

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS - CCHN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
DOUTORADO EM GEOGRAFIA

Andreia Fernandes Muniz

A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PROVISÃO
HABITACIONAL PARA OS GRUPOS SOCIAIS EXCLUÍDOS:
AS MULTIFACES DE UM PROBLEMA PERMANENTE E HISTÓRICO
EM VITÓRIA/ES/BRASIL (séc. XIX-XXI)

Vitória/ES, 2024

Andreia Fernandes Muniz

**A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PROVISÃO HABITACIONAL
PARA OS GRUPOS SOCIAIS EXCLUÍDOS:**

AS MULTIFACES DE UM PROBLEMA PERMANENTE E HISTÓRICO EM
VITÓRIA/ES/BRASIL (séc. XIX-XXI)

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutora em
Geografia pelo Programa de Pós-
Graduação em Geografia da Universidade
Federal do Espírito Santo.

Linha de pesquisa: Estudos Urbanos e
Regionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eneida Maria
Souza Mendonça

Vitória/ES, 2024

- F363a Fernandes Muniz, Andreia, 1978-
A atuação do Poder Público na provisão habitacional para os
Grupos Sociais excluídos: : as multifaces de um problema
permanente e histórico em Vitória/ES/Brasil (séc. XIX-XXI) /
Andreia Fernandes Muniz. - 2024.
685 p.
- Orientadora: Eneida Maria Souza Mendonça.
Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.
1. habitação social. 2. atores sociais. 3. produção do espaço
urbano. 4. políticas habitacionais. 5. agentes produtores do espaço
urbano. 6. urbanização de favelas. I. Souza Mendonça, Eneida
Maria. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 91

Andreia Fernandes Muniz

**“A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PROVISÃO HABITACIONAL
PARA OS GRUPOS SOCIAIS EXCLUÍDOS: AS MULTIFACES DE UM
PROBLEMA PERMANENTE E HISTÓRICO EM VITÓRIA/ES/BRASIL
(SÉCULO XIX - XXI)”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Aprovada em 03 de setembro de 2024.

Comissão Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **ENEIDA MARIA SOUZA MENDONÇA**
Data: 25/11/2024 17:14:00-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª Drª Eneida Maria Souza Mendonça (UFES)
Orientadora e Presidente da Banca

Documento assinado digitalmente
 **CLAUDIO LUIZ ZANOTELLI**
Data: 07/10/2024 12:47:24-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Cláudio Luiz Zanotelli (UFES)
Examinador Interno

Documento assinado digitalmente
 **CLARA LUIZA MIRANDA**
Data: 04/10/2024 16:18:46-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª Drª Clara Luiza Miranda (UFES)
Examinadora Interna

Documento assinado digitalmente
 **JOAO SETTE WHITAKER FERREIRA**
Data: 03/10/2024 15:41:19-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira (USP)
Examinador Externo

Documento assinado digitalmente
 **DORALICE SATYRO MAIA**
Data: 04/10/2024 06:41:56-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª Drª Doralice Sátiro Maia (UFPB)
Examinadora Externa

Dedicada à minha filha Victória, que nasceu em 2022 durante esta longa jornada de pesquisa.

Dedicada à história de vida da minha família, que vivenciou a erradicação dos cafezais, as dificuldades em um barraco de madeira construído em um loteamento de periferia e o sonho da casa própria, conquistado pela autoconstrução nos fins de semana.

Dedicada à história de vida da avó e bisavó da minha filha, que enfrentaram as adversidades em um barraco de madeira construído sobre o aterro do manguezal de Maria Ortiz/Vitória.

Dedicada à história de vida da tia avó da minha filha, que compartilhou comigo em fotos as histórias vividas pela família na simplicidade da Vila Solón Borges, primeiro conjunto habitacional inaugurado em Vitória pela COHAB-VT em 1967 e chamado carinhosamente de “Pombal”, onde se abrigaram os pobres que tinham algum recurso financeiro para pagar prestações pelas minúsculas casas de alvenaria de uma janela e uma porta.

Dedicada a todas mulheres deste país, que se abrigam em casas precárias e estão às margens das políticas públicas, sem creches para deixar seus filhos menores de dois anos, fator de exclusão do mercado de trabalho. O déficit habitacional é um problema feminino!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, por me incentivar a estudar diariamente desde a infância. Conquistei tudo graças à educação que recebi.

Agradeço à Universidade Federal do Espírito Santo, onde cursei a graduação, o mestrado e o doutorado. Obrigada pelo ensino público, gratuito e de qualidade inquestionável.

À minha orientadora por me incentivar a continuar e por ser uma grande inspiração como professora, arquiteta e ser humano.

À Clara Luiza Miranda por todas as indicações de leituras.

A todos professores do Programa de Pós-graduação em Geografia com quem tive a oportunidade de ter excelentes aulas. Obrigada por ensinarem a arquiteta a compreender o mundo pelo olhar da Geografia.

À toda equipe responsável pelo Arquivo Público Municipal de Vitória por me auxiliar com toda paciência durante os anos que passei vasculhando documentos. Esse trabalho jamais existiria sem vocês!

À toda equipe do setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo pela gentileza que sempre tiveram comigo.

À equipe do Centro de Documentação e Informação – CEDOC da Mitra Arquidiocesana de Vitória pela disponibilidade em me ajudar a vasculhar a história da Comissão de Justiça e Paz de Vitória e pelas indicações dos livros para consulta e leitura.

À equipe do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo pela disponibilidade e prontidão.

À equipe da Biblioteca do Instituto Jones dos Santos Neves, obrigada por me receberem.

No Brasil, como na grande maioria dos países latino-americanos, a questão da moradia social se identifica com a questão da moradia em geral, pois se refere à maior parte da população. O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais tão irrelevantes que à maioria da população sobram apenas as alternativas ilegais ou informais.

Ermínia MARICATO

É preciso superar o *nó da terra* que impede a eliminação das desigualdades e torna inviável qualquer planejamento.

Ermínia MARICATO

A totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do Estado, deve ser derrubada e substituída. Reivindicar o direito à cidade é uma estação intermediária na estrada que conduz a esse objetivo.

David HARVEY

.... reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

David HARVEY

O Capitalismo não penetra onde a lógica é a habitação para uso e não valor, onde o espaço funciona como proteção da vida, da reprodução das necessidades cotidianas.

Raquel ROLNIK

É inútil imaginar que a pobreza poderá ser eliminada sem a modificação da atual estrutura da produção, dos investimentos e do consumo.

Milton SANTOS

RESUMO

A questão central da tese é evidenciar a provisão e o acesso à habitação como um problema histórico e permanente enfrentado pela população de baixa renda, excluída do acesso formal à habitação, e que se manifesta, se materializa e se reproduz sobre o espaço urbano sob diferentes formas de morar, há mais de um século de Políticas Habitacionais similares que são implementadas pelo Poder Público. Tendo como premissa que a questão habitacional depende da relação e articulação dos agentes e atores envolvidos e que a moradia é um problema complexo e multifacetado inter-relacionado a problemas estruturais, a tese aborda a atuação do Estado (representado pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal) e dos Grupos Sociais excluídos a partir da análise e discussão do papel, interesses, iniciativas, estratégias e práticas desses dois agentes no processo de provisão da moradia adequada no município de Vitória/ES/Brasil no período entre os séculos XIX e XXI, com ênfase das discussões das hipóteses formuladas no período entre 1979 e 2018, cerca de quatro décadas de intensas transformações políticas, sociais, econômicas, urbanas e regulatórias, tanto no cenário brasileiro quanto na capital capixaba, impactando na produção do seu espaço urbano informal. Para isso, a tese segue o percurso das políticas, programas, projetos e obras realizadas pelo Estado no âmbito da habitação social, inserindo as manifestações dos grupos sociais excluídos sobre essas ações. A partir de pesquisa documental e fundamentação teórica crítica de discussão baseada em autores da Geografia, Sociologia e Arquitetura sobre o papel do Estado e dos Grupos Sociais excluídos; a formação dos territórios informais e a espoliação urbana; as lutas sociais pela terra e pela habitação, vistas como mercadorias no Capitalismo e o direito de propriedade como uma forma hegemônica de política, a tese concluiu que a forma de atuação dos dois agentes impactam nos resultados da provisão habitacional e que a mobilização reivindicatória dos grupos sociais excluídos exerce influência sobre as iniciativas públicas de provisão habitacional, mas que nenhum dos dois agentes é desprovido de interesses nas ações que envolvem o acesso à habitação, à terra e à infraestrutura urbana. Em Vitória/ES, as ações do Estado privilegiaram a execução de obras de infraestrutura e urbanização de assentamentos precários em detrimento da produção da unidade residencial, sendo a legalização fundiária o maior obstáculo na eficácia dos programas. Por outro lado, os Grupos sociais excluídos reivindicaram pouco a habitação, sendo a terra o maior objeto de disputa, seguida pelas obras de infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços. Portanto, no âmbito da História da habitação em Vitória, o que houve de fato foram mobilizações sociais de luta pela terra e não pela moradia, compreendida em sua definição ampla. Dessa forma, o problema habitacional faz parte do ontem e do hoje e continuará parte do amanhã enquanto o “Nó” da terra não for resolvido fora das limitações da propriedade privada impostas pelo Capitalismo.

Palavras-chaves: habitação social, atores sociais, produção do espaço urbano, políticas habitacionais, agentes produtores do espaço urbano, urbanização de favelas.

ABSTRACT

The central issue of the thesis is to highlight the provision of and access to housing as a historical and permanent problem faced by the low-income population, excluded from formal access to housing, and which manifests itself, materializes, and reproduces itself in urban space under different forms of living, for more than a century of similar Housing Policies that are implemented by the Public Authorities. Based on the premise that the housing issue depends on the relationship and articulation of the agents and actors involved and that housing is a complex and multifaceted problem interrelated to structural issues, the thesis addresses the actions of the State (represented by the Federal, State, and Municipal Public Authorities) and of the excluded Social Groups based on the analysis and discussion of the role, interests, initiatives, strategies, and practices of these two agents in the process of providing adequate housing in the city of Vitória/ES/Brazil in the period between the 19th and 21st centuries, with an emphasis on the discussions of the hypotheses formulated in the period between 1979 and 2018, approximately four decades of intense political, social, economic, urban and regulatory transformations, both in the Brazilian scenario and in the capital of Espírito Santo, impacting the production of its informal urban space. To this end, the thesis follows the path of the policies, programs, projects, and works carried out by the State in the scope of social housing, including the manifestations of the excluded social groups about these actions. Based on documentary research and critical theoretical foundations of discussions based on authors from the fields of Geography, Sociology, and Architecture on the role of the State and excluded social groups; the formation of informal territories and urban spoliation; social struggles for land and housing, seen as commodities in Capitalism and the right to property as a hegemonic form of politics, the thesis concluded that how the two agents act impacts the results of housing provision and that the mobilization of demands by excluded social groups influences public initiatives for housing provision, but that neither of the two agents is devoid of interests in actions involving access to housing, land and urban infrastructure. In Vitória/ES, the State's actions prioritized the execution of infrastructure works and the urbanization of precarious settlements to the detriment of the production of residential units, with land legalization being the greatest obstacle to the effectiveness of the programs. On the other hand, excluded social groups have made few demands for housing, with land being the main object of dispute, followed by urban infrastructure works, community facilities, and services. Therefore, in the context of the history of housing in Vitória, what occurred were social mobilizations fighting for land and not for housing, understood in its broad definition. Thus, the housing problem is part of yesterday and today and will continue to be part of tomorrow as long as the land "knot" is not resolved outside the limitations of private property imposed by Capitalism.

Keywords: social housing, social actors, production of urban space, housing policies, agents producing urban space, urbanization of slums.

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ATHIS	Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBJM	Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONSO	Carteira de Operação de Natureza Social
CPM-BIRD	Projeto Cidades de Porte Médio
CPM-BIRD-AUV	Projeto Cidades de Porte Médio para o Aglomerado Urbano de Vitória
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPAJM	Instituto de Previdência dos Servidores do Espírito Santo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJSN	Fundação Jones Santos Neves
IJSN	Instituto Jones Santos Neves
OGU	Orçamento Geral da União
PROFILURB	Programa de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
RGV	Região da Grande Vitória
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação Social
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UPC	Unidade Padrão de Capital

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Déficit habitacional no Brasil em milhões e percentual relativo do estoque total nacional de domicílios particulares permanentes e improvisados do país – Domicílios – 2016-2019 – em mil e milhões.....	68
Tabela 2 - Déficit habitacional por componente Brasil e distribuição percentual por faixa de renda – 2019.....	68
Tabela 3 - Evolução do déficit habitacional por componente no Brasil, Regiões Metropolitanas, Estado do Espírito Santo e Região Metropolitana de Vitória – Domicílios – 2016-2019.....	71
Tabela 4 - Favelas e Comunidades Urbanas no Espírito Santo - Censo 2022.	72
Tabela 5 - Evolução populacional total (urbana e rural) do Estado do Espírito Santo (1950-1980), população total estadual (1940-1950) e evolução da população total de Vitória (1940-1980) conforme dados dos Censos.	82
Tabela 7 - Produção de unidades habitacionais por períodos (1964-1986).	126
Tabela 8 - Comprometimento da renda familiar em função do número de dependentes para famílias com renda menor ou igual a 8 UPC em 1976.	136
Tabela 9 - Evolução do déficit habitacional em Vitória entre 2017 e 2021.	170
Tabela 10 - Provisão da moradia – Nestor Gomes (1920-1924).	243
Tabela 11 - Provisão da habitação 1924-1928.	255
Tabela 12: Evolução populacional total (urbana e rural) da microrregião da Grande Vitória (1940-1980).	292
Tabela 13 - População residente por domicílio no Aglomerado Urbano Grande Vitória 1970-1977.	292
Tabela 14 - Tipologia domiciliar na Região da Grande Vitória no período de 1960 a 1977.	292
Tabela 15 - legislação urbanística e edilícia em Vitória/ES – 1890-1928.....	307
Tabela 16 - Provisão habitacional - Vitória/ES – 1918 -1928.	316
Tabela 17 - Evolução da população de Vitória no período de 1590 á década de 1930.	317
Tabela 18 - Assentamentos Urbanos Subnormais identificados pela FJSN na AUV em setembro de 1978.	344
Tabela 19 - Quantidade e localização dos Assentamentos Urbanos Subnormais identificados em 1979.	348

Tabela 20 - Quantidade de propriedades de terras ocupadas nos assentamentos urbanos subnormais identificados pelo IJSN.....	349
Tabela 21: Grande Vitória e assentamentos precários presentes em bairros.	351
Tabela 22 - Assentamentos Urbanos Subnormais identificados em Vitória e o grau de carência.....	352
Tabela 23 - Carências e Reinvidicações da população residente nos 22 aglomerados subnormais considerados mais carentes na Grande Vitória.	356
Tabela 24 - Carências e Reinvidicações da população residente nos 8 aglomerados subnormais considerados mais carentes em Vitória.	358
Tabela 25 - Componentes prioritários de intervenção para as ações propostas em projetos.	365
Tabela 26 - Infraestrutura urbana e comunitária – componente habitação - CPM-BIRD-AUV.....	368
Tabela 27 - alternativas de urbanização dos lotes, custos por unidade.	371
Tabela 28 - Componentes e metas globais do CPM-BIRD-AUV.....	376
Tabela 29 - Fontes dos recursos do CPM-BIRD-AUV para a Região da Grande Vitória.	378
Tabela 30 - Metas físicas e financeiras dos programas escolhidos para operação do PLANHAP-ES.....	418
Tabela 31 - Metas físicas e financeiras dos programas escolhidos para operação do PLANHAP-ES em Vitória/ES.....	419
Tabela 32 - Unidades habitacionais produzidas pela COHAB-ES em Vitória (1965-1986).	420
Tabela 33 - Previsão de metas físicas e financeiras do PROMORAR no PLANHAP-ES (1980-1985).....	422
Tabela 34 - Custos de urbanização do PROMORAR via PROFILURB previstos pela PMV-FJSN em 1979.	425
Tabela 35 - Custos e volumes de aterros PROMORAR, 1979.....	426
Tabela 36 - Áreas de terras cedidas pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU) ao município de Vitória pela Portaria nº 130 de 1980.	427
Tabela 37 - Arrecadação e despesas 1979 a 1985 em milhões de Cr\$ - cruzeiros.	472
Tabela 38 - Obras previstas e executadas até 31 de março de 1988.	485
Tabela 39 - Obras previstas e executadas até julho de 1988.	486

Tabela 40 - Recursos financeiros alocados na 1ª etapa das obras do Projeto São Pedro e recursos necessários para a 2ª etapa. Unidade monetária: OTN's	488
Tabela 41 - Receitas e despesas consolidadas em dólares – gestão 1986-1988...	491
Tabela 42 - Situação das unidades habitacionais a serem removidas no cadastro de janeiro de 1991.....	506
Tabela 43 - Valores gastos em obras executadas pela empresa Odebrecht (1991-1992) – Cr\$.	513
Tabela 44 - Valores gastos em obras contratadas com a empresa Odebrecht (1986-1992) – Cr\$.	513
Tabela 45 - Receitas e despesas consolidadas em milhares de Cr\$ – PMV - 1986-1991	514
Tabela 46 - Receita e despesas consolidadas 1989-1992 em dólares.	516
Tabela 47 - Receitas e despesas 1993-1995 em dólares (US\$).....	521
Tabela 48 - Recursos gastos com o Projeto São Pedro 1993-1995 (US\$)	522
Tabela 49 - Recursos gastos no Projeto de Urbanização da Grande São Pedro (R\$) no período de 1986 a 1997. R\$ 1.000,00	525
Tabela 50 - Terrenos vazios pertencentes ao patrimônio público municipal conforme dados de 11 de agosto de 1989.	530
Tabela 51 - Recursos previstos em dólares alocados para os programas do Plano de governo (1989-1992).....	531
Tabela 52 - Projetos previstos no Programa Habitação do Plano de governo (1989-1992).	531
Tabela 53 - Receita e despesas por função 1989-1991 em milhares de Cr\$.....	538
Tabela 54 - Proposta para a Política Habitacional	550
Tabela 55 - Valor das prestações mensais do Projeto Terra, 2001.....	557
Tabela 56 - situação da legalização de áreas urbanizadas sobre terrenos de Marinha.	561
Tabela 57 - Área urbana ocupada e glebas vazias por região, 1991.	563
Tabela 58 - Poligonais do Projeto Terra – bairros, área, número de domicílios e população em 2000.....	575
Tabela 59 - Recursos captados em fontes diversas e aplicados no Projeto até 2002.	577
Tabela 60 - Demandas do OP 1999.....	581
Tabela 61 - Recursos alocados no Projeto Terra – Jaburu: experiência piloto.	590

Tabela 62 - Situação fundiária da Poligonal 1.....	590
Tabela 63 - Recursos financeiros alocados por Poligonal e custos relativos ao número de domicílios e população. Moeda: R\$	596
Tabela 64 - Investimentos realizados em urbanização e habitação por Poligonal no período de 1997 a julho de 2004. Moeda: R\$	598
Tabela 65 - Investimentos realizados em habitação por Poligonal no período de 1997 a julho de 2004 e a forma de provisão de unidades. Moeda: R\$	599
Tabela 66 - Recursos alocados no PPA 2004-2008 para a provisão habitacional. Moeda: R\$.....	602
Tabela 67 - Provisão habitacional em Vitória em 2007. Moeda: R\$.....	603
Tabela 68 - Metas previstas no PMHRFIS (2008) para o período de 2008-2014 – provisão habitacional de Vitória/ES.....	611

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição do projeto CPM/BIRD: diretrizes, objetivos e soluções.	330
Quadro 2 - Componentes prioritários de intervenção para as ações propostas em projetos.	359
Quadro 3 - Reivindicações e demandas da Grande São Pedro em 31 de março de 1989.	503

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Relação entre os atributos da moradia, expectativas do usuário e renda.	59
Figura 2 - Déficit habitacional qualitativo – Brasil – 2019.	67
Figura 3 - Déficit habitacional quantitativo por faixa de renda e componente – 2019.	69
Figura 4 - Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) no contexto do estado do ES.	71
Figura 5 - Evolução da população total do Espírito Santo e de Vitória (1940-1980) e evolução da população urbana e rural (1950-1980).	83
Figura 6 - Percentual de aumento dos salários, custo de vida e gêneros alimentícios por período	103
Figura 7 - Provisão habitacional por período (1964-1986).	127
Figura 8 - Bairro Boa Vista/Vila Velha/ES – primeiro loteamento executado no país com recursos do PROFILURB: lotes urbanizados com unidade sanitária e barracos de madeira reconstruídos pelos próprios usuários.	134
Figura 9 - os embriões em dois momentos – entregue pela COHAB-ES e ampliado com recursos financeiros da própria família.	137
Figura 10 - Município de Vitória.	168
Figura 11 - Vitória insular e continental.	169
Figura 12 – Vista parcial do município de Vitória a partir do Maciço Central.	169
Figura 13 - Evolução do déficit habitacional quantitativo (unidades) em Vitória/ES - 2000 a 2021.	170
Figura 14 - Assentamento informal sobre encosta no entorno do Centro da capital.	170
Figura 15 - Assentamento informal sobre encosta na Baía Noroeste - Região da Grande São Pedro.	171
Figura 16 - Vitória: vista de assentamento habitacional com inadequações.	171
Figura 17 - Ilha de Duarte Lemos, 1586.	174
Figura 18 - Capitania do Espírito Santo - Villa da Vitória (1631) com indicação de edificação religiosa e casas distribuídas pelo sítio físico do núcleo de ocupação inicial.	176
Figura 19 - Planta da Villa da Vitória (1798) e a ocupação rarefeita de edificações.	179
Figura 20 - Planta da Vila da Vitória (1767).	180

Figura 21 - Vitória (1860) com seus casarios tendo ao fundo a Igreja e Colégio dos padres jesuítas.	183
Figura 22 - Planta da cidade de Vitória (1895): onde moram os pobres.	184
Figura 23 - Casebres no entorno da ladeira do Convento de São Francisco, s/d. ...	185
Figura 24 - Vista da área do Campinho em 1860 tendo ao fundo na parte elevada a Igreja de São Tiago e Colégio Jesuíta (Palácio do Governo) e a Igreja de São Gonçalo.	186
Figura 25 - Praça Paula Castro (1910) implantada sobre área aterrada da região denominada Pelames.	187
Figura 26 - Ladeira do Convento São Francisco, data provável entre 1900 e 1920 (1) e Ladeira do Chafariz antes da abertura da Rua Nestor Gomes, 1924 (2).	188
Figura 27 - Vila Rubim - Cidade de Palha (1910): lugar de moradia pobre, estigmatizada pela imprensa como local de violência e marginalidade.	190
Figura 28 - Vitória nos últimos anos do século XIX (1892-1893).	191
Figura 29 - Imóveis alugados em Vitória em 1893.	206
Figura 30- Projeto do Novo Arrabalde (1896): primeira iniciativa planejada de expansão da capital.	209
Figura 31 - Projeto do Novo Arrabalde: divisão em zonas de ocupação	211
Figura 32 - Vila Rubim, 1911: local de moradia pobre com casas térreas edificadas nos morros do entorno do caminho que levava ao Arrabalde de Santo Antônio, localizado na porção noroeste da capital.	212
Figura 33 - Projetos de fachadas de casas operárias na Vila Rubim -1895.	214
Figura 34 - Área de abrangência do decreto nº 3 de 17 de abril de 1909: do Matadouro de Santo Antônio ao Forte São João.	217
Figura 35 - Casas no Arrabalde de Santo Antônio, 1909.	218
Figura 36 - Vila Rubim, 1913: expansão da habitação pobre no entorno da estrada que levava ao Arrabalde de Santo Antônio.	218
Figura 37 - Carta Cadastral de Vitória contendo o levantamento das curvas de nível: levantamento e elaboração do Doutor Augusto Ramos entre 1909 e 1911.	224
Figura 38 - Planta com as intervenções propostas no governo Jerônimo Monteiro: modificação do traçado viário, construção de novas vias e área de expansão por aterros para o Porto, construção de Jardim Público e expansão habitacional.	225
Figura 39 - Conjunto de Casas do Campinho (1911).	227

Figura 40 - Região da Villa Moscoso/Campinho ainda em 1909: área de expansão aterrada para inserção de parque e unidades habitacionais.	228
Figura 41 - Casas da Rua Henrique Coutinho (1912).	230
Figura 42 - Conjunto de Casas do Campinho (1911) e Casas da Rua Henrique Coutinho (1912): localização em relação ao Parque Moscoso, inaugurado em 1912.	231
Figura 43 - Localização do Conjunto de Casas do Campinho (1911) e Casas da Rua Henrique Coutinho (1912)	231
Figura 44 - Praça Paula Castro em frente à Igreja do Carmo, 1905 – local onde foram construídas unidades habitacionais (1) e Conjunto de casas da rua Coutinho Mascarenhas, 1932 (2).	234
Figura 45 - Conjunto de casas da rua Gama Rosa, s/d (data provável: década de 1920).	235
Figura 46 - Localização das quatro quadras para habitações econômicas previstas no Plano Geral da Cidade de 1917.	239
Figura 47 - Localização dos conjuntos de casas.	240
Figura 48 – Conjunto de casas da Avenida dos Funcionários.....	244
Figura 49 – (1) Conjunto de casas das ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira, 1926. (2) Casas para funcionários públicos em construção e concluídas em Jucutuquara, 1927.....	244
Figura 50 - Conjunto de casas em construção e construídas em Jucutuquara.	244
Figura 51 - Localização dos conjuntos de casas (1911-1928).	245
Figura 52 - Vista geral de Vitória em 1930: Conjuntos de Casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira.	246
Figura 53 – Localização da Fazenda Maruípe – extensão de terras públicas.....	249
Figura 54 - Conjunto de casas construídas pelo governo para funcionários públicos em Jucutuquara, 1927: vê-se ao fundo o entorno dos morros ocupados com casebres edificados.	254
Figura 55 - Os morros no entorno do Núcleo Central de Vitória em dois momentos: livres de edificações em 1892-1893 (1) e já ocupados por casebres em 1932 (2)..	256
Figura 56 – Os morros do entorno do Quartel da Polícia, região do Campinho, em dois momentos distintos: em 1905 (1) e no final da década de 20 com a presença de casebres (2).	257

Figura 57 - Vitória (1924-1928): a expansão de casas sobre os morros ao fundo – vista da Rua Graciano Neves (1) durante as obras, vista durante a abertura de rua do bairro Chácara Muniz Freire em 1926 (2).....	258
Figura 58 - Casebres nos Arrabaldes (1924-1928): durante a execução das obras de reconstrução e alargamento da estrada para Santo Antônio (1) e durante obras na estrada (atual Avenida Vitória) para a Praia Comprida (2).....	259
Figura 59 – Casebres pobres sobre os morros no entorno de Jucutuquara, vistos a partir da rua Augusto Calmon onde foram edificadas casas para funcionários públicos (1924-1928).....	260
Figura 60 - Casebres pobres sobre o Morro da Fonte Grande, Núcleo Central, 1930.	260
Figura 61 - Ponte Florentino Avidos: ligação da Ilha de Vitória aos municípios de Vila Velha e Cariacica, passando pela Ilha do Príncipe, em 1927 (1) e após concluída (data provável década de 1940).....	261
Figura 62 - Villa Maruhype – Bairro Operário.....	265
Figura 63 - Localização da Villa Maruhype em relação ao Centro da Capital, 1943.	265
Figura 64 - Vila operária em Maruípe (1937-1944).	267
Figura 65 - Localização do conjunto de casas do IAPI em relação à Jucutuquara. Data provável da imagem: década de 1940.	267
Figura 66 - Poligonal com os limites da Fazenda Maruípe e as áreas doadas pelo Estado à Prefeitura.....	268
Figura 67 - Ocupação de terras no perímetro da Fazenda Maruípe sobre o Morro da Engenharia, localizado em frente à Avenida Maruípe, tendo ao fundo o Quartel da Polícia, 1957.....	272
Figura 68 - Aterro Bento Ferreira executado sobre áreas de manguezais e alagados, 1955.	274
Figura 69 - Alagados e mangues remanescentes do aterro de Bento Ferreira entre as Ilhas de Santa Maria e Monte Belo em dois momentos: local onde surgiram ocupações informais de casebres em palafitas sobre mangues.	275
Figura 70 - Aterros executados em Vitória por material utilizado, localização e período (legenda).	277
Figura 71 - Favela da Maré – bairro Miramar, 1969 (1) e Bairro Miramar - Favela da Maré, 1973 (2).....	278

Figura 72 - Vista aérea da Ilha do Príncipe na década de 1940: manguezal nas bordas.	279
Figura 73 - Favela da Maré: construção do enrocamento para o aterro, 1970.	279
Figura 74 - Famílias em situação de miséria na Favela da Maré ou bairro Miramar, s/d.	280
Figura 75 - A 2ª ponte em construção sobre o aterro executado sobre a área da Favela da Maré, década de 1970.	281
Figura 76 - Aterro executado sobre a Favela da Maré (1) (2) para execução da Rodoviária (3).	282
Figura 77 - Localização da Favela da Maré em relação ao bairro Comdusa.	284
Figura 78 - Bairro Comdusa em 1970 e 1978: localizado nas proximidades da Ilha das Caieiras, local com manguezais que foram ocupados por famílias pobres no final da década de 1970.	285
Figura 79 - Bairro Comdusa construído sobre o morro para o assentamento de famílias da Favela da Maré.	287
Figura 80 - Conjuntos Habitacionais construídos na região de Goiabeiras (1967-1972).	288
Figura 81 - Localização de conjuntos habitacionais construídos e em construção pela COHAB-ES em Vitória e Serra até 1980.	289
Figura 82 – Morro da Gurigica: vista de barracos na região conhecida como Morro do Jaburu.	294
Figura 83 - Barraco sobre o Morro do Cabral, 1982.	339
Figura 84 - Assentamento Urbano Subnormal de Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras)	340
Figura 85 - Maria Ortiz ou Lixão de Goiabeiras – 1970 e 1978: a evolução da ocupação no entorno dos conjuntos habitacionais construídos na porção continental de Vitória, região de Goiabeiras.	341
Figura 86 - Maria Ortiz: aterro com lixo doméstico realizado pela prefeitura, 1980.	342
Figura 87 - Localização dos assentamentos urbanos subnormais de Vitória, 1979.	345
Figura 88 - Localização dos aglomerados e bairros CPM-BIRD-AUV e PROMORAR.	360
Figura 89 - Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras) – ocupação sob as torres de alta tensão de energia elétrica.	382

Figura 90 - Conscientização e mobilização para a discussão do CPM-BIRD-AUV.	384
Figura 91 - A precariedade do habitar em Maria Ortiz em julho/1984: aterro improvisado como solução pra moradia, adultos e crianças tentam resolver por conta própria a ausência de saneamento básico.	400
Figura 92 - Mesmo após a passeata, a Associação de Moradores destaca o atraso no início das obras de urbanização e conscientiza os moradores para as promessas de políticos em busca de votos para as eleições de 1985.	402
Figura 93 - A luta pela moradia	405
Figura 94 - O aterro executado sobre manguezal para expansão da área para novas moradias, 1986.	408
Figura 95 - Casas populares com infraestrutura urbana entregues na 1ª etapa do projeto em 1986 (1) Casas populares executadas em Maria Ortiz próximo ao enrocamento e às linhas de alta tensão de energia (2).	409
Figura 96 - Casas populares em execução sobre aterro argiloso sobre área alagável às bordas do manguezal (1) e Prefeito de Vitória em 21/01/1987 em visita a uma das casas entregues. Pela imagem, verifica-se a baixa qualidade arquitetônica da unidade habitacional (2).	410
Figura 97 - O lixo depositado em São Pedro em frente à igreja católica edificada pelos moradores: aterro e fonte de subsistência.	430
Figura 98 - Vitória, 1978: localização da região que deu origem à Grande São Pedro.	431
Figura 99 - Evolução da ocupação em São Pedro (1970 e 1978).	432
Figura 100 - Área ocupada e demarcada para 15 famílias, 1980.	443
Figura 101 - Centenas de famílias ocupam área de terra em São Pedro em dezembro de 1980.	444
Figura 102 - São Pedro I a V, 1981: expansão da ocupação sobre o manguezal.	446
Figura 103 - O aterro com lixo doméstico e hospitar conforma a terreno para morar, 1983.	447
Figura 104 - Ocupar, demarcar, vigiar, construir um barraco para morar, enfrentar e resistir à polícia nas remoções: homens, mulheres e crianças submetidas a jornadas terríveis na luta pela terra. Vitória, 1983.	447
Figura 105 - São Pedro e as obras de urbanização do PROMORAR contendo aterro, drenagem e iluminação pública – vê-se ao fundo a Ilha das Caieiras.	449

Figura 106 - Seminário Promorar São Pedro: discussão em tempo integral por quatro dias.....	450
Figura 107 - São Pedro I, 1985: Esgoto doméstico lançado ao ar livre.....	456
Figura 108 - São Pedro I (1985) com a Ilha das Caieiras ao fundo – Barracos com as unidades sanitárias construídas pelo Promorar sobre 494 lotes urbanizados.	456
Figura 109 - Exemplos de diferenciação quanto à infraestrutura executada pelo PROMORAR: São Pedro I com rua pavimentada e iluminação pública e já com casas em alvenaria (1) e São Pedro V com barracos em palafitas sobre a lama (2), 1985.	457
Figura 110 - Localização da Grande São Pedro na Baía Noroeste de Vitória, 1996.	465
Figura 111 - São Pedro V (Nova Palestina), 1986: palafitas e condições precárias de moradia.	466
Figura 112 - São Pedro VI (bairro Resistência), 1986: a expansão das ocupações sobre os manguezais.	467
Figura 113 - São Pedro III, junho/1987: palafitas sobre o lixo e esgoto.	467
Figura 114 - famílias acampadas às margens da Rodovia Serafim Derenzi em 1986 pressionavam o prefeito por novas áreas de expansão para moradia.	471
Figura 115 - Obras de aterros contratadas pela PMV nos bairros Santo André, São Pedro e Lixão, 1986.	479
Figura 116 - Obras de aterros contratadas pela PMV nos bairros Santo André, São Pedro e Lixão, março/1987.	480
Figura 117 - A amplitude da área das obras da empresa Odebrecht.....	481
Figura 118 - Obras de aterro no bairro Lixão e Santo André (São Pedro III), 1987.....	484
Figura 119 - Obras de aterro em janeiro de 1988 avançam: expansão da moradia precária e degradação ambiental.	485
Figura 120 - Obras de asfaltamento em 25 de março de 1988 – a infraestrutura executada em meio à manutenção da precariedade da moradia.....	486
Figura 121: A reprodução da vida cotidiana de quem não tinha o espaço físico da habitação digna - mulheres lavam roupas e vasilhas ao ar livre, enquanto seus filhos convivem com lixo e esgoto.	489
Figura 122 - Bairro Lixão em junho de 1988 – novos e velhos barracos: a forma de morar aceita por todos.	490

Figura 123 - Bairro Lixão (São Pedro III) em junho de 1988 – as vielas rejeitadas pelos moradores	490
Figura 124 - a amplitude da ocupação da Grande São Pedro em 1989 com barracos e palafitas em áreas de interesse de preservação ambiental.....	502
Figura 125 - Informativo da PMV sobre o Projeto – instrumento utilizado para esclarecer e conscientizar a população nos bairros atingidos pelo projeto.....	510
Figura 126 - Nova Palestina no final das obras da 2ª fase do Projeto em novembro 1992: ruas de pedestres, infraestrutura e a velha forma de morar em barracos.	515
Figura 127 - Permuta de área de terreno por material de construção (1) e Fornecimento de materiais de construção como indenização por danos materiais causados aos imóveis pelas obras de urbanização (2).	523
Figura 128 - A habitação produzida com auxílio do Poder Público: o barraco de madeira.	524
Figura 129 – Localização do Bairro Maria Ortiz, Vitória.	535
Figura 130 - Mosaico da situação habitacional em Maria Ortiz: o barraco de madeira e a casa de alvenaria – como a população pobre resolve o problema da habitação.	536
Figura 131 - Projeto casa modelo padrão – Maria Ortiz.....	542
Figura 132 - Localização das quadras com os 92 lotes que receberam o Programa de autoconstrução e as 45 unidades habitacionais executadas.	542
Figura 133 - Localização das quadras no contexto atual e em 1986, já com o aterro executado pela PMV.	543
Figura 134 - Reuniões com a comunidade.....	544
Figura 135 - Escritório da equipe técnica das obras e almoxarifado central	544
Figura 136 - a autoconstrução da casa própria	548
Figura 137 - a autoconstrução assistida: baixo custo e qualidade adequada ao população.....	548
Figura 138 - Dados sobre a participação nas Assembleias de Bairro do Orçamento Popular – 1990 a 1999.	553
Figura 139 - Situação fundiária do município de Vitória, 1994.	562
Figura 140 - Áreas vazias em glebas por Região Administrativa em 1996.	564
Figura 141 - Unidades habitacionais geminadas sobre terreno com topografia acidentada.....	565

Figura 142 - Unidades habitacionais do Jaburu sendo construídas – o Projeto Terra vencendo a dificuldade de construir sobre altas declividades.	566
Figura 143 - desenho institucional dos níveis de gerência do Projeto Terra.	566
Figura 144 - passeata dos moradores do Morro do Jaburu em reivindicação pela implantação de rede de esgoto em 04 de setembro de 1980. As melhorias no Morro só foram obtidas com o Projeto Terra a partir do ano 2000.	570
Figura 145 - Poligonais do Projeto Terra – 15 áreas de intervenção em bairros diversos.	574
Figura 146 - Poligonais do Projeto Terra – localização no município de Vitória.	575
Figura 147 - palafitas do Mangue Seco – Poligonal 11.	582
Figura 148 - Poligonal 8 – Favela da Maré: palafitas sobre o mangue.	583
Figura 149 - Parte da Poligonal 1 (Jaburu, São Benedito, Penha) na década de 1960 – a ocupação espontânea e informal da moradia pobre sobre encostas.	585
Figura 150 - localização privilegiada da Poligonal 1 no contexto urbano da Capital.	587
Figura 151 - A precariedade da moradia do Morro Jaburu, 1999.	588
Figura 152 - Projeto Terra: unidades habitacionais e acessibilidade pela Via 1.	589
Figura 153 - Conjunto habitacional do Projeto Terra.	589
Figura 154 - Tipologia habitacional do Projeto Terra – Jaburu.	593
Figura 155 - Gráfico - Recursos financeiros alocados por Poligonal e custos relativos ao número de domicílios e população. Moeda: R\$	596
Figura 156 - Ocupação das palafitas sobre Canal da Passagem – Poligonal 11 – Mangue Seco.	604
Figura 157 - As obras realizadas na Poligonal 1.	608
Figura 158 - Residencial Tabuazeiro: tipologia vertical de apartamentos.	613
Figura 159 - Localização do Residencial Tabuazeiro no entorno do Morro do Macaco: Rua Jácomo Forza, nº 55, Tabuazeiro.	614

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
PARTE I: O PROBLEMA DA HABITAÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO: OS ATRIBUTOS DE UM PROBLEMA	21
1.1. Habitação, moradia e moradia adequada: uma conceituação necessária ...	21
1.2. O problema, o falso problema e o problema social	27
1.3. Agentes, atores e sujeitos da produção do espaço urbano.....	41
1.4. O papel do Estado e dos Grupos Sociais excluídos e as formas de provisão da moradia	44
1.5. As multifaces de um problema complexo: dimensões estruturais	60
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA PARA A BAIXA RENDA: A GÊNESE DO PROBLEMA E AS (DES) CONTINUIDADES DA INTERVENÇÃO PÚBLICA	75
2.1. A GÊNESE DA QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA (século XIX a 1930).....	75
2.1.1. A gênese de um problema: como age o Estado	76
2.1.2. A gênese de um problema: a percepção e a reação dos Grupos Sociais excluídos	97
2.2. Projetos, Programas, Planos e Política habitacional: a trajetória das ações do Estado sobre o problema habitacional a partir de 1930	112
2.2.1. Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s e a Fundação da Casa Popular - FCP (1937-1964)	112
2.2.2. A Política habitacional brasileira (1964-1986): BNH - institucionalização, crise, reestruturação, consolidação, desestruturação e falência	123
2.2.3. Do fim do BNH ao Habitar Brasil (1986-2000): novas e velhas alternativas à solução da questão habitacional.	153
2.2.4. Do Estatuto da Cidade ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (2001-2018).....	159
CAPÍTULO 3 – A GÊNESE DA HABITAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES	167
3.1. A VITÓRIA DO SÉCULO XXI: a questão habitacional	168

3.2.	A VITÓRIA DO SÉCULO XIX a 1930: a gênese de um problema histórico..	173
3.2.1.	Onde moram os pobres?	173
3.2.2.	Mecanismos de exclusão dos mais pobres	192
3.3.	A ASCENSÃO DA HABITAÇÃO A PROBLEMA SOCIAL – antecedentes, processos e mecanismos (1930-1979)	262
CAPÍTULO 04 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROBLEMA DA HABITAÇÃO: uma visão de conjunto da gênese, emergência e crise.		297
 PARTE II: COMO O ESTADO RESOLVE.....		322
CAPÍTULO 5 - CPM-BIRD/AUV (1979-1986): a filosofia da ação integrada sobre os problemas urbanos		325
CAPÍTULO 6 - O PROMORAR (1979-1986)		413
6.1.	O PROMORAR NO CONTEXTO DO PLANHAP-ES (1980-1985)	413
6.2.	PROMORAR VITÓRIA/ES	422
6.3.	PROMORAR São Pedro I: “nossos lotes como são, nossas casas onde estão”	431
CAPÍTULO 7 - O PROJETO SÃO PEDRO (1986-1996) – aterro e urbanização sem habitação: a continuidade de uma ideia.....		465
7.1.	1ª FASE (1986-1988): Projeto Urbanização de Favelas.....	470
7.2.	2ª FASE (1989-1992): Projeto preservação do manguezal e urbanização da Grande São Pedro	491
7.3.	3ª FASE (1993-1996): Projeto São Pedro – desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal	517
CAPÍTULO 8 - A POLÍTICA HABITACIONAL EMBRIONÁRIA E O PROJETO ALTERNATIVO de AUTOCONSTRUÇÃO DA GESTÃO VÍTOR BUAIZ (1989-1992)		527
CAPÍTULO 9 - PROJETO TERRA: programa e política habitacional		552
9.1.	PROJETO TERRA - 1ª fase (1996-2001).....	571
9.2.	PROJETO TERRA - 2ª fase (2002-2007).....	600
9.3.	PROJETO TERRA - 3ª fase (2008-2018).....	610

CAPÍTULO 10 - CONSIDERAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DOS AGENTES: uma visão de conjunto das relações e continuidades	616
CAPÍTULO 11 – CONCLUSÃO	639
REFERÊNCIAS.....	649
FONTES BIBLIOGRÁFICAS.....	649
FONTES PRIMÁRIAS DOCUMENTAIS	670
REPORTAGENS DE JORNAIS	681

INTRODUÇÃO

No Brasil contemporâneo, o direito à moradia, pauta da agenda dos movimentos sociais urbanos na trajetória de lutas pela Reforma Urbana, iniciada em 1963 e que avançou nas décadas de 1980 e 1990 (FERNANDES e ALFONSIN, 2014; CALDAS, 2015; BONDUKI, 2018; NABACK, 2019); escrito e regulamentado na Constituição Federal, na prática tem estado cada vez mais distante dos excluídos pelo mercado imobiliário formal e pelas políticas públicas habitacionais.

No país “verificam-se diferenças sociais quanto ao acesso aos serviços e bens produzidos socialmente”, sendo a habitação um desses bens de caráter seletivo, inacessível à grande parcela da população, que “não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel”. Este é um dos “mais significativos sintomas de exclusão” (CORREIA, 1989, p. 29).

A moradia, bem simbólico e material (KOWARICK, 2000), é um elemento de exclusão permanente para grande parcela da população pobre no país, que têm como opções de modalidades habitacionais: os cortiços, a autoconstrução em favelas e loteamentos implantados em áreas com “ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo”, distantes das ofertas de trabalho (KOWARICK, 2000, p. 107), os conjuntos habitacionais de produção estatal, as ocupações de prédios degradados e abandonados localizados nas áreas centrais (SANCHES, 2015) e o habitar na rua, espaço onde se abriga elevado contingente populacional em extrema vulnerabilidade socioeconômica e civil (KOWARICK, 2009)

As modalidades de moradias da população pobre representam uma “situação concreta de exclusão” sobre o espaço urbano das cidades brasileiras (KOWARICK 2000, p. 14), decorrente de um “processo espoliativo” que “resulta de uma somatória de extorsões, isto é, retirar ou deixar de fornecer a um grupo, categoria ou classe o que estes consideram como direitos seus”, segundo uma “percepção coletiva” de “legitimidade na reivindicação” por algo que ao ser negado “constitui injustiça, indignidade, carecimento ou imoralidade”, sendo que o “legítimo pode institucionalizar-se e até transformar-se em norma jurídica” (KOWARICK, 2000, p. 107).

A espoliação urbana se “refere, inicialmente à ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que, junto com o acesso à terra, se mostram socialmente

necessários à reprodução urbana dos trabalhadores”, mas que ao “se alimentar de um sentimento coletivo de exclusão, produz uma percepção” de que um “bem material ou cultural está faltando e é socialmente necessário” (KOWARICK, 2000. p. 107).

Nesta tese, a questão da moradia se insere na “noção de espoliação urbana” como “construção histórica que decorre das lutas sociais” (KOWARICK, 2000, p. 107), desprendida, mas não desamarrada das “âncoras estruturais” (KOWARICK, 2000, p. 14), que insere os “agentes” como “sujeitos produtores de práticas e experiências” (KOWARICK, 2000, p. 129). Nesse sentido, considera-se que espoliação urbana, pauperização e trabalho (emprego, subemprego ou desemprego) são processos interligados à problemática habitacional e urbana.

Sobre as intervenções públicas na questão urbana e habitacional realizadas desde a década de 1930 (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; BONDUKI, 1998, 2014; CARDOSO, 2007, 2017; AMORE, 2015), o ambiente construído das regiões metropolitanas brasileiras representa a expressão concreta sobre o espaço urbano da exclusão ao direito à moradia adequada, cenário que reproduz a ineficácia da ação pública em atuar sobre a problemática há quase um século.

São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre, Salvador, Recife e Belém são apenas alguns exemplos de capitais onde os mais pobres buscam abrigo sobre mananciais, áreas alagáveis, mangues, morros e encostas; conformando aglomerados subnormais¹ (termo substituído por Favelas e Comunidades Urbanas pelo IBGE em 2024) localizados sobre áreas “com restrição à ocupação” (áreas de proteção ambiental permanente, risco geológico, hidrológico, sob áreas de redes de alta tensão de energia, limites a ferrovias, etc), sobre terras públicas ou privadas com

¹ O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991. Tais assentamentos irregulares eram conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, dentre outros. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classificava como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos), terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. O Censo Demográfico de 2010 (IBGE) identificou 6.329 aglomerados subnormais distribuídos em 323 municípios brasileiros. Em 2024 o termo aglomerado subnormal foi abolido e substituído por Favelas e Comunidades Urbanas, sem alterar o conteúdo dos critérios que estruturam a identificação dessas áreas precárias (IBGE, 2024). O documento “Favelas e Comunidades Urbanas - Notas metodológica nº1: sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas” detalha o processo de alteração da redação dos critérios de identificação e mapeamento desses territórios (IBGE, 2024).

“domicílios com graus diferenciados de insegurança jurídica da posse” com oferta precária ou desprovidas de infraestrutura básica (esgotamento sanitário, rede de água, rede de drenagem, coleta de lixo, iluminação pública e rede elétrica domiciliar), de acesso a serviços públicos e equipamentos coletivos e onde predomina a autoprodução da moradia (arruamentos e infraestrutura improvisados e edificações pela modalidade da autoconstrução) (IBGE, 2024, p. 52-55).

As Favelas e Comunidades Urbanas “se manifestam em diferentes formas e nomenclaturas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outros” e são a expressão da “desigualdade socioespacial da urbanização brasileira”, retratando “a incompletude - no limite, a precariedade das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental”; condições que reproduzem vulnerabilidade e são agravadas com “a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções” (IBGE, 2024, p. 52-53).

Após quase um século de diferentes experiências e políticas habitacionais implementadas, representadas por projetos, programas, leis, decretos, códigos de controle, planos e estatuto, o arcabouço legal criado não foi capaz de proporcionar o acesso da população mais pobre ao direito fundamental que é a moradia. O problema persiste, se materializa e piora.

“As cidades ficaram mais caras e mais especulativas” (MARICATO, 2019, s/p), expressão do aumento exponencial de imóveis e terras. A maior parte da população urbana mora em favelas e comunidades urbanas, produto da “insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade” (IBGE, 2024, p. 52).

Kowarick (2009, p. 19) destaca que a “questão habitacional” “não pode ser reduzida à qualidade da moradia, aspecto importante, mas não único, pois implica também a sua localização e os serviços existentes no bairro em que se localiza”.

O desemprego, a informalidade do trabalho e os baixos salários dos brasileiros têm evidenciado o problema de acesso à moradia, representado pelo déficit quantitativo e

qualitativo² no qual estão inseridos milhões de brasileiros por todas as regiões do país. Kowarick (2009, p. 19) nos leva a refletir sobre a “vulnerabilidade socioeconômica e civil”, “situação de desproteção a que vastas camadas pobres se encontram submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania”, dentre eles “a questão habitacional”.

A precariedade do espaço físico da habitação, a coabitação, o elevado número de pessoas compartilhando cômodos, as dificuldades para arcar com o pagamento do aluguel e o esforço para construir a própria casa são situações espoliativas que acompanham os trabalhadores pobres desde a segunda metade do século XIX (RIBEIRO e PECHMAN, 1983; CHALHOUB, 1986, 1996; LOBO et al., 1989; RIBEIRO, 1997; BONDUKI, 1998; FREYRE, 2013) e potencializadas nas últimas décadas pelo intenso processo de crescimento urbano desigual.

As formas de morar das populações de menor renda exprime um “processo de extrema desigualdade social, permanentemente recriado nos cenários da nossa cidade” (KOWARICK e ANT, 1994, p. 88), consequência de um conjunto de fatores interligados que estão relacionados ao processo de urbanização brasileira, ao fenômeno da industrialização associada à migração rural-urbana, à baixa renda da população, à especulação imobiliária, à ineficiência de políticas habitacionais e urbanas e outros aspectos de caráter político, social e econômico que marcam a história do país.

As estratégias da população pobre para se abrigar são diversas, podendo um mesmo núcleo familiar transitar entre diferentes modalidades de moradia ao longo do seu ciclo de vida: “produção de moradias agregadas e com familiares, aluguel de um imóvel, ocupação de terrenos vazios, compra ou construção de barraco na favela/comunidade, organização em movimentos de moradia e mutirões de habitação” (SOUSA, 2020, s/p). Portanto, “um mesmo núcleo familiar” pode “transitar” pela

² A Fundação João Pinheiro (FJP) sistematiza as necessidades habitacionais utilizando dois conceitos: o de déficit habitacional e o de inadequação de domicílios. O primeiro, refere-se à necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda da população em determinado período, ou seja, entende-se como “déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque”. A inadequação de domicílios refere-se “às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores”, não estando relacionada à necessidade de construção de novas moradias e sim ao delineamento de políticas complementares, direcionadas à melhoria dos domicílios (FJP, 2021).

condição de “inquilina, ocupante, proprietária e moradora de rua”, conforme atestou Sousa (2020) em pesquisa realizada nas periferias da cidade de São Paulo e divulgada pelo *Le Monde Diplomatique* Brasil.

Diante de uma situação que parece se configurar como uma “tragédia urbana” (MARICATO, 2002), a escolha do objeto de estudo desta tese foi motivada pela experiência pessoal e profissional³ da autora na prática da assistência técnica em habitação de interesse social em melhorias habitacionais, realizada através da Extensão Universitária em bairros de baixa renda da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

A indignação diante das inadequações habitacionais diagnosticadas em dezenas de casas que visitou, levou à formulação de questões sobre as causas da persistência do problema enfrentado pelas famílias pobres: **Por que o problema do acesso à moradia adequada persiste após diferentes políticas habitacionais e urbanas implementadas no país? Seria o Estado o único responsável pela provisão habitacional? Isso não depende de diferentes atores sociais?**

Com o avanço da revisão da literatura outras perguntas conduziram à definição do objeto de estudo: **De que forma a habitação foi inserida nos programas e projetos implementados pelo Poder Público em Vitória/ES? Como o Estado resolve a questão da moradia? Como as famílias pobres resolvem o problema?**

A revisão da literatura permitiu atestar que o problema habitacional é complexo e multifacetado que incorpora variáveis dependentes e uma rede de agentes, tanto nos processos que envolvem prover a habitação, quanto na produção do espaço urbano (ENGELS, 2015; BAHIANA, 1978; KOWARICK, 1979; VALLADARES, 1981; MARICATO, 1982, 1987, 1997, 2013; BOLLAFI, 1982; RIBEIRO e PECHMAN, 1983;

³ A autora é arquiteta e urbanista, mestra em Engenharia Civil, especialista em Gestão de Obras e Projetos, professora desde 2007, iniciou pesquisas sobre a temática da habitação de interesse social em 2013. Como professora universitária, atuou no âmbito da ATHIS como arquiteta responsável pela elaboração de projetos e execução de obras de melhorias habitacionais em residências localizadas em dois bairros de baixa renda da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) no período de 2015 a 2019. No âmbito pessoal, a autora morou durante a infância e a adolescência em bairros de baixa renda da RMGV onde vivenciou as dificuldades da moradia precária e da autoconstrução familiar nos fins de semana. Este trabalho é produto da experiência pessoal e profissional no âmbito da pesquisa e da extensão.

VILLAÇA, 1986; SADER, 1988; CORRÊA, 1989, 2018; BONDUKI, 1992; WERNA et al., 2001; SOUZA, 2012; VASCONCELOS, 2018; CORRÊA, 1989, 2018).

Tendo em vista os limites e recortes impostos em qualquer pesquisa, foram definidos dois agentes sociais da produção do espaço (CORRÊA, 2018) para as investigações: o Estado e os Grupos sociais excluídos.

A **questão central** da tese é atestar a provisão e o acesso à habitação como um problema histórico e permanente enfrentado pela população de baixa renda, excluída do acesso formal à habitação, e que se manifesta, se materializa e se reproduz sobre o espaço urbano sob diferentes formas de morar, há mais de um século de Políticas Habitacionais similares que são implementadas pelo Poder Público.

Tendo como **premissa** que a questão habitacional depende da relação e articulação dos agentes e atores envolvidos e que a moradia é um problema complexo e multifacetado inter-relacionado a problemas estruturais, a pesquisa aborda a atuação do Estado (representado pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal) e dos Grupos sociais excluídos a partir da análise e discussão do papel, interesses, iniciativas, estratégias e práticas desses dois agentes no processo de provisão da moradia adequada no município de Vitória/ES/Brasil no período entre os séculos XIX e XXI, com ênfase das discussões das hipóteses para o período de 1979 a 2018, cerca de quatro décadas de intensas transformações políticas, sociais, econômicas, urbanas e regulatórias, tanto no cenário brasileiro quanto no cenário local, impactando na produção (uso e ocupação) do espaço informal da capital.

Para isso, a tese segue o percurso das políticas, programas, projetos e obras realizadas pelo Estado no âmbito da habitação social, inserindo as manifestações dos Grupos sociais excluídos sobre essas ações. **Dois hipóteses** partem desse percurso: **(1)** as formas de agir dos dois agentes impactam nos resultados da provisão habitacional e **(2)** a mobilização reivindicatória dos Grupos sociais excluídos exerce influência sobre as iniciativas públicas de provisão habitacional.

Esse percurso foi realizado segundo a compreensão de que “a geografia não tem, pois, que se definir como o estudo do presente”, sendo possível “fazer geografias do passado” (ABREU, 2000, p. 17) utilizando categorias de análise tais como espaço, paisagem, tempo e técnica, fundamentais para estudar o passado. Nesse campo de estudo, considera-se o espaço urbano um reflexo de ações que se realizam tanto no

presente quanto as que aconteceram no passado e deixaram “suas marcas impressas nas formas espaciais do presente” (ABREU, 1989, p. 8).

Santos (2006, p. 39) destaca que cabe à geografia enquanto disciplina “estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço”, base material onde a sociedade humana processa suas ações. Objetos são “o produto de uma elaboração social”, “não têm realidade filosófica” quando compreendidos separados dos sistemas de ações. Os dois sistemas interagem, ou seja, “os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes”. “A ação é um “processo dotado de processo”, subordinada a normas, que “resultam de necessidades materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais e efetivas” realizadas por indivíduos, empresas ou instituições.

É por meio da técnica, fenômeno histórico, “conjunto de meios instrumentais e sociais” (técnicas de produção, de transporte, da comunicação, do dinheiro, do controle, da política, de sociabilidade e da subjetividade) que o homem produz e cria espaço (SANTOS, 2006, p. 16), que por sua vez, determina e redefine os objetos técnicos.

Dentre estes, estão as indústrias, as obras de infraestrutura urbana e viária e a própria cidade (SANTOS, 2006, p. 39). ‘A datação das técnicas permite a empiricização do tempo tornando-o material e assimilado ao espaço (SANTOS, 2006, p. 33):

As técnicas participam na produção da percepção do espaço, e também da percepção do tempo, tanto por sua existência física, que marca as sensações diante da velocidade, como pelo seu imaginário. Esse imaginário tem uma forte base empírica. **O espaço se impõe através das condições que ele oferece** para a produção, para a circulação, **para a residência**, para a comunicação, para o exercício da política, para o exercício das crenças, para o lazer e como condição de “viver bem”. Como meio operacional, presta-se a uma avaliação objetiva e como meio percebido está subordinado a uma avaliação subjetiva. Mas o mesmo espaço pode ser visto como o terreno das **operações individuais e coletivas**, ou como realidade percebida. [...] A cada **lugar geográfico concreto** corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente determinada (SANTOS, 2006, p. 34-35). Grifos nossos.

Abreu (2018, p. 36) destaca que a tarefa de empiricizar o tempo “para estudar e interpretar os espaços do passado” não é uma tarefa fácil, sendo fundamental definir “quais são os conceitos e variáveis adequados” que permitem resgatar e analisar o tempo do lugar que se decidiu investigar.

Caso o objeto de estudo seja uma cidade, espaço “particular” e “concreto”, dotado de “processos sociais que se materializam de forma mais objetiva” (ABREU, 2018, p. 32), “o ponto de partida é a recuperação do quadro referencial maior daquele lugar naquele tempo, ou seja, o seu enquadramento espaço-temporal” (ABREU, 2018, p. 36).

Abreu (2018) orienta que para “contextualizar os processos sociais no tempo e no espaço” e recuperar a “história” de “determinada cidade” é preciso sintetizar a “História Urbana”, compreendida como a “história das atividades” no ambiente urbano e a “História da Cidade” que engloba o estudo dos “processos sociais que se materializam de forma objetiva”, tais como transportes, propriedade, especulação, habitação, urbanismo e centralidade (ABREU, 2018, p. 32).

Portanto, “a história daquela determinada cidade”, objeto de estudo, representa a “síntese” dessas “duas histórias” empiricizadas como “materialidade e como ação humana, não no espaço geográfico em geral, mas “naquele lugar”, abordado não apenas em sua singularidade, mas sob a perspectiva da “história no e do lugar” (ABREU, 2018, p. 32).

Por fim, Abreu (2018, p. 36) afirma ser possível recuperar do passado e analisar “os processos” e “normas sociais atuantes e detectar as contradições presentes”, ou seja, “contextualizar as formas morfológicas então produzidas pela sociedade e a relação que elas tiveram com as normas e processos sociais que lhe deram origem”. Porém, “recuperar o passado tal qual ele aconteceu” é um “objetivo impossível de alcançar”.

No campo da Geografia Histórica, Carneiro e Matos (2012, p. 45) destacam que o pesquisador deve distanciar-se da investigação excessivamente descritiva e dar ênfase ao espaço em detrimento do tempo. Essas duas categorias devem ser combinadas e as indagações devem ser “questões geográficas relacionadas a eventos e lugares no passado”:

[...] como, por exemplo: a imposição do meio sobre o homem (condicionamentos) e quais as possibilidades e **formas/técnicas adotadas pelos grupos humanos para apreenderem o seu espaço e transformá-lo conforme seus interesses**; as relações de poder engendradas no exercício da formação e consolidação de territórios e seus rebatimentos no ordenamento espacial; **o papel do espaço na viabilização dos interesses dos diversos grupos sociais**; a configuração espacial das coisas e dos **eventos históricos decisivos**; os processos chaves que explicam ou qualificam a configuração geográfica estudada, etc. (CARNEIRO e MATOS, 2012, p. 45). Grifos nossos.

Estudar o passado de forma sistemática implica em questionar as origens de um determinado processo ou conjuntos de eventos, “ponto de partida” para definir o “início temporal de um evento, recortá-lo e localizá-lo espacialmente”. Neste processo, a periodização é necessária para “examinar e recortar as continuidades e as grandes rupturas de acordo com os eventos históricos de maior ou menor importância” (CARNEIRO e MATOS, 2012, p. 46).

Em seguida, deve-se questionar o que se seguiu “temporalmente na sequência do evento analisado” e “avaliar a ordem temporal e a estrutura espacial da ocorrência e da distribuição” dos eventos. Na etapa seguinte, o pesquisador deve “questionar porque as coisas aconteceram naquele tempo e lugar e não em outros”, sendo fundamental analisar “os fatores produtores de mudança ou as condições necessárias” que desencadearam os processos e a atuação dos diversos agentes envolvidos. Por fim, é preciso investigar a “duração e a velocidade das mudanças, avaliar a magnitude e extensão, bem como a evolução do espaço” (CARNEIRO e MATOS, 2012, p. 46).

Tendo como base esse processo metodológico de investigação do passado, o aporte teórico conceitual que dá suporte à fundamentação crítica de análise e discussão utiliza a teoria sobre o papel do Estado e dos Grupos sociais excluídos de Corrêa (1989, 2018); as formulações de Harvey (1980, 2001, 2014, 2018) sobre o direito de propriedade como uma forma hegemônica de política e a atuação do Estado nesta questão; as reflexões de Ermínia Maricato sobre a formação dos territórios informais (MARICATO, 1982, 1992, 1997), as lutas sociais pela terra e pela habitação (MARICATO, 1996, 2013), a terra e a habitação vistas como mercadorias no Capitalismo (MARICATO, 1997, 2013, 2019), a terra como um “Nó” (MARICATO, 2008) e as políticas habitacionais fragmentadas (MARICATO, 1982, 1998, 2000, 2013); o conceito de espoliação urbana e as discussões sobre as precárias formas de morar dos trabalhadores urbanos de Lúcio Kowarick (KOWARICK, 1979, 1994, 2000 e 2009) e as mobilizações sociais pela moradia e pela terra, assim como os atores sociais envolvidos, identificadas por Maria da Glória Gohn (GOHN, 1982, 1991, 2012) e Ana Maria Doimo (DOIMO, 1983, 1989, 1995).

Os recursos metodológicos adotados foram: pesquisa bibliográfica e documental (planos, programas, projetos, relatórios de governos, relatórios de obras, relatórios de

avaliação, mensagens de governos, cartas, atas, fotos, plantas e mapas) realizada em diferentes acervos (Arquivo Público do Município de Vitória, Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, Biblioteca do Instituto Jones Santos Neves - IJSN, Acervo da Mitra Arquidiocesana de Vitória, Prefeitura Municipal de Vitória e Setor de Coleções Especiais da Biblioteca da UFES) e reportagens de jornais dos séculos XIX, XX e XXI disponíveis no acervo digital da Hemeroteca da Biblioteca Nacional e na biblioteca digital do IJSN.

Abreu (2000, p. 18) destaca que para estudar o passado é fundamental investir em pesquisas sobre o tempo que se decidiu estudar e “desconfiar” das fontes que encontrarmos, tendo em vista que os documentos não são neutros e é preciso investigar fatos que não deixaram registros, mas que sabemos que aconteceram.

Com base nesta recomendação, houve uma preocupação em confrontar os fatos descritos nos documentos oficiais com outras fontes primárias (reportagens de jornais, levantamentos aerofotogramétricos de diferentes períodos, mapas, plantas e fotos), visitas *in loco* e entrevistas realizadas por diferentes autores em livros, teses, dissertações, revistas e jornais. Seguindo a recomendação de Abreu (2018), houve também um cuidado em saber quem eram os autores dos documentos produzidos, principalmente das reportagens de jornais e revistas.

Além disso, a autora foi contemplada em 2018 por edital de financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Espírito Santo (edital nº 21 – UNIVERSAL – FAPES)⁴, pelo qual realizou visitas à Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura Municipal de Vitória para coletar documentos sobre programas e projetos habitacionais e teve a oportunidade de conversar com técnicos envolvidos na provisão habitacional.

Com o avanço da pesquisa, já fundamentada pela pesquisa bibliográfica e documental, a autora participou como mediadora do evento “Roda de conversa: Habitação em Vitória e o Projeto Terra” (15/08/2023), organizado pela orientadora desta tese e que teve como participantes dois técnicos⁵ da PMV que trabalharam na

⁴ Pesquisa intitulada “Habitação social no município de Vitória/ES: propostas e ações efetivas dos agentes sociais envolvidos”.

⁵ MSc. Maria de Lourdes da Silva Oliveira (Arquiteta – PMV) e José Carlos Neves Loureiro (Arquiteto – PMV).

formulação e execução de programas e projetos habitacionais nas décadas de 1980 e 1990. Os relatos dos técnicos durante o evento permitiram conhecer detalhes sobre a atuação do Poder Público na provisão habitacional.

Para evidenciar as hipóteses o trabalho foi organizado em duas partes (Parte I e Parte II) precedidas da Introdução e finalizadas com a Conclusão.

Nesta Introdução contextualizamos o problema da pesquisa e apresentamos os objetivos, justificativa, hipóteses, aporte teórico utilizado, metodologia adotada, contribuições, relevância e a estruturação dos capítulos.

A Parte I – O Problema da Habitação - é composta por quatro capítulos e destinado a apresentar a habitação como um problema.

O Capítulo 1 segue uma estrutura que inicialmente conceitua os termos habitação, moradia e moradia adequada para em seguida abordar a moradia como um problema, dialogando com diferentes autores, mas tendo como eixo norteador “o problema e o falso problema”, teoria formulada por Gabriel Bolaffi na década de 1970.

Em seguida, contextualiza de forma crítica o acesso à habitação como um problema global, não se restringindo à escala nacional e local, vinculado a diferentes dimensões estruturais, atravessado por/e dependente de regulamentações, políticas sociais de renda e emprego, especulação imobiliária e fundiária, dentre outros fatores.

A partir da definição dos atributos do problema é apresentado o aporte teórico conceitual que fundamenta as discussões sobre o objeto de estudo. Para discutir a habitação como um problema social e histórico, a tese busca evidências em um percurso histórico.

De forma regressiva, o Capítulo 2 abrange a segunda metade do século XIX com um olhar para a gênese e evolução da habitação como problema social e os atores sociais envolvidos, avançando até 1930 com a interpretação da gênese da questão da moradia como fenômeno conformado por quatro aspectos temáticos interligados: a urbanização, o ideal de modernidade, o higienismo e as mobilizações sociais urbanas.

Na análise dos aspectos, evidenciam-se os agentes sociais envolvidos, com ênfase na atuação do Poder Público e dos Grupos sociais excluídos.

De forma breve, a tese avança de 1930 a 2018 apresentando as Políticas Habitacionais propostas pelo governo federal para resolver o problema de acesso à habitação para as famílias de baixa renda. Os governos de Getúlio Vargas (1937-1945 e 1951-1954), Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), Jânio da Silva Quadros (1961), João Belchior Marques Goulart (1961-1964), os governos do Regime Militar (1964-1985), José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1995), Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2019) se inserem neste percurso. Porém, tendo em vista os objetivos desse trabalho, não abordaremos de forma específica as Políticas urbanas no âmbito da moradia.

A partir da análise da habitação como problema histórico e permanente, a tese apresenta no Capítulo 3 o município de Vitória e sua problemática urbana e habitacional, expressa em indicadores socioespaciais de renda, déficit habitacional quantitativo e qualitativo, presença de assentamentos habitacionais informais precários e situação fundiária.

A partir disso, reconstrói a gênese do problema da habitação em Vitória partindo da primeira metade do século XIX para demonstrar como as ações do Poder Público sobre o espaço foram determinantes para definir onde deveriam morar os mais pobres. No caso de Vitória, os morros despontaram como locus da moradia pobre, ainda nas primeiras décadas do século XX.

A tese apresenta brevemente as iniciativas públicas em habitação no período de 1930 a 1979 e segue para discutir os efeitos socioespaciais das ações do Poder Público que elevaram o problema da habitação a problema social em uma conjuntura de intensa urbanização decorrente da política de erradicação dos cafezais no Espírito Santo e da propaganda sobre os Grandes Projetos industriais e infraestrutura portuária (Siderurgia, Estaleiro, Celulose e Portos) que se instalariam na Região da Grande Vitória. Nesta conjuntura, o problema social da habitação foi elevado a uma crise de habitação.

O Capítulo 4 tece reflexões sobre o problema da habitação a partir dos eventos e fenômenos descritos e analisados nos capítulos anteriores.

Diante disso, a tese aborda na Parte II – Como o Estado resolve - as estratégias para o agente resolver o problema da habitação.

No final da década de 1960 o Estado iniciou uma tentativa de implementação de um processo de planejamento urbano integrado para a Região da Grande Vitória (RGV), como resposta aos problemas gerados pelo crescimento populacional desordenado. Os planos elaborados na década de 1970 buscavam aplicar uma política de intervenção físico-territorial baseada no ordenamento e controle do uso e da ocupação do solo.

Com estreita relação com a política de desenvolvimento urbano do governo federal, os planos buscavam criar diretrizes para a organização do espaço territorial da Região da Grande Vitória (RGV), visando prepará-la para os efeitos da implantação dos Grandes Projetos, o que incluía a grande concentração populacional na capital, polo de desenvolvimento econômico.

Sob esta conjuntura de planejamento, foram implementados no início da década de 1980 os projetos e programas de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, que inseriram a provisão da habitação, segundo os interesses do Poder Público estadual e municipal, mas foram questionados pelos Grupos sociais excluídos.

Destes programas e projetos, a tese analisa e tece reflexões sobre o Projeto Cidades de Porte Médio para o Aglomerado Urbano de Vitória (CPM-BIRD-AUV) e o Programa de Erradicação da Sub-habitação – PROMORAR do Banco Nacional de Habitação (1979).

O Capítulo 5 avalia o Projeto Cidades de Porte Médio para o Aglomerado Urbano de Vitória (CPM-BIRD-AUV), financiado pelo Banco Mundial, caracterizado como um projeto de urbanização de assentamentos precários com melhorias habitacionais, foi concebido segundo uma filosofia de atuação integrada dos agentes públicos (Governo Federal, Prefeituras, Estado e Agências diversas), com importantes contribuições para os programas habitacionais que vieram posteriormente em Vitória.

O Capítulo 6 é destinado ao Promorar, também um projeto de urbanização, que foi concebido como um programa de intervenções isoladas e desarticuladas, rejeitado pela própria população para o qual se destinava. Priorizou obras de infraestrutura urbana e comunitária em detrimento da habitação.

O Projeto São Pedro (1986-1996) foi concebido segundo a experiência adquirida pelo município com o PROMORAR e o CPM-BIRD-AUV e é analisado no Capítulo 7.

Com a Constituição Federal de 1988, cabia às prefeituras a responsabilidade pela implementação da Política Urbana e a criação de instrumentos que incentivassem a participação social na elaboração das políticas públicas.

Nesse contexto, a gestão do prefeito Vítor Buaiz (1989-1992) realizou a proposta de uma embrionária política habitacional, que inseria a participação dos moradores no processo de provisão (Capítulo 8).

Mesmo que os resultados da gestão não tenham sido satisfatórios no âmbito da habitação, a experiência da autoconstrução com assistência técnica assistida, do orçamento participativo e da proposta de atuação integrada no âmbito da embrionária política urbana e habitacional, contribuíram para o Projeto Terra (1996-2018) (Capítulo 9). A análise das iniciativas do Poder Público foi sistematizada no Capítulo 10.

Para Vitória, o percurso de cerca de 40 anos pela história das ações públicas estaduais e municipais sobre a habitação, permitiu identificar uma relação de continuidade entre os diferentes programas implantados, caracterizados por privilegiarem a urbanização de assentamentos precários em detrimento da produção da unidade habitacional.

As discussões sobre as iniciativas públicas são articuladas às ações dos Grupos sociais excluídos, representadas pela luta pela posse das terras urbanas ocupadas, pelas reivindicações por serviços, melhorias de infraestrutura urbana e comunitária e pelo acesso à casa própria.

Como resultado do percurso de investigação pela história da habitação brasileira e de Vitória/ES, a pesquisa atesta que a moradia é um problema histórico, recorrente e permanente, que se insere na vida cotidiana dos mais pobres sob diferentes formas espaciais de morar (favela, subúrbio, loteamentos periféricos, aglomerados precários, áreas centrais abandonadas, a rua, dentre outros) e onde se manifesta sob diferentes

tipologias habitacionais (conjuntos habitacionais, o barraco, a palafita, o cortiço, edifícios abandonados nas áreas centrais, a casa de alvenaria inacabada, um barraco de lona na rua, dentre outros).

É preciso enfatizar que autores⁶ sob diferentes perspectivas já abordaram a problemática habitacional e urbana da capital capixaba com recortes temporais variados e com enfoques temáticos específicos e foram importantes para a construção e os resultados apresentados neste trabalho.

Abreu (2018, p. 30) afirma que é “impossível tratar do empírico sem que cheguemos a ele com uma bagagem teórica prévia”, por outro lado, é preciso “não aceitar como definitiva qualquer interpretação já dada sobre o passado”.

Nesse sentido, um dos ineditismos desta tese é a reconstrução da história da problemática habitacional em Vitória sob a perspectiva de análise da gênese do problema, articulada às ações de dois agentes sociais na produção do espaço urbano informal ocupado pela população de baixa renda, no período do século XIX ao início do século XXI, estabelecendo uma visão de conjunto dos projetos, programas e políticas públicas para intervir sobre o problema da moradia. Nenhuma pesquisa realizou este percurso e sistematizou essa visão.

Além disso, nenhum outro trabalho obteve vestígios que indicassem: a correlação entre os planos urbanísticos e a forma de morar dos mais pobres; que o processo de remoção de favela, especificamente da Favela da Maré, contribui para a expansão do problema da moradia associada à erradicação dos cafezais e à implantação dos Grandes Projetos; a relação de vínculo e continuidade entre os projetos e programas habitacionais implantados pelas diferentes administrações municipais no período de

⁶ A expansão da mancha urbana da capital pelos aterros, planos urbanísticos e a evolução urbana de Vitória (MENDONÇA, 2001; CAMPOS JÚNIOR, 1996; FREITAS, 2000, 2003; MENDONÇA, 1985, 1999, 2003, 2005; PIMENTEL, 2006; FERREIRA, 2009; 2016; MONTEIRO, 2008; KLUG, 2009; MENDONÇA et al., 2010; CASAGRANDE, 2011); o processo de urbanização desencadeado pela industrialização e as consequências sobre a produção do espaço urbano (ABE, 1999; DUARTE, 2010; SIQUEIRA, 2010); a atuação do mercado imobiliário (CAMPOS JÚNIOR, 1996); as lutas dos movimentos sociais por moradia e as ações de ocupação informal de terras (JESUS, 2005; DOIMO, 1995); as práticas de participação democrática popular (MARQUEZINI, 2006; DELANOS, 2011; ZORZAL et al., 2009); a implementação dos espaços institucionalizados de participação da sociedade civil (PINTO, 2007; ZORZAL et al., 2009); as diferentes políticas e programas habitacionais implementados pelo Poder Público (MENDONÇA, 2001; FERREIRA, 2005; KLUG, 2005; DIAS, 2008; BOTELHO, 2011; MARINHO, 2012; NEMER, 2018, 2019, 2020; DUARTE, 2023); a história da formação de alguns bairros por populações de baixa renda (COUTINHO, 2019; JESUS, 2005).

1979 a 2018; o Projeto Terra como produto de mais de uma gestão de prefeitos, tendo sido formulado e implantado antes de 1998.

Outro ineditismo da pesquisa foi evidenciar que em Vitória houve luta pela terra, equipamentos comunitários, infraestrutura e serviços, com raríssima exceção, houve luta pela moradia.

O estudo e a sistematização das propostas governamentais que deram certo e errado representam uma importante contribuição para a formulação de novas políticas habitacionais.

PARTE I:

O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO: OS ATRIBUTOS DE UM PROBLEMA

1.1. Habitação, moradia e moradia adequada: uma conceituação necessária

O **problema da habitação** envolve um **conceito: o que é habitação?** É unicamente a casa ou é todo o habitat? **O primeiro passo** para se **resolver o problema da habitação é conceituar o que é habitação**. De que adianta fazer um conjunto em que o cara fica longe do seu trabalho e dos equipamentos urbanos? (Kleber Frizzera, arquiteto e urbanista, presidente do IAB-ES, entrevista para o jornal A GAZETA, 19 de setembro de 1979, reportagem Casa Popular: muita quantidade, pouca qualidade)⁷. Grifos nossos.

Habitação, moradia, moradia adequada e habitat são conceitos distintos, mas que se completam, pois estão relacionados com o ato de habitar, ato simbólico e físico, entendido ao mesmo tempo como “um evento e uma qualidade mental e experimental e um cenário funcional, material e técnico”, compreendido em relação às dimensões espaço e tempo dotados de significados específicos que define o “domicílio de alguém no mundo” (PALLASMAA, 2017, p. 8).

“O ato de habitar é o modo básico de alguém se relacionar com o mundo. É fundamentalmente um intercâmbio e uma extensão; por um lado, o habitante se acomoda no espaço e o espaço se acomoda na consciência do habitante” (PALLASMAA, 2017, p. 7).

Heidegger (2012, p. 125) enfatiza que o âmbito do habitar não se limita a uma “habitação”, sendo, “porém, o *traço essencial* do ser de acordo com o qual os mortais são” (HEIDEGGER, 2012, p. 140). O habitar de Heidegger “se traduz no modo poético como o homem se encontra sobre a terra” (JESUS, RIBEIRO, 2007, p. 7).

Segundo o dicionário brasileiro da língua portuguesa, **habitação** é um substantivo feminino que assume significados diversos correlacionados ao espaço físico do abrigo e ao aspecto simbólico do habitar: ato ou efeito de habitar, lugar em que se habita, casa, lugar de morada, residência, vivenda, estância e domicílio (DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2023, s/p).

A casa, unidade física, é dotada “de um sistema de hierarquias espaciais e dinâmicas da estrutura” para acomodar funções e atividades que dão suporte à vida humana

⁷ Kleber Frizzera foi professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, onde se aposentou em 2023.

(PALLASMAA, 2017, p. 29), tais como abrigo, proteção, segurança, garantia de privacidade, alimentar-se, descansar, banhar-se, etc.

“A casa é um cenário concreto, íntimo e único da vida de cada um” (PALLASMAA, 2017, p. 7) e “o que interessa ao habitante é que uma **habitação** seja capaz de lhe proporcionar um domicílio”, “residência que possui sua própria psique e alma”, além de “qualidades formais e quantificáveis” (PALLASMAA, 2017, p. 14).

A casa é “o invólucro” para as dimensões pessoais e personalizadas que conformam o lar, “moradia individualizada” e “expressão da personalidade do morador” (PALLASMAA, 2017, p. 16), “espelho e suporte da psique do habitante”, “experiência multidimensional” (PALLASMAA, 2017, p. 19-20), que compete muito mais ao campo de estudo da sociologia, da psicologia e da psicanálise que da arquitetura, pois o conceito de lar é carregado de simbolismo, de complexidade e de memórias (PALLASMAA, 2017).

A **moradia** é um conceito que engloba o lugar e/ou ambiente construído onde está inserida a unidade habitacional e toda rede de infraestrutura e serviços disponíveis. Necessariamente ter uma unidade habitacional não significa ter moradia, um dos direitos sociais reconhecido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (emenda constitucional de 2000).

O conceito de moradia urbana pode ser compreendido pelas questões levantadas por Villaça (1986), onde as características do ambiente construído, a localização e a oferta de serviços de infraestrutura, comércio, saúde, educação e lazer determinam o lugar da moradia:

[...] em que bairro está sua casa? É longe do centro? Tem condução fácil? Tem comércio e serviços próximos? A rua é pavimentada? Essas perguntas exprimem a questão vital das relações entre a cidade e a casa. Mostram bem que a questão da moradia não se limita à casa, sua forma, seu tamanho, sua solidez. Interessa também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego. Interessa enfim, o próximo e o distante, o bom “ponto” e o “fora de mão” (VILLAÇA, 1986, p. 89).

Pode-se afirmar que existe o lugar da moradia, conformado por objetos, relações sociais e amenidades. É a partir deste lugar que as articulações dos moradores podem acontecer.

Sobre isso, Serpa (2018, p. 97) articulando diferentes autores define o lugar como “lôcus de reprodução da vida cotidiana, permeada por diferentes visões do mundo e diferenciadas ideias de cultura”. O lugar é enraizado por experiências da vida cotidiana e a partir do qual as ações acontecem, ou seja, é a base para as práticas espaciais. Um lugar é identificado pelos componentes físicos inter-relacionais “traços físicos, atividades e funções observáveis”. Ele expressa a “rotina, os confrontos, os conflitos e as dissonâncias, possibilitando a leitura da vida cotidiana” (SERPA, 2018, p. 100).

Os lugares são permeados e atravessados por externalidades, sendo uma delas a competição imposta pelo desenvolvimento desigual e combinado do modo capitalista de produção (SERPA, 2018) que se inter-relaciona com a questão da moradia, tendo em vista que os “lugares são reflexo e condição para a reprodução das relações sociais, políticas, culturais e econômicas” (SERPA, 2018, p. 100).

Serpa (2018, p. 98) baseado em seus estudos empíricos sobre Salvador, São Paulo, Viena, Paris e Berlim aponta para a necessidade dos estudos da Geografia nas escalas metropolitana e intraurbana tratarem o bairro como o “lugar da experiência e da ação, como espaço vivido e sentido”, “sistema de relações espaciais” com grande importância no “fazer política” entendida como “poder de ação sobre o lugar”.

Segundo Serpa (2018, p. 98) “os bairros são culturas transversais que abarcam muitas e múltiplas subculturas”, sendo lugares com um papel importante nas cidades contemporâneas, mas que são negados pela metropolização que em conjunto com a fragmentação e homogeneização tem “sobreposto valores e conteúdos hegemônicos às experiências enraizadas na vida cotidiana de cada lugar”. Por fim, enfatiza que “nos bairros populares das metrópoles capitalistas são os moradores os verdadeiros agentes de transformação do espaço” (SERPA, 2018, p. 105).

É a partir do lugar que a questão da moradia (MARICATO, 2013; RIBEIRO E PECHMAN, 1983; VILLAÇA, 1986), complexa e que envolve múltiplas camadas (localização – acesso à terra, acesso ao emprego, a equipamentos comunitários, transporte público, infraestrutura física de saneamento, acessibilidade, a unidade habitacional, etc), pode sofrer transformações a partir das ações de mobilização dos grupos que vivenciam o problema.

Produzir moradia é mais oneroso que construir unidades habitacionais porque existem atributos vinculados à localização, assim definidos por Villaça (1986), como os

reproduzíveis, que se referem à disponibilidade de redes de infraestrutura e os irreproduzíveis, no caso a terra, cujo preço decorre de sua acessibilidade e dos serviços públicos disponíveis:

Quando se compra um terreno compra-se duas coisas: um pedaço da matéria terra, que serve de apoio físico, e uma localização [...] refere-se à sua acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente os pontos valorizados, ou seja, aqueles aos quais as classes de mais alta renda e suas atividades econômicas conferem importância. [...] as localizações enquanto acessibilidade, são produzidas socialmente sob o comando da classe dominante que para isso aciona o Estado, os empreendedores imobiliários e a ideologia. [...] a terra-localização é um produto do trabalho humano, mas não pode ser reproduzida pelo trabalho humano (VILLAÇA, 1986, p. 115-117).

Historicamente, as piores localizações são habitadas pela população mais pobre, problema configurado por uma diferenciação socioespacial que gera um processo de desigualdade socioespacial (SPOSITO, 2018) e a segregação urbana, “usada pelas classes sociais mais poderosas para minimizar os próprios tempos de deslocamento associados a todas as localizações”, sendo que “o dispêndio desse tempo é sempre uma desvantagem de toda e qualquer localização” (VILLAÇA, 2015, s/p).

A terra-localização, produto do trabalho social, não pode ser reproduzida e “não circula entre seus consumidores”. Sendo única, “não pode ser distribuída equitativamente por entre os seus consumidores” o que a torna “inerentemente conflituosa” (VILLAÇA, 2015, s/p).

O conceito de moradia não pressupõe a legalidade da posse da terra ou regularidade edilícia, ou seja, a garantia de qualquer titularidade ou documentação relativa à propriedade da terra ou atendimento às normas urbanísticas para construir (Código de Obras e Plano Diretor Urbano). A habitação bem localizada e ilegal (informal) pode coexistir com redes de infraestrutura construídas pelo Poder Público. Além disso, o conceito de moradia não engloba a articulação com a geração de emprego e renda e o desenvolvimento comunitário.

Esta lacuna foi preenchida pelo conceito de moradia adequada estabelecido pela Organização das Nações Unidas - ONU (BRASIL, 2013, p. 13), que considera sete critérios para que o conceito de **moradia adequada** seja atendido:

1. **Segurança da posse** - refere-se a um grau de segurança que garanta a proteção legal dos ocupantes contra despejos forçados, perseguição ou outras ameaças;
2. **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural** - a “moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo”;
3. **Economicidade** – refere-se ao custo como ameaça ou comprometedor do exercício de outros direitos humanos dos ocupantes, ou seja, o ônus excessivo com gastos em moradia;
4. **Habitabilidade** - refere-se às condições físicas e espaciais da habitação, tornando-a inadequada quando não garantir “segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde”;
5. **Acessibilidade** - deve-se garantir que as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados sejam atendidas. Refere-se ao acesso ao bem moradia como usufruto.
6. **Localização** - refere-se às oportunidades de emprego e acesso aos serviços públicos e equipamentos coletivos (saúde, escola, creches, etc). Além disso, considera a localização quanto á áreas poluídas ou perigosas.
7. **Adequação cultural** - considera a moradia inadequada quando “não respeitar e não levar em conta a expressão da identidade cultural”.

As condições para que uma unidade residencial seja considerada moradia adequada englobam aspectos mais amplos, inserindo a localização geográfica e a identidade do morador, ao destacar o aspecto cultural; o reduzido gasto com a manutenção da unidade habitacional e a garantia da segurança da posse por instrumentos jurídicos. Promover a moradia adequada significa articular a unidade habitacional aos aspectos econômicos, jurídicos, culturais, comunitários e simbólicos.

Diante das condições precárias de moradia de grande parcela da população brasileira, a moradia adequada parece se configurar quase como uma utopia. Cabe aqui resgatar a pergunta inicial com alguns acréscimos: *o que de fato as políticas públicas têm*

entendido e produzido como habitação? Ou o que deve ser produzido para resolver a questão?

Há um grande impasse na resposta a esta questão, assim como a necessidade de avaliar o que os Grupos Sociais excluídos compreendem como necessidade na habitação e o que o Estado entende por habitação. A visão de quem vivencia o problema e a quem cabe resolvê-lo é diferente. As respostas são diversas e estão ao longo deste trabalho. Antes de prosseguirmos, precisamos entender o conceito de habitat.

Segundo o dicionário da língua portuguesa o significado de **habitat** para a ecologia refere-se às peculiaridades ecológicas de um local que pode ser habitado por uma população ou organismo. Para a antropologia refere-se a um local habitado por seres humanos podendo ser rural, urbano, artificial ou natural. No âmbito da geografia pode ser definido como um “local com condições físicas e geográficas favoráveis à vida ou desenvolvimento de uma espécie animal ou vegetal”. Segundo a mesma fonte, o habitat é sinônimo de meio, habitação, ambiente, moradia e vivenda (DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2023, s/p).

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, documentos do Governo do Estado do Espírito Santo sobre a questão habitacional consideravam o habitat sinônimo de habitação social e de habitação.

Levando-se em conta que o dimensionamento, do déficit desconsiderou as subhabitações existentes na Grande Vitória, pode-se constatar que as prioridades estaduais, também na área da Grande Vitória, deveriam centrar-se no atendimento aos serviços de infraestrutura básica, dentro **do conceito de habitação social** (ESTADO, 1980, p. 46) [...] o enfoque dado pelo Projeto para as intervenções foi delineado [...] o conceito de **Habitação Social**, ou seja, **o habitat no conceito amplo**, atendendo não só a necessidade de abrigo, mas também de saúde, saneamento, lazer, emprego, renda, circulação etc, compatibilizado com critérios de estruturação urbanística e integração comunitária, integrando desenvolvimento social e desenvolvimento físico-territorial, ampliando o conceito de desenvolvimento urbano (ESTADO, 1980, p. 79) Grifos nossos.

O grande problema é que o habitat segundo a perspectiva do governo estadual, envolvia priorizar os investimentos apenas em infraestrutura básica de saneamento, excluindo a estrutura física e espacial que conforma o abrigo de qualidade.

