terrenos baratos, porém distantes dos centros urbanos e dos locais de trabalho. Nesse aspecto, essa autora situa a formação das periferias urbanas da seguinte forma:

[...] Grande parte desta população ocupou as favelas que circunvizinhavam os centros urbanos, em baixadas e morros, tendo principalmente os barracos como tipo de habitação, também sendo erguidas algumas casas de alvenarias com poucos cômodos para o abrigo da família. Famílias que viviam em condições precárias, caracterizadas por habitações construídas com sobras de material proveniente das empresas de construção. Suas ‘casas’ não apresentavam condições mínimas de uso. A precariedade e a ilegalidade das moradias retratavam as novas formas habitacionais existentes para a população urbana que não podia pagar o preço de morar em áreas de valor comercial e nem nos espaços distanciados dos centros mais urbanizados. Essas áreas compunham as periferias (DUARTE, 2010, p. 107).

Assim, os equívocos da política habitacional adotada pelo Governo Militar podem ser apontados como responsáveis pelo aprofundamento da crise habitacional no País e pela expansão das periferias urbanas. No contexto local, pode-se afirmar que a industrialização no Estado do Espírito Santo, aliada ao crescimento do mercado imobiliário e ao fluxo migratório em direção à Vitória e cidades do entorno, contribuiu para a transformação urbana e para fazer do espaço territorial urbano um bem de valor mais elevado. Nessa mesma dinâmica, crescia a procura por habitação, e a Capital estadual e os municípios vizinhos não atendiam à demanda habitacional, constantemente alimentada pela chegada de migrantes. Nesses termos, “[...] A ausência de oferta de habitação para a população de baixa renda intensificou a expansão irregular e indiscriminada do solo urbano e mudou o perfil das periferias da Grande Vitória” (DUARTE, 2010, p. 134).

Para essa mesma autora, o processo de modernização e transformação urbana provocou um grande crescimento demográfico na Grande Vitória, denominado “inchaço populacional”. Com ele, criavam-se condições difíceis para os municípios receptores dos migrantes, geralmente trabalhadores pobres e pouco qualificados, para assentá-los, deixando para essa população os espaços desprovidos de mínima infraestrutura de habitação. Assim, esse cenário de mudanças econômicas e sociais, cuja modernização urbana e expansão industrial foram resultados, gerou forte impacto na vida do urbano. A Grande Vitória passou a ser o destino dos migrantes do interior do Estado e de regiões vizinhas. Nesse contexto, o espaço urbano assume funções de inclusão e exclusão, dependendo da posição econômica de quem o ocupa.

É interessante observar os dados de 1972 que mostram a dispersão das favelas no entorno da Capital do Estado. Na Tabela 6.2, pode-se aferir que não havia aglomerados urbanos classificados como favelas no município da Serra até essa época. Nesse período, os

municípios de Vitória e Cariacica apresentavam maior população favelada. Também a região sul da Grande Vitória, composta pelos municípios de Cariacica e Vila Velha, era, até o final da década de 1960, o principal vetor de crescimento urbano, situação que só se inverteu após a construção do Porto de Tubarão.

A população considerada como favelada na Grande Vitória alcançava o total de 42.665 pessoas, ou 13% dos habitantes, de acordo com o Censo de 1970. Apesar de não possuir núcleos urbanos classificados como favelas, o município da Serra possuía 17% de suas habitações consideradas como barracos (M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE, 1973). Esse dado indica que, apesar de não ocupar papel de destaque no contexto metropolitano, a pobreza urbana já era mapeada no município da Serra desde a década de 1970.

Tabela 6.2 – Dimensionamento das favelas na Grande Vitória em 1972

Município	População urbana (1.000)	Favelas			% sobre	
		Nº.	População	Domicílio	Total	População
Vitória	132,1	6	17.727	3.377	42	13,4
Vila Velha	121,9	5	8.978	1.710	21	7,4
Cariacica	69,1	3	15.960	3.040	37	23,1
Total	332,7	14	42.665	8.127	100	12,8

Fonte: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (1977).

Desse modo, a Grande Vitória passa a usufruir, de forma simultânea, de uma nova posição no cenário político e econômico brasileiro, a de região industrial, contudo sofre também consequências desse processo, com o crescimento da pobreza e a expansão das periferias.

Apresenta-se, portanto, o contexto em que surgiram e se expandiram as periferias ilegais nas grandes cidades brasileiras e de maneira similar no território pesquisado.

6.5 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO DISTRITO DE CARAPINA

Retomando os conceitos apresentados nos Capítulos 3 e 4, a hegemonia do setor industrial, segundo Siqueira (2010a), elevou de modo considerável a aglomeração urbana da Grande

Vitória, situando a economia do Espírito Santo em um nível produtivo que lhe garantisse competitividade no mercado internacional. No entanto, não foram considerados os efeitos indiretos desse processo. A modernização e a industrialização se reproduziram apoiadas em elevados custos sociais para a região de entorno da Capital do Estado. Não foram gerados empregos suficientes nem houve aumento de renda que proporcionassem melhoria da qualidade de vida da população urbana.

Nesse contexto de modernização, essa mesma autora aponta que a cidade acolhe e desenvolve no seu interior forças que impulsionam a modernização tanto nos aspectos positivos quanto nos negativos, de acordo com sua realidade e sua potencialidade. Assim, a modernização capitalista alterou a estrutura produtiva do Espírito Santo, demonstrando toda a sua diversidade das transformações ocorridas, nos aspectos econômicos, nos sociais e na estrutura urbana da Grande Vitória.

Vale recordar também que, conforme Zanotelli (1992), o êxodo rural em direção às cidades, ocasionado com a erradicação dos cafezais, em particular em direção à Grande Vitória, causou diversos problemas de sobrecarga no provimento de habitação e infraestrutura urbana.

Analisando a segregação espacial no município da Serra, Siqueira (2010a) e Mattos (2011) observam que, assim como nos municípios vizinhos de Cariacica e Viana, a Serra apresentava uma economia tipicamente agrícola, até a década de 1960. Nesse período, apesar de a população local se caracterizar pelo baixo poder aquisitivo, não existiam aglomerações consideradas favelas (apesar de já haver pobreza urbana). O desenvolvimento do setor industrial, ao se expandir para o município, estimulou o fluxo migratório, gerando um crescimento populacional da ordem de 1.858,00%, entre 1970 e 2000, tornando a Serra o segundo município mais populoso da RMGV na década de 2000. É a partir desse movimento migratório, que surgem as ocupações irregulares, uma vez que a Serra não possuía infraestrutura de suporte a essa expansão socioeconômica.

Esse fato é apontado, por essas mesmas autoras, como responsável pelo aprofundamento da concentração de riquezas na RMGV. Nessa região, o número de trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, concentrados nas periferias das cidades de entorno da Capital, e a concentração de população de alta renda na cidade de Vitória e litoral de Vila Velha evidenciam o aumento da distância social entre o centro e a periferia.

Por sua vez, Siqueira (2010b) aponta que os traços de uma urbanização desigual e fragmentada se refletem com mais evidência na população pobre, aglomerada em espaços

favelados que se espalham nas periferias das cidades, onde se registram os maiores índices de carências individuais urbanas e sociais. A elevada densidade de ocupação de solo e a exclusão social representam uma situação insatisfatória de qualidade de vida urbana num leque que envolve educação, saúde, segurança, transporte, trabalho, saneamento e infraestrutura. Essa situação exige do Poder Público, seja estadual, seja municipal, relevantes investimentos em políticas públicas em todos os segmentos em questão.

A atitude liberal, por parte do Poder Público municipal, pode ser apontada como um dos fatores responsáveis pelo surgimento de assentamentos precários.

Acompanhando a definição de assentamentos precários elaborada pelo Ministério das Cidades (2009), que aponta como sua principal característica a inadequação de moradias em termos fundiários e de infraestrutura, o Plano Diretor Municipal da Serra (PDM) – Lei nº. 3.820/2012, em seu Anexo 3, reconheceu a existência dessas áreas carentes da cidade e as definiu como Zonas de Especial Interesse Social (Zeis).

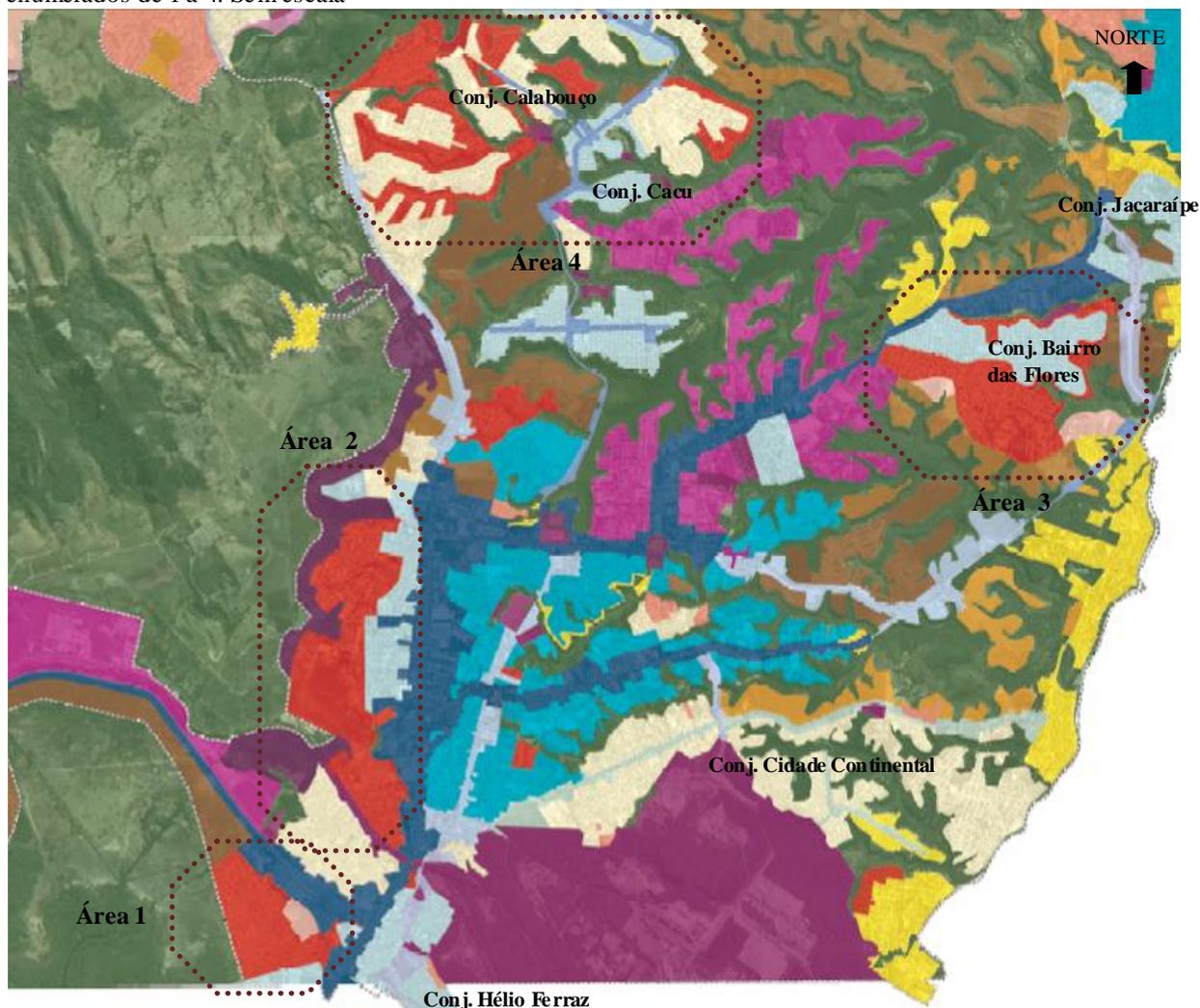
De acordo com essa Lei, as Zeis são definidas da seguinte maneira:

[...] Art. 136. As Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis são áreas inseridas em área urbana ocupada, predominantemente, por população de baixa renda, ou que tenham sido objeto de loteamentos e/ou conjuntos habitacionais irregulares, que exigem tratamento diferenciado dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, e que serão destinadas a programas e projetos especiais de urbanização, reurbanização, regularização urbanística e fundiária (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2014).

Para fins metodológicos, a definição das áreas ocupadas por assentamentos precários, nesta pesquisa, parte do princípio de que as Zeis possuem as mesmas características das áreas definidas para um assentamento precário. Portanto, utilizar-se-á a classificação efetuada na planta de zoneamento urbanístico do município da Serra, constante no Anexo 3 do PDM para a identificação dos assentamentos precários na área estudada.

A Figura 6.10 apresenta, no interior das áreas numeradas de 1 a 4, os assentamentos precários, reconhecidos pela Lei nº. 3.820/2012 como Zeis.

Figura 6.10 – Município da Serra, zoneamento urbanístico, Anexo 03 da Lei Municipal nº. 3.820/2012, PDM do Município da Serra, onde se observam as Zeis, demarcadas em vermelho, e seus principais agrupamentos enumerados de 1 a 4. Sem escala



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2014).

Assim, analisando o Anexo 3 da Lei nº. 3.820/2012, pode-se aferir que as Zeis (assentamentos precários) existentes no distrito de Carapina se concentram majoritariamente em quatro grandes áreas. Notadamente, todas essas áreas são parte integrante de conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e Inocoopes.

A Área 1 situa-se próxima à divisa com o município de Vitória, implantada em terreno de propriedade da Cohab/ES, onde deveria ter sido construída a segunda e a terceira etapa do conjunto André Carloni. A primeira etapa desse conjunto foi regularmente aprovada em 1982 e situa-se ao norte de Jardim Carapina. Atualmente, a ocupação irregular definida na Área 1 está inserida no bairro Jardim Carapina.