Essa época foi marcada pelos debates sobre a necessidade de atender às situações críticas de habitação, que ainda ecoavam da Conferência sobre Assentamentos

Humanos das Nações Unidas – Habitat I, realizada em Vancouver em 1976, quando a Agência Habitat (UNCHS) foi criada (ROLNIK e JUNIOR, 1996; MARICATO, 2013).

O **habitat** refere-se às condições físicas, ambientais, sociais e culturais do lugar ou território onde a habitação se encontra. O habitat requer ações sobre problemas de maior escala: pobreza, alimentação, conflitos urbanos, desastres naturais, emprego e renda, degradação ambiental, violência, despejos ilegais, conflitos de terras, transporte e acessibilidade interurbanos, irregularidade e precariedade dos assentamentos habitacionais, guerras e refugiados. Geralmente os problemas que conformam o habitat devem ser enfrentados de forma articulada mediante o estabelecimento de programas e projetos que envolvam diferentes níveis de governo e a participação da população atingida (ROLNIK e JUNIOR, 1996).

Maricato (2013, p. 129-131) defende que as políticas “que fazem de conta que resolvem o problema” consideram o “conceito da unidade residencial e não do habitat” e que o “ambiente construído deve ser tomado em seu todo”.

Mas há de se considerar, que nos últimos anos, a unidade habitacional tem sido excluída das políticas públicas e que o conceito de habitat reproduzido nas práticas dos Governos locais foi reduzido à implantação de programas e projetos de urbanização de favelas, ou seja, intervenções com infraestrutura de saneamento sobre assentamentos precários, desarticuladas da provisão da unidade residencial, ou seja, o abrigo da população pobre continuou precário sob a forma de barracos e a autoconstrução foi aceita como solução habitacional.

Em síntese, são os mais pobres, sem acesso à moradia adequada, que resolvem o problema. Por outro lado, não são desprovidos de interesses neste processo. É o que veremos na análise do objeto empírico de investigação: o município de Vitória/ES.

1.2. O problema, o falso problema e o problema social

Problema refere-se a uma questão ou circunstância de difícil solução, um obstáculo, repleto de controvérsias, que requer análise, estudos, pesquisas e desenvolvimento de procedimentos (método) para a resolução (DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2023).

A palavra **problema** tem sua origem nas ciências exatas e era utilizada na Antiguidade quase que exclusivamente pelos matemáticos no sentido técnico, onde se buscava a

partir da essência de um ser matemático deduzir uma propriedade, construindo uma grandeza em relação à outra. A expressão problema evoluiu para outras ciências, tais como a astronomia, a biologia e até para questões relacionadas à moral, mas sempre se referindo à “uma questão concreta, limitada, definida”, cuja formulação “supõe a pré-existência da ciência no interior da qual ele é formulado, ciência que irá fornecer os meios de resolvê-lo. Desse modo, o problema possui apenas um lugar restrito” (BRÉHIER, 2017, p. 482).

O problema na filosofia assume um caráter dialético ao possibilitar o acréscimo de argumentos com proposições que levam à discussão. Bréhier (2017, p. 483) afirma que “o problema é, antes de mais nada, consciência de uma alternativa”, ou seja, que necessariamente existem possibilidades de soluções.

No campo da filosofia os problemas se tornaram problemáticas, o que pressupõe incertezas, invólucro de prós e contras em discussões. Bréhier (2017, p. 486) destaca que diferentes pensadores que formularam problemas e deslizaram para os “pseudoproblemas” e “problemas insolúveis” utilizavam estratégias que os faziam desaparecer sem terem respostas alternativas para a solução.

No campo da metafísica, Bréhier (2017, p. 486) destaca a forma de pensar do francês Henri Bergson, professor de Filosofia, ganhador do Prêmio Nobel de Literatura (1927) que em sua obra “O Pensamento e o Movente” demonstra que para o pensamento filosófico é mais “importante a elaboração das questões do que a elaboração das respostas ou soluções”, ou seja, “um problema bem formulado é um problema resolvido” (BRÉHIER, 2017, p. 486).

E é justamente esse *modus* de pensamento que oferece à burguesia, segundo Villaça (1986), o argumento para explicar o problema da habitação:

Em que consiste o problema da habitação? A forma abstrata de pensar responderá à essa pergunta com algo mais ou menos do seguinte teor: todo ser humano precisa de abrigo e proteção contra as intempéries e outras agressões da natureza, e mesmo contra as agressões de seus semelhantes; precisa de privacidade e de abrigo para desenvolver sua vida individual, familiar e social. O problema que os homens têm que enfrentar para conseguir esse abrigo – a habitação – **é o “problema habitacional”**. Pronto. **Está criado, não pela prática, mas pela mente, pela razão, um “problema” abstrato, universal e eterno**, ou seja, um “problema” a-histórico. “Problema” para quem? Por que é “problema”? Sua origem está no homem ou na natureza? A resposta a essas e outras importantes perguntas é obscurecida por essa definição do problema da habitação. A primeira decorrência desse tipo de definição da questão habitacional é que o problema

sempre existiu e sempre existirá. [...] Essa forma de pensar esconde e distorce a verdadeira questão (Villaça, 1986, p. 10).

A extensa literatura produzida pelo autor (VILLAÇA, 2012) sobre a produção do ambiente construído, das cidades e do espaço urbano não nos incorre dúvidas sobre a plena consciência que um dos mais importantes urbanistas brasileiros do século XX tinha sobre a realidade da existência do problema da moradia e sua manifestação sob diferentes formas no espaço urbano. Villaça (1986, p. 12) se posiciona ao afirmar que “isso não quer dizer que o problema não exista”.

A grande contribuição de Villaça (1986) é atribuir ao problema habitacional um caráter ideológico, que respalda as narrativas das classes dominantes, apoiadas pelo Estado, de problema que “sempre existiu e sempre existirá”, ideias reproduzidas ao longo de décadas na tentativa de que se tornassem “verdades aceitas sem discussão”, em dados consolidados da realidade, para que os “trabalhadores acreditem” que é um problema “muito complexo, difícil e no fundo, insolúvel”, e que a burguesia estaria fazendo tudo para “resolvê-lo, ou minorá-lo, já que resolvê-lo mesmo seria impossível” (VILLAÇA, 1986, p. 10).

A burguesia a qual se refere Villaça (1986) é composta por diferentes agentes, representados pelos detentores de capital financeiro, imobiliário e latifundiário, que apoiados pelo Estado, agem em processos especulativos da apropriação privada da terra urbana, compreendida como produto do trabalho social, ocasionando a segregação urbana e o rebaixamento das condições de moradia da população urbana, configurando um processo espoliativo, sendo o ambiente construído produto e objeto de disputa das diferentes classes sociais.

Para Villaça (2015, s/p) “a segregação urbana é tão mais acentuada quanto maior for a desigualdade social na cidade considerada”:

A segregação social urbana tem suas manifestações **ideológicas** –, isto é, **pensamentos difundidos pela classe dominante e que se tornam dominantes visando tornar a dominação mais palatável e aceita pelos dominados**. A mídia falada e escrita é, no Brasil, um grande difusor da ideologia dominante. Esse pensamento aparece na própria concepção da cidade e seus elementos (Villaça, 2015, s/p). Grifos nossos.

A ideologia criada por aqueles que detêm o poder para ocultar a sua própria contribuição para a manifestação do problema da habitação e seu desinteresse em resolvê-lo, foi explicada por Gabriel Bolaffi em seu artigo manifesto escrito no início

da década de 1970 para evidenciar “**o problema e o falso problema**” que era a habitação popular no Brasil do Regime Militar, produzida pelo Sistema Financeiro da Habitação via Banco Nacional de Habitação - BNH:

Voltemos aos **mecanismos patológicos** da economia brasileira, que conferem ao **solo urbano** funções econômicas alheias à sua utilidade enquanto **mercadoria**. A evidência mais saliente dos fenômenos que procuramos explicar é constituída pelos valores imobiliários que, há décadas, ainda que com curtos períodos de exceção, se elevam sistematicamente a índices superiores aos da inflação. Mas qual é a origem desse valor excedente? O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O **mecanismo** que opera esta **ilusória partenogênese** da riqueza é criado e alimentado pelo próprio **poder público**, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. [...] As consequências dessa prática governamental [...] transformam a **propriedade imobiliária** no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. [...] parcelas consideráveis de **terrenos urbanizados são retidas ociosas**, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se **elevam os custos da moradia** (BOLAFFI, 1982, p. 66). (Grifos nossos)

As reflexões de Bolaffi (1982) são apropriadas ao contexto contemporâneo da problemática habitacional brasileira, consequência de atributos que são históricos: a propriedade privada da terra, a retenção da propriedade da terra pelos estratos sociais de maior poder aquisitivo, as práticas de especulação dos mercados fundiário e imobiliário e a atuação do Estado, três agentes que articulam interesses, há mais de um século.

Em meio à grave crise social e política que assolava o país, Bolaffi (1982) revelou que a questão da habitação popular, necessidade real das camadas mais pobres, se converteu em um “**falso problema**”. A provisão habitacional baseada na aquisição da casa própria, priorizada como pauta da agenda dos discursos do governo militar e todo seu aparato tecnocrático, articulava os interesses econômicos na reativação da indústria da construção civil com a perversa necessidade contraditória de ser destinada aos trabalhadores que mais sofriam os impactos da recessão econômica sobre os salários.

Sobre essa ideologia, Oliveira (1982) esclarece:

[...] ele se converte num “falso problema”: em primeiro lugar, pelo próprio fato de que a crise economicamente deprimia por si mesma o poder aquisitivo das classes a quem intencionalmente se destinava o plano nacional de habitação,

ao lado da repressão que desarticula as organização de classe das classes trabalhadoras, e em segundo lugar, pelo próprio fato de que a economia capitalista no Brasil mesmo nos idos de 64 jamais poderia ser reativada pela construção civil, dados os seus fracos efeitos para trás e para a frente na cadeia de relações interindustriais (OLIVEIRA. 1982, p. 17).

A habitação se tornou instrumento político de manipulação das massas populares, que precisavam ser convencidas que o Regime era bom para todos e como instrumento econômico e social de alavancagem da economia através do incentivo à produção da Construção Civil, grande empregadora de mão-de-obra de baixa qualificação e baixa remuneração. A produção habitacional como prioridade, nasce dessas intenções: legitimação do Regime e incentivo à economia (SILVA e SILVA, 1989, BOLAFFI, 1982).

O trecho da carta da primeira presidente do BNH, Sandra Cavacanti, enviada ao presidente Humberto Castello Branco (1964-1967) é a expressão concreta da intenção política de contenção das massas por meio da apropriação do problema da moradia:

...nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a **solução dos problemas de moradia**, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (CINTRA, 1978, p. 199). Grifos nossos.

Roberto de Oliveira Campos, ministro do Planejamento do mesmo governo, enfatizou como a proposta de solução do problema da moradia pela provisão da casa própria poderia ser utilizada como instrumento de estabilidade social:

A solução do **problema pela casa própria** contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (CINTRA, 1978, p. 198). Grifos nossos.

A habitação, problema concreto e expressivo na forma de morar da população pobre na década de 1960, foi alçada ao patamar de problema prioritário para o país em conjunto com outros, que emergiram do intenso e concentrado processo de urbanização, “efeito induzido” (LEFEBVRE, 2001, p. 11)⁸ pela expansão da política de industrialização da segunda metade da década de 1950.

⁸ Lefebvre atribui ao processo de industrialização o caráter de indutor da problemática urbana e da urbanização, que são efeitos induzidos desse processo, que caracteriza a sociedade moderna.

Ao refletir sobre as motivações que levaram o Estado à essa agenda de prioridades em detrimento de outras questões relacionadas ao subdesenvolvimento do país (miséria, baixos salários, reforma agrária, dentre outros), Bolaffi (1982) explica:

[...] sempre existe uma enorme distância entre a realidade e o que dela se diz, entre os reais problemas de uma sociedade e de uma nação e aqueles que ela reconhece como tais e, finalmente, entre a aparência e a essência desses mesmos problemas. Como ensina Florestan Fernandes [...] constituem **problemas nacionais aqueles desajustamentos que em um momento histórico determinado são identificados e reconhecidos como “situação problemática”, pela sociedade como um todo, ou seja, por aqueles grupos que possuem o poder de decisão para falar em nome dela.** Ora, se esta definição for correta, podemos concluir que **a essência e a natureza dos problemas que a nação formula para si mesma, ou pelo menos a importância e a prioridade que lhes atribui, varia em função da estratégica daqueles que em cada momento constituem o poder e detêm a capacidade de decisão [...]** Os governos e os grupos no poder enfrentam problemas reais, particulares e determinados, de cuja solução depende a sua possibilidade de manter-se enquanto poder. Porém, o caráter particular, e não universal, desses problemas reais exige que a sua verdadeira natureza seja transfigurada para que possam assumir um significado compatível com a vontade popular. Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substituiu pelos falsos problemas. Isto é, **formularam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver**, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos (BOLAFFI, 1982, p. 39). Grifos nossos

Nesse sentido, pode-se aferir que quem detém o poder determina as estratégias para atuar sobre determinada questão, conforme a sua percepção da situação. Sob essa perspectiva, Bolaffi (1982, p. 40) não está reduzindo a tão importante questão da moradia, mas evidencia como um problema pode ser formulado e mobilizar debates, propostas e recursos a partir da “estratégia do poder e das ideologias”.

O poder político que assumiu o governo após o golpe militar de 31 de março de 1964, disseminou a ideologia da casa própria⁹, como local seguro onde as famílias poderiam

Segundo Lefebvre (2001, p. 11), “a industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre nossa época” e representa “há um século e meio, o motor das transformações na sociedade”.

⁹ Essa abordagem não se configura como uma crítica às populações de baixa renda ao preferirem o acesso à moradia pela propriedade privada, pois segundo Bonduki (1992, p. 143) existem “razões de ordem simbólica ou econômica” que “mostram que a aspiração pela propriedade da moradia é inteiramente pertinente e justificável”. Tal aspiração “decorre das condições concretas de sobrevivência” (ausência de garantia contra o desemprego, velhice, doenças e política salarial) dos trabalhadores no país. Desta forma, ao abordar a ideologia da casa própria o trabalho enfatiza os interesses do novo regime em priorizar a provisão habitacional através da produção de novas unidades com acesso pelo financiamento bancário à propriedade individual privada. Não foram viabilizadas soluções de provisão que combinassem “diferentes formas de propriedades” (BONDUKI, 1992, p. 150), exemplos que na atualidade são representadas por propostas alternativas como a locação social (habitação como serviço) e as cooperativas de ajuda-mútua (propriedade coletiva).

desenvolver suas atividades, configurando a “casa própria como a única alternativa de acesso ao financiamento público” (BONDUKI, 1992, p. 142).

Sobre todo esse processo operado sobre o espaço urbano e estruturado sob as necessidades do capitalismo, as reflexões de Santos (1977, p. 89) se enquadram na conjuntura vigente quando afirma que “o espaço não é uma simples tela de fundo inerte e neutra”:

A realização prática de um dos momentos da produção supõe um local próprio, diferente para cada processo ou fração do processo; o local torna-se assim, a cada momento histórico, dotado de um significado particular. A localização num dado sítio e num dado momento das frações da totalidade social depende tanto das necessidades concretas de realização da formação social quanto das características próprias do sítio. O uso produtivo de um segmento de espaço num momento é, em grande parte, função das condições existentes no momento tempo-lugar. De fato, o espaço não é uma simples tela de fundo inerte e neutra. [...] O movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global. Se não podem criar formas novas ou renovar as antigas, as determinações sociais têm que se adaptar. São as formas que atribuem ao conteúdo *novo provável*, ainda abstrato, a possibilidade de tornar-se conteúdo novo e real (SANTOS, 1977, p. 89). Grifos do autor.

O problema concreto da moradia era (e continua) evidente nas cidades brasileiras, representado pelos territórios pobres, de onde as populações de baixa renda emergiram para reivindicar melhorias em infraestrutura e serviços públicos na década de 1970.

No campo político, o problema foi apropriado como uma solução para o campo econômico. Sobre a conjuntura da época, Maricato (1987) descreve o papel do agente governamental articulado ao mercado privado formal:

A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (à exceção de Brasília) que superam na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares. Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do

Kowarick (2000, p. 30) também defende que a casa própria é uma necessidade das famílias mais pobres, tendo em vista que “a situação de não-proprietário representa uma vulnerabilidade ainda mais acentuada” diante das oscilações da economia com o desemprego que impede o pagamento do aluguel. Esta tese pactua com as abordagens dos dois autores. A casa própria representa uma segurança maior diante da situação de despejo, consequência do não pagamento do aluguel.

Bourdieu (2006, p. 40) afirma que “a compra da casa é, ao mesmo tempo, um investimento econômico” e “um investimento social, na medida em que encerra uma aposta sobre o futuro ou, mais exatamente, um projeto de reprodução biológico e social”.

campo, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre **a provisão capitalista de habitações** e a não capitalista, **assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis** (MARICATO, 1987, p. 31). Grifos nossos.

O processo periférico de crescimento representado pela expansão da mancha urbana, percebido nas grandes capitais do país e verificável em todas as cidades, depende do Estado para controlar o uso do solo (BOLAFFI, 1982) por meio de uma justa e efetiva Política Fundiária Urbana.

Os mecanismos e processos descritos por Bolaffi na década de 1970 aconteciam cerca de quarenta anos após o reconhecimento no âmbito federal da **habitação como problema social** pelo Estado brasileiro a partir da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, assim como identificou Bonduki (2008, 2014)¹⁰ respaldado por ampla pesquisa:

O enquadramento desse problema como uma questão social foi fundamental para justificar essa intervenção junto à sociedade e aos vários segmentos e agentes envolvidos na sua produção, comercialização e controle, assim como perante a ordem jurídica estabelecida. Não se pode entender, portanto, esta ação sem perceber que se processa nas **décadas de 30 a 50 uma intensa problematização do tema habitação**, buscando caracterizá-la como um bem específico, que não pode ser produzido e comercializado como qualquer outra mercadoria [...] **Cada uma das intervenções realizadas pelo Estado Novo tem uma lógica própria e atores específicos** (BONDUKI, 2008, p. 14). Grifos nossos.

Maricato (1997, p. 31) enfatiza que “o problema da habitação como questão social emerge no final do século XIX, com o acentuado crescimento urbano”, expresso no fenômeno da urbanização, que não aconteceu de forma simultânea e homogênea por todo território nacional, mas que induziu um problema que foi conformado por fatores semelhantes em épocas e lugares diferentes.

¹⁰ Bonduki (1998, 2008), sob uma perspectiva histórica com enfoque na habitação social apresenta as bases que conformaram o problema habitacional no país a partir da segunda metade do século XIX, tendo como objeto de estudo a cidade de São Paulo, em um percurso que engloba as transformações urbanas e a evolução das soluções habitacionais produzidas pelo mercado imobiliário privado e pelo Estado, assim como os agentes envolvidos nas ações que impactaram nas formas de morar dos mais pobres e levaram a habitação a um estado de crise na década de 1940.

O autor (1998) demonstra como o debate sobre o problema absorveu diferentes temas e agentes, representados por intelectuais, instituições, entidades de classes profissionais e imprensa (jornais impressos) que buscaram discutir criticamente a questão e a propor soluções em eventos (congressos, seminários, encontros, etc). O problema que emerge na cidade de São Paulo no final do século XIX impulsionado pelo processo de industrialização e pela urbanização envolveu diferentes atores na problemática habitacional.

Villaça (1986) atribui ao desenvolvimento do modo capitalista de produção e todas as consequentes transformações econômicas, sociais e urbanas operadas por esse sistema, as determinações fundamentais que historicamente levaram a habitação a tornar-se um problema.

“O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes” (VILLAÇA, 1986, p. 35)¹¹. O novo modo de produção econômico implantado sobre velhas estruturas sociais, sob razões estruturais, impede que a habitação decente seja oferecida a todos os membros da sociedade. O problema “surge com o homem livre produzido pelo capitalismo” (VILLAÇA, 1986, p. 11).

“O desenvolvimento do capitalismo através do *trabalho assalariado*, a *industrialização* e a *urbanização*, não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados: são um só processo” (DÉAK, 1999, p. 16). Sob essa perspectiva de análise, a habitação como problema social é um produto de um processo que articula estes três mecanismos.

¹¹ Villaça (1986) se refere à Inglaterra de Engels (2015), que reflete sobre as relações da habitação com o espaço urbano no capitalismo, com significativa contribuição à compreensão da relação da cidade com a industrialização, a propriedade da terra no espaço urbano, a divisão social do trabalho, o domínio da cidade sobre o campo, o capital e as distintas formas que assume a renda da terra (MELO, 2015).

Para Engels (2015) o problema da moradia na Europa no final do século XIX, especialmente para França e Alemanha, se materializa em uma escassez de moradias nas cidades, atingindo não somente os trabalhadores de base operária, mas também a pequena burguesia. Situação engendrada pelo capitalismo, configurando a crise da moradia como estrutural. Engels preocupa-se com os problemas da cidade “sem dissociá-lo de um questionamento sobre a estrutura e o significado da relação social” (CHOAY, 1992, p. 3) e defende a necessidade de eliminar e demolir o sistema para que a questão fosse resolvida.

Segundo Engels (2015) as correntes de reformadores sociais pequeno-burgueses e burgueses defendiam a proposta de resolver a questão da moradia baseadas na transformação do trabalhador em proprietário com a construção de habitações.

Fatores atrelados à introdução do capitalismo industrial contribuíram para acentuar o processo de exclusão dos trabalhadores urbanos: as reformas urbanas (VILLAÇA, 1999) das áreas centrais de cidades da Europa, que operaram um conjunto de mudanças no traçado viário, ocasionando a demolição massiva de habitações, com consequente redução da oferta e encarecimento dos preços dos aluguéis, aumentando a especulação dos proprietários e afastando os trabalhadores para as periferias (ENGELS, 2015).

Desse processo emergiram novos grupos sociais, em especial, no âmbito das relações de produção e trabalho, representados pelos trabalhadores urbanos assalariados, vinculados a diferentes categorias profissionais que se colocaram em movimento no início do século XX, de forma organizada ou espontânea e evidenciaram a habitação como problema (MUNIZ, 2021; MUNIZ e MENDONÇA, 2023).

Da sua emergência como problema, que os mais pobres deveriam buscar alternativas próprias para resolver, à transformação em um problema do Estado, a habitação realizou um percurso onde se reproduziu sobre diversas formas de morar - do cortiço à favela, do aluguel à casa própria autoconstruída, das áreas centrais para áreas distantes (periféricas e suburbanas) desprovidas de infraestrutura de saneamento, transporte e equipamentos comunitários.

A lógica que norteou o Estado Novo a tratar a habitação como problema social tem suas bases fundamentadas nos interesses econômicos do novo poder estatal e nos acontecimentos que antecedem à década de 1930: atores sociais se colocaram em movimento reivindicando ações sobre a questão da habitação, que passou a ser pauta de debate na imprensa (jornais), em manifestações do movimento operário nas ruas e nos bairros (BOLETIM INFORMATIVO..., 1979) e em publicações de industriais e empresários da construção civil (MATTOS, 2008).

Um **problema** adquire o caráter **social** quando passa a ser reconhecido por quem possui autoridade para formular ações para atuar sobre ele e passa a ser discutido por diferentes segmentos, ou seja, ele passa a afetar a consciência de indivíduos ou organizações sobre a existência dele. O fato de um problema existir e ser vivenciado por determinado segmento social não significa que ele receba o adjetivo de social. É preciso que a sociedade civil o atribua a quem cabe resolver e que este assuma a responsabilidade de atuar sobre ele.

O problema incorpora o caráter social quando passa a ser discutido de forma coletiva. Ele deixa de ser percebido individualmente para ser evidenciado por um grupo de indivíduos. Necessariamente, manifestar-se ou realizar uma rebelião por determinada questão não a configura como um problema social propriamente (SILVA, 1963).

A consciência do sujeito diante da evidente situação nem sempre é despertada de imediato, assim como nem “todos indivíduos envolvidos na situação a propósito da

qual o problema suscita tenham de o viver realmente”, podendo ainda existir indivíduos afetados por um problema social que podem não ter plena e igualmente nítida consciência sobre o que vivenciam. O que leva à formulação de um dado problema corresponde a um processo que pode conter: a interpretação de fatos presentes, uma conjuntura acerca das possibilidades de evolução futura, uma condenação de uma dada situação atual, um apelo implícito de caráter coletivo tendo em vista a insuficiência dos esforços isolados de cada indivíduo (SILVA, 1963, p. 267).

Bourdieu (1989) deixa claro que um problema deixa de ser privado, particular e singular quando se insere no campo das lutas sociais. São as manifestações sociais que evidenciam um problema:

Para se não ser objeto dos problemas que se tomam para objeto, é preciso fazer a história social da *emergência* desses problemas, da sua constituição progressiva, quer dizer, do trabalho coletivo – frequentemente realizado na concorrência e na luta – o qual foi necessário para dar conhecer e fazer reconhecer estes problemas como *problemas legítimos*, confessáveis, publicáveis, públicos, oficiais: podemos pensar nos problemas da família, do divórcio, da delinquência, da droga, do trabalho feminino, etc. Em todos os casos, descobrir-se-á que o problema, aceite como evidente pelo positivismo vulgar (que é a primeira tendência de qualquer investigador), foi *socialmente produzido*, num trabalho coletivo de construção da realidade social e por meio desse trabalho; e foi preciso que houvesse reuniões, comissões, associações, ligas de defesa, movimentos, manifestação, petições, requerimentos, deliberações, votos, tomadas de posição, projetos, programas e resoluções, etc. para que aquilo que era e poderia ter continuado a ser um problema *privado*, particular, singular, se tornasse num *problema social*, num problema público, de que se pode falar publicamente – pense-se no aborto, ou na homossexualidade – ou mesmo num problema oficial, objeto de tomadas de posição oficiais, e até mesmo de leis e decretos (BOURDIEU, 1989, p. 37). Grifos do autor.

Os obstáculos à percepção de um problema social podem ser representados pela subordinação imposta, pela dominação ideológica, pelo analfabetismo, interferências de considerações valorativas (a situação de pobreza vista como deficiência moral e individual), a visão fatalista e conformista da situação vivenciada, a visão restritiva dos problemas sociais pelos estratos dominantes, fatores de distorção que idealizam a situação desfavorecida (felicidade da pobreza) e/ou inserem uma visão pessimista para a situação favorável (SILVA, 1969).

Reconhecer um problema social não significa reconhecer a necessidade dele ou que ele tenha que ser resolvido. Isso porque “necessidade é conceito relativo” (HARVEY, 1980, p. 86):

As necessidades não são constantes porque elas são categorias da consciência humana e desde que a sociedade se transforma, a consciência da necessidade transforma-se também. O problema é definir exatamente em que a necessidade é relativa, e entender como as necessidades surgem. As necessidades podem ser definidas a respeito de um número de diferentes categorias de atividades – permanecendo estas completamente constantes no tempo; podemos enumerar nove delas: (1) alimento (2) **habitação** (3) cuidados médicos (4) educação (5) serviço social e ambiental (6) bens de consumo (7) oportunidades de lazer (8) amenidades de vizinhança (9) facilidades de transporte. Dentro de cada uma dessas categorias podemos começar definindo aquelas quantidades e qualidades mínimas que equacionaríamos as necessidades. Esse mínimo variável de acordo com as normas sociais em dado momento. Haverá, também, uma variedade de maneiras de satisfazer tais necessidades. **A necessidade de habitação pode ser resolvida de numerosas maneiras**, mas atualmente ela não incluiria, presumidamente, viver em barracos, choupanas, tendas, casas improvisadas e similares (HARVEY, 1980, p. 86). Grifos nossos.

A necessidade é um dos critérios que definem a “essência da justiça social” e auxilia na tomada de decisões éticas e morais para a distribuição justa dos benefícios entre grupos, organizações e territórios (HARVEY, 1980, p. 84). A habitação como abrigo é só uma das muitas necessidades que envolve a moradia adequada, por isso existe a dificuldade de elencar as prioridades quando existem tantas privações. Sobre isso, Harvey (1980, p. 88) explica que “grupos muito pobremente servidos têm padrões baixos de necessidade sentida”.

A habitação só emerge como problema social dentro de uma sociedade urbana onde indivíduos que vivenciam o problema são tomados de consciência, seja a partir do lugar de moradia ou do lugar do trabalho, e passam a discutir e alterar a condição de problema particular e singular para coletivo.

É claro que as mobilizações sociais que podem modificar a forma de atuar do Estado dependem da correlação de forças engendradas na conjuntura que elas acontecem e do interesse do governo em alterar a situação. Cabe aqui, repetir Bolaffi (1982, p. 39): “a essência e a natureza dos problemas que a nação formula para si mesma, ou pelo menos a importância e a prioridade que lhes atribui, varia em função da estratégia daqueles que em cada momento constituem o poder e detêm a capacidade de decisão”.

Aqueles que detêm o poder têm a capacidade de obter vantagens nesta disputa. Mas no caso dos indivíduos que vivenciam a vulnerabilidade social, não é tão fácil o desenvolvimento de práticas contra hegemônicas. É preciso antes de tudo, desenvolver o que Kowarick (2009) denomina de *empowerment*:

[...] qual é nossa *questão social*? Há várias, mas talvez aquela que mais se sobressai no âmbito das relações entre Estado e sociedade reside na dificuldade em expandir os direitos de cidadania: depois de uma década de lutas e reivindicações, num contexto em que gradualmente consolida-se um sistema político democrático, deixa de ocorrer um enraizamento organizatório e reivindicativo que consolide um conjunto de direitos básicos. Eles podem estar na Carta de 1988, mas não se traduzem no fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e na arbitragem de conflitos, nem em políticas sociais de alcance massivo: não ocorreram processos sociais que levassem à consolidação de uma condição do *empowerment* de grupos e categorias da sociedade civil (KOWARICK, 2009, p. 77) Grifos do autor.

A condição de empoderamento contribui para a promoção da participação social e política. Constituído como um conceito multifacetado, o empoderamento é um processo constituído por relações de poder e ocorre sob três níveis nas diferentes dimensões da vida social: psicológica ou individual, grupal ou organizacional e estrutural ou política. No nível pessoal possibilita a emancipação dos indivíduos, “com aumento da autonomia e da liberdade” (KLEBA, WENDAUSEN, 2009, p. 733).

Em grupo, o empoderamento “desencadeia respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade”. No nível estrutural “favorece e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania”. Os três níveis podem acontecer de modo interdependente (KLEBA, WENDAUSEN, 2009, p. 733).

Kleba e Wendausen (2009, p. 742) a partir de ampla investigação teórica sobre o conceito de empoderamento, enfatizam que “os processos de empoderamento ocorrem em arenas conflitivas, onde necessariamente se expressam relações de poder”:

Essas relações de poder podem ser identificadas em três níveis, concretizados em diferentes dimensões da vida social. O nível pessoal desencadeia convicção acerca da própria competência e capacidade (podem influenciar decisivamente situações); compreensão crítica sobre o contexto e as relações sociopolíticas; autoconfiança e disponibilidade para tomar o destino nas próprias mãos; e o desejo de ser ativo e de exercer influência sobre o meio. O empoderamento pessoal **possibilita a emancipação dos indivíduos**, com aumento da autonomia e liberdade. O nível grupal desencadeia respeito recíproco e **apoio mútuo entre os membros do grupo**, perseguição de objetivos idealizados, um know-how prático e orgulho partilhado por todos acerca de “seu projeto”. Além disso, promove **estruturas decisórias participativas, ação social coletiva, articulação em rede com outras pessoas e organizações**. O empoderamento grupal promove o sentimento de pertencimento, **práticas solidárias** e de reciprocidade. O nível estrutural desencadeia sensibilização para recursos existentes, utilização de oportunidades de apoio externo, mediação de capacidades associativas, **motivação com ideias e visões ou com iniciativas e projetos que promovem ações conjuntas**. Além disso, ele promove inserção nos projetos

sociais e políticos, criação e conquista de espaços de participação na perspectiva da cidadania (KLEBA, WENDAUSEN, 2009, p. 742). Grifos nossos.

No âmbito da moradia, um exemplo prático de *empowerment* é a organização dos movimentos sociais de moradia que produzem habitação pelo sistema de autogestão, que despontou em São Paulo no final da década de 1980, em um cenário de ausência de Políticas Habitacionais promovidas pelo Estado na esfera federal, articulando famílias que necessitavam de moradia, o Poder Público municipal, entidades profissionais de arquitetos e engenheiros, instituições de ensino superior, escritórios de assistência técnica em habitação social e empreiteiras (BONDUKI, 1992, 1997, 2014; D’OTTAVIANO et al., 2021; RODRIGUES, 2013; ROSSI, 2012; SANTOS, 2010).

A materialização de práticas de caráter emancipatório como alternativa ao modelo atual excludente e individualista é uma importante contribuição às propostas que buscam solucionar o problema habitacional.

O modelo econômico e político atual considera a moradia como mercadoria inserida na esfera do consumo individual e não como bem de uso, o que eleva os “direitos da propriedade privada” a “uma forma hegemônica de política” (HARVEY, 2014, p. 48) e se distancia das práticas comunitárias de responsabilidades compartilhadas e da luta na esfera política. Este último aspecto não se limita apenas à moradia, mas integra um processo mais amplo que envolve a vida urbana, com impactos significativos sobre o desenvolvimento do senso coletivo:

A **qualidade da vida urbana** tornou-se uma **mercadoria** para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria **cidade** em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana [...] A tendência pós-moderna a estimular a formação de nichos de mercado, tanto nas escolhas de estilo de vida urbano quanto de hábitos de consumo e formas culturais, envolve a experiência urbana contemporânea em uma aura de liberdade de escolha no mercado, **desde que você tenha dinheiro** e possa se proteger da privatização da redistribuição da riqueza [...] É um mundo em que a ética neoliberal do **intenso individualismo**, que quer tudo para si, **pode transformar-se em um modelo de socialização da personalidade humana**. Seu impacto vem aumentando o **individualismo isolacionista**, a ansiedade e a neurose em meio a uma das maiores realizações sociais (pelo menos a julgar por sua gigantesca escala e pelo fato de ser quase onipresente) já criadas na história humana para a concretização de nossos mais profundos desejos (HARVEY, 2014, p. 46-47). Grifos nossos.

No âmbito da discussão sobre a questão habitacional, essa lógica se insere em uma luta coletiva mais ampla que é o direito à cidade, “um direito mais coletivo do que individual” (HARVEY, 2014, p. 28)¹², sendo o acesso a este direito dependente das práticas sociais:

[...] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um **poder coletivo** sobre o processo de urbanização. A **liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades**, como pretendo argumentar, **é um dos nossos direitos humanos mais preciosos**, ainda que um dos mais menosprezados (HARVEY, 2014, p. 28). Grifos nossos.

A coalização de forças dos Grupos Sociais excluídos pode modificar a forma de atuação do Estado. O poder coletivo é um mecanismo de mudança social.

1.3. Agentes, atores e sujeitos da produção do espaço urbano

Sobre o uso dos termos ator, agente e sujeito utilizados ao longo deste trabalho, é preciso esclarecer que existem diferenças conceituais entre eles, que aparecem na literatura (SOUZA, s/d; VASCONCELOS, 2018; FERREIRA, 2017; VERONESE e LACERDA, 2011; TOURAINE, 2011; KOWARICK, 2000; SADER, 1988) sob a noção não consensual de autores da Filosofia, Sociologia e Geografia, embasados em diferentes teorias alinhadas ou descoladas da concepção materialista da história de Marx da luta de classes, que defendia que os fatores determinantes da mudança social eram os de ordem econômica (SOUZA, s/d).

É preciso “superar as análises marxistas de cunho estrutural, pois os agentes deixaram de ser vistos em razão de sua funcionalidade para o capital, passando a ser equacionados enquanto sujeitos produtores de práticas e experiências sociais” (KOWARICK, 2000, p. 129).

Na Sociologia e na Filosofia, Alain Touraine (1925-2023), Pierre Bourdieu (1930-2002) e Michel Crozier (1922-2013) são consagrados na abordagem dos conceitos de ator

¹² Baseado nas ideias e conceitos de Henri Lefebvre.

e agente. O “ator em Touraine age com vistas à transformação de uma ordem”, sendo o seu conceito de “ator social” relacionado a “alguém” “engajado em relações concretas, profissionais” e “econômicas” que “procura aumentar a sua autonomia, controlar o tempo e as suas condições de trabalho ou de existência”. Já “Bourdieu permanece transcendente ao agente” e o ator de Crozier “negocia” (SOUSA, s/d, s/p).

Vasconcelos (2018, p. 76) após ampla revisão conceitual teórica ressalta sua preferência pelo uso do termo agente nos estudos da Geografia Urbana e critica o uso do termo “agentes modeladores” por “se limitar ao exame de formas urbanas”, noção bastante utilizada na Geografia Física (VASCONCELOS, 2018, p. 92):

Apesar dos limites apontados sobre a noção de agente, prefiro sua utilização à da noção de ator, tendo em vista que esta última remete a papéis de representação, tanto na vida corrente como nas artes (teatro, cinema) (VASCONCELOS, 2018, p. 76). [...] o uso da noção de agentes sociais parece ser bastante rico para o entendimento das cidades brasileiras, na medida em que “agentes” não capitalistas podem ser incluídos nas análises, o que permite, entre outras possibilidades, a sua utilização no presente e no passado (VASCONCELOS, 2018, p. 92).

O termo “agentes modeladores do espaço urbano” foi utilizado por Corrêa (1989) para detalhar as ações de cinco agentes que produzem espaço. Já em (2018), o mesmo autor utiliza o termo agente social para indicar formas de pesquisas que identifiquem os papéis e as ações (estratégias e práticas) de um ou diferentes agentes sociais em determinada área de abrangência ou múltiplas escalas.

Ferreira (2016, p. 11) amparado em ampla pesquisa de base sociológica, enfatiza que “definitivamente, ator e agente não são sinônimos, visto que a categoria ator incorpora autonomia, capacidade reflexiva e a própria manipulação”:

Aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles são atribuídas capacidades e intenções. Ao falarmos em atores, estamos nos referindo a jogos de poder, relações de força que põem em disputa conhecimento e estratégias, que constroem encadeamentos sociais e políticos. Os agentes, embora também se realizem no âmbito do agir, são passivos no que tange à definição de intencionalidades. [...] Os atores definem-se através de sua posição e dinâmica de poder no sistema [...] O agente acaba sendo uma espécie de produto do sistema, participando sob a forma de dispositivos para a ação. Ao contrário, o ator define-se pela situação e pela estrutura de jogos em que se encontra envolvido (FERREIRA, 2016, p. 11-12).

Ferreira (2017, p. 624) com base em autores da Sociologia e da Filosofia, completa:

Para Crozier e Friedberg (1977, p.38), ator não é a mesma coisa que agente, mas “um indivíduo autônomo, capaz de cálculo e de manipulação e que não

apenas se adapta, mas inventa, em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros”. [...] no entanto, mesmo que ator não seja a mesma coisa que agente (ator está ligado à função e agente à ação), este ator não deixa de ser um sujeito agente de ação concreta. É um ator participante de um coletivo, não mais falado, mas falante e atuante (FERREIRA, 2017, p. 624).

Ferreira (2016, p. 12) finaliza sugerindo que “ao tratarmos do objeto analítico a que nos propusermos, dependendo da dimensão que queiramos enfatizar no momento é que devemos fazer a opção por usar agentes ou atores”. Exemplo disso acontece em Kowarick (2000) onde o Estado é ator quando desempenha o seu papel na especulação imobiliária e na segregação social e agente como “propulsor da produção, organização e gestão das cidades” (KOWARICK, 2000, p. 59).

Neste trabalho os termos ator e agente serão utilizados de forma distinta e não de forma indiferente, tendo em vista que o ator está relacionado à atuação direta na ação. É o indivíduo ou grupo engajado na ação. O agente pode participar ou não diretamente da ação, pode influenciar estando fora da ação direta. Além disso, uma entidade, grupo ou instituição pode atuar como agente e ator dependendo da arena e do contexto, podendo as noções serem tratadas de forma separada ou concomitante (EMILIANO, 2016).

Sader (1988, p.55) ao abordar os movimentos sociais populares de São Paulo entre as décadas de 1970 e 1980, utiliza a noção de ator e agente de forma indiferenciada, preferindo o uso da noção de sujeito coletivo, “no sentido de uma coletividade, onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”. As classes populares passaram a fazer parte da cena histórica mais do que atores desempenhando papéis em um sistema, mas como sujeitos criando a própria cena através de sua própria ação.

O sujeito é portador de uma história, de uma origem, de um lugar social. E todos estes fatores influenciam sua conduta, “sua interpretação do mundo”. “O próprio sujeito é processo, porque está sempre sendo produzido” (FERREIRA, 2016, p. 12) em meio às lutas que trava, seja no mundo do trabalho (movimento operário do início do século XX), seja no âmbito da terra e da moradia (movimento dos sem-terra e movimentos de moradia), assim como constatou Eder Sader em sua obra.

Para Alain Touraine (1973), pioneiro “no exame do papel do ator social”, o “sujeito é o nome do ator quando este se situa no nível de historicidade, da produção das grandes orientações normativas da vida social” (VASCONCELOS, 2018, p. 94). Isso fica claro na obra de Touraine (2011, p. 186) intitulada “Após a crise”, onde analisa os impactos da crise econômica americana de 2008 sobre as transformações da sociedade contemporânea:

Atores se definem cada vez menos por sua pertença à sociedade e sempre mais claramente por sua referência à **ideia de sujeito**, considerada como a capacidade dos seres humanos de se constituir, graças à linguagem, às representações artísticas e à criação de um “além” – visto como a origem da própria criatividade – como os garantes de seus direitos (TOURAINÉ, 2011, p. 186). Grifos nossos.

Ferreira (2017) explica o sujeito de Alain Touraine, capaz de grandes modificações das estruturas sociais:

Alan Touraine (1992) define o sujeito como sujeito existencial, “um sujeito do mundo, que se sente responsável por si mesmo e pela sociedade” (TOURAINÉ, 1992, p. 262). Esse **sujeito é reflexivo** através de sua **experiência** e do vivido, onde se descobre uma subjetividade pessoal. [...], ou seja, o **sujeito pessoal, combatente, engajado e crítico**, inserido nas articulações sociais (FERREIRA, 2017, p. 623). Grifos nossos.

Apesar da questão habitacional ser atravessada por diferentes agentes, o enfoque deste trabalho é sobre o Estado e os Grupos Sociais excluídos. O Estado é o mais importante agente a ser considerado porque detém o poder e a competência de elaborar as leis, regular o uso e a ocupação do solo urbano e de todo ambiente construído, do qual também é produtor; além de ser gestor do fundo público abastecido com recursos financeiros do trabalho de toda sociedade civil e de definir o destino das terras públicas (proprietário latifundiário).

Diante de sua capacidade legal, técnica e financeira, cabe ao Estado criar as condições para que a moradia adequada seja viabilizada para os estratos sociais de baixa renda, conformados pelos Grupos Sociais excluídos, que devem exercer o papel de sujeito coletivo histórico para que os direitos sejam viabilizados.

1.4. O papel do Estado e dos Grupos Sociais excluídos e as formas de provisão da moradia

A moradia é um problema social permeado por agentes, atores e sujeitos que influenciam na sua provisão. Não se pode:

[...] ignorar o desenvolvimento dos processos de morar como conjuntos de reações e interações articuladas, onde cada ator persegue interesses próprios, dentro das representações que lhes são peculiares, e segue, ao mesmo tempo, as regras do jogo coletivo (SANTOS, 1980, p. 18).

A afirmação do professor Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989) (SANTOS, 2017), decorrente de sua ampla experiência de atuação como antropólogo e arquiteto em projetos de urbanização de favelas é também apropriada aos Grupos Sociais excluídos, que não são desprovidos de interesses, principalmente quando inseridos no processo de disputa pela terra.

Pesquisadores de diferentes áreas (sociólogos, geógrafos e arquitetos) abordam a problemática da habitação sob a perspectiva dos agentes envolvidos na questão, discorrendo análises e reflexões acerca das ações destes, que podem ser indivíduos, grupos, organizações, entidades ou instituições, que possuem interesses convergentes ou divergentes e se articulam para discutir e/ou promover a habitação para as camadas de menor renda.

“Os estudos sobre os agentes sociais na cidade são originários da Sociologia” (Vasconcelos, 2018, p. 76). A “cidade capitalista” é um produto ativo resultante de relações sociais (MARICATO, 1997, p. 42). “O espaço de uma grande cidade capitalista constituiu-se” “no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si” que configuram formas espaciais, que concentram diversas atividades, diferentes usos e áreas residenciais distintas “em termos de forma e conteúdo social” (CORRÊA, 1989, p. 7).

A “organização espacial da cidade” é o “espaço urbano” (CORRÊA, 1989, p. 8), carregado de uma “dimensão simbólica”, “produto social” de “ações acumuladas através do tempo”, cenário e objeto das lutas sociais, fragmentado, articulado, desigual, mutável, reflexo e condicionante da sociedade, atributos compreendidos por meio das “relações espaciais de natureza social”, dos processos sociais que conformam áreas residenciais segregadas e das formas espaciais, que demandam funções urbanas e “são socialmente produzidas por agentes sociais concretos”, que consomem e produzem espaço através de práticas complexas, que demandam “um constante processo de reorganização espacial”. “A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de

produção das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORRÊA, 1989, p. 7-11).

Corrêa (1989, 2018) define cinco tipos de agentes sociais da produção do espaço que desempenham ações concretas no processo de fazer e refazer as cidades: proprietários dos meios de produção (proprietários industriais e das grandes empresas comerciais), os proprietários fundiários, os promotores imobiliários (conjunto de agentes), o Estado e os grupos sociais excluídos. Além do espaço, a produção habitacional também resulta de uma complexa rede de agentes, inclusive comerciais e financeiros (KOWARICK, 1979).

Na articulação para a (re) produção do espaço urbano, diferentes agentes podem apresentar estratégias e práticas espaciais semelhantes ou um único agente pode atuar com ações distintas. Em suas ações, podem assumir “papéis não rigidamente definidos” e serem “portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 2018, p. 41).

Estes agentes atuam dentro de um marco jurídico, que não é “neutro”, refletindo o interesse dominante de um dos agentes. Além disso, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários podem atuar de forma diferenciada e conflituosa, mas com o propósito comum de apropriação de renda da terra. O Estado atua na organização espacial da cidade como promotor imobiliário e proprietário fundiário e como regulador do uso e ocupação do solo (elaboração de leis e normas) utilizando diferentes instrumentos (CORRÊA, 1989, p. 24).

Como proprietário latifundiário, as terras públicas do Estado são úteis como reserva fundiária para usos futuros em negociações com outros agentes sociais (CORRÊA, 1989, 2018), na promoção de programas habitacionais e na execução de obras de infraestrutura, onde o Estado atua de forma mais recorrente na implantação de infraestrutura de saneamento, lazer, equipamentos comunitários. Corrêa (1989, p. 24) destaca que é no campo da provisão da infraestrutura que o Estado “se torna alvo de certas reivindicações”.

Como formulador de leis que regulam o uso e a ocupação do solo (Plano Diretor, Parcelamento do Solo Urbano, Regularização fundiária) e as formas de construir

(Código de obras), o Estado detém o atributo de controlar a expansão da mancha urbana e de garantir a qualidade do ambiente construído produzido.

As possibilidades de ação do Estado sobre o espaço urbano são instrumentos de regulação e controle da terra (desapropriação e prioridade na compra de terras para empreendimentos públicos, limitação dos preços de terras, leis de parcelamento do solo, limitação da área de terreno que cada indivíduo pode ocupar), tributação sobre a propriedade fundiária e latifundiária, regular o mercado de terras através de reservas fundiárias públicas de modo a orientar a ocupação e uso do solo de maneira mais redistributiva, investir em obras de infraestrutura de saneamento e viária, promover mecanismos que viabilizem o crédito habitacional e realizar pesquisas e procedimentos no âmbito da construção civil (produção e materiais) (CORRÊA, 1989, p. 24).

O espaço urbano é o meio físico e material sobre o qual a moradia se reproduz, mas também é objeto de disputa de diversos agentes sociais, sendo fundamental garantir que os interesses e conflitos envolvidos em sua apropriação não promovam a expulsão e a segregação dos grupos mais vulneráveis. Neste processo, o Estado é o agente que deve assumir o seu papel na garantia dos direitos fundamentais e na defesa dos interesses comuns em detrimento dos interesses individuais de caráter econômico.

É o Estado como entidade política representativa de toda sociedade, conformado por uma estrutura organizacional de instituições (HARVEY, 2001), que deve viabilizar políticas que regulem a atuação dos agentes com práticas capitalistas especulativas sobre o espaço das cidades e que buscam se apropriar do fundo público para viabilizar seus interesses em detrimento da função social que a terra urbana deve desempenhar. Na prática, para que a provisão habitacional seja viabilizada, a intervenção do Estado é necessária e fundamental, tendo em vista que “um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo” (HARVEY, 2001, p. 85).

No entanto, a atuação do Estado é contraditória, tendo em vista que “visa criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista” (CORRÊA, 1989, p. 26), atuando como “agente central para o funcionamento” desta sociedade (HARVEY, 2001, p. 79), fomentando o processo de acumulação em detrimento do atendimento

às necessidades fundamentais dos grupos sociais excluídos. A criação de localizações diferenciadas pelas redes de infraestrutura construídas pelo Estado, a cobrança de impostos, as políticas públicas de habitação ineficientes são mecanismos de exclusão (CORRÊA, 1989, p. 26).

Com isso, o Estado também interfere na segregação residencial. No caso dos agentes sociais excluídos, o fenômeno da “segregação residencial” é potencializado, tendo em vista a dificuldade de acesso à habitação como bem de consumo. Grande parcela da população na sociedade capitalista não tem acesso à moradia decente ou não tem renda para pagar aluguel (CORRÊA, 1989, p. 29).

Em síntese, sobre a produção do espaço, a atuação do Estado é complexa, variada e não neutra, não se efetiva “ao acaso” (CORRÊA, 1989, p. 25), “envolve múltiplos papéis, com pesos distintos no tempo e espaço” (CORRÊA, 2018, p. 46), tendendo a privilegiar os interesses dos segmentos dominantes.

As ações se processam em três níveis político-administrativos e espaciais (federal, estadual e municipal). A cada um destes níveis a atuação dele muda (CORRÊA, 1989). Esta diversidade de papéis do Estado decorre da sua função de se “constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” (CORRÊA, 2018, p. 45), sendo necessário no processo de produção do espaço “negociações entre agentes sociais” distintos (CORRÊA, 2018, p. 47).

A ação do Estado “não acontece sem razões”, “não é gratuita nem aleatória” (VILLAÇA, 2012, p. 147), sendo “a terra urbana e a habitação objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados” (CORRÊA, 2018, p. 47):

A **produção do espaço**, seja o da rede urbana, seja o intraurbano não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É **consequência da ação de agentes sociais concretos**, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de **contradições e geradores de conflitos** entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. [...] Os agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletem, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram. E são os agentes que materializaram os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano. Afirma-se que **processos sociais e agentes sociais são inseparáveis**, elementos fundamentais da sociedade e de seu movimento. A **terra urbana** pode ser objeto de interesse de promotores imobiliários, de empresas

industriais, do Estado e de **outros agentes**. Práticas espaciais como a esterilização da terra, fragmentação e remembramento, assim como loteamentos descontínuos na periferia, podem ser **comuns a diferentes agentes sociais**. **O espaço produzido refletirá essas estratégias e práticas** (CORRÊA, 2018, p. 43-44). Grifos nossos.

Sobre a desigualdade na reprodução do espaço urbano destinado à moradia, Corrêa (1989, p. 9) destaca que as “áreas residenciais segregadas” representam um papel considerável no processo de reprodução das relações de produção.

Os grupos sociais excluídos pelo mercado imobiliário formal e pelas políticas públicas de habitação, tornam-se agentes sociais produtores do espaço urbano apenas ao produzirem seu próprio espaço nas favelas e assentamentos irregulares e periféricos, “na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes”, como “forma de resistência” e “estratégia de sobrevivência” que se manifesta na ocupação de terrenos usualmente inadequados para os demais agentes, tais como “encostas íngremes e áreas alagadiças” (CORRÊA, 1989 p. 30).

Esses grupos “produzem espaço social em terras públicas e privadas” (CORRÊA, 2018, p. 44). O autor exemplifica como expressão dessa produção o “espaço vernacular”:

Ressalta-se aqui a produção de um “espaço vernacular”, efetivada por aqueles que invadem e ocupam terras públicas e privadas, produzindo favelas, ou por aqueles que, no sistema de mutirão, dão conteúdo aos loteamentos populares das periferias urbanas. No processo de produção do “espaço vernacular”, entram em cena novos agentes sociais, como aqueles ligados à criminalidade e ao setor informal de produção de imóveis” (CORRÊA, 2018, p. 47).

Para Vasconcelos (2018, p. 75) “inúmeros agentes” atuam “na transformação das cidades, particularmente nas cidades dos países periféricos”. Dentre eles, “os agentes não capitalistas como os proprietários fundiários e, sobretudo, os invasores e ocupantes de terrenos, têm uma participação fundamental na conformação das cidades”, representada pela produção autônoma da própria unidade habitacional, pelas reivindicações direcionadas ao Estado para melhorias de infraestrutura e serviços urbanos e pelas ocupações de terras públicas e privadas. Favelas, loteamentos clandestinos e irregulares são produtos dessa relação entre promotores imobiliários, latifundiários e Grupos Sociais excluídos (VASCONCELOS, 2018; SOUZA, 2012).

Sobre a atuação da população de baixa renda, Santos (1980, p. 29-30) identificou em seus estudos sobre a produção de loteamentos clandestinos e irregulares nas periferias, que a comercialização de lotes baratos sem infraestrutura de saneamento e transportes era vantajosa para o indivíduo-usuário-morador, para o Capital (promotores imobiliários) e para o Estado, tendo em vista “a valorização das moradias e terrenos” decorrentes da implantação de “bens de consumo coletivo” (redes de infraestrutura) obtidos pela “ação” e “barganha política” representadas pelas reivindicações dos moradores desses loteamentos.

Santos (1980) em sua ampla trajetória profissional de estudos sobre as favelas e periferias identificou “comportamentos especulativos usuais” dos “pobres” (SANTOS, 1980, p. 30) dentro de um sistema autônomo e informal necessário ao Capitalismo:

Parte dos moradores se apropria de imediato das vantagens introduzidas e as capitaliza: vende seu terreno ou seu imóvel e vai iniciar o processo de “periferização” em outra parte. Outros acumulam terrenos quando conseguem, de alguma forma, acumula capital (caso dos comerciantes). Outros passam a agir eles mesmos como especuladores subdividindo em pequeníssimas parcelas seus lotes e construindo cubículos para vender ou alugar (SANTOS, 1980, p. 30). [...] O sistema autônomo não é independente do sistema capitalista maior [...] pelo contrário, supõe-se que ele lhe seja necessário e complementar (SANTOS, 1980, p. 32).

Verifica-se que as práticas especulativas não são comuns a todos os indivíduos pobres e podem variar conforme a conjuntura. Nesse sentido, Santos (1980, p. 37) esclarece que na prática, “há uma grande complexidade ideológica e cultural nas populações pobres que participam da vida dos aglomerados urbanos capitalistas” no país e esses atores “estão atentos aos jogos dos quais participam e nem sempre representam o papel do contendor que sempre é derrotado” e que eles “sabem que as cidades são usadas como objeto de especulação e especulam com o que podem” (SANTOS, 1980, p. 38).

Santos (1980, p. 37) completa inserindo a influência do modo de produção econômica nessa forma de atuação, afirmando que o “sistema capitalista” é “abrangente e dominante e se reproduz em todas as instâncias”, não sendo possível “negar que os pobres sejam capazes de entendê-lo e de manipulá-lo à sua maneira”.

Com um pensamento crítico e incisivo sobre a atuação dos mais pobres em buscar uma alternativa de moradia ao sistema formal existente, construído na prática profissional das urbanizações de favelas (SANTOS, 2017), o autor destaca que os

grupos sociais excluídos das políticas públicas pela renda, também podem obter benefícios e vantagens, tais como as redes de infraestrutura e transportes pelas pressões populares e a autoprodução da casa própria como a constituição de um patrimônio (SANTOS, 1980).

Para Carlos (2018, p. 64) o espaço é produzido pelo Estado, pelo capital (industrial, comercial, financeiros e suas frações) e pelos “sujeitos sociais”, que devido às suas “necessidades e desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto” de “sua ação”, cabendo ao Estado “assegurar as condições de reprodução”. No entanto, existe a contradição da “produção de um espaço orientada pelas necessidades econômicas e políticas” (produzido como valor de troca) e a “reprodução do espaço” como lugar “da realização da vida” (valor de uso), sendo isso a “base dos conflitos em torno da reprodução do espaço” (CARLOS, 2018, p. 65).

Neste âmbito de discussão, Maricato (1996) defende a ideia de que os pobres não têm outras alternativas e que o Estado tolera a prática das ocupações ilegais porque não é capaz de resolver o problema através das políticas públicas de habitação:

A ocupação pela população pobre e o progressivo aterramento de mangues nas cidades litorâneas brasileiras é praticamente regra. Esse caminho combina a ausência de investimentos em programas habitacionais (a precária e lenta urbanização do mangue alimentará a relação clientelista durante muitos anos) e a preservação dos terrenos privados para o mercado formal. A ação prática do Estado, no Brasil, fornece exemplos frequentes nos quais o patrimônio fundiário privado merece mais cuidados que o patrimônio público, incluindo aí as regras legalmente submetidas a preservação ambiental. A ocupação ilegal como as favelas são largamente toleradas quando não interferem nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado (MARICATO, 1996, p. 65).

A maior tolerância e condescendência para com a produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, inesgotável fonte para o clientelismo político. [...] A tolerância pelo Estado, em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por camadas populares, está longe de significar, o que poderia ser argumentado, uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, já que a população aí se instala, sem contar com nenhum serviço público ou obras de infraestrutura urbana. Em muitos casos os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos, torna inviável, ou extremamente cara, a urbanização futura (MARICATO, 1996, p. 63).

A partir da década de 1950, assentamentos formados a partir das ocupações de terras públicas ou privadas, foi o modo mais comum de provisão informal da habitação em países em desenvolvimento, com expansão anual de 15% a 20% do fenômeno até a metade da década de 1970 (Wерна et al., 2001).

Os espaços ocupados de forma ilegal pelas populações de baixa renda no Brasil são reflexos de um conjunto de fatores, mas acima de tudo, expressam a profunda e desigual distribuição de riqueza e poder, “indelevelmente inscritos nas formas espaciais de nossas cidades” (HARVEY, 2014, p. 48).

De fato, o Capitalismo produz e reproduz desigualdades:

Trata-se de uma questão estrutural: uma parte da cidade é feita ilegalmente, pelas mãos dos moradores. Para que? Para manter o mercado como ele é. Para manter a propriedade imobiliária como ela é e para manter a sociedade patrimonialista. Toda a população de zero a três salários está fora dessa cidade. Não foi só a demanda por moradia que aumentou nos últimos anos. Aumentou a demanda, mas não se mexeu na base fundiária (MARICATO, 2011, s/p). Grifos nossos.

O Estado, ente que processa suas ações em três níveis político-administrativos e espaciais (federal, estadual e municipal) e está presente na questão da moradia social como agente produtor, financiador, regulador e fiscalizador, é um agente fundamental na abordagem da problemática da moradia porque pode intervir na ação de outros agentes, favorecendo ou prejudicando interesses, o que vai depender da correlação de forças presentes na sociedade (MARICATO, 1997).

Werna et al. (2001, p. 29) definem a provisão habitacional como o conjunto de ações necessárias para que a produção, ato físico de fabricação da moradia (construção, criação, manutenção) e entrega de serviços aconteçam. “A provisão envolve decisões sobre políticas e critérios de serviços, sobre arranjos organizacionais, coordenação, financiamento, autorização e regulamentação de produtores”.

A provisão habitacional é “dominada por uma multidão de agentes e atores que operam de maneira fragmentada nos mercados formal e informal, com muitas influências políticas, sociais e culturais que afetam sua organização econômica e suas atividades (Wерна et al., 2001, p. 89).

O conceito de provisão não é sinônimo de produção da habitação. É um conceito mais amplo que pode ser aplicado a um conjunto de ações que podem envolver a

participação em diferentes contextos: nos processos decisórios de políticas públicas, na definição de arranjos institucionais para que o acesso à moradia aconteça, nas deliberações sobre a aplicação de recursos financeiros, na elaboração de propostas de modalidades de acesso à habitação e no próprio ato ou processo de produzir a habitação.

Werna et al. (2001) apresentam um modelo conceitual sobre os modos ou formas de provisão da habitação em países em desenvolvimento, baseado no conceito de estrutura de provisão, que busca identificar as relações sociais e interações entre agentes envolvidos em todos aspectos da provisão de habitação, que compreende dois modos principais de ser viabilizada: o convencional ou formal (legal ou regular) e o não-convencional ou informal (ilegal ou irregular).

O primeiro grupo engloba a habitação produzida por meio de canais formais e instituições reconhecidas, tais como o setor público, o mercado privado e as cooperativas. No segundo grupo, a habitação é produzida de forma ilegal, sem licenças oficiais ou órgãos envolvidos, por produtores privados, que se reproduzem através das invasões¹³, parcelamentos informais de terras, parcelamentos informais de terras com construção de unidades habitacionais, a habitação autoconstruída sobre terra alugada e a habitação de aluguel para baixa renda.

É preciso entender, que os dois modos de provisão principal da habitação podem tomar diferentes formas: provisão pública direta das unidades (para locação, venda ou arrendamento), lotes urbanizados, programas de autoconstrução, mutirão, autoajuda, ajuda mútua, autogestão, urbanização de favelas, provisão da habitação cooperativada, provisão pública-privada de unidades. Para cada modalidade existem

¹³ O termo invasão é utilizado por diferentes autores para caracterizar a forma de ocupação ilegal de terras e um modo de provisão da habitação muito comum entre os anos 1950 e meados dos anos 80 no país (Werna et al., 2001, p. 56). O uso do termo foi amplamente utilizado pela imprensa na década de 1970 e 1980. No entanto, os movimentos sociais de luta por moradia não acham o seu uso adequado, tendo em vista que o conceito de ocupação é mais apropriado, dando legitimidade ao ato de ocupar. De acordo com Lourenço (2014, p. 31) “invasão se associa a um ato ilegítimo, hostil, que toma à força um espaço utilizado por outros, desrespeitando não só a lei, mas até as regras tácitas de convívio humano. Já ocupação significa dar utilidade a algo, tornar útil um espaço que está sem uso, que não cumpre a sua função social”. Neste trabalho, o termo invasão será substituído por ocupação, por ser mais apropriado e coerente com a luta pela função social da propriedade. Quando for estritamente necessário o seu uso, será escrito entre aspas.

arranjos institucionais distintos e diferentes agentes envolvidos nas etapas que compõem o processo de provisão.

O modo de provisão é “definido como um conjunto de ações específicas, empreendidas por diversos agentes, governamentais e/ou não-governamentais, que resultam em um ou diversos tipos de unidades habitacionais” (WERNER et al., 2001, p. 90).

A provisão da moradia é realizada por três setores: Público (ente federal, estadual e municipal), Privado (formal e informal) e Cooperativas (incorporação semipública). Nestes setores, a construção da moradia pode assumir diferentes formas de produção¹⁴: doméstica (autoconstrução), por encomenda, para o mercado, a estatal, a incorporação imobiliária e a autogestão.

A forma de provisão habitacional por mutirão refere-se ao processo “no qual os futuros moradores constroem coletivamente” suas unidades (WERNER, 2001, p. 280). Portanto, refere-se à produção coletiva da moradia com a participação do usuário final. De acordo com o nível de organização, o arranjo institucional estabelecido e a presença de outros agentes, o mutirão pode ser autogestionário (mutirão com autogestão), que “refere-se a um modo de provisão em que há uma parceria da comunidade com o governo, em seus diferentes níveis”. Neste caso, o ente público é o “agente financiador e a associação é quem administra” o recurso estatal (WERNER, 2001, p. 126).

Nesta modalidade, estabelecem-se parcerias, representadas pelas presenças de Organizações não-governamentais ou entidades que atuam fornecendo assessoria técnica com o papel de “apoiar tecnicamente o desenvolvimento de projeto, a gestão do processo, a produção de unidades” (WERNER, 2001, p. 126) e até realizar a capacitação comunitária dos grupos sociais excluídos organizados através da

¹⁴ Campos Júnior (2002) conceitua as diferentes formas de produção habitacional. Segundo ele, a construção por encomenda envolve quatro diferentes atores sociais, representados pelo contratante, pelo construtor, pelo trabalhador e pelo proprietário do terreno. A produção por encomenda rentista (moradia para aluguel) foi uma prática comum no país até os anos 1940 (Bonduki, 1998). Na autoconstrução o usuário obtém o terreno e realiza a construção. Tanto na produção por encomenda quanto na autoconstrução não há uma relação mercantil. A moradia possui valor de uso, não é mercadoria. Além disso, a produção imobiliária está submetida à propriedade da terra. Para compreender mais sobre as formas de produção da moradia ver Campos Júnior (2002). Para compreender o período histórico em que vigorou a produção rentista da habitação ver BONDUKI (1998).

associação comunitária, que deve “gerir os contratos do mutirão como um todo, produzir a edificação e autofiscalizar o uso dos recursos”. O Poder Público, além de financiador, fiscaliza e monitora tecnicamente as obras e o uso dos recursos financeiros aplicados. Além disso, exerce o papel de mediador de conflitos entre a associação e a assessoria técnica, que tem exerce este papel mediador entre o Estado e a associação (WERNER, 2001, p. 120). Neste processo de provisão autogestionário a iniciativa privada pode atuar fornecendo materiais de construção e prestação de serviços para execução de etapas da obra.

Para Maricato (1982) a autoconstrução, o mutirão, a autoajuda e a ajuda mútua se diferenciam das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho porque são um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores e nos compromissos familiares. É um processo de construção da habitação que envolve a participação dos próprios moradores, auxiliados ou não por parentes e vizinhos ou por profissionais habilitados e remunerados na atividade de construir.

No mutirão assistido ou de autoajuda assistida, o arranjo institucional é composto pela parceria entre o Estado e as famílias, organizadas ou não em associações. Neste processo o ente público pode assumir o papel de financiador e/ou fiscalizador enquanto as famílias podem assumir o papel de executor, fornecendo a sua mão-de-obra para produzir a unidade habitacional, reduzindo os custos do produto final. No entanto, neste arranjo, a autonomia, a organização social e a politização dos envolvidos não é plenamente desenvolvida, diferente de arranjos que envolvam a modalidade de autogestão, que permite maior organização e participação do usuário final.

É o caso do arranjo estabelecido na modalidade de Cooperativas Habitacionais de Ajuda Mútua, que tem na experiência Uruguiaia¹⁵ exemplo máximo de autonomia na

¹⁵ O cooperativismo uruguaio nasceu do pioneirismo de arquitetos, técnicos, funcionários públicos e parlamentares que fundaram o Primeiro Instituto de Assessoria Técnica do país em 1966 denominado “Time 10” e atuaram na formação de três cooperativas de ajuda mútua que produziram 100 unidades habitacionais no interior do Uruguai. Em 1968 a provisão habitacional realizada através do cooperativismo foi institucionalizada como Política Pública através da lei nº 13.728 de dezembro de 1968, ou *Lei Nacional de Vivenda*. Desta forma, são mais de 50 anos de provisão de unidades habitacionais em pequena e grande escala, com importante atuação na limitação da propriedade privada da moradia (BARAVELLI, 2006). A experiência uruguiaia influenciou arquitetos e engenheiros em São Paulo no início da década de 1980 a realizarem iniciativas de provisão habitacional pela modalidade de mutirão autogerido de ajuda-mútua. Esses profissionais atuaram a partir do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (SASP), do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes de São

articulação entre Estado, cooperativados e assessorias técnicas, além de priorizar a propriedade coletiva das unidades produzidas por construção ou por requalificação de unidades localizadas em edifícios abandonados em áreas centrais (ZUCCOLINI, 2021; SANTOS, 2020).

A história da provisão habitacional brasileira é marcada por diferentes formas de provisão e pela presença de uma multiplicidade de atores e agentes nos diferentes processos implementados, que geraram formas de morar distintas.

Da segunda metade do século XIX até a década de 1920, o modo de produção formal e o informal eram viabilizados pelos setores Público e privado através da produção de vilas operárias, vilas particulares, casas higiênicas (isolada no lote), cortiços, casas autoconstruídas em loteamentos (regulares, irregulares e clandestinos) e em favelas (WERNER et al., 2001, p. 110).

As diferentes modalidades de moradia foram acrescidas nas décadas seguintes pelos apartamentos em edifícios e pelos grandes conjuntos habitacionais produzidos pelos entes públicos e privados (VAZ, 2002).

No entanto, “a autoconstrução em loteamentos ilegais nas periferias urbanas e os domicílios em favelas tornaram-se prioridade para a habitação dos trabalhadores e da população pobre de um modo geral, durante o período de industrialização, a partir de 1930”. No país, esse modo de produção da habitação predominou e “a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos vinte anos, foram feitas sem financiamento, sem conhecimento técnico e sem financiamento”, sem a participação de “arquitetos e engenheiros” (MARICATO, 2013, p. 129).

Esse processo é um sintoma da ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. Mas não de uma “ausência absoluta do Estado”. Isto “não ocorre apenas no

Paulo - FEBASP (1982-1986) e posteriormente através do Laboratório de Habitação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (BONDUKI, 1992; BONDUKI, 2000; POMPEIA, 2006; BARAVELLI, 2006; SANCHES, 2015). A importância dessas experiências, que buscaram alternativas à modalidade de mutirão assistido pelo Poder Público sem assessoria técnica (ROYER, 2002), pauta-se na contribuição desses profissionais em propor novos arranjos institucionais para a provisão habitacional, com a inclusão dos grupos sociais excluídos em todo processo que envolve prover moradia.

final do século XX, sob a inspiração do neoliberalismo, mas é uma característica que acompanha o processo de desenvolvimento urbano, a partir da emergência do trabalhador livre” (MARICATO, 2013, p. 129-131).

Historicamente os mais pobres sempre produziram com seu próprio esforço físico e/ou financeiro a sua própria habitação. Essa modalidade de “produção doméstica ou de subsistência” (MARICATO, 2013, p. 131), que envolve não somente a mão de obra do usuário final, mas também a contratação de profissionais (pedreiros, ajudantes, auxiliares), é aceita tanto pelo Estado quanto por aqueles que vivenciam o problema da moradia, assim justificada:

A casa autoconstruída constitui a única forma de poupança, na medida em que os gastos com aluguel representam um dispêndio que não leva ao acúmulo de bens. Além disso, representam uma forma de habitar instável que requer, no mais das vezes, constantes mudanças. Se a autoconstrução é desgastante, ao menos, perante outras alternativas habitacionais, ela redundaria em uma propriedade que, além das vantagens já mencionadas, deixa de ter dispêndios uma vez concluída, tende a valorizar-se na medida em que serviços públicos e privados atingem o bairro onde está situada e, em consequência, representa um pecúlio que uma família pobre dificilmente conseguiria obter se permanecesse na condição de inquilinato (KOWARICK, 2009, p. 212).

O que leva famílias à autoconstrução na periferia é a insegurança do aluguel em momentos de crise e não-propriedade, a liberdade de produzir por longo prazo conforme os recursos disponíveis, a autonomia de decisão em relação às características espaciais e construtivas da habitação, a flexibilidade de pagamento dos materiais (LIMA, 1979).

Na verdade, a autoconstrução foi a solução alternativa daqueles que vivenciavam o problema de exclusão do acesso à habitação produzida pelo mercado e pelo Estado. Desde quando a forma de morar predominante era o aluguel ou quando não existia a habitação conformada como um problema, os mais pobres produziam seu próprio abrigo, às margens das leis urbanísticas e edilícias, em terrenos de ocupação legalizada ou ilegal.

No final da década de 1960 e durante a década de 1970 a literatura sobre moradia (LEEDS e LEEDS, 1978; BLAY et al, 1979; VALLADARES et al., 1979; SANTOS, 1980, 1981) dedicou grande parte dos seus esforços em discutir o problema da habitação que se configurava sob duas formas espaciais: a favela e os loteamentos nas periferias. A marginalização desses espaços e os processos de remoções de

favelas desencadeavam debates sobre as possibilidades de resistência e as causas desse processo de produção do espaço operado através da autoconstrução.

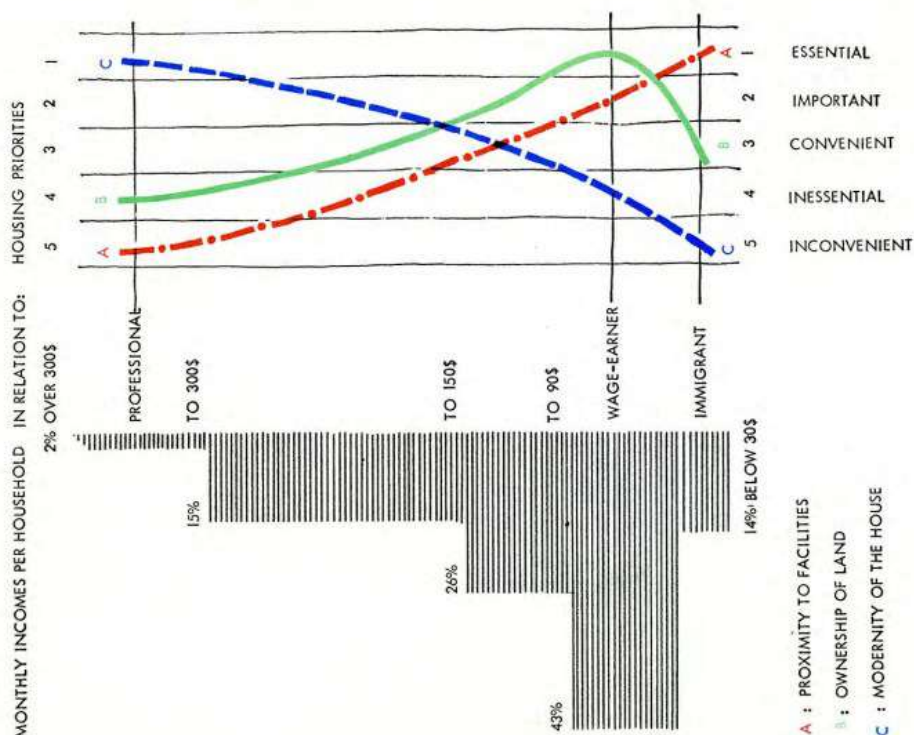
Neste debate, ressalta-se a influência na América Latina e no Brasil das teorias e do trabalho realizado pelo arquiteto britânico e professor vinculado à Universidade de Harvard entre 1965 e 1973, John F.C. Turner (1929-2020) em assentamentos informais de baixa renda no Peru no período de 1957 a 1965, quando assessorou práticas comunitárias de autoconstrução realizadas pela modalidade de mutirão, por iniciativa governamental (TURNER, 1972). Turner defendia a participação coletiva no processo decisório de produção da moradia como instrumento de autonomia e auto-organização.

Turner esteve no Brasil pela primeira vez em 1968 a convite da SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, onde permaneceu por duas semanas visitando favelas, alagados, conjuntos habitacionais e participando de uma Conferência promovida pelo Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais – CENPHA no Rio de Janeiro. Turner retornou ao Brasil em 1977 a convite do arquiteto Jorge Wilhelm, secretário de planejamento em São Paulo, para participar de um evento sobre infraestrutura urbana. Também esteve em São Paulo, a convite do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (ZYLBERSZTAJN, 2018).

Mesmo transitando entre órgãos do governo e com grande influência das suas práticas e teorias sobre os formuladores das políticas urbanas do governo militar, Turner era crítico das políticas habitacionais, da produção massiva e padronizada e afirmava que tais iniciativas fracassavam ao tentar comercializar unidades habitacionais “modernas” para uma população que não tinha renda, que a solução era implementar infraestrutura básica nas favelas, assegurar a posse jurídica da terra a fim de garantir a manutenção dos ocupantes, urbanizar lotes e destiná-los às populações, sem a necessidade de remoções e de produzir a unidade habitacional, que ficaria sob a responsabilidade do morador. Turner defendia a urbanização de assentamentos precários associada à autoconstrução como solução para o problema habitacional em detrimento da produção massiva de unidades habitacionais, enfatizando que os recursos públicos eram desperdiçados neste processo (ZYLBERSZTAJN, 2018, p. 103).

Turner (1966, p. 3) defendia que os atributos da moradia (abrigo, localização e segurança jurídica da posse) eram prioridades vinculadas à renda do ocupante e às suas expectativas (Figura 1). Quanto menor a renda, mais a localização em relação à infraestrutura era essencial, seguida da propriedade da terra e da unidade habitacional (TURNER, 1966).

Figura 1 - Relação entre os atributos da moradia, expectativas do usuário e renda.



Fonte: Turner (1966, p. 3).

John F.C. Turner propunha um redirecionamento das políticas de habitação baseada na produção massiva de unidades habitacionais para a urbanização de favelas deixando a habitação por conta do usuário. Essa modalidade de provisão foi objeto de crítica (ESPINOZA e GRAPPI, 2017) de Francisco de Oliveira (1979) e Ermínia Maricato (1982) na conjuntura da época.

Oliveira (1979, p. 15) afirmou que a casa não era uma mercadoria quando produzida pelo processo de autoconstrução, tendo em vista que era uma riqueza social, não era valor e nem capital, mas que servindo “como suporte de reprodução da mercadoria força de trabalho” era posta a “serviço do capital”, “na medida em que contribuía para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, no caso da residência”, da urbanização, nas pequenas obras públicas executadas por moradores.

A crítica de Oliveira (1979, p. 16) se aprofunda quando considera a autoconstrução um “fetiche” que encobre a alienação do trabalhador diante do aparente encontro com o seu fruto de trabalho, o produto habitação. Na criação desse mecanismo de alienação, participa o Estado:

A habitação popular comparece em todos os discursos sobre urbanização, ora como declaração de intenções governamentais, ora como o desnudamento da impossibilidade de um vasto atendimento dessas necessidades, ora como demonstração de como, frente a essa impossibilidade, as classes subalternas resolvem essa questão. [...] A partir das expressões concretas do modo como as classes sociais subalternas **“resolvem” seu problema de moradia**, do mundo como tanto o espaço socialmente produzido quanto a autoconstrução são postas a serviços do processo de reprodução do capital, é que surge o Estado (OLIVEIRA, 1979, p. 16-18). Grifos nossos.

O Estado colocou em prática as ideias defendidas por Turner já a partir de 1975 com a criação de programas destinados à produção de lotes urbanizados em loteamentos (PROFILURB) onde a unidade embrião mínima¹⁶ poderia ser ampliada ao longo do ciclo de vida das famílias contempladas pela autoconstrução; com a realização de novas “experimentações” no âmbito da provisão habitacional através da “institucionalização de construção com mutirões” (MARICATO, 1987, p. 31) e com o redirecionamento de esforços para projetos de urbanização de favelas, tais como o CPM-BIRD e o Promorar.

A solução alternativa do problema habitacional criada pelos trabalhadores foi incorporada pelo Estado para reduzir os custos de provisão da moradia.

1.5. As multifaces de um problema complexo: dimensões estruturais

A dificuldade de acesso à habitação pelas camadas de menor renda, excluídas do mercado imobiliário formal da habitação, é um problema enfrentado em diferentes cidades do mundo, não sendo um problema exclusivo das nações subdesenvolvidas da América Latina, África e Ásia. A moradia é um problema global.

¹⁶ A unidade habitacional do tipo-embrião tinha as seguintes características físicas e espaciais: um ou dois cômodos, sendo que poderia ser entregue somente uma unidade sanitária de até 2,00 m² ou um cômodo que funcionava como sala, quarto ou cozinha com um banheiro, com área útil total variando de 10m² a 20m², construída com paredes de alvenaria, sem revestimento de piso e coberta com telhado de fibrocimento sem forro em um lote sem muro ou cerca divisória, muitas vezes entregues sem infraestrutura básica de saneamento e pavimentação de vias (STORCH, 2005; IJSN/1987). Outras fontes: baseada na leitura dos relatórios da COHAB-ES disponíveis no acervo físico do Arquivo Público Estadual.

Países como França, Espanha e Estados Unidos têm enfrentado na última década grave crise habitacional, expressa no alto valor dos aluguéis, no aumento dos despejos e na elevação da população sem-teto que habita as ruas. Grandes cidades como Nova York, Los Angeles, Barcelona e Paris têm buscado alternativas¹⁷ para conter a grave situação vivenciada por inquilinos, que podem ser incorporados à massa de sem-teto (ROLNIK, 2018; ANGOTTI, 2017; VILAIN, 2009; BALAGO, 2019).

Guardadas as especificidades de cada país, pode-se avaliar como causas gerais da manifestação dessa grave crise: a pressão exercida pela especulação imobiliária sobre imóveis localizados em áreas valorizadas e sobre terrenos vazios, com consequente maximização dos valores da terra urbana; a promoção do turismo que incentiva proprietários à locação por temporada, o forte processo de imigração e o encarecimento do custo de vida.

O “boom imobiliário” (HARVEY, 2014, p. 44-45) que gerou a grave crise financeira de 2008 que colapsou o sistema imobiliário norte-americano de hipotecas e se expandiu pelo mundo, agravou a situação na última década (TOURAINÉ, 2008; HARVEY, 2014; HARVEY, 2018, p.171-202), sendo potencializada pela epidemia do Corona Vírus (COVID19) que também aprofundou e escancarou o problema da precariedade da moradia no país (UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, 2020; MUNIZ E MENDONÇA, 2023; ROLNIK, 2021; LARA e GOMES, 2021; VILELA, 2022; DESPEJO ZERO, 2022).

Nos Estados Unidos, epicentro da crise financeira, dados do Jornal Folha de São Paulo indicam que em 2018 havia 553 mil pessoas sem casa, sendo 130 mil na Califórnia e 90 mil em Nova York (BALAGO, 2019).

De 2022 a 2023, o número de pessoas em situação de rua nos Estados Unidos cresceu 12% chegando a 653.100 pessoas. Fenômeno alarmante que afeta

¹⁷ O Estado do Oregon (Estados Unidos) aprovou uma lei em 28 de fevereiro de 2019 limitando o aumento dos valores dos aluguéis a 7% ao ano acrescido da inflação. Outras propostas visadas por cidades europeias e americanas para conter a elevação excessiva dos aluguéis consistem em: redução de impostos de inquilinos, elevação de impostos sobre a venda de imóveis no primeiro ano após a compra, taxaço sobre a venda de mansões, restrição do número de imóveis disponibilizados para fins turísticos por plataformas virtuais de locação, estimular a compartimentação e divisão de imóveis de grandes dimensões, ampliação do tempo do contrato de locação com restrições ao proprietário para retomada do imóvel; limitação do valor do aluguel, elevação de impostos para imóveis inutilizados ou vagos e estímulo às construtoras para construir imóveis de menor valor em áreas valorizadas, ampliando o potencial construtivo (estratégia já aplicada em São Paulo) (BALAGO, 2019).

principalmente negros e latinos que não podem pagar pelos caros aluguéis. Na contramão da situação, o número de imóveis de baixo custo disponíveis para aluguel tem reduzido a cada ano (PCdoB, 2024).

No Brasil, um dos efeitos mais perversos do desemprego na pandemia foram os despejos de famílias em situação de alta vulnerabilidade por falta do pagamento de aluguéis. Segundo dados da Campanha Nacional Despejo Zero – em defesa da vida no Campo e na Cidade, até janeiro de 2023, 34.456 famílias haviam sido despejadas nas cinco regiões do país e em todos os Estados. Somente em São Paulo e no Rio de Janeiro, 13.092 famílias foram despejadas (DESPEJO ZERO, 2022).

Entre 2012 e 2022 a população de rua no Brasil cresceu 211%. De 2019 e 2022 houve uma elevação em 38%, sendo estimada em 281.472 pessoas. As principais causas que levaram esse enorme contingente populacional a viver da forma mais sub-humana estão relacionadas a problemas familiares (47,3%), desemprego (40,5%), uso de álcool e entorpecentes (30,4%) e à perda da moradia (26,1%) (IPEA, 2023).

Em 2010 o Brasil tinha 11,426 milhões de pessoas vivendo em favelas. Dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE (2023) indicam a expansão desse número em 40%, englobando 16 milhões de pessoas vivendo em 6,6 milhões de domicílios localizados em 11.403 favelas distribuídas por todo país. Portanto, cerca de 8% da população brasileira se abriga em assentamentos de ocupação irregular e insegurança jurídica da posse, em domicílios com graus diferenciados de acesso a rede de serviços básicos de saneamento e infraestrutura viária (NICOCELI, CROQUER, 2024; ESTADÃO, 2023).

A escalada da população favelada demonstra não somente os efeitos perversos da pandemia, mas a ausência de políticas públicas articuladas no âmbito da moradia adequada. O problema dos assentamentos precários se capilariza pelo país, demonstrado pela expansão da população favelada em Brasília (Favela Sol Nascente, 32.081 habitantes) no Centro Oeste (CENSO IBGE, 2022).

A pandemia evidenciou um problema histórico, conformado por fatores interligados, representados pela evolução do modo capitalista de produção, pela industrialização, pelo processo de urbanização (intensificado a partir da década de 1960) e pelo surgimento da doutrina Neoliberal (HARVEY, 2001; HARVEY, 2014; GOTTDIENER, 2016; BRENNER, 2018; DARDOT e LAVAL, 2017).

Harvey (2018, p. p.171-2002) em sua obra “A loucura da razão econômica” explica a forte relação entre a alienação do trabalhador dos meios de produção pelo Capital e o desemprego que afeta cada vez mais os trabalhadores em todo mundo. O Capital é um agente que tem ampliado a sua circulação em operações em diversos segmentos (imobiliário, fundiário, habitação, financeiro, tecnologia, inteligência artificial, infraestrutura urbana, etc) a fim de ampliar os seus ganhos em detrimento dos efeitos destrutivos da ampliação das desigualdades de renda e de riquezas, empurrando cada vez mais um contingente de pessoas para o desemprego e subempregos com salários cada vez mais baixos. Os mecanismos operados pelo Capital afetam a moradia, principalmente da população de baixa renda, a mais vulnerável.

No cenário global, a situação dos países mais pobres é ainda mais grave. O Relatório Mundial das Cidades publicado em novembro de 2020 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) com dados coletados até 2018, indicou que 24% da população urbana do planeta (4,379 bilhões) vive em *slums*¹⁸ o que equivale a cerca de 1,033 bilhão de pessoas, percentual que em 2000 era de 28%. Tendo como tema central o processo de urbanização global, o relatório indica um cenário para 2035 com 62,5% da população mundial vivendo em áreas urbanas (5,556 bilhões de pessoas), o que representa 1,177 bilhão de pessoas incorporadas às cidades.

De 2000 a 2018 cerca de 230 milhões de pessoas passaram a viver em assentamentos informais e precários¹⁹. As regiões da África Sub-Saariana (23%) e o Leste da Ásia (35,7%) concentram os maiores percentuais de população urbana vivendo em precárias condições, seguidas pela Região Sul e Central Asiática (21,40%), pela América Latina e Caribe (10,6%) e pelo Norte Africano e Oeste Asiático (7,9%). Os continentes Europeu, América do Norte e Oceania somam juntos 1,60% (1,675 milhões de pessoas), se distanciando em larga escala dos países mais pobres (UN-HABITAT, 2020, p.25-26).

¹⁸ Termo em inglês que se refere a assentamento precário e informal.

¹⁹ É preciso destacar que o relatório é baseado em dados coletados até 2018, antes da pandemia da COVID19, que aprofundou desigualdades sociais e pode ter empurrado mais famílias para assentamentos precários e informais.

Especificamente no caso da América Latina e Caribe, o cenário indica uma elevação de 3,5% da população urbana até 2035, incorporando aos 539 milhões de habitantes (2020) mais 88 milhões de pessoas (UN-HABITAT, 2020, p.26). Para essas regiões, o relatório aponta uma queda da população urbana vivendo em *slums* de 2000 (cerca de 115 milhões) para aproximadamente 114 milhões em 2018 (UN-HABITAT, 2020, p.318). No caso do Brasil houve um avanço: em 1990, 40,468 milhões de brasileiros viviam em *slums*, em 2000 eram 44,889 milhões, caindo para 27,826 milhões em 2018 (UN-HABITAT, 2020, p. 320).

Esses assentamentos humanos são caracterizados pela precariedade do morar e pela informalidade do acesso à terra, onde a ausência de serviços públicos adequados (saneamento básico e acesso à água), o distanciamento dos locais de emprego e a baixa qualidade física, espacial e dimensional da habitação predominam. “Atualmente, 1,6 bilhão de pessoas ou 20% da população mundial vive em moradias inadequadas, superlotadas e inseguras” (UN-HABITAT, 2020, p. 25).

A ONU-HABITAT atribui como causas desse cenário a atuação do mercado imobiliário que privilegia os segmentos médios de renda, a atuação do Estado com suas políticas públicas de habitação social inadequadas, a falta de intervenção e regulação do mercado privado pelo Poder Público e os baixos rendimentos das populações mais pobres, que dispõem de um percentual elevado da renda para pagar aluguéis e também não conseguem acesso aos financiamentos para habitação, empurrando esse contingente para a informalidade da moradia:

A acessibilidade econômica da moradia é um desafio global que afeta praticamente todos os imóveis. Globalmente, os proprietários em potencial são obrigados a economizar mais de cinco vezes sua renda anual para pagar o preço de uma casa padrão. As famílias de locatários geralmente gastam mais de 25% de sua renda mensal com aluguel. Altos níveis de inadimplência significam que moradias inadequadas e favelas continuam sendo a única opção de moradia para famílias de baixa renda. Atualmente, 1,6 bilhão de pessoas ou 20% da população mundial vive em moradias inadequadas, superlotadas e inseguras. A indústria de construção privada domina o mercado imobiliário na maioria dos países. Ele permitiu sistematicamente a propriedade formal de uma casa para a classe média, mas o mercado livre impediu simultaneamente um número cada vez maior de cidadãos pobres de ter acesso a uma moradia adequada e acessível. Em vez disso, esses residentes permanecem confinados a um único cômodo ou moradias informais, se não à simples falta de moradia, que agora representa nada menos que 150 milhões de pessoas, ou cerca de 2% da população global. [...] **Sem acesso a financiamento habitacional**, aderência a códigos de construção ou ao trabalho profissional, como habitação informal. Além disso, **décadas de negligência na habitação pública** ou social e intervenção

estatal inadequada para regular o mercado privado e produzir habitação adequada e acessível para todos os segmentos da população resultou na polarização política urbana, enfraquecimento da coesão social e exacerbação das desigualdades (UN-HABITAT, 2020, p. 25). Grifos nossos.

A expansão do problema da habitação para os mais pobres é impulsionada pelo avanço da urbanização global, entendida não somente como crescimento da população urbana e formação de megacidades, mas associada à produção de irregular e desigual do “tecido urbano”, “composto de diversos tipos de padrões de investimentos, espaços de assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura ao longo de toda economia mundial”, sendo um processo com fortes impactos na produção e transformação do espaço (BRENNER, 2018, p. 34). A “intensificação e extensão planetária” dos “processos de urbanização” (BRENNER, 2018, p. 35) tornam a habitação um problema global. Dessa forma, a questão habitacional, entendida como problemática social e urbana, manifesta-se de forma global.

“Housing affordability is a global challenge that affects virtually all households” (UN-HABITAT, 2020, p. 24), com impactos na produção e transformação do espaço urbano. O urbano é compreendido nesta tese segundo a perspectiva crítica de Neil Brenner (2018), que aborda o urbano incorporado analiticamente ao âmbito de um desenvolvimento desigual, constituído interativamente, “contestado politicamente, além de configurado historicamente por escalas mutáveis que se estendem dos nossos corpos à cidade, à região, ao território nacional e ao planeta”. Trata-se do urbano “conceituado menos” como um “tipo ou unidade territorial delimitada” e “mais como uma relação socioespacial” inserida em um processo mais abrangente em evolução dinâmica (BRENNER, 2018, p. 11).

O urbano de Brenner (2019, p. 11) “não é constituído pela demarcação de uma área territorial, mas sim através da cristalização de uma posição socioespacial dentro de um quadro amplo de relações multiescalares”. Um urbano que “não é somente um local ou arena de conflitos políticos”, mas que “se tornou um de seus principais interesses em disputa” (BRENNER, p. 267).

Os assentamentos humanos informais e precários representam as formas cristalizadas sobre o espaço na contemporaneidade. Esse padrão de assentamento (espacial) foi conformado por diferentes processos (temporais) há décadas.

Tom Angotti (2017, p. 31) ao “analisar a questão da habitação no contexto do processo de urbanização global” da América Latina em 2013, concluiu que:

As tendências do mercado financeiro global estão fragmentando o território urbano, produzindo as metrópoles de enclaves, deslocando moradores, e deixando mais problemático o direito à habitação e o direito à cidade. [...] para assegurar o direito à habitação é necessário o direito ao trabalho e para o direito ao trabalho é necessário reivindicar o direito à cidade – o direito de ficar e não se deslocar, o direito de não ser removido, confrontando a tirania e a desordem do mercado global. [...] O direito à habitação é muito mais do que o direito ao teto e à casa. Inclui o direito a uma vida saudável e segura em uma comunidade com qualidade de vida, com serviços de água e saneamento, transporte, educação e espaços verdes. **O direito à habitação requer uma sociedade que premia a liberdade individual e coletiva** e que busca a igualdade social mais do que a acumulação de riquezas. [...] Mas hoje confrontamos outra globalização, onde o direito à expansão do capital é o que move a política da natureza, o habitat, e as metrópoles (ANGOTTI, 2017, p. 31-32). Grifos nossos.

É dentro dessa lógica de reprodução do capital que “os problemas se agravam em progressão exponencial” (BOLAFFI, 1978, p. 167) e a habitação é atravessada não somente por questões econômicas, mas também por outros campos, pois o “problema da habitação” é “complexo” com “dimensões sociais, econômicas e políticas” (BLAY, 1979, p. 77). Dessa forma, “o problema é essencialmente político”:

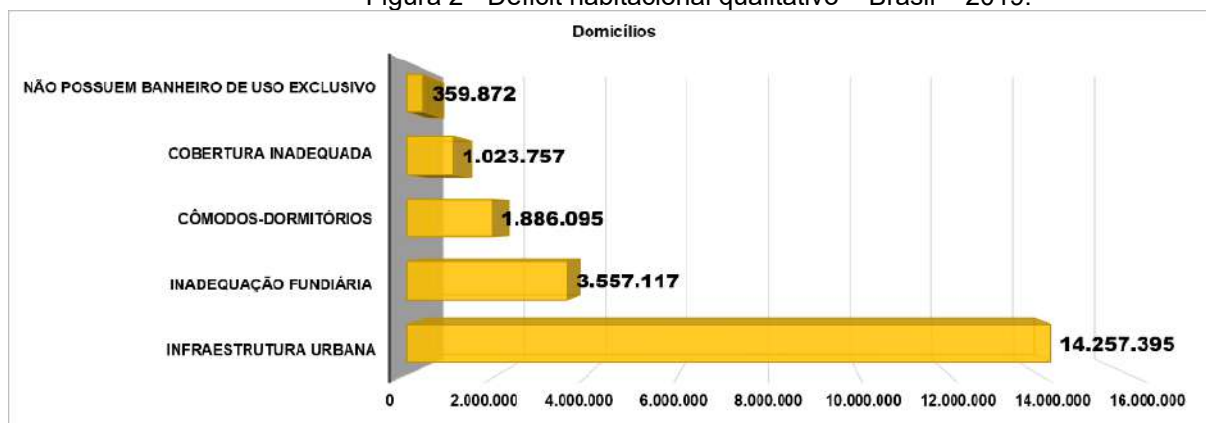
Os **grandes problemas sociais são sempre antes políticos que técnicos**, na medida em que a sua solução ou tolerância explícita ou implícita da sua persistência implicam opções que resultam em confronto de valores, interesses e pressões sociais contraditórios (BOLAFFI, 1978, p. 168). Grifos nossos.

A grande quantidade de famílias em situação de déficit habitacional, décadas após décadas, é a expressão da permanência desse problema, que afeta 24.893.961 de domicílios no Brasil, que sofrem com pelo menos uma inadequação (infraestrutura urbana, edilícia ou fundiária)²⁰, sendo 14.257.395 de domicílios carentes de infraestrutura urbana, o que corresponde a 22,2% dos domicílios particulares

²⁰ A inadequação de domicílios refere-se “às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores”, não estando relacionada à necessidade de construção de novas moradias e sim ao delineamento de políticas complementares, direcionadas à melhoria dos domicílios. Os componentes da inadequação de domicílios são: **inadequação de infraestrutura urbana** (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), **inadequações edilícias** (ausência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, piso inadequado, cobertura inadequada) e **inadequação fundiária** (FJP, 2021, p. 68). A inadequação fundiária refere-se a “Está relacionada a situações em que pelo menos um dos ocupantes do domicílio detém a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do local ou do terreno ou, ainda, no caso de mais de uma habitação, da fração ideal do terreno em que a habitação está localizada” (FJP, 2021, p. 64).

permanentes urbanos do país. A inadequação fundiária (imóveis próprios edificados sobre terrenos não próprios) afeta 3.557.117 de unidades (5,69%); 1.886.095 domicílios são caracterizados como cômodos-dormitórios (3,02%), ou seja, todos os cômodos são utilizados como quartos. Outros 359.872 mil domicílios (0,58%) não possuem banheiro de uso exclusivo e 1.023.757 mil possuem cobertura inadequada (1,64%) (FJP, 2021) (Figura 2).

Figura 2 - Déficit habitacional qualitativo – Brasil – 2019.



Fonte: elaborado pela autora com base em FJP (2021).

Um domicílio pode ser carente em mais de um serviço de infraestrutura, aumentando a gravidade da situação de inadequação. Dados de 2019 indicam que 4.916.086 domicílios no país possuem inadequação de serviços de esgotamento sanitário (7,86%), 10.725.833 domicílios possuem inadequado abastecimento de água (17,70%), 553.350 sofrem com a inadequada coleta de lixo (0,89%) e 406.143 domicílios com inadequado fornecimento de energia elétrica (0,65%) (FJP, 2021).

Essas carências impactam de forma significativa na qualidade de vida de quem vivencia essa situação, “os contingentes não incluídos nas cidades” (KOWARICK, 2009, p. 27).

Para o cálculo estimado do déficit habitacional quantitativo, a partir de uma nova metodologia aplicada para o período de 2016-2019, a FJP (2021a) leva em consideração três itens: habitação precária (domicílios rústicos e improvisados), coabitação familiar (soma das unidades domésticas conviventes e das que vivem em cômodos) e ônus excessivo com aluguel (famílias com renda familiar até três salários mínimos que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel).

A FJP (2021a, p. 117) estimou o déficit habitacional em 2019 em 5,876 milhões de domicílios, o que representa 8,0% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país. O ônus excessivo com aluguel é o item mais representativo com 3,035 milhões (51,7%), seguido pela habitação precária com 1,482 milhões (25,20%) e pela coabitação com 1,358 milhão de domicílios (23,1%) (FJP, 2021a, p. 39) (Tabela 1).

Tabela 1 - Déficit habitacional no Brasil em milhões e percentual relativo do estoque total nacional de domicílios particulares permanentes e improvisados do país – Domicílios – 2016-2019 – em mil e milhões.

Área	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Brasil	5,657	8,1	5,970	8,5	5,870	8,2	5,876	8,0
Área Urbana	4,849		5,157		5,060		5,044	
Área Rural	808		813		809		832	
Região Sudeste	2,173		2,358		2,261		2,287	
Região Nordeste	1,709		1,777		1,789		1,778	
Região Norte	678		693		676		719	
Região Sul	605		668		670		618	
Região Centro-Oeste	490		472		471		472	
21 Regiões Metropolitanas	2,119		2,348		2,278		2,207	

Fonte: Elaborada pela autora (2021) com base em FJP (2021a).

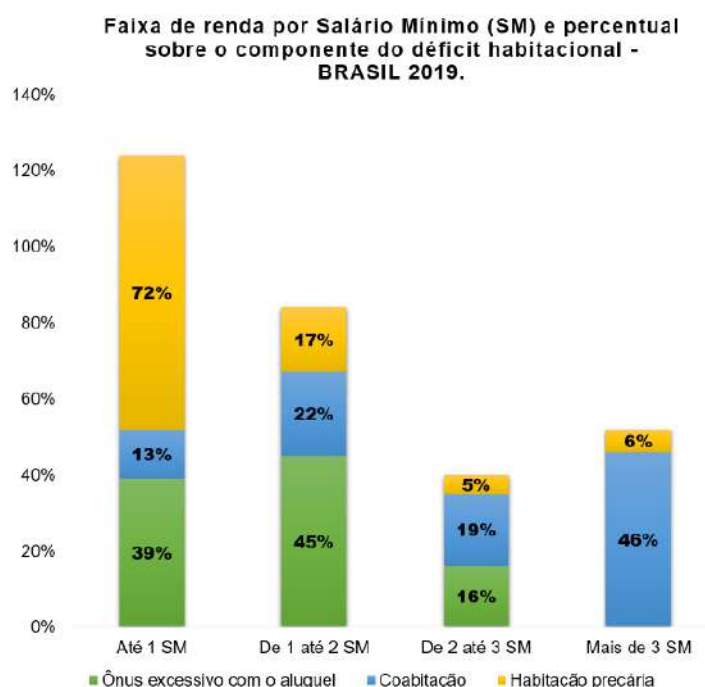
De acordo com a FJP (2021, p. 142) 42% dos domicílios em situação de déficit no país pertencem à faixa de renda de até 1 salário mínimo, 33% possuem de 1 a 2 salários, 14% entre 2 e 3 salários e apenas 12% mais de 3 salários. Portanto, 89% dos domicílios que compõem a demanda por habitação no país pertencem à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (Tabela 2 e Figura 3).

Tabela 2 - Déficit habitacional/componente Brasil e distribuição percentual por faixa de renda – 2019.

Componente	Faixa de renda por Salário Mínimo (SM) e percentual sobre o componente do déficit habitacional quantitativo 2019			
	Até 1 SM	De 1 até 2 SM	De 2 até 3 SM	Mais de 3 SM
Ônus excessivo com o aluguel	39%	45%	16%	0
Coabitação	13%	22%	19%	46%
Habitação precária	72%	17%	5%	6%

Fonte: Elaborada pela autora (2021) com base em FJP (2021).

Figura 3 - Déficit habitacional quantitativo por faixa de renda e componente – 2019.



Fonte: Elaborada pela autora (2021) com base em FJP (2021a).

O ônus excessivo figura entre os componentes mais elevados em quatro das cinco regiões geográficas do país (Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste), com crescimento de 7,3% no período de 2016-2019. A coabitação caiu em 14%, por outro lado, o número de domicílios precários cresceu 12,5%.

Destaca-se que 85,84% (5,044 milhões de unidades) do déficit habitacional brasileiro está presente em áreas urbanas²¹, onde 21 Regiões Metropolitanas (RM's) concentram 37,56% da demanda (2,207 milhões de unidades). As necessidades de unidades domiciliares das regiões brasileiras são: Sudeste carece de 2,287 milhões de unidades (38,9%), Nordeste de 1,778 milhões de unidades (35,2%), Norte de 719 mil (12,2%), Sul de 618 mil (10,5%), e Centro-Oeste de 472 mil (8%).

São Paulo (estado mais populoso do país) concentra o maior déficit absoluto (1,226 milhões de unidades), seguido por Minas Gerais (496 mil) e Rio de Janeiro (481 mil). Somente as RM's de São Paulo e Rio de Janeiro possuem uma demanda absoluta

²¹ O déficit habitacional quantitativo em área rural é de 832 mil unidades (14,16%). Na Região Sudeste 96% do déficit habitacional está localizado em áreas urbanas, seguida pela Região Sul (91%), Centro-Oeste (91%), Nordeste (74%) e Norte (73%) (FJP, 2021, p. 118).

de cerca de 590 mil e 361 mil unidades, respectivamente (FJP, 2021, p. 117), totalizando aproximadamente 951 mil unidades, ou seja, cerca de 43% do déficit absoluto das 21 RM's do país.

Quanto à questão de gênero, 62,2% dos domicílios atingidos pelo ônus excessivo com aluguel no país em 2019 têm como responsáveis mulheres, que também são as mais atingidas na habitação precária (58,7%) e em situação de coabitação (56,3%). Portanto, os dados demonstram uma situação ainda mais perversa: o déficit habitacional no país atinge a população do gênero feminino, representadas por mulheres pobres.

Em relação ao censo de 2011, em 12 anos, o número de domicílios cresceu 34% no país. De forma contraditória, o IBGE (2022) identificou 11,40 milhões de casas e apartamentos vagos no país, imóveis que estão destinados ao aluguel ou à venda ou à demolição, ou seja, o dobro do déficit habitacional quantitativo registrado em 2019. Isso equivale a 13% dos domicílios do país; um crescimento de 4% em relação a 2010.

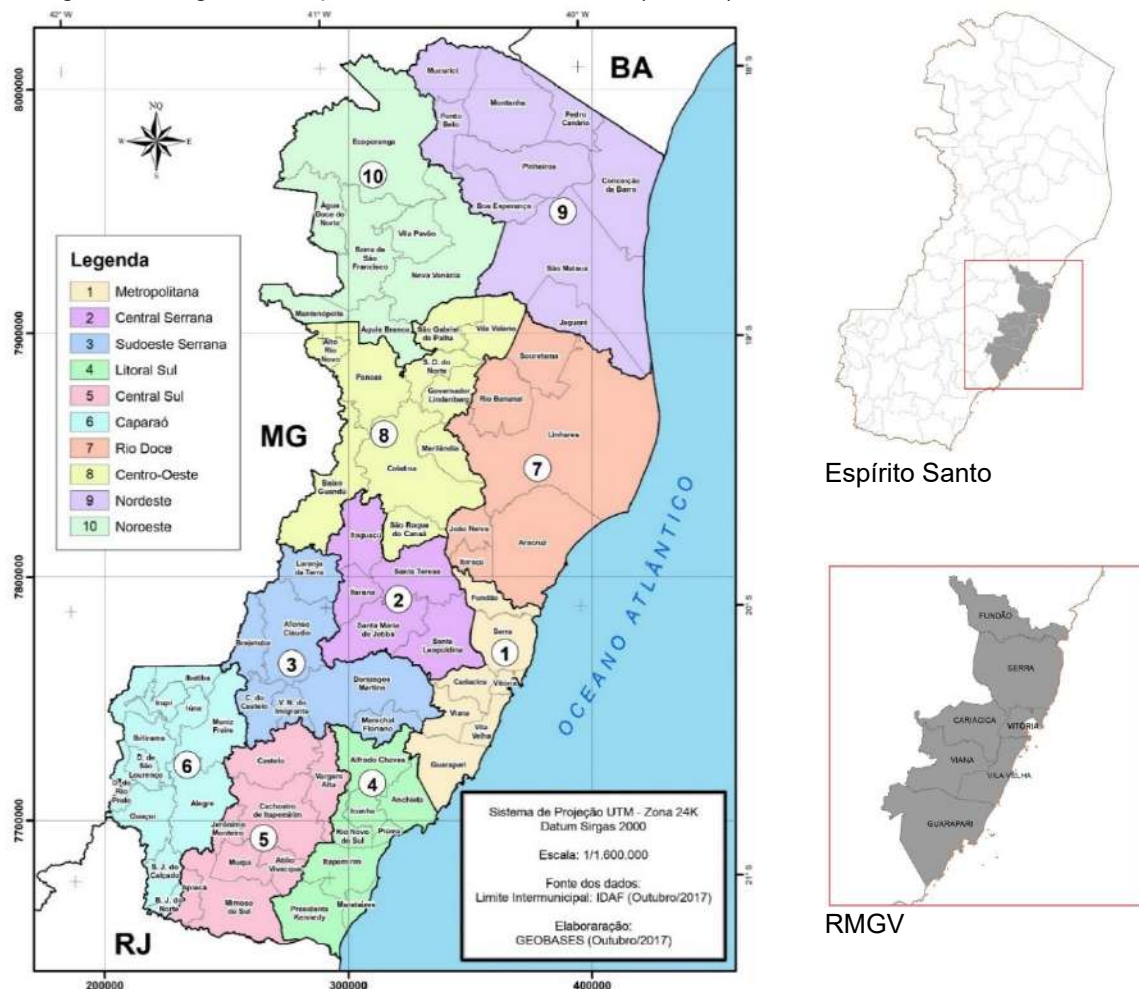
Os dados demonstram que o problema habitacional está relacionado à falta de acesso e não à oferta de unidades. Demanda e clientela existem, mas não há renda para suportar os elevados valores dos aluguéis, problema que os trabalhadores enfrentam há mais de um século, conforme veremos mais adiante (IBGE, 2022; CARTA CAPITAL, 2023).

O estado do Espírito Santo (Figura 4) tinha em 2019 um déficit habitacional de 83.323 domicílios²² distribuídos em maior quantidade em sua área urbana (79.910 unidades – 96%). A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) concentrava um déficit total de 39.079 domicílios (46,90%), sendo predominantemente um problema urbano²³ (FJP, 2021a) (Tabela 3).

²² O Espírito Santo (ES) é o segundo estado com menor déficit habitacional relativo do país (5,8%), estando apenas atrás do Rio Grande do Sul (5,1%). Os demais estados nesta situação são: Santa Catarina (5,9%), Paraná (6,1%) e Minas Gerais (6,6%). Em relação ao número de domicílios particulares ocupados (Censo IBGE 2010), o ES (1.103.345 domicílios) possui um déficit habitacional relativo de 7,24%.

²³ Na RMGV o número de domicílios em situação de déficit habitacional localizados em área urbana é de 39.045 unidades, sendo apenas 34 unidades em área rural. Isso deve-se ao fato de que a RMGV é predominantemente caracterizada como área urbana.

Figura 4 - Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) no contexto do estado do ES.



Fonte: montagem elaborada pela autora com base em imagens disponíveis na biblioteca digital do IJSN e Governo do Estado do Espírito Santo (GEOBASES). Disponível em: <https://geobases.es.gov.br/mapas-municipios-es>. Acesso: 2024

Tabela 3 - Evolução do déficit habitacional por componente no Brasil, Regiões Metropolitanas, Estado do Espírito Santo e Região Metropolitana de Vitória – Domicílios – 2016-2019.

Área	Ônus excessivo com aluguel				Coabitação				Habitação precária			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Brasil	2.814.391	2.952.708	3.045.653	3.035.739	1.546.103	1.527.259	1.400.701	1.358.374	1.296.754	1.490.695	1.423.686	1.482.585
RM's	1.250.670	1.384.526	1.414.517	1.351.392	661.786	668.427	586.037	537.993	207.476	295.647	277.930	317.676
ES	55.177	55.543	53.719	58.993	20.593	21.802	20.791	18.214	5.137	9.533	5.955	6.115
RMGV	28.093	33.145	27.731	28.273	10.315	10.799	12.723	9.563	2.816	6.112	2.677	1.243

Fonte: Elaborada pela autora (2021) com base em FJP (2021a).

A pandemia ampliou o número de famílias inscritas no CadÚnico²⁴ em várias cidades do país, impactando o déficit habitacional no Espírito Santo, que em 2021 registrou 102.105 famílias em situação de habitação precária (6.887 – 6,75%), coabitação (1.060 – 1,04%), ônus excessivo com aluguel (92.951 – 91,03%) e adensamento excessivo (1.207 – 1,18%), um aumento de 22,50% em relação a 2019. Na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) o déficit saltou para 51.713 unidades, um crescimento de 32,32%.

De acordo com dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE em 2024, o Espírito Santo possui 3.833.486 habitantes distribuídos em 78 municípios. O estado ocupa a nona posição entre as unidades da federação com maior número de população morando em favelas e comunidades urbanas. São 598.377 pessoas residindo em 516 favelas e comunidades urbanas distribuídas por 49 municípios do Espírito Santo. Desse total, 291 favelas estão concentradas na Região Metropolitana da Grande Vitória (IJSN, 2024) (Tabela 4).

Tabela 4 - Favelas e Comunidades Urbanas no Espírito Santo - Censo 2022.

Local	População residente em Favelas e Comunidades Urbanas	Número de Favelas e Comunidades Urbanas	Percentual relativo ao Estado
Espírito Santo	598.377	516	100
Municípios da Grande Vitória:	423.734	291	56,40
Serra	113.048	68	13,20
Cariacica	96.413	79	15,30
Vila Velha	91.847	61	11,80
Vitória (capital)	72.857	43	8,30
Guarapari	31.171	23	4,50
Viana	18.398	12	2,30
Fundão	-	5	1,0

Fonte: Elaborada pela autora (2021) com base em IJSN (2024).

Arquitetos, geógrafos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, filósofos, engenheiros, assistentes sociais e advogados já buscaram investigar sob diferentes perspectivas a problemática habitacional e urbana no país e permitem concluir que o problema do acesso à moradia adequada para os grupos sociais excluídos envolve dimensões que estão interligadas: econômicas (salário, renda e recursos financeiros disponíveis), políticas (políticas públicas, marcos regulatórios e aplicação das leis), urbanas (características físico-espaciais, disponibilidade de terra, marcos

²⁴ Cadastro Único – CadÚnico de programas sociais do governo federal, instrumento utilizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves para computar o déficit habitacional estadual e municipal, limitado ao recorte de ½ salário de renda per capita.

regulatórios), sociais (agentes envolvidos) e ideológicas (a opção pela casa própria). Sob esta perspectiva, a questão habitacional no país é um problema social, político, econômico e ideológico predominantemente urbano. Todas estas dimensões reunidas representam um grande desafio a ser vencido.

Os desafios sociais, políticos, econômicos e ideológicos para transpor esse problema são muitos: as fortes raízes patriarcais, clientelísticas e patrimonialistas que caracterizam a nação, onde o direito à propriedade privada é considerado intransponível e se sobrepõe a outros direitos fundamentais como o direito à cidade e à moradia (MARICATO, 2008; HARVEY, 2014); a “captura dos governos municipais e estaduais pelos agentes do capital imobiliário” (MARICATO, 2013, p. 134); o arcabouço legal urbanístico avançado que não é regulamentado e/ou não aplicado (NASSIF, 2012; MARICATO, 2019) pelos entes municipais; a especulação fundiária (principalmente sobre a terra urbanizada) que torna esse insumo um “Nó” para a questão habitacional (MARICATO, 2008, s/p; VILLAÇA, 2012; MARICATO, 2003); a intensa atividade de especulação do mercado imobiliário que se apropria do “urbano como negócio” (VIEIRA, 2016; MARICATO, 2019; ROLNIK, 2017; VOLOCHKO, 2018; RIZEK et al., 2017); a forte influência da Indústria da Construção Civil sobre o Poder Público ao longo de toda história da provisão habitacional brasileira; as Políticas de Habitação de Interesse Social formuladas para operarem sob a lógica financeira (ROLNIK, 2018); as Políticas Habitacionais descontínuas alteradas segundo interesses político-partidários (GIOVANAZ, 2021; GT Habitação e Cidade..., 2021); as limitações à participação popular e o consequente enfraquecimento e esvaziamento das instâncias participativas da sociedade civil (SOUZA, 2012; SILVA et al., 2009; VILLAÇA, 2012) distanciando-se das fortes mobilizações populares de caráter reivindicatório que caracterizaram as lutas dos Movimentos Sociais de Moradia (DOIMO, 1995; GOHN, 1991) e a Luta pela Reforma Urbana nas décadas de 1980 e 1990 (BONDUKI et al., 2018; ROLNIK, 2018); a enorme massa de desempregados ou alocados em subempregos (IBGE, 2020; PORTAL G1, 2020) pela precarização do trabalho (HARVEY, 2014), pela ampliação do trabalho informal (temporário, inseguro e desorganizado) e pelo desmonte da legislação trabalhista, com consequências que englobam a ausência de renda e/ou a insuficiência para acessar o crédito bancário e/ou pagar o aluguel (KOWARICK, 2009; IBGE, 2019; ROLNIK et al., 2019; MARICATO, 2020) e por fim, a habitação entendida como mercadoria, inserida na

esfera da mercantilização e do consumo (MARICATO, 1982, p. 81), vista não como “valor de uso” (necessidade de consumo) e sim como “valor de troca” (lógica da produção e do mercado imobiliário) (BONDUKI, 1982, p. 129, SANTOS, 1980; HARVEY, 1980, p. 136) por diferentes agentes.

A política de habitação para a população de menor renda deve estar articulada às políticas fundiária e urbana. Porque “a moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda” (MARICATO, 2013, p. 118).

“As cidades pioraram” (MARICATO, 2013, s/p) e discutir a questão habitacional demanda estar ciente da necessidade de integração desta problemática com outras políticas urbanas (transporte, saneamento básico, abastecimento de água, segurança pública e meio ambiente).

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA PARA A BAIXA RENDA: A GÊNESE DO PROBLEMA E AS (DES) CONTINUIDADES DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Este capítulo objetiva investigar e analisar sob a perspectiva histórica os fenômenos, processos e mecanismos articulados que levaram a moradia a tornar-se um problema social no Brasil, sua ascensão e evolução, sua relação com a produção do espaço urbano, o seu caráter aglutinador de mobilizações e reivindicações e as ações governamentais e políticas públicas implementadas para resolver a questão.

No período do século XIX a 1930, aborda-se a gênese da noção de moradia como problema social para em seguida apresentar a forma do Estado atuar sobre a questão com a implementação de Políticas Habitacionais no período de 1930 ao início do século XXI.

2.1. A GÊNESE DA QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA (século XIX a 1930)

A provisão da moradia engloba aspectos políticos, econômicos, sociais, ideológicos e culturais engendrados em um contexto conjuntural e estrutural por agentes. É um problema social, que se materializa sobre o espaço urbano, consequência dessas ações. Apontar caminhos que possam se consubstanciar em novas possibilidades e alternativas ao enfrentamento da questão, pressupõe avaliar essas três dimensões (social, política e econômica).

A interpretação da gênese do surgimento da moradia como problema social pauta-se em quatro aspectos temáticos interligados: a urbanização, o ideal de modernidade, o higienismo e as mobilizações sociais urbanas. Na explicação e análise desses aspectos, busca-se evidenciar a atuação do Poder Público e dos Grupos Sociais excluídos pela forma de morar.

Como eixo norteador utiliza-se o processo de transformações sociais, econômicas, políticas, culturais e urbanas ocorridas a partir da segunda metade do século XIX até 1930, representadas pela abolição da escravidão, a adoção do trabalho livre, a implementação da Lei de Terras, pela nascente industrialização, pela incorporação de um elevado contingente populacional nas áreas urbanas (urbanização) e pelo surgimento de novos estratos sociais.

De grande importância no país, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo são os cenários escolhidos para investigar os processos e fenômenos que levaram a habitação a se materializar como um problema social a ser discutido, debatido, reivindicado e enfrentado.

No fim do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a capital da República era o centro comercial, político e cultural do país, com forte influência na disseminação de ideias e do modo de vida. São Paulo se destacava como centro econômico e industrial do país, porta de entrada de grande parcela da imigração.

2.1.1. A gênese de um problema: como age o Estado

As más condições de abrigo dos mais pobres e as dificuldades enfrentadas para arcar com o aluguel de uma casa ou quarto já despontavam no Brasil Colonial com a ascensão das cidades como espaços econômicos e políticos importantes. Cortiços, mocambos, casebres, casas térreas de chão batido e todo conjunto anti-higiênico de habitações adensadas já faziam parte da paisagem social e edificada das mais importantes cidades coloniais tais como Recife, Salvador e Rio de Janeiro. Em conjunto cresceram a pobreza livre, os contrastes sociais e a precária forma de morar em habitações com ambientes reduzidos, sem aeração e insolação, destituídas de assoalhos e adensadas de indivíduos (FREYRE, 2013).

Essas condições foram se acentuando através do século XIX pelo desenvolvimento das cidades e das atividades fabris e artesanais, processo impulsionado em 1808 pela chegada ao Brasil da Corte Real Portuguesa, que elevou o prestígio do espaço urbano, modificando a paisagem no sentido da urbanização, inserindo um novo estilo de vida, além de serviços de transporte, calçamento, iluminação e saneamento (FREYRE, 2013).

No âmbito econômico, o capitalismo foi introduzido e ajustado às estruturas econômicas, sociais e políticas do regime colonial baseado na produção agrária exportadora-comercial viabilizada pelo trabalho escravo nos grandes latifúndios, propriedades de senhores rurais inseridos em cargos políticos e militares. No processo de ruptura com o antigo regime, as estruturas se adaptaram para se adequar aos dinamismos do mercado mundial (FERNANDES, 1976).

Essa dinâmica abrangeu o fim do século XIX, marcado por uma fusão de interesses de duas tendências de formação e acumulação de capital, ligadas à grande lavoura exportadora e à expansão do setor comercial-financeiro, que se articularam e provocaram a integração do capitalismo comercial e financeiro como fenômeno nacional (FERNANDES, 1976).

No processo histórico de transição entre o antigo mercado colonial e o novo mercado capitalista moderno, houve uma rotação do crescimento colonial para o neocolonial e, em seguida, com muita rapidez, para o padrão capitalista de crescimento econômico dependente e de subdesenvolvimento (FERNANDES, 1976).

Ao longo dos séculos, sob diferentes formas, o modo capitalista de produção evoluiu (mercantil, industrial e financeiro) e se expandiu pelo mundo, organizando toda produção em função do mercado, “todas as coisas foram tomando a forma de mercadorias, todos os valores da vida humana foram sendo quantificados e traduzidos em um preço, na linguagem do dinheiro”, generalizando a competição e a lógica da propriedade privada (KONDER, 2003, p. 17). A terra e a habitação seguiram essa lógica, transformando-se em mercadorias.

A propriedade privada como “direito jurídico individual absoluto” foi estabelecida no século XVIII na Europa, a partir da Revolução Francesa (MARICATO, 1997, p. 21) e forneceu as bases para a consolidação da propriedade fundiária individual em detrimento à função social da propriedade.

O processo de urbanização no Brasil teve início logo após a consolidação da Nação-Estado na primeira metade do século XIX, conformada por uma sociedade de origem colonial, elitista e patrimonialista, que procede ao preparo da inevitável transição do trabalho escravo para o trabalho livre assalariado (MARICATO, 1997; VILLAÇA, 1986).

Para a viabilização dos seus interesses, os membros dessa sociedade recorreram ao âmbito jurídico para promulgar a Lei de Terras (lei do Império nº 601 de 18 de setembro) (BRASIL, 1850) e a proibição da importação de escravos pela Lei Eusébio de Queiróz, ambas de 1850. A primeira lei condicionou a aquisição de terras à compra, institucionalizando a propriedade fundiária privada no país, excluindo os indivíduos que não podiam pagar pela sua aquisição (DÉAK, 1999). Além disso, inaugurou a comercialização do insumo terra e conseqüentemente o mercado fundiário (BUENO,

2010). A segunda, acelerou o processo de transição para o trabalho livre e eliminou a competição com a nova relação de trabalho, estruturada principalmente sobre o imigrante europeu, tanto no meio rural (lavouras) quanto no meio urbano.

“Nas últimas décadas do século XIX, começou a se constituir o mercado de trabalho no Brasil” (PEREIRA, 2004, p. 39). Entre o final do século XIX e início do século XX, ocorreu a emergência e a expansão do “trabalho livre” como mercadoria, ou seja, a mercantilização do trabalho encontrou sua base para se consolidar (FERNANDES, 1976).

Antes da implementação da lei de terras a forma de acesso às terras limites às vilas ou cidades era realizada pela concessão do poder administrativo local. Maricato (1997) nos auxilia a entender como os estratos dominantes, por meio das autoridades políticas municipais, conseguiram se apropriar do patrimônio fundiário estatal (terra pública) e transformar em mercadoria a propriedade coletiva, inclusive colaborando para a ampliação das cidades coloniais e pós-coloniais.

Essa prática do governo imperial tinha o objetivo de incentivar o povoamento e a expansão do perímetro urbano, ampliando também a arrecadação de tributos assim como beneficiar indivíduos que desempenhavam funções consideradas relevantes para as cidades coloniais: membros do exército, herdeiros de donatários, barões e autoridades municipais.

A Lei de Terras foi um instrumento legal que conformou não somente as relações comerciais sobre a propriedade da terra, mas o ordenamento das cidades e sua organização espacial (MARICATO, 1997), com forte impacto na questão fundiária do país devido à ineficiência do Governo Imperial em controlar a ocupação das terras públicas por posseiros e grandes latifundiários, que enxergaram a oportunidade de ampliar os limites de suas terras. Documentos de propriedades foram forjados e as demarcações obrigatórias excluíram os pequenos proprietários já estabelecidos, que não podiam pagar pelos custos envolvidos nas demarcações e registros cartoriais (WESTIN, 2020).

No meio urbano, a iniciativa pública de doar terras foi substituída pela comercialização de propriedades públicas, ampliando a mancha urbana. Esse processo não ocorreu de forma simultânea por todo país, além da “generalização da compra e venda da terra” não ter se implantado imediatamente após a aprovação da Lei em 1850, sendo

a concessão de terras ainda uma atividade recorrente até as primeiras duas décadas do século XX. “Apenas em 1917, com o Código Civil e a proibição dessa prática, ela se consolida em algumas cidades em crescimento” (MARICATO, 1997, p. 24).

A forma de morar dos mais pobres está vinculada à capacidade de acesso à terra, ou seja, a reprodução da moradia sobre o espaço (urbano ou rural) depende de capital financeiro e até mesmo do poder de reivindicação, resistência e influência sobre o campo político:

O conceito de “função social da propriedade”, que contrapõe o interesse coletivo ao interesse individual, característico da propriedade absoluta, é citado por Auguste Comte já em 1850, mas sua aplicação, como forma de restrição ao direito de propriedade individual, vai se dar apenas no século XX, na Europa. A “função social” passa a se sobrepor ao direito absoluto individual, que acaba sendo relativizado graças ao aumento do **poder de luta dos trabalhadores** nas cidades europeias (MARICATO, 1997, p. 22). Grifos nossos.

Até o século XIX o Brasil possuía uma dispersa ocupação, sendo composto por subespaços que conformavam polos dinâmicos que evoluíam segundo lógicas próprias, orientadas em grande medida por suas relações como o exterior. A partir da segunda metade do século XIX essa configuração mudou com a produção de café, tendo destaque o Estado de São Paulo que se tornou o polo dinâmico de uma ampla área, que envolveu os Estados mais ao sul, incluindo, de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais (SANTOS, 2015).

Essa parcela do território nacional integrou, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio e consumo. Contribuem para isso a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos e a criação de meios de comunicação. Dessa forma, desenvolve-se o processo de industrialização, tendo na dianteira, essa região, sobretudo o Estado de São Paulo (SANTOS, 2015).

A partir da Revolução de 1930 houve uma mudança política fundamental. Muitos historiadores consideram 1930 a data do início mais efetivo do processo de urbanização e industrialização no país (MARICATO, 1997; FERNANDES, 2013; SCHIFFER, 1999) em uma nova conjuntura política de interesses e incentivos ao setor industrial, configurando-se como um lento processo de avanço da industrialização, que somente foi possível com a abolição da escravidão em 1888 e a consequente expansão do trabalho livre, já motivado pela política de imigração iniciada nas primeiras décadas do século XIX pelo governo imperial.

Os ideais de progresso defendidos pelos republicanos também contribuíram para o aumento gradual do número de estabelecimentos industriais e de trabalhadores livres após a Proclamação da República em 1889 (KONDER, 2003, p. 33).

Antes disso, porém, até 1808, quando da chegada da família real portuguesa, momento que o país adquiriu uma certa autonomia administrativa e política, a maior parte dos produtos de consumo da colônia eram importados e a atividade manufatureira estava destinada a dar suporte às atividades domésticas e agrárias, com destaque para a produção das olarias, caieiras, curtumes, manufaturas têxteis e de ferro, sendo estas duas últimas as mais importantes. No final do século XVIII a indústria têxtil foi implantada de forma mais autônoma e relativamente grande em Minas Gerais e no Rio de Janeiro (PRADO JÚNIOR, 1976).

A nova dinâmica econômica que integrou o país ao mercado mundial motivou interesses pela expansão do trabalho livre e pela expansão da produção destinada ao consumo interno, o que intensificou o estímulo à imigração estrangeira. Isso expressa a pressão estrutural e funcional do capitalismo comercial e financeiro para ajustar a economia interna aos padrões da economia capitalista (FERNANDES, 1976), pressão que também motivou as propostas de renovação urbana.

As cidades passaram a incorporar um contingente de trabalhadores à produção e à comercialização de mercadorias, concentrando as transações financeiras, expandindo espacialmente e ganhando relevância em relação ao campo. Os trabalhadores do ramo fabril-manufatureiro emergem e contribuem para o despertar das mobilizações em prol de melhores condições de trabalho nas fábricas, manifestações sobre as péssimas condições habitacionais e propostas de redução dos valores dos aluguéis (COGGIOLA, 2015) e dos gêneros alimentícios (TATEMOTO, 2017).

A “dicotomia campo-cidade ia desaparecendo”. Os negócios de importação e exportação passaram a acontecer no espaço urbano, que incorporava um novo padrão demográfico. O fenômeno da elevação do número de habitantes no espaço urbano ampliou a demanda por habitação e por novas áreas de terras para abrigar essa função (DÉAK, 1999, p. 16).

Em 1890 o país possuía apenas 14 milhões de pessoas, já existindo quatro cidades com mais de 100 mil pessoas. Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife juntas

somavam mais de 1,20 milhões de pessoas (MARICATO, 1997). Estima-se que a população urbana em 1890 era de 1,30 milhões em um país com grandes dimensões territoriais e ligações ainda fracas entre os lugares.

Em 1920, a população urbana foi ampliada para 3,0 milhões de um total de 30,6 milhões de habitantes distribuídos pelo país (SANTOS, 2015, p. 23). No período de 30 anos, 1,70 milhões de habitantes foram incorporados à dinâmica vida urbana, onde a oferta de habitação não acompanhou a demanda dos novos estratos sociais, que foram se formando da efervescência das atividades urbanas.

São Paulo recebeu o maior afluxo de imigrantes europeus. Na última década do século XIX, a capital paulista possuía uma população branca estrangeira cinco vezes maior que a população negra, existindo mais estrangeiros (54,6%) que brasileiros natos (45,4%) (FERNANDES, 2008; FAUSTO, 2000). Em contraste, a Capital da República recebeu maior afluxo de migrantes internos, principalmente de antigos escravos. Por outro lado, nas duas capitais, os brancos tinham melhores oportunidades ocupacionais (FAUSTO, 2000).

As transformações das relações de trabalho no campo, o surto manufatureiro-industrial e os excedentes de capital gerados pela economia agrário-exportadora contribuíram para a incorporação de um excedente populacional no meio urbano, concentrado nas áreas centrais das cidades, locais que abrigavam às ofertas de trabalho, meios de transporte, serviços e o comércio e tornaram-se palco de conflitos sociais e espaços de lutas motivadas pelas transformações operadas nas dimensões econômicas, jurídicas e culturais.

Esse fenômeno não ocorreu ao mesmo tempo (temporalidade) e com a mesma intensidade para todas as capitais brasileiras. Sobre as especificidades de cada localidade na investigação de determinada problemática, Santos (1977) enfatiza:

Cada combinação de formas espaciais e de técnicas correspondentes constitui o atributo produtivo de um espaço, sua virtualidade e sua limitação. A função da forma espacial depende da redistribuição, a cada momento histórico, sobre o espaço total da totalidade das funções que uma formação social é chamada a realizar. Esta distribuição-relocalização deve tanto às heranças, notadamente o espaço organizado, como ao atual, ao presente, representando pela ação do modo de produção ou de um dos seus momentos (SANTOS, 1977, p. 89). O dado global que é o conjunto de relações que caracterizam uma dada sociedade tem um significado particular para cada lugar, mas este significado não pode ser apreendido senão ao nível da totalidade. De fato, a redistribuição dos papéis realizados a cada novo

momento do modo de produção e da formação social depende da distribuição quantitativa e qualitativa das infraestruturas e de outros atributos do espaço. O espaço construído e a distribuição da população, por exemplo, não têm um papel neutro na vida e na evolução das formações econômicas e sociais (SANTOS, 1977, p. 91).

O Espírito Santo se insere como exemplo, pois a industrialização foi tardia, após a década de 1960. A monocultura cafeeira sustentou a economia capixaba até 1955 quando a crise nacional de redução dos preços no mercado externo levou o Espírito Santo à política nacional de erradicação dos cafezais no período de julho de 1962 a julho de 1966 e agosto de 1966 a maio de 1967 (ROCHA e MORANDI, 1991), desencadeando um processo de migração campo-cidade associado a um processo de imigração de habitantes de estados vizinhos (Minas Gerais e Bahia), impactando principalmente a capital Vitória, que absorveu a maior parte deste contingente.

Em 1940, 750.107 habitantes viviam no Espírito Santo (ES), destes, apenas 45.212 moravam em Vitória (6%). Em 1950 a população total do ES cresceu 14,85% chegando a 861.562 habitantes, dos quais 194.934 pessoas viviam em áreas urbanas (22,63%) e 666.627 no meio rural (77,37%) (MORAES, 1999) (Tabela 5). “A década de 50 foi a última de absoluta supremacia da atividade cafeeira na economia estadual” (ROCHA e MORANDI, 1991, p. 133).

Tabela 5 - Evolução populacional total (urbana e rural) do Estado do Espírito Santo (1950-1980), população total estadual (1940-1950) e evolução da população total de Vitória (1940-1980) conforme dados dos Censos.

Local/Tipo	1940	1950	%	1960	%	1970	%	1980	%
Urbana		194.934	22,63%	370.075	31,64%	722.214	45,16%	1.293.139	63,91%
Rural		666.627	77,37%	799.478	68,36%	877.110	54,84%	730.199	36,09%
Estado ES	750.107	861.561	100%	1.169.553	100%	1.599.324	100%	2.023.338	100%
Vitória	45.212	50.922	5,91%	83.351	7,13%	133.019	8,32%	207.560	10,26%

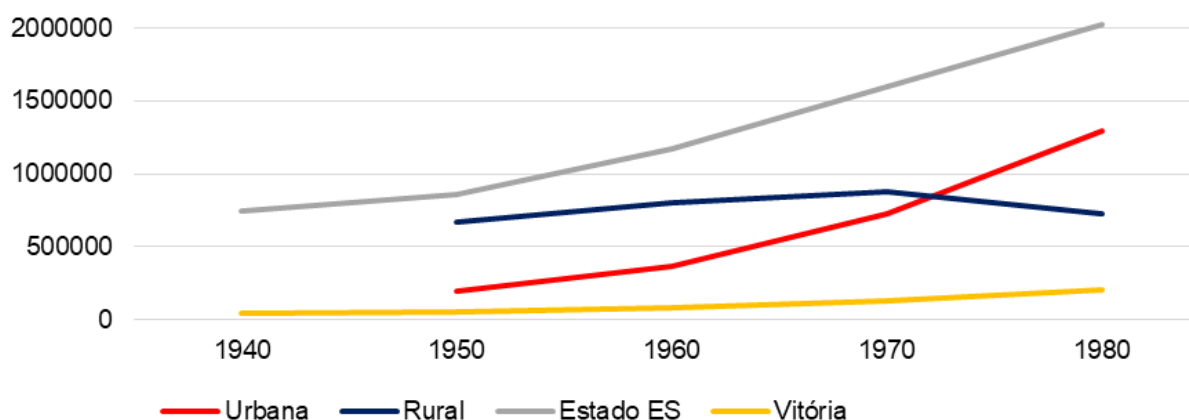
Fonte: dados sistematizados de Moraes (1999, p. 51 e 75)²⁵

Entre 1950 e 1960 (1.169.553 habitantes) houve um crescimento populacional de 35,75% com uma elevação de quase 90% da população urbana (370.075 habitantes)

²⁵ A pesquisa identificou divergências de dados populacionais para o Estado do Espírito Santo e Vitória em duas fontes distintas. Os dados de Moraes (1999) baseado em dados censitários de 1940 a 1991 são diferentes dos dados populacionais em números absolutos para o período de 1940 a 1980, indicados em IJSN (1980, p. 34 e 186) volume 1 e disponíveis no capítulo 4 deste trabalho. É provável que a metodologia utilizada pelo governo para coletar os dados para o recenseamento e pelo IJSN sejam diferentes. Por outro lado, não impactam no objetivo da utilização dos dados, que é demonstrar a evolução da população urbana e rural ao longo de 40 anos.

e de cerca de 20% da população rural (799.478 habitantes) (MORAES, 1999) (Figura 5).

Figura 5 - Evolução da população total do Espírito Santo e de Vitória (1940-1980) e evolução da população urbana e rural (1950-1980).



Fonte: elaborado pela autora com base em Moraes (1999).

Nota-se uma forte atração pela vida nas cidades, mas ainda uma forte dependência do setor agrícola com “68,1% da população economicamente ativa estadual” empregada neste setor em 1960 (ROCHA e MORANDI, 1991, p. 47), década que o estado iniciou “uma fase de transição de uma economia agroexportadora para uma economia de base predominantemente urbano-industrial” incentivada pela crise cafeeira e pelos incentivos nacionais à industrialização (ROCHA e MORANDI, 1991, p. 133). Dessa forma, de 1959 a 1975, a indústria de transformação capixaba teve elevados percentuais de crescimento (ROCHA e MORANDI).

Entre a década de 1960 (1.169.553 habitantes) e 1970 (1.599.324 habitantes) a população capixaba cresceu 36,75%, período que a população urbana cresceu 95% (de 370.075 para 722.214 habitantes). Apenas em 1980 a população urbana (1.293.139) superou a rural (730.199), um crescimento de 79% em relação a 1970 (MORAES, 1999). Portanto, a urbanização no Espírito Santo intensificou-se consideravelmente entre as décadas de 1970 e 1980, devido aos fatores já abordados.

Fatores de diferenciação entre os lugares geram fenômenos urbanos em temporalidades diferentes:

As diferenças entre os lugares são o resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares. O “valor” de cada local depende de níveis qualitativos e quantitativos dos modos de produção e da maneira como eles combinam. [...] A localização dos homens, das atividades e das coisas no espaço explica-se tanto pelas necessidades “externas”, aquelas do modo de produção “puro”, quanto pelas necessidades “internas”, representadas essencialmente pela estrutura de todas as procuras e a estrutura das classes, isto é, a formação social propriamente dita (SANTOS, 1977, p. 87).

Os processos de industrialização e urbanização tardios produziram em Vitória nas décadas de 1970 e 1980 um intenso e desordenado fenômeno de ocupação informal de terras públicas e privadas, localizadas sobre morros, encostas, mangues e baixadas. Associado a isso, intensas mobilizações reivindicatórias (DOIMO, 1995) despertaram para os problemas vivenciados nos precários assentamentos habitacionais que se formaram em decorrência das ocupações irregulares. Dessa forma, **a crise de habitação** no Espírito Santo ocorreu somente a partir da década de 1970, o que não quer dizer que o problema não existisse antes. Veremos sobre isso mais adiante. Dessa forma, industrialização, urbanização e problemática habitacional são fenômenos indissociáveis.

No Rio de Janeiro, nas últimas três décadas do século XIX, a emergência da crise da habitação foi produzida pelo predominante capital mercantil (RIBEIRO, 1997), pois o café passou a ter um caráter marginal frente ao declínio da lucratividade da monocultura escravagista, ocasionando a transferência do “capital acumulado na agricultura” para atividades urbanas de artesanato, manufatura e indústria (RIBEIRO, PECHMAN, 1983, p. 44).

Em São Paulo, a crise da habitação emergiu no período entre 1886 e 1900 “quando começaram a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro” (BONDUKI, 1998, p. 17). O ritmo de vida urbana era movido pela monocultura cafeeira. As oscilações na economia cafeeira impactaram na expansão urbana da cidade, expulsando um contingente populacional para as cidades, nas épocas de entressafra, pragas e geadas.

Ribeiro e Pechman (1983, p. 17) enfatizam que Engels (2015) ao defender a crise da moradia como estrutural no capitalismo, deixou de perceber que “a relação entre exploração do trabalho e carência e precariedade habitacionais não é direta, mas mediatizada pelos mercados de terra e o imobiliário”, sendo o consumo da habitação

influenciado fortemente pelos mecanismos operados por agentes do capital imobiliário e fundiário.

Villaça (1986) também atribui ao modo de produção capitalista, a criação da escassez da casa para os mais pobres, mas insere ainda, os mecanismos operados pelo Estado, pelo mercado imobiliário e fundiário para reproduzir o problema no espaço urbano: legislações urbanísticas e edilícias excludentes, políticas públicas ineficientes, a produção de localizações privilegiadas no espaço urbano, a especulação com o preço da terra, dos aluguéis e dos imóveis; a manutenção da propriedade privada absoluta, a apropriação da valorização imobiliária e fundiária através da implementação de serviços e equipamentos públicos, a exclusão pela renda dos trabalhadores dos sistemas de financiamento, dentre outros mecanismos.

Essa perspectiva de discussão do problema habitacional significa “desamarrar a questão da moradia sem desprendê-la das questões estruturais (KOWARICK, 2000, p. 14). Ribeiro (1997) se propõe a isso quando demonstra a articulação dos agentes envolvidos na produção e regulação do espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro partindo do século XIX e avançando até a década de 1980, descrevendo e analisando as relações entre os proprietários fundiários, os proprietários rentistas, o capital construtor, as instituições de crédito imobiliário, as empresas imobiliárias, a incorporação imobiliária e o Estado; e como isso se reproduz em escassez de moradia, que se transforma em crise, expressa de forma concreta na precariedade das condições habitacionais, no aumento do número de pessoas por dormitório e no encarecimento dos preços dos aluguéis, excluindo os mais pobres para diferentes formas de moradia ao longo do período histórico avaliado: cortiços, estalagens, pensões, avenidas, casas de cômodos, vilas operárias, favelas e bairros periféricos (autoconstrução).

O fim da escravidão, o desenvolvimento manufatureiro-industrial, o surgimento de novos segmentos sociais, a ascensão da burguesia, o advento da mão de obra assalariada, o surgimento da classe trabalhadora urbana assalariada e a nova organização política, transformaram a estrutura social e espacial das cidades, alterando a fisionomia de sua paisagem construída que foi adaptada aos novos ideais de modernização.

“A idade moderna (modernidade) passa a representar o marco do momento futuro, logo, adquirindo significado de novo ou novidade, só possível a partir da aceleração do ritmo da vida e do próprio tempo” (SILVA, 2017, p. 7). O processo de modernização, que “busca alcançar a modernidade-progresso através da racionalização e da cientificidade”, sob forte influência do ocidente eurocêntrico, materializado nas cidades de Londres (1848-1865), Paris (1853-1869), Viena (1857), Barcelona (1859), Florença (1864-1877) e Bruxelas (1867-1871) (SILVA, 2017, p. 7; BENÉVOLO, 1995), se reproduziu nas cidades latino-americanas Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo, Montevideo, Lima, Caracas, Bogotá, México e Santiago (ROMERO, 2009).

As novas burguesias das cidades-coloniais americanas absorveram o desejo de apagar o passado e copiar o modelo de renovação urbana desencadeado pelo Barão Georges-Eugène Haussmann (ROMERO, 2004) na Paris de Napoleão III, remodelada para impedir que novas revoluções como a de 1948 (da classe burguesa e trabalhadora) acontecem novamente.

Enfatizando a beleza monumental, as concepções do urbanismo embelezador e higienista do plano de Haussmann penetraram em cidades da Europa, América Latina e Estados Unidos (Chicago – 1893) rompendo com o centro urbano antigo (ROMERO, 2004; CHOAY, 1992). O modelo, de caráter “altamente ideológico”, foi utilizado para exaltar o poder do Estado e da classe dirigente capitalista, destruindo as antigas formas urbanas (CHOAY, 1992, p. 4; LEFEBVRE, 2001, p. 23).

As áreas centrais das cidades coloniais da América Latina, vistas como *locus* de caos e desordem, também passaram por intervenções de melhoramentos: abertura de novas vias mais largas, construções de novos passeios, reordenamento do antigo traçado preterido pelo ortogonal reticular, construção de monumentos, praças, parques e novos edifícios culturais e institucionais, inspirados nos estilos europeus vigentes (Barroco e mais tarde o *Art Nouveau*); implantação de serviços de infraestrutura de coleta de esgoto, de iluminação pública a gás, de fornecimento de água corrente e transporte (bondes, ônibus e ferrovias), obras de melhorias portuárias, construção de pontes, canalização de rios e riachos, implantação de serviços sanitários preventivos, dentre outros; guardadas as proporções de cada localidade. Todo esse processo foi materializado a partir da massiva demolição das velhas

estruturas urbanas, o que impactou significativamente no problema da moradia (ROMERO, 2004).

No Brasil, os ideais de modernidade encontraram na sociedade que se reorganizava em um novo regime de classes (FERNANDES, 2008) e no desenvolvimento econômico capitalista e industrial, as bases para realizar as intervenções urbanas.

O expoente prático dessa influência é representado pela inauguração da cidade de Belo Horizonte em 1897, idealizada segundo o plano do engenheiro Aarão Reis (BRUAND, 2010). A transferência da antiga capital colonial mineira de Ouro Preto para a nova cidade, inaugurou um período de intensas intervenções nas cidades brasileiras sob a égide dos engenheiros, declinando a partir da década de 1930, com o despertar da consciência social para os problemas urbanos (transporte, habitação, saneamento e meio ambiente), a partir do aumento das demandas das massas populares, impulsionadas principalmente pela organização e consciência das classes operárias (VILLAÇA, 1999).

Na segunda metade do século XIX as propostas de intervenção sobre o espaço urbano e sobre o espaço da habitação, pautadas no cientificismo e na técnica e, norteadas pelos princípios sanitaristas e higienistas, contribuíram para a ampliação do problema do acesso à moradia pelos mais pobres. Rio de Janeiro e Buenos Aires optaram pelas demolições, onde centenas de casas foram demolidas para a concretização dos projetos (ROMERO, 2004; ROLNIK, 1997).

A partir da última década do século XIX, o embelezamento urbano como forma de planejamento foi aplicado a cidades brasileiras como Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Santos, Vitória, dentre outras; palcos das reformas urbanas propostas pela classe dominante brasileira, através dos planos de melhoramentos e embelezamento, elaborados por engenheiros como Saturnino de Britto, Francisco Pereira Passos e Prestes Maia (MONTE-MÓR, s/d; VILLAÇA, 1999).

De forma concreta, as cidades deveriam ser pensadas com ruas largas e retilíneas (promoção da ventilação e insolação), arborizadas e com espaços livres conformando praças e áreas verdes. Bulevares, avenidas, parques e jardins representavam os elementos de salubridade, indispensável à vida humana no meio urbano.

A mesma concepção se reproduziu para o espaço da moradia, que deveria garantir a higiene do usuário, por meio de uma série de atributos físicos que englobava a distribuição e arranjo dos cômodos, o número de pavimentos, a ocupação no lote (de preferência isolada no lote), os materiais utilizados para construção, a individualização dos espaços sanitários e de lavagem de roupas (ambiente considerados propícios à contaminação) e recomendações de elementos construtivos até para elementos decorativos (tapetes e papéis de paredes) (CHOAY, 1992).

No Brasil, o pensamento higienista foi disseminado em discursos nas Câmaras Municipais, em artigos publicados em jornais da grande imprensa e livros e em debates na Imperial Academia de Medicina, nos Congressos de Medicina e Cirurgia, nos Congressos de Engenharia e Indústria, dentre outros meios. Comissões médicas eram formadas para realizar propostas de intervenções visando à saúde pública e tendo como enfoque o espaço urbano e o espaço da habitação. Estas organizações pressionavam o Estado, que se apropriava dos seus relatórios para justificar e realizar suas intervenções (ROLNIK, 1997; SEGAWA, 2010; FREYRE, 2013).

A legislação francesa da higiene residencial (1850) e as teorias médicas europeias influenciaram os higienistas, formados em escolas de medicina e engenharia, que passaram a investigar a insalubridade urbana e atribuir suas causas às características das casas, inadequadas quanto aos aspectos construtivos, normativos, de distribuição espacial e de arranjos internos e carentes de aeração, ventilação, insolação e saneamento doméstico. (ROLNIK, 1997; SEGAWA, 2010; FREYRE, 2013).

As constantes epidemias de febre amarela e cólera associadas às péssimas condições de vida das populações pobres e de higiene das cidades no fim da primeira metade do século XIX, intensificaram a mobilização dos higienistas. A cidade e a habitação (pobre) tornaram-se questão de saúde pública, *locus* de intervenção do poder estatal através das seguintes ações: criação de órgãos públicos de controle sanitário formados por juntas e comissões, compostas por inspetores, fiscais e policiais sanitários; instituição de uma ampla legislação, expressa em códigos sanitários, códigos de posturas, decretos, leis e regulamentos aplicáveis tanto sobre o espaço urbano quanto sobre o espaço da habitação; estabelecimento de um controle sanitário compulsório e violento das habitações (visitas domiciliares, desinfecção, interdição de edificações e demolições); realização de obras de

saneamento (distribuição de água e coleta de esgoto); execução de obras de drenagem e aterros de áreas alagáveis (pântanos) consideradas como locais de putrefação e disseminação de doenças; recolhimento do lixo (destinado a depósitos e aterros); incentivos financeiros à iniciativa privada na produção de habitação econômica e higiênica e a execução de obras de urbanização das áreas centrais, representadas pelas obras de renovação urbana (CHALHOUB, 1996; BONDUKI, 1998; RIBEIRO E PECHMAN, 1983; MACHADO, 2011).

Foram criados mecanismos de controle social no espaço urbano e doméstico, visando estabelecer padrões de comportamento necessários aos princípios da nova ordem moderna (LIMA, 1998). Nesse sentido, a questão sanitária tornou-se prioritária para o Estado, com ações autoritárias e invasivas (BONDUKI, 1998; RIBEIRO e PECHMAN, 1982; ROLNIK, 1997). Os impactos dessas ações foram diversos, potencializando o problema da habitação e ampliando a questão da forma para o espaço (ABREU, 2003)²⁶.

A Política Higienista foi seletiva ao tratar a habitação pobre como fonte de todos os problemas, tanto morais quanto de saúde pública, tendo em vista que a moradia dos estratos médios também apresentava características insalubres. Por outro lado, os estudos, diagnósticos e relatórios, realizados pelos sanitaristas (BONDUKI, 2014) contribuíram para o registro e mapeamento da precariedade do morar das populações mais pobres, evidenciando a questão habitacional.

Os planos dos engenheiros e prefeitos Francisco Pereira Passos (1836-1913) e Francisco Prestes Maia (1896-1965), do arquiteto e urbanista francês Albert Donat Agache (1875-1959) e do engenheiro sanitarista Saturnino Rodrigues de Britto (1864-1929) (SEGAWA, 2010; BRUAND, 2010) precursor do urbanismo sanitarista no país; contribuíram em vários aspectos para a questão da moradia: valorização imobiliária e fundiária das áreas centrais; exclusão socioespacial dos pobres para áreas suburbanas e favelas, ocasionada pela demolição de habitações nas áreas centrais e pelo encarecimento dos preços dos aluguéis; difusão do modelo de habitação

²⁶ Abreu (2003) ao avaliar os impactos da Reforma Pereira Passos sobre o espaço urbano do Rio de Janeiro conclui que o problema da habitação popular se deslocou da forma (casa) para o espaço (lote) mudando da escala da habitação para o hábitat. O trabalho de Abreu (2003) nos permite compreender as relações entre as ações de controle do Poder Público e a expansão dos subúrbios, assim como o enfraquecimento do potencial de mobilização popular através do distanciamento do proletariado da área central. O Estado promoveu uma separação de usos e classes sociais.

higiênica como forma de morar da classe trabalhadora, o que excluía a maioria dos estratos pobres, sem emprego ou com baixos rendimentos.

A proposta de reforma urbana de Pereira Passos, nomeado prefeito do Distrito Federal pelo presidente Rodrigues Alves (1903-1906) em 1903, representa o “ápice da hegemonia da classe dominante” (VILLAÇA, 1999, p. 198), baseado nos relatórios da Comissão de Melhoramentos da Cidade criada em 1874, estrutura administrativa municipal implantada para viabilizar a concepção do anteprojeto e plano de reforma da cidade (ROLNIK, 1997).

No âmbito do espaço urbano, o plano continha obras de urbanização na área portuária, aterros de mangues, pavimentação de vias, canalização de água, esgoto e gás; implantação de parques públicos, a criação de novos eixos viários, tendo como maior símbolo a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), inaugurada em 1906 e inspirada nos bulevares parisienses. Para a sua abertura foram demolidas setecentas casas (ROMERO, 2004).

No âmbito da legislação edilícia, Pereira Passos instituiu a obrigatoriedade do licenciamento das obras e a realização das edificações por construtores habilitados. Uma mudança burocrática que impactou no encarecimento das novas construções.

Esse ímpeto demolidor foi utilizado como mecanismo para remover grupos sociais pobres em outros momentos da história brasileira, seja para melhorar a higiene e a circulação, seja para privilegiar os interesses privados na construção de edifícios residenciais e na inserção de atividades comerciais (BRUAND, 2010).

Nas últimas três décadas do século XIX a crise habitacional explodiu nas duas mais importantes cidades brasileiras (Rio de Janeiro e São Paulo), expressa pela ausência de habitações nas áreas centrais que concentravam as oportunidades de trabalho, transporte e serviços.

O trabalho informal, o trabalho temporário e a ociosidade ampliaram as diferenças sociais, reproduzidas na forma de morar (ROLNIK, 1997; LIMA, 1998; RIBEIRO e PECHMAN, 1983). Com a concentração populacional nos núcleos urbanos centrais das capitais em desenvolvimento, a demanda por habitação se ampliou.

Proliferaram os cortiços, habitação coletiva (BONDDUKI, 2008; ROLNIK, 1997, 1988; RIBEIRO E PECHMAN, 1982; VAZ, 1994; RIBEIRO, 1997), precursores das favelas,

produto de uma sociedade capitalista, forma de morar que os trabalhadores mais pobres, que emergiam nas áreas centrais, podiam pagar. No Rio de Janeiro em 1869 existiam 642 cortiços com 9.671 quartos que abrigavam 21.929 pessoas (FREYRE, 2013). Já em 1888 eram 46.680 pessoas vivendo em cortiços (+112%). Em São Paulo, um terço das unidades habitacionais em 1904 eram cortiços (RIBEIRO e PECHMAN, 1982; BONDUKI, 2014).

Será essa forma de morar, reduzida a um problema sanitário a ser diagnosticado, vistoriado, controlado e extirpado pelo aparato público criado pela Política Higienista, onde a “a pobreza torna-se um mal, uma doença que deve reunir todos os esforços para ser extirpada ou, pelo menos, remediada” (LIMA, 1998, p. 62). Como consequência das ações higienistas e das obras de embelezamento e remodelação, as favelas despontaram na paisagem construída urbana, formada por casebres edificadas sobre morros nos fins do século XIX (VALLADARES, 2000).

O problema da habitação para o Estado emerge diante “da ameaça de socialização das epidemias”, ameaçando seus negócios e a mão de obra fornecida pelo seu operário (RIBEIRO e PECHMAN, 1982, p. 51). Habitações precárias sempre existiram, conforme já explicitado, mas somente será enxergado como um problema a partir do momento que afeta os interesses dos agentes envolvidos.

Os embates do poder público contra a proliferação dos cortiços têm início na segunda metade do século XIX com auge na última década desse século, a partir da Proclamação da República. A Política higienista, constituída por um aparato burocrático e legal, formado por órgãos governamentais e agentes públicos, articulados a agentes privados, proibiram a reforma, reconstrução e construção de cortiços aplicando o dispositivo de zoneamento urbano, sem qualquer elaboração teórica ou participação de intelectuais. Os higienistas (cientistas e técnicos) foram os precursores das legislações edilícias, expressas nos Códigos de Posturas e que na atualidade são reproduzidas nos Códigos de Obras municipais (CHALHOUB, 1996; RIBEIRO, 1997; RIBEIRO E PECHMAN, 1983; LOBO, CARVALHO e STANLEY, 1989).

“A legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder”, “classifica e coleciona territórios”, segundo os modos de vida e interesses dos grupos

diretamente envolvidos em sua formulação. Tais grupos sociais utilizam a lei como “molde da cidade ideal ou desejável” (ROLNIK, 1997, p. 13).

De forma contraditória, ao mesmo tempo que proibiam os pobres de morar em habitações coletivas nas áreas centrais, toleravam a construção de barracões nos morros ainda não ocupados, mediante emissão de licença (LOBO et al., 1989), sendo o espaço das nascentes favelas aceito como solução do habitar para os mais pobres.

Outra contradição, os edifícios de apartamentos, localizados em zonas valorizadas da cidade, emergem a partir da década de 1920 como símbolo de modernidade e moradia da classe média, dissociados da visão higienista de promiscuidade atribuída à habitação coletiva (VAZ, 1994).

Sem fiscalização dos órgãos públicos, as leis higienistas não eram postas em prática até mesmo por interesses de agentes políticos, que alocados nas Câmaras Municipais defendiam os interesses dos investidores que lucravam com os aluguéis, proprietários e arrendatários (MACHADO, 2011).

Bonduki (1998, p. 39) discorre que os baixos aluguéis das habitações precárias eram fundamentais para a “reprodução do trabalho a baixos custos”. O “saneamento físico e ambiental” do Estado (SEGAWA, 2010, p. 21) não conseguiu de fato combater a habitação coletiva precária e muito menos melhorar as condições de moradia dos pobres, mas contribuíram para uma “escassez de moradias” (BONDUKI, 2014, p. 36).

Quanto à atuação do Estado na provisão habitacional, atendendo às recomendações das comissões de higiene, o Poder Público viabilizou incentivos fiscais (isenção de impostos municipais e outros atrativos) e concessões à iniciativa privada para construir unidades habitacionais salubres, higiênicas e privativas, caracterizadas pelos arranjos espaciais dos cômodos que propiciavam a individualização do convívio da família nuclear e representadas pelas seguintes propostas tipológicas: vila operária, vila particular, casa geminada e casa isolada no lote (LOBO, CARVALHO e STANLEY, 1989; BLAY, 1985).

No primeiro tipo de vila viviam somente trabalhadores com vínculos. No segundo tipo viviam operários, artesãos e população pobre variada (LOBO, CARVALHO e STANLEY, 1989; BLAY, 1985). As unidades habitacionais poderiam ser vendidas ou alugadas. A atuação estatal direta e indireta na produção da habitação produziu pouco

e somente beneficiou trabalhadores que tinham renda para pagar, o que englobava uma parcela pequena da população.

Nas vilas operárias, a moradia era utilizada como instrumento de atração e fixação da mão-de-obra. Por todo país, proprietários de manufaturas e fábricas visualizaram na demanda por moradia uma oportunidade para produzir um bem imóvel altamente escasso e disputado, cujo retorno de investimento era proporcionado pela exploração da mão de obra assalariada. Portanto, as propostas de vilas operárias antecedem as grandes epidemias (BLAY, 1985). “Desde o primeiro momento a casa representa uma forma de reduzir o preço da força de trabalho, ampliar a capacidade de acumulação e induzir o trabalhador a permanecer no emprego”, sendo o abrigo condicionado à manutenção do emprego (BLAY, 1985, p. 53).

Nas vilas operárias construídas no entorno das fábricas, o aluguel era menor (PINHEIRO e HALL, 1981). Por outro lado, morar em uma vila operária era privilégio para alguns trabalhadores com vínculos empregatícios com o empresário industrial, que fornecia a habitação na forma de aluguel ou comodato. “Em volta das fábricas formavam-se cortiços, barracos de pau-a-pique revestidos de barro e cobertos de sapé ou de latas velhas” (RODRIGUES, 1974, p. 54).

Até a década de 1930 foram viabilizados empreendimentos padronizados (vilas) edificadas por empresários industriais e por empreendedores privados com capital (CHALHOUB, 1996; BONDUKI, 1998; RIBEIRO e PECHMAN, 1983).

É preciso destacar a influência dos engenheiros em apoio aos promotores imobiliários na primeira década do século XX, ao nortear e mobilizar a ação do Governo Federal na implementação em 1911 do primeiro decreto federal relativo à produção pública da habitação, formulado a partir do projeto de lei nº 305 de 1905, que teve como base o relatório sobre as habitações populares elaborado pela Comissão de Inquérito, constituída em 1905 pelo Ministério do Império, documento elaborado como resposta às denúncias sobre as precárias condições de moradia dos trabalhadores, registradas em artigos escritos por Everardo Backheuser (1905; 1905a), jovem engenheiro funcionário público da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

As discussões sobre as condições de moradia dos mais pobres não se limitavam às habitações coletivas precárias (casas de cômodos, avenidas de casas, estalagens e

cortiços) ou aos aluguéis; incluíam também as favelas que surgiram na última década do século XIX no Rio de Janeiro.

Mattos (2008) ao avaliar a campanha da grande imprensa pela construção de habitações populares na capital federal entre 1905 e 1921 e a construção do pensamento estigmatizado de violência e criminalidade associado às favelas, vistas como um problema de ordem moral e higiênica, identificou que diversos agentes participaram com propostas em torno da moradia popular e que tiveram seus interesses contemplados de forma privilegiada nas leis habitacionais da Primeira República. A movimentação na sociedade civil e política sobre a questão impactaram na abordagem eficiente pelos poderes públicos e pela iniciativa privada no contexto avaliado.

As propostas, de caráter higienista e capitalista versavam sobre a redução de impostos sobre as edificações de proprietários rentistas, gratuidade das licenças para novas construções, reforma da legislação e do processo judicial que acelerassem o tempo de despejo privilegiando os proprietários, intervenção estatal através de incentivos à iniciativa privada; preservação da saúde do trabalhador através da construção de casas arejadas distantes do centro da cidade; adoção do modelo de cidade-jardim; demolição e remoção de casas insalubres; financiamento da construção de imóveis por ordens religiosas (grandes proprietários de imóveis para locação), concessão de isenções fiscais e terrenos à iniciativa privada para produção de moradias e empréstimos realizados pelo Estado a construtores a juros módicos de 5% (90% do empreendimento seria financiada pelo Estado) que poderiam ser viabilizados por meio de operações de créditos definidas pelo Poder Público (MATTOS, 2008).

As denúncias e relatos de Everardo Backheuser mobilizaram o debate na grande imprensa sobre o problema da habitação popular e levaram-no a ser convidado pelo Ministro do Interior, a compor uma comissão de inquérito federal para avaliar a questão. Nomeada em 16 de junho de 1905, a comissão entregou ao ministro em 28 de outubro de 1905, um detalhado relatório contendo um amplo diagnóstico sobre as habitações populares na Capital Federal, incluindo dados relativos aos valores dos aluguéis, unidades habitacionais demolidas durante a Reforma Passos, número de habitações coletivas na Área Central e outras recomendações. Após amplo debate na

Câmara dos Deputados o relatório foi publicado pela grande imprensa em 17 de maio de 1906, onde recomendava a produção de unidades habitacionais com incentivos à iniciativa privada (MATTOS, 2008).

O diagnóstico motivou a criação de um projeto de lei nº 305 de 1905 para construção de habitações populares que somente se converteu em decreto em 18 de janeiro de 1911 no governo do marechal Hermes da Fonseca. Por outro lado, iniciativas municipais já implementavam decretos para incentivar a iniciativa privada a produzir moradias populares desde as últimas três décadas do século XIX (caso da capital federal e de São Paulo), o que mobilizou companhias de construção a solicitarem concessões para edificarem unidades habitacionais, segundo as normas do governo municipal, encarregado de fiscalizar o cumprimento das regras: tipos de casas, fixação do preço do aluguel abaixo do valor do mercado, dimensões dos cômodos, número de unidades, qualidade e tipo de materiais de construção empregados, elevação da edificação em relação ao solo, pé-direito dos pavimentos e arejamento (cubagem de ar) para os cômodos (LOBO et al., 1989).

Por outro lado, em alguns casos, as companhias de construções criadas pela iniciativa privada descumpriam cláusulas dos contratos firmados com a iniciativa pública, aumentando os preços dos aluguéis, importando materiais de construção para outras obras, alterando especificações técnicas de sistemas construtivos, desmembrando as unidades habitacionais em áreas menores, elevando os valores dos aluguéis e cobrando taxas extras dos inquilinos. Essas ações da iniciativa privada despertaram o Poder Público, em especial o Poder Legislativo para a não autorização de concessões e até mesmo a suspensão de novos contratos.

No Rio de Janeiro, o Decreto nº 1.402 de 18 de julho de 1905 do Conselho Municipal autorizou o Prefeito Pereira Passos a adquirir as sobras de terrenos dos prédios desapropriados na abertura da Avenida Salvador de Sá e outras vias durante as obras de saneamento e embelezamento para edificar casas exclusivamente para operários (BONDUKI, 1998, 2014).

O decreto também estabelecia prêmio para a melhor vila operária, limitava os valores mensais dos aluguéis a 12% do custo total da edificação, incluindo o valor do terreno e permitia a venda da casa mediante o pagamento total da dívida pelo futuro proprietário, que deveria ser operário (MATTOS, 2008). O decreto se materializou na

primeira iniciativa pública municipal a produzir habitação popular no país, tendo sido edificadas 120 unidades (BONDUKI, 1998).

Em São Paulo, a lei nº 1908 de 08 de julho de 1908 determinou a isenção de todos os impostos municipais para aqueles que construíssem casas para alugar ou vender a prestações a quem não fosse proprietário de casas e não tivesse recursos para alugar uma casa higiênica e separada. Para ter acesso aos benefícios, os investidores também deveriam limitar o valor do aluguel. Porém, a ausência de financiamentos bancários, o alto custo de construção da habitação salubre, os baixos salários dos trabalhadores e a concorrência dos baixos aluguéis das habitações coletivas precárias desmotivavam pequenos capitalistas a construir (Boletim do Departamento Estadual do Trabalho....., 1916 apud PINHEIRO e HALL, 1981, BONDUKI, 1998).

O que se verifica com as iniciativas públicas municipais é a intenção governamental em estabelecer um limite para os valores dos aluguéis por meio do controle e fiscalização dos valores, utilizando um aparato de instrumentos legais vinculados às concessões à iniciativa privada.

Mesmo com todos incentivos e privilégios concedidos pelo Poder Público às companhias de construções privadas, o problema habitacional não foi resolvido e se expandiu, assim como atestam autores que se lançaram a investigar a história da provisão da habitação para os mais pobres na Primeira República.

O poder público, o mercado fundiário, o mercado imobiliário, intelectuais, a grande imprensa e a elite abastada estiveram inseridas na construção de um problema histórico que persiste. Os cortiços coexistem na atualidade com outras modalidades de moradias precárias: habitações autoconstruídas em favelas e loteamentos clandestinos. Todas as Regiões Metropolitanas do país convivem com formas precárias de habitar (KOWARICK, 2013).

2.1.2. A gênese de um problema: a percepção e a reação dos Grupos Sociais excluídos

Nas últimas duas décadas do século XIX, a necessidade de abrigo para permanecer no ambiente da vida urbana deslocou um contingente populacional para próximo das oportunidades de trabalho, ofertas de serviços e comércios. As áreas centrais das cidades com feições coloniais eram os espaços que ofereciam tais atrativos, acrescidos, com a intensificação do comércio agrário-exportador e o surto manufatureiro, pelos locais próximos às fábricas, às manufaturas e às áreas portuárias.

Para habitar e vivenciar esses espaços de oportunidades era fundamental ter onde morar, lugar que poderia ser representado por um dormitório individual localizado no próprio ambiente de trabalho, por um dormitório compartilhado ou cômodos construídos em uma habitação coletiva ou ainda, por uma casa individualizada em uma vila. Por outro lado, o acesso à moradia não foi oportunizado da mesma forma para todos indivíduos.

As reflexões baseiam-se na premissa de que as ações dos agentes dominantes (Estado, mercado imobiliário, mercado rentista, mercado fundiário e empresários industriais) sobre as diferentes dimensões (política, social, econômica, cultural e urbana) despertaram reações dos grupos sociais excluídos submetidos a diferentes formas de espoliação, em especial a forma de morar, e que o espaço urbano, representado pelas cidades em ascendente crescimento econômico e demográfico, abrigou os embates, sendo palcos de lutas representadas por práticas coletivas de mobilização que contribuíram para elevar a habitação à problema social.

Em qual tempo e lugar indivíduos no país decidiram evidenciar o problema da moradia são aspectos que demandam do pesquisador recortes, linhas de investigação a serem seguidas, fios condutores que podem levá-lo a mais de uma resposta: em diferentes tempos e lugares grupos sociais excluídos transformaram a habitação em pauta de debate e reivindicação, não sendo homogêneo e simultâneo esse fato. Esta premissa foi estabelecida por conhecer e compreender que a questão habitacional está vinculada ao processo de urbanização, consequência da concentração populacional em um determinado sítio (lugar), fenômeno que se processou de forma diferente por todo país.

Nos idos do século XIX, a conjuntura política estruturada sobre uma República oligárquica-patriarcal e repressiva não permitia uma estratégia de articulação contra-hegemônica (PRADO e COSTA, 2011). Mulheres, negros, imigrantes e toda massa pobre eram excluídos dessa lógica política, econômica e jurídica. O Estado e os estratos dominantes não precisavam das massas populares para se legitimarem no poder, ocupando cargos públicos e políticos e, muito menos consultarem tais segmentos sociais para a tomada de qualquer decisão ou para elaborarem as leis sobre os direitos civis ou sobre o espaço urbano.

O Estado, a sociedade civil mais abastada e a Polícia articulavam de forma a controlar e reprimir reações às suas ações. “A questão social era tratada como caso de polícia” (GOHN, 2012, p. 62). Nos primeiros anos do século XX essa situação se estruturou no país com um “Estado oligárquico sustentado pelas classes agrárias das maiores unidades estaduais e estranho a qualquer compromisso com as classes dominadas urbanas” (FAUSTO, 2000, p. 59).

No país que implantou a República sobre bases escravocratas e oligárquicas, o *poder urbano*²⁷ estabelecido, se apropriou de estratégias para manter a ordem e a dominação, por meio de ações repressivas contra grupos sociais que buscassem interferir nos seus planos de dominação e por meio de intervenções diretas sobre o espaço urbano, expressas nas demolições dos cortiços, nos projetos de remodelação urbana e nas legislações aplicadas pelos higienistas (ROLNIK, 1994).

A repressão, a diferenciação e a heterogeneidade dos grupos sociais que formavam as camadas populares representavam um entrave à formação de uma base social articulada, que propiciasse a construção de vínculos e laços de solidariedade. No entanto, isso não impediu o florescimento de identidades entre indivíduos que se lançaram como sujeitos coletivos mobilizados por melhores condições de sobrevivência, utilizando as cidades como *espaço social de lutas* (KOWARICK, 1994) e reivindicações.

²⁷ Definido por Raquel Rolnik (1994, p. 98) como o “conjunto de mecanismos econômicos, ideológicos e políticos que funciona no cotidiano da cidade, para reprimir ou transformar tudo que se diferencia da ordem social”, modelo proposto e estabelecido pela classe dominante que pressupõe “uma absoluta homogeneidade social”. ROLNIK, Raquel. **São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política**. In: ANT, Clara et al. KOWARICK, Lúcio (Coordenador). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 95-112.

Durante o século XIX as demandas dos agentes sociais que protagonizaram as mobilizações se relacionavam às questões sociais e políticas da conjuntura da época com alcance limitado e efeitos localizados, salvo exceções (Movimento Abolicionista e Movimento Republicano). Até o fim do século XIX o Brasil já havia sido palco de diferentes eventos de lutas e movimentos sociais expressos em insurreições, revoluções, rebeliões, revoltas, protestos, agitações, atos e greves (RODRIGUES, 1974; DIAS, 1977), que aconteciam em diferentes localidades pelo país e que englobavam diferentes estratos sociais, que traçavam estratégias de alianças em prol de interesses específicos e imediatos (GOHN, 2012).

Diferentes estratos sociais e categorias profissionais passaram a compor a sociedade no final do século XIX, ampliando o mosaico de relações sociais no espaço urbano, o que contribuiu para ampliar os questionamentos sobre a necessidade de mudanças sociais e políticas (FAUSTO, 2000).

Nesta conjuntura, manifestações populares por melhorias urbanas, por melhores condições do transporte público, contra a elevação dos valores das tarifas dos bondes e contra a alta dos gêneros alimentícios já se apropriavam dos espaços das ruas e praças públicas para reivindicarem em comícios e passeatas (GOHN, 2012; LOBO et al., 1989).

Destaque para os trabalhadores urbanos assalariados de diferentes categorias profissionais (artesãos, alfaiates, costureiras, padeiros, barbeiros, sapateiros, pedreiros, chapeleiros, garçons, gráficos, portuários, marítimos, ferroviários, cocheiros, dentre outros), que exerciam suas atividades em estabelecimentos fabris, comerciais e de serviços e desenvolveram uma consciência sobre os problemas que vivenciavam no ambiente do trabalho (produção) e no cotidiano do domicílio: os baixos salários, as péssimas condições de trabalho às quais estavam submetidos no espaço físico das fábricas e manufaturas, a ausência de regulamentação das relações de trabalho, o elevado custo de vida e as precárias condições de moradia (RODRIGUES, 1974; DIAS, 1977; CARONE, 1977; PINHEIRO e HALL, 1981; BLAY, 1985; Lobo et al., 1989; FAUSTO, 2000; COGGIOLA, 2015).

Categorias profissionais se uniram em associações e ligas. Sindicatos²⁸ foram criados como entidades de representação (DIAS, 1977), surgiram partidos políticos de base popular e operária, emergiram diferentes correntes (FAUSTO, 2000), influências representativas do movimento social de base operária. Essa nova dinâmica no campo do trabalho fez surgir uma consciência sobre os problemas sociais, em especial os urbanos (transporte público, infraestrutura urbana dos bairros operários e situação de higiene e adensamento das moradias das camadas populares).

Os trabalhadores urbanos de base operária se destacaram como principal força política e social, mobilizando massas populares nas ruas por melhores condições de trabalho nas fábricas e melhores salários (COGGIOLA, 2015), influenciados pelas mobilizações de trabalhadores ocorridas na Argentina e no Chile e pelo pensamento socialista e comunista, que ingressava no país (KONDER, 2003).

“A situação do trabalhador, precária em todos os estados do Brasil, era reclamada nos centros de maior crescimento industrial, exatamente onde também se concentrava o maior número de operários especializados” (RODRIGUES, 1974, p. 151).

O número de trabalhadores livres assalariados cresceu à medida que a industrialização avançou no país (RODRIGUES, 1974), com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, centros mais industrializados nas três primeiras décadas do século XX (DIAS, 1977).

Para expressarem a revolta com o baixo nível de vida, os trabalhadores adotaram práticas e instrumentos representados de forma concreta pelas greves (paralisação do trabalho)²⁹, manifestações públicas (passeatas, comícios e comemorações), mídia

²⁸ Criados nas primeiras décadas do século XX. Não existiam sindicatos no século XIX. Dias (1977, p. 219) destaca que o ano de 1903 é o marco da organização sindical no país, ano em que acontecem as primeiras greves de caráter reivindicatório pelo país. Ver em: DIAS, Everardo. **História das lutas sociais no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Alga-Omega, 1977.

²⁹ As reivindicações por melhores condições de trabalho representadas pela limitação das horas de jornada e descanso semanal remontam o século XVIII. Rodrigues (1974) relata que em 1713 no Piauí, o índio batizado de Manoel, educado pelos Jesuítas, foi o primeiro no país a realizar tais reivindicações. Dias (1977, p. 241-315) lista em ordem cronológica de 1794 a 1934 diversas mobilizações de trabalhadores que tiveram a greve como instrumento de reivindicação.

De 1910 a 1920 aconteceram pelo Brasil 258 greves, sendo 65 (25%) delas relacionadas ao aumento de salários e 59 (23%) reivindicando redução de jornada. Por outro lado, somente 56 obtiveram êxito e 34 terminaram em acordos, considerando o número total de greves. No período anterior, de 1900 a 1910 haviam sido 111 no total, número parecido ao do período de 1921 a 1930 que registrou 114 greves (RODRIGUES, 1974).

impressa (jornais e panfletos), reuniões em casas de trabalhadores, formação de organizações coletivas (sindicatos, comitês, ligas operárias, uniões profissionais, sociedades, associações de resistência, cooperativas e associações de auxílio mútuo), agrupações partidárias de diferentes correntes (socialistas, comunistas, anarquistas, anarco-sindicalistas, anti-clericais), eventos (congressos, conferências e palestras), eventos culturais (apresentações teatrais e cinematográficas) e laços de solidariedade baseados na ajuda mútua entre operários (auxílio com gêneros alimentícios no período de greve, adesão à paralisação do trabalho em solidariedade a um trabalhador punido, etc.) (DIAS, 1977; CARONE, 1977). Tais eventos mobilizaram a opinião pública no início do século XX, representados por acadêmicos (estudantes), pela Igreja e pelo Apostolado Positivista, dentre outros.

No período de 1900 a 1930 as mobilizações dos trabalhadores foram intensas, reprimidas e combatidas pelo Estado e pelo empresariado, com derrotas e conquistas, que se materializaram em leis relacionadas à regulamentação do trabalho a partir da década de 1930, já sob o governo de Getúlio Vargas. O Estado e os segmentos dominantes responderam de forma autoritária, combatendo toda e qualquer forma de manifestação que articulasse contra seus interesses.

O crescimento da mão de obra livre assalariada impulsionou o debate sobre questões relacionadas aos salários, higiene, habitação e custo de vida. O despertar das mobilizações em torno do habitar estão articuladas a esse cenário de onde emergiram novos atores representados por setores das camadas médias e populares (GOHN, 2012).