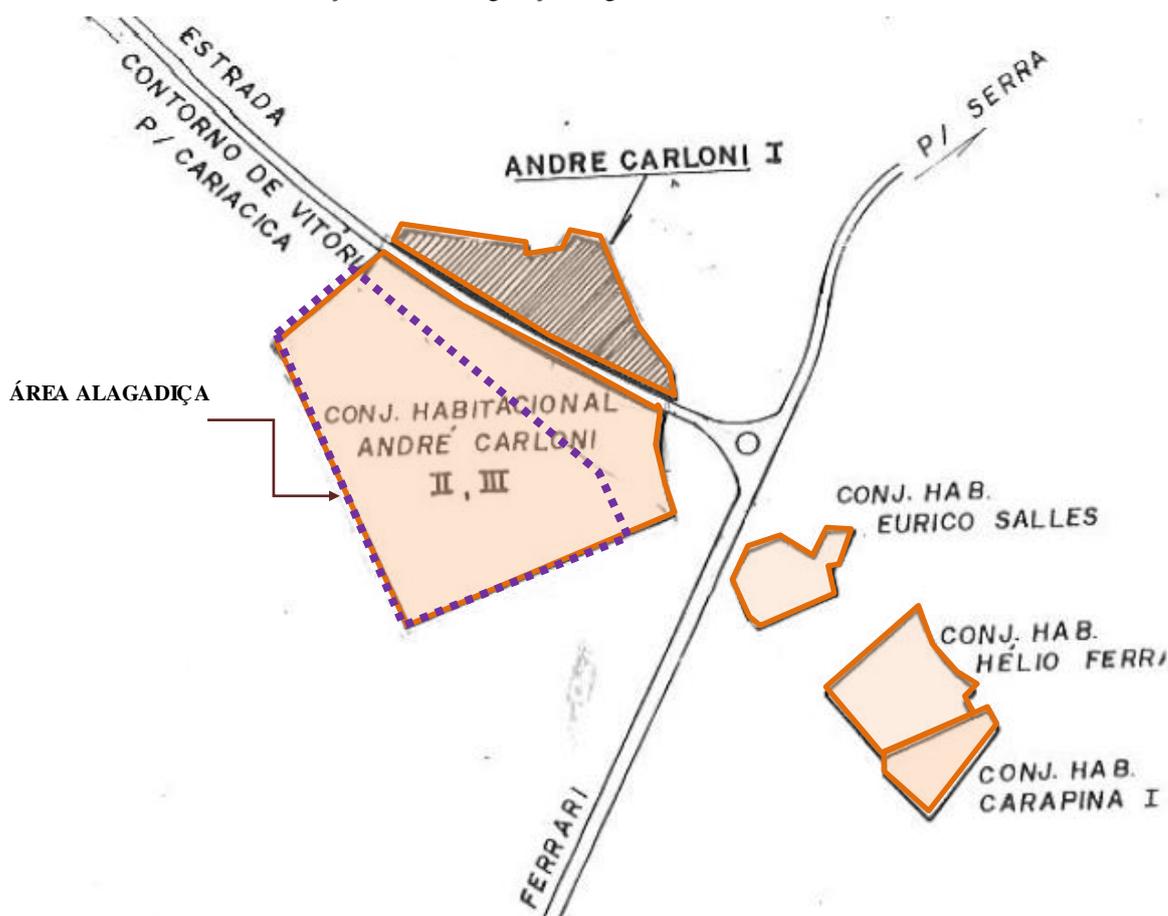
As Figuras 6.11, 6.12 e 6.13 ilustram o processo de expansão urbana por assentamentos precários, em área pública e APP, onde atualmente se situa o bairro Jardim Carapina.

Observa-se na Figura 6.11 a indicação das áreas previstas para a implantação da primeira, segunda e terceira etapas do conjunto André Carloni.

A Figura 6.12 indica o conjunto André Carloni ao norte e a área destinada à segunda e à terceira etapas desse mesmo conjunto, sem ocupação urbana, na parte central e ao sul da imagem em 1986.

Já na Figura 6.13, podem-se observar as ocupações por assentamentos precários nesse mesmo espaço no início da década de 2000.

Figura 6.11 – Município da Serra, trecho de planta elaborada pela Cohab/ES, ilustrando os conjuntos habitacionais ao sul do distrito de Carapina, com a indicação da área prevista para implantação do conjunto André Carloni I, II e III e demarcação da área alagadiça integrante dessas áreas. Sem escala



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.12 – Município da Serra, área alagadiça datando de 1986, onde atualmente se situa o bairro Jardim Carapina, no qual se previa a implantação do conjunto André Carloni II e III etapas. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 6.13 – Município da Serra, bairro Jardim Carapina em 2002. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

A Área 2 situa-se no entorno do conjunto José de Anchieta, ocupando terrenos de brejos, na margem esquerda da Rodovia BR 101 (direção norte), integrante dos atuais bairros Cantinho do Céu, Central Carapina e Diamantina, Jardim Tropical, José de Anchieta, José de Anchieta II, José de Anchieta III e Solar de Anchieta. Dentre esses bairros, apenas Jardim Tropical e José de Anchieta surgiram por meio de aprovação de loteamento e conjunto habitacional, respectivamente, nos anos de 1955 e 1979.

A Área 3 refere-se à totalidade do loteamento Vila Nova de Collares e áreas públicas do entorno do conjunto habitacional bairro das Flores (atual Feu Rosa). Apesar de ter sido regularmente aprovado pelo município por meio do Decreto nº. 124/1956, o loteamento Vila Nova de Collares foi ocupado irregularmente em meados da década de 1980 (em desconformidade com o projeto aprovado pelo município), assim como as áreas públicas de entorno do conjunto habitacional bairro das Flores, aprovado em 1982. Nesse caso, verifica-se que, apesar dos dois loteamentos terem surgido mediante aprovação regular, parte deles foi ocupado irregularmente.

A Área 4 refere às áreas de reserva florestal bem como às áreas públicas integrantes dos conjuntos habitacionais Calabouço, Novo Porto Canoa; a totalidade do conjunto habitacional Cidade Pomar; além de alguns trechos do loteamento Parque Residencial Tubarão e do loteamento Nova Carapina. Todos esses loteamentos e conjuntos habitacionais foram regularmente aprovados pelo município.

Cabe ressaltar que o loteamento Nova Carapina foi aprovado ainda na vigência do Decreto-Lei nº. 58, de 1937, e foi implantado em terrenos com declividade acentuada, possivelmente devido à ausência de critérios urbanísticos que restringissem a ocupação e o parcelamento de solo nesses locais, em desconformidade com o Código Florestal, conforme apresentado no Capítulo 5. Parece haver, então, uma conexão entre o surgimento dos assentamentos precários no distrito de Carapina e a proximidade territorial dos conjuntos habitacionais populares.

6.6 O TERRITÓRIO FORMAL E O TERRITÓRIO INFORMAL: DUAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

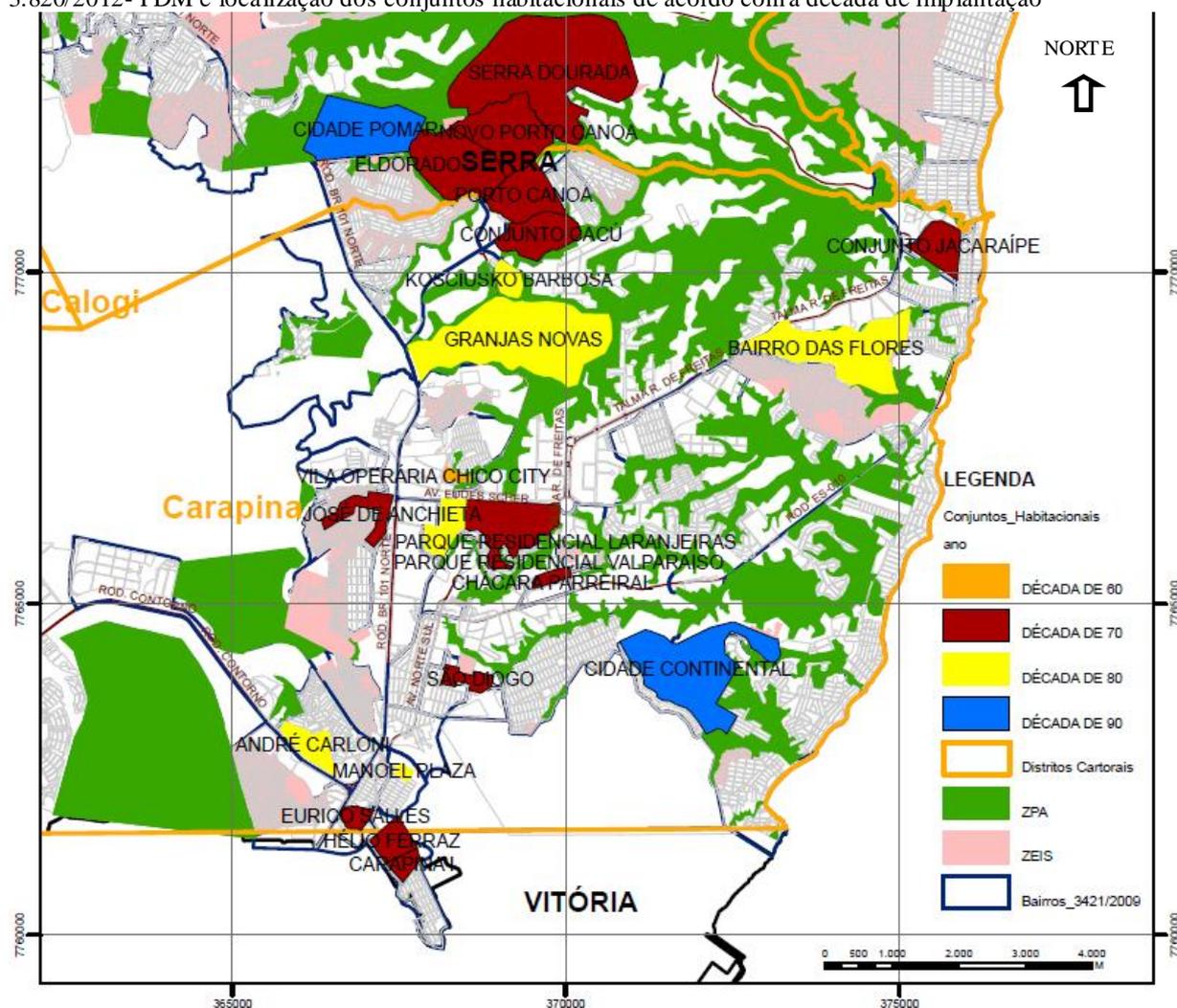
Conforme apontado, pode-se aferir que as Zeis surgiram por meio de ocupações irregulares, sejam elas em áreas não parceladas anteriormente, sejam em trechos de áreas que faziam parte de conjuntos habitacionais (áreas públicas ou áreas de reserva florestal). A partir da análise dos territórios classificados como Zeis, e levando em conta os conjuntos habitacionais populares implantados em Carapina constantes da Tabela 6.1, pode-se aferir que, dos 22 conjuntos habitacionais populares implantados, em 16 deles, verifica-se a ocorrência de Zeis em áreas de APPs; em áreas públicas que integravam esses conjuntos; ou em um raio de 1.000 metros ao redor deles. Em apenas seis desses conjuntos habitacionais, não existem ocorrência de Zeis, ou seja, em 27,27%.³⁵ Em termos quantitativos, existe ocorrência de Zeis no entorno, ou integrantes de 72,73% dos conjuntos habitacionais populares implantados no território estudado.

Nesses termos, pode ser feita uma classificação com duas categorias distintas desses territórios: os conjuntos habitacionais que mantiveram as APPs bem como as áreas públicas conservadas e o traçado urbanístico com a mesma configuração original, conforme o projeto

³⁵ Nos conjuntos habitacionais Parque Residencial Laranjeiras, Parque Residencial Valparaíso, conjunto Jacaraípe, Mata da Serra, Granjas Novas e Kosciusko Barbosa Leão, não existe ocorrência de Zeis / assentamentos precários em áreas integrantes desses conjuntos ou em seu entorno imediato.

urbanístico aprovado; e os conjuntos habitacionais que tiveram essas mesmas áreas ocupadas por assentamentos precários. A Figura 6.14 mostra os três principais elementos abordados neste estudo, os conjuntos habitacionais, os assentamentos precários e as áreas definidas como ZPA/APP.

Figura 6.14 – Município da Serra, localização das Zeis e das ZPAs no distrito de Carapina, conforme a Lei n.º. 3.820/2012- PDM e localização dos conjuntos habitacionais de acordo com a década de implantação



Fonte: Baseado em Prefeitura Municipal da Serra (2013, 2014).

Apesar de parecerem opostos conceitualmente, esses dois territórios fazem parte do mesmo processo de urbanização. Nesse sentido, “planejado” e “não planejado” não são excludentes. Ocorre que, em alguns trechos do território, escolheu-se não planejar, excluindo esses espaços do controle da cidade formal, conforme já citado por diferentes autores ao longo deste estudo. Um dado comum para ambas as categorias é o fato de que os conjuntos habitacionais constantes na Tabela 6.1 e na Figura 6.5 foram implantados nas partes planas dos planaltos.

As bordas desses tabuleiros, as áreas declivosas, os fundos de vales e áreas alagadas (APPs) configuraram o desenho de um “cinturão verde” ao redor desses conjuntos. Em geral esses espaços foram destinados a áreas de reserva florestal, áreas verdes e também, em alguns trechos, a áreas de equipamentos comunitários e áreas livres de uso público.

Para que seja possível uma análise comparativa entre essas duas diferentes categorias, serão utilizados três exemplos de conjuntos habitacionais para cada uma delas.

Na primeira categoria de análise, podem ser incluídos: o conjunto Cacú, implantado em 1977, pelo Inocoopes; o conjunto habitacional Cidade Continental, implantado pela Cohab/ES, em 1995; e o conjunto Residencial Jacaraípe, construído pelo Inocoopes em 1979.³⁶

O conjunto Cacú era composto por 620 casas e área loteável de 584.160,00m². O conjunto Jacaraípe, por sua vez, era composto por 84 edifícios, totalizando 2.032 apartamentos, com área loteável de 322.171,32m². Já o conjunto Cidade Continental era formado por 2.865 casas e possuía área loteável de 1.811.704,00m². Nesses três conjuntos, as áreas destinadas ao cinturão verde (que se constituem de APPs) se mantiveram com a mesma configuração original, conforme o parcelamento de solo formalmente aprovado, sem a ocorrência de assentamentos precários.

Inicialmente interessa examinar o conjunto Cidade Continental e o conjunto Cacú. Uma característica possível de ser observada nesses dois conjuntos refere-se à existência de uma via de contorno circundando todo o parcelamento, separando as áreas reservadas para os lotes das APPs e as áreas públicas. No conjunto Cacú, a área de preservação permanente permaneceu como área remanescente de propriedade do loteador e, em seu entorno, foram locadas algumas áreas de equipamentos comunitários. Em Cidade Continental, porém, toda a área de preservação permanente foi reservada com a finalidade específica de compor esse cinturão verde.

As Figuras 6.15 e 6.16 mostram a planta original de aprovação do conjunto Cacú demarcando a via de contorno circundando todo o perímetro da ocupação.

A Figura 6.17, datada de 1978, ilustra o conjunto Cacú já concluído, bem como aponta as áreas de borda do planalto cobertas por vegetação.

³⁶ Esta pesquisa adotará a nomenclatura original dos conjuntos habitacionais. De acordo com a Lei Municipal nº. 3.421/2009, o conjunto Cacú integra atualmente o bairro Mata da Serra; o conjunto Calabouço o bairro Eldorado e o conjunto Bairro das Flores, o bairro Feu Rosa.

A Figura 6.18 representa o conjunto Cacú em 2013, com as áreas verdes razoavelmente conservadas e sem a ocorrência de assentamentos precários no entorno.

Na Figura 6.19, é apresentado o projeto urbanístico original do conjunto Cidade Continental. Na Figura 6.20, podem ser identificadas as áreas de preservação ambiental que margeiam o conjunto Cidade Continental em 2013, bem como a via de contorno circulando o conjunto de acordo com o projeto urbanístico original do loteamento.

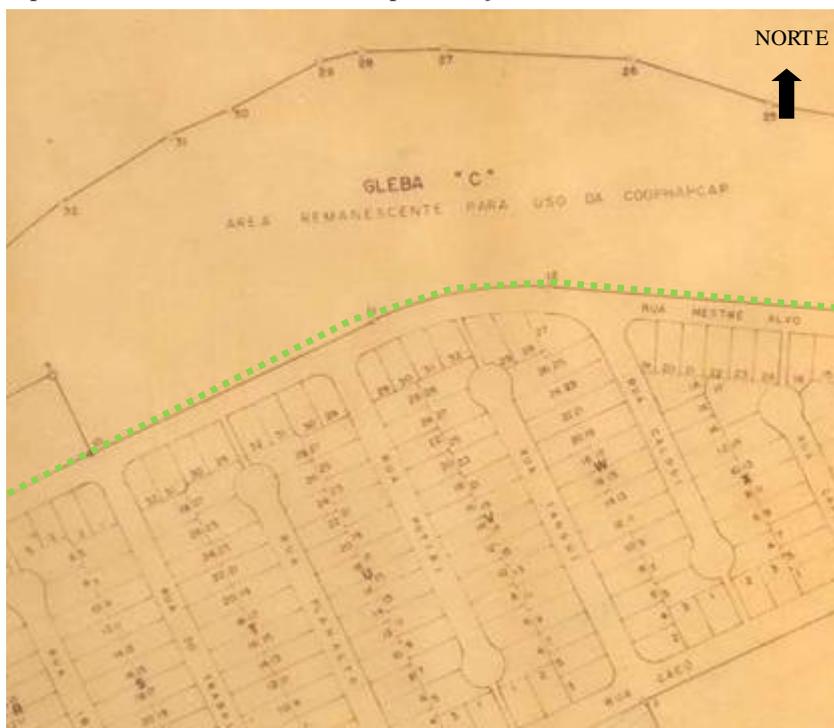
Essas figuras ajudam a demonstrar que, nesses conjuntos, não houve ocupações de áreas públicas ou áreas de APP por assentamentos precários.

Figura 6.15 – Projeto urbanístico original do conjunto Cacú, com a definição da área de lotes, áreas públicas e área remanescente no entorno. Sem escala



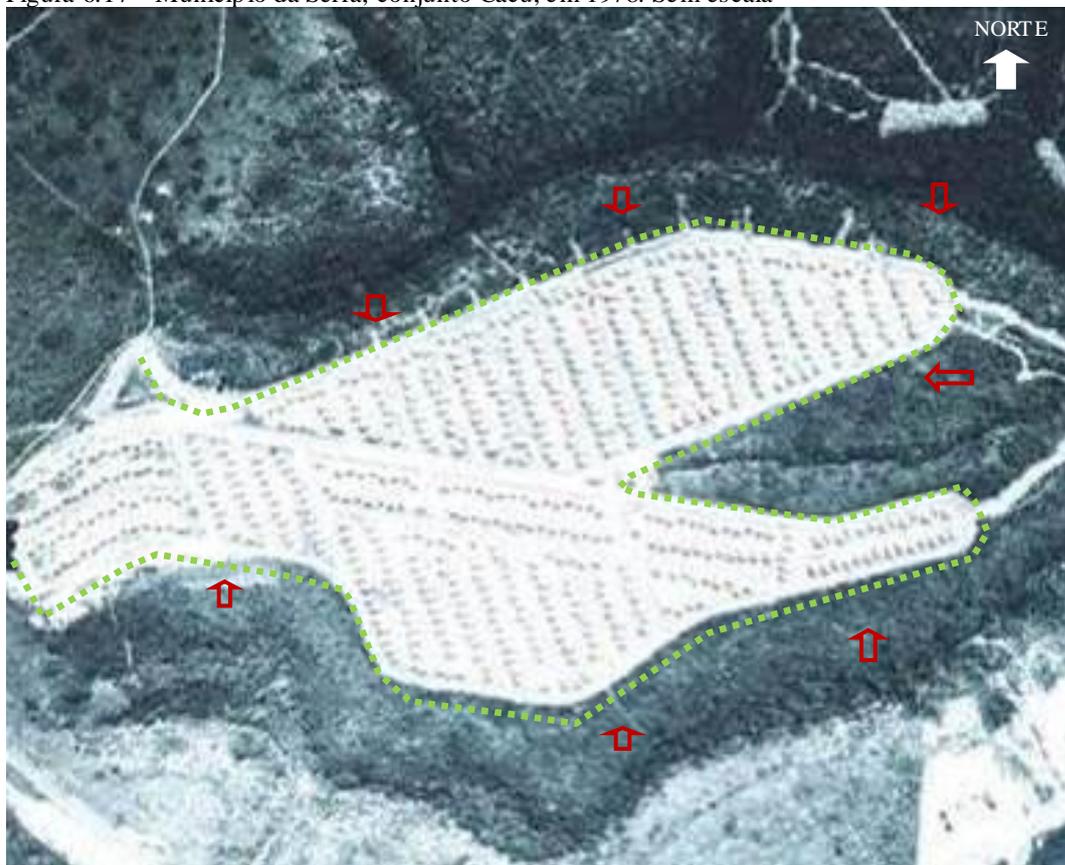
Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.16 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Cacu, onde se pode observar a existência de uma via separando a área loteada da área de preservação. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 6.17 – Município da Serra, conjunto Cacu, em 1978. Sem escala



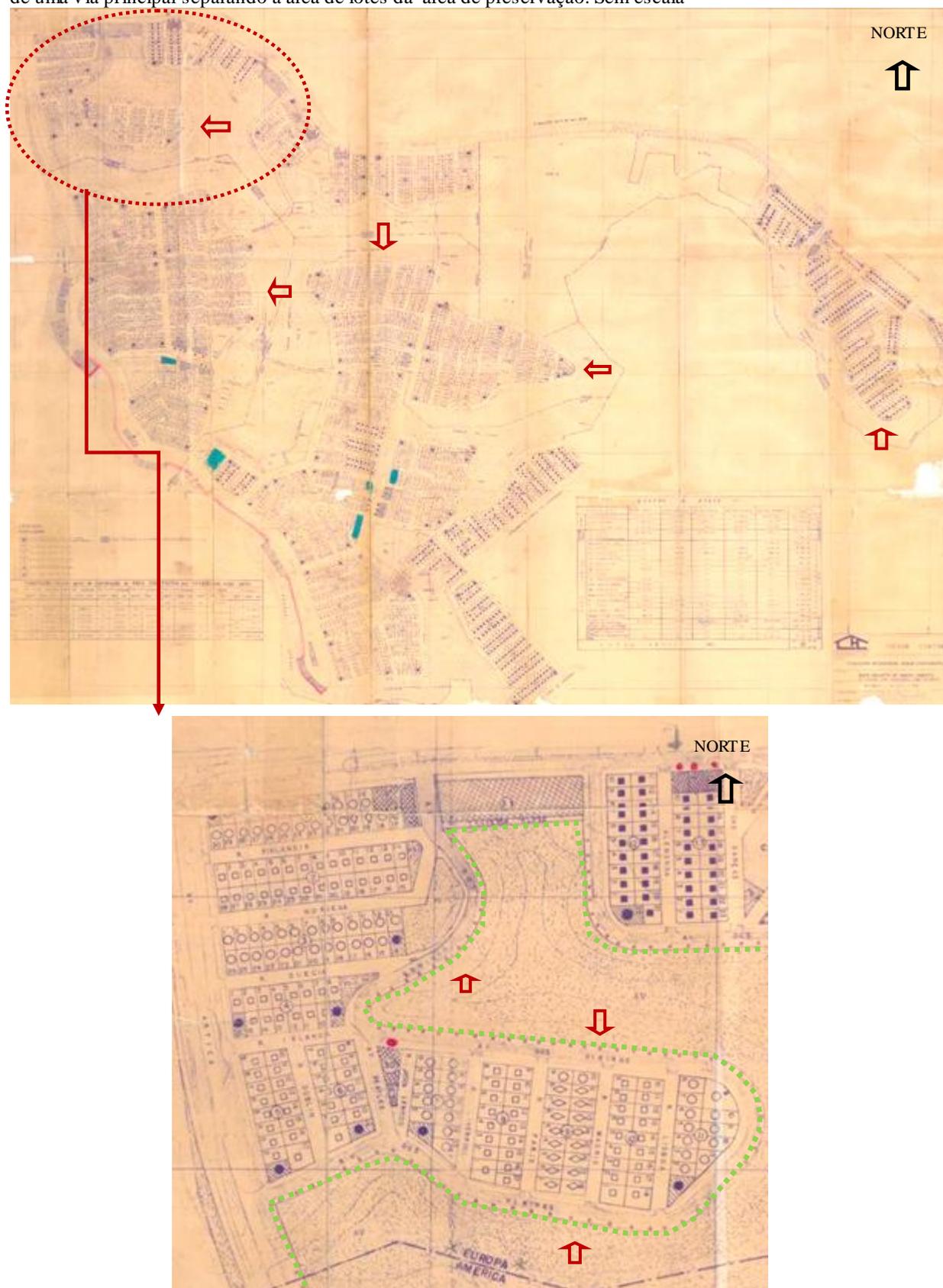
Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 6.18 – Município da Serra, conjunto Cacu em 2013, ilustrando que as áreas de entorno do loteamento não foram ocupadas por assentamentos precários. Sem escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

Figura 6.19 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Cidade Continental, onde se pode verificar a existência de uma via principal separando a área de lotes da área de preservação. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.20 – Município da Serra, conjunto Cidade Continental em 2013, ilustrando que as áreas de APP no entorno do conjunto não foram ocupadas por assentamentos precários. Sem escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

Vale lembrar que a Lei Federal nº. 6.766, promulgada em 1979, proibiu o parcelamento de solo em áreas declivosas ou em áreas brejosas. A regulamentação das APPs, em 1989, inserida no Código Florestal pela Lei Federal nº. 7.803/1989, vedou a ocupação dessas áreas situadas nas bordas e encostas dos planaltos e também nos fundos de vales.

Isso pode ser constatado no conjunto Cidade Continental que obedeceu a essas restrições no parcelamento de solo. Para os conjuntos Cacú e conjunto Jacaraípe, percebe-se que mesmo que os seus projetos tenham sido aprovados antes da vigência das normas citadas acima, não houve o parcelamento de solo nas bordas e nas encostas dos planaltos e também nos fundos de vales. Possivelmente, o órgão financiador do empreendimento – o BNH – bem como o construtor – o Inocoopes – estivessem atentos aos custos elevados de se promover a urbanização em áreas declivosas e alagadas. Já estavam cientes da existência do Código Florestal de 1965, que também proibia a degradação desses ambientes naturais.

No conjunto Cidade Continental e no conjunto Cacu, é interessante observar que o partido urbanístico do parcelamento de solo tirou proveito das características naturais do terreno, com um traçado orgânico, acompanhando as partes planas do planalto, sem a rigidez geométrica típica do movimento moderno.

As quadras desses dois conjuntos habitacionais possuem traçado sinuoso, com um desenho que obriga e orienta o percurso dos moradores a passar pela avenida que delimita as áreas de APPs para acessar seus imóveis, o que garante mais vigilância para nas áreas públicas e as áreas de APPs pela comunidade. Esse fato, possivelmente, contribuiu para inibir processos de ocupação irregular de solo e sua configuração posterior em assentamentos precários.

No conjunto Jacaraípe, o que pode ser observado é que a tipologia do parcelamento (conjunto habitacional composto por blocos de apartamentos, com tipologia vertical), aliado à privatização dos espaços públicos realizada pelas administrações dos condomínios (com autorização do Poder Público), serviu para restringir o acesso ao restante da população e para isolar esses espaços, garantindo, assim, a sua preservação e o uso exclusivo aos moradores.

Portanto, inicialmente, uma das hipóteses a ser apontada como responsável pela manutenção da configuração original desses espaços é a existência de uma via de circulação delimitando e separando os espaços de uso residencial das áreas de preservação. Essas vias foram definidas em projeto para serem uma das vias principais do parcelamento, garantindo constante fluxo de pessoas no local e servindo como elemento de vigilância para as comunidades.

A Figura 6.21 mostra a configuração original do conjunto Residencial Jacaraípe, conforme projeto do loteamento aprovado.

Em seguida, a Figura 6.22 retrata o conjunto Residencial Jacaraípe em 2013, com as áreas verdes razoavelmente conservadas, sem a ocorrência de assentamento precários.

Figura 6.21 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Jacaraípe, onde se previa a implantação de áreas de lazer e equipamentos nas proximidades da área de preservação. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.22 – Conjunto Jacaraípe em 2013, retratando que as áreas de preservação permanente não foram ocupadas por assentamentos precários. Sem escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

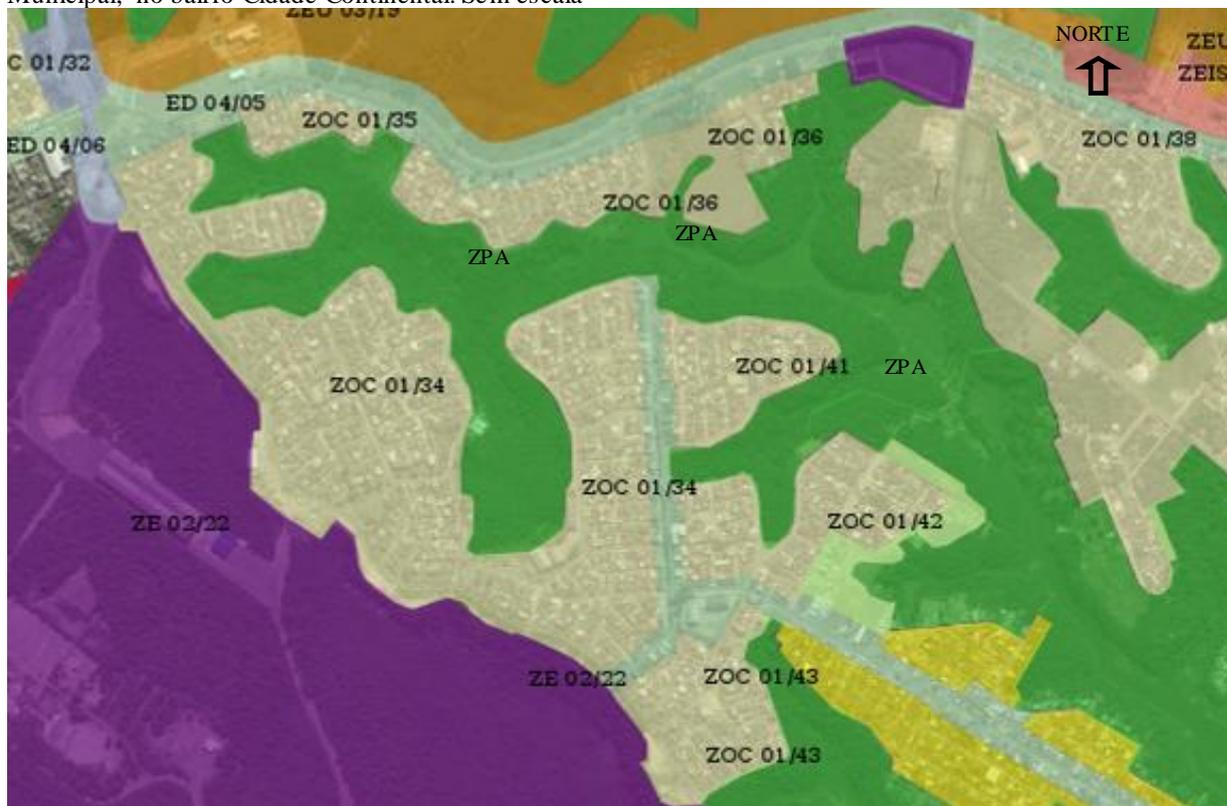
As Figuras 6.23, 6.24 e 6.25 mostram o zoneamento urbanístico atual do conjunto Cacú, Cidade Continental e conjunto Jacaraípe, de acordo com a Lei nº. 3.820/2012, o Plano Diretor Municipal, no qual se nota a classificação dessas áreas como Zona de Proteção Ambiental.