Gohn (2012) ao realizar um mapeamento das demandas populares urbanas no Brasil nos fornece subsídios para compreender a percepção de como o problema da moradia para os grupos sociais excluídos foi tomando forma, se transformando em reivindicação vinculada às demandas pautadas no nível das relações de produção:

Os problemas que mais se destacavam foram os relativos à moradia e aos transportes. Esses problemas apareciam imediatamente articulados à esfera do trabalho, e esse é um ponto de diferenciação dos movimentos de então em relação aos atuais movimentos populares. No caso da moradia a problemática aparecia nas péssimas condições dos *cortiços*, nos *aluguéis* exorbitantes e nas ações frequentes de *despejo* dos operários que moravam em vilas de propriedade dos donos das fábricas. Nesse último caso os operários que participavam de greves eram sumariamente notificados a desocupar as habitações no prazo de 8 dias. Os protestos contra o custo de vida e levavam à greve diferentes categorias [...]. No período de 1911 a 1914

ocorreram várias greves por causa dos aluguéis, custo de vida e especulação imobiliária. A relação entre trabalho e salário, custo de vida e moradia era sempre direta. As feiras livres surgiram como uma forma de barateamento dos alimentos e foram conquista popular. As vilas operárias também eram formas de fixar o operário oriundo das imigrações, assegurando-lhe condições para sua reprodução como força de trabalho. Elas eram apresentadas como CASAS higiênicas em oposição aos cortiços. Os cortiços são elementos mais destacados na condição cotidiana de miserabilidade das classes subordinadas de então (GOHN, 2012, p. 165). Grifos da autora.

Por todo país, os salários eram pagos em diárias que não conseguiam cobrir o custo mínimo necessário para as despesas com alimentação e aluguel. Em 1896 em São Paulo o valor da diária oscilava entre 2\$000 e 4\$000, no Rio de Janeiro entre 4\$000 e 6\$000, no Recife de 3\$000 a 5\$000 e no Rio Grande do Sul de 3\$000 a 7\$000. Uma família de 6 pessoas sustentada pelo salário de um alfaiate em 1896 poderia ter uma receita estimada mensal de 130\$000, mas uma despesa com alimentação e aluguel de 146\$730, o que representava um déficit mensal de 16\$730. Neste exemplo, o aluguel da casa consumia cerca de 31% dos ganhos mensais do trabalhador livre assalariado (RODRIGUES, 1974)³⁰.

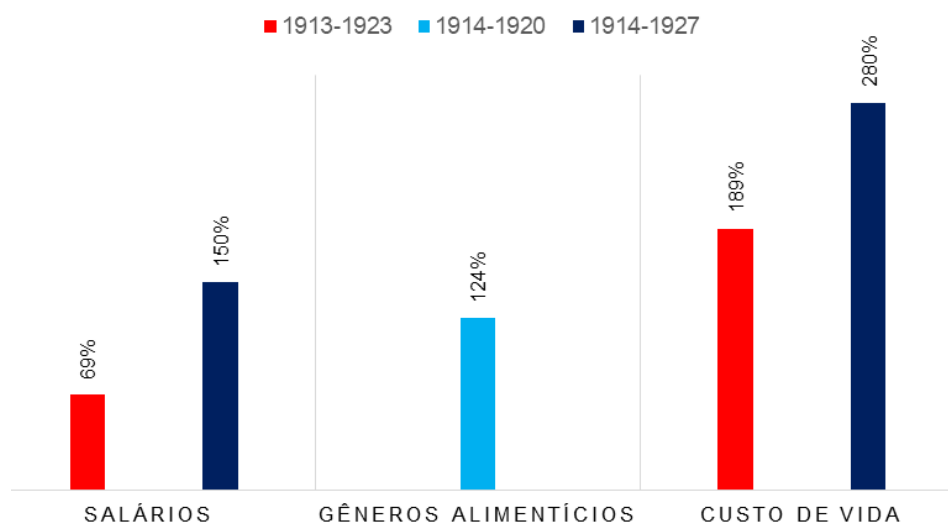
As remunerações e as condições de trabalho não melhoraram nas primeiras décadas do século XX (PINHEIRO e HALL, 1981). O aluguel de uma casa de dois cômodos com cozinha representava cerca de 30% do salário e cerca de 22% da soma de todos os insumos de consumo da família (alimentação, vestuário, mobiliário, etc.)³¹.

Entre 1914 e 1927 os salários aumentaram 150% e o custo de vida de 1920 a 1927 cresceu 280% no Brasil (PINHEIRO e HALL, 1981). Somente entre 1914 e 1920 os preços dos gêneros alimentícios de primeira necessidade aumentaram em média 124% (Figura 6).

³⁰ Nos cálculos apresentados por Rodrigues (1974, p. 41) não estão incluídas as despesas familiares com vestuário, transporte, saúde (médicos e remédios), educação (material escolar), dentre outros.

³¹ Cálculos realizados com base no levantamento de dados sobre o custo de vida de uma família de quatro membros de São Paulo em 1917, realizado por Dias (1977, p. 226) para o seu livro História das Lutas Sociais no Brasil. O valor do salário à época varia de 120 a 150 mil-réis mensais e a somatória total dos itens que compunham o custo de vida familiar de 207\$650 mil réis.

Figura 6 - Percentual de aumento dos salários, custo de vida e gêneros alimentícios por período.



Fonte: elaborado pela autora com base em Pinheiro e Hall (1981) e Rodrigues (1974).

Neste mesmo período o aluguel de uma casa de dois quartos e sala representava cerca de 27% do custo de vida mensal de uma família de quatro pessoas³² e de aproximadamente 30% do valor do salário mensal. De forma geral no Brasil, de 1913 a 1923 o custo de vida englobado pelo aluguel acrescido da condução (transporte), vestuário e alimentos cresceram 189% e os salários tiveram aumento médio de 69% (RODRIGUES, 1974). Nesta conjuntura, as greves ascenderam como reação.

Pinheiro e Hall (1981, s/p) baseados em um artigo publicado em 1928 pelo *El Trabajador Latino Americano*, órgão oficial do comitê preparatório da Conferência Sindical Latino Americana, nos fornece uma visão geral da relação entre os baixos salários e os elevados custos de vida em São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia, destacando o preço do aluguel, que em termos médios no Brasil era de 15 dólares mensais, “fora do raio da cidade, ou, em outras palavras, em termos médios, de 40% a 50% do salário deveria ser dedicado ao aluguel da casa”. O salário médio era de 30 dólares.

A análise da literatura que avaliou os debates em torno do problema da moradia na Primeira República (PINHEIRO e HALL, 1981; BLAY, 1985; LOBO, CARVALHO e STANLEY, 1989; MATTOS, 2008) permite compreender que os temas estavam

³² Cálculos realizados pela autora desta tese conforme dados disponibilizados por Rodrigues (1974, p. 277) sobre os valores dos gêneros alimentícios, das passagens e do aluguel. O autor chega a um valor total mensal de custo de vida de 260\$200, estimando um valor de aluguel de 70\$000.

relacionados às condições precárias de moradia dos trabalhadores, às condições de higiene e salubridade das habitações como causas das epidemias, à necessidade de remoção das habitações coletivas, à carestia dos aluguéis, à defesa da provisão realizada pela iniciativa privada com incentivos, à necessidade de atuação do Estado e à reprodução das favelas como locais de criminalidade.

No século XX as lutas sociais passaram a ter um caráter urbano decorrente da problemática que provém das novas funções que passaram a se concentrar nas cidades, em virtude das transformações sociais e econômicas (GOHN, 2012). Na configuração socioespacial das cidades transformadas pelas Reformas urbanas e pela Política Higienista, grupos sociais excluídos se lançaram à reação, à insubordinação e à luta.

As transformações do espaço físico operaram mudanças nas estruturas constitutivas do espaço social³³, “transplantando, deportando e desenraizando pessoas” (BOURDIEU, 2013, p. 134). Tomando a teoria de estrutura do espaço social de Bourdieu (2013), as diferenças econômicas e culturais dos indivíduos que coexistiam nas áreas centrais foram objetivadas na nova distribuição espacial das habitações nos bairros centrais, nos subúrbios e nas nascentes favelas.

“A dominação do espaço é uma das formas privilegiadas do exercício da dominação, e a manipulação da distribuição dos grupos no espaço foi sempre colocada a serviço da manipulação dos grupos” (BOURDIEU, 2013, p. 134). Alinhamentos, alargamentos, demolições e reconstruções foram mecanismos técnicos, que conseguiram alterar a forma de morar dos grupos sociais que ocupavam a pior posição no espaço social e eram completamente excluídos dos campos de poder³⁴:

A capacidade de dominar o espaço apropriado, notadamente apropriando-se (material ou simbolicamente) dos bens raros (públicos ou privados) que aí se encontram distribuídos, depende do capital possuído. O capital permite manter a distância pessoas e coisas indesejáveis e, ao mesmo tempo,

³³ Compreendido aqui como conjunto dos campos (econômico, intelectual, político, jurídico, cultural, etc.) onde agentes ocupam posições distintas. “O lugar e o local ocupados por um agente no espaço físico apropriado constituem excelentes indicadores de sua posição no espaço social” (BOURDIEU, 2013, p. 134). O domicílio é um desses indicadores.

³⁴ Em Pierre Bourdieu (1930-2002), sociólogo e filósofo francês, a estrutura social é um sistema hierarquizado de poder e privilégio conformado pelo capital econômico, social, cultural e simbólico. Os diferentes capitais de Bourdieu podem ser utilizados para explicar diferentes fenômenos sociais (BOURDIEU, 1989, 1994, 2004, 2006).

aproximar-se das pessoas e coisas desejáveis, minimizando assim o dispêndio (notadamente de tempo) necessário para delas se apropriar. Inversamente, aqueles que são desprovidos de capital são mantidos à distância, seja física ou simbolicamente, dos bens socialmente mais raros, e condenados a conviver com as pessoas ou bens mais indesejáveis e menos raros. A ausência de capital leva ao seu paroxismo a experiência da finitude: ela acorrenta a um lugar. Inversamente, a posse do capital garante, além da proximidade física (residência) em relação aos bens raros, a quase ubiquidade que torna possível o domínio econômico e simbólico dos meios de transporte e de comunicação (e que é frequentemente redobrado pelo efeito da delegação, poder de existir e de agir à distância por interposta pessoa). Resulta daí que a estrutura da distribuição espacial dos poderes, isto é, das propriedades durável e legitimamente apropriadas e dos agentes com oportunidades desiguais de acesso ou de apropriação material ou simbólica (oportunidades que, conforme se viu, definem-se na relação entre a distribuição espacial dos agentes – definidos inseparavelmente como corpos localizados e como detentores de capital – e a distribuição dos bens ou serviços socialmente disponíveis), representa a forma objetivada de um estado das lutas sociais pelo que se pode denominar os *lucros do espaço* (BOURDIEU, 2013, p. 137). Grifos do autor.

As transformações que ocorreram nas cidades por meio do urbanismo embelezador, acentuaram a segregação das classes mais pobres, excluídas pela nova concepção urbana de ocupação do solo pelo zoneamento de atividades, que valorizava as práticas comerciais em detrimento à moradia. “Na base de toda transformação estava o processo que torna as edificações uma mercadoria capitalista, apropriada de forma distinta pelas classes ou grupos sociais” (MARICATO, 1997, p. 30).

O primeiro grande ato de manifestação popular do século XX, a Revolta da Vacina (1904) não possui como pauta de reivindicação a habitação, não representa o despertar para o problema, mas expressa a violenta reação de indivíduos subordinados às más condições de vida, às práticas higienistas e aos efeitos das demolições realizadas pelas obras de remodelação urbana de Pereira Passos que agravou a crise da habitação (BONDUKI, 2014; CHALLHOUB, 1996; LOBO et al., 1989; PECHMAN e RIBEIRO, 1983) com impactos na provisão da moradia, contribuindo para a primeira iniciativa estatal na produção habitacional no país (BONDUKI, 2014).

Lobo et al. (1989) atesta que entre 1887 e 1895 haviam sido produzidas pela iniciativa privada no Rio de Janeiro vilas para abrigar 8.420 operários, enquanto as habitações condenadas para demolição no mesmo período abrigavam cerca de 36.830 pessoas.

Iniciadas em 1905, as obras de construção das 120 unidades produzidas pelo poder público somente foram concluídas em 1908 (MATTOS, 2008). Nesse período, os

problemas correlacionados às precárias condições habitacionais dos trabalhadores continuavam sendo tema da imprensa operária carioca, que destacava a “falta de habitações” como “problema urgente” diante da proliferação da varíola, tuberculose e febre amarela e criticava os gastos com as obras de embelezamento. Além disso, destacava a necessidade de união dos trabalhadores para que algo fosse feito em relação ao problema (Pinto Machado, Casas para a pobreza, *Jornal A União Operária*, 22 de outubro de 1905, ano 1 nº 2, Rio de Janeiro, p. 2; Pinto Machado, Casas para a pobreza, *Jornal A União Operária*, 08 de outubro de 1905, ano 1 nº 1, Rio de Janeiro, p. 2).

A produção das 120 unidades foi ínfima diante dos 2.240 prédios demolidos entre 1902 e 1906 na área central do Rio de Janeiro (MATTOS, 2008). Os efeitos da reforma urbana foram superiores à parca iniciativa pública (MORAES, 1909, p. 2).

A ampla literatura³⁵ (RODRIGUES, 1974; DIAS, 1977; CARONE, 1977; TEIXEIRA e RIBEIRO, 1979; PINHEIRO e HALL, 1981; GOHN, 1982; ANT et al., 1994; GOHN, 2012) sobre as lutas sociais no país e a história das mobilizações sociais dos trabalhadores de base operária fornecem subsídios para atestar que sob a perspectiva daqueles que vivenciavam o problema do abrigo, os debates e as reivindicações pela provisão da moradia urbana têm sua gênese no âmbito das discussões sobre o valor do aluguel (vinculado ao elevado custo de vida) e das péssimas condições de moradia das classes trabalhadoras. Esses sujeitos que emergiram no final do século XIX colocaram a habitação na agenda de debates da imprensa diária, nos congressos, comícios nas ruas e até em peças de teatro apresentadas pelo país.

A greve foi a “arma empunhada pelos operários que assustava a burguesia” (RODRIGUES, 1974, p. 43). No entanto, “a questão social não era vista pela gente do Governo e da alta burguesia. Para eles era inexistente” (RODRIGUES, 1974, p. 73). Era questão de polícia, de repressão, de perseguição, de prisão e de deportação. Nisso se enquadrava a questão da moradia.

³⁵ Acrescida de consultas realizadas pela autora desta tese a alguns jornais publicados na segunda metade do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX disponíveis no acervo digital de periódicos da Biblioteca Nacional e do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Jornais pesquisados que continham notícias que abordavam a problemática habitacional: *A Rua*, *O Amigo do Povo*, *Correio da Manhã*, *A União Operária*, *Voz do Povo* e *A Alvorada*.

Na capital federal, segundo Mattos (2008, p. 165) “de 1890 a 1910 houve uma preocupação generalizada” acerca da habitação popular, que foi abordada na imprensa operária sob três aspectos: “a transformação do operário em proprietário; a construção de vilas operárias” (ideia inicial que foi posteriormente criticada pelos operários) e o “papel a ser adotado pelo Estado, tanto no campo dos aluguéis quanto na produção de habitações higiênicas”.

Na primeira década do século XX, experiências de protesto de inquilinos contra o alto preços dos aluguéis que se reproduziram em greves aconteceram na Irlanda (1901) e Nova Iorque (1907) (BOLTEN, 2020). No âmbito das reivindicações em prol da regulamentação do trabalho que ocorriam na primeira década do século XX, surgiu “o movimento pela redução dos preços dos aluguéis que em poucos dias atinge o Rio de Janeiro e se expande pelo país” (RODRIGUES, 1974, p. 132).

A greve dos inquilinos³⁶ expressa esse movimento a favor da redução dos valores dos aluguéis, cujas práticas organizativas buscavam a ação direta contra os proprietários e excluíam o Poder Público como interlocutor.

Sob forte influência anarquista, as Ligas dos Inquilinos, associações de organização autônoma que lutavam a favor do boicote total ou parcial ao pagamento dos aluguéis, inspirados na experiência dos argentinos de 1907 (LOBO et al., 1984), “jamais tiveram como característica dirigir sua ação ao Estado” (BONDUKI, 1994, p. 118; ROLNIK, 1994), explicada pelo fato dos anarquistas não confiarem nos políticos e “ainda não queriam enfrentar a questão social com todas as implicações diante do crescimento industrial, as formas de trabalho, avaliação de preços e qualidades dos produtos” (RODRIGUES, 1974, p. 336).

Esse movimento reivindicatório urbano utilizava como forma de organização associações, comitês, subcomitês e assembleias. Inicialmente manifestavam-se nas ruas dos bairros onde residia a base social que formava a liga (condição de ser inquilino), depois ampliaram a escala de mobilização para as praças públicas com a

³⁶ O movimento se capilarizou pelo país levado pelo teatro amador operário de tendência anarquista, que transformou sua reivindicação sobre os aluguéis em uma peça de teatro em 1907 intitulada “Greve de Inquilinos – uma farsa em um ato”, com enredo descrito em um livreto de 40 páginas escrito pelo operário anarquista português Neno Vasco (RODRIGUES, 1974, p. 134).

realização de comícios e passeatas nas ruas além dos limites dos bairros de articulação (BLAY, 1985).

A reação dos proprietários às manifestações dos inquilinos foi a criação no final da década de 1910 da exigência de fiador para locação, desta forma criaram um instrumento de proteção contra possíveis ausências de pagamentos. Do outro lado, as Ligas se articulavam e contratavam advogados para suspender despejos de inquilinos (BLAY, 1985).

Esta situação mudou a partir da década de 1930, principalmente no período pós-guerra (1937-1945), onde intensas mobilizações dos inquilinos contra os despejos e carestia dos aluguéis, além do surgimento dos movimentos urbanos nos bairros periféricos, passaram a ser dirigidos ao Estado como responsável pela situação de precariedade (BONDUKI, 1994).

No 1º Congresso Operário Brasileiro realizado de 15 a 20 de abril de 1906 no Rio de Janeiro, delegações de corporações de trabalhadores discutiram a necessidade de construção de casas para operários. Já no IV Congresso realizado de 7 a 15 de novembro de 1912, a pauta ampliou-se dentro de um programa de ações políticas, que visavam, dentre outras metas, lutar frente ao governo federal pela construção de casas para operários pelos governos estaduais (DIAS, 1977), também incluindo propostas que viabilizassem a aquisição da moradia pelo operário mediante o pagamento de prestações (FAUSTO, 2000).

Neste contexto de agitações populares do período de 1905 a 1913, caracterizado pela retomada econômica em contraste à depressão do fim do século XIX no país (FAUSTO, 2000), a primeira administração federal a produzir habitação foi a do governo Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca (1910-1914), também com a proposta de destinar as unidades aos operários (LOBO et al., 1989; FAUSTO, 2000).

Se por um lado os operários da corrente anarquista negavam a participação do Estado na questão habitacional, os socialistas pautavam propostas diferentes em seus jornais: intervenção do poder público (produção de casas ou cessão de terrenos e flexibilização das posturas municipais para construção autônoma pelos trabalhadores) e associação entre os trabalhadores através da criação de um fundo de ajuda mútua (bancos populares) para a construção de casas (MATTOS, 2008).

O presidente Hermes Rodrigues da Fonseca (1910 a 1914) “destoa da essência liberal que pautou os governos da República até 1930” e “tomou a questão da habitação como uma questão social” além de possuir simpatia pelas bases operárias e possuir vínculos com as organizações sindicais, tendo aliados sindicalistas e “tornado as vilas proletárias uma preocupação permanente em seu governo”, criando em 1910 a Comissão de Construção de Vilas Operárias, que foi extinta após a finalização do seu governo (FERNANDES e OLIVEIRA, 2010, s/p).

Em 18 de janeiro de 1911 o então presidente da República instituiu o Decreto 2.407 que “concedia diversos favores às associações” que se dispusessem a produzir casas higiênicas e salubres para habitação de proletários: isenção de impostos sobre a importação de materiais de construção (exceto madeira), isenção de taxas sobre os contratos relativos às moradias, assim como sobre as transações imobiliárias e cessão gratuita de terrenos de propriedades da união para implantação das unidades habitacionais. A legislação estabelecia regras quanto à localização das edificações em ruas com mais de 15 metros de largura, tipos de construções permitidas pelo Governo, o valor do custo total da moradia, o material de construção necessário, a fixação do preço máximo de venda e locação. O aluguel mensal não poderia exceder “à soma correspondente ao juro bruto de 15% sobre o seu custo”, incluindo o custo do terreno. Além disso, a venda da casa pela associação construtora ao locatário deveria ser realizada a um valor máximo acrescido de 10% do custo total (BRASIL, 1911, s/p). O período de 1911 a 1914 é caracterizado por iniciativas do Governo federal para enfrentar o problema habitacional. (LOBO et al. 1989)

“O Governo Federal inicia as vilas proletárias Hermes e Orsina da Fonseca num contexto de aproximação com o setor operário. No entanto, essas iniciativas fracassaram e a depressão econômica que começa a se manifestar em 1913 acentua-se em 1914” (LOBO et al., 1989, p. 100). Inicialmente idealizado para operários, a vila Marechal Hermes foi ocupada em 1914 por moradores, que eram, em sua maioria, funcionários públicos, não abrigando realmente o público para o qual foi destinada e prometida (LOBO et al., 1989).

O projeto da Vila Proletária de Marechal Hermes foi apresentado em abril de 1911 no Clube de Engenharia e destinava-se a abrigar 1350 famílias e solteiros em 738 unidades de 1 ou 2 pavimentos, geminadas ou isoladas no lote, com 2 a 4 quartos,

conformando uma variabilidade de tipologias (seis tipos) para perfis familiares diferentes. A qualidade espacial do empreendimento tornou os aluguéis caros, superando o que muitos operários poderiam pagar (FERNANDES e OLIVEIRA, 2010, s/p).

Os proprietários das fábricas às quais estavam vinculados os empreendimentos eram os fiadores e responsáveis pelo pagamento das moradias, cujo aluguel era descontado em folha do operário, que para ter acesso à vila precisa “apresentar o certificado de proletário, ter boa conduta e ser chefe de família”. Isso excluía trabalhadores considerados subversivos e agitadores, em especial, os anarquistas (FERNANDES e OLIVEIRA, 2010, s/p).

A partir da reivindicação de um grupo de trabalhadores, o presidente Marechal Hermes da Fonseca também construiu a pequena vila operária Orsina Fonseca na Gávea no Rio de Janeiro, composta por 72 unidades distribuídas em duas tipologias de casas higiênicas isoladas no lote contendo de 2 e 3 quartos, além de duas escolas primárias (FERNANDES e OLIVEIRA, 2010, s/p), que foram parcialmente concluídas em 15 de novembro de 1913 (LOBO et al., 1989).

Os efeitos econômicos da Primeira Guerra Mundial pioraram a situação dos trabalhadores urbanos, ampliando o custo de vida, atrelada ao aumento dos aluguéis que passaram a impactar ainda mais sobre os baixos rendimentos dos trabalhadores pobres. A ausência de capitais externos de investimentos, a elevação dos juros e a escassez de materiais de construção desestimularam a produção de habitação pela iniciativa privada, ampliando a carência de moradias.

Por outro lado, a questão dos aluguéis também levou a classe média a reivindicar a redução dos valores e a regulamentação de regras na relação entre locatários e inquilinos, inexistentes nas duas primeiras décadas do século XX (BOLETIM DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DO TRABALHO publicado em 1916 apud PINHEIRO e HALL, 1981).

As grandes greves operárias de 1917 e 1919 incorporaram a carestia de vida e o congelamento dos alugueis como pauta de reivindicação (FAUSTO, 2000), que avançou na década de 1920, mesmo diante do governo repressor de Arthur Bernardes (1922-1926). O debate sobre a problemática habitacional das classes subalternas vinculada aos baixos salários insuficientes para pagar o aluguel de uma habitação

higiênica, vinculava-se também à proliferação de doenças (tuberculose, febre amarela, peste, varíola, sarampo, escarlatina, difteria e outras) e às péssimas condições de ventilação, iluminação das moradias, além do adensamento excessivo e do compartilhamento de banheiros (MORAES, Evaristo de, p. 167-170, 1921 apud PINHEIRO e HALL, 1981).

Como consequência das “agitações operárias que sacudiram o Rio de Janeiro e São Paulo no período de 1917 a 1920” foi estabelecida em 1921, a primeira ação governamental de controle sobre os aluguéis, representada pelo Decreto nº 4.403, considerada a primeira Lei do Inquilinato no país (BONDUKI, 1998, p. 211). Com um caráter que visava não atingir os interesses dos locatários³⁷, o decreto representa “um tímido início nas restrições, no contexto da locação de imóveis residenciais, ao direito absoluto de propriedade” (BONDUKI, 1998, p. 212).

A possibilidade de financiamento através das Caixas Mutualistas (sociedades de auxílio mútuo precursoras do sistema de previdência) era desencorajada devido ao custo elevado dos principais insumos para a produção da moradia: terra, materiais de construção e mão de obra. Além disso, as normas edilícias e a burocracia para aprovação dos empreendimentos dificultavam ainda mais, a provisão realizada pelos próprios trabalhadores (LOBO et al., 1989).

Os recursos captados e controlados pelos trabalhadores em seu sistema de previdência, sob forte influência anarquista, desvinculado do patronato e do Estado nas duas primeiras décadas do século XX, passaram a compor as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), criadas a partir da regulamentação da previdência social em 1923 (BONDUKI, 1998). A previdência social dos trabalhadores tem origem no projeto de lei apresentado ao Congresso Federal pelo então deputado federal Elói Pinheiro, que buscava instituir a entidade em cada empresa de estrada de ferro, beneficiando os trabalhadores ferroviários (DIAS, 1977).

³⁷ O decreto estabelecia regras entre inquilinos e locatários em situação de locação que tivessem contrato escrito: estabelecia prazo de locação mínimo de um ano, que poderia ser renovado de forma automática, caso as partes envolvidas na locação verbal não se manifestassem com antecedência mínima de três meses antes do final do acordo. O aumento do valor do aluguel somente poderia acontecer após decorrido dois anos da manifestação de uma das partes. No entanto, os locatários requisitavam o imóvel antes do prazo, ocasionando o despejo dos inquilinos (BONDUKI, 1998).

A partir da década de 1930, Getúlio Vargas modificou as CAPs, que tinham recursos captados através da contribuição compulsória do empregado, do empregador e do Estado e serviram de modelo para a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1937 (BONDUKI, 1998).

Dessa forma, os recursos dos trabalhadores passaram a financiar a provisão da habitação social. O Estado através da instituição da previdência, visando atender os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores, passou a controlar recursos financeiros, que eram utilizados como fundo de greve nas “grandes mobilizações operárias do final da década de 10” (BONDUKI, 1998, p. 101).

2.2. Projetos, Programas, Planos e Política habitacional: a trajetória das ações do Estado sobre o problema habitacional a partir de 1930

Este item é destinado a apresentar de forma breve as Políticas Habitacionais propostas no âmbito do governo federal a partir da década de 1930 para resolver o problema de acesso à moradia enfrentado pelas famílias de baixa renda. O percurso engloba as iniciativas propostas no âmbito do governo de Getúlio Vargas e avança até a segunda década do século XXI.

A partir de 1930 o Poder Público reconheceu a habitação como problema social, mas foi somente a partir da década de 1960 que a questão urbana se inseriu no debate a partir da luta pela Reforma Urbana. Dessa forma, no âmbito federal houve o reconhecimento do problema com um enfoque mais amplo, transformado em problema habitacional e urbano.

2.2.1. Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s e a Fundação da Casa Popular - FCP (1937-1964)

A instabilidade política e social vivenciada no Brasil durante a década de 1920 encaminhou o país para a revolução armada, desencadeada em 03 de outubro de 1930, apoiada por militares, polícias estaduais e pela população em geral, devido à insatisfação de lideranças políticas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul contra a alternância na presidência da república de representantes das oligarquias tradicionais (Política do Café com Leite) (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, s/d).

Liderada por Getúlio Vargas, a Revolução de 1930 se expandiu por todo país e finalizou em 24 de outubro com um golpe militar que depôs o recém-eleito presidente

fluminense Washington Luís. Elevado à presidência em 03 de novembro, Getúlio Vargas assumiu o cargo com o discurso de governar para todas as categorias sociais, “aberta à colaboração de todos”. No entanto, uma semana após seu discurso conciliador, assumiu a presidência do país com plenos poderes, dissolvendo o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, s/d, s/p). O Estado Nacional foi instaurado por um governo de caráter populista, centralizador e industrialista, com impactos sobre a provisão habitacional brasileira.

Até 1930 o governo limitou-se em grande parte a estimular investimentos privados na provisão de moradias. No período de 1930 a 1945, a gestão Vargas “colocou em cena o tema da habitação social no país como uma força jamais vista anteriormente” (BONDUKI, 1998, p. 73). O contexto político, social, econômico e ideológico que alterou o papel do Estado, de liberal para intervencionista na questão habitacional do país é amplo, cuja abordagem não será aprofundada neste trabalho.

O Estado passou a reconhecer a provisão da habitação como um problema social a ser resolvido, associado aos seus interesses em promover a industrialização no país e influenciado pelo clima ideológico internacional (ascensão do fascismo e socialismo) e pela teoria *keynesiana* (defesa da intervenção estatal na economia, anti-liberalismo, medidas protecionistas, etc).

O problema da moradia se tornou um tema multidisciplinar, discutido pelo governo, entidades e universidades, representados por arquitetos, engenheiros, professores, sociólogos, geógrafos, assistentes sociais e técnicos do governo em eventos, tendo em vista a criação de novas entidades públicas e privadas, que passaram a realizar pesquisas, debates e propostas sobre a habitação popular, com destaque para a atuação do Instituto de Engenharia, do Instituto de Organização Racional do Trabalho, do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), da Escola Livre de Sociologia Política e da Universidade de São Paulo (BONDUKI, 1998).

A responsabilidade pública na questão da habitação se concretizou nas seguintes medidas intervencionistas: criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s (1937), primeiras instituições públicas no âmbito nacional a produzirem em grande número habitação social financiadas para trabalhadores associados às diferentes entidades de classes; instituição do Decreto-

lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937³⁸; promulgação da Lei do Inquilinato (Decreto-lei nº 4.598 de 20 de agosto de 1942)³⁹ (BRASIL, 1942), que congelou os aluguéis e na criação da Fundação da Casa Popular - FCP (1946) primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de intervir sobre o problema habitacional no país (BONDUKI, 2014).

As medidas estatais para a habitação foram fragmentadas e promovidas por órgãos sem finalidades específicas e com interesses políticos próprios (IAPs) e sem fundos contínuos para investimento (FCP), não havendo uma formulação de uma verdadeira política pública de habitação. As consequências para a vida urbana foram: ampliação de um modelo de acesso à moradia baseado na autoconstrução da casa própria em assentamentos precários e periféricos ou em favelas e invasões. Com a industrialização a situação se agravou com o aumento da população urbana, ocasionada pela migração do campo e chegada dos imigrantes (BONDUKI, 2014).

Entre 1920 e 1940, a população concentrada em cidades passou de 4,552 milhões para 6,209 milhões (+36,40%). Em 1940 a população do país era de 41,326 milhões de pessoas, saltando para 70,191 milhões em 1960 (+69,80%). Deste total, 31,956 milhões viviam em cidades (SANTOS, 2018, p. 30). Em um contexto de urbanização crescente e da lógica econômica da industrialização, o incremento da população urbana impactou significativamente na demanda por habitação.

Na segunda metade da década de 1930 o processo inflacionário desestimulou a produção de imóveis para locação, ampliando a especulação sobre terrenos e imóveis urbanos (SILVA e SILVA, 1989). Para desestimular os investimentos em casas de

³⁸ Primeiro instrumento que deu segurança jurídica para o comprador de lote comercializado a prestações, assegurando o direito à terra no caso de desistência do vendedor antes da quitação final do saldo devedor (BRASIL, 1937). Antes do decreto, o loteador podia devolver os valores pagos e retomar o terreno (BONDUKI, 2018, p. 21).

³⁹ Decreto-lei promulgado pelo governo Vargas durante o Estado Novo (ditadura) no momento que o país entrou na 2ª Guerra Mundial, regulamentou as relações entre locadores e inquilinos e determinou o congelamento dos valores locativos e a proibição dos despejos. A medida, que durou até 1964, provocou forte impacto na produção e acesso à habitação e pode ser considerada a primeira iniciativa pública que introduziu de modo implícito, o conceito de função social à propriedade. O congelamento dos valores locativos tinha a função de fortalecer o apoio popular ao governo, reduzir os custos de reprodução da força de trabalho e desestimular o investimento em casas de aluguel, direcionando estes capitais para o desenvolvimento industrial do país (Bonduki, 2018, p. 16). As consequências da Lei do Inquilinato foram redução dos investimentos privados na construção de casas, carência de habitações, aumento da demanda, com reflexos na elevação dos preços dos novos aluguéis e despejos em massa nos centros urbanos (BONDUKI, 1998, 2014).

aluguel e direcionar o capital excedente para outros setores econômicos, o governo de Getúlio Vargas implementou a lei do Inquilinato (1942), que contribuiu para o padrão periférico de crescimento urbano e para a difusão da ideia da casa própria (SILVA e SILVA, 1989; BONDUKI, 1998).

O congelamento dos aluguéis motivou despejos em massa dos antigos inquilinos, que buscaram terrenos em áreas periféricas para a produção informal da moradia através da autoconstrução (BONDUKI, 2014), prática ligada à especulação imobiliária, aos baixos salários e à ineficiência do Estado em prover a demanda para a classe trabalhadora (MARICATO, 1979).

Os interesses econômicos e políticos dos diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) criados a partir de 1937 e que abrigavam categorias de profissionais assalariados, eram diferentes para a produção de moradias, que seguia a lógica rentista de elevado rendimento para seus fundos de pensões, investindo em unidades habitacionais com alto retorno de investimentos. De 1937 a 1964 os IAP's produziram 127 mil moradias sociais no país (BONDUKI, 2014), que eram "locadas aos associados" (BONDUKI, 2018, p. 33).

De forma geral, os IAP's produziam moradias em terrenos bem localizados dotados de excelente infraestrutura, se preocupavam em adquirir glebas bem localizadas para constituir um Banco de Terras e construíram edifícios verticais residenciais integrados a outros usos (comerciais, educacionais, etc), articulados ao fácil acesso ao transporte público. Destacam-se a produção massiva e racionalizada do IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) e a produção de unidades amplas e modernas bem localizadas do IAPB (Instituto dos Bancários) (BONDUKI, 2014).

Silva e Silva (1989, p. 40) confere às ações da política populista⁴⁰ de Getúlio Vargas um caráter fragmentário e quase simbólico no âmbito da provisão habitacional. A

⁴⁰ O Populismo é uma prática política que se estrutura sobre a defesa dos interesses das classes populares por meio de ações de caráter paternalista e assistencialista. O Populismo é representado por líderes políticos carismáticos, com ampla penetração entre os estratos de menor renda (DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA). Segundo Vasconcellos (1993, p. 120) o populismo "é um fenômeno político ligado ao processo de urbanização " do pós-guerra, marcado por lideranças com forte relação com as massas, mas "vinculados às políticas clássicas". O populismo "marcou o ingresso da maioria da população no jogo político, mesmo que de forma manipulada, colocou as demandas desta população sobre o controle das velhas elites" (VASCONCELLOS, 1993, p. 121). Segundo Alvarenga (2017, p. 134) uma das características da experiência populista é "incorporar a massa popular" na "campanha política como uma forma de participação do povo". No Brasil, Getúlio Vargas e

situação mudou no governo do general Dutra (1946-1950), que adotou uma política de repressão do movimento operário, arrocho salarial e reorientação da ação estatal voltada para um maior liberalismo econômico.

No governo opressor do general Eurico Gaspar Dutra o decreto lei nº 9.218 de 01 de maio de 1946 criou a FCP – Fundação Casa Popular, primeiro órgão público federal exclusivamente destinado a produzir unidades habitacionais pelo governo para trabalhadores de baixa renda. Os municípios participavam com a aquisição dos terrenos e execução da infraestrutura. De 1946 a 1964 a FCP produziu apenas 19 mil unidades habitacionais em todo país e sua história é marcada por práticas clientelistas de favorecimento e baixa qualidade dos conjuntos produzidos (SILVA e SILVA, 1989, BONDUKI, 2014).

Foi durante esse governo que as favelas passaram a ser alvo de estudos, planos e regulações para limitar a construção de novos barracos e para extingui-las do tecido urbano, pautado na ideologia de que as favelas eram locais favoráveis à infiltração comunista (LEEDS e LEEDS, 1978). Com o retorno de Getúlio Vargas ao poder (1951-1954) aconteceu a retomada das ações populistas, sendo favorável aos trabalhadores, sindicatos e moradores de favelas (SILVA e SILVA, 1989).

Quanto à habitação, a produção diminuiu (SILVA e SILVA, 1989) devido à crise financeira. Juscelino Kubitschek (1956-1960) direcionou todos os esforços para a industrialização do país com seu Plano de Metas (1957-1961), de “crescer 50 anos em 5” (MENDES, 1978, p. 92) e para a construção de Brasília, “relegando a habitação popular a segundo plano” redirecionando a produção da habitação para os IAP’s para privilegiar a habitação que estava sendo produzida na nova Capital Federal (SILVA e SILVA, 1989).

De 1930 a 1964 foram viabilizadas no âmbito federal apenas 175 mil novas unidades destinadas à população de baixa renda, incluindo a FCP e os IAP’s (BONDUKI, 2014).

João Goulart são exemplos de presidentes populistas. No Espírito Santo, temos como exemplo o governo de Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958 e 1963-1965), eleito governador com o apoio das massas populares para o primeiro mandato pelo Partido Trabalhista Brasileiro. Segundo Silva (1986) as ações paternalistas de Lacerda de Aguiar, conhecido como “Dr. Chiquinho” (CIRILO et al., 2015), contribuíram para a dispersão da ocupação da capital capixaba ao permitir que as populações mais pobres ocupassem “terrenos devolutos na periferia” e “morros como o de Gurigica, Itararé, Romão, etc.” (SILVA, 1986, p. 506). Em Vitória, temos como exemplos de governos populistas os prefeitos Mário Gurgel (1957-1958) e Solon Borges Marques (1963-1966) (VASCONCELLOS, 1993).

Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) intensificaram a política populista e vivenciaram um período de grave crise econômica e intensa favelização. Nos primeiros meses de governo, Jânio Quadros decretou a criação do Plano de Assistência Habitacional que deveria recuperar a FCP e alterar a forma de pagamento fixo das prestações das unidades habitacionais para valores proporcionais ao salário mínimo. A médio prazo deveria ser criado o Instituto Brasileiro de Habitação, precursor de uma política habitacional para o país, que operaria com fontes de recursos diversificadas, incluindo a captação de 1% sobre a folha de pagamento da remuneração dos trabalhadores. No entanto, para ter acesso ao financiamento da casa própria, deveriam ser atendidos os critérios de tempo de residência na cidade e no emprego e capacidade de trabalho (SILVA e SILVA, 1989).

Jânio Quadros renunciou em 25 de março de 1961 em um quadro de grave crise social e política. O período de governo de João Goulart (1961-1963) é marcado pela efervescência das mobilizações sociais e pelas propostas das Reformas de Base, que buscavam implementar mudanças nas estruturas sociais, econômicas, urbana e políticas através de reformas bancárias, fiscais, administrativas, agrárias e universitárias (MARICATO, 2013; FRANÇA e LEITE, 2021).

A problemática urbana e da habitação já era discutida há décadas pelos arquitetos e urbanistas, organizados em torno do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, que se mobilizava em atividades e propostas para obter do Governo iniciativas articuladas para enfrentar a questão. A entidade, capilarizada pelo país em departamentos estaduais, denunciava as péssimas condições de moradia e a falta de planejamento para os núcleos urbanos do país. Consciente da complexidade do problema habitacional, o IAB defendia a necessidade de planos e programas que conformassem uma política integrada no âmbito nacional, regional e local (Revista Arquitetura, nº 12, 1963; FRANÇA e LEITE, 2021).

Diante da situação que o IAB considerava de crise (Revista Arquitetura, nº 12, 1963) os Departamentos do IAB do Estado da Guanabara e de São Paulo propuseram a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana – SHRU: o Homem, sua Casa, sua Cidade, evento de caráter multidisciplinar para estudar, debater, discutir e propor uma “política nacional de habitação e planejamento urbano” (Revista Arquitetura, nº 12, 1963; FRANÇA e LEITE, 2021).

Com uma abordagem mais ampla do problema da habitação, os arquitetos aproveitaram o governo progressista de João Goulart, para sistematizar propostas que contribuiriam para a formulação de uma política habitacional e urbana para o país.

Com o apoio do órgão governamental IPASE - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado, o seminário ocorreu de 23 de julho a 31 de julho de 1963 em duas etapas, que aconteceram no Hotel Quitandinha, localizado em Petrópolis/Rio de Janeiro e na sede do IAB-SP em São Paulo. O evento reuniu cerca de 200 participantes entre arquitetos, engenheiros, economistas, médicos, assistentes sociais, advogados, sociólogos, lideranças sindicais e estudantis, professores, representantes de órgãos governamentais estaduais, de empresas, políticos, etc.).

O documento final do seminário foi elaborado com base nas deliberações de quatro grupos de trabalhos que abordaram os temas: (I) a situação habitacional do país, (II) a habitação e o aglomerado humano, (III) reforma urbana – medidas para o estabelecimento de uma Política de Planejamento urbano e de Habitação e (IV) a execução dos programas traçados pela Política de Planejamento Urbano e de Habitação (Revista Arquitetura, nº 12, 1963; FRANÇA e LEITE, 2021).

A mensagem do Ministro Amaury Silva durante o encerramento do seminário no Auditório da Universidade Mackenzie (São Paulo) demonstrou o “apoio governamental” e a “proximidade entre o poder público e os arquitetos”, além do reconhecimento da habitação como um problema que deveria ser resolvido no âmbito de uma política que articulasse a reforma urbana e o planejamento (REVISTA ARQUITETURA, nº 15, p. 19).

O SHRU é relevante por seu pioneirismo abrangente ao elaborar uma proposta de Política Urbana e de Habitação com pressupostos para uma Reforma Urbana, que quase quarenta anos depois, foram integrados ao Estatuto das Cidades (2001). Em decorrência das suas recomendações “o Estado reconheceu o problema da moradia no Brasil, claramente e pela primeira vez, em uma dimensão abrangente e articulada – a do desenvolvimento urbano” (FRANÇA e LEITE, 2021, p. 102).

Defendido pelos arquitetos progressistas, o conceito de reforma urbana no SHRU “estava distante de algo revolucionário”, sendo entendido “como a efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e

crescimento urbano” (BONDUKI, 2018, p. 30). Este enfoque da Reforma Urbana no planejamento como solução para os problemas, é assim descrito:

Quando a imprensa batiza um conceito (reforma urbana) com uma sigla (RU) é porque o negócio está ficando sério. E está mesmo. Mal sabem os leitores quão sério, pois para o povo em geral, a sigla RU ainda não se relaciona com as filas de ônibus, as 4 horas de transporte diário, os atravessadores do abastecimento, as inundações, a ausência de serviços públicos, a precariedade de preços das habitações; não se traduz enfim, pelo mal-viver de nossas cidades e suas possibilidades de modificação. Mas, para nós, profissionais de planejamento, estas mazelas toda são precisamente os itens que englobadamente se traduzem pela expressão “reforma urbana”.[...] A RU no Brasil tomará os aspectos mais diversos, tendo, contudo, alguns objetivos comuns; entre estes devemos salientar: o planejamento das cidades, a longo prazo, substituindo a improvisação e imprevidência, por planos e prioridades; utilização dos inúmeros terrenos urbanos abandonados e que aguardam especulativamente sua valorização; encaminhamento da solução para a má e escassa habitação; reunião, planejamento e distribuição dos recursos disponíveis e obteníveis e atualmente dispersos e atomizados. Mas a execução na prática da RU se diferenciará de região em região, dependendo da gravidade dos problemas locais e, conseqüentemente, da prioridade nas soluções (Arquiteto Jorge Wilhelm, membro do IAB-SP, diretor executivo do SHRU, em artigo intitulado “A tal da Reforma Urbana”, Revista Arquitetura, nº 26, 1963, p. 14-15).

É inquestionável a importância do planejamento urbano como instrumento de ordenamento, controle e uso do solo. No entanto, as nossas cidades demonstram de forma concreta que seria ingênuo acreditar que esse instrumento tem a capacidade e o poder de resolver, por si só, problemas multifacetados:

A constatação de que mais da metade das moradias do país foram produzidas fora dos sistemas modernos de produção vem, portanto, desmontar essas construções ideológicas e fetichizadas de “planejamento urbano, arquitetura e urbanismo” (MARICATO, 2013, p. 133).

O documento final, que dá grande ênfase ao planejamento, é organizado em quatro partes: considerações do SHRU, afirmações, propostas e moções.

O documento tinha um grande enfoque na política habitacional articulada ao planejamento em diferentes escalas, que deveria ser integrado ao campo socioeconômico (REVISTA ARQUITETURA, nº 15, p. 20).

Nas considerações apresenta o problema habitacional na América Latina e no Brasil atribuindo como causas as “condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos”, incluindo processos espoliativos; desproporção entre renda familiar e o valor da locação ou aquisição da moradia, déficit de unidades residenciais em relação à demanda e produção destinada aos segmentos de maior renda. Destaca a

urbanização desordenada como um fenômeno do subdesenvolvimento, dos movimentos migratórios decorrentes das arcaicas relações de produção agrária e da ausência de controle do surto industrial. Destaca o crescimento da população em subhabitações (favelas, cortiços, mocambos, malocas e barracos) nos centros urbanos e a “ausência de uma política habitacional sistemática – apesar de algumas medidas e movimentos isolados bem-sucedidos, mas insignificantes na sua expressão numérica” (REVISTA ARQUITETURA, nº 15, 1963, p. 19).

O texto afirma que o direito à habitação somente seria possível com medidas estatais que garantissem uma “limitação ao direito de propriedade”, “ordenação” e controle do uso do solo e o fornecimento de habitação condigna a todas as famílias; sendo “a solução do problema habitacional e da reforma urbana” vinculada à política de desenvolvimento econômico e social (REVISTA ARQUITETURA, nº 15, p. 19).

O documento destaca a dimensão política, econômica e social do problema da habitação, que deve ser tratada por uma política habitacional em escala nacional. Dessa forma, atribuída “o problema da habitação à responsabilidade do Estado”, que não devia realizar uma “política habitacional” de caráter assistencialista e paternalista. Nesse sentido, criticava a ação governamental de fornecer somente a casa em detrimento de uma política mais ampla “relacionada ao desenvolvimento global do País” associada à “formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades” (REVISTA ARQUITETURA, nº 15, p. 19).

No caso das subhabitações (palafitas, barracos, mocambos, etc) havia a preocupação com a geração de emprego pelas obras de melhorias através de “tornar produtiva toda a mão de obra ociosa local, mediante seu aproveitamento em oficinas de artesanato e pequenas indústrias locais” e o incentivo à assistência técnica por meio da organização das comunidades “disciplinando e orientando tecnicamente as construções, com o aproveitamento” dos “próprios recursos dos grupos sociais”, sem especificar se era para a autoconstrução ou mutirão (REVISTA ARQUITETURA, 1963, p. 23).

A sistematização do documento final presente em Bonduki (2018) mostra que a solução para o grave problema habitacional foi atribuída à responsabilidade do Estado, exigindo reforma agrária e urbana para a solução, limitação do direito de

propriedade e uso do solo. Além disso, formularam a estrutura de uma política habitacional através da proposta de criação de um órgão central, fontes de recursos e financiamentos diversificados com dotações orçamentárias mínimas de 5% sobre a receita bruta da União, planejamento territorial e urbano integrado à habitação e a criação de um órgão de um sistema de informação sobre habitação. As propostas se transformaram em um Projeto de lei federal (BONDUKI, 2014).

Também havia a defesa da racionalização de métodos de produção, participação popular em programas de desenvolvimento de comunidades, participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social, plano nacional de ordenamento territorial e de habitação (BONDUKI, 2014), a adoção de medidas que limitassem a especulação imobiliária, estabelecimento de uma política de estado para as locações urbanas, adequando de forma justa o preço dos aluguéis à renda familiar; além da desapropriação para fins habitacionais sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro (REVISTA ARQUITETURA, 1963).

Para Bonduki (2018) as propostas do documento final eram compatíveis com os interesses dos empresários da Construção Civil em alavancar a indústria da construção civil por meio da provisão habitacional estatal. Dessa forma, algumas das recomendações do SHRU compatíveis com os ideais conservadores e capitalistas, tais como a “mudança da estrutura institucional e a criação de mecanismos como a correção monetária” foram incorporadas à política habitacional implantada pelo governo que instaurou o Regime Militar em 31 de março de 1964, descartando a reforma urbana e difundindo a casa própria como única forma de propriedade, excluindo a locação.

Lucchese e Rossetto (2018) detalham o contexto político às vésperas do Golpe Militar em torno da apropriação das formulações difundidas pelos grupos do IAB no SRHU por meio da articulação de instituições e organizações de caráter técnico, tais como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), órgão de pesquisa do governo do Estado de São Paulo; o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad).

Segundo as autoras, “o Ipes, em sua atuação programática”, já desenvolvia “estudos e propostas” para responder aos grupos que participaram do SRHU, em especial o

IAB, “no sentido de cooptá-los ou ao menos tranquilizá-los, quando chegasse ao poder” (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018, p. 39)

Empresários e arquitetos que viriam a exercer cargos importantes no Ministério do Planejamento do Governo Militar, órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, já trabalhavam na elaboração de uma proposta alternativa ao documento do SHRU antes do Golpe (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018).

Isso explica o tempo de apenas cinco meses para a criação da Política Nacional de Habitação pela lei federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e as Sociedades de Crédito Imobiliário.

Abordando especificamente a política urbana, Lucchese e Rossetto (2018, p. 41) destacam que o comprometimento total ou parcial com a ideologia conservadora do grupo que formulou a política urbana do governo militar levou a uma visão tecnocrática de crença no planejamento sagrado e neutro e “que carregava em si todos os méritos para transformar as cidades brasileiras em cidades agradáveis e com qualidade de vida”.

França e Leite (2021, p. 230) esclarece que os arquitetos do IAB viam “com muitas restrições e ressalvas os rumos da política habitacional” e se colocaram “à disposição para contribuir com seus trabalhos e estudos, objetivando o aperfeiçoamento e redirecionamento articulado das orientações”, mas a relação com o BNH foi tensa, “marcada por um duelo quase que constante”, cheio de “insinuações” “veladas” e “explícitas”, que se arrastou “em idas e vindas sem muito sucesso”, mesmo diante da “tenacidade” da entidade.

A Reforma urbana, fundamental para desatar o “Nó” da terra, jamais interessou ou interessará quem defende a propriedade privada absoluta. O BNH operou estruturado sobre ela.

2.2.2. A Política habitacional brasileira (1964-1986): BNH - institucionalização, crise, reestruturação, consolidação, desestruturação e falência

A primeira Política Habitacional implantada no país foi instituída por um governo que se instalou por um golpe executado por militares de diferentes patentes e apoiado por políticos, empresários, proprietários rurais, segmentos sociais de média e alta renda e membros da igreja (PORTAL G1)⁴¹. Tratavam-se de setores conservadores, que não tinham o menor interesse em perder privilégios com as Reformas de Base propostas por João Goulart e que operaram o golpe amparados em uma ideologia anticomunista, disseminada desde o pós-guerra pelos Estados Unidos em países da América Latina, onde incentivou a instalação de regimes antidemocráticos de direita, as Ditaduras Militares.

Em um contexto de Guerra Fria e Revolução Cubana, a agência americana Usaid - *U.S. Agency for International Development* já operava no país por meio da Aliança para o Progresso financiando “programas habitacionais de grande dimensão quantitativa e baixa qualidade de projeto” para assentar famílias de baixa renda nas “franjas periféricas” das cidades (BONDUKI, 2014, p. 57).

O prelúdio do que seria a Política Habitacional do Regime Militar foi o financiamento da Usaid ao governo do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda (1961-1965), que executou remoções de favelas na Zona Sul da cidade (BONDUKI, 2014; CUNHA, 2018; GONÇALVES, 2014; LEEDS e LEEDS, 1978) para criar áreas favoráveis à expansão do mercado imobiliário e reassentar de forma compulsória os moradores em conjuntos habitacionais de casas e edifícios construídos na distante Zona Oeste, contribuindo para a formação de Vila Kennedy e Cidade de Deus, áreas que se transformaram em favelas, marcadas pela violência do tráfico de drogas.

O programa de remoções de favelas foi “uma espécie de ensaio geral, em termos de opção arquitetônica, urbanística e política, da política implementada pelo Banco Nacional de Habitação - BNH” (BONDUKI, 2014, p. 58).

⁴¹ Foram pró-golpe os seguintes movimentos, entidades e sindicatos: Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), Campanha da Mulher pela Democracia (Camde), Grupo de Ação Patriótica (GAP), União Cívica Feminina (UCF), Comando de Caça aos Comunistas (CCC), Movimento Sindical Democrático (MSD), Ação Democrática Parlamentar (ADP), Ação Democrática Popular (Adep) e Escola Superior de Guerra (ESG). Da igreja católica: Dom Jaime de Barros Câmara, padre Patrick Peyton. Dos Estados Unidos: Lincoln Gordon e Vernon Walters (PORTAL G1).

Pela lei que instituiu o “sistema financeiro para aquisição da casa própria” o governo federal, através do Ministério de Planejamento, deveria formular a “política nacional de habitação e planejamento territorial”, coordenar os órgãos públicos e orientar a iniciativa privada para “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”. Para isso, o ente federal atuaria por meio de seus órgãos técnicos e financeiros, daria assistência aos Estados e Municípios na “elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais” (BRASIL, 1964, s/p).

Para operacionalizar a produção da casa própria, o “Sistema Financeiro da Habitação Social” (SFH) determinou a criação de agentes financeiros, representados pelo BNH e sociedades de crédito imobiliário, fundações, cooperativas e associações sem fins lucrativos (BRASIL, 1964, artigo 8º).

Ao BNH foram atribuídos amplos poderes de “orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação” (BRASIL, 1964, Capítulo IV) e os IAP’s foram unificados em uma única instituição nacional de contribuição previdenciária vinculada ao governo federal. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, criado para viabilizar a política urbana, absorveu toda estrutura da FCP, mas funcionou apenas até 1975, quando foi substituído pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (BONDUKI, 2014).

Para atender prioritariamente a população de baixa renda, os recursos estatais, incluindo as sociedades de economia mista onde o Poder Público deveria ser sócio majoritário, deveriam ser destinados no mínimo 70% para “habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior-salário mensal vigente no país” e “no máximo 15%” aplicados “em a habitações de valor unitário compreendido entre 200 e 300 vezes o maior salário-mínimo mensal vigente no país” (BRASIL, 1964, artigo 11º).

Quanto ao tipo de intervenção, os recursos financeiros deveriam priorizar:

I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à **eliminação** de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação; II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações; III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria (BRASIL, artigo 4, 1964). Grifos nossos.

A prioridade era eliminar as habitações precárias com a produção massiva de novas unidades, sendo que Municípios e Estados poderiam produzi-las desde que os terrenos estivessem urbanizados e a iniciativa privada pudesse operar por meio das cooperativas e associações. Com esses critérios, o governo descartou qualquer possibilidade de obras de melhorias de favelas, defendidas pelos movimentos organizados de moradores favelados que surgiram entre as décadas de 1950 e 1960.

Como “não é por falta de leis e de planos que vivemos, no Brasil, uma situação precária de habitação” (MARICATO, 2016, s/p), de forma contraditória à legislação que o criou, o SFH não priorizou os estratos mais pobres de renda de 0 a 3 salários mínimos. Extensa literatura já comprovou isso (MARICATO et al., 1982; AZEVEDO e ANDRADE, 1982; MARICATO, 1987; ROYER, 2012; BONDUKI, 2014; BONDUKI et al., 2018). Ao Estado, cabia o papel e a responsabilidade de gerenciar e garantir que os recursos fossem direcionados para o público alvo definido por ele mesmo.

O fundo público alimentado com recursos dos trabalhadores foi repassado pelo Estado a agentes financeiros, promotores e produtores imobiliários para produzir habitação segundo os seus interesses econômicos de extrair do capital maior lucratividade em uma conjuntura na qual 80% da população brasileira tinha rendimentos inferiores a três salários mínimos⁴².

As operações financeiras do banco tiveram início em 1964 com recursos “provenientes de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados” com carteira de trabalho, ou seja, emprego formal e US\$ 910 mil dólares (Cr\$ 1 milhão de cruzeiros) (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 43).

Com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pela lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966, contribuição compulsória de 8% sobre a folha de pagamento de todos os trabalhadores empregados e as operações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) destinado a depósitos voluntários em cadernetas de poupança e venda de letras imobiliárias, criado em 1964, a política habitacional se estruturou com recursos de fontes contínuas de contribuição operadas pelo banco e destinadas a atender à demanda de forma diferenciada, sendo o FGTS

⁴² Dado presente em Silva e Silva (1989) e Jornal Opinião Le Monde, nº 143, 01 de agosto de 1975 em reportagem intitulada “O fracasso do Plano Nacional de Habitação”, disponível no acervo da Biblioteca digital do IJSN.

para atender de forma prioritária o segmento de baixa renda e popular e o SBPE a classe média (SILVA e SILVA, 1989; BONDUKI, 2014).

Isso incentivou o surgimento por todo país de cooperativas e associações de trabalhadores empregados sob o regime de CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e promotores imobiliários interessados em produzir unidades habitacionais. Da mesma forma, mobilizados pelo Governo Federal, estados e municípios criaram Companhias de Habitação (COHAB's) para viabilizarem a provisão da habitação para o segmento de mercado com renda de zero a três salários mínimos (AZEVEDO, ANDRADE, 1982; BONDUKI, 2014).

A Política Habitacional do Regime Militar não operou de forma homogênea nos 22 anos de existência do BNH, tendo se adaptado às mudanças políticas, sociais e econômicas que aconteciam na conjuntura vigente. Para analisar as ações desta política, este trabalho estruturou a análise das iniciativas do ente federal em cinco períodos, amparado em periodizações estabelecidas por diversos autores (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; SILVA e SILVA, 1989; BONDUKI, 2014).

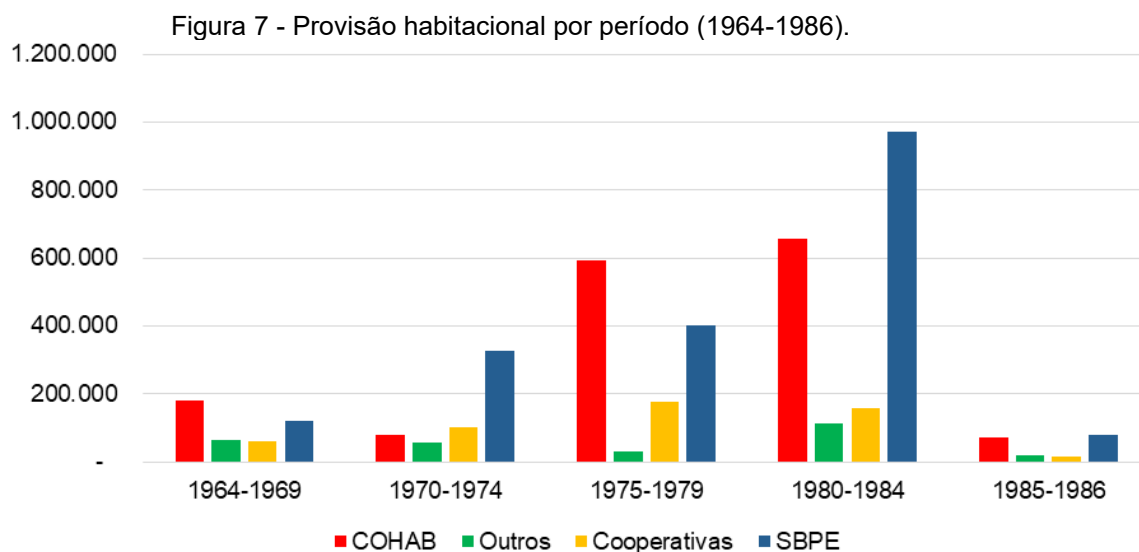
A tabela a seguir sistematiza os períodos avaliados e a quantidade de unidades habitacionais produzidas de 1964 a 1986 (Tabela 6).

Tabela 6 - Produção de unidades habitacionais por períodos (1964-1986).

Período	Governos	COHAB	% COHAB/ período	Outros	Cooperativas	Total Habitação popular	% Habitação popular por período	SBPE	% SBPE por período	Total (1964-1986)	Percentual por período (1964-1986)
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	11,34%	64.727	61.223	304.845	12,85%	120.469	6,35%	425.314	9,96%
1970-1974	Garrastazu Medici	77.902	4,94%	55.833	100.227	233.962	9,86%	326.146	17,18%	560.108	13,11%
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	37,63%	31.134	178.008	802.919	33,84%	400.108	21,07%	1.203.027	28,16%
1980-1984	João Baptista de Oliveira Figueiredo	655.888	41,57%	112.842	156.493	925.223	38,99%	972.366	51,22%	1.897.589	44,42%
1985-1986	José Sarney	71.402	4,53%	19.984	14.656	106.042	4,47%	79.482	4,19%	185.524	4,34%
		1.577.864	100%	284.520	510.607	2.372.991	100%	1.898.571	100,00%	4.271.562,00	100%
%		36,94%		6,66%	11,95%	55,55%		44,45%			

Fonte: elaborada a partir da tabela 1.4 de Bonduki (2014).

De 1964 a 1986 foram produzidas 4,271 milhões de unidades, sendo 36,94% delas (1,577 milhões) promovidas pela COHAB (Figura 7). Isso não significou priorizar os estratos com renda de 0 a 3 salários mínimos. Veremos como isso ocorreu.



Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Bonduki (2014).

2.2.2.1. Período 1964-1969: institucionalização e crise

Período compreende os governos de Humberto Castelo Branco (1964-1967) e Artur da Costa e Silva (1967-1969) e denominado por Silva e Silva (1989) como “institucionalização e crise”, tendo em vista o fracasso da política de remoção de favelas.

O governo investiu esforços na produção de unidades habitacionais destinadas ao financiamento do segmento de baixa renda visando à desfavelização e na estruturação do BNH com aporte financeiro de fontes de recursos contínuos.

O programa de remoção de favelas também tinha o objetivo político de desmobilizar e desestruturar a organização política da população favelada, que foi dispersa e pulverizada entre os longínquos e precários conjuntos habitacionais, onde esse estrato social foi transformado em mutuário da casa própria, sem subsídios do governo, que não aplicava recursos a fundo perdido (SILVA e SILVA, 1989).

A partir de 1968, com a promulgação do Ato Institucional 5 (AI-5), o mais repressivo de todos, as massas populares foram desmobilizadas, as remoções de favelas se intensificaram, a concentração de renda cresceu nos estratos sociais mais elevados devido ao arrocho salarial aplicado aos trabalhadores.

Os efeitos da política de remoções foram a retroalimentação das favelas e a elevação nos índices de inadimplência por falta de pagamento das prestações por um perfil de mutuário que não podia pagar. Com isso, o BNH entrou em crise financeira

redirecionando seus investimentos para programas de maior renda, prevalecendo a “ótica empresarial”, financiador do setor privado e sem subsídios para a população de renda inferior a 3 salários mínimos (SILVA e SILVA, 1989, p. 52).

“Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado, o mais completo fracasso” (MARICATO, 1987, p. 38). Grande parte do fracasso social do BNH é atribuído ao seu caráter de instituição bancária, que alterava sua forma de atuar conforme variáveis financeiras visando o retorno do dinheiro aplicado: juros, amortizações, correção monetária, salários, inflação, reajuste de prestações, dentre outras. O vocabulário “social” não fazia parte do seu perfil, operava a produção de unidades não subsidiadas e sem aplicações de recursos a fundo perdido. Além disso, os mecanismos de reajustes das prestações eram complexos e a burocracia era enorme.

No período de 1964-1969 foram produzidas 425.314 unidades habitacionais, das quais 120.469 (28,32%) foram financiadas pelo SBPE e 178.895 unidades (42,10%) pela COHAB, que operava para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (BONDUK, 2014).

2.2.2.2. Período 1970-1974: reestruturação

Este período compreende o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), onde as altas taxas de inadimplência levaram o banco a redirecionar a sua atuação para os estratos de média renda no período de 1970 a 1974, quando se articulou ao I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1971), onde a habitação foi inserida entre as metas prioritárias do governo federal em conjunto com investimentos em obras de grande porte para dotar o Brasil de infraestrutura viária (construção de rodovias, estradas e pontes), saneamento básico, energia (elétrica e nuclear) para alavancar a industrialização, substituir as importações e atrair empresas de grande capital nacional e estrangeiro (SILVA e SILVA, 1989).

A economia se expandiu alavancada pelo milagre econômico brasileiro, em detrimento do custo social do empobrecimento das classes populares. Neste contexto onde o Estado não precisava do povo para governar, o BNH direcionou os recursos das suas fontes para produzir habitação para o mercado médio, com renda mensal mínima de 6 salários mínimos, público que se tornou prioritário, tendo em vista que

rendia ao banco taxas de juros mais altas (SILVA e SILVA, 1989; AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

O crescimento do Produto Interno Bruto - PIB foi acompanhado pela ampliação da desigualdade social, tendo em vista que o período do Milagre Econômico não foi acompanhado de uma política redistributiva (SILVA e SILVA, 1989).

A transformação do BNH em empresa pública em 1971 e banco de segunda linha, permitiu maior flexibilização e diversificação das suas operações e os empréstimos passaram a ser realizados por uma rede de agentes financeiros que foi criada por todo país (SILVA e SILVA, 1989). Além disso, o agente financeiro foi vinculado ao Ministério do Interior, deixando o Ministério de Planejamento, adquirindo, assim, maior alcance nacional.

A partir disso, o BNH abandonou seu segmento prioritário e passou a atuar mais “articulado com o mercado privado” (AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 62) e com “a opção por uma base empresarial de atuação”, “eliminou o risco do distributivismo na política habitacional e “tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria” (ANDRADE, AZEVEDO, 1982, p. 44).

O BNH ampliou e diversificou a sua atuação para o âmbito urbano através do financiamento a estados e municípios na elaboração de estudos, planos, projetos, legislação urbanística e execução de obras de infraestrutura de saneamento (água e esgoto sanitário) e viária (pavimentação, construção de sistema viário, transportes), energia elétrica, comunicação, educação, cultura, serviços públicos, equipamentos comunitários, dentre outras (MARICATO, 1987).

Ainda em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFC) para a implantação de sistemas de água, esgoto e drenagem. Em 1969, os recursos do FGTS passaram a ser aplicados em sistemas de abastecimento de água e esgoto, e finalmente em 1971, foi criado o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento (MARICATO, 1987).

O financiamento de obras de infraestrutura urbana tinha os seguintes interesses: reduzir os efeitos negativos dos conjuntos habitacionais produzidos pelo mercado imobiliário sem nenhuma infraestrutura, tendo em vista que eram motivos de reclamação dos usuários; compensar os empreendimentos edificados sobre terrenos

mais baratos, localizados em áreas desprovidas de transporte, equipamentos comunitários e serviços urbanos e obter maior rentabilidade na aplicação de obras de grande porte, atraindo empresas nacionais e internacionais de maior capital (MARICATO, 1987).

De 1972 a 1975 foram criados o Projeto CURA – Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (1972), o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (1973), o Financiamento para Urbanização (FIMURB), o Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN), todos em 1974, e o Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO) (MARICATO, 1987).

Investimentos públicos realizados principalmente por meio do Projeto CURA sobre conjuntos habitacionais produzidos pelo mercado imobiliário, sem infraestrutura básica, favoreceram a especulação imobiliária (MARICATO, 1987, p. 35), ao invés de “racionalizar o uso do solo urbano” e “corrigir as distorções causadas pelo mercado imobiliário” (AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 64), fins para os quais o CURA foi criado.

Em Vitória, os bairros Jardim da Penha e Jardim Camburi, localizados na porção continental da capital capixaba, próximo à orla do mar, receberam nas décadas de 1970 e 1980 conjuntos habitacionais financiados pelo BNH destinados aos estratos médios e foram contemplados com obras de infraestrutura do Projeto CURA nos anos 1980.

De 1969 a 1978 os investimentos do BNH em programas de desenvolvimento urbano, ou seja, programas de infraestrutura urbana, se elevaram de 4,1% para 28,2% e para os programas de habitação (materiais de construção, complementação, produção de unidades e comercialização, lotes urbanizados) decresceram de 93,3% para 66,80% (AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

De modo específico, a produção e comercialização perderam a relevância, caindo de 84,90% para 50% (AZEVEDO, ANDRADE, 1982), sendo priorizados com recursos financeiros os programas de desenvolvimento urbano (saneamento, transporte, urbanização, equipamento comunitários, dentre outros) (MARICATO, 1987), principalmente obras de infraestrutura de saneamento básico.

Ainda em 1973, o general Emilio Garrastazu Médici lançou o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP com a meta de extinguir o déficit habitacional em dez anos para a população empregada com renda de um a três salários mínimos residentes em cidades com até 50 mil habitantes a partir da produção de 2 milhões de unidades e a melhoria das habitações existentes (BIBLIOTECA..., 1973)⁴³, em uma época em que o déficit estimado (não comprovado) era de 7 milhões de unidades (JORNAL OPINIÃO LE MONDE, 1975). A meta ousada, “excluía um terço da população brasileira” que tinha rendimento inferior a 1 salário mínimo (SILVA e SILVA, p. 63).

Como contradição ao PLANHAP (1973), em 1974 a faixa de renda atendida pela política habitacional foi ampliada de 3 para 5 salários mínimos e o limite de financiamento de 320 UPC⁴⁴ para 500 UPC, beneficiando o estrato médio com juros anuais limitados a 3% (MARICATO, 1982).

O PLANHAP (1973) almejava produzir habitação com melhor qualidade dimensional: lotes com área média de 200m² e casas com áreas entre 27 e 63m² financiadas por um período de 25 anos com prestações mensais incidindo com percentuais de 14% a 20% sobre a renda familiar. Além disso, previa investimentos de Cr\$ 26 bilhões de cruzeiros e a geração de 200 mil novos empregos diretos e 800 mil indiretos. Os Estados e municípios deveriam financiar a fundo perdido 20% dos empreendimentos e o BNH seria responsável por 80% dos recursos (JORNAL OPINIÃO LE MONDE, 1975).

Mesmo sendo um percentual pequeno, os Estados e municípios tinham dificuldades de produzir obras de grande magnitude sem auxílio do Governo Federal, tendo em vista que os conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH eram enormes, com elevado número de unidades que demandavam grandes áreas de terras e vultosos recursos em infraestrutura, outro problema do BNH, que entregou muitos conjuntos com ausência deste componente (JORNAL OPINIÃO LE MONDE, nº 143, 1975, p. 8).

⁴³ Pronunciamento do Presidente Médici ao anunciar, perante o Ministério, o lançamento do Plano Nacional de Habitação – PLANHAP, no Palácio do Planalto, em 23 de janeiro de 1973. Ver BIBLIOTECA – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1973).

⁴⁴ UPC = sigla de Unidade Padrão de Capital, unidade monetária utilizada pelo SFH para realizar a correção monetária de todos os contratos habitacionais firmados durante a existência do BNH.

No período (1970-1974) foram produzidas 560.108 unidades, das quais apenas 77.902 unidades (13,90%) foram provenientes da COHAB, considerado um “fracasso” por Maricato (1982, p. 46) e explicado pelas altas taxas de inadimplência que em 1973 englobavam 60% dos mutuários e 30% em insolvência (SILVA e SILVA, 1989).

Instável, o SFH reduziu os financiamentos da Carteira de Operação de Natureza Social (CONSO) de 100% em 1964 para 8,22% em 1974, redirecionando para o SBPE, que saiu de 19,45% para 60,62% em 1974, deixando claro o novo caráter “elitista e concentrador de renda do BNH” (MARICATO, 1982, p. 46).

Em 1975, o fracasso do PLANHAP (1973) é representado pela alta inadimplência da população pobre, pelo despejo de famílias inadimplentes de conjuntos habitacionais, pela retomada de imóveis de famílias pela execução das hipotecas, elevado número de imóveis vazios e grande quantidade de conjuntos-problemas, entregues com péssima qualidade construtiva, o que o BNH justificava não ser de sua responsabilidade atuar sobre a qualidade das obras (JORNAL OPINIÃO LE MONDE, 1975).

Em 1975, dos 700 conjuntos produzidos sob a supervisão das COHABs com cerca de 262 mil unidades, 63 conjuntos tinham problemas, englobando 11.300 unidades, dos quais 6.330 estavam vagas (JORNAL OPINIÃO LE MONDE, 1975). Sobravam habitações e faltava clientela apta ao burocrático sistema de financiamento baseado em correções monetárias e juros que não acompanhavam os salários.

2.2.2.3. Período 1975-1979: consolidação

Compreende o período do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), sendo marcado por forte crise econômica devido à crise do petróleo de 1974, ressurgimento das mobilizações sociais e das greves operárias em São Paulo (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 1979). Somente em 1979, 430 greves explodem pelo país (DOIMO, 1995; SILVA e SILVA, 1989). Pressionado, o governo melhorou a política de reajuste salarial, prejudicando a classe média. Com a extinção do AI-5 em 1978, o país caminhou para a abertura política, lenta e gradual (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, s/d).

No período (1975-1979) foram produzidas 1,203 milhões de unidades habitacionais, das quais 593.777 unidades (49,35%) foram provenientes da COHAB, um aumento expressivo de quase 700% em relação ao período de 1970-1974.

Essa alavancagem é explicada pela ampliação do limite de faixa de renda da clientela da COHAB de 3 para 5 salário mínimos e do limite de empréstimo para 500 UPC. Com este mecanismo, a COHAB passou a ter clientes mais bem selecionados e qualificados financeiramente, excluindo os mais pobres pela renda. Funcionários públicos, técnicos de nível superior e operários com maior renda passaram a adquirir a casa própria com recursos do FGTS (SILVA e SILVA, 1962). Com isso, os financiamentos CONSO saltaram de 8,22% para 32,12% entre 1974 e 1975. O SBPE decresceu de 60,62% para 45,10% no mesmo período (AZEVEDO, ANDRADE, 1982; MARICATO, 1987). Dessa forma, restaram aos mais pobres os programas alternativos.

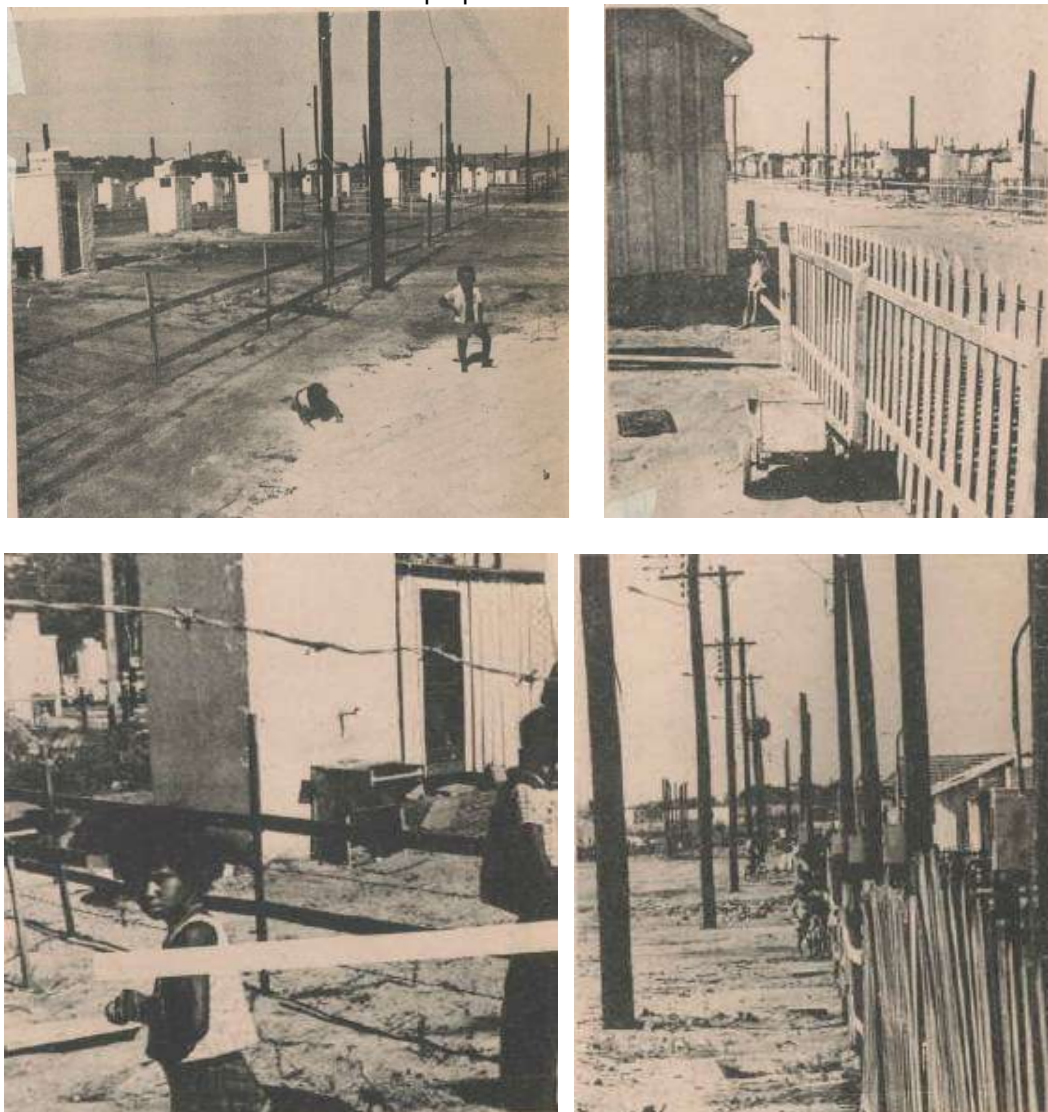
Como medida para reduzir os custos da moradia, aos pobres foram destinados os programas de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção, produção de unidades embrião, programas de mutirão, autoconstrução e urbanização de favelas (IJSN, 1986; SILVA e SILVA, 1989; AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

A partir das metas do PLANHAP (1973), o PROFILURB – Programa de Lotes urbanizados foi criado em 1975 com a finalidade de oferecer à população de 1 a 5 salários mínimos uma alternativa barata à aquisição da casa padrão pronta. O limite de financiamento de 300 UPC, juros de 6% ao ano e prazo de pagamento de 15 anos, era destinado à compra de um lote com infraestrutura básica de saneamento e equipamentos comunitários (IJSN, 1987) e o mutuário deveria construir a sua casa com recursos próprios (AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

A primeira etapa do projeto-piloto do PROFILURB no país foi inaugurada pelo presidente Ernesto Geisel em maio de 1976 no município de Vila Velha, vizinho à Vitória/ES. O loteamento Boa Vista (Figura 8) foi entregue com unidades embrião (unidade sanitária) para famílias removidas da Favela Salamin, que abrigava cerca de 350 famílias em uma área de propriedade do ex-prefeito municipal, Américo Bernardes, que por meio de ordem judicial obteve a reintegração de posse. Após várias tentativas de remoções e confrontos com a polícia, o PROFILURB foi a solução emergencial do prefeito municipal, Solon Borges Marques (1973-1977), em conjunto

com a COHAB-ES (JORNAL POSIÇÃO, nº 1, 29 de outubro de 1976, p. 4), mesmo o programa não sendo destinado à remoção de favelas, o que aconteceu também em Natal/RN (AZEVEDO, ANDRADE, 1982, p. 86).

Figura 8 - Bairro Boa Vista/Vila Velha/ES – primeiro loteamento executado no país com recursos do PROFILURB: lotes urbanizados com unidade sanitária e barracos de madeira reconstruídos pelos próprios usuários.



Fonte: Fotos extraídas do jornal A Tribuna (18 de julho de 1976, p. 6), acervo IJSN disponível em <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/335679>. Consulta: 2022.

Em entrevista a STORCH em 2002 (2005, p. 74), o presidente da COHAB-ES (1975-1979) explicou que a unidade habitacional foi produzida pelas próprias famílias, sendo fornecida apenas a terra, comprada pelo governo estadual, que “construiu em tempo recorde, um conjunto, onde colocou água, luz e um banheirinho” e cada família reconstruiu seu próprio barraco no novo lote. Posteriormente, a COHAB-ES fez a

proposta de projeto de financiamento de material de construção e as famílias “construíram suas casas em mutirão”.

De acordo com a imprensa local (A TRIBUNA, 1980, p. 4)⁴⁵ até 1979 haviam sido construídas 300 casas em substituição aos antigos barracos. Destas, 78 foram edificadas com recursos próprios “dos beneficiados pelo Profilurb” e “as demais receberam financiamentos do BNH”.

O PROFILURB gerou alguns problemas para as áreas urbanas e rurais (A GAZETA, s/d) onde foi implantado: a expansão horizontal pela construção da tipologia casa isolada no lote e a periferização devido à localização dos empreendimentos. Além disso, com ele acontece a ruptura entre a unidade física do morar e a terra, com o governo, influenciado também pelas ideias de John Turner, de fornecer apenas o lote urbanizado e a construção do abrigo sendo entregue à responsabilidade das famílias.

Já em 1976, o descumprimento das metas do PLANHAP (1973) dava sinais do seu fracasso. No Espírito Santo, das 32.253 unidades previstas, somente haviam sido produzidas 4.700 unidades (14,6%) em três anos. Além disso, o critério de rendimento mensal mínimo já não era mais acessível às famílias de baixa renda⁴⁶, segundo informou o diretor-presidente da COHAB-ES para reportagem de A Gazeta (1976).

Pela tabela do BNH, em 1976 o comprometimento da renda familiar em um financiamento habitacional variava em função da renda e do número de dependentes. Para famílias com renda familiar menor ou igual a 8 UPC (1 UPC = Cr\$ 133,30 em 1976, o que equivalia a aproximadamente Cr\$ 1.066,72) os percentuais sobre a renda familiar estão listados na tabela a seguir (Tabela 7).

⁴⁵ O valor de um lote urbanizado com unidade sanitária no Conjunto Boa Vista foi comercializado ao preço de Cr\$ 28 mil (90m²) e Cr\$ 56 mil (180m²). De acordo com cálculos baseados em A Tribuna (1980), uma família de 8 pessoas levaria, sem correção monetária, 329 meses (27 anos) para pagar um lote de 90m².

⁴⁶ Em 1976 o salário mínimo no país era de Cr\$ 768,00 conforme decreto federal nº 77.510, de 29 de abril de 1976. Ver valores em: DP OBJETIVO: soluções trabalhistas. **Tabela de evolução do salário mínimo nacional**. Disponível em: <<https://dpobjetivo.com.br/tabelas/tabela-salario-minimo.html>>. Acesso: 2024.
ADNFN. **Evolução do salário mínimo no Brasil**. Disponível em: <<https://br.advfn.com/indicadores/salario-minimo/evolucao>>. Acesso: 2024.

Tabela 7 - Comprometimento da renda familiar em função do número de dependentes para famílias com renda menor ou igual a 8 UPC em 1976.

Nº de dependentes na família	% máximo da renda familiar comprometida com habitação	Valor permitido pelo BNH para comprometer com Habitação em 1976 - Cr\$
5	13%	138,67
6	11%	117,34
7	9%	96,00
8	8%	85,34
9	7%	74,67
10	5%	53,34

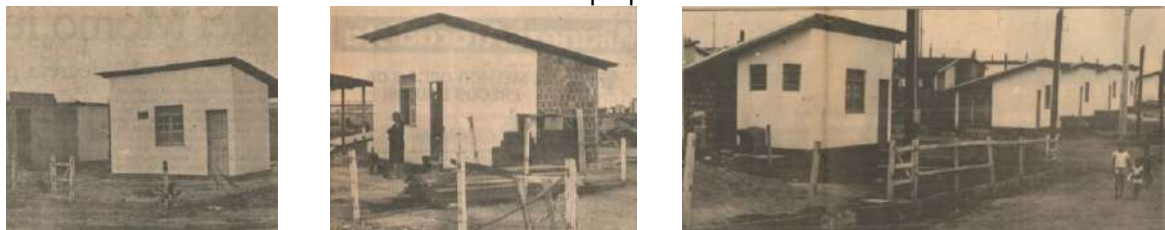
Fonte: elaborado pela autora com base em A Gazeta (1976) disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320097>>. Acesso: 2021.

Portanto, quanto maior fosse o número de pessoas na família, menor era o acesso ao financiamento habitacional, condição que atingia principalmente os mais pobres. Uma família de 8 pessoas poderia comprometer cerca de Cr\$ 85,00. Dessa forma, a prestação mensal cobrada pelo BNH para um lote urbanizado de Cr\$ 44,00 em 1976, era a alternativa para essas famílias, sujeitas aos altos valores dos aluguéis.

Em 1977 foi criado o programa FICAM - Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria, que complementava o PROFILURB com financiamentos limitados à 500 UPC, 6% de juros anuais e prazo de amortização de 25 anos, destinados à aquisição de terrenos ou imóvel ou construção em terreno próprio ou melhorias de unidades existentes por meio do financiamento de material de construção (IJSN, 1986, p. 29). Dessa forma, a família inserida em um lote urbanizado poderia se tornar mutuária do SFH e assumir a responsabilidade de construir, ampliar e melhorar a própria casa.

Reformulado no final da década de 1970, o PROFILURB permitiu, além da construção de uma unidade sanitária (bacia sanitária, reservatório e tanque), a inclusão da construção de uma unidade habitacional tipo-embrião de 10 a 20m² (Figura 9). Estratégia utilizada para reduzir os custos de construção, o valor final de venda e da prestação a ser paga pelo beneficiário final. Afinal, como produzir em massa habitação não subsidiada que se adequasse à renda de famílias tão pobres que moravam de forma precária sobre alagados, mangues ou morros ou pagavam aluguel?

Figura 9 - os embriões em dois momentos – entregue pela COHAB-ES e ampliado com recursos financeiros da própria família.



Fonte: A GAZETA (1979, 1980, 1981).

A lógica era rebaixar o padrão construtivo e locacional da unidade para reduzir a prestação a um valor inferior ao aluguel⁴⁷ que essas famílias pagariam no mercado. A ausência de subsídios, a especulação fundiária e os baixos salários excluía os pobres.

Segundo Hélio Lopes, diretor da CONSO do BNH, a “utilização da mão-de-obra familiar ou do regime de mutirão” era “uma oportunidade” para o governo, pois ampliava a “flexibilidade de ação do BNH” na provisão habitacional das populações de baixa renda (entrevista para o jornal A Gazeta em reportagem intitulada “Criado novo programa do plano de habitação, 01 de outubro de 1977, p. 6).

No Brasil, de 1976 a maio de 1981 foram financiados 49.482 lotes urbanizados (MARICATO, 1987, p. 49; AZEVEDO, ANDRADE, 1982, p. 85). No Espírito Santo foram 27.070 unidades financiadas pela COHAB-ES entre 1975 e 1986 pelo programa PROFILURB e apenas 708 famílias pelo FICAM (IJSN, 1987) demonstrando o inexpressivo número de famílias que recorreram ao financiamento para construir por conta própria sua moradia.

A partir de 1979 as mobilizações sociais de base sindical, estudantil, política, econômica (contra a carestia) e por carências urbanas (água, transporte, esgoto) intensificaram a crise política de desestruturação e deslegitimação do Regime Militar.

⁴⁷ Como dado comparativo, em 1981, o valor de um aluguel nos bairros pobres da Grande Vitória custava de Cr\$ 1500 a 3500 enquanto a prestação de uma casa-embrião, incluindo o lote, custava Cr\$ 960,00 em 1981 (A GAZETA, 1981). Em 1978, em Vitória, o aluguel de um barraco de madeira podia variar de Cr\$ 500 a Cr\$ 2.500,00 conforme identificou a FJSN em levantamento realizado no bairro Maria Ortiz, assentamento precário informal conformado por barracos de madeira e palafitas sobre manguezal.

Para situar melhor o leitor, o valor de 1 dólar na cotação oficial em 03/01/1981 era de Cr\$ 65,170 e em 30/12/1981 era de Cr\$ 127,16. Portanto, o aluguel de uma casa de Cr\$ 1.500,00 equivalia a U\$S 23,00. Fonte: cotação do dólar pesquisada nas edições do Jornal do Brasil disponíveis na Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Palavra-chave de pesquisa: taxa de câmbio.

Neste contexto, assumiu a presidência da república, o general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) e como estratégia de reconciliação com as massas populares e redução dos custos da casa própria, reformulou as linhas de ação do BNH para que o banco retomasse o seu papel original de prover habitação para a população de baixa renda, público alvo prioritário.

Em meio à crise social e financeira, o governo federal determinou que fossem produzidas 6 milhões de unidades habitacionais de 1980 a 1985, reformulou e/ou criou programas “reformistas” e alternativos (MELO, 1989, p. 38) e introduziu um sistema informatizado⁴⁸ de inscrição, classificação e seleção dos candidatos à casa própria, intensificando o controle sobre o acesso aos financiamentos habitacionais pelas famílias que realmente estariam aptas a assumir e pagar as prestações (ESTADO, 1979, p. 81; STORCH, 2005, p. 81).

O Programa de Erradicação da Sub-habitação – PROMORAR, insere-se neste contexto. Incluído nas diretrizes do PLANHAP (1973) foi aprovado para implementação em âmbito nacional pelo Governo Federal em 25 de junho de 1979, vinculado à gestão do Ministério do Interior (MINTER) e coordenado pelo BNH com a utilização de recursos financeiros de dotações orçamentárias e/ou transferências da União, alocados na Carteira de Erradicação da Sub-Habitação – CESH, além de contrapartida dos entes municipais e estaduais, representada por empréstimos realizados junto ao BNH ou outros recursos disponíveis.