Figura 6.23 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal n°. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal, no bairro Mata da Serra. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.24 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal n°. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal, no bairro Cidade Continental. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.25 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal, no bairro conjunto Jacaraípe. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Além disso, nos três exemplos citados, a existência de áreas de usos comunitários e equipamentos de uso público nas proximidades das áreas verdes também garantem uma permanente circulação e desenvolvimento de atividades nas proximidades desse cinturão verde, o que aparentemente se apresenta como hipótese a ser apontada para a conservação desses espaços.

A segunda categoria a ser pesquisada são os conjuntos habitacionais que tiveram as áreas de preservação permanente e as áreas públicas reconfiguradas, passando a abrigar assentamentos precários. Nesse grupo, podem ser incluídos o conjunto habitacional Hélio Ferraz, implantado pela Cohab/ES; o conjunto habitacional Calabouço, construído pelo Inocoopes; e o conjunto habitacional Bairro das Flores construído pela Cohab/ES.

O conjunto Hélio Ferraz foi concluído em 1978 e era originalmente composto por 650 casas, com área loteável de 266.307,00m². O conjunto Calabouço, construído em 1979, era formado por 1.288 casas, com área loteável de 948.108,00m². Por fim, no conjunto Bairro das Flores, implantado em 1982, havia originalmente 3.700 casas, com área loteável de 1.567.031,07m².

No conjunto Calabouço, as áreas de cinturão verde possuíam a denominação de Reserva Florestal, de propriedade do município da Serra. Nesse conjunto, alguns trechos da área de Reserva Florestal, principalmente nas proximidades dos limites com o loteamento formal, bem como algumas áreas de equipamentos comunitários, foram ocupados por assentamentos precários.

O traçado urbano do conjunto Calabouço caracterizou-se pelo traçado de duas vias axiais, situadas no meio de dois trechos planos de planalto, com ruas perpendiculares a estas, semelhantes a uma “espinha de peixe”. Nesse conjunto, não havia um elemento de transição entre as áreas privadas e as áreas públicas, comumente representado pela via de contorno, e que separasse a área de lotes das áreas de APPs.

No conjunto Calabouço, as vias urbanas, que definem a circulação de moradores e de veículos, bem como a disposição das áreas destinadas aos equipamentos públicos, onde se realizam as atividades comunitárias, ocorrem no meio da parte plana dos dois planaltos que formam esse conjunto.

As áreas de fundos de vales e as bordas desses planaltos foram consideradas como “fundos”, como área residual, não sendo prevista circulação de pessoas ou uso por parte da comunidade para esses espaços. Possivelmente a postura adotada pelo loteador, em relegar a um plano secundário as áreas de APPs, longe dos “olhos” da comunidade e até mesmo da fiscalização por parte do Poder Público, tenha contribuído para que houvesse apropriação indevida desses espaços, resultando posteriormente no surgimento de áreas de assentamentos precários.

Já no conjunto Bairro das Flores, todo o entorno do loteamento foi previsto para abrigar diversos tipos de equipamentos públicos e comunitários, áreas livres de uso público e também áreas verdes. Todas elas eram de propriedade do município da Serra. Nesse conjunto habitacional, praticamente a totalidade das áreas públicas previstas, de acordo com o projeto originalmente aprovado pelo município, foi ocupada por assentamentos precários ao longo das décadas de 1980 e 1990.

É interessante observar que, mesmo estando na vigência da Lei Federal nº. 6.766, de 1979, bem como de diferentes leis de preservação do meio ambiente, as bordas dos planaltos que deveriam ter sido consideradas como APPs, não sendo permitida a ocupação urbana foram parceladas pelo loteador – a Cohab/ES.

Em Hélio Ferraz, as áreas declivosas nas bordas do planalto e os fundos de vale (APPs) foram definidas como áreas verdes e áreas de tratamento de esgoto, permanecendo de propriedade

da Cohab/ES, apesar de terem sido reservadas para uso público. Já com relação aos conjuntos Bairro das Flores e Hélio Ferraz, o desenho urbano original já previa uma via de contorno que separava as áreas privativas das áreas verdes. Essa via, porém, era de pequena largura e de trânsito local, restrita aos moradores das quadras vizinhas. Foi prevista também a existência de equipamentos públicos e áreas livres nas bordas do planalto.

A Figura 6.26 mostra trechos da planta original do parcelamento de solo do conjunto Calabouço, onde se observa a ausência de via de contorno separando as áreas de ocupação urbana da borda do planalto, onde se situa a Reserva Florestal.

A Figura 6.27 ilustra a atual ocupação das áreas de Reserva Florestal do conjunto Calabouço em 2013

A Figura 6.28 mostra o conjunto Hélio Ferraz, com a conformação original conforme projeto urbanístico do conjunto.

Por fim a Figura 6.29 retrata o conjunto Hélio Ferraz em construção, em 1978, e a Figura 6.30 mostra a situação atual das áreas de APPs, já ocupadas por assentamentos precários em 2013.

Figura 6.26 – Trecho do projeto urbanístico do conjunto Calabouço, com a conformação original das áreas de Reserva Florestal (APPs) e das áreas de lotes. É possível identificar a inexistência de rua separando as áreas de preservação das áreas dos lotes. Sem escala



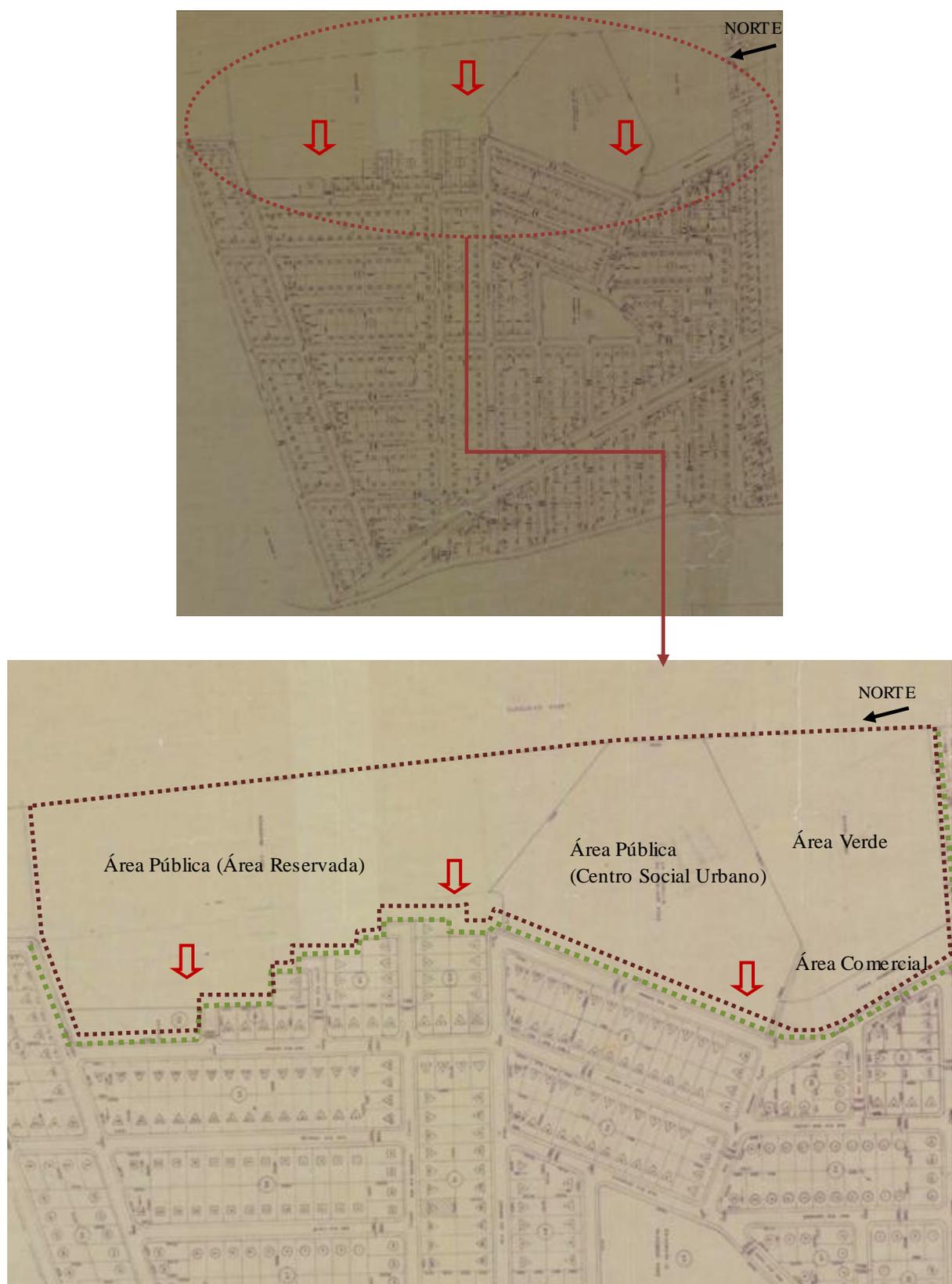
Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.27 – Município da Serra, conjunto Calabouço em 2013, atual bairro Eldourado, ilustrando que parte das áreas de preservação permanente aos fundos do conjunto foram ocupadas por assentamentos precários. Sem escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

Figura 6.28 – Planta de aprovação do conjunto Hélio Ferraz, indicando a área de transição entre os espaços públicos e a área verde da área loteada. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.29 – Implantação do conjunto Hélió Ferraz em 1978, ilustrando a área verde e as áreas públicas, conforme configuração original. É possível observar a existência de lagoa separando a área do conjunto da área industrial da CVRD. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

Figura 6.30 – Conjunto Hélió Ferraz em 2013, mostrando que as áreas públicas, aos fundos do conjunto, foram ocupadas por assentamentos precários. Sem Escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

Um dado observado no partido urbanístico do conjunto Bairro das Flores refere-se à ausência de uma hierarquia viária que oriente o percurso dos moradores. As ruas possuem, em quase todo o loteamento, a mesma largura, com uma tipologia de desenho, formato e disposição de quadras que impedem a continuidade no percurso de pedestres e veículos, criando um aspecto de labirinto para esse conjunto.

Nesse conjunto, foi prevista até mesmo uma área destinada à expansão do loteamento para abrigar a população de baixa renda, conforme projeto a ser desenvolvido pelo município. O projeto para essa expansão nunca foi concretizado pela Prefeitura da Serra e, atualmente, essa área encontra-se ocupada por assentamentos precários, assim como a totalidade das áreas públicas previstas no projeto original desse conjunto.

Um ponto em comum nos três conjuntos que apresentam ocorrência de assentamentos precários era o fato de que as áreas posteriormente invadidas eram de propriedade do Poder Público (município da Serra e da Cohab/ES).

Ressalta-se que a ausência de controle por parte do Poder Público se estendeu por praticamente todo o território estudado, pois os conjuntos habitacionais que tiveram parte de suas áreas públicas e APPs ocupadas por assentamentos precários predominam em relação aos conjuntos que permaneceram com essas áreas conforme projeto aprovado, composto por apenas seis conjuntos habitacionais de um total de 22, ou seja, 27,27% dos conjuntos habitacionais construídos. No restante dos 73,63% dos conjuntos, existe ocorrência de assentamentos precários no entorno ou integrantes desses empreendimentos.

Portanto, também parece certo poder afirmar que, na segunda categoria analisada, as APPs definidas em leis federais, conforme foi apresentado no Capítulo 5, bem como as áreas públicas foram ocupadas por assentamentos precários (e posteriormente classificados como Zeis pelo Plano Diretor Municipal).

A Figura 6.31 mostra o projeto urbanístico do conjunto Bairro das Flores originalmente concebido pela Cohab/ES e aprovado pelo município, com a demarcação das áreas de propriedade do município, reservadas para equipamentos comunitários, áreas livres de uso público e áreas verdes.

A Figura 6.32 mostra as obras de implantação ocorridas em meados da década de 1980, e a Figura 6.33, a atual configuração urbana das áreas públicas e de APP no conjunto Bairro das Flores, em 2013.

Figura 6.31 – Projeto urbanístico original do conjunto Bairro das Flores e detalhe, com a delimitação de lotes e áreas públicas, separados por uma pequena via de contorno. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Figura 6.32 – Trecho do conjunto Bairro das Flores em 1986, executado conforme o projeto originalmente concebido, com a definição original das áreas de preservação e áreas públicas, de acordo com o projeto aprovado. Sem escala



Fonte: Espírito Santo (2012).

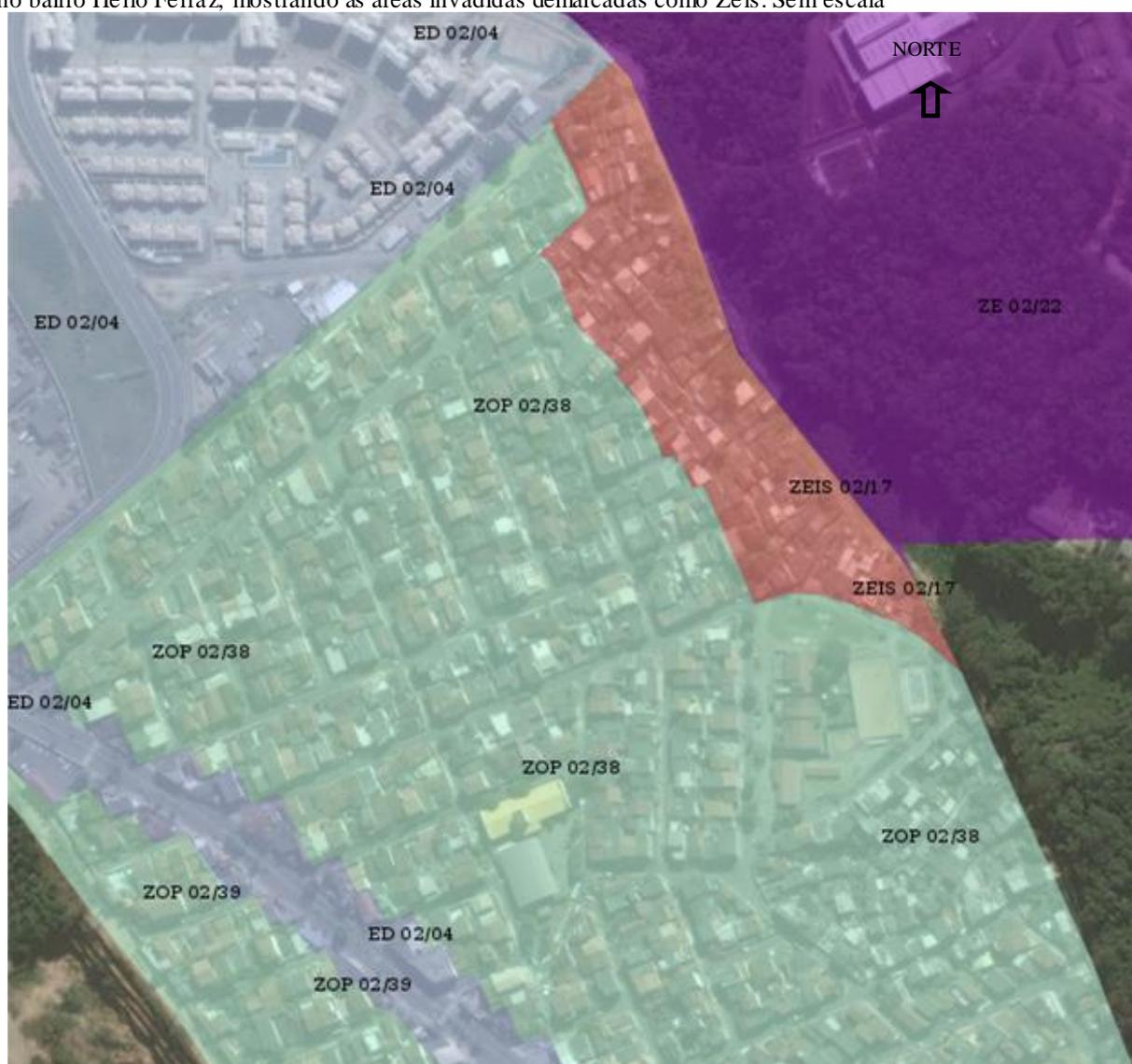
Figura 6.33 – Conjunto Bairro das Flores em 2013, onde se pode observar que a totalidade das áreas públicas de entorno ao conjunto foram ocupadas por assentamentos precários. Sem escala



Fonte: Disponível em: < <http://www.google.com.br/intl/pt-PT/earth>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

As Figuras 6.34, 6.35 e 6.36 apresentam o atual zoneamento urbanístico do conjunto Hélio Ferraz, do conjunto Calabouço e do conjunto Bairro das Flores, de acordo com a Lei nº. 3.820/2012, e o Plano Diretor Municipal, no qual se nota o reconhecimento do Poder Público dessas áreas carentes e sua classificação como Zona de Especial Interesse Social.

Figura 6.34 – Zoneamento urbanístico, de acordo com a Lei Municipal nº. 3.820/2012 – Plano Diretor Municipal no bairro Hélio Ferraz, mostrando as áreas invadidas demarcadas como Zeis. Sem escala



Fonte: Prefeitura Municipal da Serra (2013).

Assim, apesar de haver um marco regulatório existente desde a década de 1960, quando entrou em vigor o Código Florestal e, posteriormente, com a sobreposição de pelo menos três diferentes leis federais, que estabeleciam a preservação de ambientes naturais frágeis, como as bordas de tabuleiros, as margens dos cursos d'água e as áreas alagadas de fundos de vales, essas mesmas leis acabaram por motivar a ilegalidade no território estudado.

Aliado ao *laisser-faire* de administrações municipais a partir da década de 1980, em relação ao processo de invasão de áreas, bem como a insuficiência de recursos humanos e técnicos, na administração municipal para auxiliar no controle urbanístico, configurou-se a ocupação de assentamentos precários em áreas de APP e em áreas de propriedade pública no distrito de Carapina.

Porém, segundo Santos (1990), deve ser lembrado que os municípios, tradicionalmente detiveram o controle urbanístico sob sua responsabilidade, mas, por falta de recursos financeiros (centralizados nos Estados e na União), não conseguiram viabilizar as ações de planejamento e controle a eles delegadas. Além disso, durante o período de 1940 até a publicação da Constituição de 1988, os recursos financeiros e técnicos para a assistência aos municípios ficaram sob a responsabilidade de instituições de assessoramento aos municípios vinculadas aos Governos Estaduais ou Federais, reduzindo assim a capacidade de atuação das Prefeituras, que muitas vezes não dispunham de recursos próprios para tal finalidade.

Outra questão de destaque, quando se comparam as duas categorias de conjuntos habitacionais (os que tiveram as áreas de APPs e áreas públicas ocupadas por assentamentos precários e os conjuntos que mantiveram essas áreas de acordo com o projeto aprovado), é o fato de que, quando o loteador previu a existência de uma via que circulasse o loteamento e ao mesmo tempo fosse o acesso principal ao conjunto, não houve ocorrências de assentamentos precários nesses locais. Ou seja, não é apenas o fato de haver um via de contorno separando as áreas de APPs das áreas de lotes que garantiu a conservação desses espaços, mas o fato de essas vias de acesso serem ponto de convergência para a população local e apresentarem fluxo contínuo de pessoas, o que também assegura maior vigilância e controle por parte da comunidade em eventuais ocupações irregulares de solo.

Apesar de a investigação acerca do papel das lideranças comunitárias não estar especificamente incluída no escopo desta pesquisa, cumpre indicar que, quando estas agem em benefício próprio (positiva ou negativamente do ponto de vista legal), mesmo sem a interveniência do município, essas lideranças podem ser apontadas como responsáveis pela

ocupação ou conservação das áreas públicas e APPs nos diferentes conjuntos habitacionais e bairros examinados.

Nos conjuntos habitacionais que não previram essas vias de contorno e onde as áreas de APPs e as áreas públicas ficaram isoladas, sem a presença de um elemento de transição, sem acesso viário e nos “fundos”, em relação ao loteamento, a ocorrência de assentamentos precários nesses locais foi mais frequente.

Nesse aspecto, podem-se observar indícios de que as leis, apesar de objetivarem a proteção desses ambientes naturais frágeis, não surtiram o efeito desejado. A formação de dois grandes “bolsões de pobreza”, um formado por assentamentos precários situados em áreas brejosas nas bordas do Mestre Álvaro, nos bairros de Central Carapina, Cantinho do Céu e José de Anchieta, e outra em áreas próximas ao manguezal, no bairro Jardim Carapina, ambos classificados como APPs, são o exemplo mais marcante desse processo. Porém, ressalta-se que esse resultado não é um reflexo apenas da interferência da legislação ambiental e urbanística, pois, como diversos autores já apontaram, o processo de urbanização brasileiro espelha diretamente o modelo excludente de acumulação de riquezas vigente no País.

No município da Serra os conjuntos habitacionais tiveram como característica principal a tipologia construtiva horizontal (formados por residências unifamiliares), em detrimento da tipologia vertical (edifícios de habitação multifamiliar), devido à disponibilidade de áreas baratas que viabilizaram esse tipo de empreendimento. Os projetos urbanísticos desses conjuntos eram planejados para ocupar as partes planas dos planaltos, possivelmente devido à facilidade e custos menores na execução das obras e às restrições legais impostas pelas diferentes leis federais, o que acabava por resultar na destinação das bordas desses planaltos para áreas de reserva florestal, áreas verdes, áreas de preservação, enfim, áreas de APPs com diferentes denominações. Portanto, o território foi, nesse caso, condicionante para a configuração urbana do local.

A dificuldade em prover habitações para a população de baixa renda, aliada ao rápido e intenso processo de expansão urbana local, pode ser observada no território estudado, a partir da década de 1980, quando se verifica, como consequência, o surgimento e expansão de assentamentos precários – as periferias “ilegais”, situadas próximas ou integrantes de trechos de conjuntos habitacionais populares construídos nas décadas anteriores. Essas periferias “ilegais” se caracterizam por ocupar áreas de APPs ou áreas de equipamentos públicos, ambas de “propriedade” pública.

CAPÍTULO 7

CONSIDERAÇÕES FINAIS A PROPÓSITO DE CONCLUSÃO

Este estudo, por meio de seus vários capítulos, avaliou o intenso e acelerado processo de urbanização pelo qual atravessou o município da Serra, no Estado do Espírito Santo, e o converteu em território para moradia e trabalho de 467.318 habitantes, o que representa mais de um quarto da população da RMGV. A Serra é o município mais populoso da Grande Vitória e do Estado, hoje, em 2014. O território do distrito de Carapina, um dos cinco que compõem o município da Serra, foi o foco das investigações, passando por intensas transformações ao longo das últimas quatro décadas do século XX, dando lugar a ocupações urbanas formais e informais, regulares ou irregulares, que alteraram o espaço natural e resultaram em custos ambientais irreparáveis.

O relevo da região, com características de fundos de vale que recortam tabuleiros costeiros e criam sulcos na paisagem, por onde fluem os principais recursos hídricos do município, é área alagável, cuja estrutura e funcionamento se relacionam com diversas funções ambientais, como suporte de vegetação e fauna, servindo de corredor para o fluxo de material gênico, hidrológico e climático. Essa configuração geográfica, composta predominantemente por platôs entrecortados por vales fluviais, foi um condicionante para a ocupação urbana que veio a ocorrer.

O estudo identificou que, até a década de 1970, Carapina possuía restrita ocupação urbana. As paisagens naturais predominavam e o uso do solo era essencialmente rural. No município, os núcleos urbanos estavam restritos aos núcleos históricos de Nova Almeida, Carapina e Serra-sede, além da faixa litorânea. A maior parte dos loteamentos existentes até essa década situava-se nas orlas dos balneários de Carapebus, Manguinhos e Bicanga, ao longo das Rodovias ES 010 e alguns poucos ao longo da BR 101, notadamente destinadas às atividades de lazer e recreação. Demonstrou ainda que esse cenário foi profundamente modificado, com a transferência de parte das atividades da CVRD para o setor norte da Grande Vitória e a implantação de grandes empreendimentos industriais no local. A partir da década de 1970, a população migrante se fixou principalmente no distrito de Carapina, nas proximidades dos empreendimentos industriais ali construídos.

Com relação ao processo de industrialização nacional, observou-se que sua origem está situada entre os anos de 1930 e 1950. Fundamentada na produção de consumo de bens não

duráveis, a produção industrial expandiu-se, impulsionada pelo crescimento da importação de insumos e equipamentos. O Espírito Santo, nesse período, permaneceu à margem do processo de industrialização, continuando dependente da exportação de café.

Na década de 1960, a crise advinda com a política de erradicação dos cafezais contribuiu para que os sucessivos Governos Estaduais estimulassem a economia do Estado do Espírito Santo, via industrialização. A implantação de infraestrutura em transportes, comunicações, geração e distribuição de energia elétrica, realizada pelo Estado e pela União, nas duas décadas anteriores a 1975, também permitiu que o Espírito Santo se incluísse na área de expansão do capitalismo nacional e, notadamente, atraísse os grandes projetos de investimentos.

Vale indicar que a industrialização no País se iniciou com a intervenção direta do Estado na economia. O “Estado Desenvolvimentista” passou a estimular e conduzir diretamente o processo de industrialização. Dentre os setores definidos como prioritários para o desenvolvimento da indústria nacional, a siderurgia foi considerada estratégica, um elemento-chave. A construção da CSN em 1941 e a criação da CVRD, exportando minério de ferro via EFVM, foram elementos importantes desse período, com desdobramentos para o Estado do Espírito Santo nas décadas seguintes.

Em termos locais, foi identificado que houve tentativas de industrialização no Espírito Santo desde o final do século XIX, motivadas pela acumulação gerada com a exportação do café. Contudo, apenas da década de 1950, particularmente durante o Governo de Jones dos Santos Neves, é que se fortalecem os interesses locais voltados para a industrialização, apoiados no intervencionismo do Estado e no planejamento econômico. Apesar dessa iniciativa, não foi possível para esse governo, durante o Estado Novo, equiparar o Estado do Espírito Santo aos grandes centros industrializados. Porém, nesse período de governo, foram dados os primeiros passos para a implantação de infraestrutura para que, nos anos de 1960 e na década seguinte, o Espírito Santo pudesse caminhar nesse sentido.

No contexto do processo de urbanização no Brasil, diferentes autores consideram o século XX um marco importante. Notadamente a partir da década de 1940, a população, predominantemente rural até então, começa a se mudar para as cidades. Em pouco mais de uma geração, o Brasil, País considerado agrário, transformou-se em um País urbanizado. Rapidez e intensidade foram as características principais do processo de urbanização brasileiro desde os seus primórdios, no final do século XIX. Contudo, as cidades brasileiras não estavam preparadas para absorver esse crescimento acelerado, não conseguindo dotar adequadamente todos os espaços urbanos com infraestrutura, transportes e habitação para esse

contingente de migrantes, que viam nas cidades e na vida urbana melhores oportunidades. Para vários autores, fenômenos como a horizontalização e a segregação espacial das burguesias fazem parte do processo de urbanização das cidades brasileiras.

No entanto, o acelerado processo de urbanização do país despertou interesse dos governos no sentido de elaborar planos de desenvolvimento, com o objetivo de tornar as cidades mais eficientes e racionais. Os planos urbanísticos e a atividade de planejamento no Brasil tiveram o seu auge na década de 1960 e 1970.

Foi também apontado que, a despeito da intenção inicial do Governo Estadual em viabilizar a instalação de um parque industrial ter se concretizado, dinamizando a economia local, gerando mais riquezas, é válido observar que esses projetos foram concebidos pelo Governo Federal, no âmbito do Estado de Segurança Nacional. Não houve diálogo com a população sobre a implantação desses projetos, e as consequências desse processo de industrialização e urbanização se desenhariam nas décadas seguintes.

Nesse aspecto, acerca da análise sobre a relação entre as grandes indústrias instaladas nas décadas de 1970 e 1980 e as cidades onde estão localizadas, pesquisadores apontam a praticamente inexistente ação da administração pública no processo de urbanização deflagrada. A negociação desses projetos se realizou diretamente com o Governo Federal, dada a disputa entre Estados e municípios pela sua localização. Como esses empreendimentos eram acolhidos como desencadeadores de progresso local, houve mais concessões do que exigências.

No âmbito do município da Serra, a industrialização proposta pelo Governo Federal, notadamente com a implantação dos grandes projetos, começou a delinear-se a partir da década de 1970.

A implantação do complexo portuário de Tubarão em 1966, pela CVRD, constituiu-se em um importante capítulo do processo de industrialização da Grande Vitória (e particularmente para o município da Serra). O Porto de Tubarão, inaugurado em 1º de abril de 1966, visava a exportar o minério de ferro de Minas Gerais, pela Estrada de Ferro Vitória-Minas até a ponta de Tubarão. Diversos investimentos industriais surgiram no entorno do Porto de Tubarão, destacando-se principalmente a implantação de usina de pelletização de minério de ferro.

Assim, investigando o processo de industrialização do Estado do Espírito Santo e do município da Serra, pode-se aferir que as ações da CVRD no Estado, articuladas à

importância do sistema portuário e logístico capixaba, viabilizaram a formação de um parque industrial voltado principalmente para o setor siderúrgico e de mineração.

Se, por um lado, a industrialização permitiu ao Espírito Santo diversificar sua economia, libertando-se da dependência exclusiva da cultura cafeeira e aumentando a geração de riquezas, por outro, os Poderes Públicos não conseguiram mitigar os impactos advindos da implantação desse parque industrial para a cidade da Serra, especificamente, quanto aos impactos ambientais e urbanos.

Um ponto de destaque com relação aos impactos físico-territoriais da implantação do complexo portuário exportador constituído pelos Portos de Praia Mole e Tubarão (e depois somados às áreas industriais contíguas da CVRD e CST), foi a formação de um enclave industrial exportador no limite entre os territórios municipais da Serra e Vitória.

A área formada por esse enclave resultou em empecilho à continuidade entre os balneários desses dois municípios, além de estrangular a saída sul do município da Serra, ter tornado mais complicada a implantação de novos acessos viários alternativos em direção à Capital do Estado e sobrecarregando os eixos viários formados pela Rodovia BR 101 Norte e pela Avenida Norte Sul. Nesse aspecto, pode-se observar que as empresas construíram uma lógica para sua organização territorial, mesmo que isso tornasse mais difícil a expansão das cidades de seu entorno.