2.2.2.4. Período 1980-1984: desestruturação

O período de 1980 a 1986 foi marcado pelo “restabelecimento dos objetivos sociais” da Política Habitacional Brasileira, que passa a ser a “tônica dos discursos oficiais, e a volta às favelas, palafitas e outros assentamentos subnormais tornam-se uma preocupação” por meio “da apropriação da bandeira popular – urbanização e não remoção” (SILVA e SILVA, 1989, p. 70). A preferência pelos mais pobres era intencional, principalmente a partir das eleições de 1982 (SILVA e SILVA, 1989).

⁴⁸ Sistema de Inscrições Permanentes – SIP, criado em julho de 1979.

Dessa forma, das ações de desfavelamento por meio das remoções, o BNH redirecionou os seus esforços para a urbanização de favelas com obras de infraestrutura de saneamento e viária e construção de equipamentos comunitários.

A Resolução do BNH nº 72 de 12 de maio de 1980 (R/BNH nº 72/80) definiu as características das operações do PROMORAR, que tinha como prioridades: erradicar habitações desprovidas de condições mínimas de salubridade, conforto e serviços, localizadas especialmente em aglomerados conformados por palafitas, mocambos, favelas, dentre outros; substituir as precárias habitações por moradias construídas com projeto aprovado pelo BNH; priorizar a erradicação de unidades localizadas em aglomerados, “que por sua situação crônica ou socialmente crítica”, deveriam receber preferência na programação que os Governos Estaduais deviam apresentar ao BNH até o fim de 1980 para o “desenvolvimento planejado” do programa em todo país; assegurar a permanência das populações beneficiadas nas áreas já ocupadas após eliminação das unidades habitacionais precárias e recuperar assentamentos sujeitos a inundações utilizando sistemas de aterro, sob a incumbência do DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento (BRASIL, 1980, p. 2).

Para eliminar o barraco pobre e substituir por “novas unidades” dotadas de infraestrutura básica de saneamento, foram definidos agentes financeiros (COHAB's ou assemelhados, bancos, estabelecimentos de crédito, etc), agentes promotores (Governos estaduais, municipais, COHAB's, dentre outras) e o próprio BNH exercendo a dupla função de agente financeiro e executor quando necessário.

Cabia ao agente financeiro o papel de mutuário do BNH, assumindo a responsabilidade pelas operações financeiras e aplicação dos recursos disponibilizados, assim como assumir o papel de mutuante dos beneficiários finais.

Às Prefeituras e aos Estados cabiam os trabalhos técnicos de identificar as aglomerações de sub-habitações, levantar e cadastrar as famílias, aprová-los junto aos órgãos competentes e acompanhar a liberação dos empréstimos pelo BNH, assim como executar e fiscalizar as obras por administração direta ou terceirização e por fim, promover assistência técnica e social às populações impactadas durante a implantação do projeto.

A participação da população atingida pelas obras de intervenção devia ser prevista e estimulada através da elaboração de um plano de desenvolvimento comunitário feito

em conjunto com moradores a partir do diagnóstico físico e socioeconômico que buscava identificar as lideranças locais e/ou associações comunitárias atuantes.

A esfera local era responsável por promover a participação da população em todas as fases de atuação do programa e elaborar o plano de desenvolvimento comunitário (PEDROSO, 1982, p. 18-19). A definição das áreas e a população a ser atendida eram requisitos obrigatórios para a assinatura do convênio com o BNH, documento que devia conter prazos de execução das metas, assim como a descrição das responsabilidades técnicas, administrativas e financeiras das partes envolvidas.

Todos os custos financeiros das intervenções físicas sobre os assentamentos deveriam ser adequados à capacidade de renda da população a ser atendida, podendo ser financiado pelo governo federal até 100% das obras, sendo limitado o valor unitário financiado a 300 UPC, prazo de amortização da dívida de 360 meses com juros de 2% ao mutuário final e pagamento de prestações mensais de 10% sobre o valor da renda para famílias com renda familiar de 1 a 1,5 salários mínimos (BRASIL, 1980), reajustáveis de acordo com o Plano de Equivalência Salarial – PES (PEDROSO, 1982, p.19), visando garantir o retorno dos financiamentos. Atividades de planejamento, administração e fiscalização estavam limitadas a 8% do custo total das obras ou 12 UPC/lote urbanizado.

Tendo em vista que as características físicas da moradia representam uma expressão concreta das condições de sobrevivência de uma família, habitar uma palafita ou um mocambo já era um indicativo de situação de pobreza e miséria da maioria delas, que seriam introduzidas em um projeto com a obrigatoriedade de pagarem pelo lote, pelos custos de legalização da terra e pelas ligações domiciliares, sobre os mangues e alagados que já ocupavam de forma clandestina e já se consideravam proprietárias. O BNH, como todo Banco, tinha como meta o retorno financeiro para reinvestir.

O ministro do interior, Mário Andreazza e o presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, defendiam que as áreas aterradas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento, posteriormente repassadas ao BNH, seriam parceladas e os lotes comercializados com “preços compatíveis com a renda de cada morador”, não ultrapassando a 10% da renda de cada comprador. A medida visava tornar o PROMORAR um “projeto autofinanciável, cabendo ao Governo apenas a destinação de recursos para as obras de drenagem das áreas alagadas” (A GAZETA, 1979).

Os agentes promotores poderiam operar o PROMORAR utilizando o PROFILURB e o Programa de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais – FINC ou por meio de contrato específico para o programa. De forma geral, as prestações, os reajustes, os prazos de pagamento, os juros e os valores das amortizações dos recursos variavam conforme o programa utilizado.

Em conjunto com as ações do PROMORAR, a unidade habitacional do tipo embrião poderia ser financiada e detinha uma qualidade física superior aos barracos construídos nos assentamentos precários escolhidos para intervenção do programa.

No entanto, quanto às dimensões espaciais, à localização em relação às oportunidades de emprego e ao acesso aos meios de transporte coletivo, a proposta não atendia às necessidades das famílias pobres, que tinham 05 a 08 membros.

Além disso, estas famílias já produziam por conta própria o seu espaço de morar, conforme as suas necessidades e disponibilidade de tempo, recursos materiais e financeiros. Nem mesmo as casas de 36 a 50 m² atendiam em relação à infraestrutura e localização, situação que foi piorando:

Eles localizam os conjuntos sem estudos prévios. Ficam cada vez mais longe da cidade, o que faz aumentar o custo do transporte até o centro. Normalmente não instalam nenhum equipamento comunitário, dado ao alto custo, apesar de que o BNH tem uma linha de ação para isto...(Magno Pires, economista, técnico da FJSN, entrevista para jornal A GAZETA, 19 de setembro de 1979, reportagem Casa Popular: muita quantidade, pouca qualidade).

- **Morar ? Aqui a gente está embolado como cachorro** (Iolanda S., moradora de uma casa-embrião de 18m² no Conjunto Habitacional José de Anchieta/Serra/ES, onde vivia com 7 filhos e o marido) (A GAZETA, 1980a).

Se eu achar quem queira comprar **vou vender**. [...] **é muito longe do trabalho no centro de Vitória**. A **despesa com transporte é bastante elevada** e os ônibus, na maioria das vezes, demoram muito. A **viagem torna-se cansativa pela distância**. As **casas entregues pela Cohab têm péssimo acabamento** e poucas pessoas têm condições de fazer reformas ou ampliações, como é meu caso. Por isso a gente sofre numa casa dessas, pois são muito ruins. [...] Aqui **somos em 9 pessoas** e nenhum quarto tem porta. Não tenho condições de acrescentar nada para melhorá-la. Caso consiga vender isso aqui, **tentarei comprar os direitos de outro, num lugar mais perto de Vitória** (Dorca Martins Lopes, costureira, moradora de uma casa do Conjunto Habitacional José de Anchieta, entregue em 1979 pela Cohab-ES no município da Serra, 20 km distante do Centro de Vitória, 12km do aeroporto da Capital) (A GAZETA, 1981). Grifos nossos.

Por estes motivos, ser removido para uma unidade embrião localizada fora do município de Vitória, longe do Centro e tornar-se mutuário do BNH não fazia parte dos

planos das famílias que autoconstruíram seus barracos na Capital, mesmo que sob precárias condições do sítio físico e ameaça de remoção pela violência policial. Houve grande rejeição dessas famílias à casa tipo-embrião, todas construídas a partir de 1976 em municípios vizinhos à Vitória e no interior do Estado⁴⁹.

Mesmo diante de todos os problemas das unidades produzidas, elas representavam a única alternativa de moradia para muitas famílias que viviam de aluguel na década de 1980 na Grande Vitória. A elevação do número de pretendentes inscritos⁵⁰ na COHAB-ES para adquirir um financiamento para casa própria e as “invasões” de conjuntos habitacionais prontos ou em fase de finalização das obras expressam a demanda pela habitação.⁵¹

Para produzir uma casa padrão de 40 a 45m² para a população de baixa renda, a equipe técnica da COHAB-ES alocava em média 10% para a aquisição do terreno, 25% para obras de infraestrutura e 65% para a habitação (COHAB-ES, 1983). A prestação para este padrão variava de Cr\$ 2.500 a 3.500 em julho de 1981 (A GAZETA, 1981a)⁵².

⁴⁹ Baseada em levantamento feito em Storch (2005) e no acervo da Cohab-ES do Arquivo Público Estadual têm-se os seguintes conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-ES com unidades tipo embrião (casa ou unidade sanitária) distribuídos por municípios da Região da Grande Vitória e interior do Estado do Espírito Santo: Vila Velha - Boa Vista I (1976-1977), Serra – Pedro Feu Rosa (1978-1986), Serra III (1980), Viana – Marcílio de Noronha (1981-1986), Linhares - Linhares V (1981-1983), São Mateus – Forno Velho (1984) e Colatina – Bairro dos Operários (1976-1978).

⁵⁰ Em 1978 haviam 15.121 inscritos na COHAB-ES. Em 1979 elevou-se para 25.203, em 1980 havia acumulado 31.945 inscrições, chegando a 1981 com 40.005, uma elevação de quase 65% em 3 anos. Fonte: COHAB-ES. **Balanco Social (Relatório da administração) 1981**. Disponível no acervo físico do APES, fundo COHAB-ES caixa nº 01. Consulta: 2024.

⁵¹ Conjuntos habitacionais paralisados pela falência de construtoras/empreiteiras foram ocupados no município da Serra (Conjunto Serra III/actual Planalto Serrano/antigo Conjunto Marajá – 3.310 casas/embriões e em Vitória (Conjunto Village Camburi/Village da Praia - 520 unidades: 336 quitinetes, 112 aptos duplex de 1 quarto e 72 aptos duplex de 2 quartos). O primeiro foi ocupado em 1987 por ex-operários da Construtora Marajá, contratada pela COHAB-ES, que decretou falência e não pagou as rescisões trabalhistas dos ex-funcionários que trabalharam nas obras do conjunto. O segundo, teve obras iniciadas em 1982 com previsão de término em 1984, foi viabilizado pela carteira de operações por hipoteca (renda superior a 3 salários mínimos), também foi ocupado em 1987 por indivíduos da classe média, alguns que já possuíam outros imóveis. A Construtora ENCA, responsável pela execução e também agente promotor do conjunto decretou falência e abandonou as obras. Fontes: acervo da COHAB-ES do Arquivo Público Estadual e reportagens de jornais (A TRIBUNA, 1987; A GAZETA, 1987).

⁵² Em 1981, a população assalariada e empregada, que tinha acesso ao financiamento do BNH para o padrão popular, tinha renda familiar média entre Cr\$ 20 mil e Cr\$ 35 mil e pagava prestações de casas em conjuntos habitacionais populares (45m² - 3 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço) entre Cr\$ 2,5 mil e Cr\$ 3 mil, ou seja, em média, 10% da renda familiar. Portanto, um valor baixo e acessível. A questão era a instabilidade econômica e o desemprego que poderia afetar a capacidade de pagamento. Diante da elevada inflação e com a necessidade de retorno financeiro do SFH, o BNH

No caso de apartamentos, com área entre 50 e 70,00m², financiados e produzidos pela Carteira de Operações sobre Hipoteca para os estratos de renda acima de 5 salários mínimos, os valores das prestações variavam de Cr\$ 91.000 a Cr\$ 750.000 (690 UPC a 3.194 UPC) em 1984 em bairros da Grande Vitória, sendo o maior valor para a capital (COHAB-ES, 1985).

Para produzir 440 embriões de 10,00m² no Conjunto Habitacional Pedro Feu Rosa (Serra/ES) em 1980, a COHAB-ES havia gasto Cr\$ 15 milhões para as unidades (60%) e previsto mais Cr\$ 10 milhões para a infraestrutura (40%). A prestação de um embrião de 18,00m² em um bairro da Grande Vitória custava em média Cr\$ 400,00 em 1980 e Cr\$ 960,00 em 1981 (A GAZETA, 1980, 1981).

Era a redução desse impacto da habitação sobre os custos que tornava um programa de urbanização de favelas vantajoso para o Estado. No entanto, excluir o espaço físico da moradia e o valor gasto com o terreno não significava redução de custos, tendo em vista que as obras de infraestrutura em áreas alagadas e de manguezais tinham uma complexidade enorme e demandavam recursos financeiros vultosos.

Segundo HECK (1983, p. 49) o BNH priorizou a recuperação de assentamentos com palafitas em áreas alagáveis ou inundáveis pelos seguintes motivos: baixo nível de salubridade, segurança e higiene; localização privilegiada em relação ao mercado de trabalho e de serviços; o aterro hidráulico dessas áreas permitiria manter as famílias existentes, resolver os problemas das palafitas e gerar novos terrenos para abrigar outras famílias inscritas no SFH; a comercialização dos novos terrenos criados pelo aterro permitiria o retorno financeiro dos investimentos realizados na recuperação das áreas, tornando o projeto autofinanciável.

Segundo o discurso do Governo Federal, era meta “instalar uma nova política na solução do problema habitacional, que respeitasse a “linha contínua existente” entre indivíduo, habitação e meio ambiente (ESTADO, 1979, p. 83) e eliminasse os problemas ambientais causados pelas ocupações desordenadas, justificativa para a execução de obras de aterro e saneamento básico.

não poderia mais sustentar esses valores baixos para os estratos médios, o que implicava em reajustes das prestações.

Excluindo outras intenções do Estado, segundo a visão do Governo Federal, a estratégia de escolha das áreas de intervenção do PROMORAR devia contemplar critérios que visassem reduzir os impactos ambientais sobre toda extensão da cidade, sendo importante investimentos em áreas de interesse ambiental (corpos hídricos, mangues, canais, reservas, etc.). No caso de Vitória/ES, as áreas definidas se enquadravam neste critério, tendo em vista estarem sobre mangues e áreas alagáveis próximas à Baía de Vitória e ao Canal da Passagem.

A solução para o problema habitacional estava na criação de áreas comercializáveis representadas por terras legalizadas sobre áreas ambientais degradadas, em detrimento dos impactos socioambientais que viria a gerar nas áreas onde foi implantado.

“Propagandeado em todas as grandes cidades brasileiras como solução para a questão do desfavelamento” (VILLELA, 1981, p. 37), até 1982 o programa já havia se capilarizado pelo país nas regiões Nordeste (Região dos Alagados – Salvador/Bahia, Favela São Francisco – Fortaleza/Ceará, Favela China-Japão – Natal/Rio Grande do Norte, Bairro Casa Amarela – Recife/Pernambuco – 26.701 unidades), Norte (Projeto Coroadó – Manaus/Amazonas, Marabá e Tucuruí/Pará – 14.801 unidades), Sul (Paraná e Santa Catarina – 8.324 unidades) e Sudeste (Projeto Rio – Capital e Duque de Caxias), englobando 326.075 pessoas beneficiadas e 65.215 unidades habitacionais (casas tipo-embrião e/ou lotes urbanizados) contratadas (PEDROSO, 1982, p.20). No Espírito Santo foram apenas 1.407 unidades financiadas pela COHAB-ES entre 1979 e 1986 pelo programa PROMORAR (IJSN, 1987).

A maior parte da produção do PROMORAR aconteceu na região Nordeste do país, onde o MINTER, por meio do ministro Andreazza executou uma política clientelista de favorecimento das prefeituras (MELO, 1989, p. 42), justificada pela necessidade de conter o fluxo de migrações de nordestinos em direção ao Sudeste, região que detinha a maior concentração populacional, mas que recebeu metade dos contratos de financiamento que a região nordestina.

Mesmo com a rejeição da população ao programa, identificada em algumas cidades do país, o PROMORAR havia financiado até 1983, o montante de Cr\$ 234.694.202.820,00 (duzentos e trinta e quatro bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões duzentos e dois mil oitocentos e vinte cruzeiros), com cerca de 212.036

famílias contempladas com a produção de 167.883 unidades habitacionais (lotes urbanizados/unidades embrião/unidades sanitárias) (HECK, 1983). Em 1984 estes números se ampliaram para 490 mil unidades, ou seja, cerca de 12% do montante total de unidades produzidas.

As COHAB's, impulsionadas pelo PROMORAR, produziram no período de 1979 a 1982 mais de 600 mil unidades, sendo um quarto delas pelo programa. A expressiva produção representa metade do número de habitações produzidas pelo agente em todo período de 1964 a 1986 (MELO, 1989).

Além dos problemas ocasionados pela rejeição ao Promorar em diferentes assentamentos precários no país, o SFH enfrentou em 1983 a emergência de uma coalizão de forças representada pela ramificação em todo território nacional do movimento dos mutuários da casa própria, contrários ao reajuste de 130,42% nas prestações dos imóveis determinado pelo SFH a partir de 01 de julho de 1983, visando sustentação do sistema em uma conjuntura de desemprego, PIB negativo e alta inflação. Fatores que afetavam a retroalimentação das contas do FGTS, da Caderneta de Poupança e a solvência das prestações (SILVA E SILVA, 1989; A TRIBUNA, 1983) com renda insuficiente diante da elevação dos custos das obras e depreciação de salários. No ano de 1983, a crise do SFH “atingiu o seu ponto crítico” (COHAB-ES, 1984).

Entre 1983 e 1984 o número de desempregados alcançou 2 milhões de trabalhadores no país. No Espírito Santo, o fim das obras da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e a recessão econômica despejaram no mercado capixaba 13 mil desempregados, grande parte pertencentes aos trabalhadores da Construção Civil (DOIMO, 2009, p.253).

Os efeitos perversos do processo de industrialização capixaba e da ineficiente política nacional de habitação impulsionaram o Movimento de Luta Contra o Desemprego (MLCD) e o Movimento Contra a Carestia, desencadeados desde 1979, a se ramificarem pelo país com o apoio da Igreja Católica.

Sob o aspecto das temidas “agitações sociais”, o ano de 1983 foi extremamente difícil para o decadente regime militar. Ano que o povo se colocou em pleno movimento pelo país, expresso em passeatas e saques a estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, s/p), pelo surgimento do Movimento

Unificado de Favelas, Cortiços e Promorar (Gohn, 1991), pelas novas ocupações coletivas de terras (ANDREATTA, 1987, p.100-103; ALMEIDA e GOBBI, 1983; A GAZETA, 1983b), pela fundação da Central Única dos Trabalhadores em 28 de agosto (CUT, s/d) e pelo surgimento dos movimentos organizados de luta pela moradia que despontaram por todo país, seguidos pelo MST – Movimento dos Sem Terra, criado em 1984 no Paraná.

A correlação entre as pautas de lutas está na questão do acesso à terra. Trabalho, transporte público, alimentação e moradia dependem desse bem de uso e consumo. É sobre ele que se processa a vida social e material, de onde emergiram agentes e atores em disputa. GOHN (1991) afirma que “as invasões coletivas de terras dos anos 80” representam “o início e, ao mesmo tempo, as células básicas dos movimentos organizados pela moradia popular, criados em 1983/1984”.

Diante deste cenário de mobilizações sociais, a iniciativa de reajustar as prestações dos mutuários da casa própria acima do índice de correção salarial desencadeou em 1983, graves consequências sociais e financeiras no âmbito da política habitacional do BNH: protestos entre os cerca de 4 milhões de mutuários em todo país; altos índices de inadimplência; abandono de conjuntos habitacionais prontos; devolução de imóveis por mutuários; ampliação do número de unidades habitacionais vazias; “invasões” de conjuntos habitacionais concluídos e/ou inacabados das COHAB’s, falência de empreiteiras/construtoras; crise financeira na indústria da construção civil, ampliação do estoque de imóveis das COHAB’s e surgimento dos falsos mutuários⁵³.

O descompasso entre o aumento dos salários (reajustados duas vezes por ano) (NASSIF, 2021) e os aumentos das prestações em 72% em 1981, 89% em 1982 e 130% em 1983 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983; A GAZETA, 1981b), levaram os

⁵³ No Espírito Santo, conjuntos habitacionais de casas e apartamentos ficaram vazios: Marcílio de Noronha (Viana), Maison du Soleil (Vitória – Jardim Camburi), Pedro Feu Rosa (Serra), Village Camburi (Vitória – Jardim Camburi). Os dois últimos conjuntos habitacionais também foram “invadidos”. Diante do grande número de unidades habitacionais vazias, sem pretendentes compradores, falsos mutuários se inscreviam para a compra na COHAB-ES, requisitavam a liberação do FGTS, recebiam o valor e não repassavam o recurso ao agente financeiro intermediário, que absorvia o prejuízo do financiamento junto ao BNH e do pagamento às construtoras e/ou empreiteiras. Destas, algumas faliram e não entregaram as obras. Caso da Construtora Enca e Marajá. Fontes: acervo COHAB-ES do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo e reportagens de jornais (A GAZETA, 1987b).

mutuários a se organizarem em associações de mutuários⁵⁴, que acionaram a justiça em massa alegando o descumprimento contratual da equivalência salarial no reajuste das prestações e o desvio da finalidade social do BNH em prover o acesso à habitação em benefício de sua reestruturação econômica. Sentenças judiciais com Mandados de Segurança e liminares foram concedidos contra o BNH nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, beneficiando cerca de 50 mil mutuários em todo país até 31 de agosto de 1983 (SILVA E SILVA, 1989; A TRIBUNA, 1983).

O BNH se tornou em pouco tempo, “o órgão público mais processado do mundo, chegando a ter 160 mil processos na justiça”. Apoiados por entidades de classes, pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e por parlamentares no Congresso Nacional, os mutuários se mobilizaram por todo país, culminando na grande manifestação pública de 27 de maio de 1984 no Rio de Janeiro, “Dia Nacional do Protesto contra a Política Nacional” (Silva e Silva, 1989, p. 83).

Diante da reação negativa, dos protestos e do boicote dos mutuários⁵⁵ com a decisão de não pagar as prestações, o BNH fez diversas promessas e concessões: reduzir o índice de reajuste, diluir os aumentos em parcelas semestrais, vincular o reajuste à correção salarial com aumentos anuais das prestações; conceder cupons com bônus percentuais de abatimento sobre as prestações (Bônus da Habitação – limitado a 12 meses), permitir a utilização de imposto retido na fonte como pagamento, ampliar o prazo de empréstimo, utilizar o FGTS, conceder subsídio temporário por 01 ano, dentre outras medidas financeiras, que favoreceram os mutuários nos anos seguintes,

⁵⁴ Em maio de 1983 haviam associações distribuídas por 21 estados brasileiros sob a representação geral da ASMUTH-BRAS – Associação dos Mutuários da Habitação do Brasil. A entidade tinha o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil e de deputados federais de oposição no Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983). No Espírito Santo foi fundada em agosto de 1983 a ASCAM – Associação Capixaba de Mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, presidida por Iriny Lopes, pertencente ao Movimento em Defesa da Moradia na Grande Vitória. A ASCAM protocolou na justiça várias ações judiciais contra o aumento da prestação da casa própria. Fonte: **fundo Vítor Buaiz**, acervo do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo. As associações de mutuários tinham como objetivo atuar de forma coletiva e organizada na solução do problema da elevação das prestações do financiamento habitacional. Utilizavam estratégias diversas para alcançarem os mutuários: publicavam Boletins informativos que visavam conscientizar os mutuários das decisões do SFH, mobilizavam a imprensa oficial, a OAB Brasil e se articulavam a parlamentares nos Estados e em Brasília para reivindicarem diretamente ao governo as suas propostas; faziam passeatas, publicavam manifestos e intimavam autoridades do Ministério do Interior e do BNH para reuniões. A OAB Brasil foi uma das principais entidades que auxiliou os mutuários, ao organizar seminários e protocolar ações coletivas contra os reajustes no Poder Judiciário (NASSIF, 2021, s/p).

⁵⁵ Estimativas da ASMUTH-BRAS indicavam que em agosto de 1983 haviam cerca de 700 mil mutuários com prestações atrasadas há mais de 3 meses (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p. 40).

dentre elas, restabelecer pelo decreto lei 2.164 de 19 de abril de 1984 a equivalência salarial para reajuste das prestações (SILVA E SILVA, 1989, p. 94-98; ÚLTIMA HORA, 1984, p. 6; NASSIF, 2021, s/p; RELATÓRIOS DA COHAB-ES de 1984 e 1985).

Em Vitória, é marcante o caso dos mutuários do conjunto habitacional Atlântica Ville⁵⁶, localizado às margens da portaria de acesso à Companhia Vale do Rio Doce, bairro de Jardim Camburi (município de Vitória), com 960 apartamentos (com áreas de 70,61m², 61,33m² e 56,22m²) e planejado no final da década de 1980 para receber famílias da classe média, atraídas pela expansão econômica propiciada pelos Grandes Projetos industriais, financiado pela COHAB-ES e promovido pela Construtora Imobiliária do Maranhão Ltda – CIMA entre 25/06/1980 e janeiro/1983 para a faixa de renda superior a 5 salários mínimos com recursos da Carteira de Operações de Hipotecas.

Em 2001, os moradores ingressaram de forma coletiva como Associação, com ação no Judiciário Federal contra o SFH e conseguiram liminar favorável em 2013 para a quitação dos financiamentos, um montante de quase R\$ 100 milhões, com o uso de

⁵⁶ O referido conjunto foi construído pelo Mercado de Hipoteca do BNH onde as empresas privadas podiam operar como agentes promotores do SFH na construção de unidades habitacionais para a faixa salarial de maior renda, com unidades atingindo o teto de 5.000 UPC's. As construtoras/incorporadoras eram responsáveis pela compra do terreno, elaboração dos projetos, contratar empresas para a execução, comercializar os imóveis livremente, sendo proprietárias das unidades produzidas. Assim que finalizassem a comercialização de todas as unidades, a COHAB-ES assumia a administração dos créditos dos financiamentos. Além disso, os reajustes das prestações dos mutuários eram feitos pela equivalência salarial, enquanto o retorno dos empréstimos ao BNH devia ser reajustado a cada trimestre pela variação das UPC's. Outro grande problema era que a COHAB-ES só poderia reaver as unidades por vias judiciais com grande ônus (COHAB, 1985).

O Conjunto Habitacional Atlântica Ville foi entregue em 1983 com vários problemas construtivos e em desacordo com a propaganda de vendas da empresa CIMA, responsável pela comercialização e execução do empreendimento utilizando recursos repassados pela COHAB-ES, agente financeiro do empreendimento. O empreendimento foi entregue com trincas, problemas nos elevadores, reservatório de água, revestimentos de pisos, paredes e fachadas mal executados e com especificação divergente de projeto, apartamentos com áreas inferiores aos divulgados no material de comercialização. Além disso a empresa não entregou creche, escola, piscinas, restaurante, quadra poliesportiva, clube social, todos equipamentos e itens de lazer prometidos nas propagandas do empreendimento. Com todos esses problemas, os moradores, apoiados por um deputado estadual, acionaram a COHAB-ES como responsável pelo empreendimento, mesmo sendo apenas o agente financiador. Em reunião realizada em 18 de maio de 1983, quatro meses após a entrega dos 9 blocos de apartamentos, a Associação de Moradores listou todos os problemas e encaminhou à COHAB-ES, que em julho constituiu uma Comissão técnica para avaliar todos os vícios de construção e solucionar os problemas do conjunto (COHAB, 1984a). Outro problema enfrentado pelos moradores do conjunto foi a "invasão" de apartamentos vazios não comercializados e de áreas livres remanescentes dentro do empreendimento. Isso gerou uma diferenciação socioeconômica entre as unidades habitacionais, dificultando obras de melhorias no conjunto (A TRIBUNA, 2012).

recursos do Fundo de Compensação de Valorização Salarial (FCVS), de natureza securitária, responsável por cobrir as dívidas do saldo devedor dos financiamentos contraídos no SFH e sob responsabilidade de gestão da Emgea (Empresa Gestora de Ativos S.A) (A GAZETA, 2013), empresa pública federal criada em 2001, que absorveu o passivo das negociações do SFH.

Sem a pretensão de estabelecer uma crítica à vitória dos mutuários do conjunto acima, que adquiriram um empreendimento e receberam outro com características bem inferiores e ficaram estigmatizados como moradores de um residencial que sofreu “invasões” de apartamentos ao longo da sua existência (A TRIBUNA, 2012), é preciso pontuar os impactos desse tipo de empreendimento na estrutura financeira da COHAB-ES na década de 1980 e na política habitacional, quando o poder público absorveu a responsabilidade de corrigir os problemas construtivos deixados por agentes promotores privados.

Instável, inseguro, desacreditado e odiado por diferentes estratos sociais, da baixa renda à classe média, o BNH finalizou 1983 na UTI com um novo presidente, Nelson da Matta (assumiu em 06 de dezembro), indicado por Mário Andreazza, agora Ministro dos Transportes.

Segundo Silva e Silva (1989), respaldada por ampla leitura dos textos publicados pelo novo presidente do BNH, o discurso estava focado na superação da crise através da reformulação da imagem negativa do BNH, transformando-o em Banco de Bem-Estar Social, tendo como iniciativas: estabelecer diálogo com os segmentos sociais organizados em defesa das questões urbanas, priorizar a população de baixa renda na provisão da habitação e infraestrutura, agilizar o Promorar, ampliar a participação da União na provisão habitacional através de dotações financeiras específicas e recursos não onerosos, criar linhas de subsídios, criar um fundo para a habitação, melhorar a qualidade das construções entregues, criar um modelo de redistribuição de renda diferenciada com a diferenciação das taxas de juros conforme a natureza do programa e adequada à população alvo, descentralizar as atividades administrativa do BNH visando atender melhor as peculiaridades dos municípios, estados e regiões metropolitanas, reduzir os custos e o tamanho dos empreendimentos através da participação da comunidade beneficiária final no processo de construir e utilizar terrenos já existentes e, por fim, a habitação vista como um conjunto de elementos,

“formada pela unidade arquitetônica numa área saneada e urbanizada, devidamente equipada e dispondo de transporte urbano” (MATTA, 1984, p. 145 apud Silva e Silva, 1989, p. 84)

Reestruturação, descentralização e participação resumem as intenções de Nelson da Matta, que pôs em prática seus planos de redução do custo da casa própria criando em fevereiro de 1984 o Programa Nacional de Autoconstrução (Projeto João-de-Barro), destinado à população de renda até 1,50 salários mínimos, que devia oferecer a mão-de-obra total ou parcial na construção de suas casas, por um financiamento limitado a 120 UPC, com prestações variando de 6% a 10% do salário mínimo por um prazo máximo de 30 anos (SILVA E SILVA, 1984).

Dessa forma, o BNH abriu caminho para a “institucionalização” da autoconstrução por meio do processo de mutirão, sem perder o enfoque no retorno financeiro proporcionado pelos financiamentos habitacionais. O Projeto João-de-Barro, em apenas 9 meses (fevereiro a novembro de 1984) contratou 24,5 mil unidades.

O Projeto João-de-Barro, com foco nas cidades do interior e o Promorar, destinado às populações urbanas, não expressavam a preocupação social do Estado com a precária forma de morar dos mais pobres, mas sim representavam estratégias de superar a crise de legitimidade e hegemonia.

A meta de 6 milhões de unidades habitacionais do governo João Baptista de Oliveira Figueiredo não foi atingida. Em seu governo (1979-1984) foram produzidas 1.897.589 unidades habitacionais, das quais 655.888 unidades (34,56%) foram provenientes da COHAB. Esse foi o período de maior produção habitacional do BNH (BONDUK, 2014, p. 64) e quando mais direcionou recursos para o estrato de baixa renda (SILVA E SILVA, 1984), mas também foi o mais problemático.

Em seus relatórios de 1984 e 1985, a COHAB-ES elencou os problemas dos empreendimentos do Mercado de Hipotecas destinados a maior renda: altíssima taxa de inadimplência (média de 80% em 1983), baixa qualidade das construções, alto custo das unidades, valor de mercado baixo, e prejuízos enormes gerados pelo baixo retorno financeiro ao SFH.

O ano de 1984 foi o período que o SFH vivenciou sua pior crise devido à recessão econômica em todo país, às elevadas taxas de inflação e desemprego e às altas taxas

de inadimplência, que atingiam cerca de 40% dos 45 milhões de mutuários. A população não tinha capacidade de renda para absorver a produção do SFH e o estoque de unidades chegou a cerca de 300 mil unidades em todo país (Silva e Silva, 1989).

Diante do descrédito e das manifestações contrárias à política habitacional, a COHAB-ES, endividada e inadimplente com o BNH, listou uma série de distorções do Mercado de Hipotecas comparando-o com os Conjuntos de destinação social (CONSO) para a faixa de renda até 5 salários mínimos: “é fácil perceber que a COHAB-ES ao ter sido envolvida em tais empreendimentos sofreu as consequências de uma total inversão de valores e de prioridades” (Roberto Bastos de Moura, presidente da COHAB-ES, no Relatório de negociação entre COHAB-ES e BNH, 1985, p. 4-5).

Problemas diversos como elevado estoque de unidades inviáveis à comercialização, alto índice de inadimplência, unidades habitacionais comercializadas em situação de abandono, ausência de equipamentos comunitários em diversos conjuntos, prestações com valores elevados, terrenos em estoque sem viabilidade de aproveitamento e conjuntos saqueados e depredados atingiram a COHAB-ES, cuja proposta de reestruturação financeira passou à responsabilidade do Governo Estadual e Federal, que assumiram o passivo.

2.2.2.5. Período 1985-1986: falência

No governo de José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) foram produzidas pelo BNH 185.534 unidades habitacionais, sendo 71.402 unidades pela COHAB (BONDUKI, 2014), percentual significativo de 38,49% em apenas um ano.

Em todo período da Política Habitacional do Regime Militar (1964 a 1986) foram produzidas 4.271.562 unidades, dentre as quais, 1.898.571 (44,45%) destinadas ao financiamento pelo SBPE e 2.372.991 (55,55%) para o segmento popular, no qual a COHAB foi responsável por 1.577.864 unidades (36,94%) (BONDUKI, 2014).

No Espírito Santo, a COHAB-ES produziu 34.084 unidades de 1965 a 1986. O INOCOOP-ES, que operava no mercado econômico e médio, implantou de 1968 a 1986, 72 conjuntos habitacionais com 29.248 unidades em todo Estado do Espírito Santo (IJSN, 1987).

No entanto, Royer (2012, p. 64)⁵⁷ demonstrou as contradições desta política, que destinou apenas 33,1% das unidades para a faixa de renda de 1 a 3 salários, segmento que recebeu apenas 231.963 financiamentos no período de 1980 a julho de 1986 contra 1.119.550 financiamentos concedidos pelo SFH/BNH à faixa de renda acima de 10 salários mínimos. Mais inexpressivos foram os financiamentos destinados aos programas alternativos (Promorar, João-de-Barro, FICAM e PROFILURB), que receberam apenas 5,90% (264.397) dos financiamentos (4.467.329) para o mesmo período.

Royer (2012) evidenciou que os recursos financeiros, incluídos os provenientes do FGTS, foram utilizados por estratos com renda superior a 5 salários mínimos. Isso comprova que a grande maioria da classe trabalhadora não tem condições de se beneficiar de financiamentos do Estado para aquisição da habitação (MAUTNER, 2004) e historicamente a política habitacional no Brasil baseou-se na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada, porém, as necessidades habitacionais da população de baixa renda não são atendidas desta forma (ROLNIK e NAKANO, 2009).

Em 21 de novembro de 1986, o presidente José Sarney extinguiu o BNH pelo decreto nº 2.291, sendo suas operações e mutuários encaminhados para a Caixa Econômica Federal.

O BNH possui uma série de contribuições “positivas e negativas” para a habitação social: regime com caráter conservador, não adotou medidas que limitassem o direito de propriedade, a centralização no BNH impediu diversidade e inovação nos sistemas e tipologias construtivas, ausência de planos integrados de habitação e urbanização, inexistência de participação popular na concepção dos programas e projetos com seleção da demanda por unidades habitacionais feita após a conclusão da construção, opção exclusiva pela casa própria, ausência de subsídios para a baixa renda, criação de leis municipais e federais que limitaram o direito de propriedade (Leis de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo) a partir dos padrões estabelecidos, reforçando a produção de assentamentos informais e a dificuldade de criação de imposto

⁵⁷ O número de unidades habitacionais produzidas pelo SFH/BNH em Royer (2012) é de 4.467.329 unidades e em Bonduki (2014) é de 4.271.562 unidades.

progressivo sobre terrenos ociosos, solo criado e direito de preempção, iniciativas que sofreram forte oposição do setor imobiliário da construção civil e não vingaram. As ações em saneamento e estoque de terras são contribuições relevantes da Política Habitacional de 1964-1986 (BONDUKI, 2014, p. 370).

2.2.3. Do fim do BNH ao Habitar Brasil (1986-2000): novas e velhas alternativas à solução da questão habitacional.

O período entre 1986 e 2000 foi marcado pela redemocratização política, estabilização econômica, intensos movimentos sociais, ausência de uma política habitacional e surgimento de programas alternativos para provisão da habitação social. (BONDUKI, 1992,1997; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006). Dessa forma, verifica-se o protagonismo da sociedade organizada na política urbana e habitacional por meio de entidades e movimentos sociais, com relevância para as propostas de construção em mutirão e autogestão comunitária de empreendimentos habitacionais de caráter social (BONDUKI, 2014).

Em meio à crise financeira da década de 1980, o acesso ao crédito habitacional ficou mais rígido, cabendo ao Conselho Monetário Nacional a sua regulamentação. Desta forma, pressionados pela sociedade civil, a União, Estados e Municípios lançaram programas financiados com fontes alternativas ao SFH.

Diante da inexistência de uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2014) esta conjuntura é marcada pela descentralização das ações da questão habitacional no âmbito dos estados e municípios por meio de propostas alternativas à provisão da moradia social: produção por autogestão e mutirão, habitação progressiva (evolutiva), urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos, assistência técnica e jurídica gratuita para população de baixa renda (SANCHES, 2015).

Como marcos legais e regulatórios (MIRANDA et al., 2017; p.54-63; FERREIRA, 2015) temos a Constituição de 1988, que possibilitou a introdução de mecanismos de participação popular, a emenda à Constituição de 1988 que introduziu a habitação como um direito social (2000), o projeto de lei propondo a criação de um fundo nacional para subsidiar a habitação social (1991) e a aprovação do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que

regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (BRASIL, 2001, art. 1º)

Um exemplo deste período é o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais promovido pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). Iniciativa do governo federal, o programa funcionava a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU) e destinava-se às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos. Seu formato institucional previa o estabelecimento de um convênio entre a Seac, a instituição conveniada – prefeitura ou um órgão do governo estadual – e a sociedade comunitária habitacional, formada pelos participantes de cada projeto. A meta era, no curto espaço de menos de dois anos, financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais. No entanto, cerca de um terço das unidades não foram construídas, devido à falta de gestão eficiente, alta inflação e mau uso dos recursos (AZEVEDO, 2007).

Neste sistema, as responsabilidades eram compartilhadas entre os agentes envolvidos: a prefeitura fornecia o terreno destinado à construção das unidades, as associações eram responsáveis pela contratação das assessorias técnicas, administração e execução das obras dos empreendimentos propostos e o governo federal repassava os recursos financeiros (JANCZURA et. al, 2011; BARAVELLI, 2006).

Sobre a autoconstrução da habitação por mutirão no sistema de cogestão, Cardoso e Abiko (1993) afirmam que os custos totais de construção do mutirão são aproximadamente 30% inferiores aos do processo convencional devido a não incidência dos custos da mão-de-obra e custos indiretos. No entanto, apresenta limitações tais como tempo da construção, mão-de-obra disponível, etc.

Como exemplo de destaque, temos a atuação do órgão estatal CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo, que com o recurso de 1% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) passou a ser o maior produtor de habitação social do país na década de 1990 (BONDUKI, 2014; ROYER, 2002).

De 1989 a 1992 o município de São Paulo desapropriou ou disponibilizou para habitação de interesse social, 4 milhões de m² em terrenos e glebas em várias regiões e urbanizou 71 favelas. Baseado na produção da habitação por mutirão e autogestão,

o programa foi uma parceria entre município, associações comunitárias de construção e entidades de assessoria técnica (BONDUKI, 2000, 2014).

Por meio dos financiamentos promovidos pelos programas federais Habitar Brasil-BID (1993) e Pró-Moradia, a iniciativa paulista de urbanização de áreas precárias foi reproduzida em outras cidades brasileiras, tais como: Rio de Janeiro (programa Favela-Bairro, financiado com recursos municipais e do BID), Salvador (programa Viver Melhor – urbanização de assentamentos precários), Belo Horizonte, Vitória, Recife, Santo André e Santos (BONDUKI, 2014; MENDES, 2006; SILVA JÚNIOR, 2006; CARVALHO, 2002).

Segundo Bonduki (2014) este período recuperou a boa prática dos anos 1950 de viabilizar a habitação social em áreas centrais. Além disso, as mobilizações sociais em prol da moradia popular cresceram com relevante destaque para a elevação da frequência das ocupações de prédios vazios nos centros históricos a partir de 1996.

Durante o governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) houve modificações no SFH, tais como, correção das parcelas dos financiamentos e facilitação da quitação de empréstimos habitacionais por mutuários (JANCZURA, 2011). Em 1990 houve a criação do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), totalmente financiado com recursos do FGTS, que se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final.

O PAIH tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos e não cumpriu as metas estabelecidas. Os prazos foram estendidos para dois anos, os custos ficaram superiores aos estipulados e o número de unidades foi reduzido para 210 mil (AZEVEDO, 2007). Esse governo foi marcado por grave crise financeira e política, que culminou com a renúncia do presidente antes do processo de *impeachment* ser aprovado (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, s/d).

O presidente Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995) buscou finalizar unidades do governo anterior utilizando financiamento tradicionais (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias. Além disso, lançou o Programa Habitar Brasil e o Morar Município destinados às famílias de baixa renda e as que habitavam áreas de risco. Alocados no Ministério do Bem-Estar Social, previam

a participação dos governos estaduais e municipais com contrapartida financeira⁵⁸ (AZEVEDO, 2007; MADALENA, 2010).

Todas as propostas de projetos deveriam ser elaboradas em parceria com organizações comunitárias locais. Para ter acesso aos financiamentos era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social e do Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser depositados (AZEVEDO, 2007).

Os programas não vingaram devido a não criação de uma “Fundo Federal de Habitação, pela excessiva padronização, ao desconsiderar as diferentes características dos municípios brasileiros” (AZEVEDO, 2007, p. 22).

Eleito pelo PSDB, o presidente seguinte, Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2003) não implementou uma “política habitacional consistente” (BONDUKI, 2014, p.103) e sua gestão neoliberal é marcada por uma política macroeconômica de restrição ao crédito e aos gastos públicos, com um caráter conservador com ações restringidas pelas imposições do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) (RIBEIRO, 2014).

FHC reconheceu que 85% do problema habitacional estava nas camadas sociais que não podiam ter acesso à moradia através do mercado, mas ao mesmo tempo, incentivou o “consumo” da habitação em detrimento à “produção”, praticou a “abordagem de mercado”, valorizando o capital imobiliário (MARICATO, 1998, p.11).

A viabilização da política habitacional era baseada na proteção e ampliação da capacidade de investimento habitacional do FGTS; “securitização da dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)” com agentes financeiros e o FGTS e implementação de novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário a

⁵⁸ Aos estados e municípios, cabia contrapartida financeira de 10% ou 20%, arcar com os custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação e prestar assistência técnica, através de equipe interdisciplinar. No caso de construção de moradias ou melhorias habitacionais, o regime de trabalho deveria ser de “ajuda mútua” ou “autoajuda” (AZEVEDO, 2007, p. 22).

Para ter acesso aos programas, as famílias deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos. Além disso, seriam cobradas dos beneficiários parcelas mensais de pelo menos 5% do salário mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos. Os recursos arrecadados seriam reaplicados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Durante esse prazo de carência mínimo de cinco anos, as casas e os lotes urbanizados deveriam permanecer como patrimônio do fundo estadual ou municipal.

partir de empresas de capitalização e seguros, fundos mútuos e fundações de previdência privada, entre outros (AZEVEDO, 2007, p. 23).

Em 1997 foi criado pela Lei Federal 9.512/97 o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), destinado a resolver os impasses deixados pelo SFH. O governo de FHC introduziu princípios de mercado na provisão da habitação, buscando ampliar a participação do setor privado (SHIMBO, 2010).

O discurso era de reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular, incentivando a adoção de linhas de ação diversificadas, voltadas para urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas (AZEVEDO, 2007). Para este fim, foram criados os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil destinados à população com renda de até três salários mínimos para construção ou melhoria de unidades e infraestrutura executadas com financiamentos destinados aos estados e municípios. O primeiro tinha como fonte de recurso a fundo perdido o FGTS e o segundo, o orçamento Geral da União (OGU). Devido à Lei de Responsabilidade Fiscal, a atuação dos dois programas não foi ampla devido à constante inadimplência dos entes públicos (SHIMBO, 2010).

O governo FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos (FGTS e SBPE), onde os recursos do OGU foram pequenos e eram indispensáveis para atingir a população de baixa renda através da promoção pública. Foram investidos apenas 13% dos recursos do FGTS, inicialmente destinado às faixas de renda de 1 a 5 salários mínimos. Para as faixas de renda situadas entre 5 a 12 salários mínimos foram investidos 107%. Desta forma prevaleceu a “lógica de mercado” e não a lógica do chamado interesse social (MARICATO, 1998, p. 6).

A principal alteração deste governo foi a criação de programas de financiamentos voltados ao beneficiário final através de Cartas de Crédito Individual e Associativa⁵⁹ (1995), dando maior flexibilidade e liberdade na escolha da unidade habitacional. No entanto, as novas modalidades de concessão de crédito passaram a absorver a

⁵⁹ Destinadas às famílias com ganhos mensais de até 12 salários mínimos, o programa Carta de Crédito operava em duas modalidades, com recursos do FGTS e SBPE. A modalidade Individual financiava diretamente a pessoa física e permitia a aquisição de um imóvel novo ou usado diretamente no mercado imobiliário. A modalidade associativa se destinava aos grupos de mutuários organizados em instituições (Construtoras, Incorporadoras, Companhias de Habitação, sindicatos e cooperativas).

maioria dos recursos do FGTS, captados pela incorporação imobiliária com juros menores, e estimularam a aquisição do imóvel usado em detrimento de ampliar o número de unidades (BONDUKI, 2014; SHIMBO, 2010). Além disso, houve o atendimento privilegiado para as classes de renda média, representando a “consolidação de uma visão bancária de financiamento habitacional” com centralização na Caixa Econômica Federal (BONDUKI, 2014, p.104).

Em 1998, em meio à crise econômica, o acesso às cartas de crédito e às demais linhas de financiamento tornaram-se rigorosas, acessíveis apenas às classes mais altas, restando à população de baixa renda o financiamento para aquisição de material de construção para construção, reforma ou conclusão da moradia, contribuindo para a ampliação do processo de autoconstrução em áreas precárias (BONDUKI, 2014).

A criação em 1999 do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (BONATES, 2009) voltado para a produção de unidades novas e do Programa de Subsídio Habitacional à Habitação de Interesse Social (PSH) em 2001 representam o ponto inicial de uma “nova Política Nacional de Habitação” (BONDUKI, 2014, p. 104).

O PAR, destinado a atender famílias de três a seis salários mínimos, trouxe a inovação de uma nova forma jurídica de financiamento, baseada no “arrendamento” (*leasing*) da moradia e não aquisição (existia a possibilidade de compra do imóvel pelo arrendatário), que garantia uma rápida retomada do imóvel em caso de inadimplência (SHIMBO, 2010, p. 61). O PSH, inicialmente destinado a conceder subsídios para famílias de até três salários mínimos, foi alterado e incorporado à política habitacional do governo seguinte.

Maricato (1998) afirma que o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC, mas houve contribuições: reconhecimento da cidade ilegal, novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas, diversidade de programas, reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo), reconhecimento de que o déficit habitacional se concentrava nas camadas de rendas mais baixas, dentre outras.

No final do século XX o cenário era de restrições macroeconômicas, política severa de ajuste fiscal, contenção de gastos públicos e rigoroso controle de acesso aos financiamentos bancários. Neste contexto, a habitação social não se configurou como

prioridade, excluindo a maioria da população pobre, agravando a exclusão social, econômica e urbana.

Ainda durante a gestão do governo FHC, houve a “ação embrionária para a criação de uma nova Política Nacional de Habitação representada pelo Projeto Moradia”, lançado em 2000 pelo Instituto Cidadania, organização não-governamental coordenada por Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato à presidência da república (SHIMBO, 2010, p.73).

Formulado com a participação de diferentes segmentos da sociedade, o Projeto Moradia apresentava propostas englobando “três dimensões – gestão e controle social, desenho financeiro e aspectos urbano-fundiários” (BONDUKI, 2014, p.108), tendo como pressupostos a ampliação do mercado formal para os setores de renda média e média baixa (SHIMBO, 2010) e a viabilização do crédito e o acesso à moradia pelo estrato de baixa renda por meio de uma política de subsídios inspirada no PAR, que previa um conjunto de “recursos não onerosos com recursos retornáveis do FGTS” (BONDUKI, 2014, p.109). Além de atender à provisão habitacional social e de mercado, havia o incentivo à retomada da indústria da construção civil e geração de emprego neste setor.

Ainda durante o governo de FHC houve a promulgação do Estatuto da Cidade (EC) pela lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabeleceu as diretrizes da política urbana brasileira e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que abordam a política urbana. Os anos seguintes à implementação do EC foram de mudanças significativas na Política urbana e habitacional brasileira.

2.2.4. Do Estatuto da Cidade ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (2001-2018)

O presidente eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) colocou em prática as propostas do Projeto Moradia, estruturando uma nova política de provisão habitacional com a criação do Ministério das Cidades (2003), a concepção de uma nova Política Nacional de Habitação (2004) e do Plano Nacional de Habitação - PlanHab (2008), que representam marcos legais que contribuíram para a produção da moradia social no país. Além disso, a melhor situação econômica contribuiu para “ampliar a produção de unidades habitacionais, de caráter social e de mercado” (BONDUKI, 2014, p. 1).

A Política Nacional de Habitação buscou diversificar os programas habitacionais para atender à demanda de moradia pelas classes de até três salários mínimos. Os produtos oferecidos englobavam: construção e aquisição de unidades habitacionais novas; aquisição de unidades habitacionais usadas; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade; aquisição de materiais de construção; aquisição e produção de lotes urbanizados; requalificação de imóveis e reabilitação urbana; urbanização de assentamentos precários e apoio à prestação de serviços de assistência técnica.

A política destacava a necessidade de atuação do setor privado compartilhada com o setor público, o que permitiria a otimização dos recursos financeiros aplicados, tendo em vista que era preciso a participação do setor privado no atendimento à população com renda superior a cinco salários mínimos. Para isso, o Sistema Nacional de Habitação aplicou recursos em dois subsistemas: “Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado” (SHIMBO, 2010, p.75). O primeiro visava garantir que os recursos públicos fossem destinados de forma exclusiva à população de baixa renda (SHIMBO, 2010).

Após forte pressão dos movimentos sociais de luta por moradia e a formulação de um projeto de lei de iniciativa popular, foram criados pela lei federal nº 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BONDUKI, 2014).

O SNHIS passou a centralizar todos os projetos e programas destinados à habitação de interesse social e à urbanização de assentamentos subnormais. O FNHIS concentrou os recursos não-onerosos aportados pelo governo via OGU. Além destes recursos, o subsistema de Habitação de Interesse Social recebeu recursos do FGTS e de outros fundos.

Para terem acesso aos recursos do fundo os estados e municípios deveriam criar uma estrutura institucional local composta por Fundo, Conselho Gestor e Plano de habitação. Com estas iniciativas aumentou de 23% (2003) para 65% (2007) o percentual de atendimento à população de até três salários mínimos, resultado satisfatório, principalmente nos pequenos e médios municípios. No entanto, nas regiões metropolitanas o problema habitacional se agravou devido ao alto preço e escassez de terras (BONDUKI, 2014).

Em 2007 o total de contratos de financiamento imobiliário (recursos do FGTS e OGU) foi de 500 mil unidades habitacionais, das quais apenas 10% foram construções novas

produzidas no mercado formal para as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (90% do déficit à época) enquanto 50% dessas novas casas e apartamentos foram destinadas à renda superior a cinco salários mínimos mensais (3,8% do déficit). Por outro lado, metade dos financiamentos obtidos pelas famílias de baixa renda foram destinados à compra de materiais de construção, ou seja, incentivando a autoconstrução em loteamentos precários e favelas (ROLNIK, NAKANO, 2009).

Em paralelo, para atender à demanda de urbanização de assentamentos precários em grande escala, o governo federal lançou em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, destinado à execução de macro obras de infraestrutura utilizando recursos vultosos, dando continuidade ao Programa Habitar Brasil – BID (Bonduki, 2014).

De acordo com Bonduki (2014, p. 114) entre 2003 e 2008 os recursos destinados à habitação pelo governo federal elevaram-se de aproximadamente R\$ 8 bilhões para cerca de R\$ 42 bilhões.

No entanto, a provisão da habitação de interesse social foi impactada pelo incentivo à habitação de mercado, uma vez que a nova política de incentivos gerou forte interesse de investidores no mercado habitacional, tanto de capital interno quanto externo, tendo em vista a abertura do capital de 24 empresas do setor imobiliário na bolsa de valores. Em decorrência disso, entre 2007 e 2008 ocorreu um “boom imobiliário”, processo especulativo que criou uma demanda por terra (procura de terrenos e glebas) com efeitos negativos para a habitação de interesse social (BONDUKI, 2014, p.112).

A necessidade de criar produtos mais baratos dirigidos à classe média baixa, com renda insuficiente para adquirir uma moradia no mercado privado e a crise do mercado imobiliário internacional em 2008 conduziram à criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pela Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, “maior programa habitacional desde o BNH” (BONDUKI, 2014, p. 118).

O PMCMV passou a operar a provisão habitacional por meio de subsídios e financiamentos utilizando fontes de recursos diversificados (OGU, FGTS, SBPE, dentre outras), concedidos à iniciativa privada (construtoras e incorporadoras), entes

públicos (municípios)⁶⁰ e “cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos”. Para a faixa 1, cabe ao poder aos Estados e Municípios arcarem com a contrapartida da aquisição do terreno e obras de infraestrutura básica e serviços (água, esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação pública, rede elétrica e coleta de lixo) (RONCHI, 2014, p. 64).

Regulamentado pela lei federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009, o PMCMV representa um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional, justificadas pela manutenção do desenvolvimento do setor imobiliário e da construção civil, criação de empregos e provisão de moradias (SHIMBO, 2014), sendo um programa “fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, que já vinham sendo consideradas pelo empresariado da construção civil como os modelos mais adequados para dinamizar a produção habitacional” (CARDOSO et. al, 2017, p.29).

De certa forma, o PMCMV “foi proposto e implementado como uma forma de socorrer o setor imobiliário e da construção civil brasileira” em virtude da crise internacional resultante da quebra do sistema de financiamento de alto risco nos Estados Unidos, eclodida em 2008” (LIMA et. al, 2017, p. 261).

O PMCMV, mesmo com suas limitações, incorporou pela primeira vez os mais pobres às políticas de financiamento habitacional, ao mobilizar para isso recursos do orçamento da União, ampliando de forma significativa os subsídios públicos destinados às pessoas de baixa renda ou sem renda alguma (ROLNIK, 2017).

A fase 1 do PMCMV (2009-2011) foi lançada com a meta de produzir 1 milhão de unidades para três faixas de renda⁶¹, agrupadas de acordo com a capacidade de retorno dos valores tomados, tendo sido previsto subsídio para a faixa 1, destinada à população de menor renda, para a qual foi prevista a meta de produzir 400 mil unidades (40%), a mesma quantidade estipulada para a faixa 2 (400 mil unidades).

⁶⁰ Somente a partir da Portaria nº 363 de 12 de agosto de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 13/08/2013, que os municípios com população até 50 mil habitantes que não faziam parte de Regiões Metropolitanas puderam ter acesso aos recursos do PMCMV (RONCHI, 2014).

⁶¹ Segundo Ronchi (2014) as faixas de renda familiar domiciliar correspondiam em 2009 respectivamente a: faixa 1 - 0 a 3 salários mínimos (R\$ 1.395,00), faixa 2 - 3 a 5 salários mínimos (R\$ 2.790,00) e faixa 3 - 5 a 10 salários mínimos (R\$ 4.650,00). Na fase 2 do PMCMV, lançada em junho de 2011, houve adequação nos valores para as faixas de renda: faixa 1 – até R\$ 1.600,00, faixa 2 – de R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00 e faixa 3 – R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00.

Para a faixa 3, a meta era produzir 200 mil unidades (20%) visando atender às famílias com renda até 10 salários mínimos (BONDUKI, 2014).

Entre 2009 e 2010, cerca de 57% das unidades contratadas (571.321 unidades) foram destinadas ao segmento de renda de 0 a 3 salários mínimos (faixa 1). Do total de 1.005.128 unidades contratadas neste mesmo período para todas as faixas (1, 2 e 3) foram entregues 719 mil unidades até o final de 2011 (BONDUKI, 2014, p. 122).

A fase 2 do PMCMV foi lançada em junho de 2011 com a meta inicial de produzir mais 2,0 milhões de unidades, sendo destinadas 1,20 milhões para a faixa 1 (60%), 600 mil para a faixa 2 (30%) e 200 mil para a faixa 3 (20%). A meta global foi ampliada em 2012 para 2,40 milhões de unidades habitacionais até o final de 2014 (RONCHI, 2014), sendo ampliada a faixa 1 para 1,60 milhões de unidades (BONDUKI, 2014).

Segundo Ronchi (2014), com base em dados do Ministério das Cidades coletados até 31/01/2014, foram contratadas no período de 2009 a 2014, 3.259.474 de unidades habitacionais, sendo concluídas e entregues para as famílias em todas as faixas de renda apenas 1.547.473 (47,50%), com o pior desempenho para a fase 2 do programa (2011-2014).

De forma contraditória, foram concluídas e entregues às famílias da faixa 1 apenas 472.940 unidades (30,60%) das 1.541.164 contratadas em todo período. No entanto, a faixa 2 teve o melhor desempenho com 954.986 unidades entregues (61,70%) das 1.319.233 contratadas. A faixa 3 teve o pior desempenho com apenas 119.547 de unidades concluídas e entregues (7,70%) das 399.077 unidades contratadas.

Extensa literatura tece críticas ao PMCMV por direcionar recursos para os segmentos médios de renda em detrimento da população de baixa renda, que engloba quase 90% do déficit habitacional brasileiro (BONDUKI, 2014, AMORE et al., 2015; CARDOSO, 2017).

No Estado do Espírito Santo⁶² a meta estabelecida em 2009 de 16.846 unidades habitacionais foi ampliada, tendo sido contratadas entre 2009 e janeiro de 2014,

⁶² As metas estabelecidas por faixa de renda em 2009: faixa 1 - 6.739 unidades habitacionais (40%), faixa 2 - 6.738 unidades (40%) e faixa 3 - 3.369 unidades (20%) (RONCHI, 2014).

46.879 unidades para as três faixas de renda⁶³ e entregues somente 15.295 unidades (33%), com um desempenho inferior à média nacional (47%). Deste total, foram entregues 3.341 unidades para a faixa 1 (22%), 9.144 unidades para a faixa 2 (60%) e 2.810 unidades para a faixa 3 (18%), repetindo o cenário nacional de priorizar as faixas 2 e 3 (78% das unidades entregues) (RONCHI, 2014).

Ao longo de sua existência o PMCMV passou por alterações e adequações, encontrando limitações e restrições em diferentes conjunturas (ROLNIK, 2016), sendo atingido por crises políticas e econômicas, principalmente a partir de 2014. Em 30 de março de 2016, o governo federal lançou a fase 3 do PMCMV com a meta de produzir mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018 com investimentos previstos da ordem de R\$ 210 bilhões (PORTAL G1, 2016) para quatro faixas de renda⁶⁴.

Lima et. al (2017, p. 261) afirma que “segundo o governo federal, até março de 2016 eram 4.200.000 unidades habitacionais contratadas, 2.600.000 entregues, alcançando mais de 10 milhões de pessoas beneficiadas a um custo de cerca de 294 bilhões de reais”.

No entanto, a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016) em 2016, houve um refluxo das políticas sociais no país, com fortes impactos sobre a provisão da moradia, que no período de 2003 a 2016 havia experimentado “o momento de maior investimento público em habitação de interesse social na história, só comparável, em termos de volume, ao ciclo do BNH (1964-1986) (CARDOSO, 2021, 2019, s/p).

⁶³ Número de unidades contratadas entre 2009 e 2014 por faixa de renda: faixa 1 - 17.441 unidades (37%), faixa 2 - 15.003 unidades (32%) e faixa 3 - 14.435 unidades (31%) (RONCHI, 2014). Verifica-se que 63% das contratações foram destinadas às faixas de maior renda. Do total de 46.875 unidades contratadas no ES, 25.919 unidades foram para a RMGV (55%), sendo que a distribuição é desigual entre os sete municípios. Para a faixa 1 de renda, foram contratadas 3.359 unidades em seis dos sete municípios, sendo que apenas haviam sido entregues até janeiro de 2014, 131 unidades localizadas nos municípios de Fundão (3 unidades) e Vitória (128 unidades), município onde foram contratadas 173 unidades. Destas, 44 destinadas à faixa 2 (RONCHI, 2014). Vitória foi o primeiro município do ES a entregar unidades habitacionais para a faixa 1. A execução do Residencial Tabuazeiro (128 apartamentos de 02 quartos distribuídos em oito blocos de edifícios com quatro pavimentos cada), localizado no bairro Tabuazeiro teve termo de adesão ao PMCMV assinado pela PMV em 17 de abril de 2009 e foi entregue às famílias em 2013 (RONCHI, 2014).

⁶⁴ Na fase 3 do PMCMV o governo federal criou uma nova faixa de renda a ser atendida e ampliou os valores limites por faixa: Faixa 1 - até R\$ 1.800,00, Faixa 1,50 - até R\$ 2.350,00, Faixa 2 - até R\$ 3.600,00 e Faixa 3 - até R\$ 6.500,00 (PORTAL G1, 2016).

Dados presentes em D'Ottaviano (2021, p. 51) atestam que o PMCMV contratou 5.795.668 unidades habitacionais em onze anos (2009-2020) para as quatro faixas/modalidades de renda (1, 1,5, 2 e 3), sendo que para a faixa 1 foram apenas 31,61% das unidades (1.831.956 unidades) com volume de recursos contratados de R\$ 93,531 bilhões (16,79%) de um total de R\$ 556,943 bilhões. As faixas de maior renda (2 e 3) receberam juntas 69,19% dos recursos e cerca de 56,64% das unidades habitacionais (3.282.490).

Extensa literatura aborda os efeitos positivos e negativos do PMCMV sobre a ocupação espacial das cidades (BONDUKI, 2014; AMORE et. al, 2015; CARDOSO et. al, 2017; D'OTTAVIANO, 2021).

O PMCMV esbarrou na baixa capacidade de atuação dos municípios, problemas na Construção Civil (produtividade e qualidade) e principalmente no custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da habitação social. Ao elevar a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização dos preços dos terrenos e glebas e especulação imobiliária, o que exclui para a periferia quem não podia pagar. Além disso, ao definir um teto único por região para o valor da unidade, contribuiu para a periferização dos empreendimentos (BONDUKI, 2014).

Na prática a injeção de recursos para fomentar a habitação de mercado prejudicou a produção de moradias sociais. Ao criar a demanda, o Estado privilegiou o mercado imobiliário, que ficou com as melhores terras. As empresas visando garantir as margens de lucro previstas propuseram empreendimentos em áreas fora do perímetro urbano (CARDOSO, et. al 2017).

Dessa forma, “a questão da terra é um dos seus elementos fundamentais” a serem enfrentados. Assim “como aconteceu com o BNH”, o PMCMV demonstrou que “investimentos crescentes na produção habitacional viabilizados por subsídios e financiamentos de longo prazo acabam revertendo em expansão da especulação com a terra e consequente aumento dos preços”. A provisão de novas unidades habitacionais “orientadas pela lógica do mercado” busca terrenos com menores preços, “o que significa lugares mais distantes das centralidades urbanas, com problemas de acessibilidade, infraestrutura e serviços”. É preciso enfrentar o “nó da terra” com o “protagonismo do poder público”, principalmente na imposição de

mecanismos que possam impor a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, “essenciais para o cumprimento do preceito constitucional do direito à moradia” (CARDOSO, 2019, s/p).

CAPÍTULO 3 – A GÊNESE DA HABITAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES

Este capítulo, em conjunto com os próximos, é destinado ao estudo do objeto empírico de investigação sobre o qual pretende-se comprovar as hipóteses formuladas.

A investigação apresenta o problema habitacional do município de Vitória/ES para em seguida seguir um percurso histórico partindo do século XIX para evidenciar que a gênese do problema da moradia, entre a primeira metade do século XIX até 1930, está relacionada às ações do Poder Público em conceder e vender terras públicas, implementar leis edilícias e urbanísticas de caráter excludente, priorizar as obras higienistas de aterro, embelezamento, expansão da cidade para o Novo Arrabalde, executar reformas urbanas e produzir unidades habitacionais para categorias profissionais específicas.

Com as mudanças políticas ocorridas, a pesquisa percorreu as décadas de 1930 a 1964, período que o Poder Público produziu habitação para atender às prerrogativas da nova política de Getúlio Vargas e o problema da moradia passou a ser evidenciado pelos mais pobres.

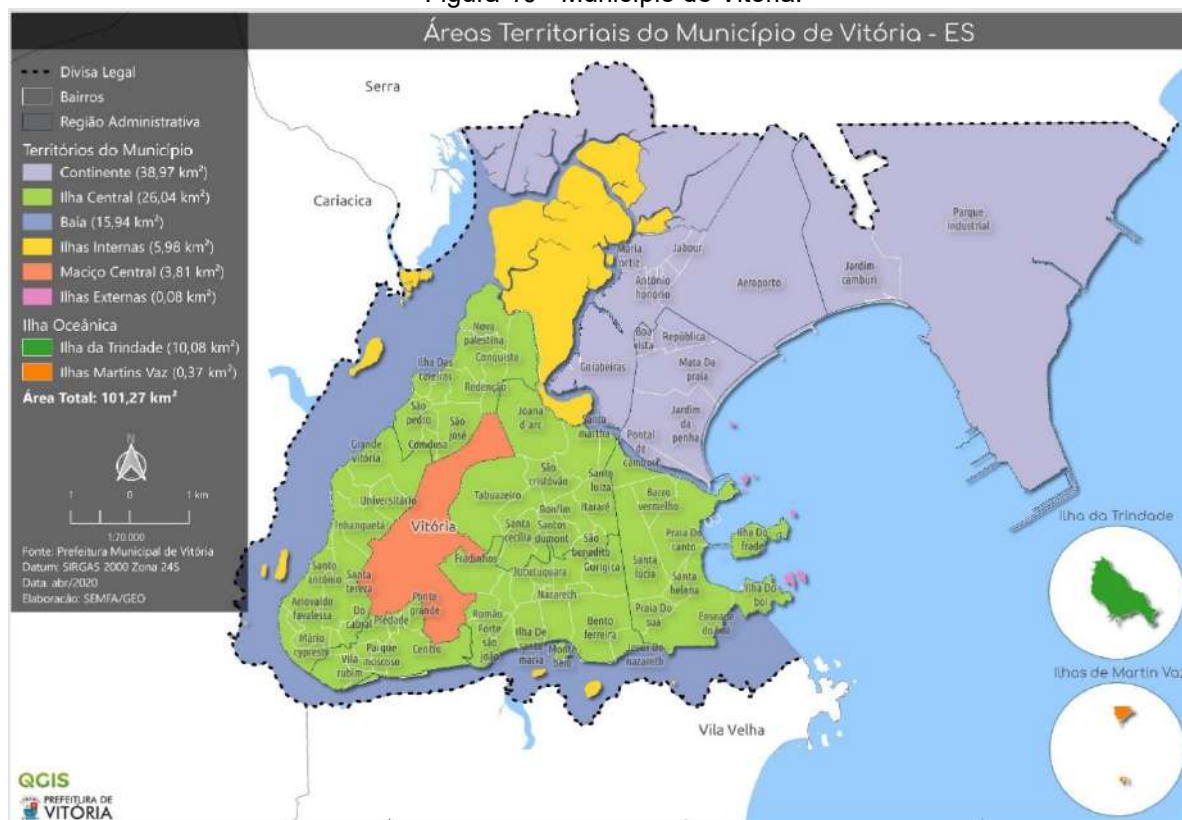
Na década de 1960, o processo de industrialização, a erradicação dos cafezais, a consequente urbanização e as remoções de favelas intensificaram o problema e a moradia foi elevada a problema social pelo Poder Público. No entanto, as ações articuladas à política nacional centralizadora do BNH nas décadas de 1970 e 1980 pioraram com as massivas ocupações de terras públicas e privadas.

Para orientar e facilitar a compreensão espacial dos eventos analisados, foram disponibilizados mapas e fotos de Vitória/ES de diferentes períodos. O percurso temporal acompanha a evolução urbana da capital capixaba, fundada no século XVI na região do Centro. Ao longo dos séculos, a cidade se expandiu em diferentes direções devido a fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, dentre outros, conforme veremos a seguir.

3.1. A VITÓRIA DO SÉCULO XXI: a questão habitacional

Vitória, capital do estado do Espírito Santo, é um município de pequena extensão territorial com 101,27 km² conformado por ilhas e uma parte continental⁶⁵ (Figura 10), mas com grande relevância econômica na Região Metropolitana de Vitória - RMGV (1.880.828 habitantes), a segunda menos populosa do país dentre as 15 regiões metropolitanas existentes (IBGE, 2022; IJSN, 2023).

Figura 10 - Município de Vitória.

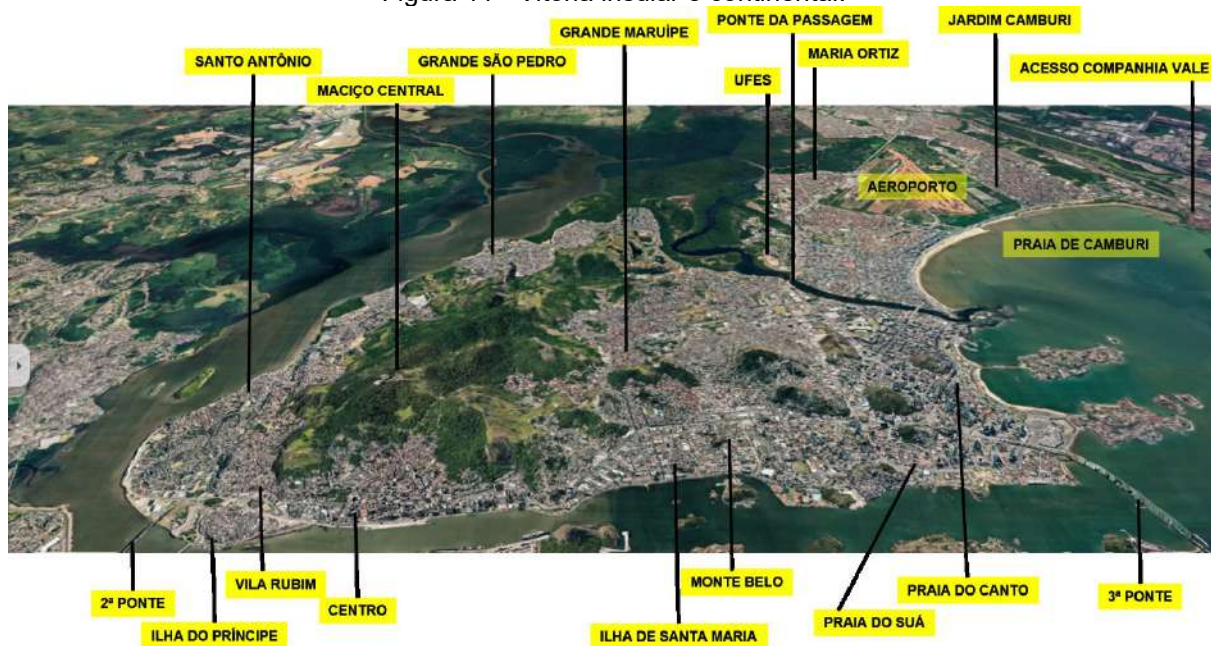


Fonte: PMV – Geoweb, 2024.

Dentre os sete municípios (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão) que compõem a RMGV, Vitória (Figura 11) é o quarto mais populoso (322.869 habitantes) (Figura 12), com uma taxa de crescimento populacional de 0,98% entre 2010 e 2022 (IBGE, 2022; IJSN, 2023).

⁶⁵ A extensão territorial indicada pela PMV em sua base de dados (GEOWEB) difere dos dados divulgados pelo Censo IBGE 2022, que informa uma área de 97,123 km² para a unidade territorial, conformada por uma área urbanizada de 46,15km² (IBGE, 2022).

Figura 11 - Vitória insular e continental.



Fonte: elaborado pela autora com base em Google Earth, 2024.

Figura 12 – Vista parcial do município de Vitória a partir do Maciço Central.



Fonte: autora, 2021.

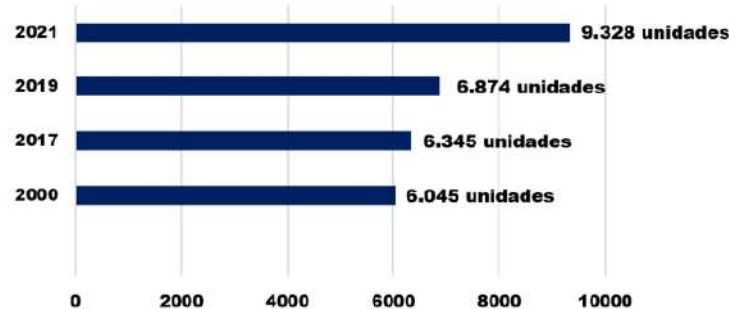
Em contrapartida, em 2017 Vitória tinha 6.345 famílias em situação de déficit, ampliado para 6.874 famílias (+8,34%) em 2019 e 9.328 famílias em 2021 (+35,70%) (IJSN, 2023, p. 26), um crescimento exponencial justificado pelos efeitos da pandemia (Tabela 8) (Figura 13). Os dados demonstram que houve a ampliação de famílias em situação de ônus excessivo e coabitação. O déficit habitacional absoluto cresceu 13,75% de 2000 (6.045 unidades) a 2019 (6.874 unidades).

Tabela 8 - Evolução do déficit habitacional em Vitória entre 2017 e 2021.

Ano	Habitação Precária: Domicílio improvisado e rústico	Coabitação: Cômodos e famílias conviventes	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo	Total
2017	538	41	5.699	67	6.345
2019	342	54	6.428	50	6.874
2021	278	86	8.909	55	9.328

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN de 2017, 2019, 2023 e 2024.

Figura 13 - Evolução do déficit habitacional quantitativo (unidades) em Vitória/ES - 2000 a 2021.

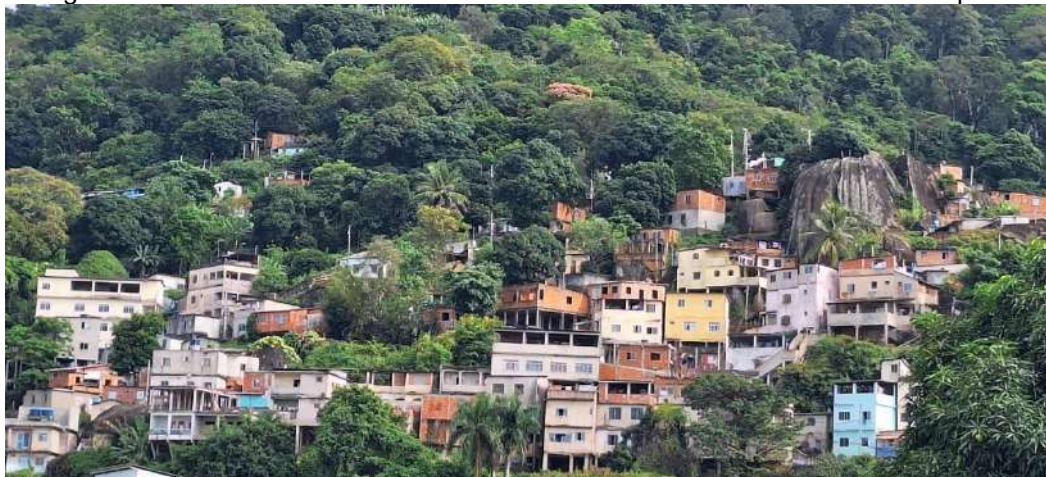


Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN, 2000, 2017, 2019 e 2023.

O ambiente construído da capital é marcado por moradias com inadequações fundiárias e construtivas (Figura 14), localizadas em áreas de risco ambiental e geológico sobre morros, formações naturais que representam cerca de 40% da área do seu território (CASAGRANDE, 2011, p. 24)⁶⁶ (

Figura 15).

Figura 14 - Assentamento informal sobre encosta no entorno do Centro da capital.



Fonte: autora, 2023.

⁶⁶ Casagrande (2011, p. 24) utiliza como referência para a informação uma área de 93,3km² da capital. Valor aproximado da área atual da capital, que excluindo as ilhas oceânicas de Trindade e Martins Vaz, temos 90,5km².

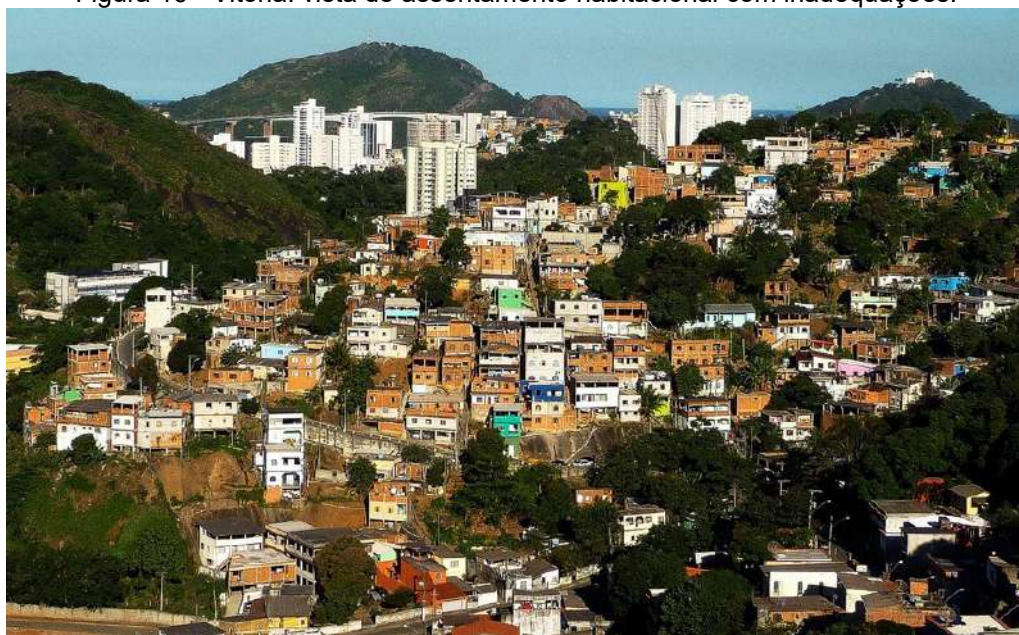
Figura 15 - Assentamento informal sobre encosta na Baía Noroeste - Região da Grande São Pedro.



Fonte: autora, 2023.

Segundo dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE em 2024, Vitória detém 72.857 habitantes residindo em 43 Favelas e Comunidades Urbanas (Figura 16), o que corresponde a 22,60% da população total (IJSN, 2024).

Figura 16 - Vitória: vista de assentamento habitacional com inadequações.



Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo. Disponível em:

<<https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espírito-santo-registra-reducao-nas-taxas-de-pobreza-e-extrema-pobreza>>. Acesso: 2024.

De forma contraditória, somente a região do Centro de Vitória, servido de toda infraestrutura de transporte público e serviços de infraestrutura de saneamento, possui 217 prédios, lojas, casas ou terrenos vazios, que estão em situação de “ruína” e

abandono (MIRANDA et al., 2019), tanto pelos proprietários, quanto pelo Poder Público, que é omissa em aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, para que haja o exercício da função social da propriedade.

Em Vitória, o Censo (2022) identificou 148.098 domicílios particulares permanentes, dentre os quais 19.481 domicílios não ocupados (13,15%), sendo que 14.614 estavam vagos (9,87%) e 4.867 eram utilizados apenas para uso ocasional (3,28%) (IJSN, 2023). Dessa forma, o número de unidades vazias é superior ao déficit habitacional quantitativo.

O problema habitacional de Vitória não é singular, se reproduz por todas as capitais do país. No entanto, para resolver somente o problema do ônus excessivo com aluguel, o Poder Público deveria produzir, por adequação de imóveis ociosos ou por novas construções, cerca de 9 mil unidades habitacionais na Capital, ou seja, 6,0% do total de domicílios particulares permanentes, quantidade que a Prefeitura não conseguiu produzir para a baixa renda nem nos últimos 40 anos de atuação do Poder Público.

Dessa forma, o problema persiste e piora, principalmente porque estudos têm enfatizado a forte tendência de encarecimento dos aluguéis, elevação dos preços dos imóveis, baixa disponibilidade de terras para expansão da produção habitacional⁶⁷ e forte especulação do mercado imobiliário e fundiário (MUNIZ e QUADRA, 2020; GIORGIS e JÚNIOR, 2023; FERREIRA, 2015).

O acesso à moradia adequada pelos mais pobres é um problema histórico, determinado por fenômenos e fatores que tiveram a participação de diferentes agentes. Dessa forma, sob a perspectiva histórica, compreenderemos a seguir a gênese do problema da habitação em Vitória.

⁶⁷ Ferreira (2015) em sua pesquisa de mestrado identificou em Vitória 3,06 km² vazios com condições favoráveis à edificação (lotes vagos – terrenos baldios, grandes quintais remanescentes de pequenas edificações localizadas em lotes com grandes dimensões, etc.).

3.2. A VITÓRIA DO SÉCULO XIX a 1930: a gênese de um problema histórico

3.2.1. Onde moram os pobres?

Este subitem tinha a pretensão de ser uma afirmação, mas ao longo da pesquisa tornou-se uma interrogação. Ciente de que o problema da habitação tem forma, espaço e tempo, a pesquisa foi conduzida por uma pergunta: *Em determinada época, de que forma e onde moravam os pobres em Vitória?*

Para reconstruir a trajetória da gênese do problema da moradia em Vitória foi preciso investigar onde se abrigavam aqueles que vivenciavam o problema que era invisível ao Estado nos idos do século XIX.

A questão formulada foi difícil de ser respondida e exigiu um esforço de imaginação, por isso ela ainda está sob a forma de uma interrogação. Nos documentos oficiais pesquisados (mensagens e relatórios de governos) o lugar da moradia pobre parecia ser invisível nos primórdios do século XIX, mas aos poucos foram sendo revelados, mesmo diante de escassas e quase inexistentes referências, que detalhassem com rigor metodológico e técnico onde, como e de que forma moravam os pobres nos séculos XVI, XVII, XVIII até o início do XIX.

Por um grande período, os relatos dos fatos e a descrição da formação e evolução da capital capixaba, demonstram que a pobreza expressa na forma de morar era invisível nas mensagens e relatórios de governos, na cartografia e levantamentos cadastrais. Conduta explicada pela visão das classes dominantes sobre a pobreza, condição aceita, normalizada, natural, inevitável e parte da existência do ser humano. Além disso, o modo de vida simples colonial que remetia ao rural, bem distante do modo de vida da metrópole, também inseria a habitação pobre neste modo de delinear a pobreza como algo natural.

As referências às formas de morar dos pobres a partir do momento em que foram encontradas nas mensagens e relatórios oficiais dos governos e nos jornais da época, referem-se a uma abordagem depreciativa, preconceituosa e como um problema relacionado à não higiene, à punição por leis, à demolição, à remoção, à desocupação pela polícia, à marginalidade, à vagabundagem, à violência e ao racismo.

A forma de morar pobre faz parte do processo de evolução urbana e formação do espaço de Vitória e este trabalho pretende abordar este aspecto, correlacionando-o

ao problema da moradia. Um olhar amplo para a gênese desse problema exigiu investigar em qual espaço físico geográfico era permitido aos pobres habitar.

Para isso, foi preciso entender de que forma se deu a ocupação do sítio físico e a formação política e social do núcleo inicial habitado pelos primeiros colonizadores, a Vila de Nossa Senhora da Vitória, antiga Ilha de Santo Antônio (NEVES et al, 1997), doada a Duarte de Lemos por Vasco Fernandes Coutinho, que nos primórdios, buscando proteção física contra as terríveis e sangrentas batalhas contra os indígenas na antiga Vila do Espírito Santo e as tentativas de invasões de nações estrangeiras, atravessou a Baía e transferiu em data incerta a sede administrativa da Capitania para a Ilha de Duarte de Lemos (Figura 17), que havia implantado uma fazenda sobre “uma área central situada num platô elevado uns 20 a 30 metros do nível do mar” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 125).

Figura 17 - Ilha de Duarte Lemos, 1586.



Fonte: História Capixaba, 2024, carta de Luís Teixeira, 1586.

Disponível em: <<https://historiacapixaba.com/documentos/ilha-de-duarta-de-lemos-de-luis-teixeira-ca-1586/>>. Acesso: 2024.

A propriedade era constituída por uma residência, um engenho de açúcar, um quitungo para produzir farinha e a capela de Santa Luzia⁶⁸ (oratório da família), construção mais antiga de Vitória, edificada com muros de alvenaria de pedra e coberta por telhas capa-canal de barro e de provável “uso restrito aos familiares, agregados e escravos da fazenda”. “A capela ocupava a parte mais elevada da fazenda e, posteriormente, da vila emergente” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 412), que cresceu e em 1590 tinha 150 casas (LIMA JÚNIOR et al, 1994, p. 30; MONJARDIM, 1995, p. 16; MONTEIRO, 2008, p. 83).

De forma rudimentar, caracterizado mais como um abrigo, tendo em vista a escassez de mão-de-obra, técnicas construtivas e materiais de construção, os primeiros colonos que ocuparam a antiga sede fundada pelo primeiro donatário utilizaram o que tinham à disposição para edificar uma habitação.

“Fortificações contra as acometidas da terra, das florestas vizinhas, levantadas com o material mais acessível e que propiciava, também construção mais rápida”, a madeira. Uma “paliçada contornando a faixa de praia, onde levantaram-se os primeiros casebres da exígua população” (OLIVEIRA, 2008, p. 82).

Sem esquecer que os índios já habitavam essas terras (REVISTA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2023) e autoconstruíam suas aldeias antes da chegada dos portugueses, os primeiros ocupantes da Vila da Vitória provavelmente, tiveram que construir suas casas utilizando madeira e palha, materiais que tinham à disposição.

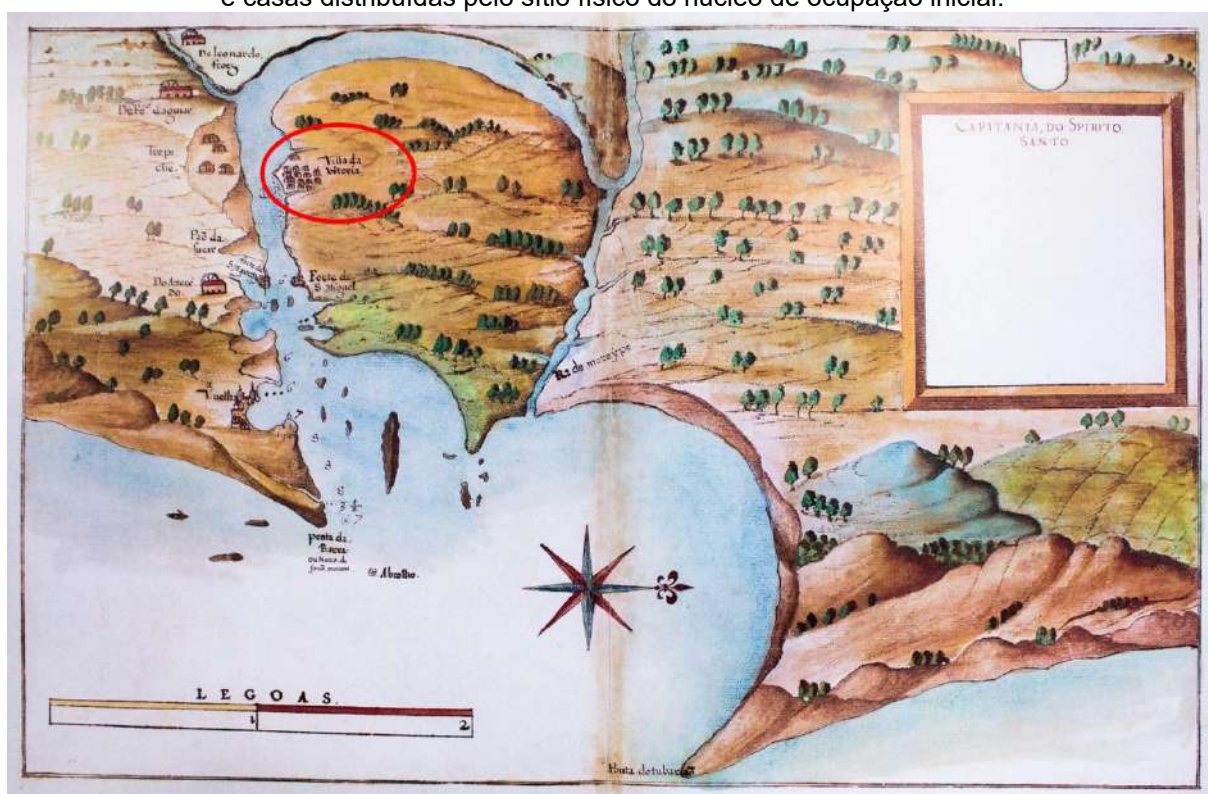
Monjardim (1995) ao descrever a chegada da Companhia de Jesus em março de 1551, evidencia nos relatos do Padre Afonso Brás que os jesuítas tinham habilidades nos ofícios de arquitetura e carpintaria: “Passada a Páscoa, ordenamos de fazer uma pobre casa para podermos recolher. Ela já está coberta de palha e sem paredes” (MONJARDIM, 1995, p. 16).

Na Vila da Vitória, o padre jesuíta Afonso Brás deu início em 1551 à construção da Igreja e do Colégio de São Tiago, onde funcionava um seminário para meninos. No entorno do “pequeno seminário construído” “edificaram casas”, “montando quatro

⁶⁸ Localizada na antiga Rua Grande, atual Rua José Marcelino (DERENZI, 1995, p. 26).

engenhos, fazendo plantações de vinhas, canas e cereais, levantando cercados e dispondo definitivamente todos os meios de defesa contra os índios” (DAEMON, 2010, p. 120) (Figura 18). Dessa forma, “a primitiva morada dos jesuítas foi simples alpendre de palha, sem paredes. Até o ano de 1561 as casas foram todas assim, como rezam as crônicas, e não havia ainda fortificações que as defendessem” (DERENZI, 1995, p. 32).

Figura 18 - Capitania do Espírito Santo - Villa da Vitória (1631) com indicação de edificação religiosa e casas distribuídas pelo sítio físico do núcleo de ocupação inicial.



Fonte: com intervenções da autora em mapa disponibilizado por História Capixaba, 2024.
Disponível em: <<https://historiacapixaba.com/documentos/capitania-do-espírito-santo-1631-2/>>.
Acesso: 2024.

A forma simples de morar dos religiosos da Companhia de Jesus obedecia a um plano de ocupação que se reproduzia nas vilas portuguesas. “Construíam em primeiro lugar uma casa, geralmente sem repartições internas, que servia de dormitório, cozinha, escola – de moradia enfim, e ao mesmo tempo de local para o culto”. Posteriormente construíam a igreja, “quase sempre de madeira e palha ou de taipa de mão (ou de sebe) e palha, essas construções só mais tarde, ainda no século XVI, passaram a ser feitas em taipa de pilão ou de pedra e cal” (CARVALHO, 1982, p. 26).

Na parte mais elevada da ilha, rodeada por mar, abundante em água (DAEMON, 2010, p. 120), de fácil defesa e protegida, nos idos do século XVI, é provável que os primeiros moradores tenham se distribuído sobre o sítio físico acidentado nos arredores da fazenda de Duarte de Lemos e nos arredores do Colégio Jesuíta em casebres edificadas com materiais encontrados na região. Coexistiam as senzalas, forma de morar dos escravos negros, responsáveis pelos mais diferentes tipos de serviços. Os missionários religiosos (jesuítas, franciscanos, beneditinos, etc.) habitavam as edificações religiosas à medida que iam sendo construídas. As formas simples de morar predominavam, independente do estrato social (DAEMON, 2010; DERENZI, 1995).

Um esforço de imaginação baseado na compreensão da literatura que nos indica que no século XVI a pequena população de Vitória abrigava uma sociedade colonial formada por uma pequena população composta por civis, soldados portugueses, indígenas e escravos, nos leva a supor que as habilidades em arquitetura e carpintaria dos padres jesuítas e até mesmo, a experiência dos indígenas em manipular o barro, a madeira e a palha contribuíram para as formas “primitivas” de edificar as habitações. Posteriormente, a mão-de-obra escrava dos negros (MENDONÇA, 2014) que chegaram ainda no século XVI (ALMADA, 1984), responsável pelo trabalho árduo e pesado, contribuiu na edificação de moradias.

As informações sobre as formas de morar em Vitória nos séculos XVI e XVII são escassas nos documentos oficiais, nos relatos, nas imagens e até nos poucos edifícios destinados à moradia que restaram como herança em nosso patrimônio construído, “edificado em pau-a-pique, modo primitivo de construir com o uso de madeira e barro, materiais simples e perecíveis” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 529).

Com cobertura de palha, chão de terra batida, sem unidade sanitária, sem esgotamento sanitário e sem água encanada e até sem paredes, assim nasceram nossas formas de morar no longínquo século XVI, onde é incerto afirmar que os diferentes estratos sociais moravam em edificações com grande diferenciação espacial quanto à qualidade construtiva, salubridade e habitabilidade. Na Vila de Vitória não existia de fato a qualidade da habitação como problema, tendo em vista que a forma de morar da maioria era rudimentar.

A iconografia dos séculos XVII e XVIII nos mostra uma Vitória com feições coloniais, com casas edificadas com materiais mais duráveis (telhas cerâmicas, tijolos e pedras). Em 1746 era uma Vila pobre que abrigava uma população estimada de 7.000 pessoas distribuídas em 1390 moradias (ABREU, 1993) edificadas na tipologia de sobrados de pedra e cal cobertos de telhas ou casebres cobertos de palha (DAEMON, 2010).

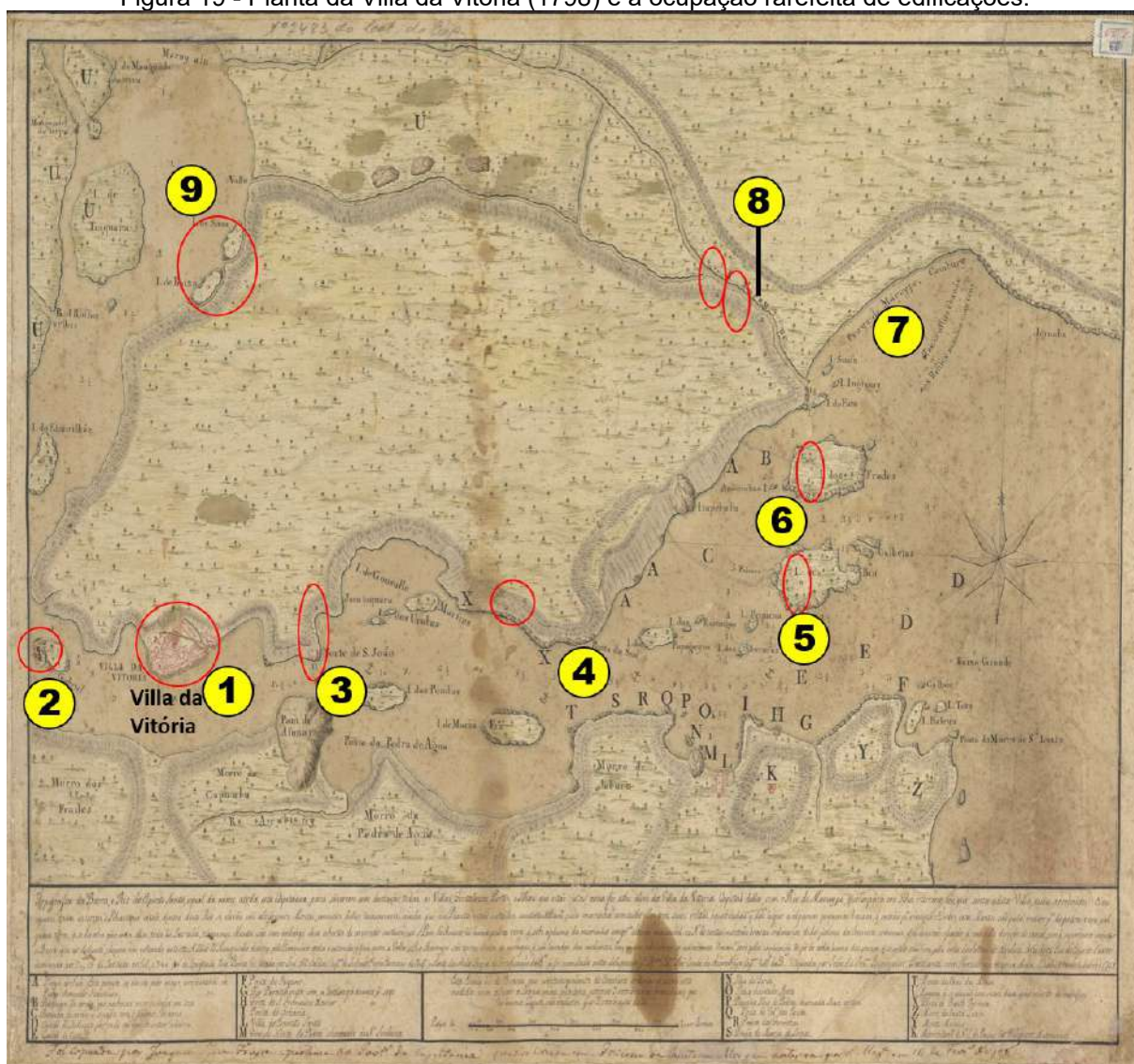
A expansão do território ocupado pelo núcleo colonial inicial se deu principalmente pela concessão de sesmarias, pela doação de terras realizadas pelos donatários e pela fundação de aldeamentos religiosos jesuítas visando à catequização dos indígenas em locais mais afastados da sede (ALVARENGA, 2023; COSTA, 2023).

A partir do século XVIII, cabia à Câmara a propriedade de grande parte desse patrimônio de terras. Em 1739 a Câmara deliberou pela cobrança rigorosa “dos foros de chãos e terras por ela aforados a diversos”, excluindo as propriedades doadas aos religiosos franciscanos em 14 de outubro de 1737: o Convento de São Francisco, na Lapa, e as terras perto do Campinho (DAEMON, 2010, p. 210-211) (Figura 19).

A planta da Vila de Nossa Senhora da Vitória no século XVIII nos mostra a forte presença e influência da Igreja Católica (Figura 20) na organização, uso e ocupação do núcleo colonial que iria se tornar a cidade de Vitória, produzida com “forte controle religioso” (VASCONCELLOS, 1993, p. 29; ABREU, 1993, p. 45), até suas “feições coloniais de vila morrerem nos anos 1930” (VASCONCELLOS, 1993, p. 35) devido às obras de melhoramentos urbanos e pelo “bota-baixo” realizado por Nestor Gomes (1920-1924) e Florentino Avidos (1924-1928).

A atuação dos missionários da Companhia de Jesus foi importante para expansão de Vitória, tendo em vista que os religiosos não se limitaram às práticas da catequese, da educação e de “cativar” os indígenas, mas também construíram edificações religiosas como o Colégio de Santiago (Centro administrativo da Companhia de Jesus no Espírito Santo). Os religiosos eram proprietários de olaria (fabricavam telhas, tijolos e utensílios cerâmicos), de casas, residências e fazendas, onde cultivavam a terra e criavam animais. Após a expulsão, a Igreja de São Tiago e as residências da Ordem foram confiscadas e transformadas em sede do governo. Os jesuítas foram responsáveis pelo ensino de práticas agrícolas, ofícios como tecelagem, marcenaria, carpintaria, construção de casas, etc. (DAEMON, 2010; ALVARENGA, 2023; COSTA, 2023).

Figura 19 - Planta da Villa da Vitória (1798) e a ocupação rarefeita de edificações.



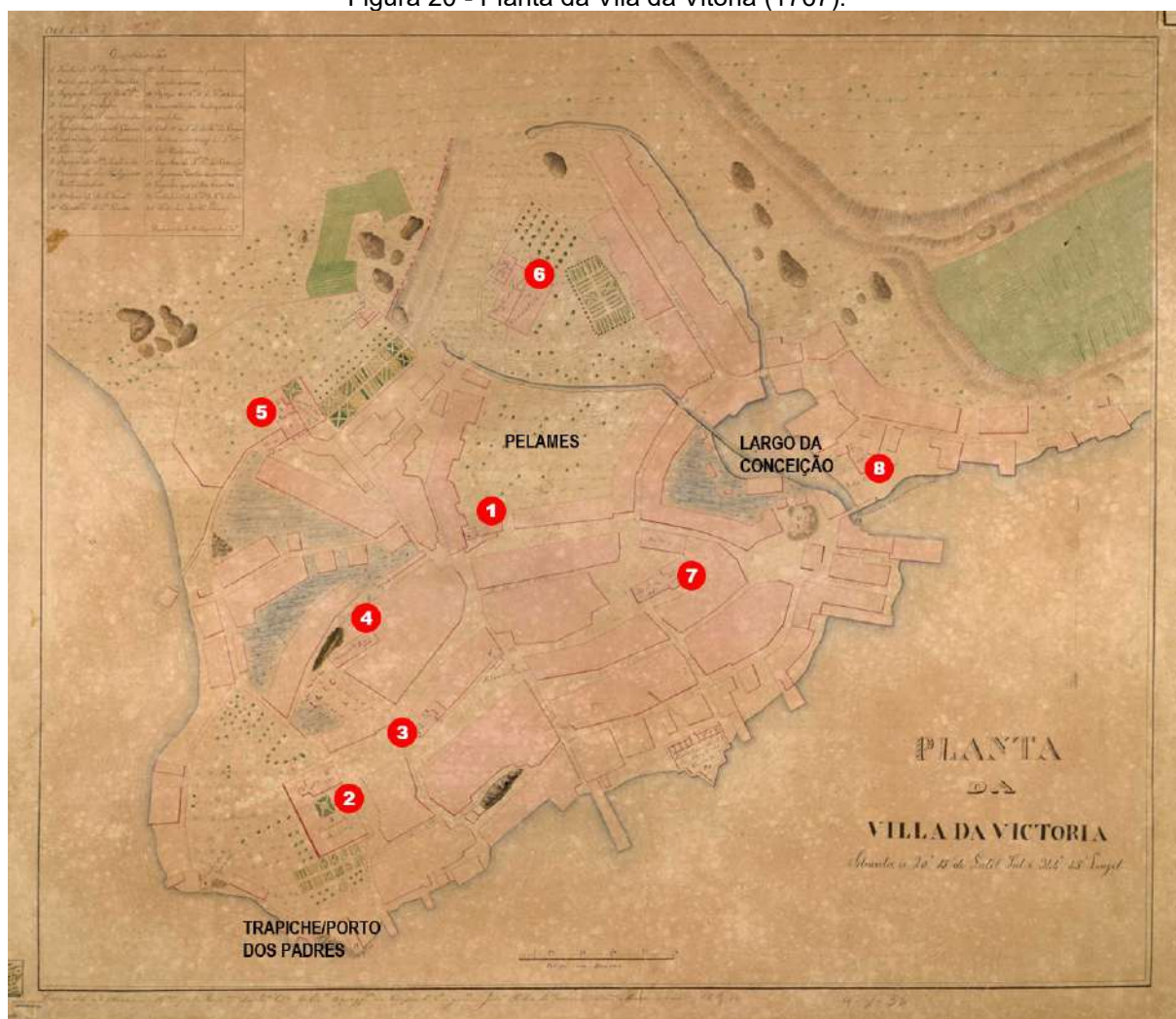
Legenda:

- (1) Villa da Vitória (2) Ilha do Gabriel (3) Forte de São João (4) Ponta do Suá (5) Ilha de Boi (6) Ilha dos Frades (7) Praya de Maruype. Cambury (8) Rio Maruhype (9) Ilha de Sima e Ilha de Baixo.

Fonte: com intervenções da autora sobre planta da Villa da Vitória (1798) do acervo da hemeroteca da Biblioteca Nacional. Disponível em:

<https://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_cartografia/cart542740/cart542740.jpg>. Acesso: 2023.

Figura 20 - Planta da Vila da Vitória (1767).



Legenda – edificações religiosas:

1 – Capela de Santa Luzia	2 - Igreja e Convento – padres jesuítas	3 – Igreja da Misericórdia
4 – Igreja de São Gonçalo	5 – Convento – Ordem dos franciscanos	6 – Igreja e Convento – Ordem das carmelitas
(Nossa Senhora do Carmo)	7 – Igreja Matriz – Nossa Senhora da Victória	
8 – Capela/Igreja de Nossa Senhora da Conceição		

Fonte: Modificado pela autora sobre planta do acervo digital da Biblioteca Nacional. Disponível em: https://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_cartografia/cart530866/cart530866.jpg. Acesso: 2023.

Os Jesuítas foram grandes proprietários de terrenos, casas e fazendas nos arrabaldes que foram vendidas ou doadas a terceiros e ex-escravos. O inventário dos bens dos jesuítas em Vitória descrito em DAEMON (2010), nos mostra a propriedade de terrenos, a construção de casas de ex-escravos sobre terrenos dos religiosos, trapiches, portos e edificações de terceiros. O inventário auxilia a compreender onde moravam os pobres.

Nos três primeiros séculos (1550 a 1850), Vitória cresceu em torno dos engenhos de açúcar (ALMADA, 1984, p. 57) “com casario erguido com pedra e cal e muita madeira e paredes de estuque” (PMV, 2016). “No auge da fase açucareira (entre 1570 e 1650) havia apenas seis grandes proprietários de engenho-de-açúcar nos limites da Vila, e nem todos residiam na Capitania”, alguns residindo na Metrópole e dirigindo os negócios com “mão-de-ferro”, que articulavam um conjunto de atividades econômicas baseadas na exportação e importação de produtos (VASCONCELLOS, 1993, p. 28).

Vitória era uma colônia pobre formada por grande parte de uma população pobre e “fortemente controlada pela religião”, sendo a força e o poder exercido pelos “potentados rurais” e pela “religião”, inexistindo “a dimensão do público e do político”, na forma do Estado, “como nós entendemos hoje”. Era um poder articulado e exercido entre senhores de engenho e a igreja (VASCONCELLOS, 1993, p. 29).

No século XVIII a atividade de mineração do ouro tornou-se a principal atividade econômica do país e a Capitania do Espírito Santo assumiu o papel de defesa das Minas Gerais contra as investidas de contrabandistas e possíveis invasões de nações inimigas. O período de isolamento levou à diminuição da geração de divisas e a impossibilidade de realização de obras públicas, assim como as reformas e reconstruções (ABREU, 1993).

A situação mudou no início do século XIX com o desembarque da família Real Portuguesa, a abertura dos portos em 1808, a extinção da proibição de incursões, abertura de vias para o interior capixaba, sendo o Espírito Santo elevado à Província em 1809. Vitória iniciou o processo de transformação do seu espaço social edificado a partir do século XIX, concretizando o seu projeto modernizador nas primeiras décadas do século XX. De vila à cidade em 17 de março de 1823, do açúcar ao café, dos alagados e pântanos aos primeiros aterros para expansão da cidade, dos Governadores da Capitania aos Presidentes da Província, as transformações em Vitória foram articuladas às mudanças ocorridas no âmbito político, econômico, social e cultural do Brasil (VASCONCELLOS, 1993).

No início do século XIX, Vitória tinha 945 moradias e abrigava 4.245 habitantes que se ocupavam nas atividades comerciais em torno dos cais, de onde “exportavam principalmente algodão, milho, arroz, açúcar, farinha de mandioca, madeira e algum

café” e nas atividades agrícolas realizadas nas extensas terras, de onde provinham os produtos exportados (VASCONCELLOS, 1993, p. 30).

Considerando o pequeno espaço⁶⁹ onde se desdobrava a vida social, econômica, política e cultural da Vila, onde conviviam no mesmo espaço diferentes grupos étnicos formados por brancos, negros (escravos e livres) e indígenas, desempenhando diferentes funções: comerciantes, lavradores, membros do Exército (brancos, pardos e negros livres), funcionários públicos, empregados domésticos, engraxates, jornaleiros, costureiros, pescadores, remadores, marinheiros, carregadores, dentre outros (RUBIM, 1840; SAINT-HILAIRE, 2020), pode-se afirmar que Vitória era uma cidade onde inexistia grande diferenciação sócio espacial quanto à ocupação do sítio físico, desprovida de zoneamentos e regulação quanto ao uso e ocupação do solo.

No entanto, a diferenciação espacial quanto a forma de morar nos limites dessa pequena vila começou a aparecer e se expandir ao longo dos anos. No governo de Francisco Alberto Rubim já havia indícios de que os pobres autoconstruíam suas casas de forma rudimentar.

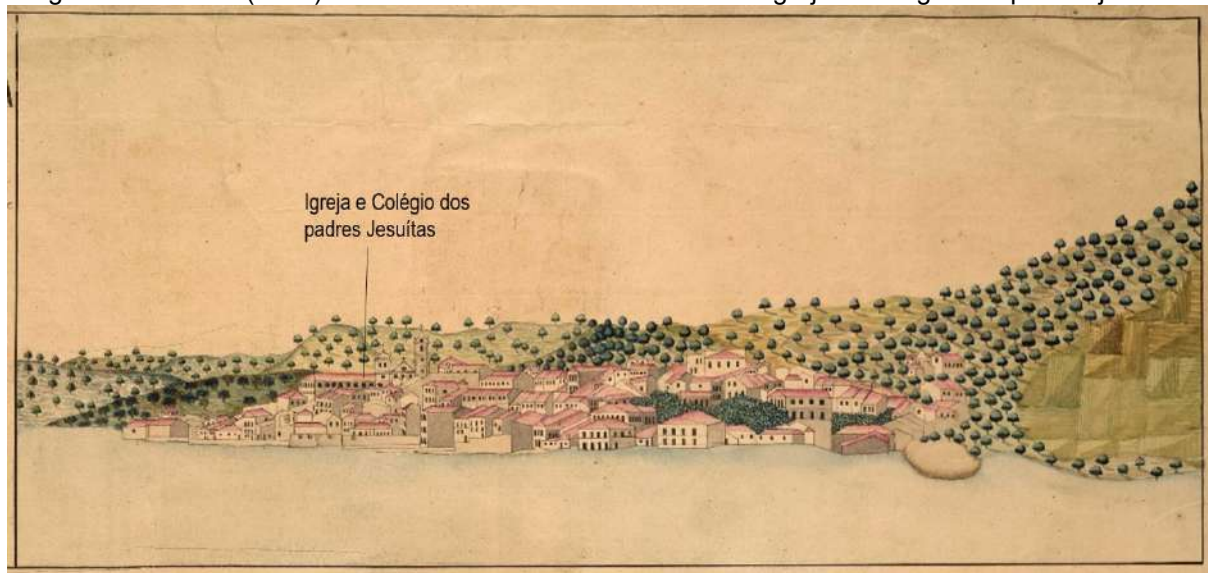
O governador Francisco Alberto Rubim (1812-1819) é uma figura muito importante na história da ocupação, expansão e melhoramento de Vitória. Já na segunda década do século XIX obrigou “os moradores a limparem e reconstruírem as fachadas do casario, que já havia descido as encostas do núcleo inicial da vila” (MARTINS, 1993, p. 67). Foi o pioneiro na gestão pública com proposta de obras de infraestrutura buscando o saneamento e o higienismo e na expansão de “terra seca/firme” ao executar os primeiros aterros de áreas alagadiças e manguezais que ficavam localizados no trajeto para o Porto dos Padres, Pelames (aterro parcial, antiga área alagadiça que ficava entre as ruas Coutinho Mascarenhas e Gama Rosa) e Largo da Conceição – atual Praça Costa Pereira (MARTINS, 1993; p. 298; DERENZI, 2010).

Rubim (1840, p. 22) nos remete a uma Vitória pobre, de vida cotidiana simples vinculada às atividades comerciais desenvolvidas nos cais e trapiches, o ir e vir de pessoas buscando água nas fontes, as residências com padrão tipológico de dois pavimentos dominando a paisagem (sobrados); ocupando “chãos” dispostos sobre a

⁶⁹ A Vila da Vitória estava situada em uma ilha com circunferência de 4 léguas e uma distância de 400 braças de longitude e 200 para 300 braças de latitude (RUBIM, 1840).

topografia sinuosa, que provavelmente era uma limitação ao ir e vir na sede da Capitania. A Vila crescia em direção ao mar (Figura 21).

Figura 21 - Vitória (1860) com seus casarios tendo ao fundo a Igreja e Colégio dos padres jesuítas.



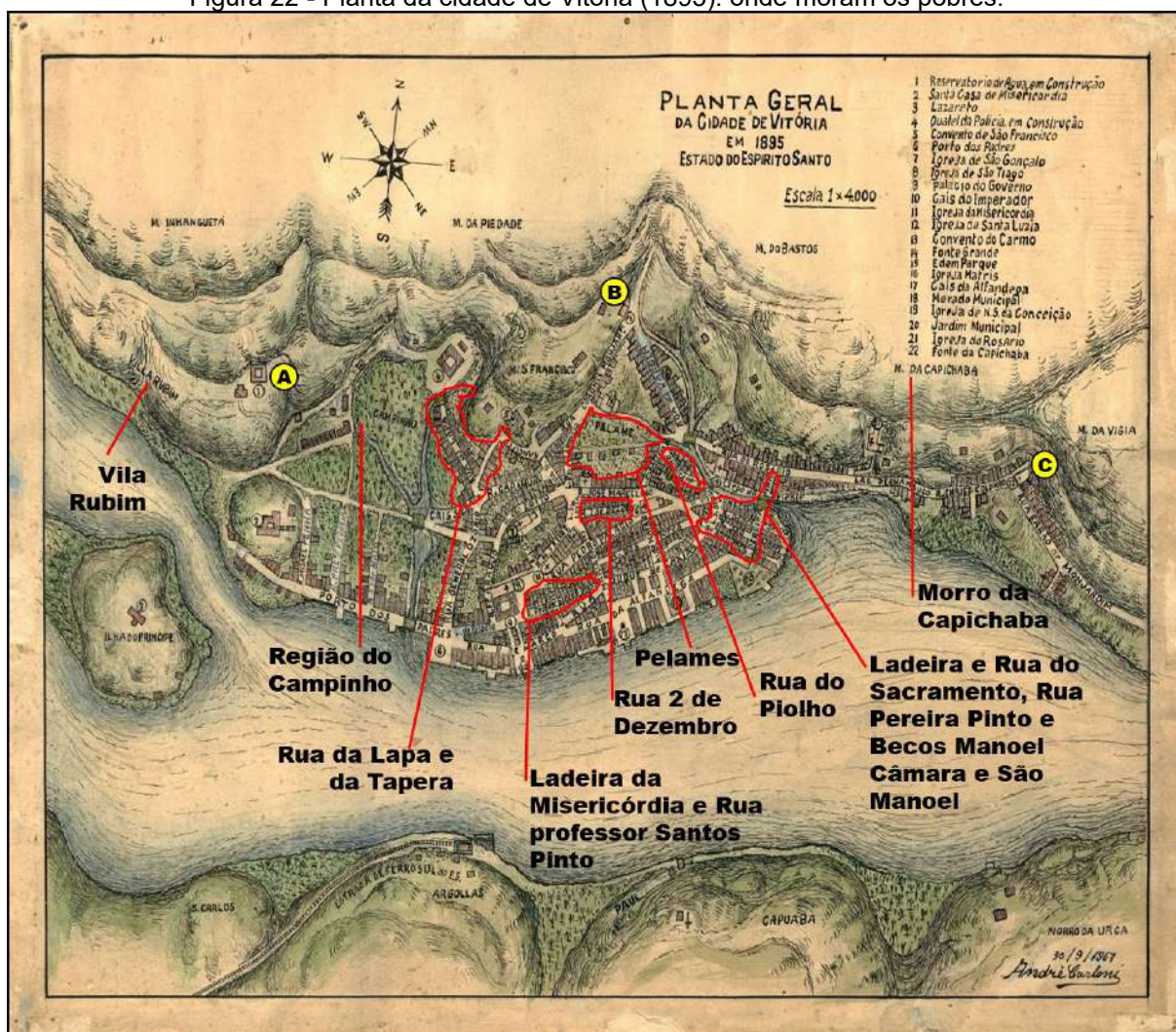
Fonte: imagem extraída do Prospecto da Villa da Victória (1860) do acervo digital da Biblioteca Nacional.

Na descrição do naturalista e cientista francês Auguste de Saint-Hilaire ao visitar Vitória em 1918, a habitação pobre apareceu sobre a forma de “cabanas” que “apareciam aqui e ali sobre os morros” e “um engenho e choupanas de negros” construídas na bela “habitação de Jucutacoara” (Fazenda Jucutuquara). O viajante enfatizou que na cidade onde residiam 4.245 habitantes, dos quais cerca de 1/3 eram escravos, não se viam “casas abandonadas ou semiabandonadas” e que cuidavam “bem de preparar e embelezar suas casas”, sendo “considerável o número delas com um ou dois andares” e algumas com “janelas com vidraças e lindas varandas trabalhadas na Europa” (SAINT-HILAIRE, 2020, p. 53-69).

Por outro lado, as casas elegantes com lindas varandas descritas por Rubim e Saint-Hilaire também conviviam com as formas de morar dos mais pobres que já autoconstruíam e ocupavam informalmente terras na sede da Capitania inclusive, com auxílio e apoio do próprio governador, conforme nos relata Elton (1986, p. 53-54) sobre o evento que aconteceu na Rua da Pabulagem, que teve seu nome alterado para Rua da Lapa⁷⁰ e atualmente chama-se Rua Thiers Veloso (Figura 22).

⁷⁰ A referida rua pode ser vista na Planta geral da cidade de Vitória de 1895, na Planta de Vitória de 1928 e no Plano geral da cidade de 1917 (VITÓRIA, 1917; ESTADO, 1928).

Figura 22 - Planta da cidade de Vitória (1895): onde moram os pobres.



Legenda:

(A) Reservatório em construção – Morro Santa Clara (B) Fonte de água do Morro da Fonte Grande (C) Fonte de água próximo ao Morro da Vigia

Fonte: com intervenções da autora sobre planta do acervo de Coleções especiais UFES.

Acesso: 2023

Elton (1986) afirma que Lourença Corrêa de Sant'Ana foi a primeira que edificou uma casinha de esteios com cobertura de palha no local, tendo feito com madeira retirada do morro do Campinho. Além disso, os moradores daquela área da vila em sua maioria viviam da extração de lenha do mangue, da pesca e da fabricação de cal.

Rubim deu o nome de Pabulagem ao estreito caminho coberto de mangue e mato, que partia das proximidades do Convento São Francisco e seguia até o Campinho, havendo no fim, uma ponte de madeira e uma cancela, onde formava uma curva e onde foi edificado o quartel da polícia no final do século XIX (ELTON, 1986). O estreito caminho recebeu obras de infraestrutura (aterro e calçamento), concluídas em 1874.

A Lapa e as proximidades do Campinho foram doadas ao Convento de São Francisco em 1737 por solicitação do frei Diogo de Santo Inácio. No local onde o mar ainda chegava, construíram um cais e uma casa para receber doações.

Ainda à época da fundação do lar dos franciscanos em 1591, a Lapa foi um local onde existia a presença de senzalas de escravos, “morada” dos negros escravizados presente também no entorno do Convento e Igreja de Nossa Senhora do Carmo (FELIPE, 2019, p. 312), construído no século XVII em frente ao Pelames.

Os franciscanos escolheram edificar o conjunto arquitetônico religioso em um plano mais elevado, em uma área distante do perímetro da Vila, próximo às matas da encosta do Morro da Fonte Grande e das fontes de águas naturais, de onde canalizaram a água entre 1639 e 1643 e estenderam para uso público em 1744 em um chafariz construído próximo à Capela de Santa Luzia.

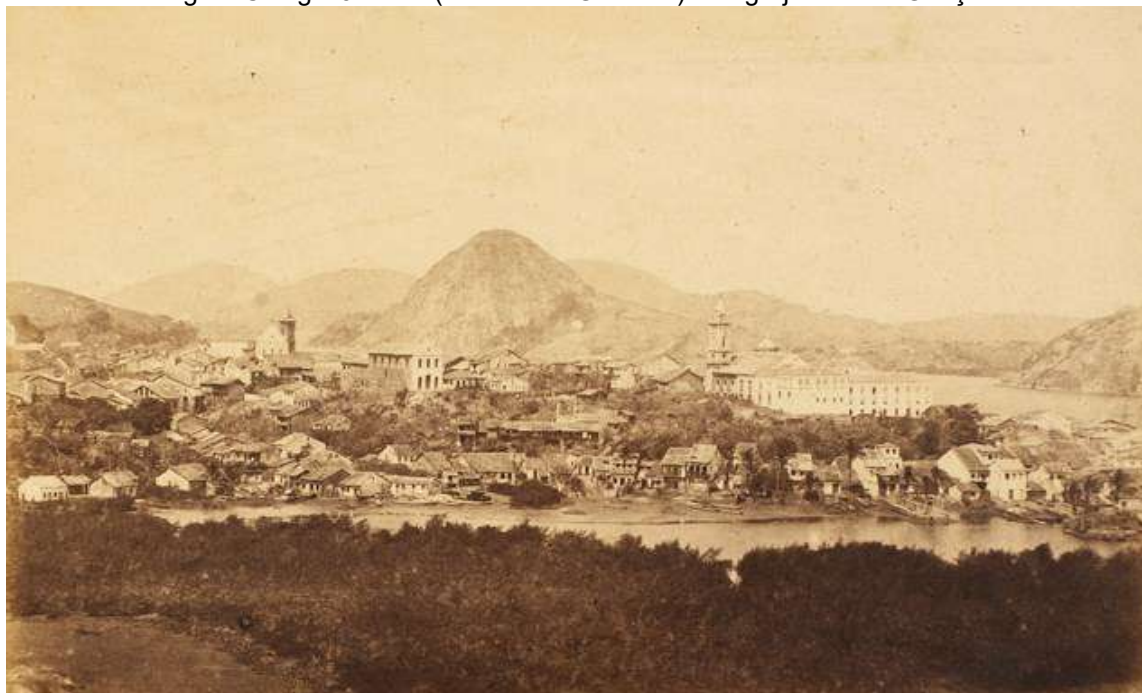
É provável que a área compreendida entre a Rua da Lapa, o Convento (Figura 23) e o Campinho (atual Avenida República) (Figura 24), tenha sido local onde os pobres encontraram formas alternativas de se abrigar, nas terras de propriedade da Irmandade. E isso continuou por muitas décadas.

Figura 23 - Casebres no entorno da ladeira do Convento de São Francisco, s/d.



Fonte: Acervo da exposição do Convento São Francisco. Foto tirada pela autora, 2023.

Figura 24 - Vista da área do Campinho em 1860 tendo ao fundo na parte elevada a Igreja de São Tiago e Colégio Jesuíta (Palácio do Governo) e a Igreja de São Gonçalo.



Fonte: Imagem de Victor Frond do acervo digital a Biblioteca Nacional.

Em 1883 as casas da rua da Lapa foram descritas como “pardieiros sem conforto” distribuídas pela “viela” tomada pelo mato, “quase uma floresta”, por onde transitavam as pessoas que se dirigiam para o “giro burguês” vespertino que acontecia no Campinho (JORNAL A PROVÍNCIA DO ESPÍRITO SANTO, edição 204, 1883, p. 4).

Já em 1897, Elton (1986, p. 55) descreve o episódio onde o alferes Antonio Aires de Aguiar ajudou a construir com recursos próprios, uma “modesta casa” para duas famílias que se abrigavam na gruta situada no morro do Convento São Francisco.

Posteriormente, toda área do Campinho foi aterrada, a Rua da Lapa e todo entorno do Convento passaram pelas obras de melhoramentos, embelezamento e reformas, caracterizadas pelas intensas demolições da década de 1920. A ocupação dos morros no entorno dessa região foi intensa a partir da segunda metade da década de 1920.

Entre o Convento de São Francisco e a Rua da Lapa existia a Ladeira da Tapera⁷¹, íngreme, tortuosa e de terra batida, onde “o capim crescia junto às construções de

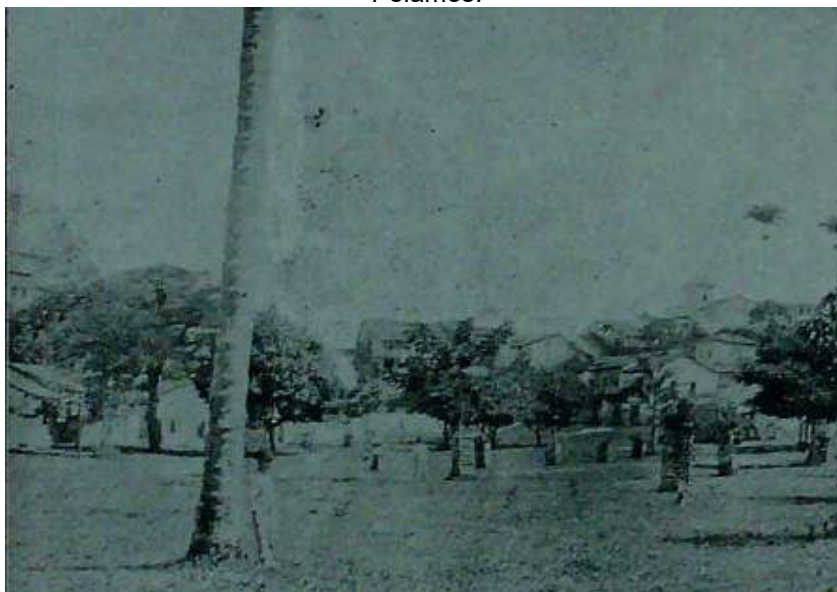
⁷¹ Rua aparece não nomeada na Planta da Vila de Vitória de 1895 e na Planta de 1928 como Ladeira da Tapera. Não aparece na Planta de 1946. Segundo Elton (1986) foi alargada e calçada na década de 1950 e atualmente é a rua Imaculada Conceição.

taipa” (ELTON, 1986), provavelmente destinadas às pessoas mais pobres, e que também sofreram intervenções no século XX.

O Convento de São Francisco estava localizado em uma cota mais elevada na Vila. Logo abaixo dele, entre a capela de Santa Luzia e o Convento do Carmo ficava localizada a região chamada de Pelames⁷², área alagadiça e coberta por vegetação semelhante a um charco, onde existiam casas e um curtume. Segundo Martins (1993) era uma região habitada por pescadores.

Esta região foi parcialmente aterrada durante a gestão de Francisco Rubim e sofreu novas intervenções a partir de 1858 durante o governo da Província do coronel José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim, que visando o saneamento e o embelezamento da área, promulgou a lei nº 27 em 20 de julho de 1858, desapropriando terrenos e casas na região para transformar em praças. Por outro lado, as intervenções limitaram-se a instalação de um chafariz e tanque de lavar, plantio de árvores frutíferas e palmeiras imperiais (ELTON, 1986). No governo de Afonso Cláudio (1889-1890) a região do Pelames foi totalmente aterrada e sobre ela foi construída a Praça Paula Castro (MARTINS, 1993) (Figura 25).

Figura 25 - Praça Paula Castro (1910) implantada sobre área aterrada da região denominada Pelames.



Fonte: imagem extraída do livro “O Estado do Espírito Santo em 1910” organizado por Carlos Reis durante o governo de Jerônimo Monteiro, p. 34. Acervo do setor de Coleções especiais UFES. Consulta: 2023.

⁷² Atualmente é a região compreendida pela praça Ubaldo Ramalhete Maia, rua Coutinho Mascarenhas e Rua Gama Rosa (ELTON, 1986).

Partindo dos Pelames e indo até o braço de mar que margeava à frente da Igreja de Nossa Senhora da Conceição (atual Rua 13 de Maio), a estreita rua do Piolho⁷³ abrigava em sua extensão “muitas famílias de cor” (ELTON, 1986, p. 19). Relembrando seus antigos moradores, foi renomeada como rua 13 de Maio (data da abolição da escravatura) e alargada pelas obras de melhoramentos da década de 1920.

Caminhando em direção à Igreja da Misericórdia, a Ladeira de mesmo nome dava acesso à Rua Santos Pintos⁷⁴, “estreita, composta de pardieiros, colonialíssima” (ELTON, 1986, p. 132), em uma referência clara às condições precárias das edificações daquele local. Dando continuidade a essa via, a ladeira do Chafariz, era constituída de “casas horríveis nas imediações do Palácio” (ELTON, 1986, p. 137). Todo esse percurso foi remodelado entre 1920 e 1924, com a retificação das vias e demolições dos casarões, dando espaço para a Rua Nestor Gomes, lugar de novos sobrados de dois pavimentos destinados às famílias de maior poder aquisitivo (Figura 26).

Figura 26 - Ladeira do Convento São Francisco, data provável entre 1900 e 1920 (1) e Ladeira do Chafariz antes da abertura da Rua Nestor Gomes, 1924 (2).



(1)

(2)

Fontes: Coleções especiais UFES. Acesso: 2023.

Além da moradia pobre, existiam outras atividades no espaço da cidade que incomodavam a conservadora sociedade capixaba. Entre a Capela de Santa Luzia e

⁷³ A rua aparece na Planta da Vila de Vitória de 1895 e na Planta de 1928 já aparece denominada Rua 13 de Maio.

⁷⁴ Existente na Planta de 1895.

a Igreja Matriz, a Rua 2 de Dezembro era residência de mulheres que exerciam a prostituição em casas especializadas ou pensões e que eram excluídas do convívio nas ruas e não podiam frequentar o comércio (ELTON, 1986).

Partindo da direção da Igreja Matriz, próximo à Rua do Piolho e passando pelo Largo de São Diogo, a Ladeira ou Rua do Sacramento⁷⁵ finalizava na rua Pereira Pinto, que tinha uma das pontes de acesso para a Igreja de Nossa Senhora da Conceição, erguida em 1755 e demolida em 1894, “que tinha, entre seus maiores devotos, os pescadores que moravam nos Pelames” (MARTINS, 1993).

A ladeira do Sacramento era ocupada por casas malcuidadas, que passaram a ser utilizadas por prostitutas no fim do século XIX. Essa área sofreu intervenções para a construção da Praça Costa Pereira e as moradias foram demolidas na década de 1930 na gestão do prefeito Américo Poli Monjardim (ELTON, 1994, p. 63). Os “becos infectos” Manoel Câmara e São Manoel, paralelos à rua do Sacramento, também foram demolidos no processo de remodelação urbana da década de 1920.

Perpendicular à Ladeira do Sacramento e paralela à Rua das Flores, outra rua que passou a abrigar a prostituição (meretrício) em casas de pensões, foi a Rua do Ouvidor/Rua da Praia⁷⁶ a partir de 1910. A partir das reformas realizadas na década de 1930, o “meretrício” se transferiu para a Rua General Osório⁷⁷ na década de 1940, continuidade da Rua Caramuru, próximo ao Porto dos Padres e ao Campinho, em um local mais afastado da Cidade.

A Vila Rubim, conhecida como a Cidade de Palha (Figura 27), foi estigmatizada no final do século XIX como lugar da moradia pobre, local de criminalidade, violência e de indivíduos que “a qualquer hora do dia ou da noite...dão tiros de garruchas” (JORNAL COMMÉRCIO DO ESPÍRITO SANTO, nº 194, 15 de agosto, 1896)⁷⁸.

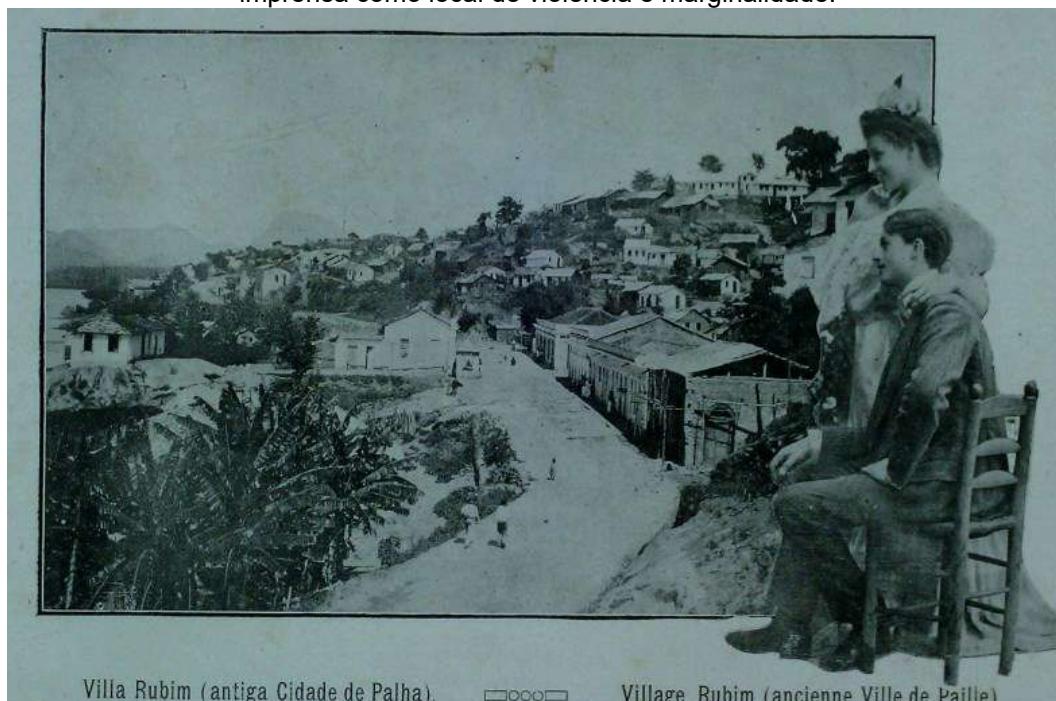
⁷⁵ Aparece com nome apagado e de difícil visualização na Planta de 1767, com o nome de Rua do Sacramento na Planta de 1895 e desaparece na Planta de 1928.

⁷⁶ Atual Rua Duque de Caxias, era denominada Rua do Ouvidor até 1872, antiga Rua da Praia, presente na planta de 1767.

⁷⁷ Rua já aparece na Planta de 1895.

⁷⁸ Apenas uma das notícias sobre a criminalidade na Villa Rubim, vinculada no jornal Comércio do Espírito Santo. As edições do periódico estão disponíveis em: <<https://bndigital.bn.gov.br/acervo-digital/commercio/229687>>. Palavra-chave de pesquisa: Villa Rubim.

Figura 27 - Vila Rubim - Cidade de Palha (1910): lugar de moradia pobre, estigmatizada pela imprensa como local de violência e marginalidade.



Fonte: imagem extraída do livro “O Estado do Espírito Santo em 1910” organizado por Carlos Reis durante o governo de Jerônimo Monteiro, p. 19. Acervo do setor de Coleções especiais UFES. Consulta: 2023.

Segundo relatos identificados do Coronel Antônio Alves Azevedo, nos morros da capital já existia a apropriação privada da terra desde o século XVIII⁷⁹ e ocupações informais pela presença de casebres que começaram a despontar no século XIX.

O Código de Posturas Municipais de 1890 em seu artigo 142 cita a presença de edificações pobres em um bairro denominado Capichaba, área mais elevada de morro localizada na região central: *“A proibição estabelecida no art. 130, quanto às casas cobertas de palha, refere-se igualmente as que se reedificarem no bairro da Capichaba, cujos proprietários ficam subordinados à multa...”*

⁷⁹ Atestado pelos relatos do Coronel Antônio Alves Azevedo sobre a existências de escrituras de compra e venda de terras nos sítios do Campinho, Chácara Mulundum, Morro da Fonte Grande e Chácara Piedade. Relatório apresentado por ele é um rico documento que mostra que desde o século XVIII existia a comercialização de terras nos morros por proprietários particulares para constituírem chácaras e sítios. Consultar descrição completa dos limites das terras particulares dos morros da área central de Vitória em: JORNAL ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Conta alheia: Chácara da Piedade. Edição nº 187, 13 de agosto de 1898. Disponível em: <<https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=229644&Pesq=%22Companhia%20Torrens%22&pagfis=10522>>. Acesso: 2023.

Os adjetivos utilizados na literatura para descrever as condições físicas das edificações da Vitória do século XIX não são suficientes para atestar que, em todas elas, a população que residia era pobre. Em uma típica cidade colonial edificada sobre topografia irregular, sem infraestrutura de saneamento e coleta de lixo, as formas de morar dos diferentes estratos sociais estavam sujeitas às péssimas condições de conservação, salubridade e habitabilidade (Figura 28).

Figura 28 - Vitória nos últimos anos do século XIX (1892-1893).



Fonte: Acervo digital do setor de Coleções especiais UFES. Acesso: 2023.

Os incentivos à produção cafeeira, ainda na primeira metade do século XIX, a chegada das epidemias, as ideias higienistas, o crescimento da população a necessidade de expansão do sítio físico e o ideal de modernização das novas elites, que surgem das atividades comerciais de exportação e importação, conduziram Vitória às transformações, que aconteceram no seu sítio físico e que afetaram as formas de morar dos mais pobres. Veremos como as ações governamentais da Primeira República contribuíram para isso.

3.2.2. Mecanismos de exclusão dos mais pobres

A análise dos relatórios e mensagens de governo da Província (ESTADO 1842-1888) e da bibliografia que aborda os fatos sociais, culturais, políticos e econômicos que ocorreram do início do século XIX à Proclamação da República (1889) nos mostram que as preocupações dos homens que ocuparam o mais alto cargo da gestão no Espírito Santo em relação às condições físicas e de infraestrutura da cidade eram muitas, mas havia poucos recursos financeiros públicos disponíveis.

Para ampliar a receita e incentivar a ocupação do território capixaba, o Governo utilizou como estratégia a venda e concessão de terras públicas. A Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras) levou o Governo a incentivar a vinda de imigrantes, tendo em vista que a terra, “ao se tornar objeto de compra e venda, ofereceria aos cofres públicos a possibilidade de aumentar em muito a sua fonte de renda” (ALMADA, 1984, p. 76).

A compra era feita do Governo, mas muitos venderam ilegalmente. No período de 1855 a 1856 foram legitimadas 1.743 posses na Província, sendo 347 em Vitória, onde houve a substituição das áreas de cultivo de cana de açúcar pelo café, assim como a motivação da ocupação das terras devolutas da Província (ALMADA, 1984).

Segundo dados do relatório de 1861 do presidente José Fernandes da Costa Pereira Júnior, existia fartura de terras públicas em toda província que detinha “mais de 300 léguas quadradas de terrenos devolutos” (ESTADO, 1861, p. 66), sendo elevado o número de requerimentos para compra de terras devolutas. A capital era o município com maior número de pedidos.

O processo de vendas das terras devolutas a particulares atraía um número cada vez maior de interessados e só não acontecia com maior velocidade pela ausência de engenheiros que pudessem fazer as medições das terras públicas. Além disso, o serviço de legitimação de posses e revalidação de sesmarias e a medição e cadastro de terras devolutas tinham o objetivo de promover a agricultura e ampliar a oferta de propriedades para colonização e consequentemente, a ocupação do território capixaba.

Em 1862, quando metade do território da Província era formado por terras devolutas, Vitória já tinha registrado 1.936 posses das 4.688 cadastradas e legitimadas em toda

Província, distribuídas nas cinco freguesias que conformavam seu território: Capital (63), Cariacica (516), Viana (717), Queimado (426) e Carapina (112) (ESTADO, 1862).

De 1859 a julho de 1863 foram vendidos pela Fazenda Nacional, 80 lotes de terras devolutas pelo governo (46.116,261 braças quadradas), em toda Província, a um valor de 47.350\$305. Destes, 65 lotes estavam localizados em Vitória (ESTADO, 1864; ALMADA, 1984). As fontes de recursos captados a partir da comercialização das terras devolutas permitiam a execução das obras necessárias ao desenvolvimento das atividades comerciais, principalmente na capital.

Em Vitória, as atividades comerciais e de serviços advindas do comércio agrário exportador que aconteciam pelos precários portos, conviviam ainda com ruas sem pavimentação, áreas alagadas, pantanosas e manguezais (VASCONCELLOS, 1993).

Na capital, três problemas eram os mais recorrentes e afetavam a vida cotidiana, as atividades econômicas e foram atribuídos às características geográficas do sítio físico (topografia irregular, presença de áreas alagadas que conformavam pântanos, presença de um maciço central como limitador ao crescimento), ao modelo de ocupação de uma típica cidade portuguesa (vias tortuosas e edificações limites aos terrenos), às condições de salubridade das edificações existentes (sobrados, casas térreas e casarios), ao crescimento populacional e até mesmo ao desmatamento das encostas dos morros: **o precário e irregular abastecimento de água** das nascentes que abasteciam fontes e chafarizes; **o despejo de lixo, fezes e todo tipo de dejetos** gerado por homens e animais nas águas do mar, canais e áreas alagadas; as **endemias e epidemias** que consumiam recursos humanos e materiais para o combate pelo ente público.

Os problemas listados nos documentos oficiais (relatórios e mensagens) dos responsáveis pela administração da cidade até o início da Primeira República, eram em sua maioria relacionados à higiene e salubridade dos espaços de convívio públicos, ou seja, ao sítio físico. Alguns desses problemas eram atribuídos a lugares específicos da cidade, vistos como causadores das mortes por febres e bronquites na Capital: os charcos e pântanos de qualquer natureza formados por águas estagnadas da chuva e pela oscilação das marés, tais como, “o pântano misto do Campinho” (ou Lapa do Mangal), “foco de infecção nocivo à saúde dos habitantes da Capital” (ESTADO, 1883, p. 10); a imunda vala que existia na rua da Várzea (canal do

Reguinho) e Largo da Conceição, “focos de infecção e causas principais das enfermidades” (ESTADO, 1886, p. 26); o Cemitério público existente na Capital e as águas estagnadas e constantes do Pelames (ESTADO, 1864, 1886).

Citado de forma mais recorrente em todos os governos, o Campinho (atual região do Parque Moscoso) era considerado perigoso e impuro, local de “grande quantidade de lixos e toda espécie de imundícies” (ESTADO, 1868), “foco de infecção mais nocivo à salubridade pública da capital”, “germe das febres endêmicas que reinam periodicamente com caráter maligno” (ESTADO, 1872, p. 77). Em 1861 a Assembleia Provincial autorizou no orçamento o aterro da Lapa do Mangal (Campinho) para evitar o alagamento do caminho que fazia a ligação entre a Rua da Lapa e o Campinho (ESTADO, 1861). A obra foi concluída em 1862.

Na segunda metade do século XIX, na Capital que abrigava cerca de 3.694 habitantes em 1.100 casas (ESTADO, 1872), dentre os quais 2.822 brancos e 862 escravos, as obras públicas ainda eram tímidas (ESTADO, 1872). As propostas e os debates sobre o que fazer foram muitas, mas os recursos eram escassos e na prática pouco foi executado.

Foram propostas: calçar o largo da Conceição para evitar o acúmulo de águas da chuva que geravam “águas pútridas”; construir uma parede de contenção lateral à vala por onde escoavam as águas que escoavam da Fonte Grande até desembocar no Reguinho; incentivar a venda dos terrenos devolutos da Capital; desapropriar diversas casas para a retificação e alinhamento de ruas como medidas de salubridade e embelezamento (ESTADO, 1874, p. 60); aterrar ou retirar as águas do Pelames por meio de valas; aterrar o mangal do Campinho e “corrigir, quando for possível, dando condições mais higiênicas às habitações, que nos foram legadas pelos antigos, principalmente aquelas onde residem as classes menos favorecidas de fortuna” executando melhorias sem demolições e sem remoções (ESTADO, 1877, p. 8; ESTADO, 1886); evitar as devastações da floresta que circundava a nascente de água localizada na Fonte Grande (ESTADO, 1882); cobrir a vala da Rua 23 de Maio (ESTADO, 1883); privatizar a execução de obras e serviços relativos ao abastecimento de água das fontes públicas por meio da “concessão à iniciativa privada”, estabelecendo a cobrança do fornecimento à população, que pegava água

nas fontes e chafarizes (ESTADO, 1883, p. 10-11); aterrar praias insalubres e construir um cais em todo litoral da capital.

Para executar as propostas, os governos utilizaram recursos financeiros que conseguiram captar na arrecadação de impostos e em repasses do governo central. Para a questão da água, a execução de obras de canalização, a construção de reservatórios e a execução de novas fontes. Para as epidemias, a formação de comissões de higienistas e a execução de aterros de áreas alagadas. Para o problema do despejo de dejetos e descarte de lixo, a construção de pontes sobre valas e canais para centralizar os descartes.

Em 1874 o presidente da Província acatou as orientações da Comissão Sanitária e decidiu destinar recursos ao orçamento e plano de obras do represamento e aterro aos poucos da área pantanosa do Campinho que serviria para a construção de novas edificações. Por outro lado, apenas o aterro e calçamento do caminho que levava ao Campinho foram concluídos em 02 de janeiro de 1874 (ESTADO, 1874).

Em 1875 a epidemia de varíola e as várias mortes na Capital levaram o governo provincial a inserir um novo artigo no Código de Posturas da capital, obrigando os moradores a caiarem a fachada de suas casas de dois em dois anos sob multa aos infratores (ESTADO, 1875).

Em 1877 o presidente da Província, tomando a saúde pública como uma de suas prioridades, nomeou uma comissão para estudar as causas das endemias que constantemente assolavam a capital e estabeleceu medidas preventivas e de combate às doenças. A comissão indicou uma série de melhoramentos sobre o espaço físico da capital, no entanto, os poucos recursos financeiros disponíveis não permitiam a realização imediata de todos (ESTADO, 1877).

Todos os problemas da capital levaram o pessimista presidente da Província, Herculano Marcos Inglez de Souza a sugerir em seu relatório de 09 de dezembro de 1882 a mudança da capital para um local central na Província, comunicando-se com o Porto de Vitória por meio de linha férrea. A falta eminente de água para abastecer a população e os vultosos recursos públicos que consumiriam os melhoramentos necessários para a adequação da capital como uma “nova Cidade”, “centro moral, intelectual e industrial” de uma população mais ou menos numerosa, foram os

argumentos descritos para a “necessidade inadiável” de uma nova capital (ESTADO, 1882, p.16-17).

O extenso pântano do Mangal do Campinho foi transferido à iniciativa privada pelo presidente da Província, Martim Francisco Ribeiro de Andrada Júnior, que por despacho de 17 de janeiro de 1883 concedeu aforamento perpétuo dos terrenos do Campinho a João Pinto Ferreira Leite, que conforme exigências do Decreto nº 4105 de 22 de fevereiro de 1868, que regulava a concessão dos terrenos de marinha, apresentou planta com os limites e confrontantes dos terrenos e adquiriu um prazo de dois anos e meio para a realização do aterro e dessecamento da área, assim como outras condições contratuais. A iniciativa visava retirar do Poder Público as despesas para a realização das obras e segundo o presidente, alcançar o concessionário “grandes lucros com a propriedade dos terrenos que lhe foram concedidos” e servir de incentivo a “outras empresas nesta província” (ESTADO, 1883, p. 10-11).

Os problemas atravessaram o tempo e em 1888 o inspetor de higiene atribui à causa da insalubridade à falta de educação da população, que devia ser obrigada a cumprir a legislação “sob quaisquer circunstâncias” (ESTADO, 1888, p. 38). Ao encontro dessas ideias de “obrigação” vieram os novos Códigos de Posturas implantados a partir da última década do século XIX. Regulações que atendiam aos anseios de diferentes governos e que representavam o desdobramento dos problemas urbanos vivenciados até então.

O **código de posturas municipal** foi publicado pelo Conselho da Intendência municipal da cidade de Vitória em **04 de junho de 1890**. Organizado em sete capítulos contendo 213 artigos e com um caráter sanitário visando a salubridade e a saúde pública, legislava sobre o ambiente construído (edificações e seus diversos usos, sistemas construtivos, materiais de construção e tipologias de edificações), a inserção da edificação no lote (afastamentos e recuos), sistema viário (calçadas, vias e travessas), drenagem pluvial, esgotamento sanitário, disposição e remoção do lixo e excrementos humanos, ocupação de áreas alagadas, execução de aterros, o modo de vida da população (asseio e comportamento moral), circulação de mercadorias, comercialização de alimentos, hospedagens (hotéis, hospedarias e estalagens), hospitais, escolas, atividades comerciais e industriais, cemitérios (localização e rituais

fúnebres). Em síntese, um instrumento que regula o comportamento social do indivíduo, as práticas sociais nos espaços públicos e o ambiente construído.

As regras de controle sobre o uso e apropriação do espaço da cidade não se limitavam ao perímetro urbano e se estendiam às áreas rurais, incluindo as estradas, lavouras, rios e animais. Além disso, os espaços públicos e privados, em especial da habitação, foram objeto de regulações com punição por multas em valores financeiros (até 30 mil réis) no caso de descumprimento e até à pena de prisão de 24 horas a 8 dias. A fiscalização poderia usar a força policial e a autoridade sanitária.

A lei de 1890 era um instrumento proposto para intervir sobre problemas de salubridade, habitabilidade, preservação dos mananciais e matas, infraestrutura urbana e qualidade da habitação a partir de medidas sanitárias e higienistas sem propostas e ações concretas do Estado, a quem cabia de fato promover as melhorias em prol da população. Outro aspecto importante é que a forma de morar dos pobres não atendia às regras estabelecidas para os materiais de construção e sistemas construtivos empregados por este estrato social.

Como medidas de maior impacto sobre a habitação, os proprietários de edifícios e muros em ruínas eram obrigados a demoli-los após notificação do fiscal e foi proibida a construção de casas de palha em toda cidade com multa de 20 mil réis e demolição às custas do infrator. Além disso, nos morros da cidade foi proibido construir onde houvessem mananciais de água e nas suas vertentes de cada lado até um quilômetro com pena de multa e até prisão de 8 dias no caso de reincidência.

Na Rua da Alfândega (antiga Conde d'Eu), uma das principais vias comerciais e valorizadas da capital, foram proibidas edificações de casas térreas (tipologia de casa pobre) e somente a construção de sobrados (tipologia das classes sociais de maior poder aquisitivo) com platibandas.

Porém, mesmo com a limitação de afastamento, a devastação das matas e a construção de edificações continuaram, o que levou os representantes do governo municipal a propor regulações para conservação das matas dos morros da Fonte Grande e Morro da Capichaba que circundavam os mananciais (CLETO NUNES, jornal O Estado do Espírito Santo, Governo Municipal, 09 de outubro de 1895, p. 1).

Sob a perspectiva da moradia, é fato que a legislação imposta excluiu os mais pobres. Em uma época que era difícil o acesso a materiais de construção, as restrições construtivas pioraram a situação dos mais pobres. Ao proibir a construção de casas de palha e limitar a construção de casas térreas em locais específicos da cidade, o Estado confirma que a forma de morar dos pobres é um problema para a imagem da cidade. Ao mesmo tempo torna invisível sob a sua ótica o problema que já existia.

A habitação foi tema do programa do Partido Operário espírito-santense publicado em 1890, em seus artigos 2º e 8º versava sobre “as leis necessárias para tornar as habitações dos operários mais higiênicas, confortáveis e baratas com meios fáceis de condução” e acesso à terra por meio da isenção dos “impostos sobre a transferência de terreno e assim dar impulso a obras de qualquer natureza, e permitir aos pequenos lavradores adquirir terreno por preço razoável” (Jornal O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, nº 2261, Partido Operário, 06 de julho de 1890, p. 2), demonstrando uma tímida reação ao Código de Posturas publicado em 04 de junho.

A partir da Proclamação da República a organização administrativa e territorial do Estado sofreu modificações a partir da nova ordem política que se estabeleceu no país. Os municípios passaram a ter administração própria, autonomia e competências na elaboração de leis, formulação do orçamento, cobrança de impostos, execução e contratação de obras públicas, decretar Código de Posturas próprios e zelar e cuidar da saúde dos munícipes, dentre outras atribuições.

Os dois entes públicos, o Município e o Estado, iniciaram na última década do século XIX as ações de melhoramentos em Vitória, atacando os problemas prioritários descritos pelos antigos governantes.

Em 24 de novembro de 1890, Cleto Nunes, deputado/político, procurador e representante da Companhia Brasileira Torrens, obteve do Estado o contrato para a execução das obras de abastecimento de água e captação de esgotos, o aterro de parte do mangal do Campinho. Concessionário dos serviços por 50 anos, receberia como benefícios as receitas provenientes da exploração dos sistemas; repasses financeiros anuais por 40 anos; isenção total de impostos e o “domínio útil por 20 anos dos terrenos do Estado existentes na ilha em que se acha a Capital. Salvo o sítio Santo Antônio e bem assim os da Ilha do Príncipe”, que pertencia à União (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 166).

Incentivos suficientes para atrair a iniciativa privada para a execução das obras de melhoramentos, que deveriam ser executadas no trecho compreendido entre o matadouro municipal e o Forte São João (Jornal O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, edição 2490, 26 de abril de 1891, p. 4).

No dia 30 de janeiro de 1891 as obras de melhoramento da cidade foram iniciadas (aterro do mangal do Campinho, estudo para implantação do sistema de bondes, abastecimento de água e esgoto) (Jornal O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, edição 2421, 1890, p. 1).

Em 23 de fevereiro de 1891 Cleto Nunes transferiu para a Cia Torrens o contrato firmado com o Estado, que novamente contratou a empresa em 1892 para executar obras no porto (construção de um cais, armazéns e a dragagem da baía) recebendo como benefício as receitas das taxas de exploração do uso do novo cais. No mesmo ano, a Torrens articulou a incorporação ao seu patrimônio latifundiário a Ilha do Príncipe e comprou o Sítio Bento Ferreira, onde planejou o parcelamento em 232 lotes, instalação de uma fábrica de tijolos, serraria e manutenção de embarcações e residências de operários (CAMPOS JÚNIOR, 1996; Jornal O Estado do Espírito Santo, edição 2825, 16 de agosto de 1892). Em síntese, todas as terras pertencentes ao Estado, incluindo áreas alagadas e pantanosas foram cedidas à iniciativa privada.

A partir de abril de 1891 a empresa passou a convocar interessados a comparecerem ao seu escritório na Rua do Comércio para apresentarem propostas para construção de prédios em seus terrenos na Vila Moscoso, praia do Suá (Bento Ferreira) e Ilha do Príncipe (Jornal O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, edição 2489, 25 de abril de 1891, p. 3).

Antes mesmo de avançar com as obras no Campinho, a empresa já comercializava projetos para construções padronizadas sobre futuros terrenos da área destinada a funcionários públicos e artistas (Cleto Nunes, Melhoramentos da Capital, Jornal O Estado do Espírito Santo, edição 2523, 1891, p.2; edição 2548, 14 de julho de 1891, p. 2).

Nos estudos e planos iniciais elaborados pela diretoria da empresa em 1891 estavam: abastecimento de água potável para 20 mil habitantes realizado a partir do Rio Jucu, construção de reservatório de 8 mil litros de água rede geral de esgoto, uma linha de bonde com um percurso de 7,5km da fábrica Serrat à Ponte da Passagem com um

ramal de 4,5km para a praia do Suá onde a companhia pretendia fundar um arrabalde e construções prediais (Cleto Nunes, Melhoramentos da Capital, Jornal O Estado do Espírito Santo, edição 2523, 10 de junho de 1891, p.2), consistindo em 100 casas “de construção moderna” (Genesio de Souza C. Barros, O Estado do Espírito Santo, edição 3478, 13 de junho de 1894, p. 1).

A Companhia Torrens seguia com seus planos quando em 03 de maio de 1892 tomou posse o 1º presidente do Estado do regime republicano, **José de Melo Carvalho Muniz Freire (1892-1896)**, partidário e amigo de Cleto Nunes Pereira, que assumiu com um projeto de tornar Vitória o centro político-administrativo e econômico do Estado, elevando a sua importância local, nacional e internacional por meio da centralização das atividades comerciais e exportadoras na capital.

Para isso era preciso que a “cidade velha e pessimamente construída, sem alinhamentos, sem gosto, sem arquitetura”, “mal abastecida de água”, “sem edifícios notáveis”, “desprevenida de toda defesa sanitária” (MUNIZ FREIRE, 1896, p.1) sofresse intervenções por meio de obras públicas (principalmente de infraestrutura de saneamento, sistema viário, portuária e ferroviária) para adequar-se aos planos de longo prazo e desenvolvimento integrado de toda Província do visionário governador, que priorizou nos cinco primeiros decretos do seu governo a organização administrativa, a educação pública, a regulamentação da repartição de obras e empreendimentos gerais, o serviço de terras e colonização, assim como o serviço de higiene e saúde pública.

Muniz Freire tinha em seu discurso uma cidade idealizada baseada nas referências internacionais de Paris, Londres, Nova Iorque, Berlim; no cenário nacional, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife, Santos e Belém; além do estado de Minas Gerais, com seus planos de “fundar artificialmente uma cidade modelo”, referindo-se à Belo Horizonte de Aarão Reis. Segundo a visão de Muniz Freire, Vitória tinha que se tornar um “centro civilizado”, “cidade distinta” e “cidade comercial” para que o Estado prosperasse (MUNIZ FREIRE, 1896, p. 1).

Cleto Nunes e Muniz Freire eram amigos e exerceram suas funções em escalas diferentes de gestão mas sobre o mesmo viés. E foi sobre essa perspectiva que as intervenções sobre o espaço urbano aconteceram e a Torrens operou sob a chancela dos entes municipal e estadual.

O **decreto nº 5 de 04 de junho de 1892** sancionado pelo novo Presidente do Estado estabeleceu a organização e as atribuições da Inspetoria de Higiene Estadual, que devia implementar ações de prevenção e combate às epidemias e endemias e fazer cumprir a legislação sanitária, fiscalizando as obras e empreendimentos de interesse à saúde pública. A ação sanitária municipal deveria ocorrer sempre com auxílio da inspetoria estadual, composta por inspetor, delegados, secretário e pela polícia sanitária.

Cabia à polícia sanitária nos domicílios particulares e públicos: realizar visitas compulsórias, fiscalizar, sugerir medidas, isolar, desocupar, desinfetar e autorizar a reocupação no caso da manifestação de doenças transmissíveis (febre amarela, cólera, peste, sarampo, escarlatina, varíola, difteria e gripe). Além disso, proibir a habitação nos prédios que oferecessem más condições de higiene e solicitar a quantidade de moradores (lotação).

O primeiro governo municipal após a instituição da República foi exercido pelo **Conselho Municipal, instituído em 19 de dezembro de 1892** pela Constituição Estadual (promulgada em 02 de maio de 1892) e constituído por nove membros⁸⁰ que descendiam da elite capixaba (ex-deputado, comerciante, médico, industrial, jornalista, proprietários de terras, dentre outros). O cargo de presidente do Conselho foi exercido pelo influente Cleto Nunes Pereira, jornalista, deputado (1878-1891), presidente do Congresso Constituinte do Estado, conselheiro municipal, senador (1898), descendente de família rica, proprietária de sesmarias no vale do rio Santa Maria e amigo de Muniz Freire.

Logo em janeiro de 1893, foi publicado pelo Conselho Municipal o **decreto nº 2 de 05 de janeiro de 1893** (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição 2.971, 11 de janeiro de 1893, p. 2) e nele nenhuma construção ou reconstrução seria feita no perímetro da cidade sem a apresentação pelo proprietário, empreiteiro ou contratante da planta ou plano da obra, sujeita à aprovação do citado conselho. O decreto “definia o poder municipal como o principal sujeito de intervenção no espaço urbano da Capital” (2008, p. 126).

⁸⁰ Formado por Cleto Nunes Pereira (presidente), Aureliano Manoel da Silva Neto, Antônio Pinto de Almeida, Manoel Ferreira dos Passos Costa Júnior, Manoel Joaquim da Silva Guimarães, João Triaxel, Theophilo Alvares de Souza Coutinho.

No mesmo mês, o **decreto municipal nº 5 de 23 de janeiro de 1893** (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição 2.987, 27 de janeiro de 1893, p. 2) determinou que o imposto predial urbano seria cobrado “sobre o valor locativo de prédios situados dentro da cidade e povoações do município e que” pudessem “servir de habitação, uso e recreio – como casas, chácaras, cocheiras, barracas, telheiros, trapiches, armazéns, lojas, fábricas e qualquer outro edifício” independente da “determinação e forma que” pudessem ter e material empregado na sua construção e cobertura”, desde que fossem “imóveis” ou não pudessem “ser transferidos de um para outros lugares sem se destruírem” (Jornal o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1893, p. 2). Em síntese, as restrições às habitações pobres não impediram o ente municipal de taxa-las para obter fontes de recursos para abastecer os cofres públicos.

O imposto predial era de 10% do rendimento líquido declarado e poderia ser reduzido à metade se o proprietário habitasse o edifício e não o alugasse. Incentivo à moradia e não à locação. No artigo 4º o ente municipal isentava do pagamento os edifícios de propriedade pública (República, Estado e Município), casas de caridade, hospitais, templos religiosos e “as casas pertencentes a pessoas reconhecidamente indigentes e pelas mesmas habitadas” (Jornal o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1893, p. 2). As reclamações de cobrança deveriam ser direcionadas ao órgão municipal responsável.

O decreto não estabelecia os critérios para definir os moradores “reconhecidamente indigentes” e nem os critérios de cobrança (localização, uso, função, área construída, etc), mas sabe-se que em 1895, 1100 casas já estavam cadastradas na cobrança do imposto predial e com uma população aproximada de 10 mil habitantes (ROSTOLDO, 2008, p. 163), sendo uma importante fonte de receita somadas às outras (imposto de indústrias e profissões, impostos urbanos – sobre construções, terrenos, ocupação de ruas, praças, uso de cais, etc; imposto sobre renda dos proprietários municipais e serviços; multas por infração de posturas e demais leis; emolumentos de repartições municipais e imposto sobre salários de funcionários públicos).

O **decreto nº 8 de 26 de janeiro de 1893**⁸¹ que definia a reorganização da repartição municipal, definiu as atribuições e os vencimentos dos cargos públicos de engenheiro

⁸¹ Publicado nas edições de nº 3012 a 3018 do jornal o Estado do Espírito Santo, de 22 a 28 de fevereiro de 1893, especificamente aborda as competências dos engenheiros e médicos no Capítulo III do decreto, publicado na edição nº 3017 de 27 de fevereiro. Ver documento completo com toda

e médico. A eles cabia, dentre outras demandas, operacionalizar o Código de Posturas, tendo o auxílio de fiscais e de guardas da polícia sanitária.

O engenheiro, agente importante nas futuras obras de melhoramentos e reforma urbana, cabia planejar, executar e fiscalizar as obras públicas, dar parecer autorizando obras particulares, zelar pelas condições higiênicas internas e externas das habitações; regularizar construções urbanas públicas e particulares, definir o traçado de ruas, praças e cais; definir o tipo de construção, a arquitetura dos prédios e a regularidade das ruas indicando as desapropriações de casas e terrenos necessárias; “proibir as reconstruções de prédios condenados a serem demolidos, recuados ou puxados” seguindo o novo plano traçado; fazer visitas domiciliares sempre que necessário. Tudo “tendo sempre em vista os preceitos da arquitetura moderna e higiene” (ESTADO, 1893, s/p).

A população reagiu às legislações encaminhando petições (ROSTOLDO, 2008)⁸² ao governo municipal. Moradores em geral (incluindo analfabetos), profissionais da construção civil (empreiteiro, pedreiro, carpinteiro, pintor, engenheiro, bombeiro e encarregado), profissionais do comércio, dentre outros não ficaram passivos ao controle exercido pela legislação sobre o espaço físico da cidade, a vida cotidiana (ROSTOLDO, 2008) e as formas de morar dos mais pobres.

Rostoldo (2008), ao avaliar a influência do poder do Estado (governos estadual e municipal) nas transformações do espaço urbano de Vitória, analisou as petições dos moradores da Capital direcionadas ao Governo Municipal para concessão/aforamento de terrenos de propriedade do poder público e da Marinha no período da Primeira

organização da administração pública municipal em: <<https://bndigital.bn.gov.br/acervo-digital/estado/229644>>. Acesso: 2023.

⁸² Rostoldo (2008) analisou 1360 petições individuais e coletivas no período de maio de 1892 a março de 1896, período que compreende a gestão estadual de Muniz Freire. Delas, 501 estavam relacionadas a algum tipo de intervenção urbana. O maior número de petições (436) ocorreu no período de 1893 a 1895, atestando o impacto da legislação sobre o cotidiano da população. As petições encaminhadas tinham um caráter obrigatório (solicitação obrigatória para requerer despacho) ou espontâneo. As obrigatórias (402) versavam sobre: alinhar obra/aprovar planta (37% - 149), autorizar obra em imóvel privado (28% - 113), autorizar obra em imóvel público (23% - 91), conceder penna d'água (12,1% - 49). As espontâneas (99) solicitavam: aforar/receber concessão de terreno (45% - 44), autorizar intervenção fora do padrão (5% - 5), comprar terreno/material do município (5 - 5%), estabelecer kiosque/botequim (10% - 10), questionar/cobrar decisão do município (9% - 9), solicitar ação em imóvel de terceiros (8% - 8) e solicitar ação em imóvel próprio (12% - 12). A análise das demandas encaminhadas mostra que a população também contribuía para a aplicação da legislação ao denunciar prédios em mau estado de conservação. Além disso, buscavam obter favores na isenção de tributos, encargos e impostos na troca por melhoramentos executados em prédios, ruas, etc e na concessão de aforamento de terrenos.

República. As solicitações eram realizadas por indivíduos de diferentes estratos sociais que justificavam a necessidade de edificar casebres cobertos de palha, casas e prédios para uso residencial e comercial. Nem todos os pedidos eram deferidos, mas os aforamentos atendiam tanto pessoas reconhecidas quanto pobres que necessitavam de um local para construir a habitação ou já ocupavam o terreno, assim como pessoas que já eram proprietárias de imóveis na cidade.

Apesar dos planos e da grande expectativa em torno das obras de saneamento a empresa Torrens enfrentou problemas financeiros com a variação cambial, o encarecimento de materiais de construção e o aumento dos salários dos operários (O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, edição 3.498, 06 de julho de 1894, p. 1). Até 1894 havia elaborado apenas estudos e projetos dos sistemas de água e esgoto, concluiu a escavação para a instalação do reservatório de água no alto do morro Santa Clara e aterrou parcialmente o mangal do Campinho⁸³. Quanto às obras no porto, não saíram do papel.

Com as obras de melhoramento e as restrições do Código de Posturas, ainda em 1893, em mensagem ao Congresso Legislativo, Muniz Freire se manifestou sobre “a crise de habitações” na capital e a demanda por habitação dos operários, deixando entender que faria uma proposta para intervir na questão (ESPÍRITO SANTO, 1893, p. 22).

Associadas às interdições dos prédios precários pelos fiscais sanitários e às restrições impostas pelas leis promulgadas, as obras públicas reduziram a oferta de edificações para habitações com as demolições e valorizaram a propriedade imobiliária com as melhorias de infraestrutura, o que elevou o valor do preço dos aluguéis dos imóveis, que eram em sua maioria destinados à locação, segundo atestou Alves (2015, p. 94) com base na investigação sobre o valor do imposto predial lançado de casas próprias e alugadas para 1893. Nesse ano a Capital tinha 928 imóveis, sendo 620 alugados (67%) e 308 onde residiam seus próprios proprietários (33%).

⁸³ Segundo os jornais da época, de janeiro a fevereiro de 1891 haviam sido nivelados 9.075m² de uma área na Vila Moscoso, assim como 692m² de aterro com recursos de 7:135\$215. Com os estudos para a instalação dos serviços de bonde, esgoto e água havia gasto 13:479\$923. O Jornal afirma que os estudos estavam adiantados. As obras de abastecimento de água foram iniciadas apenas em março de 1892. As construções de prédios (chalets) estavam adiantados em 1892. As obras do reservatório do morro da Santa Clara iniciaram em outubro de 1892. Fontes: Jornal O Estado do Espírito Santo, edição nº 2461 (20/03/1891), nº 2692 (31/03/1892), nº 2812 (03/08/1892), nº 2894 (24/10/1892).

O mapeamento realizado pelo autor demonstra que as duas formas de acesso à habitação estavam distribuídas por toda a cidade, mas com maior concentração de imóveis alugados nas ruas Duque de Caxias, do Sacramento, São Manoel, General Câmara, do Rosário, 23 de Maio, Porto dos Padres (Rua do Comércio) e General Osório (Figura 29).

O autor não conseguiu obter o valor dos alugueis por localização mas deu uma importante contribuição ao associar a rua ao valor do imposto predial, que era mais caro nas ruas comerciais Duque de Caxias, do Comércio e 1º de Março. Esta última estava sob intervenção das obras públicas. Os impostos mais baratos eram das ruas que detinham a maior concentração de imóveis de aluguel: General Câmara, São Manoel, do Sacramento, Dr. Pereira Pinto, do Rosário e General Osório (ALVES, 2015, p. 95-96). Evidências que atestam que estas ruas conformavam uma concentração de pessoas de baixo poder aquisitivo e moradias mais simples, que foram removidas com as obras de remodelação urbana da década de 1920. A concentração da propriedade imobiliária nas mãos de um único proprietário era outro problema vivenciado por quem morava de aluguel.

Mesmo não avançando com as obras, o Estado renovou o contrato⁸⁴ com a Torrens em **07 de julho de 1894**, ampliando as vantagens financeiras sobre o contrato de 1890 e ainda acrescentou à concessão a ampla liberdade de “alugar, vender e dispor à sua vontade das casas” que construísse, assim como de todos os terrenos, “de modo a se indenizar do que se houver gasto” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 171).⁸⁵ Além disso, tinha o direito de desapropriar terrenos, prédios e benfeitorias que fossem necessários a execução das obras. O Estado estipulou o prazo de 1 ano para o término das obras de abastecimento de água e prazo de 5 anos para finalização de todas as obras.

⁸⁴ Publicado na íntegra de 28 a 31 de julho de 1894 nas edições de 3520 a 3024 do jornal O Estado do Espírito Santo.

⁸⁵ Ver também a descrição do contrato vencido da Torrens em 1894 em: O Estado do Espírito Santo, edição 3478, 13 de junho de 1894, p. 1. <<https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=229644&Pesq=%22Companhia%20Torrens%22&pagfis=5173>>. Acesso: 2022.

Figura 29 - Imóveis alugados em Vitória em 1893.



Fonte: ALVES (2015, p.97)

Em situação financeira favorável, com recursos próprios e empréstimos financeiros, de 1892 a 1895 a gestão municipal realizou diversas obras, dentre elas, construiu a estrada para Santo Antônio e aprovou o projeto do novo cemitério no mesmo local, contribuindo para a expansão urbana da cidade; iniciou as obras de saneamento do Reguinho com desapropriações de edificações e a drenagem e aterro dos Pelames, um “charco imundo e pestilento que existia no coração da cidade”.⁸⁶

Enquanto a cidade crescia na direção do Arrabalde de Santo Antônio e as obras de aterro, parcelamento do solo (Campinho), ordenamento viário e saneamento visando à higiene pública aconteciam, o presidente iniciou o plano de expansão da cidade na direção oposta, em **09 de abril de 1895** por meio da **resolução nº 46** (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição nº 3.854, 14 de abril de 1895) que criou a **Comissão de melhoramentos da capital, regulamentada pelo decreto nº 50 de 11 de julho de 1895** (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição nº 3956, 26 de julho de 1895), encarregada dos planos e obras já em execução, como também estudar as áreas a elas anexas e apropriadas à expansão, realizar o levantamento topográfico da área, elaborar os projetos de infraestrutura (soluções de abastecimento de água, drenagem e esgoto); estudos dos mananciais existentes no entorno da área de intervenção, organizar o plano definitivo de parcelamento (com ruas, praças e mais dependências) e elaborar o orçamento do sistema de comunicação entre a “nova e a velha cidade”, a partir da proposta de uma nova estrada rodagem (atual avenida Vitória) que deveria interligar a área central e a planície Bento Ferreira por um caminhamento de curta distância. Para o plano deveria aproveitar a topografia existente e a zona intersticial entre a área central e o novo arrabalde para o desenvolvimento da cidade atual.

Segundo a resolução existia uma intenção de organizar as ações públicas sobre o espaço urbano transformando-as em um “plano sistemático de melhoramentos” a ser realizado pelo governo e por particulares a longo prazo. O decreto nº 50 atribuía amplos poderes de decisão ao Presidente sobre o plano de expansão e a necessidade de manter distante o local de moradia dos operários que trabalhassem na execução

⁸⁶ Informações baseadas no discurso de Cleto Nunes para o Conselho Municipal publicado na edição nº 4027 do jornal O Estado do Espírito Santo de 09 de outubro de 1895. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=229644&Pesq=%22Companhia%20Torrens%22&pagfis=7035>

do plano (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Decreto nº 50, Dá regulamento a comissão de melhoramentos da capital, 11 de julho de 1895).

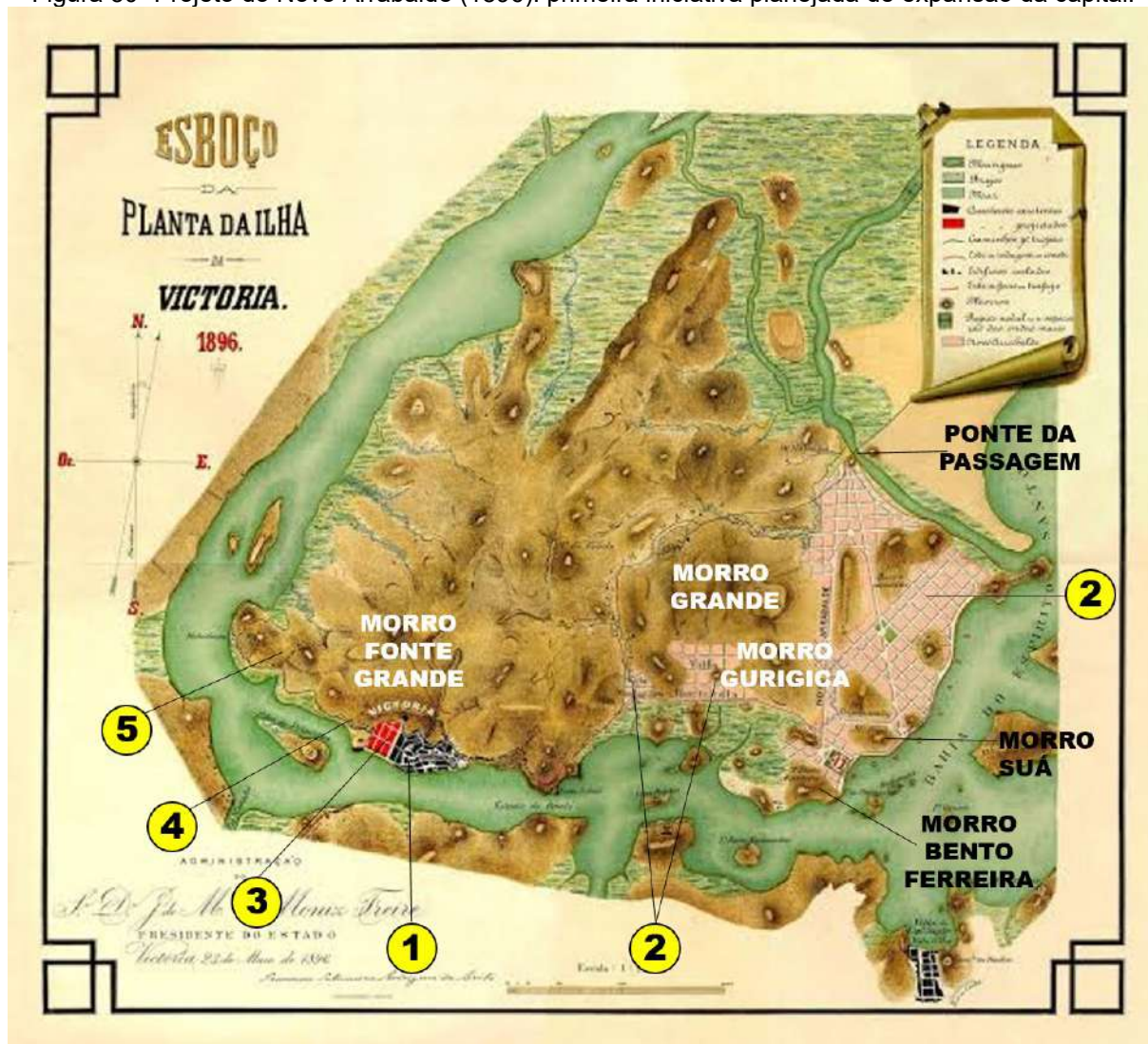
Em 1895 na mensagem direcionada ao Legislativo, Muniz Freire se manifestou novamente sobre a **“falta de habitações”** atribuída ao “aumento considerável da população”, “carência de capitais, preço e escassez de materiais, esgotamento de quase toda área urbana e aumento consequente do valor venal dos raríssimos terrenos disponíveis.” A demanda pela construção de “prédios” se manifestava na “carestia de vida” representada pela “elevação exagerada dos aluguéis”, o que tornava “precárias as condições de vida” das **“massas operárias”**. A conquista de novas áreas “para o prolongamento da cidade” para um sítio “pitoresco e saudável” foi justificada como alternativa do Estado à “falta de construções prediais” associada à promessa de construção na capital de “duzentas casas” pela Companhia Brasileira Torrens até o final de 1897 (MUNIZ FREIRE, 1895, p.16-17). A empresa também era “proprietária de uma parte” dos terrenos localizados na área de expansão prevista no Plano do Novo Arrabalde.