Esses fatos indicam ainda que os governos trabalharam para promover a industrialização do Espírito Santo, via grandes empreendimentos. Nesses termos, o Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos atuou de maneira decisiva. Em sua gestão, consolidou-se a especialização industrial da Grande Vitória no ramo siderúrgico, com a execução de um projeto de grande porte como a CVRD, a CST. Assim, o governo via na siderurgia uma das grandes possibilidades de impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado, tendo em vista que uma usina poderia funcionar como polo irradiador de crescimento.

Esse estímulo para a industrialização foi apoiado pelo II PND, cuja PNDU havia classificado o País em quatro grandes áreas urbanas de intervenção. O Espírito Santo foi classificado como área de dinamização, a área que se desejava a consolidar uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, tendo por núcleo básico o centro-sul do País.

Em relação ao rebatimento que essas políticas industrializantes tiveram no território, ficou demonstrado que, na década de 1970, houve planejamento por parte do Governo Estadual, objetivando concentrar essas indústrias em Carapina. Nesses estudos realizados pelo Bandes

para a expansão do Civit, integrantes do PRE, previa-se a destinação de grande parte do distrito de Carapina para atividades industriais, comprovando a preocupação com as economias de escala geradas pela concentração espacial de atividades em uma mesma área: uma característica fordista. Porém, de maneira contraditória, esse mesmo PRE, que concentrou as atividades industriais, previu a implantação de centros de animação em áreas estratégicas, visando a criar uma estrutura polinucleada para a aglomeração urbana da Grande Vitória. Dentre essas áreas, foi prevista a implantação de um centro de animação no loteamento Jardim Limoeiro em Carapina, situado entre duas grandes áreas industriais: o Civit e as áreas reservadas ao complexo siderúrgico e CVRD. Apesar de previsto, esse projeto não foi implantado. A indicação do Centro de Animação de Carapina em um loteamento no meio desses dois núcleos industriais representa uma aparente contradição no planejamento previsto pelo PRE, de inspiração fordista.

Não obstante essa aparente incoerência, pode-se inferir que a ocupação do distrito de Carapina pode ser atribuída também à iniciativa de promover a desconcentração urbana e criar núcleos alternativos ao centro da Capital do Estado.

Quanto ao planejamento do território da atual Grande Vitória, âmbito local, foi possível constatar que as primeiras tentativas datam do final da década de 1960, precisamente no chamado período “áureo” do planejamento urbano, com a concepção de iniciativas de planejamento orquestradas pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

Concluído em 1971, o PDI da Grande Vitória propôs unir os vários projetos em andamento, como a ampliação dos complexos portuários, a instalação de um distrito industrial, a urbanização de áreas conquistadas ao mar e outros que propiciassem a construção de instrumentos de planejamento e ordenação indispensáveis a um desenvolvimento “harmonioso”. Dessa forma, conclui-se que os pensadores desse período se esforçaram para tentar diminuir as desigualdades e resolver os problemas das cidades por meio do planejamento.

Foi também revelado que as atividades econômicas estabelecidas na área de Vitória e vizinhanças historicamente tiveram relações com as atividades portuárias e notadamente com a exportação de minério de ferro. A escolha de Vitória para o terminal oceânico da EFVM, pela CVRD, na década de 1940, constituiu fator de destaque para o desenvolvimento econômico local, viabilizando posteriormente a implantação de siderúrgicas e outras atividades ligas à exportação.

A zona de influência do Porto de Vitória motivou o Governo Federal a defini-la como um dos componentes do Programa Federal dos Corredores de Exportação, com a denominação de Corredor Minas Gerais/Espírito Santo. Assim, a viabilização dos projetos minerais e siderúrgicos no Espírito Santo foi influenciada pela proximidade e conexão do Estado, com o “Quadrilátero Ferrífero” em Minas Gerais, e também por deter um porto de escoamento de um corredor de exportação. Nesse sentido, ferrovia, indústria e porto formaram um trinômio fundamental para o entendimento do “redesenho” da Região Metropolitana de Vitória, a partir de meados da década de 1960.

Assim sendo, a partir da década de 1970, o desenvolvimento industrial capixaba foi definido pela hegemonia do “grande capital”, que era de origem nacional e estrangeira. A principal característica dos chamados “Grandes Projetos” financiados pelo capital, foi a constituição de unidades industriais que se viabilizaram voltadas para o mercado exterior, resultando em forte impacto no ambiente urbano da Grande Vitória.

Esses empreendimentos foram implantados na região norte da aglomeração urbana da Grande Vitória, na parte continental da Capital do Estado do Espírito Santo e em Carapina até porque a região apresentava grande área plana edificável e era dotada de infraestrutura de transportes, energia elétrica e serviços.

O atributo de “capitalidade” desempenhado pela Capital do Estado, resultando na atração para seu território de recursos e investimentos ao bem de seu desenvolvimento, mesmo causando impactos futuros indesejáveis de ordem ambiental, financeira ou urbana, foi exercido por Vitória e influenciou a decisão pela implantação do Porto de Tubarão e das instalações dos Grandes Projetos na área norte da cidade. Especificamente em relação à implantação da CVRD em solo capixaba, o fator “capitalidade” foi exercido pela existência do Porto de Vitória, o que pesou nessa decisão pela implantação da empresa na Capital, independentemente da vontade do Estado ou do Município. Coube à Capital, além de fornecer parte do território continental, disponibilizar a infraestrutura de apoio e serviços. Ao município da Serra caberia a tarefa de liberar o território ainda não parcelado, para abrigar a maior parte desse complexo industrial, além de ceder outras áreas para implantação de loteamentos industriais e os conjuntos habitacionais necessários para abrigar a população de trabalhadores e operários.

Para dar suporte aos Grandes Projetos, bem como para estimular a instalação de outras indústrias, o Governo do Estado criou a Suppin, com a finalidade de implantar polos industriais. Estudos apontaram a região norte do distrito de Carapina no município da Serra,

às margens da Rodovia BR 101, como sendo o local mais apropriado para essa finalidade. A área piloto foi denominada Civit, e foi posteriormente ampliada, passando a contar com o Civit I e II.

É importante lembrar que, apesar de terem sido viabilizados com a construção do porto, esses loteamentos industriais foram implantados mais ao norte do enclave industrial-portuário, que futuramente iria englobar também a CVRD e a CST, em uma área descontínua a esses espaços. Esse estudo identificou ainda que a criação da CST envolveu três atores distintos: o capital externo; o Governo Federal e os agentes locais, representados, sobretudo, pelo Governo Estadual que, a despeito de não participar da constituição do capital da empresa, foi fundamental para a decisão da localização do empreendimento no Espírito Santo. Adicionalmente, acrescenta-se que os impactos ambientais e sociais que esse empreendimento traria para a região da Grande Vitória foram previstos durante os estudos para implantação da CST e não foram levados em consideração.

Nesse aspecto, independentemente de fazer parte da Região Sudeste, que passava por um processo de urbanização acelerado já na década de 1970, o Estado do Espírito Santo não tinha uma aglomeração ou centro urbano de porte que justificasse a sua inserção entre as primeiras Regiões Metropolitanas criadas no Brasil.

Ficou ainda demonstrado que o declínio do setor cafeeiro e a reorientação da economia estadual, a partir da década de 1950, afetaram profundamente a economia capixaba, que tinha sua estrutura produtiva baseada na pequena produção familiar. O incremento do processo de urbanização no Espírito Santo, resultante do movimento migratório campo-cidade, decorrente do declínio da economia cafeeira, aliado às políticas de incentivo à industrialização, teve como consequência o inchaço populacional na Grande Vitória.

Para alguns autores, o desenvolvimento e a urbanização ocorridos no âmbito do processo de industrialização estadual foram excludentes, na medida em que grande parte da população não teve acesso aos serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, transporte, segurança, servindo para promover novas configurações de desigualdade social e de pobreza no meio urbano.

Após a implantação do Porto de Tubarão ao norte da Capital, estimulou-se o uso industrial para o setor norte da RMGV, em especial para indústrias siderúrgicas, de máquinas, equipamentos e produtos químicos; e o setor sul, com a orla marítima para uso residencial de alta renda, resultando em um intenso processo de verticalização.

Foi também observado que a conclusão das obras da primeira fase da CST em 1983, implantada na ponta de Tubarão, em uma relação simbiótica com a CVRD, trouxe inúmeras consequências, positivas e negativas para a sua região de entorno. A presença dessa grande unidade industrial acarretou um ciclo de desenvolvimento econômico que resultou no aumento do consumo e induziu, por sua vez, novas iniciativas industriais, visando a atender esse novo mercado. Observou-se também que a Grande Vitória não conseguiu absorver os operários que participaram da construção da usina e permaneceram na região após o final das obras.

Além das grandes indústrias e do porto, outro elemento de destaque também foi apresentado para o entendimento da configuração físico-territorial de Carapina: as leis urbanísticas e ambientais.

Desde a instituição da propriedade privada pela Lei de Terras, em 1850, posteriormente consolidada pelo art. 524 do Código Civil de 1916, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas no Brasil passou a se realizar por meio de parcelamento de solo, com a aprovação de projetos de loteamento ou desmembramento de imóveis, dos quais se originavam lotes comercializados por títulos de propriedade privadas reconhecidos juridicamente. Essas relações fundiárias modificaram os investimentos públicos e a estruturação dos espaços, pois os loteamentos definiam o traçado e a largura das ruas, a dimensão dos lotes, a existência de áreas públicas, além de serem vetores da expansão das cidades. Esses condicionantes exigiam dos loteamentos e desmembramentos tratamento legislativo específico.

Porém, o Brasil permaneceu por um longo período sem legislação federal que regulasse o parcelamento do solo urbano, ocasionando problemas referentes às garantias legais sobre o domínio de terra, além de irregularidades urbanísticas e fundiárias advindas do crescimento das cidades. Até 1979, quando entrou em vigor a Lei Federal nº. 6.766, que estabeleceu critérios e índices urbanísticos para os parcelamentos de solo urbano no País, as leis urbanísticas adotadas tinham caráter geral, apresentando abordagens específicas das atividades de parcelamento do solo, inexistindo, obrigatoriedade de índices urbanísticos mínimos.

Portanto, não havia critérios para o parcelamento de solo, o que ocasionava uma situação vantajosa para os proprietários de terrenos, os quais podiam parcelar e comercializar os seus lotes e obter lucro, sem que houvesse a necessidade de executar infraestrutura, o que caberia

futuramente ao Poder Público. Assim, privatizava-se o lucro do parcelamento e da venda de terrenos e socializavam-se os custos para a execução da infraestrutura urbana dessas áreas.

Vale ressaltar que, apenas em 1979, a Lei Federal nº. 6.766 estabeleceu critérios e índices urbanísticos para o parcelamento do solo urbano no País. Nesse âmbito, deve ser lembrada a iniciativa pioneira do Governo do Estado do Espírito Santo, com a promulgação da Lei Estadual nº. 3.384, de 1980, que entrou em vigor menos de um ano após a Lei nº. 6.766/1979. A norma estadual, elaborada pelo IJSN, além de reiterar o estabelecido pela Lei Federal de Parcelamento de Solo, tratou de maneira especial os parcelamentos de solo em município litorâneos, em áreas ambientalmente sensíveis e integrantes da aglomeração urbana de Vitória, portanto, sensíveis às particularidades locais. O município da Serra, no entanto, não contava, nesse período, com nenhuma norma municipal que estabelecesse critérios próprios para o uso e ocupação de solo. O primeiro Plano Diretor Municipal entrou em vigor apenas em 1998, com a Lei nº. 2.100/1998.

A maior parte dos loteamentos existentes no distrito de Carapina, até a década de 1970, situava-se nas orlas dos balneários de Carapebus, Mangueiros e Bicanga, ou às margens da Rodovia ES 010, e alguns poucos ao longo da BR 101, notadamente destinados às atividades de lazer e recreação. Com relação ao processo de urbanização do município da Serra, em especial da faixa litorânea, conclui-se que, até meados da década de 1970, ele foi resultante do incremento da atividade turística. Na Grande Vitória desse período, a atividade turística se baseava principalmente em residências secundárias, utilizadas para veraneio e lazer de fim de semana. Portanto, é válido destacar que a implantação de loteamentos na faixa litorânea do município da Serra, bem como a implantação de loteamento com chácaras, nas proximidades da ES 010, parecem ter resultado do incremento da atividade turística de veraneio e do lazer, inicialmente, como segunda residência e, posteriormente, como moradia definitiva das classes de renda mais elevadas.

Em 1976, no escopo dos estudos realizados para implantação do “Centro de Animação” de Carapina, a FJSN elaborou um Projeto de Lei para o uso do solo de Carapina, já antecipando os impactos causados pela implantação dos “Grandes Projetos” e pelos novos empreendimentos habitacionais em construção. Nesse estudo, o município foi alertado para a necessidade de elaboração de um Plano Diretor, bem como a necessidade de cercear a aprovação de novos loteamentos até a vigência de um Plano Diretor, mais adequado à sua perspectiva de crescimento. Apesar de sua elaboração, o Projeto de Lei de Uso de Solo para Carapina não foi aprovado. Assim, o município só passaria a contar com um zoneamento

urbanístico após a aprovação da Lei nº. 2.100/1998, o Plano Diretor Urbano, quase 20 anos após a sugestão da FJSN, tendo desperdiçado uma boa oportunidade para antecipar-se aos conflitos no uso do solo que surgiriam, bem como para se planejar adequadamente.

Até 1979, foram aprovados e implantados 49 loteamentos e conjuntos habitacionais, totalizando 38.266 lotes e 585 chácaras. Posteriormente, na vigência da Lei nº. 6.766 de 1979, foram aprovados e implantados no distrito de Carapina 23 loteamentos e conjuntos habitacionais, totalizando 18.303 lotes. Assim, verifica-se que, a despeito da ocupação urbana em Carapina ter ocorrido predominantemente após a década de 1970, constatou-se que 49 loteamentos já haviam sido aprovados antes de 1979.

Foi possível observar também que, se até a metade da década de 1970, predominavam as aprovações de loteamentos na orla marítima do município e ao longo das vias de acesso ao litoral. A partir de 1975, a localização dos novos loteamentos passou a ocorrer ao longo da Rodovia BR 101 Norte no topo do Planalto de Carapina. A pavimentação da Rodovia BR 101 norte em 1969 parece ter exercido influência no fortalecimento desse novo vetor de expansão urbana que passou a predominar após 1975. Adicionalmente e aliado a essa melhoria rodoviária, essa alteração no vetor de expansão urbana do município se explica também pela dinâmica que passou a predominar após a implantação dos chamados “Grandes Projetos”, na parte norte de Vitória e ao sul do Planalto de Carapina, bem como pelo Civit I e II, viabilizados com a implantação dessas grandes indústrias. A localização desses empreendimentos passou a influenciar essa orientação de expansão urbana do município e, portanto, a localização dos novos loteamentos e conjuntos habitacionais surgidos a partir de então.

Esses loteamentos não foram ocupados de imediato, porém uma considerável parte da estrutura fundiária local já havia sido configurada. Restaria ao município o ônus da execução da infraestrutura urbana e da implantação dos equipamentos urbanos, tendo em vista que o Decreto-Lei nº. 58, de 1937, não obrigava o loteador a executar a infraestrutura urbana, nem reservar áreas para implantação de equipamentos públicos.