No entanto, “a expansão da cidade para a região leste da ilha respondeu muito mais à crença e aos interesses” do presidente (FERREIRA, 2009, p. 158). Havia vazios urbanos para expansão na região central, poderia ter sido dado continuidade à malha urbana que estava sendo construída na direção do Campinho (conforme vimos, a Av. Cleto Nunes já representava um eixo estruturante de crescimento rumo a Santo Antônio) e não havia crescimento populacional que justificasse os esforços dispendidos pelo Estado (FERREIRA, 2009) nos planos de longo prazo de um “novo bairro saudável e convidativo” “nas planícies situadas a nordeste da ilha, em sítio ameníssimo” (MUNIZ FREIRE, 1996, p. 1).

Com trabalhos iniciados em abril, o engenheiro sanitaria e urbanista Francisco Saturnino Rodrigues de Britto foi nomeado pelo presidente e assumiu a chefia da comissão ainda em 12 de junho, apresentando em um curto prazo, ainda em 22 de julho, os projetos da nova estrada que foram aprovados por Muniz Freire em **25 de julho de 1895 pela resolução nº 80** (MUNIZ FREIRE, 1896, p. 1). Até solicitar a exoneração em 07 de agosto de 1896 (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição nº4.282, 08 de agosto de 1896), Britto entregou em 23 de maio de 1896 um detalhado relatório técnico do plano (BRITO, 1996).

A proposta de um projeto de expansão no último ano de mandato atesta que o plano realmente era para o futuro, de longo prazo. Os 2.129 lotes distribuídos em 178 quarteirões do projeto de parcelamento do Novo Arrabalde foram planejados sobre terrenos de domínio privado (MUNIZ FREIRE, 1896) (Figura 30).

Figura 30- Projeto do Novo Arrabalde (1896): primeira iniciativa planejada de expansão da capital.



Legenda:

1 – Vitória (Núcleo Central)	2 - Loteamento Novo Arrabalde	3 – Campinho (aterrado e loteado)
4 – Vila Rubim	5 – Área de expansão - Santo Antônio	

Fonte: com intervenções da autora sobre planta presente em CAMPOS JÚNIOR (1996).

Os proprietários das terras receberam do Estado a proposta de cessão mediante desapropriação por utilidade pública a baixo preço ou recebimento de 20% do valor total de vendas executadas pelo Estado até a ocupação total da área, sendo o mesmo indenizado com 80% pelos investimentos realizados em infraestrutura para

implantação do loteamento (MUNIZ FREIRE, 1896). A intervenção direta do Estado no processo de comercialização dos lotes e os incentivos dados aos proprietários das terras demonstram o forte interesse na ocupação da área e na receita arrecada com as vendas dos lotes (MUNIZ FREIRE, 1896).

O zoneamento do Novo Arrabalde contemplava quatro áreas: área residual de 25,00m por 2.000m de mangue que margeava à esquerda da estrada de rodagem (50.000m²), a Vila Monjardim (111.579m²) localizada logo após a Fazenda do Romão “era apropriada a um núcleo operário”, a Vila Hortícola (394.036m²) planície vasante cercada por morros que incluíam o Morro Grande e o Morro Gurigica era adequada ao cultivo agrícola e o Novo Arrabalde propriamente (2.788.713m² excluindo a área de morros) que partia dos morros anteriores e se estendia pelas praias do Suá e Comprida, finalizando no morro Mulembá no Canal da Passagem (corpo de d’água que separa a ilha do continente), espaço destinado a um novo modo de vida em contraposição ao que oferecia “a velha cidade” (BRITO, 1996, p. 23). Completam o projeto sistemas de captação de água do córrego Jucutuquara com construção de reservatório de água, drenagem de terrenos, bosques, etc. (Figura 31).

A divisão das áreas “do novo bairro projetado” (MUNIZ FREIRE, 1896, p.2) sugere que havia a intenção de um zoneamento por estrato social. A denominação de vila para a área a ser ocupada por operários, mais próxima ao centro consolidado; uma área de transição para uma vida cotidiana relacionada ao modo de vida no campo e a área mais nobre, distante cerca de 4km do núcleo central.

No que cabe à habitação, o plano do Novo Arrabalde (3.293.713m²), planejado e ordenado segundo os preceitos modernistas, higienistas e sanitaristas, foi idealizado com grandes lotes de 14,00 e 21,00 de testada frontal com profundidade de 42,00m (588,00m² e 882,00m², respectivamente) e incluiu a planta baixa e a fachada de uma casa térrea tipo para proletário, projeto do engenheiro Trajano de Medeiros, que estava bem distante de um padrão popular, tendo em vista que era elevada do solo por porão, continha 9 cômodos onde estavam dispostos 4 quartos e poderia ser adotado por quem desejasse construir. Padrão bem distante dos casebres pobres da Villa Rubim e da tipologia de casa operária proposta para o mesmo aglomerado. Segundo Nemer (2018, p. 22) o projeto não foi adotado nem nas casas operárias construídas na própria Vila Monjardim na década de 1920.

[illegible]

1 – Vila Monjardim 2 – Vila Horticula 3 – Novo Arrabalde propriamente

Pimentel (2006) ao estudar o padrão social da arquitetura residencial aprovada na Praia Comprida, porção nobre do Novo Arrabalde, no período de 1910 a 1939, comprovou pela análise dos projetos que houve o predomínio do padrão médio e econômico, seguidos pelo padrão alto. O padrão casa operária e o padrão mínimo aparecem em número ínfimo, respectivamente nas décadas de 1930 e 1920 apenas com 3 e 2 projetos e bem diferentes do padrão de Trajano de Medeiros.

Muniz Freire não faz nenhuma menção em seu relatório final de governo ao projeto de habitação proletária, mas ressaltou o Novo Arrabalde e o problema habitacional representado pela excessiva densidade populacional em relação ao número de fogos (casas/moradias) destacando o aumento populacional de Vitória de 6 a 7 mil habitantes em 1892 para 10mil em 1894 e a presença de elevado número de operários (MUNIZ FREIRE, 1896, p. 1) como justificativas para o plano de intervenção.

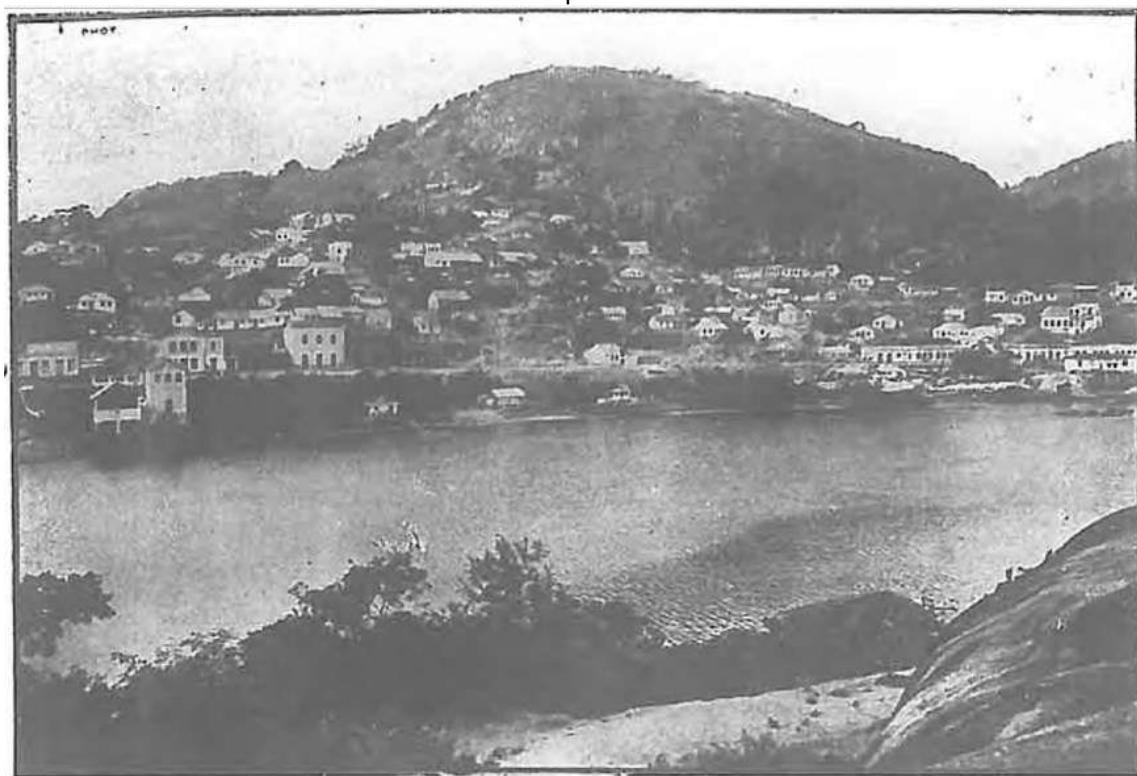
211

do Barro Vermelho poderia ser um local para a construção de um cemitério e um bosque. Nas décadas seguintes, os morros Grande, Gurigica, Bento Ferreira e Suá foram ocupados pela população pobre.

A **Comissão de Melhoramentos da capital foi extinta em 1896** com a crise do café que arruinou as bases financeiras que sustentavam todas as obras de melhoramentos. A crise econômica gerada pela desvalorização da principal fonte de receita do Estado impossibilitou por quase 12 anos investimentos públicos em obras de infraestrutura.

Em paralelo ao projeto de expansão do Novo Arrabalde, o Conselho Municipal aprovou pela **resolução de 16 de setembro de 1895, o plano de arruamento da Cidade de Palha**, elevada à categoria de bairro e renomeada como Vila Rubim (Figura 32) em homenagem ao ex-governador Francisco Alberto Rubim. Aprovado por Cleto Nunes e demais conselheiros, o plano foi apresentado pela Companhia Torrens para os seus terrenos em continuidade à vila Moscoso (Jornal ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Conselho Municipal, edição nº 4.007, 17 de setembro de 1895, p.1).

Figura 32 - Vila Rubim, 1911: local de moradia pobre com casas térreas edificadas nos morros do entorno do caminho que levava ao Arrabalde de Santo Antônio, localizado na porção noroeste da capital.



Fonte: Relatório final do governo Jerônimo Souza Monteiro (ESTADO, 1913, p. 323).

A iniciativa ampliou o número de petições para habitar a Vila Rubim. No período de maio de 1892 a março de 1896 foram 44 petições em toda a Cidade. Destas, 22 (50%) foram para a Av. Cleto Nunes com 103 solicitantes vinculados a ela (ROSTOLDO, 2008).

Elevou-se também o número de solicitações de aforamento e licença para construir casas de palha no período compreendido entre 1894 e 1896, período em que a Avenida Cleto Nunes foi construída, interligando o Campinho ao arrabalde de Santo Antônio, passando pela região ocupada predominantemente pela população pobre, que buscava autoconstruir suas casas de forma rudimentar. No período avaliado, 22 petições assinadas por 103 solicitantes demandaram construir na região da Avenida Cleto Nunes (ROSTOLDO, 2008). Fato que mostra a indução da abertura da via ao deslocamento da moradia pobre para a região.

Nesse sentido, a resolução do Conselho buscava de alguma forma intervir na habitação pobre por meio de um primitivo plano de urbanização baseado no ordenamento do traçado viário do primeiro aglomerado de casas precárias identificado na história da habitação de Vitória, com base em todas as fontes pesquisadas (ROSTOLDO, 2008).

Em 1895 a presidência da Assembleia Legislativa determinou pela **resolução 135 de 11 de dezembro** que os projetos e planos de abastecimento da Torrens deviam ser ampliados para a Ilha do Príncipe, ligando-a à Capital por meio de duas pontes (Jornal O Estado do Espírito Santo, edição nº 4.986, 17 de dezembro de 1895). Isso demonstra que as obras públicas estavam sendo estendidas na direção do local da moradia pobre (sentido Santo Antônio), mas isso não significou nos anos seguintes que eles foram beneficiados tão rapidamente.

As limitações da legislação e as obras de melhoramentos também levaram os operários para a Cidade de Palha (Vila Rubim), inclusive com propostas de construção de “moradias operárias” que tinham como objetivo “abrigar os trabalhadores envolvidos nas obras públicas” (Figura 33). As construções propostas para o novo loteamento eram simples e de tamanho reduzido (FERREIRA, 2009, p. 137).

Figura 33 - Projetos de fachadas de casas operárias na Vila Rubim -1895.



Fonte: Ferreira (2009, p. 137)

As intervenções do Poder Público também incentivaram o conflito pela posse da terra do novo loteamento e o mercado informal de imóveis, conforme anúncios de venda de casas e terrenos identificados nas edições de jornais (COMMÉRCIO ESPÍRITO SANTO, nº 204; nº 224, 1896; nº 34 e nº 68, 1897).

Até 1899 a Companhia Torrens operou sob a chancela do Estado conseguindo firmar contratos com o governo municipal que encerrou o vínculo com a empresa apenas em 19 de dezembro de 1903, quando declarou caducos os contratos por meio do Decreto municipal nº 87. Até 1897 a empresa havia executado apenas o reservatório da Santa Clara (início das obras em outubro de 1892) e a represa do Rio Formate (Jornal O Estado do Espírito Santo, edições nº 2.461 de 20/03/1891, nº 2.692 de 31/03/1892, nº 2.812 de 03/08/1892 e nº 2.894 de 24/10/1892).

Em 1899 a empresa continuou a fazer petição de aforamento perpétuo de terrenos de marinhas na Capital e Arrabaldes, o que foi negado pelo governo municipal (Jornal O Estado do Espírito Santo, nº 246, 24 de outubro de 1899). Segundo Campos Júnior (1996, p. 179) o Estado pagou pelas obras executadas e “retomou os terrenos aterrados do Campinho” e as suas demais áreas concedidas na ilha.

Pedreiros, carpinteiros, serralheiros, pintores, serradores, canoeiros, oleiros, enfornadores, cavucadores, cortadores de lenha, dentre outros profissionais eram

requisitados nas obras e novas instalações fabris na Ilha de Bento Ferreira.⁸⁷ O fim das obras significava a permanência de muitos operários que se alojavam em “choupanas” construídas “provisoriamente nos terrenos do Campinho” cedidos à Torrens pelo Estado (Jornal O Estado do Espírito Santo, Companhia Torrens terrenos do Campinho, edição 3844, 03 de abril de 1895).

A ação do Estado motivou a acumulação fundiária de terras públicas na posse de um agente privado, desperdício de recursos financeiros em obras não concluídas, incentivo ao primitivo mercado imobiliário em detrimento da produção pública da habitação, a continuidade dos problemas gerados pela ausência de saneamento básico e a ocupação dos morros da Capital.

No final do século XIX a capital já detinha um padrão social diversificado com pessoas exercendo atividades econômicas que definiam a sua capacidade de inserção em uma classe social. Conviviam imigrantes brasileiros (nordestinos, cariocas, mineiros, dentre outros), imigrantes europeus, migrantes locais, ex-escravos e os nascidos aqui alocados em diferentes ocupações e categorias profissionais (LAGO, 2018, p.200-215).

A estratificação social pela condição de nascimento, pela cor da pele e pela ocupação de trabalho já conformava a sociedade vitoriense. Dessa forma, o poder aquisitivo e a concentração imobiliária e fundiária também foram indutores da expansão dos assentamentos informais no final do século XIX.

A medida que a cidade crescia, as regulações sobre o ambiente construído e o modo de vida foram aperfeiçoados. O Código de Posturas de 1890 foi revisado e ampliado pelo **decreto municipal nº 75 de 11 de março de 1901**. Para construções e reconstruções de edificações, foi imposta aos proprietários a necessidade de apresentação à municipalidade dos projetos com seu respectivo responsável técnico que deveria ser um engenheiro, também responsável pela execução da obra.

Quanto aos prédios em ruínas, estabeleceu “procedimentos de vistoria dos prédios em ruínas e consequente demolição, e alguns casos específicos de forma compulsória” e o “persistente desejo de renovação urbana”. Houve “as primeiras

⁸⁷ Informações baseadas na leitura dos anúncios publicados no jornal Estado do Espírito Santo em 1895.

tentativas de compartimentação da cidade quanto ao uso do solo” ao definir “lugares específicos para a realização de determinadas atividades”, caracterizando “normas precursoras” de zoneamento (FERREIRA, 2016, p. 236).

É relevante atestar que no final do século XIX até membros da sociedade dominante disputavam a posse da terra entre si, levando à justiça causas relacionadas a limites de terrenos, inclusive com a acusação de invasão de terras nos morros limites à capital, que hoje conformam os bairros Moscoso, Piedade, Fonte Grande e Forte São João, todos ocupados pela população de baixa renda. O governo municipal interviu na questão a partir de 1903 utilizando como estratégia a desapropriação das terras por necessidade e utilidade pública.

Vitória recebeu a partir de 1907, três bondes de passageiros “puxados por tração animal” (ELTON, 1986, p. 13) que contribuíram para a mobilidade da população e posteriormente ao serem substituídos pelos bondes elétricos (1911), funcionaram como indutores de expansão da ocupação para os arrabaldes da capital.

Sob a perspectiva da moradia, em cerca de uma década a legislação ampliou sua atuação da tríade terreno-rua-edifício para o espaço urbano. Não bastava intervir na estrutura física da habitação precária. Era preciso removê-la para longe, criando instrumentos legais. Com a **criação do cargo de Prefeito Municipal pela lei estadual nº 582 de 14 de dezembro de 1908** (Jornal Diário da Manhã, edições nº 391 e 392 de 24 e 25 de dezembro de 1908) o ente municipal ampliou as regulações em prol da higiene e saúde pública e dos melhoramentos urbanos.

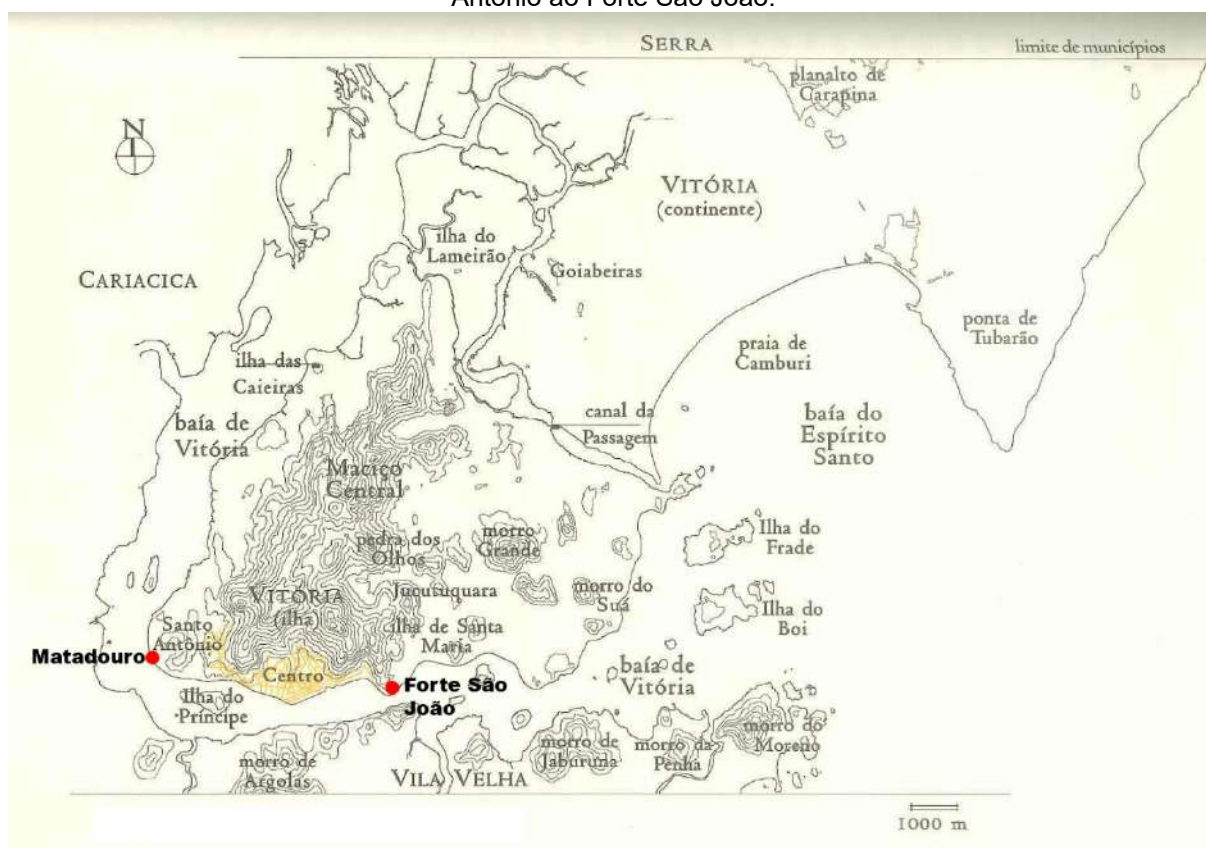
No curto período de gestão como primeiro prefeito nomeado pelo Presidente do Estado Jerônimo de Souza Monteiro, o engenheiro **Ceciliano Abel de Almeida (09/02/1909 a 01/09/1909)**, estabeleceu a organização municipal através da **lei municipal nº 4** (02/04/1909), definindo a administração a cargo de três Seções (Procuradoria Geral exercida por um advogado; Higiene Municipal – higiene, serviço sanitário, inspeções e visitas domiciliares, com um médico e um agente fiscal e a Seção de Obras e Viação a cargo de um engenheiro) (ESTADO, 1911). Ao Médico Municipal, no exercício de suas funções, não poderia ser negada licença para entrar nos domicílios particulares, assim como nos estabelecimentos públicos, devendo solicitar das autoridades policiais o auxílio que lhe fosse necessário.

A **lei municipal nº 8** (06/04/1909) autorizou o prefeito a regular as construções e reconstruções no perímetro urbano, estabelecendo as taxas de contribuições para a execução de obras e organizar o Código de Posturas e submetê-lo ao estudo e à aprovação do Conselho Municipal. A lei foi imposta pelo **decreto nº 3 de 17 de abril de 1909** que passou a regular a construção, reconstrução, acréscimo e consertos de prédios.

Por apresentar uma série de requisitos que regulam os procedimentos de aprovação de projetos e licenciamento de obras, assim como normas construtivas e especificações técnicas dos sistemas construtivos das edificações e aplicação de multas aos infratores, o decreto pode ser considerado o primeiro Código de Edificações de Vitória.

Já demonstrando a ampliação do perímetro urbano do município (Figura 34), a área de abrangência da aplicação da lei ia do Forte São João até o Matadouro de Santo Antônio (Figura 35), o que englobava a Vila Rubim (Figura 36).

Figura 34 - Área de abrangência do decreto nº 3 de 17 de abril de 1909: do Matadouro de Santo Antônio ao Forte São João.



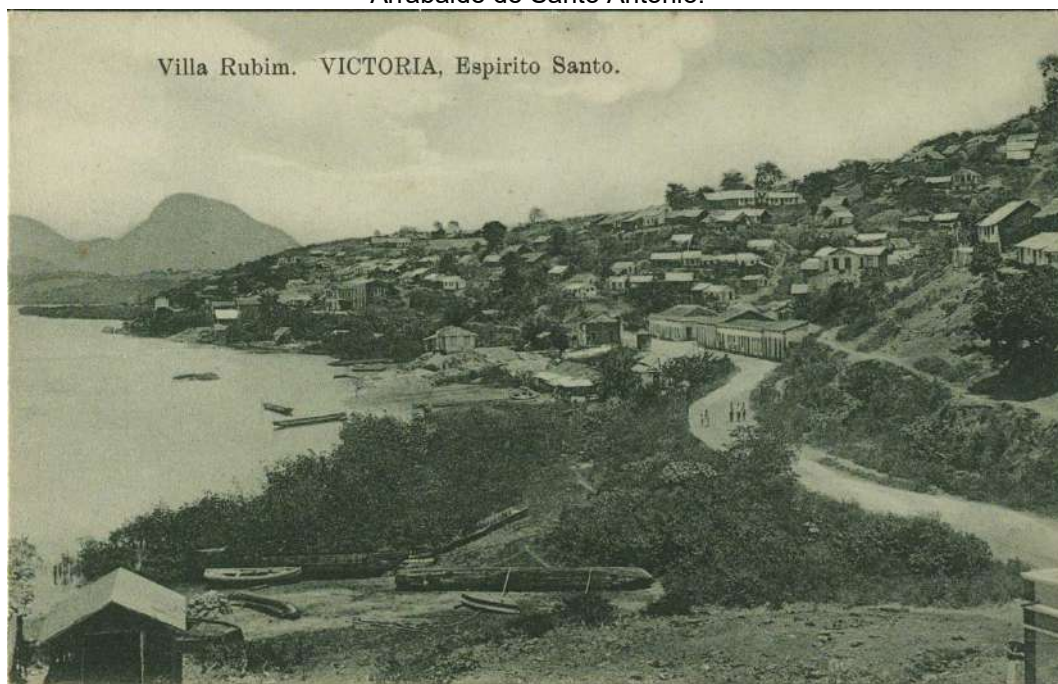
Fonte: com intervenção da autora sobre planta da ocupação urbana de Vitória (século 20 – anos 1910) elaborada por Monteiro (2008, p. 107).

Figura 35 - Casas no Arrabalde de Santo Antônio, 1909.



Fonte: Relatório final do governo Jerônimo Souza Monteiro (ESTADO, 1913, p. 222)

Figura 36 - Vila Rubim, 1913: expansão da habitação pobre no entorno da estrada que levava ao Arrabalde de Santo Antônio.



Fonte: acervo digital da Biblioteca Nacional. Acesso: 2023.

Nas demais zonas do município as construções ficavam apenas sujeitas à preparação do solo pela drenagem e aterro, quando afastadas pelo menos dez metros do eixo das estradas. O código também beneficiava o Novo Arrabalde ao isentar por dois anos as construções do arrabalde do “Suá” do pagamento de licença e outros tributos. Tratava-se de um incentivo à ocupação dessa área de expansão.

A nova legislação era mais restritiva para a construção da habitação ao instituir a obrigatoriedade de projetos, memoriais descritivos, de um construtor responsável habilitado; estipular o pagamento de licenças e vistorias, exigir o habite-se de

construção ou reconstrução atestado pela visita de um Engenheiro Municipal; impor o nivelamento e aterro do terreno para construir; proibir guarnições em madeira nas esquadrias das fachadas e o uso de coberturas em telha de zinco, taboa e palha, sendo obrigatória a especificação de telhas cerâmicas, dentre outras especificações construtivas de exclusão daqueles que não podiam pagar pelo modelo de casa higienista idealizado pelo novo Código.

A exclusão dos mais pobres também aconteceu em relação à sua localização no perímetro urbano. O decreto no seu artigo nº 27 definiu locais específicos para a construção de grupos de habitações do tipo avenidas (habitação coletiva), que foram proibidas nas principais áreas comerciais e valorizadas da cidade onde aconteceriam os melhoramentos e reformas urbanas. O Poder Público privilegiava a função comercial e os estratos sociais de maior poder aquisitivo ao delimitar espaços onde a habitação pobre não se enquadrava. O fato foi confirmado pela proibição de casas coletivas em madeira, barracos de madeira, reforma de cortiços e a locação de barracões em seu artigo nº 28.

Mesmo com todas as limitações impostas pela legislação, os grupos sociais excluídos resistiram através das petições (ROLTOLDO, 2008)⁸⁸ para construir na Vila Rubim e Santo Antônio enviadas ao Governo Municipal e através das ocupações dos morros que já despontavam desde o final do século XIX. No período de fevereiro de 1908 a maio de 1912, Rostoldo (2008) identificou 154 pedidos, sendo 121 (79%) para o Arrabalde de Santo Antônio.

O Governo Municipal na maioria dos casos indeferia as solicitações de construção e reconstrução fora dos padrões da legislação. Justificativas como ser pobre, receber baixo salário, ter família numerosa, não ter casa para morar, não ter condições de edificar a própria casa ou até mesmo ter sido a casa queimada em um incêndio não eram critérios que justificassem o deferimento a favor do solicitante. No entanto, sem

⁸⁸ Rostoldo (2008) analisou 733 petições individuais e coletivas relacionadas a intervenções urbanas no período de fevereiro de 1908 a maio de 1912, período que compreende a gestão estadual de Jerônimo Monteiro. O maior número de petições (593) ocorreu no período de 1909 a 1911. As obrigatórias (530) versavam sobre: alinhar obra/aprovar planta (8% - 44), autorizar obra em imóvel privado (83% - 442), autorizar obra em imóvel público (8% - 42), conceder penna d'água (1% - 2). As espontâneas (203) solicitavam: aforar/receber concessão de terreno (77% - 154), autorizar intervenção fora do padrão (1% - 3), comprar terreno/material do município (6 - 3%), estabelecer kiosque/botequim (1% - 2), questionar/cobrar decisão do município (6% - 12), solicitar ação em imóvel de terceiros (2% - 4) e solicitar ação em imóvel próprio (4% - 9).

nenhum critério, o engenheiro municipal abria exceções autorizando construir e reconstruir casas de palha, casebres de madeira e casas cobertas de zinco em locais proibidos da cidade (ROSTOLDO, 2008).

Com base na análise das dificuldades enfrentadas pelo governo municipal para aplicar o Decreto nº 3 de 1909 e no conhecimento sobre a expansão da cidade informal na década de 1920, é bem provável que a criação da zona intermediária (suburbana) tenha surgido da necessidade de controlar o ordenar esse espaço diferenciado na cidade, que estava sendo habitado pela população mais pobre. Assertiva confirmada pela ampliação da área de abrangência da lei para a zona rural, ao exigir projeto e licença prévia para construção, reconstrução e reparo de prédios quando situados no alinhamento de estrada pública ou com distância inferior a cinco metros.

De forma contraditória, o Estado também atuou na venda ou transferência de terrenos na Vila Rubim utilizando como instrumento o aforamento. Na primeira década do século XX, concedia lotes, media e expedia títulos (ESTADO, 1909). Em 1908 já se caracterizava como um assentamento com habitações com melhores qualidades construtivas e como um arrabalde “em grande parte demarcado, faltando a alguns dos foreiros a extração dos respectivos títulos”, tendo sido expedidos 15 títulos que produziram uma receita anual de Rs. 37\$395 para o poder público (ESTADO, 1908, p. 16). A comercialização de terras para os pobres gerava receita pública, fundamental para operar as obras de melhoramentos.

A dificuldade em aplicar a legislação de forma igual para todos, principalmente para os que desejavam construir e reconstruir na Vila Rubim e Santo Antônio, levou o próprio engenheiro municipal Luiz Lindenberg a sugerir ao prefeito que era necessária a revisão da mesma ou a criação de um regulamento específico para a região habitada em sua maioria por pobres ou até a mudança da delimitação da área para zona rural (campo, roça) (ROSTOLDO, 2008).

Isso demonstra que o surgimento das áreas informais ocupadas pelos mais pobres acabou gerando um fator de diferenciação na aplicação da legislação, que na verdade foi criada para atender a cidade formal e homogênea, desprovida de problemas socioeconômicos e espaciais. Na prática, o Poder Público restringia e autorizava porque não tinha critérios específicos para decidir sobre os problemas que surgiam

com expansão da ocupação informal, contribuindo para a manifestação do problema da habitação.

Em 25 de setembro de 1909 o serviço de abastecimento de água foi inaugurado junto com o serviço de energia elétrica (ESTADO, 1909). Após várias iniciativas de contratos não cumpridos, parte da população que vivenciava em seu cotidiano os chafarizes e depois o fornecimento de água a domicílio em tonéis, finalmente pode ter água encanada em suas habitações.

As obras que aconteciam em diferentes frentes atraíam trabalhadores à capital⁸⁹, o que gerou a ocupação de um dos morros vizinho ao Campinho, especificamente do bairro Santa Clara, localizado nos arredores do Parque Moscoso e Vila Rubim. A “ocupação do bairro está diretamente relacionada com a construção pelo governo estadual, no final do século XIX, do Reservatório Geral de Água para abastecimento da capital (inaugurado em setembro de 1909)”. Trabalhadores responsáveis pela execução do reservatório passaram a morar “junto com a família no alto do morro, iniciando a sua ocupação” (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA - PROJETO TERRA - POLIGONAL 3, 2006, p. 10).

O acesso à água canalizada que era necessária à higiene, à salubridade, ao conforto e ao progresso e desenvolvimento da cidade não beneficiou a todos. Fora do núcleo central, incluindo a Vila Rubim e os arrabaldes, o serviço público não chegou. Assim como a rede que canalizou os esgotos para a baía no trecho de mar em frente ao Forte São João, inaugurada em 21 de setembro de 1911, o saneamento básico e a eletricidade não foram estendidos a todos.

Assentamentos limites ao núcleo central (Vila Rubim) e os arrabaldes de Santo Antônio, Jucutuquara, Praia Comprida, dentre outros (PALACIOS, 2020), não prioritários nos planos de embelezamento e remodelação urbana do núcleo central, não foram contemplados com os serviços públicos. Em 1912, das 2.357 edificações existentes em Vitória o abastecimento de água beneficiou 1.279 (54,2%) e a rede de esgoto apenas 1.217 (50%) (FERREIRA, 2016, p. 177).

⁸⁹ O presidente do Estado Muniz Freire (1892-1896) fala sobre a escassez de mão-de-obra para atender todas as obras em andamento no Estado e na Capital no início de 1893. Para suprir a demanda o Estado mandou agenciar trabalhadores fora do Estado (ESTADO, 1893).

“Às classes menos favorecidas de fortuna” e “mais modestas da nossa sociedade” (ESTADO, 1913, p. 339) restaram duas lavanderias públicas construídas na Vila Moscoso e no arrabalde de Santo Antônio, banheiros públicos com chuveiros e latrinas, chafarizes e focos de iluminação (ESTADO, 1913). À Vila Rubim, “centro populoso, composto em sua maioria de modestos operários, ordeiros e amantes do progresso” (ESTADO, 1910, p.15) restaram os focos elétricos para iluminação e diversos chafarizes.

Todas essas obras de infraestrutura básica foram realizadas na gestão estadual de **Jerônimo de Souza Monteiro (1908-1912)** (CHEQUER, 2018) que conseguiu recuperar a economia estadual mediante estratégias de cortes de gastos com a taxação durante o período de 1 ano de 10% sobre os vencimentos dos funcionários públicos (lei nº 630 de 19 de dezembro de 1909 revogada em 1912), demissão de funcionários, criação de impostos e tomada de empréstimos.

Em seu plano de governo, divulgado em 10 de junho de 1908, estavam incluídos como problemas prioritários o saneamento e melhoramento da Capital e a higiene pública, sendo esta última dependente do primeiro. Problemas dispendiosos, onerosos, inadiáveis e urgentes que mereciam o sacrifício e a atenção de todo Estado, segundo o governante. **A habitação não consta no seu manifesto**, mas Jerônimo Monteiro foi pioneiro na produção da habitação pública no Estado (CAMPOS JÚNIOR, 2002; NEMER, 2018).

Seu pioneirismo está relacionado à influência recebida pela experiência de provisão habitacional da Capital Federal, expressa através da sua proximidade com autoridades políticas como o Marechal Hermes da Fonseca e Nilo Peçanha, que visitaram Vitória em julho de 1911 e julho de 1910, respectivamente; ao apreço pelo funcionalismo público, manifestado pelo restabelecimento da aposentadoria dos mesmos (lei 569 de 09 de dezembro de 1908) e criação da **Caixa Beneficente dos Funcionários do Estado** que estabelecia um pecúlio (benefício em dinheiro ou em títulos) para amparo às famílias dos funcionários, incluindo os colaboradores do corpo militar e da polícia, que viessem a falecer (art. 88 da lei nº 720 de **05 de dezembro de 1910 e decreto nº 792 de 25 de janeiro de 1911**) e à necessidade de compensação pela taxação de 10% sobre os proventos (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 66; DERENZI, 2010).

Não há evidências que o movimento operário⁹⁰ tenha realizado ações que tenha despertado o governo para a questão da habitação. Sobre mobilizações, a greve dos operários que trabalhavam na construção da Estrada de Ferro Leopoldina em Cachoeiro do Itapemirim em novembro de 1908 foi reprimida com auxílio do Governo Federal, não sendo considerado um evento relevante para Jerônimo Monteiro. Assim como o princípio de greve dos estivadores da Capital (ESPÍRITO SANTO, 1913, p. 149).

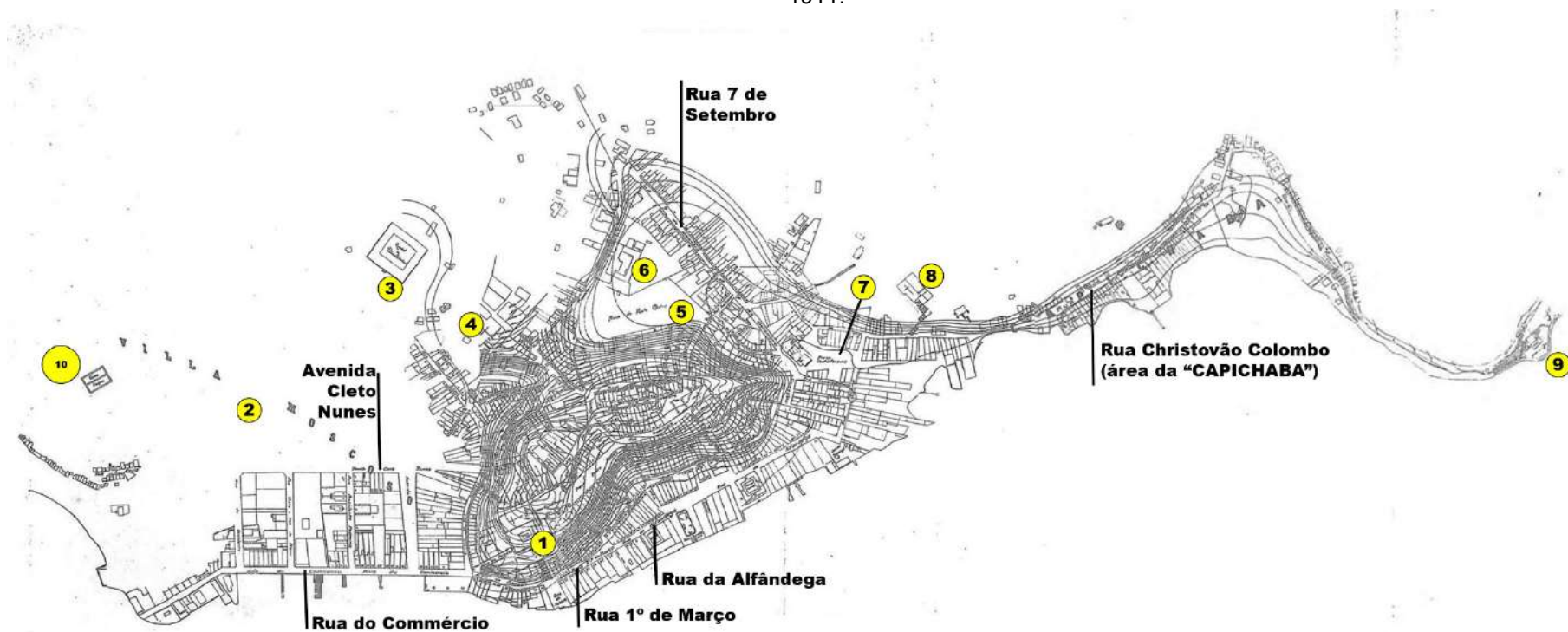
Além de melhorar o aspecto de salubridade da Capital, atraindo novos investidores e visitantes, a implantação dos serviços básicos de saneamento e transporte público (água, esgoto, iluminação, energia elétrica, bondes de passageiros e transporte de mercadorias) eram fontes de receitas para os cofres públicos.

A partir da elaboração da **Carta cadastral de 1911** (Figura 37) elaborou o **Plano uniforme de melhoramentos e de embelezamento da Victoria** (Figura 38), que estabeleceu as seguintes intervenções: alargamento de ruas e praças existentes, construção de novas ruas e a reconstrução de prédios com o objetivo de perder o “aspecto colonial de cidade colonial “ com ruas estreitas e tortuosas (ESTADO, 1913, p. 473).

⁹⁰ Incentivados pela diretoria do Centro Operário da Capital Federal, o Partido Operário espírito-santense foi fundado em 06 de julho de 1890 por artistas/artífices no salão do Grêmio dramático particular Sete de Setembro (antigo Éden parque) localizado na Rua Sete de Setembro em Vitória. No evento de fundação estavam presentes artistas, políticos, o chefe de polícia da capital e até Cleto Nunes, deputado à época. Após o evento realizaram uma caminhada festiva pelas ruas da Capital, sendo considerada a primeira manifestação coletiva da classe operária em Vitória. Chefiado por Francisco de Paula Moraes, o partido defendia os direitos das classes de trabalhadores, independente a qual categoria pertenciam. Por outro lado, fundado por artistas e artífices construtores, reivindicavam em sua origem uma escola onde pudessem ser desenvolvidas a prática e a teoria das artes e ofícios. Em 20 de outubro de 1890 houve uma dissidência no Partido culminando na fundação da Agremiação Operária. Em função dos recortes que são necessários a uma tese de doutorado, esta pesquisa não se aprofundou no estudo da evolução das mobilizações dos trabalhadores da Capital. Mas sabe-se que já no final do século XIX havia a mobilização pela organização em entidades representativas de categorias profissionais, tais como estivadores, marítimos e outros.

Fontes: Jornal A Folha da Victoria, nº 812, ano VIII, 10 de julho de 1890; O Pharol: órgão do Partido Operário espírito-santense, ano 1, 04 de agosto de 1890; O Estado do Espírito Santo: ordem e progresso, edições de 05 de julho a 14 de outubro de 1890.

Figura 37 - Carta Cadastral de Vitória contendo o levantamento das curvas de nível: levantamento e elaboração do Doutor Augusto Ramos entre 1909 e 1911.



Legenda:

- (1) Sede do Governo do Estado (antiga Igreja e Convento – padres jesuítas) (2) Região aterrada da Villa Moscoso (atual Parque Moscoso) (3) Quartel da Polícia (4) Convento – Ordem dos franciscanos (5) Praça Paula Castro (6) Igreja e Convento – Ordem das carmelitas (Nossa Senhora do Carmo) (7) Praça Costa Pereira
- (8) Igreja do Rosário (9) Forte São João (10) Reservatório sobre o morro Santa Clara.

Fonte: com intervenções da autora a partir da análise da Carta Cadastral da cidade de Vitória presente no Relatório final do governo Jerônimo Souza Monteiro (ESTADO, 1913)

PROJETO DA PLANTA DEFINITIVA DA VICTORIA,
ESTABELECIDA SOB O GOVERNO DO EXM. SR. DR. JERÔNIMO MONTEIRO

ESCALA de 1: 2:000

Rua 7 de Setembro

Ponte Projetada

LEGENDA:

- 1. Loteamento
- 2. Rua
- 3. Estação de Funicular
- 4. Estação de Funicular
- 5. Estação de Funicular
- 6. Estação de Funicular
- 7. Estação de Funicular
- 8. Estação de Funicular
- 9. Estação de Funicular

1944

(1) Sede do Governo do Estado (antiga Igreja e Convento – padres jesuítas) (2) Região aterrada da Villa Moscoso (Grande Jardim Público - atual Parque Moscoso) (3) Quartel da Polícia (4) Convento – Ordem dos franciscanos (5) Praça Paula Castro (6) Igreja e Convento – Ordem das carmelitas (Nossa Senhora do Carmo) (7) Praça Costa Pereira (8) Igreja do Rosário (9) Forte São João.

225

Com as condições financeiras favoráveis, pôs em prática seu plano de embelezamento, ordenamento, remodelação, modernização e expansão da cidade, com intervenções no âmbito paisagístico (construção de parques e praças); execução de obras de drenagem e aterro de áreas alagadas para expansão da cidade; desapropriações, demolições, reformas, reconstruções e construções de prédios públicos e privados; retificação, alargamento e construção de novas vias; implantação de novos núcleos habitacionais (concessão e venda de lotes) e a provisão pública da habitação por meio da construção de vilas de casas destinadas em sua grande maioria a funcionários públicos, assim como o incentivo à produção privada.

Para viabilizar as obras, Jerônimo Monteiro promulgou leis de incentivo ao capital privado, criou uma instituição financeira para realizar operações de crédito com recursos públicos e privados e incentivou a criação de uma empresa de sociedade anônima para executar e investir nas obras públicas. Tudo isso a partir de 1910, quando a situação financeira era mais favorável.

A partir de 1910 Jerônimo Monteiro desapropriou os terrenos do morro da Piedade, Mulundum e parte do morro do Campinho, de propriedade do Coronel Antônio Alves de Azevedo, rico proprietário de terras, casas e prédios na capital. Em artigo intitulado *“As injustiças de meu país”* (publicado nas edições dos jornais de dezembro/1910 e 01 de janeiro de 1911), o relato de insatisfação com o valor atribuído às suas terras é um importante registro histórico e geográfico das ações do latifundiário e do Estado, assim como a valorização fundiária que acontecia na capital. Nas fontes pesquisadas não foi possível atestar se o sr. Azevedo conseguiu obter um valor maior por suas terras desapropriadas. Mas só em 1921 a outra parte dos terrenos do Campinho foi adquirida pelo Estado dos herdeiros do finado coronel (ESTADO, 1921, p. 24).

A **lei nº 651 de 23 de abril de 1910** concedeu favores para a “introdução de melhoramentos de reconhecida utilidade pública”, tais como construções de casas na Capital, implantação de estabelecimentos bancários e industriais em qualquer lugar do Estado. Os incentivos incluíam garantia ganhos de juros sobre o capital investido; isenção de um ou mais impostos por 15 anos; privilégio de localização; concessão gratuita ou venda a preço reduzido de terrenos do Estado para a construção de prédios na Capital e montagem de estabelecimentos industriais; empréstimos em

apólices com pagamento de juros e tendo como garantia hipotecária o bem produzido pelo empréstimo (ESPÍRITO SANTO, 1910, p.4-5).

A iniciativa não conseguiu atrair interessados para a criação da instituição bancária, tão importante para viabilizar as operações de créditos para execução das obras públicas. Por isso em **12 de novembro de 1910 a lei nº 672** autorizou o executivo a contratar a organização de um estabelecimento de crédito, depósito e desconto com operações tendo como garantia de hipoteca propriedades agrícolas e urbanas.

Para executar em 1911 o “**primeiro conjunto habitacional**”, denominado **Vila Moscoso** (Figura 39), localizado no Campinho (Figura 40), antiga Lapa do Mangal (NEMER, 2018, p.37) edificado pela iniciativa privada com investimentos públicos, o Estado utilizou as seguintes estratégias: desapropriou os terrenos que a Torrens já havia parcelado e vendido por meio de “acordos” e “indenizações” (ESTADO, 1913, p. 287); concedeu aforamentos; finalizou as obras de aterro e saneamento de toda área pantanosa através de contrato firmado com o Coronel Antônio José Duarte em 1910 e “reconhecendo a falta de habitações na Capital” (ESPÍRITO SANTO, 1910, p.18), estimular a iniciativa particular” e “atender as dificuldades que a população sentia pela falta de habitação, havendo casas ocupadas por 2 e 3 famílias reunidas” (ESPÍRITO SANTO, 1913, p. 313) contratou o mesmo coronel para construir aos poucos 50 a 100 casas.

Figura 39 - Conjunto de Casas do Campinho (1911).



Fonte: ESTADO (1913).

Figura 40 - Região da Villa Moscoso/Campinho ainda em 1909: área de expansão aterrada para inserção de parque e unidades habitacionais.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do acervo digital do Setor de Coleções Especiais da UFES. Acesso: 2023.

Além disso, proporcionou maior integração entre áreas distantes da cidade por meio da implantação do bonde elétrico em 1911 e a criação das “linhas de Santo Antônio à Praia do Suá (Novo Arrabalde) e a rede circular entre a cidade baixa com a Catedral e Palácio do Governo” (ELTON, 1986, p.14). A ampliação do transporte público incentivou a expansão da cidade na direção noroeste, local de moradia da população mais pobre.

A iniciativa de provisão estatal via iniciativa privada, destinada à comercialização de habitações a funcionários públicos estaduais é justificada pelo problema vivenciado pela população pobre que pouco teria acesso aos empréstimos da caixa beneficente: a falta de habitações adequadas e os altos preços dos aluguéis (ESPÍRITO SANTO, 1910, p. 28).

O atendimento preferencial aos remunerados servidores públicos garantia o retorno do capital investido pelo Estado e um trabalhador com a saúde mais protegida das epidemias pelas condições de salubridade da casa higiênica, que tinha localização privilegiada no núcleo central da cidade, dispensando grandes deslocamentos pelo uso do transporte público, que não era tão eficiente em atender a população. É claro

que a baixa produção estatal não atendeu a todos, principalmente os funcionários públicos com baixa remuneração.

As 28 casas edificadas entre 1910 e 1911 sob os requisitos e critérios higienistas na **Vila Moscoso** custaram 179.000\$000 e foram vendidas pelo Estado a 185.000\$000, sendo este valor aplicado nas obras de melhoramentos da capital (ESPÍRITO SANTO, 1913). A comercialização dos imóveis não gerou grande lucro para o poder público, o que demonstra o interesse do governo em evitar que seus funcionários morassem em habitações precárias sujeitas à proliferação de doenças; que as prestações da casa funcionassem como instrumento de controle dos trabalhadores; dotar a Capital de habitações com tipologia e estética adequada aos ideais de modernidade, manutenção da moral e os bons costume e a utilização dos proventos dos trabalhadores para financiar as obras públicas.

Os terrenos sobre os quais as casas foram edificadas ainda estavam em processo de desapropriação e pertenciam aos herdeiros do Coronel Antônio de Azevedo. Somente em 1921 o Estado conseguiu resolver a questão desapropriando toda a quadra e as habitações existentes, assim como o terreno do Quartel e Cadeia da Polícia e o morro dos fundos às ruas D.Julia e Norte, provável Chácara da Piedade, atual Morro da Piedade (ESPÍRITO SANTO, 1921).

Além da venda de casas a particulares, o governo obtinha receita pela venda de imóveis públicos e terrenos obtidos nas desapropriações realizadas para implantação dos bondes elétricos. Em síntese, realizava as obras de infraestrutura e remodelação repassando à iniciativa privada patrimônio público (ESPÍRITO SANTO, 1911).

Duas instituições criadas no governo de Jerônimo Monteiro foram fundamentais para a realização das obras de remodelação e a provisão habitacional: **o Banco de Crédito Hypothecario e Agrícola e a Sociedade Constructora da Victória.**

A ampliação dos favores pela **lei nº 721 de 17 de maio de 1911** (ESPÍRITO SANTO, 1915) ao primeiro estabelecimento bancário que operasse no Estado crédito agrícola, industrial e hipotecário, permitiu com um contrato firmado com uma instituição bancária internacional (J. Loste & Cia) a criação, em 24 de maio do mesmo ano, do Banco Hypothecario e Agrícola, sociedade anônima de capital público e privado, inaugurado em 01 de junho de 1911, ao qual foram arrendadas pelo prazo de 50 anos as receitas dos serviços de água, iluminação pública, rede de esgotos e transporte

público, todos executados pelo poder público, por um valor de 6.000:000\$000 (seis mil contos) pagos adiantados ao Estado, mediante pagamento de juros (ESTADO, 1915).

Operando com duas carteiras de crédito (agrícola e geral), o banco foi um importante agente na produção da habitação, atuando no financiamento de imóveis; compra de terrenos e construção de casas para revender a longo prazo; construção de casas para aluguel. No primeiro semestre de 1911 o lucro do banco com sua carteira de imóveis foi de 9.000\$000.

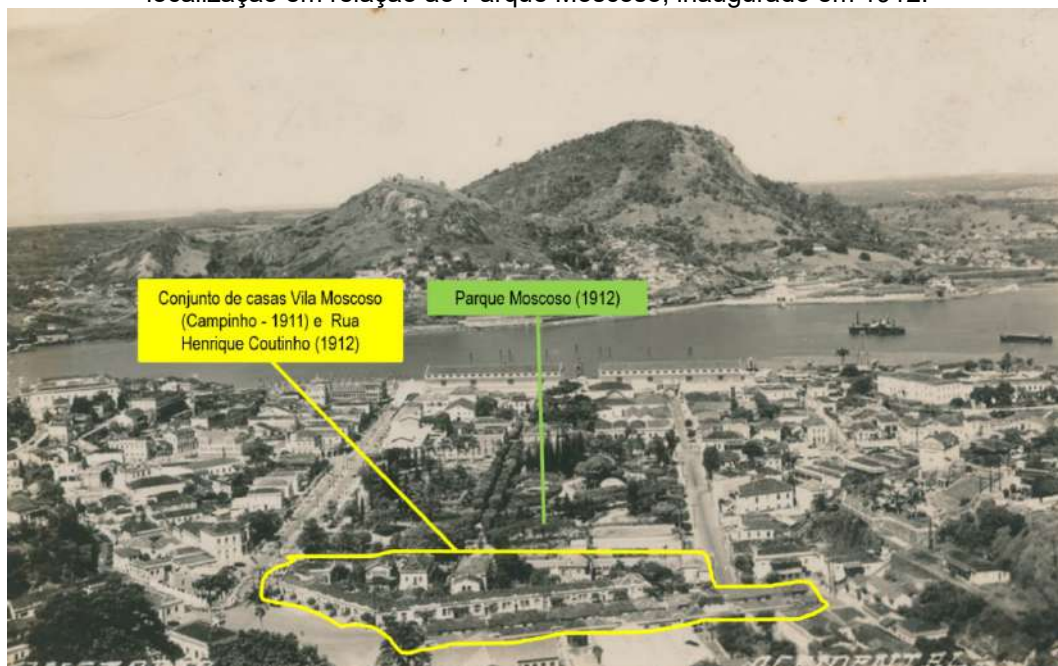
No **ano de 1912** o banco viabilizou a construção do **Conjunto de Casas da Rua Henrique Coutinho** em frente às Casas do Campinho (Figuras 41 a 43) já edificadas por meio de empréstimos realizados à **Sociedade Constructora de Victória**. As 16 unidades com cinco tipologias habitacionais diferentes, foram construídas pela Sociedade Constructora de Victória, outro importante agente da provisão habitacional.

Figura 41 - Casas da Rua Henrique Coutinho (1912).



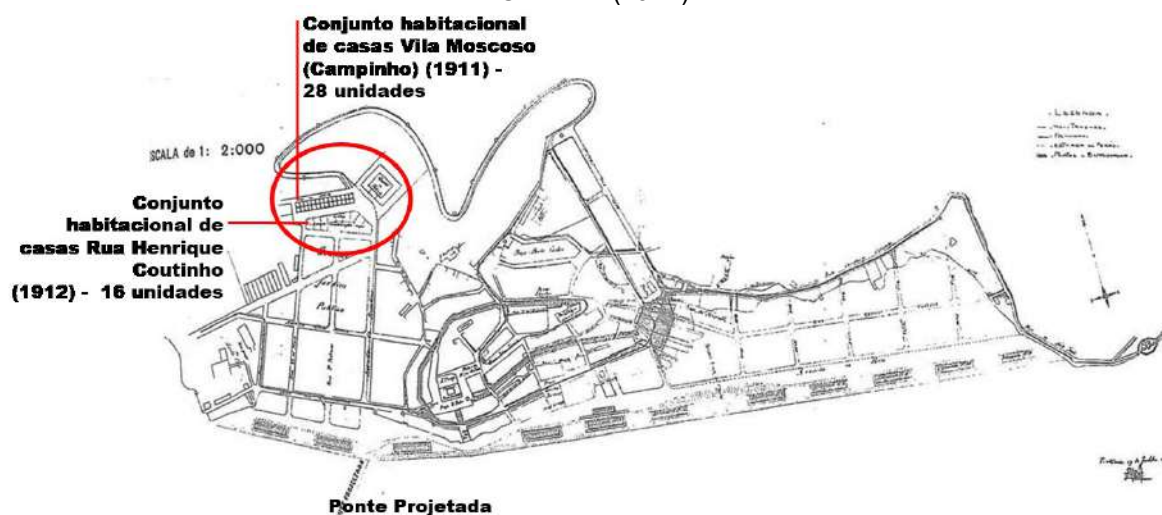
Fonte: ESTADO (1924).

Figura 42 - Conjunto de Casas do Campinho (1911) e Casas da Rua Henrique Coutinho (1912): localização em relação ao Parque Moscoso, inaugurado em 1912.



Fonte: com intervenções da autora sobre imagem de 1937 do acervo digital do Setor de Coleções Especiais da UFES. Disponível em: <<https://plataformadigital.ufes.br/colecoes-especiais-bc-ufes/vista-de-vitoria-14/>>. Acesso: 2023.

Figura 43 - Localização do Conjunto de Casas do Campinho (1911) e Casas da Rua Henrique Coutinho (1912)



Fonte: com intervenções da autora a partir da análise da Planta Definitiva da Vitória presente no Relatório final do governo Jerônimo Souza Monteiro (ESTADO, 1913).

Para estimular investimentos privados na produção habitacional, foi constituída em assembleia geral a **Sociedade Constructora de Victória⁹¹** no dia **05 de julho de 1911**, em Sessão no Palácio do Governo, onde foi aprovado o seu estatuto e eleita a sua Diretoria, presidida pelo Dr. Augusto Ferreira Ramos⁹² e mais 6 membros da elite capixaba. Destacando a importância social, econômica e política do evento para Vitória, compareceram representantes de destaque da sociedade civil e do cenário político, interessados nas facilidades e incentivos que poderiam obter ao investir capital em uma empresa que atuaria na produção de edifícios privados e particulares das obras de remodelação da cidade executadas pelo governo e todos os negócios que poderiam vir dessa associação de acionistas.

Formada por atores muito influentes na capital, a empresa que visava lucrar com as obras de intervenção sobre o espaço urbano, podia operar de forma diversificada no ramo da habitação pública e privada, adquirindo terrenos, construindo e reformando casas, assim como determinava o capítulo II, art. 4º, 5º e 6º do seu estatuto (Sociedade Constructora de Victória, Estatutos, Jornal Diário da Manhã, edição nº 202, 27 de julho de 1911)

Ainda em 1911 a sociedade recebeu auxílio do governo para iniciar suas operações na construção de casas. O governo forneceu 650 apólices da dívida pública interna consolidada (650:000\$000) como caução ao Banco Hypothecário e Agrícola, onde foi aberto o crédito para as operações da companhia (ESPÍRITO SANTO, 1913). Com a caução feito pelo governo que garantia os empréstimos feitos pelo banco à Sociedade, a empresa conseguiu executar as Casas da Rua Henrique Coutinho, mesmo a Sociedade não estava conseguindo o aporte financeiro de 10% sobre as ações dos associados e a presença dos acionistas nas reuniões. No final de 1912 somente 16

⁹¹ Todas as informações foram obtidas na leitura e análise dos jornais disponíveis na hemeroteca digital da Biblioteca Nacional: Diário da Manhã – Órgão do Partido Constructor edições 181.

Constituída como sociedade anônima, a entidade criada com apoio incondicional do governo estadual e uma carteira de operações diversificada no ramo da construção civil, foi fundada com cerca de 130 acionistas (pessoas físicas e jurídicas) com o capital privado inicial de 250:000\$000 (duzentos e cinquenta contos de reis) emitido em 2500 ações de 100\$000 cada (cem mil reis), sendo depositados em espécie apenas 10% do valor total do capital. Os quatro maiores acionistas eram Augusto Ferreira Ramos (521 ações), E. p.p. da Societé Minière (450 ações), Antenor Guimarães (250) e Thiers Velloso (100 ações). Ainda em outubro de 1911 Antenor Guimarães vendeu a sua serraria para Sociedade.

⁹² Contratado pelo governo para elaborar a Carta Cadastral da cidade de Vitória, o Projeto definitivo do novo traçado viário de Vitória e a Planta definitiva da cidade de Vitória.

acionistas haviam comparecido à convocação dos acionistas para a reunião, tendo inclusive os mesmos deliberado pelo fim ou continuidade da Sociedade⁹³.

Jerônimo Monteiro deixou obras de melhoramentos e remodelação a serem finalizadas pelo seu sucessor em um período de crise financeira nacional e estadual a partir de 1912: conclusão da Praça Moscoso, execução de drenagem e calçamento de vias, instalações de água, energia e esgoto em repartições públicas; pagamentos de desapropriações de casas, dentre outras (ESPÍRITO SANTO, 1913).

Em 1912, já na presidência de **Marcondes Alves de Souza (1912-1916)** o governo emitiu e entregou ao Banco Hypothecário mais empréstimos (ESTADO, 1914) em apólices para que a instituição restituísse ao poder público as 650 apólices caucionadas em seu poder. O banco não devolveu aos cofres públicos o valor. O descumprimento do acordo e os altos juros cobrados pelo banco, desencadearam uma grave crise entre os dois sócios já a partir de 1913.

O embelezamento obtido com a inauguração do Parque Moscoso transformou a região em seu entorno, que passou a abrigar a população de maior renda em palacetes. O encarecimento dos terrenos em toda Capital, a comercialização de imóveis realizada pelos novos agentes criados e as demolições de prédios realizadas pelas obras de remodelação do poder público, levaram a produção da habitação a conquistar novas áreas de terrenos na capital.

Deixando o Campinho, antigo Mangal, foi na parte alta da cidade, no antigo Pelames, região aterrada que deu origem à Praça Paula Castro⁹⁴, construída em frente ao Convento do Carmo, foram edificadas os **Conjuntos de casas das Ruas Coutinho Mascarenhas e Gama Rosa**⁹⁵ (Figuras 44 e 45) destinados a funcionários públicos, de propriedade do Banco Hypothecario, que vendia e alugava os imóveis, conforme atesta a investigação realizada sobre os lançamentos do imposto predial (denominado territorial e urbano a partir de 1920) e da taxa sanitária de 1919 a 1921 para a Rua Gama Rosa⁹⁶.

⁹³ Baseada na investigação de jornais pesquisados até 1912.

⁹⁴ Construída sobre o aterro do Pelames durante a gestão do presidente Afonso Claudio (1889-1890).

⁹⁵ Não foi possível identificar a data exata da inauguração das casas, mas Nestor Gomes confirma em sua mensagem de 1921 (p.29) que foram edificadas na gestão de Jerônimo Monteiro (1908-1912) (ESTADO, 1921).

⁹⁶ Pesquisa realizada no Jornal Correio da Manhã.

Figura 44 - Praça Paula Castro em frente à Igreja do Carmo, 1905 – local onde foram construídas unidades habitacionais (1) e Conjunto de casas da rua Coutinho Mascarenhas, 1932 (2).



Fonte: com intervenções da autora sobre fotos disponíveis no acervo digital do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca da UFES. Consulta: 2023.

Figura 45 - Conjunto de casas da rua Gama Rosa, s/d (data provável: década de 1920).



Fonte: acervo físico do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES, s/d.
Consulta: 2023.

Marcondes Alves de Souza (ESTADO, 1912, 1913) promulgou o **decreto nº 1.264 de 21 de setembro** beneficiando os servidores públicos com a redução de 50% dos valores de venda dos terrenos de propriedade do Estado localizados na Capital e arrabaldes. A escassez de habitações e a carestia dos alugueis justificaram a iniciativa do executivo, que deu continuidade às suas ações pela **lei nº 892 de 28 de dezembro de 1912** que autorizou o poder público a **construir uma Vila Militar** com 51 unidades de “habitações higiênicas e baratas” para os oficiais e praças do Corpo Militar de Polícia e suas famílias (ESPÍRITO SANTO, 1912, p. 85), ao lado do Quartel da Polícia, onde adquiriu várias posses de terras (1.347m²). A vila foi inaugurada em 15 de novembro de 1913 (ESTADO, 1914). Em 1914 as avenidas Cleto Nunes e República foram macadamizadas e entregues à Prefeitura em 21 de abril de 1915, contribuindo para a valorização de todo entorno.

A legislação deu liberdade ao governo para contratar as obras e utilizar os recursos financeiros do tesouro, desde que fossem repostos com a renda líquida obtida pelo percentual de 5% sobre o valor dos alugueis das casas edificadas, a serem

depositados na Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro, que também financiou as unidades emprestando ao Estado 17% do valor global da obra.

Segundo Marcondes Alves (ESTADO, 1914, p.101-1-2) “a direção da Sociedade Constructora foi péssima”⁹⁷ desde o início, construindo “casas exclusivamente para o Banco Hypothecario, ao qual ficou devendo, além de desaparecer com todo o capital dos acionistas, sem prestar contas, sendo “o Estado” responsável pela sua dívida com o Banco que havia perdido apólices nos empréstimos para fins imobiliários. Nesse sentido, verifica-se que o capital financeiro, o capital imobiliário e latifundiário (primitiva indústria da construção civil) se articularam utilizando dinheiro público, mas com a contribuição do Estado.

O Estado produziu com investimentos próprios e da Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro a **Vila Moscoso e a Villa Militar**. Somente em 1917, no governo de Bernardino de Souza Monteiro que o Estado conseguiu passar ao seu domínio absoluto o Banco, realizando a aquisição de todas as debentures e ações da instituição por um valor de vinte e sete milhões novecentos e sessenta mil francos (ESTADO, 1919, p. 50).

No caso da Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro, Marcondes Alves defendia sua reestruturação financeira através da proporcionalidade entre o valor do pecúlio e o valor dos vencimentos dos funcionários, considerada por ele classe social de grande valor. Por outro lado, errou ao subestimar a capacidade de sobrevivência da CBJM, afirmando que iria “desaparecer” dentro de pouco tempo (ESTADO, 1914, P. 40-41).

A contribuição obrigatória sobre os vencimentos dos trabalhadores do Estado à Caixa de Beneficente gerava uma um capital aplicado a juros que amparava as famílias no caso de morte do trabalhador. No entanto, na década de 1930, o governo João Punaro Bley “considerando a boa situação financeira” da instituição e a “necessidade de proporcionar ao funcionalismo os meios necessários à aquisição de prédios para

⁹⁷ Não foi possível atestar a data exata do encerramento das atividades da SCV, mas a investigação identificou o esvaziamento das reuniões dos acionistas e as dificuldades financeiras no aporte de 10% de contrapartida financeira sobre as ações dos associados. Apenas 16 acionistas compareceram à reunião no final de 1912. Isso demonstra que o otimismo inicial de obter lucros na produção imobiliária havia acabado e as operações não foram tão lucrativas. Provavelmente em virtude da dificuldade de acesso de materiais de construção, da crise financeira e a carestia que passou a assolar o país a partir de 1912. Quanto ao Banco Hypothecário, tornou-se propriedade pública em 1917.

moradia” alterou o regulamento e criou a Carteira Predial “destinada a promover a aquisição, construção, reconstrução ou melhoramentos de prédios aos seus contribuintes (ESPÍRITO SANTO, 1943, p. 129-131).

Transformada em IPAJM – Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro, a Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro por meio da sua carteira imobiliária, de 1968 a 1972 construiu o Conjunto Habitacional Antônio Honório com 306 unidades de casas térreas isoladas em lotes de 200m², com recursos financeiros do BNH (ESTADO, 1969, p. 157) e o conjunto residencial Solly Antunes com 04 blocos de edifícios com 64 apartamentos em Maruípe, todos em Vitória (ESTADO, 1972, p. 15; NEMER, s/d; A TRIBUNA, 1980a), conforme veremos mais adiante.

Ainda em 1914 a capital foi atingida pela epidemia de varíola (ESTADO, 1914), ampliando a atuação do serviço sanitário sobre as casas onde apareciam os casos da doença, dificultando ainda mais o acesso à habitação pelos mais pobres. Quanto às obras de infraestrutura urbana, na escassez de verbas em meio à crise financeira, o governo priorizou obras de calçamento (macamização); extensão da rede de abastecimento de água e esgoto. A nobre e aprazível Praia Comprida ganhou serviços de telefone, rede de água, esgoto e iluminação pública a partir da extensão de uma rede monofásica de 3.200 metros e 1200m de linha de bonde (inaugurada em 15 de novembro de 1913).

Segundo o Estado, a ausência de infraestrutura de saneamento associadas à crise financeira seriam os motivos para a baixa procura pela construção de edificações na região (ESTADO, 1914). Por outro lado, a Vila Rubim, ocupação pobre, não foi incluída nos serviços de iluminação pública.

Diferente da Praia Comprida, regiões mais pobres da cidade se expandiam por meio da concessão de aforamento e venda de terrenos pelo governo, que deixava a cargo da população a produção da habitação pobre, de “estilo singelo”, em uma época que a terra urbana já apresentava grande valorização e o poder público atuava como grande agente latifundiário obtendo receita sobre ela com o “serviço de concessão de terras por venda ou aforamento” “nos arrabaldes da Capital, sendo mesmo notável o incremento que vão desde os de Suá, Argolas e Santo Antônio, nos quais vai crescendo dia a dia o número de habitações, quase todas de estilo singelo, mas dotadas dos necessários requisitos higiênicos”(ESPÍRITO SANTO, 1914, p. 74-75).

O conturbado **período de 1916 a 1920** não permitiu que os governos estadual e municipal colocassem em prática sobre o sítio físico da Capital, seus ideais positivistas de ordem e progresso. A almejada “cidade moderna”, idealizada em um extenso e audacioso plano em 1917, ainda se manteria a “velha Vitória colonial” (NOVAES, 1917 apud BRÍGIDO, 1933, p. 184) por mais uma gestão. A grande metamorfose viria na gestão de Florentino Avidos (1924-1928).

A crise política sucessória ao cargo do executivo estadual; a crise financeira gerada pela Primeira Guerra Mundial; as epidemias de gripe, varíola, febre amarela e tuberculose que assolaram a capital e as primeiras mobilizações de greve operária realizadas pelos trabalhadores portuários (estivadores) em Vitória consumiram tempo e recursos financeiros do presidente do Estado, irmão de Jerônimo Monteiro, **Bernardino de Souza Monteiro (1916-1920)** que nomeou o sobrinho, o engenheiro **Henrique de Novaes** ao cargo de prefeito municipal (1916-1920), dando continuidade à oligarquia da família Monteiro no comando do Estado e da capital.

Elaborado por Novaes, o **Plano geral da cidade de 1917** (ATLAS URBANÍSTICO, 2019), representado pela planta de mesmo nome, contemplava a remodelação do núcleo central da Capital e adjacências, partindo da Villa Rubim até o Forte São João. Justificado pelas experiências dos planos de saneamento e embelezamento de Minas Gerais e da França, pelos projetos de remodelação de Saturnino de Brito em diversas cidades brasileiras e pelas obras realizadas por Jerônimo Monteiro, o plano tinha como diretriz central a modificação do sistema viário através da retificação, alargamento e construção de novas vias para facilitar a conexão entre a parte alta e baixa da cidade, assim como a área portuária ao restante da cidade, facilitando os fluxos entre a zona leste e oeste da cidade, a circulação de pessoas, mercadorias e do ar; buscando a salubridade e a higiene (NOVAES, 1917 apud BRÍGIDO, 1933).

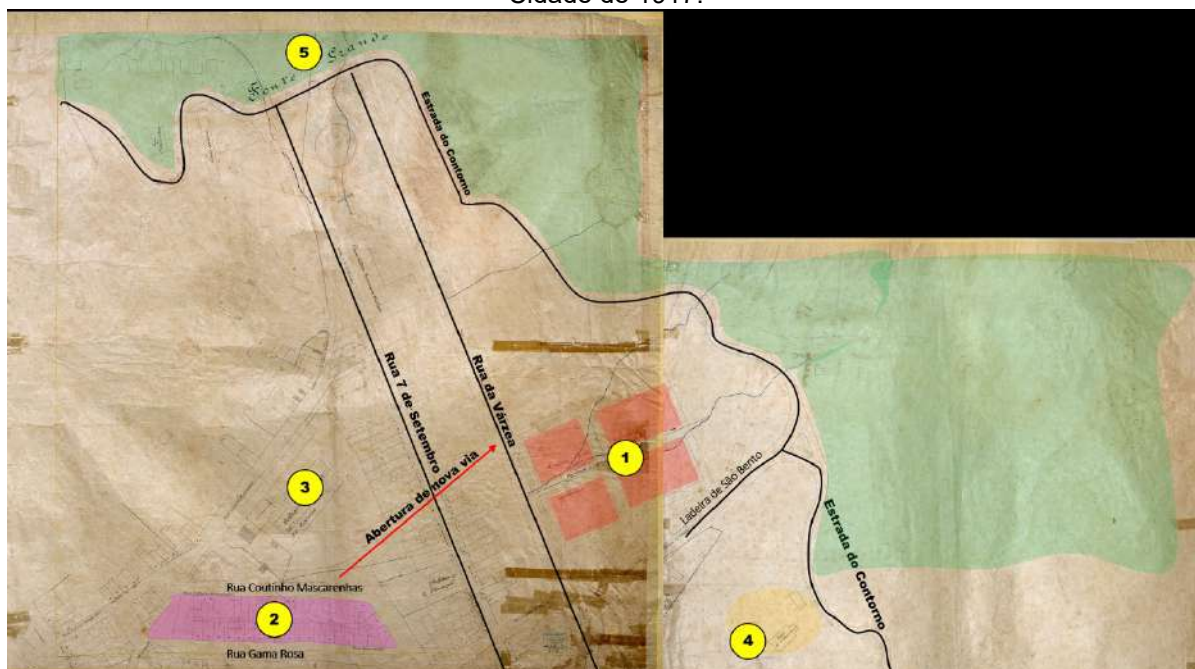
A análise detalhada do plano sob a perspectiva da moradia para os mais pobres evidencia que as retificações, alargamentos e alinhamentos eram tão prioritários que desconsideravam a demolição total ou parcial de cerca de 633 edificações, ou seja, cerca de um terço das 2.400 casas existentes na Capital onde habitavam cerca de 15.690 moradores em 1917 (ESTADO, 1917). Os maiores impactos das demolições e reconstruções de edifícios seriam na parte elevada da cidade (Cidade Alta) onde o

uso residencial predominava, seguido da zona comercial, conforme levantamento feito por esta autora.

Quase todo núcleo central seria modificado, com exceção das áreas que já haviam recebido melhorias anteriores: Parque Moscoso e as quadras das habitações higiênicas construídas nos governos anteriores. O plano de 1917 demonstra claramente uma necessidade de continuidade e preservação das ideias de expansão, remodelação e provisão habitacional de governantes anteriores.

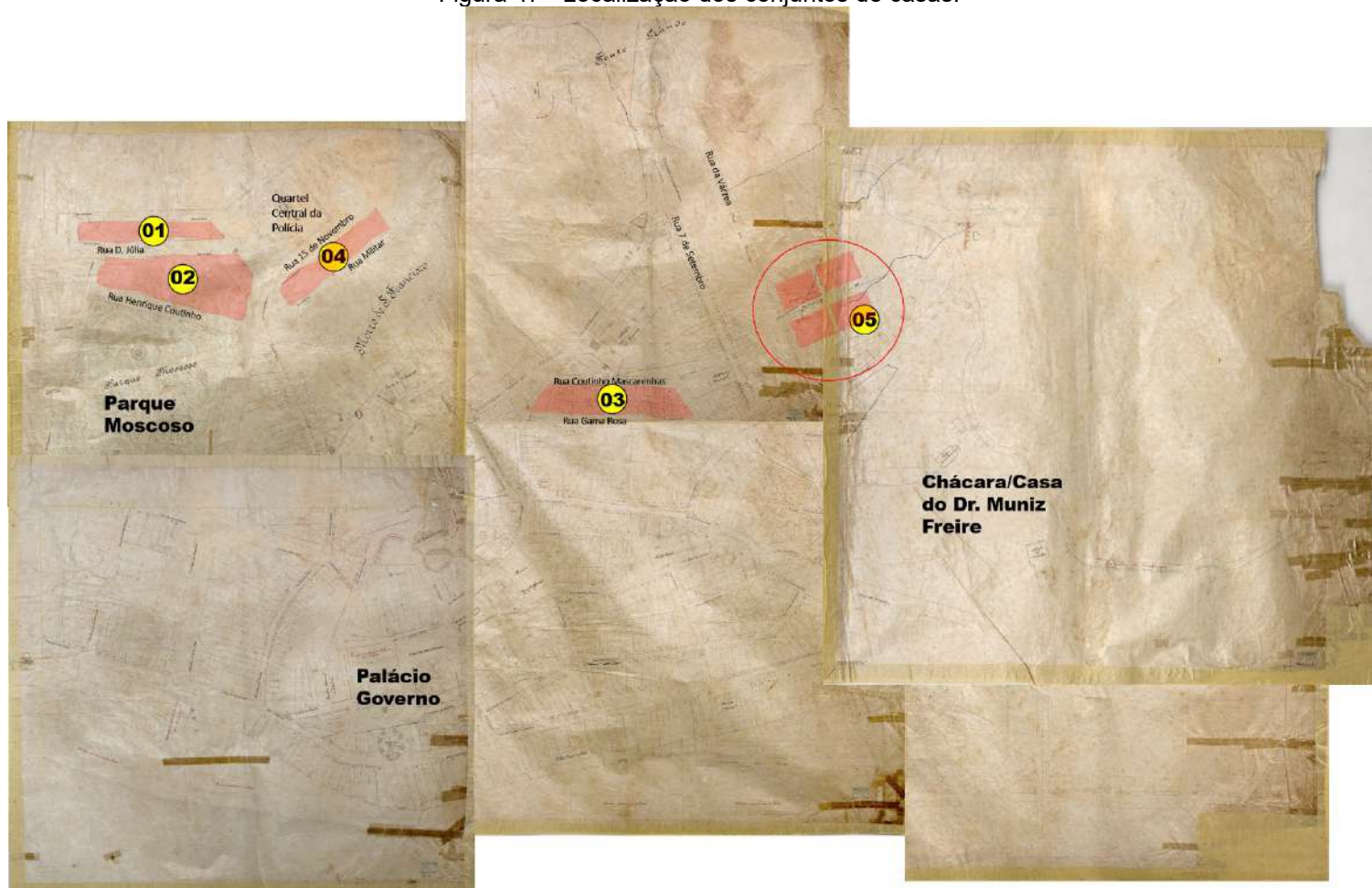
Na planta é possível identificar a proposta de demolição de quadras onde moravam os pobres e a proposta de construção de quatro quadras destinadas a habitações econômicas localizadas em uma área de expansão próxima à Chácara da família de Muniz Freire, bairro Mulundu (Figuras 46 e 47), construídas posteriormente na década de 1920 para funcionários públicos, denominadas por Nemer (2018) como **conjunto de Casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira**.

Figura 46 - Localização das quatro quadras para habitações econômicas previstas no Plano Geral da Cidade de 1917.



Fonte: com intervenções da autora sobre planta do Plano Geral da Cidade de 1917 (ATLAS URBNÍSTICO, 2019).

Figura 47 - Localização dos conjuntos de casas.



Legenda:

- (1) Conjunto de casas Vila Moscoso/Campinho (2) Conjunto de casas da rua Henrique Coutinho (3) Conjunto de casas da rua Gama Rosa e rua Coutinho Mascarenhas (4) Vila Militar (5) Quadras para habitações econômicas previstas no Plano Geral da Cidade de 1917.

Fonte: com intervenções da autora sobre planta do Plano Geral da Cidade de 1917 (ATLAS URBNÍSTICO, 2019).

Do plano de melhoramentos de 1917 organizado pelo município, Bernardino Monteiro e Henrique de Novaes conseguiram realizar o alargamento de algumas vias (incluindo a futura via Henrique de Novaes), escadaria, construir cinco novos prédios e desapropriar muitas edificações para a futura expansão viária planejada (NOVAES, 1917 apud BRÍGIDO, 1933).

Em conjunto com as obras, as epidemias de gripe e tuberculose de 1917 a 1918 intensificaram a vigilância médica sobre as habitações e seus moradores. A polícia sanitária ampliou as visitas domiciliares, desinfetando, expurgando e fechando prédios considerados inabitáveis, inadequados aos melhoramentos e prejudiciais à saúde pública. Até 1918 foram interditados 52 prédios e realizadas 11.062 visitas domiciliares (ESTADO, 1918).

O Espírito Santo iniciou a segunda década do século XX com forte escassez de recursos financeiros, consequência da depreciação do preço do café no mercado internacional. Os impactos da dependência econômica da monocultura agrário exportadora se manifestavam sobre o espaço urbano com a intensificação da migração de trabalhadores rurais para as cidades em busca de emprego, oportunidades e moradia, representada por “cubículos” e “casebres” alugados “sem higiene”, relegados “a sorte de taperas” (ESTADO, 1920, p. 36).

Além disso, houve o crescimento da organização e mobilização por melhores condições de pagamento e trabalho das diferentes categorias profissionais que exerciam atividades na área portuária e em atividades marítimas (canoeiros, estivadores, marítimos, etc), além das influências externas nacionais e internacionais⁹⁸ sobre a classe operária.

A questão da habitação se manifesta com uma visão mais ampla do problema, incluindo não somente a categoria dos funcionários públicos, mas a necessidade de construção de vilas operárias. A solução poderia vir do patrimônio imobiliário e latifundiário do antigo Banco Hypothecário, segundo proposta do **Coronel Nestor Gomes**, presidente do Estado (1920-1924):

⁹⁸ Os jornais capixabas como o Comércio do Espírito Santo e Diário da Manhã divulgavam as greves de trabalhadores da capital federal, França, Inglaterra, dentre outros lugares.

Os **prédios de moradia** são de necessidade mais que palpitante, para término do martírio por que também passam os que tem aqui a desdita da procura de uma habitação qualquer. Ao mesmo tempo esses prédios proporcionarão aos nossos dedicados **funcionários**, o ensejo de preservarem o futuro de suas famílias, adquirindo-os a **prestações**, como é o nosso dever permitir e facilitar. As **vilas operárias** são também de grande necessidade, tal o dever que igualmente temos de remediar o aperto e o desconforto em que vivem os **honrados membros da classe operaria**, que nos ajudam com o seu trabalho (ESPÍRITO SANTO, 1920, p. 33-34). Grifos nossos. Será de maior oportunidade uma negociação sobre todos os prédios e terrenos existentes em Vitória e que envolva a condição da **construção imediata, pelo menos, de umas cem casas** em nossa capital, de modo a atender à **crise de habitação**, que tanto **aflige a nossa população** (ESPÍRITO SANTO, 1920, p. 33). Grifos nossos.

A demanda por habitação era uma necessidade reconhecida pelo Estado, que contribuía para escassez de moradias com as desapropriações e demolições necessárias à continuidade das obras de remodelação da Capital, inadiáveis e prioritárias para a prefeitura e para o estado, que firmaram **contrato em 1º de setembro de 1921 (Serviços Reunidos de Victoria)** para eliminar as “velharias” de construções e o aspecto de “cidade bombardeada” e viabilizar diversas obras pelo governo estadual: abertura, prolongamento e alargamento de nove ruas; ampliação da Praça Costa Pereira; construção de mercado, teatro e hotel; obras de drenagem; construção de 150 “prédios de moradia” ao valor de doze contos de réis (12:000\$000) a unidade, sendo 2/3 destinados a funcionários públicos e construção de duas ou mais vilas operárias contendo 150 moradias para locação ao preço máximo de 40 mil réis (40\$000) o aluguel (ESTADO, 1921, p. 31; 1925, p. 255-257).

Em 1921 existia grande variabilidade do valor locativo na capital, onde predominava a faixa de 20\$000 a 80\$000, podendo chegar a 150\$000 nas ruas mais valorizadas. A localização da população pobre (exemplo: Rua 13 de Maio, Morro do Vigia, rua Christovão Colombo) era condicionada pelo valor do aluguel. O valor do aluguel na Vila Militar era de 30\$000, descontado pelo Estado sobre o vencimento do trabalhador que habitasse uma das casas higiênicas ⁹⁹.

Nesta conjuntura, a limitação do valor do aluguel pelo Estado era uma iniciativa favorável, tendo em vista que o valor estava vinculado ao desconto sobre os

⁹⁹ Dados baseados na análise dos valores de locação de imóveis lançados no imposto predial de 1921 e valores de alugueis anunciados por particulares, publicados no jornal Correio da Manhã, edições nº 18, 164, 181, 236 e 281 de 1921. Quem desejava alugar já anunciava o valor máximo a ser pago pelo aluguel, definindo o valor limite que podia pagar.

vencimentos (salários) dos funcionários públicos, às taxas sobre os serviços de água e ao valor do imposto predial. Quanto menor o valor do aluguel, menor seria o desconto sobre os salários, que deveriam ser capazes de suportar as despesas com moradia. Portanto, a habitação barata era vantajosa para o Estado que poderia manter os salários compatíveis com a capacidade de pagamento (Jornal Diário da Manhã, Decreto nº 3873 de 21 de junho de 1920, nº 252, 22 de junho de 1920, p. 1)

Pelo contrato, a prefeitura deveria conceder para as vilas operárias e para as casas para funcionários a isenção de impostos por 20 e 15 anos respectivamente e ceder todos os terrenos e prédios de sua propriedade necessários à execução das obras. A provisão idealizada pelo Estado contemplava casas para aluguel e vilas operárias a serem edificadas em parceria com a iniciativa privada (ESTADO, 1922). Com a economia mais favorável a partir de 1922, o governo conseguiu ter um melhor desempenho na provisão de unidades habitacionais que seus antecessores, ao iniciar a construção de **132 casas destinadas ao aluguel** (Tabela 9).

Tabela 9 - Provisão da moradia – Nestor Gomes (1920-1924).

Provisão	Qtde	Localização	Identificação
Reconstrução de casas	51	Ao lado do Quartel da Polícia - Centro	Vila Militar (*)
Construção de casas	14	Ao lado do Quartel da Polícia - Centro	Conjunto de Casas da Avenida dos Funcionários (1)
	26	Rua nova aos fundos da Rua 7 de Setembro	Casas em construção. Conjunto de Casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira (2)
	92	Avenida Proletária – Arrabalde Jucutuquara	Conjunto de Casas da Avenida XV de Novembro, Vila Monjardim/Vila Operária e casas das ruas Augusto Calmon e Barão de Iymoreis (3)
Total (construção)	132		

Observações:

- (1) Nestor Gomes não cita nome para o conjunto de casas, mas a localização e informa que já estavam habitadas em 1924. Provavelmente se refere ao Conjunto de Casas da Avenida dos Funcionários, identificadas desta forma por Nemer (2018).
- (2) Nestor Gomes não especifica o nome da rua, mas provavelmente se refere à localização das quadras destinadas para habitações econômicas no plano de Henrique de Novaes de 1917. Nemer (2018) identificou as casas como pertencentes ao Conjunto localizado nas Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira. Em 1924 as unidades ainda estavam em diferentes fases de execução (cobertura, alvenaria e fundações). Dessa forma foram concluídas no final de 1924 no governo de Florentino Avidos ao custo de 300:360\$000.
- (3) Em 1924 estavam 40 casas já com cobertura e as demais ainda em execução. Segundo Nemer (2018) as casas da Vila Monjardim eram destinadas a operários da Fábrica de Tecidos Victória. As demais unidades, de melhor padrão construtivo eram destinadas a funcionários.
- (*) Sobre a reforma da Vila Militar, importante destacar que as casas eram alugadas pelo Estado, responsável pelos reparos e manutenção das habitações, o que gerava gastos que aparecem também na prestação de contas do governo seguinte. Durante as obras de remodelação as habitações públicas foram utilizadas para abrigar os atingidos pelas demolições de prédios. Em síntese, as casas geravam receita e despesas também.

Fonte: elaborado pela autora com base em Espírito Santo (1924, p.105-110) e Nemer (2018).

Sobre a quantidade de casas informadas por Nestor Gomes em seu relatório, é preciso destacar que existe uma inconformidade com as informações dos relatórios

apresentados na gestão do governo seguinte, de 10 de fevereiro de 1925 e 15 de abril de 1926 (ESTADO, 1925).

Dos contratos firmados com o construtor André Carloni em 1º de maio de 1923 para a construção de 50 casas ao lado do Quartel da Polícia e 50 casas em Jucutuquara com acréscimo de 40 casas na mesma localidade em 13 de setembro de 1924, somente foram entregues 14 na Praça do Quartel (Figura 48), 10 na rua da Várzea (Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira) (Figura 49) e 18 em Jucutuquara (Figura 50), totalizando apenas 42 casas prontas no final de 1924 (ESTADO, 1925) (Figuras 51 e 52).

Figura 48 – Conjunto de casas da Avenida dos Funcionários.



Fonte: ESTADO (1924).

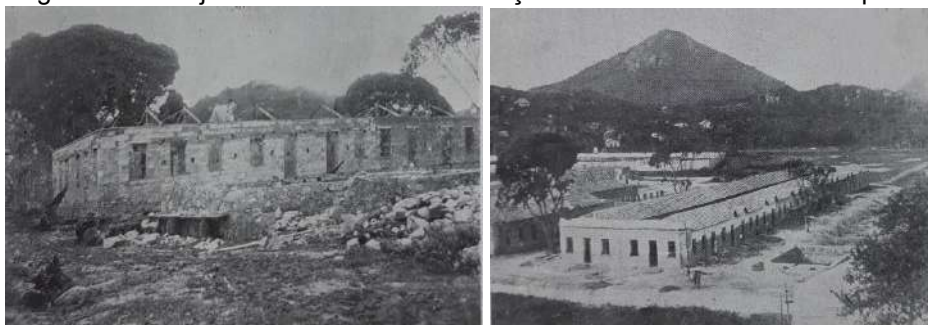
Figura 49 – (1) Conjunto de casas das ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira, 1926. (2) Casas para funcionários públicos em construção e concluídas em Jucutuquara, 1927.