Portanto, os dados apresentados apontaram para o fato de que parte do território estudado já se apresentava com sua estrutura fundiária configurada em fins da década de 1960 e início da década de 1970, mediante a implantação de diversos loteamentos regulares (e irregulares), produzidos de acordo (ou não) com o marco regulatório em vigor naquele período.

Seguia-se a lógica dos interesses particulares (dos loteadores proprietários de terras), em detrimento de um plano de ordenamento que orientasse o crescimento da cidade por parte do Poder Público.

Um aspecto importante da legislação refere-se aos critérios para o parcelamento de solo em áreas ambientalmente frágeis, situadas próximas a cursos d'água, em áreas declivosas e áreas cobertas por vegetação nativa. Até o advento do Código Florestal, não havia a proibição expressa para o parcelamento de solo nessas áreas, o que resultou na aprovação de inúmeros loteamentos em regiões impróprias para essa ocupação.

Em 1965, com a promulgação da Lei Federal nº. 4.771, foi regulamentado o Código Florestal brasileiro (vigente até os dias atuais). Essa lei estabeleceu as dimensões das faixas de preservação permanente (espaços que não poderiam ser ocupados, devendo ser mantidos com sua vegetação natural), ao longo de rios, lagoas, relevos com declividade acentuada. Posteriormente, foram regulamentadas as APPs, em 1989, além de outras leis de preservação ambiental complementares.

No território estudado, verificou-se que a legislação urbanística, em alguns casos, acabou por motivar a ilegalidade, resultando na ocupação das áreas de APP por assentamentos precários e também por indústrias. A falta de controle e fiscalização do município, aliada à velocidade e magnitude do processo de urbanização, contribuiu para esse quadro.

Como consequência, em relação aos aspectos físico-territoriais no espaço estudado, verificou-se que a particularidade geográfica do território de Carapina, formado por platôs entrecortados por vales fluviais, condicionado à aplicação das leis de parcelamento de solo e das leis de proteção ao meio ambiente, vigentes a partir do final da década de 1970, restringiu-se, em alguns casos, à ocupação de grande parte das bordas dos platôs e dos fundos de vales, ambos classificadas como APPs. Porém, como resultado, em muitos casos examinados, as leis que objetivavam garantir a proteção e a não ocupação de áreas ambientalmente frágeis não surtiram o efeito desejado no espaço estudado.

Tendo como foco os estudos que correlacionam a industrialização com a habitação, é importante avaliar a ação do Estado na condução da política habitacional do País. Com o novo modelo de desenvolvimento nacional promulgado pelo Governo Militar, em 1964, colocou-se em prática uma política habitacional pautada pela égide do capitalismo, no contexto de uma política urbana que deveria promover um claro impacto sobre as massas e a economia urbana de maneira geral. Assim, a habitação popular passou a ter grande importância no Governo

Militar, com o objetivo principal de tentar diminuir as tensões que se intensificavam nas principais cidades brasileiras. O BNH passou a ser o responsável pela condução dessa política habitacional, atuando entre 1964 e 1986.

O município abrigou a maior quantidade de moradias construídas por promoção pública patrocinada pelo BNH na Grande Vitória. Até 1995, quando foi inaugurado o último conjunto habitacional, a construção de moradias pelo Inocoopes e pela Cohab/ES teve importante participação na formação e estruturação do território, onde predominaram os conjuntos habitacionais formados por casas.

Observou-se também que a ocupação pelos conjuntos habitacionais atendeu a um duplo propósito: proporcionar habitação barata, próxima ao local de trabalho dos operários das novas indústrias que se instalavam e, por outro lado, viabilizar a ocupação urbana de uma extensa área vazia ao norte da capital, como alternativa ao Centro de Vitória.

Entre 1973 e 1995, foram construídos 22 conjuntos habitacionais e vilas operárias, 13 empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais, 8 conjuntos criados pela Cohab/ES e uma vila operária, totalizando 25.536 casas e 4.688 apartamentos com uma área total loteada de 14.648.370,47m².

Além dos conjuntos planejados pela política habitacional oficial, outra ocupação urbana passou a ocorrer nesse território: os assentamentos precários. Esses assentamentos são as áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja urbanístico, com deficiência de infraestrutura e de acessibilidade. Trata-se de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação de moradias em termos fundiários e de infraestrutura. Essa tipologia se constituiu na principal solução para a questão da moradia popular no Brasil, ocorrendo em todas as regiões brasileiras e com taxas de crescimento superior à da cidade formal.

No contexto local, concluiu-se que a industrialização no Estado do Espírito Santo, aliada ao crescimento do mercado imobiliário e ao fluxo migratório em direção à Vitória e cidades do entorno, contribuiu para a transformação urbana e para fazer desse espaço territorial um bem de valor mais elevado. Nessa mesma dinâmica, crescia a procura por habitação, e a Capital estadual e os municípios vizinhos não atendiam à demanda habitacional, constantemente alimentada pela chegada de migrantes. Nesses termos, a ausência de oferta de habitação para a população de baixa renda intensificou a expansão irregular e indiscriminada do solo urbano e mudou o perfil das periferias da Grande Vitória.

O processo de modernização e transformação urbana provocou um grande crescimento demográfico na Grande Vitória, denominado “inchaço populacional”. Com ele criaram-se condições difíceis para os municípios receptores dos migrantes assentá-los, deixando para essa população os espaços desprovidos de mínima infraestrutura de habitação.

Em sua leitura do território, o Plano Diretor Municipal da Serra, promulgado em 2012, classificou diversas áreas da cidade como Zeis, que correspondem às mesmas características dos assentamentos precários, ou seja, áreas ocupadas predominantemente por populações pobres, com infraestrutura urbana insuficiente, em locais impróprios ou que possuem conflitos fundiários.

Tratando particularmente do distrito de Carapina, foco específico deste estudo, esses espaços concentram-se majoritariamente em quatro grandes áreas. Notadamente, todas elas situam-se no entorno ou são parte integrante de conjuntos habitacionais implantados pela Cohab/ES e pelo Inocoopes. Essas áreas de ocupação irregular referem-se aos atuais bairros Jardim Carapina, José de Anchieta, Vila Nova de Collares/Feu Rosa e aos fundos de vales dos conjuntos habitacionais Calabouço, Novo Porto Canoa, Cidade Pomar, além de alguns trechos do loteamento Parque Residencial Tubarão e do loteamento Nova Carapina.

A partir da análise do território classificado como Zeis e levando em conta os conjuntos habitacionais populares implantados em Carapina, pode-se aferir que, dos 22 conjuntos habitacionais populares e vilas operárias, em 16 deles verifica-se a ocorrência de Zeis em áreas de APPs; em áreas públicas que integravam esses conjuntos; ou em um raio de 1.000 metros ao redor deles. Em apenas seis desses conjuntos habitacionais não existem ocorrência de Zeis, ou seja, em 27,27%. Em termos quantitativos, existem Zeis no entorno, ou integrantes de 72,73% dos conjuntos habitacionais populares implantados no espaço estudado.

Nesses termos, pode ser feita uma classificação com duas categorias distintas desses territórios: os conjuntos habitacionais que mantiveram as áreas de APPs e áreas públicas conservadas e o traçado urbanístico com a mesma configuração original, conforme o projeto aprovado; e os conjuntos habitacionais que tiveram essas mesmas áreas ocupadas por assentamentos precários.

Na primeira categoria de análise, incluiu-se o conjunto Cacú, implantado em 1977 pelo Inocoopes, o conjunto habitacional Cidade Continental, criado pela Cohab/ES em 1995 e o conjunto Residencial Jacaraípe, construído pelo Inocoopes em 1979. Nesses três conjuntos, as

áreas destinadas ao cinturão verde se mantiveram com a mesma configuração original, conforme o parcelamento de solo formalmente aprovado.

Uma característica possível de ser observada em Cidade Continental e no conjunto Cacú foi a existência de uma via de contorno, circundando todo o parcelamento, separando as áreas reservadas para os lotes das áreas de APPs. Essas vias foram definidas em projeto para serem as vias principais do parcelamento, garantindo constante fluxo de pessoas no local, o que acabou servindo como elemento de vigilância para as comunidades.

No conjunto Cidade Continental e no conjunto Cacú, observou-se que o partido urbanístico do parcelamento de solo tirou proveito das características naturais do terreno, com um traçado orgânico acompanhando as partes planas do planalto, sem a rigidez geométrica típica do movimento moderno. As quadras desses dois conjuntos habitacionais apresentam traçado sinuoso, com um desenho que obriga e orienta os moradores a passarem pela avenida que delimita as áreas de APPs para acessar seus imóveis, o que garantiu vigilância para as áreas públicas e as áreas de APPs pela comunidade. Esse elemento possivelmente contribuiu para inibir processos de ocupação irregular de solo.

No conjunto Jacaraípe, o que se constatou é que a tipologia do parcelamento (conjunto habitacional composto por blocos de apartamentos, com tipologia vertical), aliada à privatização dos espaços públicos realizada pelas administrações dos condomínios (com autorização do Poder Público), serviu para restringir o acesso ao restante da população e para isolar esses espaços, garantindo, assim, a sua preservação e o uso exclusivo aos moradores.

A segunda categoria a ser pesquisada foi a de conjuntos habitacionais que tiveram as áreas de APPs e as áreas públicas reconfiguradas, passando a abrigar assentamentos precários. Nesse grupo, foram incluídos: o conjunto habitacional Calabouço, construído pelo Inocoopes; o conjunto Habitacional Bairro das Flores implantado pela Cohab/ES; e o conjunto habitacional Hélio Ferraz, pela Cohab/ES.

No conjunto Calabouço, as áreas de cinturão verde possuíam a denominação de área Reserva Florestal. Eram de propriedade do município da Serra. Nesse conjunto, alguns trechos da área de Reserva Florestal, principalmente nas proximidades dos limites com o loteamento formal, bem como algumas áreas de equipamentos comunitários foram ocupados por assentamentos precários. O traçado urbano desse conjunto caracterizou-se por duas vias axiais, situadas no meio de dois trechos planos de planalto, com ruas perpendiculares a estas, semelhantes a uma “espinha de peixe”. Nesse conjunto, constatou-se que não houve um elemento de transição

entre as áreas privativas e as áreas públicas, comumente representadas pela via de contorno, separando a área de lotes das áreas de APPs. As áreas de fundos de vales e as bordas desses planaltos foram tratadas como “fundos”, como área residual, não sendo prevista circulação de pessoas ou uso por parte da comunidade nesses espaços. Possivelmente a característica desse parcelamento de solo, com as áreas de APPs longe dos “olhos” da comunidade e até mesmo da fiscalização por parte do Poder Público tenha relegado essas áreas a um plano secundário e contribuído para que houvesse apropriação indevida desses espaços, resultando no surgimento de áreas de assentamentos precários.

Já no conjunto Bairro das Flores, todo o entorno do loteamento foi previsto para abrigar diversos tipos de equipamentos públicos e comunitários, áreas livres de uso público e também áreas verdes. Todas elas eram de propriedade do município da Serra. Nesse conjunto habitacional, praticamente a totalidade das áreas públicas previstas, de acordo com o projeto originalmente aprovado pelo município, foi ocupada por assentamentos precários ao longo das décadas de 1980 e 1990, o que confirma a falta de controle e de planejamento do Poder Público municipal nesse período, em relação ao processo de ocupação de áreas públicas, possivelmente agravado pela inexistência de recursos humanos e técnicos por parte das administrações municipais.

Em Hélio Ferraz, as áreas declivosas nas bordas do planalto e os fundos de vale foram definidos como áreas verdes e áreas de tratamento de esgoto, permanecendo de propriedade da Cohab/ES. Interessa mencionar que, nos conjuntos Bairro das Flores e Hélio Ferraz, o desenho urbano original previa uma via de contorno que separava as áreas privativas das áreas verdes. Essa via, porém, era de restrita largura acomodando apenas trânsito local. Sua utilização era bastante limitada aos moradores das quadras vizinhas. Foi prevista também a existência de equipamentos públicos e áreas livres nas bordas do planalto.

Um ponto em comum nesses três conjuntos que apresentaram ocorrência de assentamentos precários foi o fato de que as áreas posteriormente invadidas eram de propriedade do Poder Público (município da Serra e da Cohab/ES).

Questão de destaque, na comparação entre as duas categorias de conjuntos habitacionais (os que tiveram as áreas públicas e de APPs ocupadas por assentamentos precários e os conjuntos que mantiveram essas áreas razoavelmente conservadas), foi que, quando se previu a existência de uma via que circulasse o loteamento e ao mesmo tempo fosse o acesso principal ao conjunto, não houve ocorrências de assentamentos precários nesses locais. Ou seja, não foi apenas o fato de haver um via de contorno, separando as áreas de APPs e as áreas públicas das

áreas de lotes que garantiu a conservação desses espaços, mas o fato de essas vias de acesso se constituírem em ponto de convergência para a população local e apresentar fluxo contínuo de pessoas, o que, em última instância, garantiu maior vigilância e controle por parte da comunidade em eventuais ocupações irregulares de solo. Nos conjuntos habitacionais que não previram essas vias de contorno e onde essas áreas ficaram isoladas do conjunto habitacional, sem a presença de um elemento de transição, sem acesso viário e nos “fundos”, em relação ao loteamento, a ocorrência de assentamentos precários nesses locais foi frequente.

Há de se mencionar o papel das associações de moradores e lideranças comunitárias que também pode ter contribuído para a conservação ou ocupação das áreas públicas ou áreas de APPs nos diferentes conjuntos habitacionais examinados. Porém, esta pesquisa não se aprofundou nessa abordagem, que necessita ser comprovada por meio de estudos posteriores.

Conclui-se também que as grandes indústrias (CVRD e CST), o porto e o planejamento serviram como indutores para a ocupação urbana e configuraram inicialmente grande parte do espaço urbano de forma planejada. Porém, em uma aparente contradição, esse planejamento involuntariamente serviu para a acomodação de assentamentos precários, que foram construídos nas proximidades dos conjuntos habitacionais populares, ou integrantes desses conjuntos, em áreas públicas.

Interessa aqui pontuar que a aparente contradição existente entre “legal” e “ilegal”; entre espaços planejados e espaços onde se escolheu “não planejar”, que serviu de fio condutor para a abordagem da expansão das periferias urbanas neste trabalho, pode servir de analogia para o estudo da formação territorial do distrito de Carapina como um todo. O “ilegal” é produto direto do “legal”, em uma aparente (e contraditória) conexão. Esses dois territórios não são excludentes, mas sim o produto de um mesmo processo de urbanização, presente no município da Serra. Pode-se adicionalmente argumentar que o processo de urbanização ocorrido nesses territórios foi muito intenso e rápido, escapando às previsões do planejamento elaborado e ao controle do município da Serra.

A despeito de terem possibilitado a urbanização de consideráveis extensões da cidade, mediante a implantação de grandes indústrias, portos e conjuntos habitacionais, o planejamento público não foi capaz de mitigar os impactos dessa expansão urbana em toda a cidade. No caso estudado, o município da Serra não se encontrou preparado para absorver as populações de migrantes que a ele se dirigia, fruto do processo de industrialização e inserção da economia em um contexto em que a base econômica seria a indústria e o setor terciário, e não mais a agricultura.

Mesmo após 1979, quando os critérios para a aprovação de loteamentos passaram a ser mais rígidos, sendo necessária a execução de infraestrutura urbana, bem como a restrição de ocupações urbanas em áreas de preservação permanente, o Poder Público, não conseguiu exercer o papel de controle no uso e ocupação de solo dessas áreas. Isso pode ter se dado devido ao intenso e rápido processo de expansão urbana ocorrido, da mesma forma que a já mencionada incapacidade do município de criar estrutura administrativa e de disponibilizar recursos para controlar esse processo. Com isso, grandes extensões de periferias foram formadas irregularmente no entorno, ou em áreas integrantes desses conjuntos habitacionais “planejados”, devido à falta de controle dos municípios em promover a aplicação das leis urbanísticas e ambientais e de prover o quantitativo necessário de moradia para essa população.

Como resultado, coube ao município a tarefa de reconhecer essas áreas de assentamentos precários como Zeis, admitindo a responsabilidade do Poder Público municipal em integrar esses espaços à cidade “formal” e dotá-los de infraestrutura, tarefas que possivelmente se estenderão por muitas décadas, com elevados custos para a sociedade.

Deve-se ressaltar, porém, que a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis não é exclusividade das classes de menor renda, pois, como já relatado, diversos loteamentos industriais foram irregularmente implantados em Carapina, ocupando áreas de APPs, por exemplo, o Civit I e II. Acrescenta-se que, no início do século XXI, novas estruturas urbanas vêm ocupando o território estudado, como os condomínios de luxo, loteamentos fechados e novos loteamentos industriais, habitados por classes de renda mais elevadas e que também impactam negativamente esse espaço, já que, em alguns casos, sua implantação foge ao controle e ao rigor das leis urbanísticas e ambientais. Esses aspectos também não foram contemplados por este estudo e necessitam de investigações mais detidas no futuro.

Ao se avaliar os impactos advindos da implantação dos empreendimentos no espaço estudado, tanto industriais quanto empreendimentos imobiliários, concluiu-se que o poder econômico exercido por esses agentes fizeram com que o interesse financeiro se sobrepusesse aos outros aspectos ambientais, urbanísticos, ou sociais, contrariando os interesses da maioria da população ou o até mesmo o planejamento elaborado pelo Poder Público.

Pode-se argumentar também que houve uma sinergia entre as grandes indústrias e os conjuntos habitacionais, notadamente no eixo definido pelo lado direito da Rodovia BR 101 Norte, entre os bairros de Rosário de Fátima (próximo à CVRD) até o entorno do bairro Parque Residencial Laranjeiras (próximo ao Civit). Essa sinergia foi percebida inicialmente

com a alteração no vetor de expansão urbana, do litoral para o topo do planalto, a partir da segunda metade da década de 1970. Aliada a outros fatores, como a adequada possibilidade de mobilidade urbana, foram criadas condições favoráveis para dinamizar o setor imobiliário, notadamente para a implantação de condomínios multifamiliares na primeira década do século XXI, bem como por iniciar a verticalização dessa mesma região. Esse aspecto, não contemplado no escopo desta pesquisa, pode vir a ser objeto de estudos futuros.

Vale a ressalva de que no espaço situado entre o Civit II e a CVRD/CST/porto, sobressaiu o bairro Parque Residencial Laranjeiras e os demais bairros de entorno, que se fortaleceram como uma centralidade regional, com o incremento dos setores de comércio e prestação de serviços, abrigando também um crescente número de moradores pertencentes a classes de renda mais elevadas dessa região.

Pode-se argumentar preliminarmente que, a despeito de haver ocupações urbanas e loteamentos aprovados desde a década de 1950, a região litorânea foi impactada negativamente por essa “sinergia” entre a grande indústria e os conjuntos habitacionais, durante o período investigado, pois, diferentemente do que ocorreu em Vitória e Vila Velha, onde as classes de maior renda ocupam as áreas litorâneas, no distrito de Carapina, a urbanização e a expansão imobiliária se concentraram com mais intensidade na parte central do planalto, justamente no espaço situado entre a CVRD e o Civit I, em detrimento da região de praias, contrariando estudos elaborados pelo Governo do Estado em fins da década de 1970.

Se até os anos de 1970, a faixa litorânea do município da Serra foi local de veraneio das elites da Capital capixaba, as décadas seguintes assistiram a uma mudança na dinâmica urbana dessa região. Boa parte da orla marítima do município da Serra, bem como dos bairros próximos ao litoral, atualmente são locais de moradia de classes de menor renda e com pouca atratividade para o mercado imobiliário e para o setor turístico. Os resultados deste estudo apontam nesse sentido, contudo essa questão não constituiu o ponto central desta investigação, demandando subsídios adicionais para sua efetiva comprovação.

Por outro lado, a “sinergia” entre a grande indústria e os conjuntos habitacionais favoreceu efetivamente a criação de uma centralidade regional e esta é possivelmente responsável pela concentração de classes de maior renda em torno do bairro Parque Residencial Laranjeiras, na parte central do planalto, em especial no eixo definido entre a Rodovia Br 101 Norte e o bairro Manguinhos. Essa região se tornou o novo vetor de expansão urbana do distrito de Carapina na primeira década do século XXI, quando se utiliza como parâmetro o número de

novos loteamentos aprovados pelo município. Esse último aspecto também necessita ser mais detidamente contemplado no futuro.

Em síntese, este estudo apresentou os personagens responsáveis pela orientação do crescimento no município da Serra, em particular acerca da centralidade regional estabelecida no Planalto de Carapina. Indicou a participação dos grandes projetos que alavancaram a industrialização do Estado do Espírito Santo, como protagonistas da ocupação verificada em que a própria geografia do local, as atividades portuárias, a legislação e as políticas e intervenções federais tiveram papel preponderante. Demonstrou que as consequências dessa orientação resultaram de planejamento específico cuja participação municipal foi, na maioria das vezes, restrita, tendo como consequência ocupações espontâneas que o esforço de planejamento do município não foi capaz de evitar.

Interessa pontuar, e foi aqui demonstrado, que vários dos temas abordados nesta pesquisa não são privilégio exclusivo da realidade estudada e muito possivelmente do período contemplado neste estudo. Assim sendo, os resultados e características inerentes às ocupações irregulares que resultaram nos assentamentos precários aqui examinados podem se constituir em importantes subsídios para orientar estudos e pesquisas em realidades semelhantes. Quanto ao período estudado, vale lembrar que situações similares podem ainda advir, em particular, em um momento em que atividades próprias da exploração do petróleo se apresentam como norteadoras do desenvolvimento em terras capixabas. Nesse particular, as lacunas, como as acima indicadas, necessitam ser futuramente contempladas por pesquisas específicas e podem contribuir para que problemas resultantes das questões neste estudo examinadas sejam adequadamente endereçados.

REFERÊNCIAS

ABE, André Tomoyuki, Grande Vitória/ES: **Crescimento e metropolização**. 1999. 561 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ALBUQUERQUE, Letícia Dalvi de. **Ocupação de áreas de interesse ambiental**: um desafio da gestão das cidades no Século XXI. 2010. 254 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2012.

BANDES. **Grande Vitória**: uma proposta de ordenamento da aglomeração urbana. Secretaria de Planejamento. Vitória: Seplan/ES/Bandes, 1976.

_____. **Programa de Reaparelhamento Estrutural I**: PRE Programa de Consolidação do Polo de Vitória. Vitória: Bandes, 1977.

BITTENCOURT, Gabriel. **Café e modernização**: o Espírito Santo no século XIX. Rio de Janeiro: Livraria Editora Cátedra, 1987.

_____. **História geral e econômica do Espírito Santo**: do engenho colonial ao complexo fabril-portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BRASIL. Decreto-lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Palácio do Planalto**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.../Decreto-Lei/1937.../Del058.htm>>. Acesso em: 27 maio 2011.

BRASIL. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 27 maio 2011.

_____. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento de solo urbano e dá outras providências. **Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 27 maio 2011.

_____. Resolução Conama nº. 4, de 18 de setembro de 1985. Dispõe sobre as reservas ecológicas, as formações florísticas e as áreas de florestas de preservação permanente. **Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=21>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

_____. Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império. **Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 18 abr. 2013.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira; NEVES, Luiz Guilherme Santo. **A casa edificada**. Vitória: Rona Editora/BH, 1998.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RSC Editora, 2007.

CARTÓRIO DA 2ª ZONA DO REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS E DO REGISTRO TORRENS DA CAPITAL. **Registro de um memorial de loteamento denominado Lagoa Carapebus**. Vitória, 1964.

CARVALHO, José Antônio. **O colégio e as residências dos Jesuítas no Espírito Santo**. 1979. 239 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Artes) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. v.1.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DÉAK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. p. 113-143.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loreiro. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na região da Grande Vitória (1964-1986)**. Vitória: Grafitusa Editora, 2010.

ESPÍRITO SANTO. Governador (1971-1974: Gerhardt Santos). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa Estadual por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1972 pelo Dr. Arthur Carlos Gerhardt Santos, governador do Estado**. Vitória, 1972.

ESPÍRITO SANTO. Governador (1971-1974: Gerhardt Santos). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa Estadual por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1973 pelo Dr. Arthur Carlos Gerhardt Santos, governador do Estado**. Vitória, 1973.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado do. **Centro de Animação de Carapina**: estudo básico. Vitória: Secretaria de Estado de Planejamento/Fundação Jones dos Santos Neves, 1977. 52 p.

_____. Lei nº. 3.384, de 27 de novembro de 1980. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e dá outras providências. **Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo**. > Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Prefeitura Municipal da Serra. **Grande Vitória**: Programa de Valorização da Orla marítima: projeto piloto de Jacaraípe. Vitória: Fundação Jones dos Santos Neves, 1977. 24 f.

_____. **Estudos para definição da política habitacional para o Estado do Espírito Santo**: caracterização da situação habitacional do Estado, Vitória: Coordenação Estadual do Planejamento/Instituto Jones dos Santos Neves, 1988. v.1, t. 1.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado do. Biblioteca on-line. Instituto Jones dos Santos Neves. Disponível em: <[http://WWW.ijsn.es.gov.br/index.php?Option=com_content&view=article&id=63 & Itemid=194](http://WWW.ijsn.es.gov.br/index.php?Option=com_content&view=article&id=63&Itemid=194)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIM, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>>. Acesso em: 27 set. 2013.

FERREIRA, F. W. **Condições de vida e planejamento físico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1966. (Cadernos de Administração Pública, n. 66).

FONT, Antonio (Org.). **Planeamiento urbanístico**: de la controvérsia a la renovación. Barcelona: Ed. Diputació Barcelona, 2003.

FREITAS, José Francisco Bernardino (org.). **Diálogos**: urbanismobr. Vitória: Edufes, Niterói/RJ; Eduff, 2010.

_____. **Vitória de Vitória (?)**: poder e identidade da Capital. In: CONGRESSO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UNIVERSITÉ PARIS-EST - UNIVERSIDADE DO MINHO, 3. e SIMPÓSIO DE HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, 18. ,2011, Vitória/ES. Territórios, poderes e identidades - Territoires, pouvoirs, identités. Vitória/ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. v. 1. p. 1-14.

_____. Da monocultura à industrialização: Vitória e o Espírito Santo do Estado Novo. In: REZENDE, Vera F. (Org.). **Urbanismo na Era Vargas**: a transformação das cidades brasileiras. Niterói/RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense - Eduff, 2012. v. 1. p. 149-173.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm>. Acesso em: 5 set. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/temasrelevantes/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf>. Acesso em: 5 set. 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAMPARELLI, C. M. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 90-99, 1994.

M. ROBERTO ARQUITETOS; PLANORTE PLANEJAMENTO TÉCNICO E ECONÔMICO. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória**. Rio de Janeiro, 1973. v. 1.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MATTOS, Rossana. **Expansão urbana, segregação e violência**: um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória: Edufes, 2011.

MAXIMILIANO, Príncipe de Wied-Neuwied. **Viagem ao Brasil**. Tradução de Edgar Sússekind de Mendonça e Flávio Poppe de Figueiredo. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [19--].

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. 2. ed. Brasília/São Paulo, 2009. 348 p.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL Soraia Maria do S. C. “Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva”. **Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 975-95, 2006.

MORANDI, Angela Maria. **Na mão da história: a CST na siderurgia mundial**. Vitória: Edufes, 1997.

NESBITT, Kate (Org.). **Uma nova agenda para a arquitetura: antologia teórica (1965-1995)**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política industrial e localização de investimentos: o caso do Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1998.

PIQUET, Rosélia. **Cidade-empresa: presença na paisagem urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA. **Cinturão verde: necessidade urgente de preservação**. [S.I.: s.n., 200-]. 11 f.

_____. **Agenda Serra 21: Plano Estratégico da Cidade 2007 - 2027**. Serra: PMS, 2008. 167 p.

_____. **Manual de regularização fundiária urbana**. Serra: Fundação Vale, 2010. 57 p.

_____. **Serra Agenda do Futuro, 2012 - 2032**. Vitória: GSA, 2012. 232 p.

_____. **Acervo do Departamento de Planejamento Urbano (DPU)**. 2013.

_____. Lei nº. 3.820, de 11 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a organização do espaço territorial do município da Serra, conforme determina o art. 182 da Constituição Federal e os arts. 39, 40, 41, e 42 do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 2001. **Prefeitura Municipal da Serra**. Disponível em: <<http://www.legis.serra.es.gov.br/normas/subsites/legislativo/>>

consulta_norma. cfm? var Fonte: estilo_internet. css & var BacK: FFFF>. Acesso em: 30 jan. 2014.

REVISTA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES. Grande Vitória: Plano de Estruturação do Espaço, Vitória, ano II, n. 2, p. 1 – 38, abr./jun. 1978. Edição especial.

RIAL, Mariana Fontes Pérez. **Cidade-porto**: dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano, 2008. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP). São Paulo, 2008.

RIEDEL, Diaulas (Org.). **Histórias e paisagens do Brasil**: a cidade, o mar e as serras – Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara. São Paulo: Editora Cultrix, 1961. v. V.

ROCHA, Haroldo Corrêa; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e grande indústria**: a transição do Espírito Santo. 1955-1985. Vitória: FCAA, 1991.

ROCHA, Levy. **Viagem de Dom Pedro II ao Espírito Santo**. Brasília: Revista Continente Editorial, 1980.

ROLNIK, Raquel, “Para além da lei: a legislação urbanística e cidadania”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **O uso do solo e o município**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. (Textos de Administração Municipal 2).

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Atlas dos ecossistemas do Espírito Santo**. Viçosa: UFV, 2008. 504 p.

SHAYDER, José Pontes. **História do Espírito Santo**: uma abordagem didática e atualizada 1535-2002. Campinas: Companhia da Escola, 2002.

SILVA, Geraldo; COCCO, Giuseppe (Org.). **Cidades e portos**: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, Marta Zorzal e. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro**. Vitória: Edufes, 2004.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano o caso da Grande Vitória**. 2. ed. Vitória: Grafitusa Editora, 2010a.

_____. **Desenvolvimento brasileiro**: alternativas e contradições. Vitória: Grafitusa, 2010b.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. **Cidade e siderurgia**: a Região Metropolitana de Vitória (ES) e o Complexo Mineró-Siderúrgico (CVRD\CST). 1998. 176 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i) legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

ZANOTELLI, Cláudio. **La croissance périphérique de l'agglomération de Vitória**: Le cas de São Pedro. 1992. 142 f. Tese (Doutorado) Maîtrise d'Aménagement du territoire, Université Paris X Nanterre, Paris, 1992.