(1) (2)

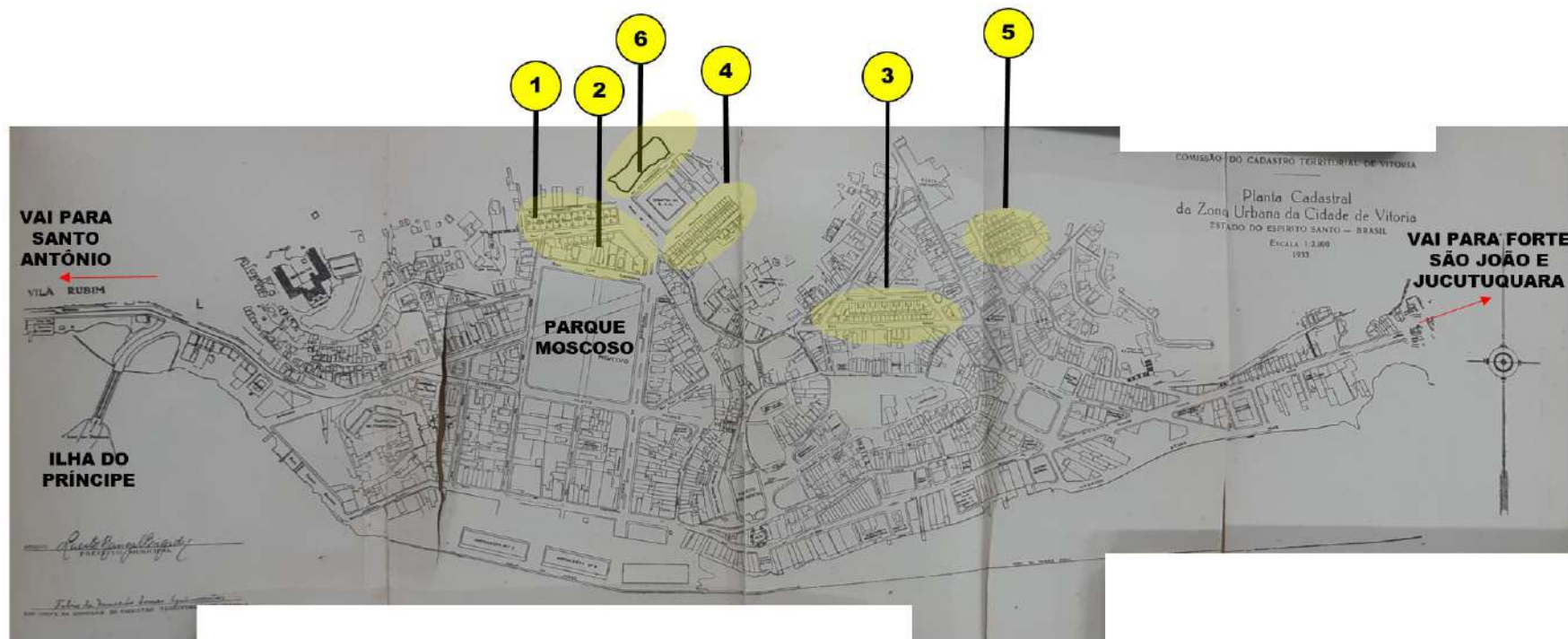
Fonte: ESTADO (1928).

Figura 50 - Conjunto de casas em construção e construídas em Jucutuquara.



Fonte: ESTADO (1928).

Figura 51 - Localização dos conjuntos de casas (1911-1928).

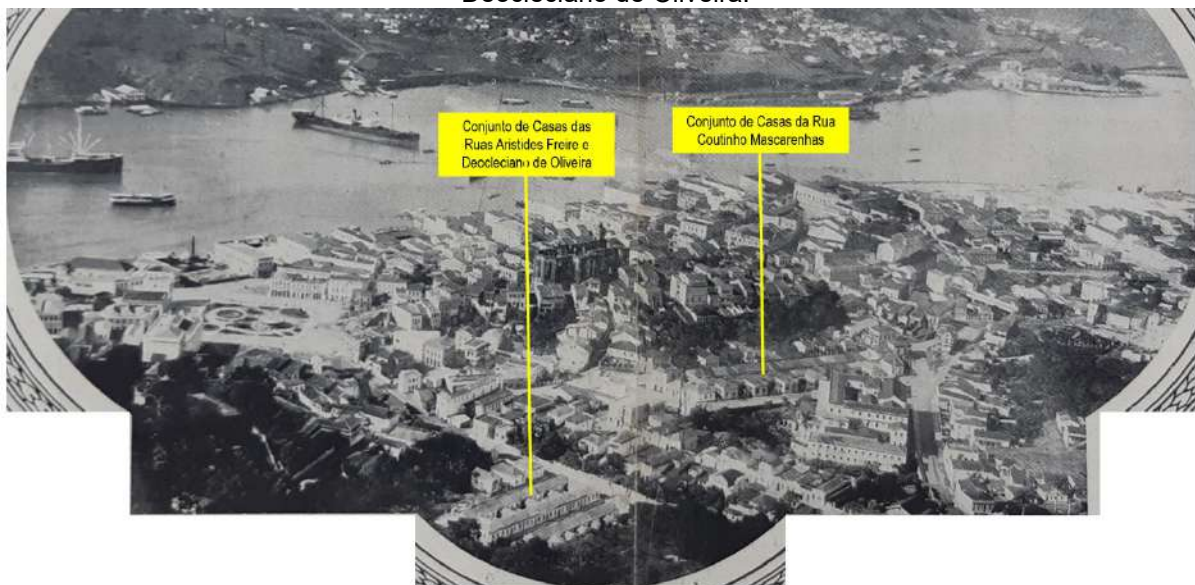


Legenda:

- (1) Conjunto de casas Vila Moscoso/Campinho (2) Conjunto de casas da rua Henrique Coutinho (3) Conjunto de casas da rua Gama Rosa e rua Coutinho Mascarenhas (4) Vila Militar (5) Conjunto de casas das ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira (6) Casas da Avenida dos Funcionários (a quadra não consta na planta).

Fonte: com intervenções da autora sobre Planta Cadastral da Zona Urbana da Cidade de Vitória, 1933 (BRÍGIDO, 1933).

Figura 52 - Vista geral de Vitória em 1930: Conjuntos de Casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira.



Fonte: com modificação e intervenções da autora sobre foto avulsa pertencente ao acervo físico do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES. Consulta: 2023.

Em 31 de janeiro de 1925 o construtor André Carloni foi multado pelo governo por entregar somente 18 casas em Jucutuquara e 10 na rua da Várzea das 50 que deveria construir. Portanto, até início de 1925 tínhamos 42 casas e não 132, conforme informado por Nestor Gomes (ESTADO, 1925, p. 135-137).

Para a implantação das unidades em Jucutuquara, o Estado desapropriou terras da antiga Fazenda Monjardim e realizou obras de infraestrutura: macadamizou a estrada de rodagem para a Praia Comprida (atual Avenida Vitória), abriu novas ruas (Jucutuquara a Fradinhos e a Avenida Proletária) e iniciou a construção de uma vala para canalizar o Rio Jucutuquara no leito central da nova Avenida Proletária (ESTADO, 1924).

Como a produção de unidades habitacionais era restrita e limitada, o Estado construiu até 1924 “várias habitações de madeira no morro da Capichaba”, localizado no Núcleo Central (ESTADO, 1924, p. 108), incentivando a ocupação dos morros pelos mais pobres. Além disso, a expansão estatal na direção Norte, a presença da fábrica de tecidos em Jucutuquara (nas bordas do Morro do Cruzamento), o acesso facilitado pelo transporte público (bondes) e a pavimentação viária contribuíram por intensificar a ocupação dos morros do entorno pela população excluída do acesso à moradia. No

Forte São João, Romão e Cruzamento os casebres começaram a ganhar evidência na paisagem.

Para viabilizar as obras foi criada pelo **decreto estadual nº 5.248 de 10 de fevereiro de 1923 a Comissão de Obras Estaduais de Vitória**, serviço autônomo vinculado à Secretaria de Agricultura, com a função de dirigir e fiscalizar as obras de remodelação e construções de prédios, vilas operárias, mercados e hotéis; realizar desapropriações; utilizar e administrar prédios e terrenos desapropriados ou transferidos ao Estado; vender as sobras de terrenos pela metade do valor de tabela sob a condições de construção imediata; comercializar os prédios para imediata reconstrução e alugar terrenos e prédios (ESTADO, 1923).

Com recursos do orçamento e da receita das vendas dos terrenos e prédios, foram demolidas quadras inteiras de modestas casas nos becos pobres General Câmara e São Manuel e na Rua do Sacramento para ampliação, pavimentação e embelezamento da praça. Além disso, destruiu as ruas Cristovão Colombo e Pereira Pinto para a construção da futura Avenida Capichaba (DE BIASE MARTINS, 1993, p. 97), dando continuidade aos planos de Henrique de Novaes. Dessa forma, os lugares “onde moravam os pobres” iam desaparecendo.

No total, desapropriou 81 prédios (ESTADO, 1924, p.113), que provavelmente comportavam maior número de unidades habitacionais que as 132 casas planejadas e não executadas. Mesmo assim, alegou ter realizado “maior número de construções novas” do que demolido “velhas casas detestáveis” em “benefício da salubridade” (ESTADO, 1925, p. 60). As obras estimadas em 1923 em 500:000\$000 chegaram a quase 10.000:000\$000 em 1925, ultrapassando em 20 vezes o valor.

Portanto, os engenheiros que operaram as reformas urbanas tinham planos, instrumento de planejamento que continha plantas, levantamentos e planilhas, mas não tinham de forma eficiente e eficaz planejamento e gerenciamento das obras, tendo em vista que eram apropriadas conforme os recursos iam sendo gerados, às vezes, pelas próprias obras de remodelação, através da comercialização de lotes e materiais de construção e entulho.

Nestor Gomes contribuiu com a formação de um primitivo **banco de terras públicas**, ao desapropriar as terras da Chácara Mulundu, terrenos atrás da Rua 7 de Setembro e no Morro do Moscoso, além de solicitar a elaboração da planta dos terrenos de

propriedade do estado em Santo Antônio, Suá e Praia Comprida e proceder a divisão em lotes conforme projeto de arruamento elaborado pela Prefeitura (artigo 7º do decreto nº 5.248). Para um município com poucas fontes de arrecadação, as terras ampliariam a receita e poderiam conter as ocupações informais.¹⁰⁰

Também conseguiu comprar uma grande área contígua à Jucutuquara, por quase metade do valor, a **Fazenda Maruhype¹⁰¹ e seus terrenos vizinhos até as planícies da Ponte da Passagem (4.620.000m²)** (Figura 53), região que englobava o Novo Arrabalde. Na gestão seguinte, parte dessa área receberia o loteamento Vila Maruhype, iniciativa municipal, destinado ao assentamento de trabalhadores pobres.

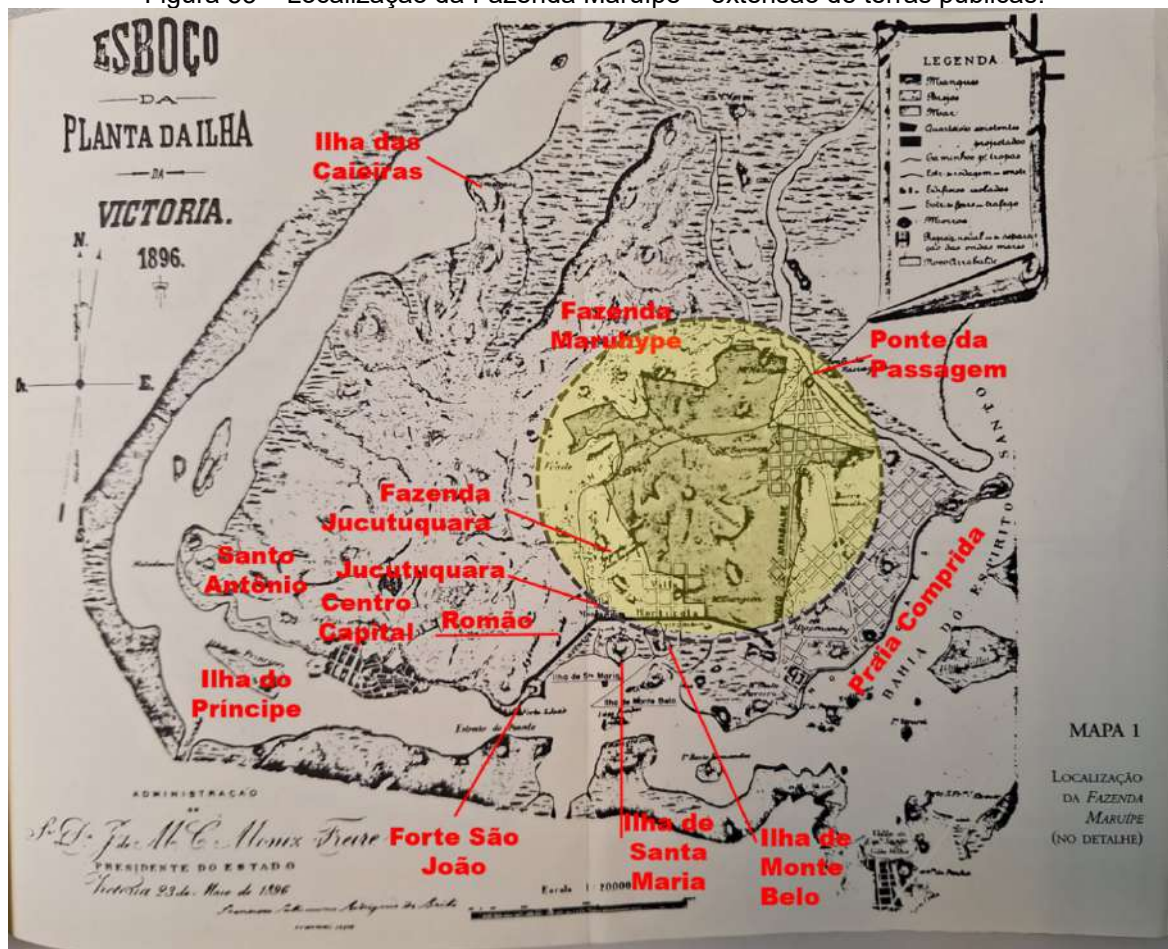
Visionário, Nestor Gomes planejava conquistar terras para a moradia sobre o mangue com o aterro hidráulico da parte oeste da Ilha de Santa Maria, limite à Jucutuquara, ao adquirir três bombas para executar os trabalhos. Sua intenção seria executada quase 30 anos depois por Jones Santos Neves, ao executar o aterro de Bento Ferreira na década de 1950.

¹⁰⁰ Fonte: Mensagem apresentada à Câmara Municipal pelo Prefeito de Victoria em 31 de Dezembro de 1925, jornal Diário da Manhã, nº 117, 03 de janeiro de 1926, p.4

¹⁰¹ O Estado adquiriu a Fazenda Maruhype do Banco do Estado do Espírito Santo e dotou a fazenda de infraestrutura para se tornar nos anos seguintes um campo modelo de experimentação no cultivo de culturas diversas (frutas, hortaliças e plantas ornamentais), na criação de animais (bois, aves e suínos), no desenvolvimento de trabalhos técnicos científicos (produção de vacinas, orientação técnicas a produtores rurais, laboratório de veterinária, etc.) e realização de eventos (Feira estadual da Pecuária). A produção hortifrutigranjeira (ovos e leite principalmente) era destinada à comercialização e abastecimento do mercado local, visando dispor produtos com um preço reduzido para combater a carestia. Essa demanda gerava receita para a fazenda, administrada pela Secretaria de Agricultura, que custeava a manutenção do espaço com recursos financeiros alocados pelo Estado. Durante a gestão do prefeito Octávio Índio do Brasil Peixoto (1924-1928), 2 hectares da extensa área de 462 hectares da Fazenda Maruhype foi doado à Prefeitura para implantação de um Horto Municipal com o objetivo de cultivar plantas para os jardins e praças da cidade, além de serem utilizadas no reflorestamento de morros. Outros 40 hectares foram doados para a construção de um novo cemitério público. Em 1929, o Estado delimitou a área da fazenda e desmembrou áreas menores para a implantação de um horto florestal do Estado (15 hectares destinadas à produção de árvores frutíferas e plantas ornamentais), para a construção do Quartel para a Força Pública (construído em 1936), para a implantação de um asilo para idosos e um Patronato para abrigar menores (inaugurado no início da década de 1930), que também passou a abrigar em 1936 o Instituto Agrícola de Maruhype (pavilhão Mello Mattos), destinado à capacitação dos menores em técnicas agrícolas.

Fontes: informações coletadas nas edições do Jornal Diário da Manhã das décadas de 1920 e 1930. Palavras-chaves utilizadas na pesquisa: Fazenda Maruhype, Fazenda Marúipe.

Figura 53 – Localização da Fazenda Maruípe – extensão de terras públicas.



Fonte: com intervenções da autora sobre mapa de Campos Júnior (2002).

Nestor Gomes idealizou a criação da **Companhia Edificadora de Victoria** com recursos financeiros e técnicos para executar o programa de construção de 300 casas, de dois Mercados (Rua do Oriente e Vila Rubim), de dois hotéis, de um Matadouro e de um Balneário na Praia Comprida (ESTADO, 1924, p.110).

No entanto, Nestor Gomes não conseguiu concluir todas as obras em seu mandato e deixou a “cidade intransitável” (DE BIASE MARTINS, 1993, p. 93), mas é inegável a sua contribuição para a história da habitação social, principalmente para Florentino Avidos, que assumiu na gestão seguinte, levando grande parte dos créditos da literatura que aborda as intervenções urbanísticas em Vitória.

O **presidente estadual Florentino Avidos (1924-1928)**, o prefeito municipal Octávio Índio do Brasil Peixoto (1924-1928) e o secretário estadual de agricultura, terras e

obras, o engenheiro Moacyr Monteiro Avidos, filho do presidente, iniciaram o governo com uma cidade em ruínas e obras inacabadas.

Dezesseis anos após a promulgação do Decreto nº 3, o prefeito Octavio Indio do Brasil Peixoto promulgou a **lei nº 276 em 31 de dezembro de 1925** (PMV, 1926), que estabelecia o **novo Código de Posturas municipal** com suas regras sobre o ambiente construído da cidade e suas práticas individuais e coletivas impostas em 881 artigos.

Mais extenso e exigente que o Código de Posturas de 1901 e o Decreto nº 3, ampliou as regras sobre as construções e reconstruções, determinando os procedimentos de execução, os materiais e os sistemas construtivos com os quais se poderia edificar na capital. Além de possuir características técnicas de um código de obras com semelhanças aos atuais códigos adotados pelos entes municipais, também encontramos semelhanças com um manual técnico orientado à construção e o início da aplicação do dispositivo de zoneamento, ao dividir o município em **três zonas: urbana ou 1ª zona, suburbana ou 2ª zona e a rural ou 3ª zona.**

A delimitação das zonas foi feita pelo **Decreto nº 280 de 9 de setembro de 1926**. A **zona urbana** abrangia a área do cruzamento da Vila Rubim até o prolongamento da Avenida da República, compreendendo vertente para o mar, entre os prolongamentos da citada avenida e a Rua Sete de Setembro, nas mesmas condições; entre prolongamento da Rua Sete de Setembro e Forte São João. A zona **suburbana** abrangia as localidades de Caratoyra, Santo Antônio, Ilha do Príncipe, continuava do Forte de São João até Jucutuquara e se estendia das Praias do Suá e Comprida até a Ponte da Passagem e outras adjacências. A **zona rural** compreendia a Ilha das Caieiras, Carapina, Porto de Queimados e respectivas adjacências (FREITAS, 2003).

O Código de 1925 incorporou exigências das legislações de 1901 e 1909 e se caracteriza como o mais restritivo e excludente do período avaliado ao tornar obrigatória a aprovação do plano de arruamento com a divisão da quadra em lotes; proibir construções acima da cota 30 (limite à ocupação dos morros); proibir na zona urbana a construção de casas de madeira e de cobertura em telha de zinco, taboinha e palha¹⁰²; impor limitações à localização das habitações coletivas denominadas

¹⁰² Não foi proibido na zona suburbana, o que mostra que o Poder Público recuou nas suas exigências.

vilas¹⁰³; permitir a construção de casas de madeira apenas na zona suburbana, sendo que deveriam conter requisitos construtivos mínimos que encareciam a execução; nas zonas urbanas exigência do número mínimo de três compartimentos para habitação, sendo um deles um banheiro e latrina; não exigir banheiros nas edificações localizadas nas zonas suburbanas, podendo o compartimento destinado à latrina (bacia sanitária) ser isolado da edificação; acesso ao gabinete sanitário independente do dormitório; tanques de lavagem de roupas localizados em local coberto e ligados a rede de esgoto; proibir lavagem de roupas em habitações sem estrutura física adequada para escoamento das águas servidas; estabelecer regras sobre especificação de sistemas construtivos e materiais de construção, dentro outras exigências que excluía os mais pobres.

A zona suburbana foi ampliada pelo **Decreto nº 342 de 24 de novembro de 1928**, englobando os bairros de Santo Antônio e Caratoyra, os Arrabaldes do Suá e Praia Comprida, Bomba, Santa Lúcia, Maruípe, Jucutuquara e Forte São João (FREITAS, 2003).

No período de 1924 a 1928 as solicitações de concessão/aforamento reduziram para 12 em toda cidade, fato que pode ser atribuído “à escassez de áreas públicas sem utilização, os limites naturais da cidade” (RESOLTO, 2008, p. 194) e às restrições à concessão de terras públicas pelo Poder Público municipal, a quem cabia receber, analisar, divulgar e decidir sobre os pedidos.

A medida que a cidade se expandia na direção nordeste, rumo às praias e ao continente, no eixo de expansão das intervenções planejadas pelo Estado sobre o espaço urbano, também cresceu na direção oeste, a partir da Vila Rubim, rumo a Santo Antônio, no eixo das ocupações informais, acrescido da expansão no sentido norte da área central rumo ao Maciço Central, região altamente acidentada, que os pobres encontraram como alternativa à moradia, excluídos das áreas mais favoráveis à habitação pelos instrumentos criados pelo Estado, que se beneficiou com a ampliação da arrecadação do imposto predial que cresceu 53% de 1925 para 1927, que passou a contribuir com 30% da receita municipal (PMV, 1928).

¹⁰³ Os artigos 133 a 136 da citada lei descrevem as características construtivas que deveriam ser edificadas as vilas, habitações coletivas que deveriam ser construídas segundo os ideais higienistas de salubridade, conforto, saúde e segurança para as famílias.

Dando continuidade ao plano de Nestor Gomes, os **Serviços de Melhoramentos de Vitória** seguiam um programa de obras em etapas, que tinham como objetivos ampliar a cidade a partir do aumento da sua área edificável, melhorar as condições higiênicas e sanitárias visando ampliar a salubridade e dar conforto aos habitantes tornando a cidade um local adequado à residência e com melhor aparência para quem a visitasse (ESTADO, 1925).

Para tornar a cidade moderna, confortável, embelezada e fácil à circulação viária, o Estado e a Prefeitura implementaram obras de alargamento e retificação de ruas, abertura de avenidas, de estradas e de novos bairros, “terreno para se multiplicarem suas habitações” (ESTADO, 1925, p. 98) e aquisição de terras para expansão (Chácara Muniz Freire). Os melhoramentos antes mais restritos ao núcleo central se expandiram para os arrabaldes e novos bairros formados (Vila Rubim, Santo Antônio, Jucutuquara, Suá, Praia Comprida, Bomba e Maruhype), que exigiam obras vultosas de aterro, drenagem e saneamento.

Desapropriar, remover, demolir, reconstruir e construir em grandes proporções foi o que aconteceu em Vitória na segunda metade da década de 1920. Obras vultosas com gastos onerosos¹⁰⁴ em uma época de escassez e elevação de salários da mão-de-obra operária demandaram do Estado a captação de numerosos trabalhadores na Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Ceará e Distrito Federal pagos por administração a um salário médio de 7\$000 para trabalharem 8 horas diárias (ESTADO, 1925).

Na Capital foram alocados até o final de 1924, 600 homens a um custo per capita de 70\$000 para o Estado (ESPÍRITO SANTO, 1925). Com o fim das obras, esses trabalhadores foram incorporados à população que já vivenciava a “carestia de habitações” e a desocupação das casas condenadas pelas demolições na Capital (ESPÍRITO SANTO, 1925, p. 99).

As demolições parciais de prédios para adequar fachadas aos novos alinhamentos e retificações de vias dispendiam recursos para indenizar proprietários e inquilinos

¹⁰⁴ De 1924 a 1925 o Estado dispendeu 31% da receita de arrecadação com as obras de melhoramentos da Capital. No ano seguinte (1925-1926), incluindo as obras do Porto, foram 37%, reduzindo para 13% em 1926-1927 e apenas 3% no segundo semestre de 1927. De 1924 a 1928 as obras de melhoramentos consumiram cerca de 20% da receita total arrecada para todo Estado. A redução das despesas é explicada pela execução da maioria das obras do plano entre 1924 e 1926. Dados calculados pela autora com base na prestação de contas do relatório final de Florentino Avidos.

(ESPÍRITO SANTO, 1925, p. 119-120). A análise das obras de recuos de prédios, realizadas de junho a dezembro de 1924 demonstram que a maioria onerou mais os cofres públicos que o previsto inicialmente e que mobilizou dezenas de empreiteiros particulares contratados para reconstrução de fachadas e prédios inteiros de moradores que tinham condições financeiras para dar contrapartida na execução das obras. Além disso, a prefeitura utilizava medidas legais compulsórias para executar as desapropriações, “negando licença para reparos de prédios fora de alinhamento e em desacordo com as posturas municipais” para transformar as ruas tortuosas em “vias públicas modernizadas”.¹⁰⁵

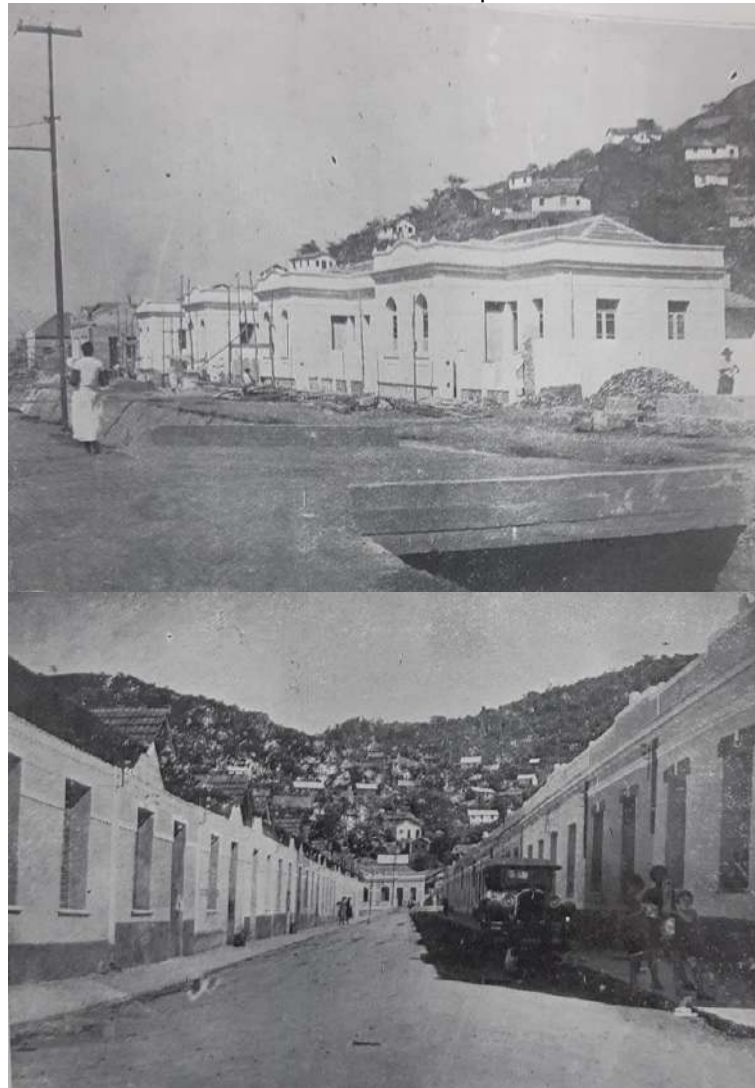
O “*Problema de Habitações*” intitula a descrição do problema feita por Moacyr Avidos em seu relatório de 1925, representado pela “crise de habitações” que preocupava “o mundo inteiro”, inclusive os habitantes de Vitória, “onde os melhoramentos projetados e os em execução” obrigavam “a muitas demolições”, resolvendo o governo do Estado iniciar a construção de casas em diversos locais da cidade, a serem comercializadas a preços baixos e prestações de longo prazo. Iniciativa realizada já em 1923 por Nestor Gomes (ESPÍRITO SANTO, 1925, p. 133).

Além de finalizar as obras de 28 casas iniciadas pelo antecessor, houve o início das obras de 4 grupos de 2 casas geminadas em Jucutuquara (8 unidades), com melhor padrão construtivo e seguindo a legislação higienista, destinadas a funcionários públicos (Figura 54) (ESTADO, 1925).

“Para famílias de operários” e “famílias desprovidas de recursos pecuniários” “desalojadas das casas demolidas”, veio a solução alternativa: a “construção de casas de entulho na Ilha de Santa Maria e em Santo Antônio, em grupos de 10”, de “chão simples, e apenas emboçadas e rebocadas por fora”, “algumas cobertas de zinco e outras de telhas usadas”, já “concluídas e habitadas” 7 casas na Ilha de Santa Maria e “quase concluídas 6 em Santo Antônio” (ESPÍRITO SANTO, 1925, p. 137).

¹⁰⁵ Mensagem apresentada à Câmara Municipal de Vitória, pelo Exmo. Sr. Coronel Octavio Índio do Brasil Peixoto, Prefeito Municipal, na sessão de 31 de dezembro de 1926, jornal Diário da Manhã, edição nº 417, 06 de janeiro de 1927, p. 4).

Figura 54 - Conjunto de casas construídas pelo governo para funcionários públicos em Jucutuquara, 1927: vê-se ao fundo o entorno dos morros ocupados com casebres edificados.



Fonte: Com intervenções da autora sobre imagem de ESTADO (1928).

O Estado, grande agente promotor e executor das obras de remodelação, reconhecia a existência da falta de habitações, intensificada pelas obras públicas, justificativa da necessidade de produzir novas moradias. No entanto, **não reconhecia a responsabilidade em prover a habitação** ao afirmar que “**Não compete ao Governo a construção de prédios para moradia**” (Florentino Avidos, presidente do Estado, mensagem de 15 de abril de 1926, p. 82).

De forma geral, no período de 1924 a 1928, a iniciativa pública em habitação beneficiou novamente os funcionários públicos (Tabela 10).

Tabela 10 - Provisão da habitação 1924-1928.

Provisão	Localização	Público alvo	Observação
Área de expansão para habitação	Aquisição da Chácara Muniz Freire	Particulares	Loteamento – venda de lotes a particulares. Previsão de área destinada a 40 moradias particulares
	Jucutuquara	Particulares	Loteamento – área de 100.000m ² – venda de lotes a particulares a prestação
Construção de casas	Jucutuquara – Avenida XV de Novembro	Funcionários	Construção de 90 casas Início da construção de 4 grupos de casas geminadas.
	Bairro Mulundu	Funcionários	Construção de 25 casas
	Ilha de Santa Maria (1)	Operários	Construção de 7 casas em 1924 Construção de 14 casas em 1925
	Santo Antônio	Operários	Construção de 6 prédios em 1925
	Centro da Capital	Particulares, venda, permuta	Construção de 2 casas – venda a prestação e permuta por casas demolidas na Rua São Francisco Construção de casa na Ladeira de São Bento Construção de prédio de 2 pavimentos na Rua Oriente Construção de 1 casa na Avenida Capichaba

Observações:

- (1) Todas as casas foram demolidas pela Companhia concessionária dos mangues de Jucutuquara e reconstruídas em Maruhype posteriormente.
- (2) Importante destacar que os números indicados nos relatórios da gestão Florentino Avidos não conferem com os dados do relatório de Nestor Gomes para a quantidade de casas. Em 1925 destaca-se que em Jucutuquara e outros bairros foram construídas 92 casas, elevando das 60 já construídas em 1924 para 152 casas no total. No mesmo relatório informa a construção de 70 casas em 1925 e de 93 casas somente na Avenida XV de Novembro ainda em 1925. O total de casas construídas em Santo Antônio e Ilha de Santa Maria em 1925 era de 27 unidades. Portanto, os números são inconsistentes.

Fonte: Relatório de Florentino Avidos de 1926 1925 e Relatório final de Florentino Avidos

As demolições, a retenção de terras no núcleo central, as epidemias de varíola (1925) e paludismo (1926) e o Código de Posturas de 1926 contribuíram decisivamente para a ampliação dos assentamentos habitacionais dos grupos excluídos pelas ações do Poder Público. Além disso, as melhorias viárias realizadas nas estradas para os Arrabaldes de Santo Antônio e Praia Comprida induziram as ocupações dos morros próximos à Avenida Vitória e à região de Caratoíra. Outro fator de indução foi a construção de moradias para funcionários e operários na Região de Jucutuquara, onde já havia se instalado a Fábrica de tecelagem (sacos de juta). A ocupação do Morro do Cruzamento surge neste contexto.

A análise da iconografia demonstra a evolução da ocupação dos morros da Capital e a expansão da moradia pobre, conforme demonstram as imagens das figuras 55 a 60.

Figura 55 - Os morros no entorno do Núcleo Central de Vitória em dois momentos: livres de edificações em 1892-1893 (1) e já ocupados por casebres em 1932 (2).



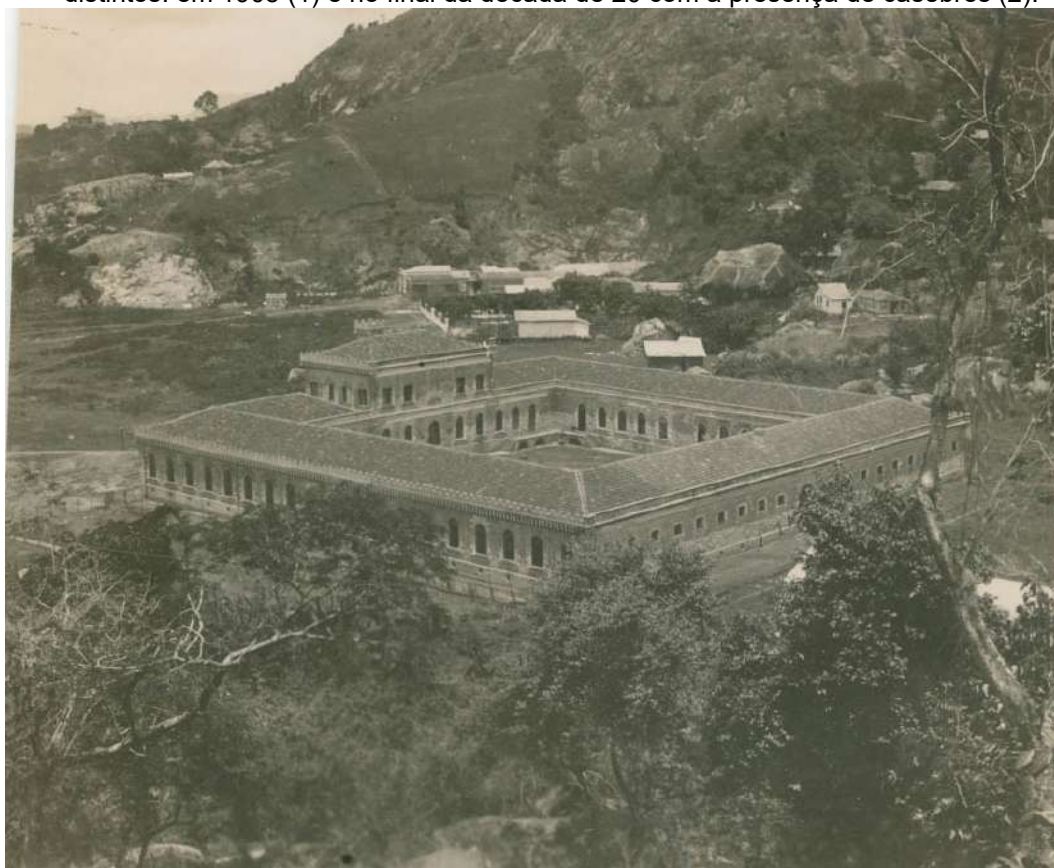
(1)



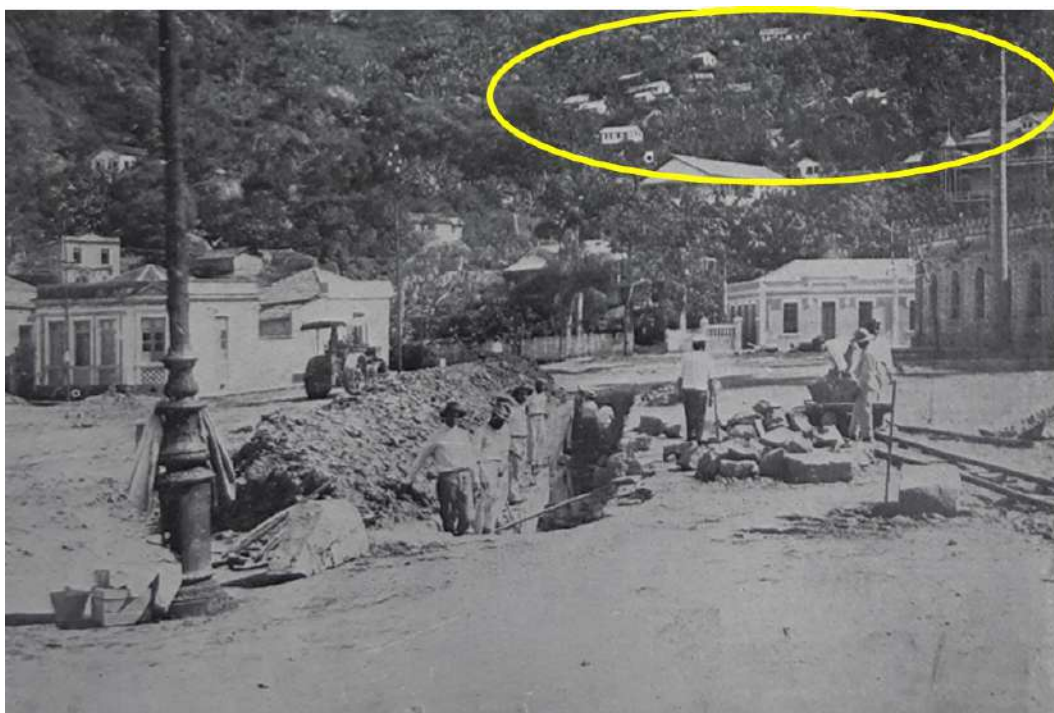
(2)

Fonte: Coleção Mário Freire do setor de Coleções Especiais da UFES.

Figura 56 – Os morros do entorno do Quartel da Polícia, região do Campinho, em dois momentos distintos: em 1905 (1) e no final da década de 20 com a presença de casebres (2).



(1)



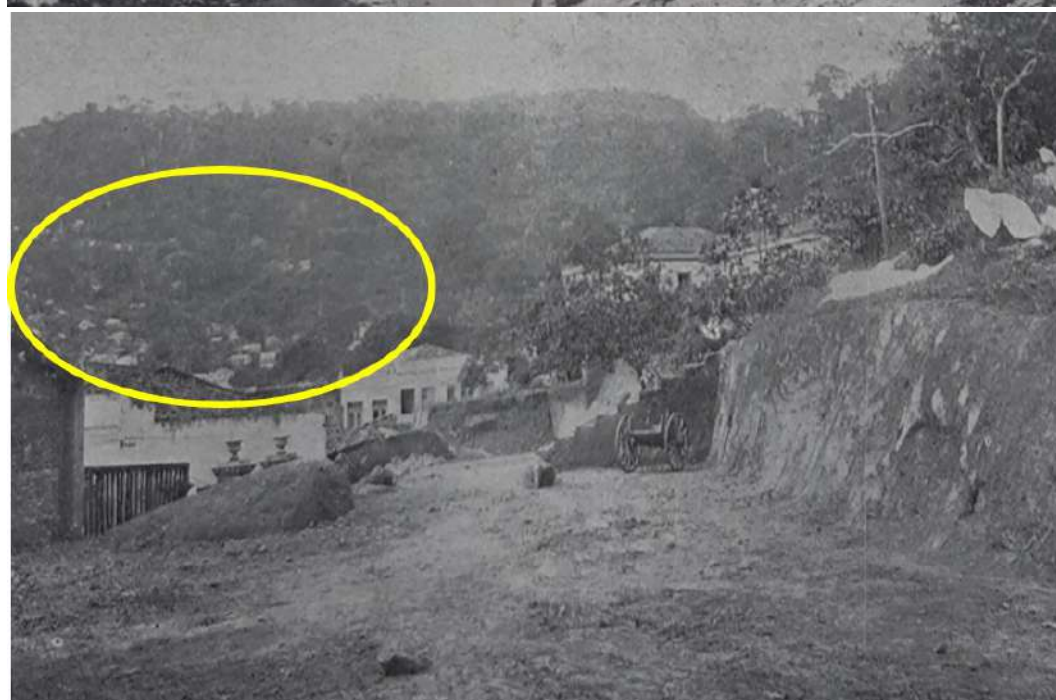
(2)

Fonte: com intervenções da autora sobre fotos da Coleção Mário Freire do setor de Coleções Especiais da UFES (1) e ESTADO (1928).

Figura 57 - Vitória (1924-1928): a expansão de casas sobre os morros ao fundo – vista da Rua Graciano Neves (1) durante as obras, vista durante a abertura de rua do bairro Chácara Muniz Freire em 1926 (2).



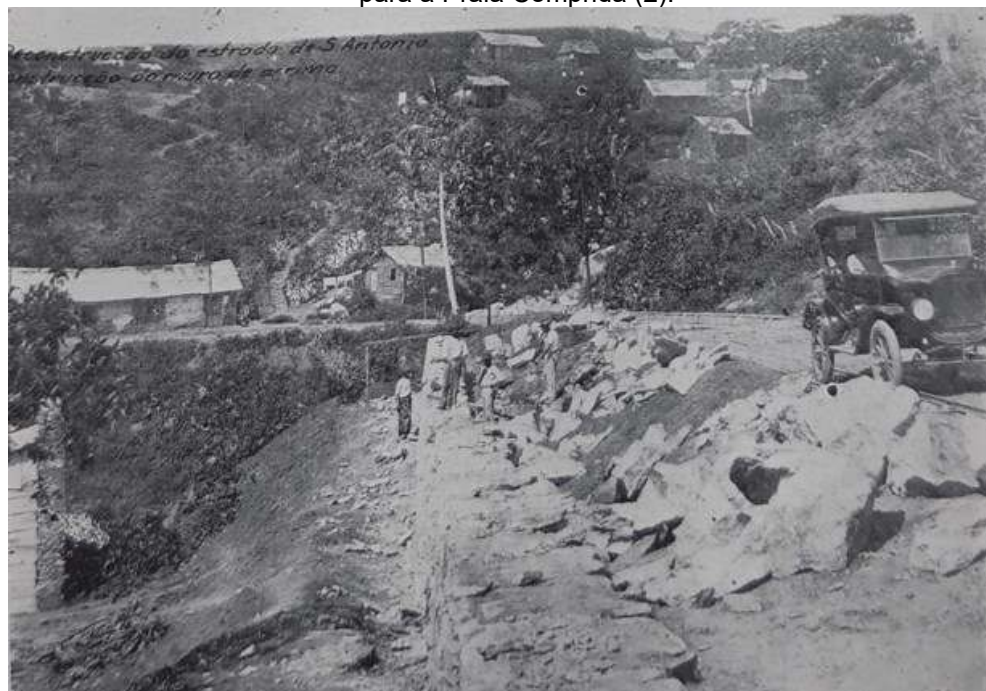
(1)



(2)

Fonte: com intervenções da autora sobre imagens de ESTADO (1928).

Figura 58 - Casebres nos Arrabaldes (1924-1928): durante a execução das obras de reconstrução e alargamento da estrada para Santo Antônio (1) e durante obras na estrada (atual Avenida Vitória) para a Praia Comprida (2).



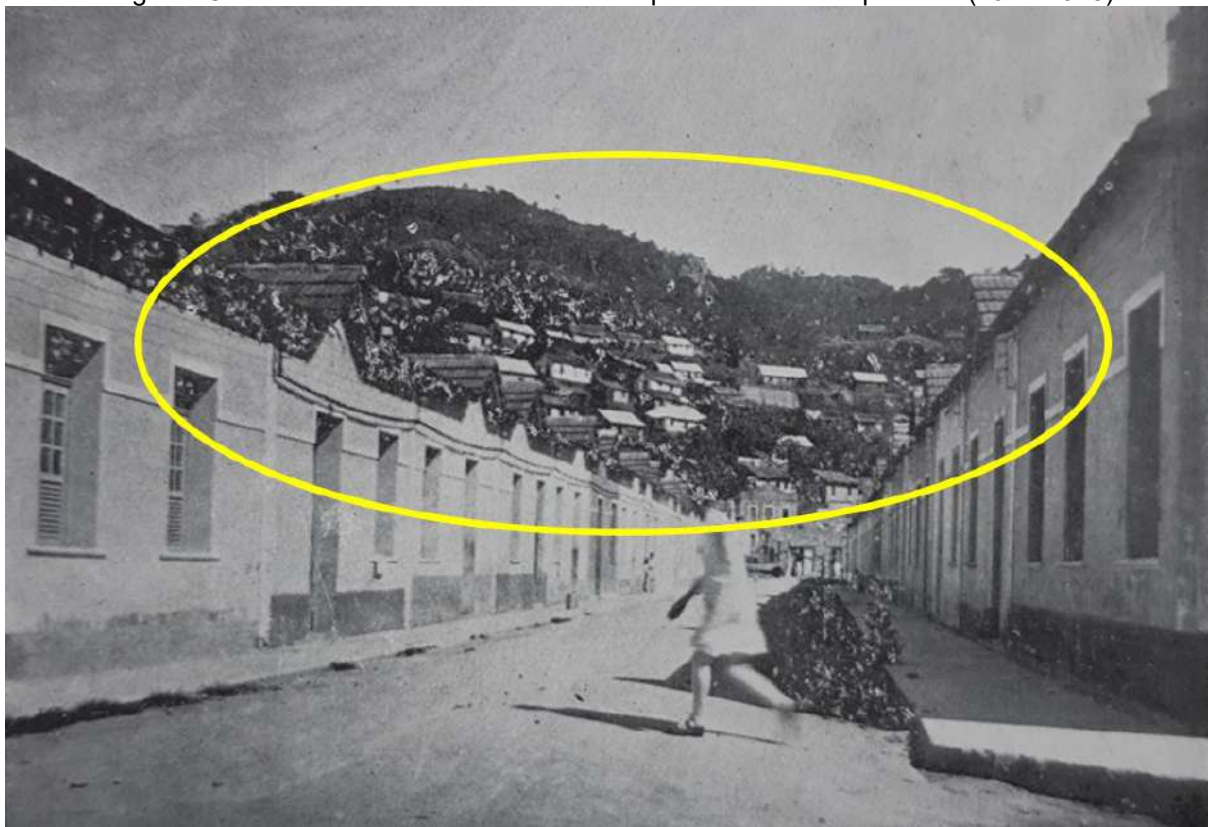
(1)



(2)

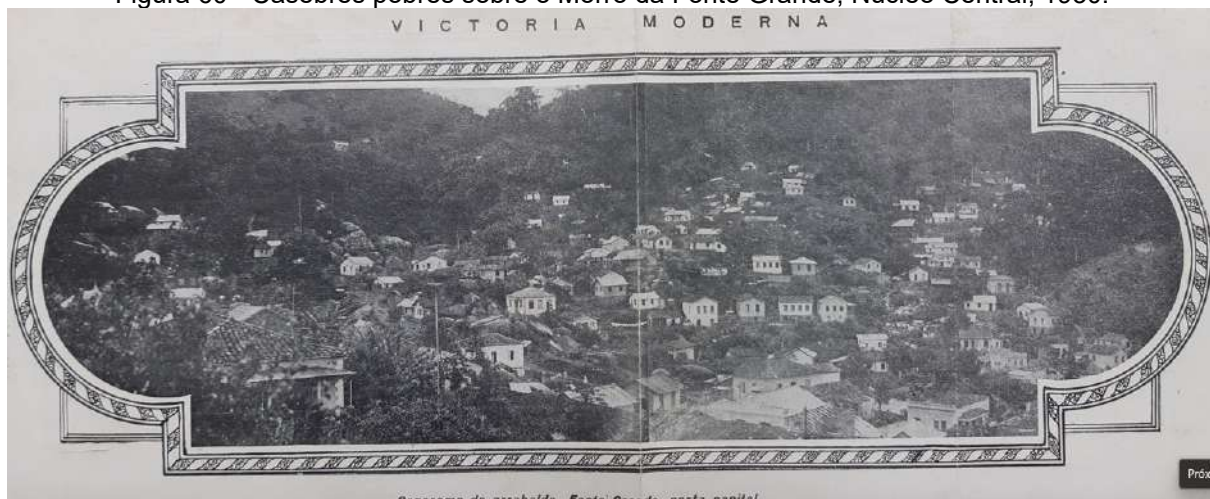
Fonte: com intervenções da autora sobre imagens de ESTADO (1928).

Figura 59 – Casebres pobres sobre os morros no entorno de Jucutuquara, vistos a partir da rua Augusto Calmon onde foram edificadas casas para funcionários públicos (1924-1928).



Fonte: com intervenções da autora sobre imagens de ESTADO (1928).

Figura 60 - Casebres pobres sobre o Morro da Fonte Grande, Núcleo Central, 1930.



Fonte: com modificação e intervenções da autora sobre foto avulsa pertencente ao acervo físico do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES. Consulta: 2023.

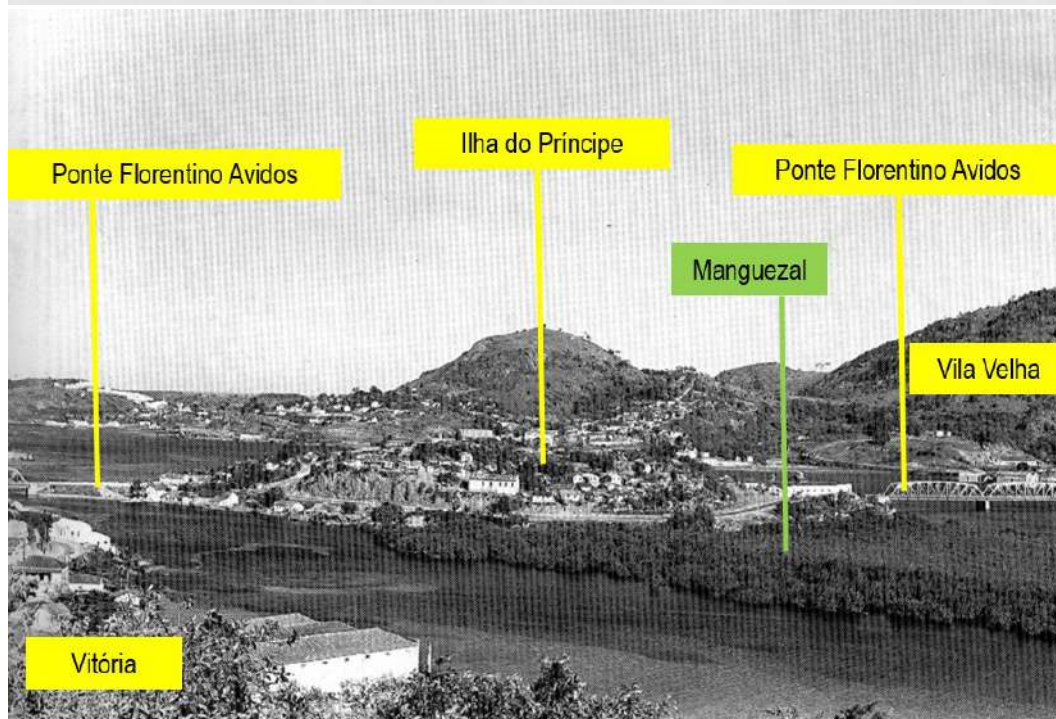
Neste período foi concluída a Ponte Florentino Avidos (1928) que possibilitou a interligação com o município de Vila Velha e a expansão de Vitória em direção à Ilha

do Príncipe, local onde os operários que trabalharam nas obras passaram a morar (Figura 61).

Figura 61 - Ponte Florentino Avidos: ligação da Ilha de Vitória aos municípios de Vila Velha e Cariacica, passando pela Ilha do Príncipe, em 1927 (1) e após concluída (data provável década de 1940)



(1)



(2)

Fonte: com intervenções da autora sobre fotos do setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES. Acesso: 2023.

Cabe aqui salientar as ações contraditórias dos entes públicos que propagavam a preservação das matas dos morros e a higiene pública como problemas a serem resolvidos, mas já aterravam com lixo áreas de manguezais localizados em assentamentos pobres, primeiro a Vila Rubim e depois no Forte São João. Além disso, a ocupação da habitação pobre era um problema a ser extirpado¹⁰⁶.

O fim das obras da ponte Florentinos Avidos em 1928, ligando Vitória à Vila Velha, despejou dezenas de operários na Ilha do Príncipe, onde posteriormente nasceu a Favela da Maré. No entanto, o vizinho bairro Vila Rubim já era aterrado com lixo desde 1921 pelo Poder Público. Em 1927, a Prefeitura iniciou um lixão com crematório sobre uma área de mangue aterrada no bairro pobre de Forte São João.

A Praia Comprida, com toda infraestrutura recebida durante as obras de 1924-1928, já se conformava como área nobre do Novo Arrabalde, local que historicamente não abrigaria os pobres, exceto pelos morros próximos, densamente ocupados informalmente nas décadas seguintes.

3.3. A ASCENSÃO DA HABITAÇÃO A PROBLEMA SOCIAL – antecedentes, processos e mecanismos (1930-1979)

O núcleo inicial da ocupação de Vitória nasceu sobre um morro, sítio físico favorável a segurança dos primeiros colonizadores. Durante os séculos que se seguiram, habitar áreas elevadas da cidade fazia parte do modo de vida urbano e rural dos habitantes, independente do padrão de renda (CAMPOS JÚNIOR, 2002), sendo essa forma de ocupação do solo condicionada pelas características naturais de Vitória, conformada por um relevo acidentado e áreas alagadiças.

Em virtude das transformações urbanas ocorridas em Vitória a partir do final do século XIX, o processo de “diferenciação espacial da cidade” representado pela “localização

¹⁰⁶ Fontes: Mensagem apresentada à Câmara Municipal de Vitória, pelo Exmo. Sr. Coronel Octavio Índio do Brasil Peixoto, Prefeito Municipal, na sessão de 31 de dezembro de 1926, jornal Diário da Manhã, edição nº 417, 06 de janeiro de 1927, p. 4. Jornal O Estado (ES), O lixo da Capital, edição nº 28, 1921. Mensagem apresentada à Câmara Municipal de Vitória, pelo Exmo. Sr. Coronel Octavio Índio do Brasil Peixoto, Prefeito Municipal, na sessão de 31 de dezembro de 1926, jornal Diário da Manhã, edição nº 417, 06 de janeiro de 1927, p. 4

de pessoas de maior renda” passa a ser evidenciado na ocupação dos terrenos implantados sobre o aterro do alagado do Campinho, onde foi construído o Parque Moscoso, executado durante o governo de Jerônimo Monteiro (1908-1912) (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 85).

Segundo Campos Júnior (2002, p. 85) “a consolidação da sua ocupação” ocorreu “nos anos 40” e se estendeu por ruas localizadas na parte elevada do Centro, no entorno do Convento de São Francisco (ruas Dom Fernando, Padre Nóbrega e Uruguai), área remodelada a partir da década de 1920, que passou a abrigar uma população de maior renda.

As áreas nobres também estavam localizadas onde predominava o comércio, próximo à área portuária (rua da Alfândega, Cais do Imperador, etc). A partir da década de 1940, “a diferenciação espacial” foi ficando “mais evidente ano a ano”. Dessa forma, “a ocupação do centro de Vitória” começou “a criar escassez de terrenos em algumas áreas diferenciadas e valorizadas” (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 84).

As causas que levaram os pobres a habitar terras em relevo com declividades desfavoráveis à construção de suas casas e desprovidas de infraestrutura básica de saneamento e acesso viário são diversas: as obras de remodelação e embelezamento que aconteceram até 1930; a ampliação das áreas suburbanas com a criação do Novo Arrabalde e Praia do Suá; a ampliação da extensão da linha do bonde; a disponibilidade de terras públicas nesses locais, a falta de fiscalização dos poderes públicos, o incentivo dado por políticos e governos populistas, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960; a falta de condições financeiras para adquirir terras de melhor qualidade e as obras de infraestrutura de transportes, obras de aterro e urbanização implementadas no início da década de 1950.

Em Vitória, o processo de ocupação dos morros se intensificou a partir da década de 1930 com o fim das obras da Ponte Florentino Avidos (1928) e a execução das obras de ampliação do Porto de Vitória, que se estenderam até 1940. Nesse processo, os ex-operários das obras públicas, trabalhadores portuários e da construção civil e os novos migrantes que chegavam à Capital se abrigavam nos morros localizados próximos ao Centro da Capital (Santo Antônio, Ilha do Príncipe, Vila Rubim, Caratoíra, etc.) e nos arredores da Avenida Vitória, pavimentada na década de 1930 (Romão, Forte São João, Itararé, Gurigica, Jaburu, Ilha de Santa Maria, Monte Belo, Morro São

José e outros mais) e em direção à Maruípe. Uma ocupação mais tímida e rarefeita aconteceu sobre morros da Baía Noroeste (Ilha das Caieiras) e próximo ao Canal da Passagem (Santa Martha, Andorinhas).

A expansão informal da moradia pobre sobre os morros era ameaçada por proprietários particulares e por agentes do Poder Público (fiscais da prefeitura, governadores, prefeitos, políticos, etc.), que amparados pela Polícia, promoviam incêndios, demolição de barracos, despejos e expulsão das famílias, que em um processo de resistência, reconstruíam seus barracos novamente.

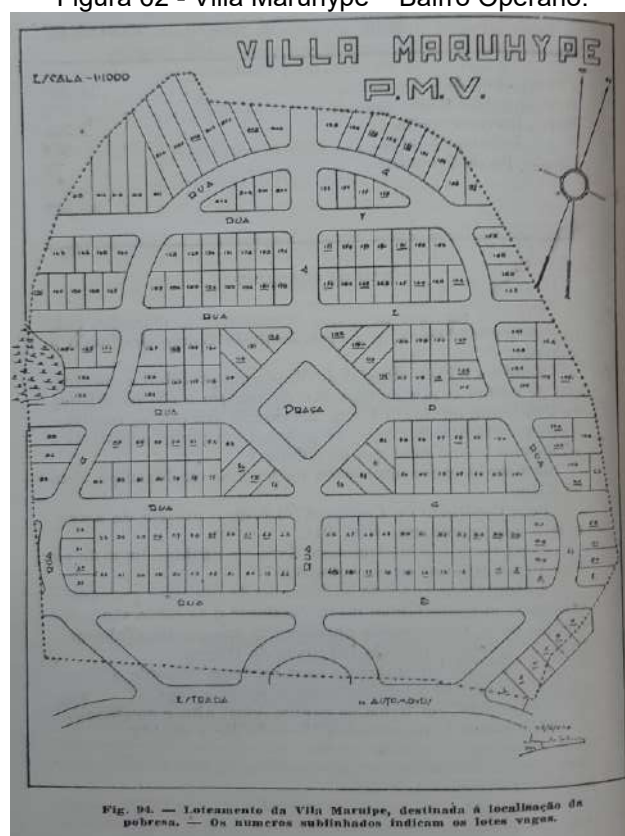
O Estado ao longo do século XX participou da provisão habitacional realizando a venda ou transferência de terrenos por aforamento e construindo unidades habitacionais “com o objetivo de dar respostas a sua política social” (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 60).

De forma tímida, foi somente a partir da Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas e o crescimento do número de trabalhadores de base operária, que os governos Estadual e Municipal passaram a buscar alternativas para fornecer moradia para essa categoria de trabalhadores.

Na gestão do prefeito **Asdrubal Martins Soares (1930-1933)**, o projeto do bairro operário Villa Maruhype (Figuras 62 e 63) localizado dentro dos limites da antiga fazenda Maruípe (4.620.000m²), com 280 lotes para abrigar a “pobreza”, representa a **primeira iniciativa pública de provisão gratuita da habitação através da cessão de lotes**, que foram criados com a intenção de abrigar os pobres proibidos pelas leis urbanísticas de edificar seus barracos na área central recém remodelada:

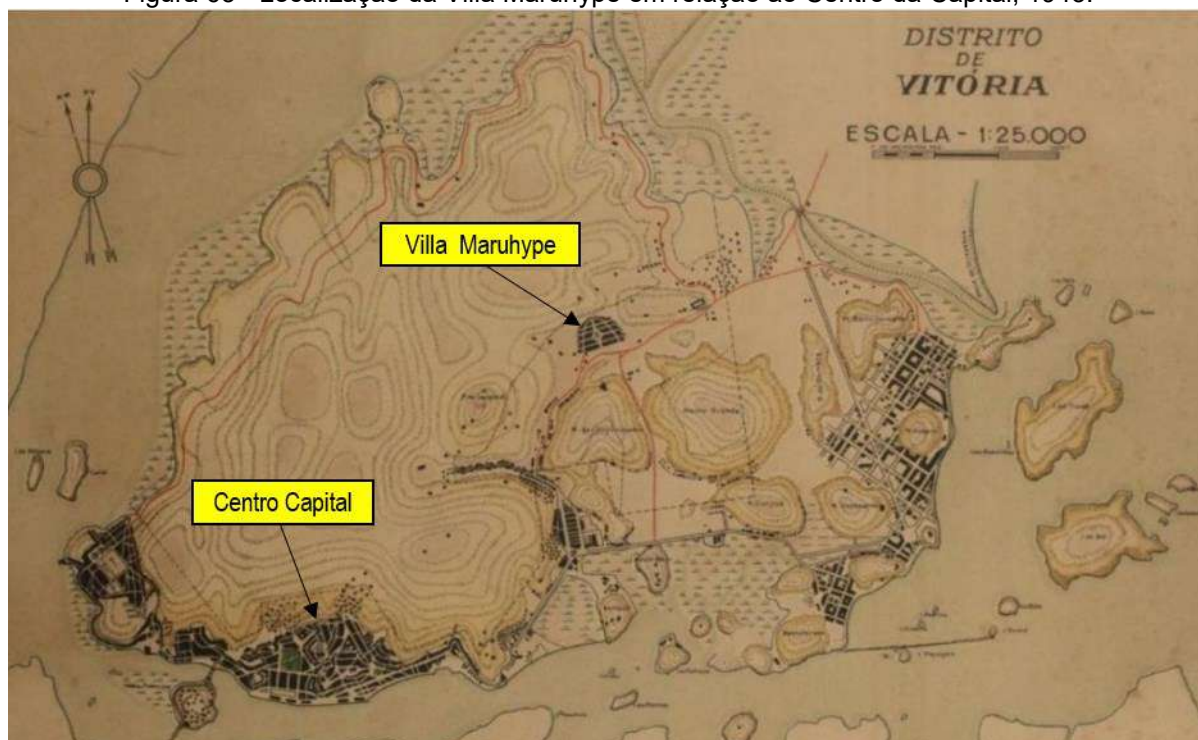
Bairro operário: um dos serviços de maior benemerência, deixados pelo Dr. Asdrubal Soares, é a criação deste Bairro destinado à pobreza. Tendo a administração do Município proibido a construção de palhoças nos morros que circundam o centro urbano, na Praia do Suá ou Santa Lúcia, necessário era que se resolvesse de pronto a localização da pobreza em ponto acessível e ao mesmo tempo próximo da cidade. **O Estado cedeu uma área de terreno em Maruípe, com 90.537m².** Pela Comissão de Cadastro foi feito o projeto de arruamento e o loteamento. A construção é inteiramente livre e a nenhum imposto ou taxa ficam sujeitos os moradores. A Prefeitura concede os lotes desde que seja provado o estado de miserabilidade do pretendente e as casas são construídas pelos interessados obedecendo ao alinhamento dado previamente pela Diretoria de Obras. Às pessoas inteiramente sem recursos concede a Municipalidade não só o terreno como a própria casa. Água farta, em todos os cantos, local alto e saudável. O número de construções já acabadas é de 162. Lotes vagos...118. (BRÍGIDO, 1933, p. 159). Grifos nossos.

Figura 62 - Villa Maruhype – Bairro Operário.



Fonte: Brígido (1933, p. 150)

Figura 63 - Localização da Villa Maruhype em relação ao Centro da Capital, 1943.



Fonte: com intervenções da autora sobre mapa presente em CUZZUOL (2022) pertencente ao acervo do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES).

A ideia de uma área nos “arredores da Capital” para abrigar a moradia pobre já estava presente desde o final da década de 1920, conforme atesta a mensagem de 18 de junho de 1928 apresentada à Câmara Municipal pelo prefeito Octávio Índio do Brasil Peixoto, que defendia a necessidade de provisão da habitação com a remoção de casas e casebres dos morros do entorno do Núcleo Central para preservação das matas e da paisagem:

A conservação das matas circunjacentes à cidade, tem constituído constante preocupação da Prefeitura e uma das maiores dificuldades a vencer. Apesar dos cuidados e fiscalização municipal, as invasões clandestinas ameaçam devastar, aos poucos, toda vegetação dos morros circunvizinhos, que, qual fundo verde da cidade, constitui uma grande beleza da Capital. A maior dificuldade para a conservação e replantio dessas matas reside no fato da **existência de numerosas casas e casebres**, cujos habitantes a Prefeitura não poderá despejar, porque uns são proprietários dos terrenos onde edificaram, e outros têm construções feitas há longo tempo com o conhecimento tácito da municipalidade e do Governo do Estado. Além disso, para tanto **seria mister oferecer a essa gente facilidade de habitação em outro local**. Seria necessário que a municipalidade dispusesse de recursos, para **desapropriar** os terrenos particulares, as construções e benfeitorias existentes nas vertentes dos aludidos morros, **localizando toda sua população em outro ponto**. Para a realização da última dessas providências, **me entendi com o sr. Presidente do Estado, no sentido de obter uma área num dos arredores da Capital, que dividida em lotes e devidamente arruada, possa comportar toda a população ora disseminada pelos morros da cidade** (Prefeito Octávio Índio do Brasil Peixoto, 18 de junho de 1928, p. 34, acervo APEES). Grifos nossos.

Na gestão do prefeito **Américo Poli Monjardim (1937-1944)** as ações foram ampliadas com a construção de uma “vila de seis casas de construção elegante, embora modestas, para operários” em Maruípe (Figura 64). O prefeito também doou 16 lotes para a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Urbanos de Vitória construir vilas operárias (Decreto nº 783 de 02 de março de 1937). A instituição não conseguiu cumprir as determinações da concessão e o prefeito emitiu novo decreto (nº 879 de 04 de novembro de 1940) doando os referidos terrenos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPI) que subdividiu a área de 17.537,50m² em 55 lotes e iniciou a construção das casas em 1942. Essa área também estava localizada dentro dos limites da Fazenda Maruípe, patrimônio do Estado (ADMINISTRAÇÃO AMERICO MONJARDIM, 1943).

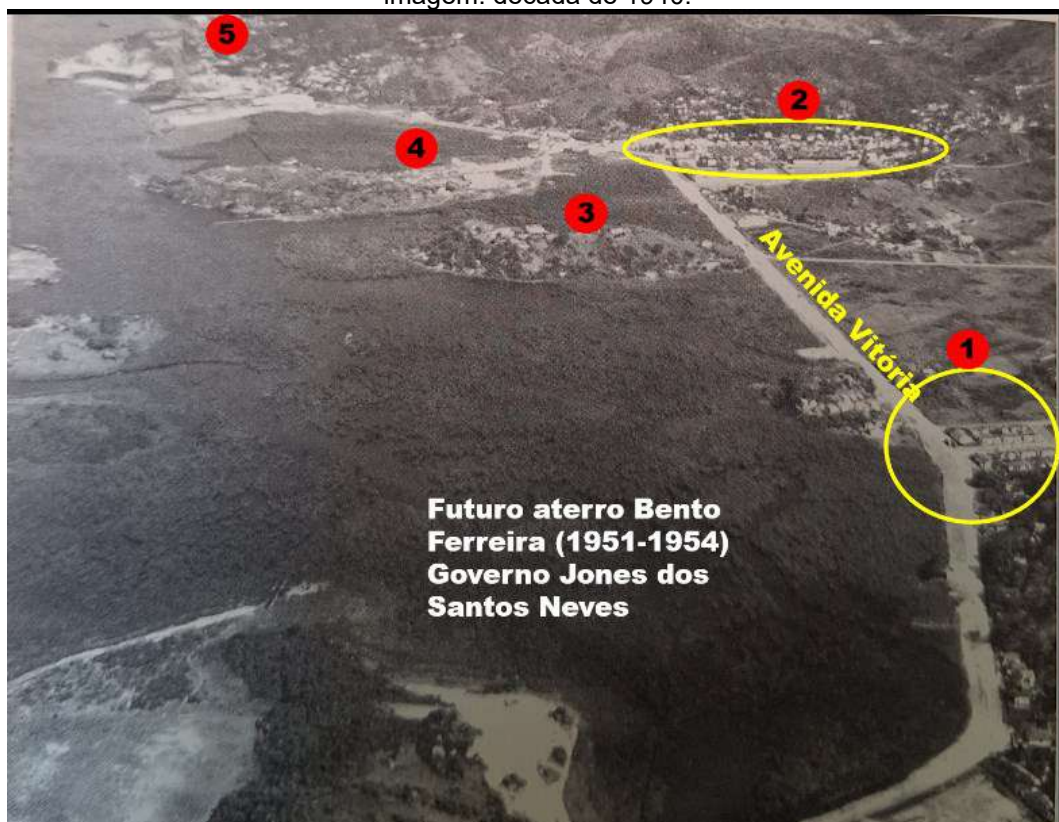
Figura 64 - Vila operária em Maruípe (1937-1944).



Fonte: ADMINISTRAÇÃO AMÉRICO MONJARDIM (1943, p. 13). Acervo: APEES, consulta em 2023.

Quanto à localização dos conjuntos dos IAP's, nota-se que foram localizadas no entorno da Avenida Vitória, próximo à Jucutuquara, lugar onde foram edificados os conjuntos de casas para funcionários públicos e operários na década de 1920 (Figura 65).

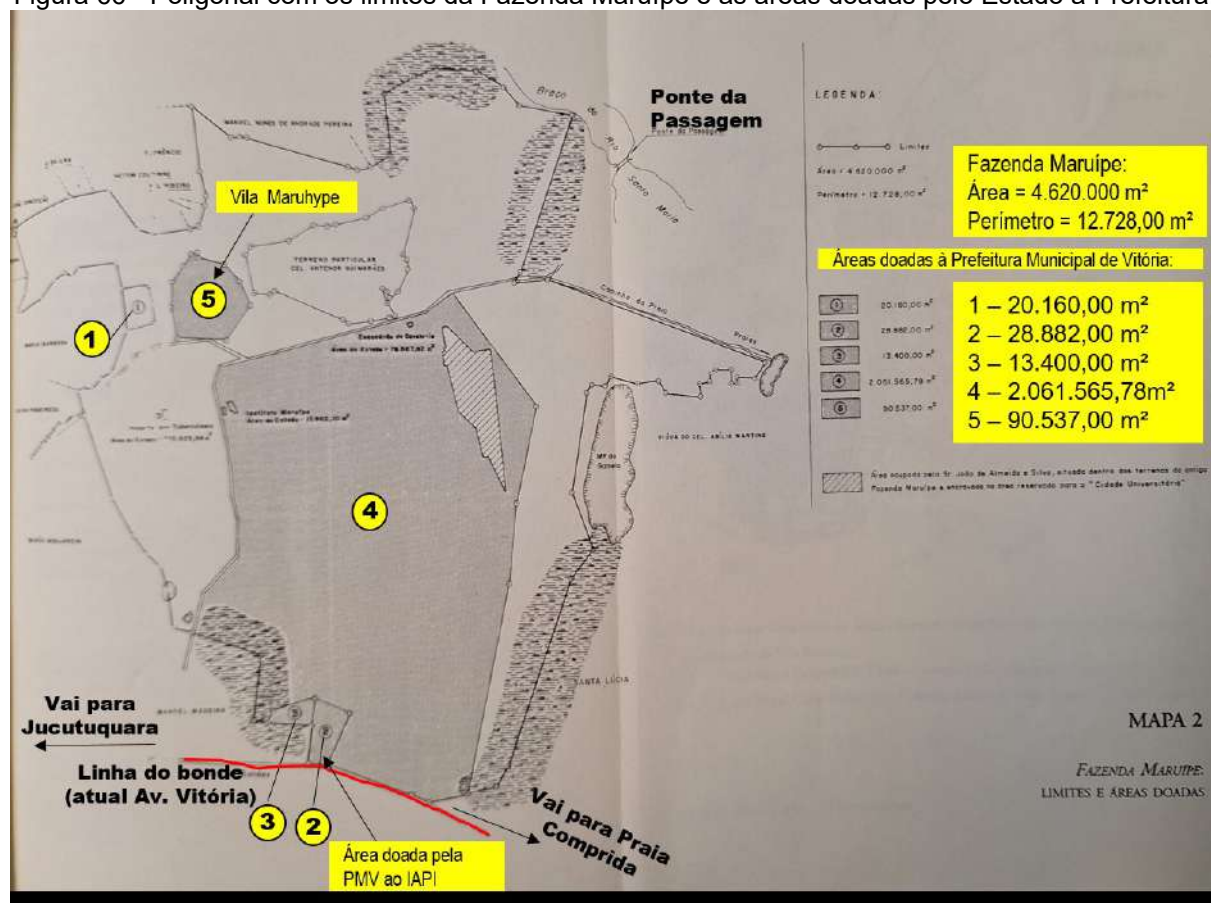
Figura 65 - Localização do conjunto de casas do IAPI em relação à Jucutuquara. Data provável da imagem: década de 1940.



Legenda: 1 – Conjunto IAPI 2 – Jucutuquara 3 – Ilha de Monte Belo 4 – Ilha de Santa Maria
5 – Centro (Núcleo original).

Fonte: com intervenções da autora sobre imagem de Campos Júnior (2002).

Conforme mapa da figura a seguir (Figura 66), nas décadas seguintes o Estado doou várias porções de terras dentro dos limites da Fazenda Maruípe à PMV, que organizou um plano de urbanização (projeto de loteamento) por meio da Diretoria de Engenharia.



Os lotes foram destinados à provisão habitacional para os servidores dos institutos de aposentadorias que tinham condições de financiar a casa própria, conforme leis municipais que autorizavam a doação das terras. Além disso, ainda em 1949 o prefeito Ceciliano Abel de Almeida (1947-1948) promulgou a lei nº 7 de 5 de junho estendendo as vantagens dadas ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado na aquisição de casas para moradias às Caixas Benéficas Jerônimo Monteiro (funcionários públicos estaduais), Washington Pessoa (funcionários públicos municipais), Polícia Militar e Associação Benéfica Postal do Espírito Santo.

Pela lei nº 111 de 28 de fevereiro de 1950, o prefeito **Álvaro de Castro Mattos (1948-1951)** doou à Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Empregados da Vale do Rio Doce (CAP) 79 lotes de terras para que fossem construídas casas residenciais aos segurados, “preferencialmente servidores municipais”, no prazo de dois anos a partir da assinatura da escritura de doação. Na mesma data, o referido prefeito autorizou pela lei nº 110 a doação de 86 lotes de terrenos com área total de 26.593,00m² ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC). Pela lei nº 156 de 06 de dezembro de 1950, o mesmo prefeito doou ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) 57 lotes de terras com área total de 18.300,00 m² para construção de casas residenciais aos seus segurados, sendo obrigada a construir no prazo de dois a partir da data da assinatura da doação dos terrenos.

Em 1951, o prefeito José Ribeiro Martins (1951-1953) autorizou pela lei nº 213 de 17 de novembro a doação de 65 lotes de terrenos com área total de 19.819,42m² para construção de casas residenciais pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPTC). O mesmo prefeito autorizou pela lei nº 270 de 04 de dezembro de 1952 a doação de 62 lotes de terrenos com área total de 19.725,00 m² para construção de casas residenciais para a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo.

José Ribeiro Martins também doou uma área de 2.980,00m² para o Departamento Estadual de Saúde construir um Parque Hospitalar, conforme lei nº 186 de 19 de março de 1951.

Enquanto doava terras aos institutos de aposentadorias para construção de casas para funcionários públicos, o prefeito José Ribeiro Martins sancionou a lei nº 165 de

14 de dezembro de 1950 aprovada pela Câmara Municipal, que autorizava o Executivo Municipal a “construir e reconstruir barracas, na zona livre, para os reconhecidamente pobres, que não” dispusessem de recursos financeiros, podendo dispende no orçamento municipal a quantia de Cr\$ 30 mil (trinta mil cruzeiros) para a aplicação da referida lei, que tinha como prioridade atender “viúvas com filhos menores”, idosos e “famílias com mais de cinco filhos ou dependentes menores e incapazes” (PMV, 1950, s/p)¹⁰⁷. Não foram encontradas evidências da efetiva aplicação da legislação.

Durante a gestão autoritária do interventor federal no Estado, João Punaro Bley (1930-1943), as famílias ocupantes dos morros representavam uma ameaça às terras públicas e um entrave à implementação dos planos urbanísticos na área Central.

Para eliminar as “favelas disseminadas” nos “morros da Piedade, Fonte Grande e Moscoso”, o governo adquiriu quase todo o morro da Piedade do proprietário Egle Nicoletti Madeira para proceder à desapropriação (ESTADO, 1943, p. 226). A área de 55.457,192 m² foi desapropriada pelo decreto municipal nº 898 de 1941. Em 1944, também foi desapropriada no morro da Piedade pelo decreto municipal nº 1.143, a propriedade denominada Mulundú, pertencente aos herdeiros de Fortunato Pinto Lyrio com área total de 346.957,50m².

A partir da década de 1940, com o fim do Estado Novo e a penetração do ideário Comunista na capital através de operários e políticos atraídos pelas ideias defendidas pelo Partido Comunista e pelas lutas operárias que floresciam por todo país contra a carestia e as péssimas condições de vida dos trabalhadores pobres, os problemas que afligiam os moradores dos morros passaram a ser evidenciados, principalmente nas edições do jornal comunista Folha Capixaba – Defesa da Terra e do Povo do Espírito Santo, edições de 1945 a 1961¹⁰⁸:

¹⁰⁷ A lei municipal não define o que a localização da Zona livre, mas consulta ao jornal Folha Capixaba, edição nº 923 de 1955 informa que a zona livre ficava localizada em Goiabeiras, porção Continental da cidade, zona afastada do Núcleo Central. As leis municipais estão disponíveis em: < <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/?url=legislacao>>. Acesso: 2023.

¹⁰⁸ Principal jornal Comunista que defendia as lutas dos operários, principal incentivador das mobilizações das famílias que moravam nos morros. O jornal era o local onde as reivindicações apareciam. Foi muito utilizado como espaço para divulgar as ideias de Partidos como o PTB de Mário Gurgel, primeiro e único prefeito negro a assumir o cargo na década de 1950, ex trabalhador pobre, morador da Ilha do Príncipe. A história de luta de Maria Gurgel, eleito vereador na década de 1950, está no livro O Menino da Ilha: história de um líder popular, escrito por seu filho Antônio de Pádua

Vitória torna-se, assim, um contraste em relação a outras cidades. Sua **população avança para os morros e os charcos próximos ao centro** como consequência inevitável da deficiência dos meios de locomoção. Novos casebres se levantam, da noite para o dia, na Ilha do Príncipe, no Morro do Moscoso, na Fonte Grande, criando problemas elementares de higiene pública. E a miséria, diariamente, faz sua ronda sinistra nessas sórdidas habitações. Sem transportes fáceis e baratos não sairemos dessa angustiosa situação. As medidas policiais, destruindo barracos, sem apresentar solução para o caso, são terrivelmente desumanas. Eis um problema que colocamos nas mãos dos nossos dirigentes! (Folha Capixaba....., Problemas Urbanos, 1945, ano 1, nº 4, p. 4). Grifos nossos.

A falta de transporte público nos morros (bondes), a habitação precária, os caros alugueis, a construção de barracos para exploração de aluguel, a falta de esgoto, a falta de água, a falta de calçamento, a presença de mato e mosquito, a brutalidade policial ao demolir barracos, os despejos e a derrubada de barracos, a carestia dos gêneros alimentícios, a intolerância dos políticos à presença dos barracos eram denunciados no Folha Capixaba, que incentivou a formação nos bairros populares de Vitória, dos Comitês Democráticos Progressistas ou Comissões Reivindicadoras, organizações formadas por trabalhadores de diferentes categorias (estivadores, operários da construção civil, dentre outros), que se reuniam em praças e convocavam moradores para discutir e reivindicar água, escolas, transporte, etc.

Os Comitês eram defendidos nos discursos de Luiz Carlos Prestes e se capilarizaram em Vitória nos bairros operários de Santo Antônio e Vila Maruípe (FOLHA CAPIXABA....., Movimento dos Comitês Democráticos Progressistas, edição nº 64, 1945), além de Vila Rubim, Morro do Quartel e Moscoso, Centro da Cidade, Fonte Grande, Forte de São João, Jucutuquara e Santa Lúcia (FOLHA CAPIXABA, edição nº 72, 1945).

A análise do conteúdo das reivindicações descritas na Folha Capixaba demonstra que a responsabilidade pelos problemas vivenciados pelos trabalhadores cabia ao Governo, mas que havia a necessidade de união entre os mesmos. Também acusavam os políticos de incentivarem e consentirem as “invasões” dos morros antes das eleições para obterem votos. Isso fica claro após a eleição para governador de

Gurgel, que também serviu de referência nesta tese para compreender como se davam as lutas dos trabalhadores nas décadas de 1930 a 1960. Identificamos problemas urbanos sendo evidenciados nas edições nº 4 e 64 (1945), nº 760 e 779 (1954), nº 922, 993, 924, 926, 965, 969 (1954 e 1955), nº 1002, 1035B, 1047, 1109, 1126, 1128, 1129, 1136, 1139, 1142, 1188, 1189 (1956, 1957, 1958, 1959), nº 1254 (1960), nº 1318 e 1321 (1961).

1955, onde saiu vitorioso o candidato populista do PSD, **Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1959 e 1963-1966)**:

[...] o dia da posse está aí. [...] O povo exige o cumprimento das promessas. [...] As donas de casa exigem o rebaixamento dos preços, os salários dos trabalhadores precisam ser melhorados. Os homens simples que, por falta de habitação, moram nos barracos têm uma dívida a cobrar do novo governador. Querem casas e não despejos (FOLHA CAPIXABA..., O povo cobra com juros, 29 de janeiro de 1955, nº 926, p. 3)..

Consentidas, espontâneas, organizadas ou coordenadas, as ocupações foram intensificadas entre as décadas de 1950 e 1970 (Figura 67) em decorrência do início do processo de industrialização, da erradicação dos cafezais e da resistência de trabalhadores à violência policial. Essa conduta faz parte da história dos bairros da Penha (1953), Bonfim (1955), Baixada e Alto de Itararé (1961), Alto São Benedito (1963) e Alto Consolação (1966), que se formaram a partir da liderança do Sargento Carioca, militar reformado do Exército, que se intitulou Líder Proletário e iniciou uma campanha em 1953 para ocupar morros, lotear, abrir ruas e reivindicar melhorias (TERRITÓRIO DO BEM, s/d).

Figura 67 - Ocupação de terras no perímetro da Fazenda Maruípe sobre o Morro da Engenharia, localizado em frente à Avenida Maruípe, tendo ao fundo o Quartel da Polícia, 1957.



Fonte: Disponível na página na internet de @historia.capixaba. Acesso: 2023.

Foi nesta conjuntura, por meio das reivindicações dos trabalhadores urbanos, residentes principalmente nos morros da capital, que o problema da habitação foi evidenciado e entrou em cena em Vitória. Mas o discurso não se pautava na reivindicação da construção de casas e sim na manutenção da habitação autoconstruída, ou seja, na garantia do barraco edificado sobre o morro. A luta era pelo direito de permanecer sobre a terra conquistada.

Garantir os Barracos: os moradores dos morros precisam unir-se. Vejam o exemplo do Rio de Janeiro. Não sabemos como o novo governo olhará as casas construídas pelos pobres. É bem certo que desejaram derrubá-las. É necessário garanti-lo! (FOLHA CAPIXABA..., Presos moradores do Morro do Teimoso, 27 de outubro de 1954, nº 779, p. 1).

Quando a região dos alagados da Ilha de Santa Maria foi ocupada na década de 1950, após os aterros executados pelo governador Jones Santos Neves, o problema da “invasão” e a construção de casas para aluguel, consideradas uma exploração para os trabalhadores, foram assim abordados:

Como se deduz, uma providência imediata se faz necessária. Impedir a construção de barracos, para aluguel, no local referido e dividir o mangue em lotes para distribuí-los gratuitamente ou a preços módicos, em suaves prestações, as pessoas necessitadas, cremos, seria a solução acertada para o caso. Que pensem nisso, as autoridades as quais está afeto o problema (FOLHA CAPIXABA, Perseguidos os necessitados. Protegidos os exploradores, 10 de maio de 1958, nº 1126, p. 3).

A estruturação do espaço para a implantação da industrialização no Espírito Santo foi iniciada na década de 1950 com o Plano de Valorização Econômica de **Jones dos Santos Neves (1951-1954)**, primeiro governador a realizar intervenções planejadas no Estado, que implementou mudanças da base produtiva agrária exportadora cafeeira para a industrial e executou obras para expansão do Porto de Vitória e da Capital, criando novas áreas aterradas no Centro (Esplanada Capixaba) e estendendo-as até a Praia do Suá, iniciando a construção da Avenida Beira Mar e do bairro Bento Ferreira (Figura 68), vizinho à Ilha de Santa Maria (Figura 69).

Figura 68 - Aterro Bento Ferreira executado sobre áreas de manguezais e alagados, 1955.



Legenda:

- Ocupação das bordas dos morros e encostas por moradias pobres.

Fonte: elaborado pela autora sobre foto aérea dos municípios de Vila Velha e Vitória, escala 1/25.000, ano de 1955. Empresa executante Lasa. Disponível na Biblioteca online do IJSN em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/314154>. Acesso: 2023.

Figura 69 - Alagados e mangues remanescentes do aterro de Bento Ferreira entre as Ilhas de Santa Maria e Monte Belo em dois momentos: local onde surgiram ocupações informais de casebres em palafitas sobre mangues.



Fonte: com intervenções da autora sobre fotos aéreas disponíveis na Biblioteca online do IJSN em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/14802>> e < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/11646>>. Acesso: 2023.

Além disso, as obras de caráter rodoviarista da década de 1950 propiciaram a conexão da Capital com o município vizinho Vila Velha através da construção da Avenida Carlos Lindemberg, às margens da qual um conjunto habitacional destinado a operários foi edificado pelo Estado via IBES (Instituto de Bem Estar Social), órgão público criado com a finalidade de produzir habitação para “estabelecer um operariado urbano” (CAMPOS JÚNIOR, 2002). No entanto, não foi construída nenhuma moradia em Vitória, incentivando a expansão da mancha urbana.

O governo de **Christiano Dias Lopes (1967-1971)** deu continuidade ao projeto de modernização industrial, expansão da área portuária e intervenções sobre o espaço físico da Capital com projetos que visavam obter áreas de terras livres para comercialização através da execução de obras de aterros sobre o mar.

Para operar as suas metas, foi criada pela lei estadual nº 2.438 de 28 de agosto de 1969 a **Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano – COMDUSA**, empresa pública, que tinha o “propósito de disciplinar a ocupação do espaço urbano da região da Grande Vitória”, funcionando como um órgão de planejamento para executar projetos específicos: a urbanização da Ilha do Príncipe, Praia do Suá, Santa Helena e Praia Comprida; elaborar estudos para um Plano Diretor da Grande Vitória; realizar obras de urbanização diversas em áreas de propriedade municipal; comercializar as áreas urbanizadas; atuar como agente financeiro de obras públicas; executar e coordenar projetos urbanísticos em geral e atividades que tenham correlação com as suas atribuições (COMDUSA, 1973, s/p).

De forma geral, a COMDUSA, transformada em sociedade de economia mista em 1971, tinha plenos poderes para executar obras sobre propriedades públicas e comercializar o produto dessas intervenções, obtendo lucro sobre o valor investido nos empreendimentos, que foram, em sua maioria, loteamentos com toda infraestrutura, criados com aterros sobre áreas alagadas, terrenos de marinha e o mar.

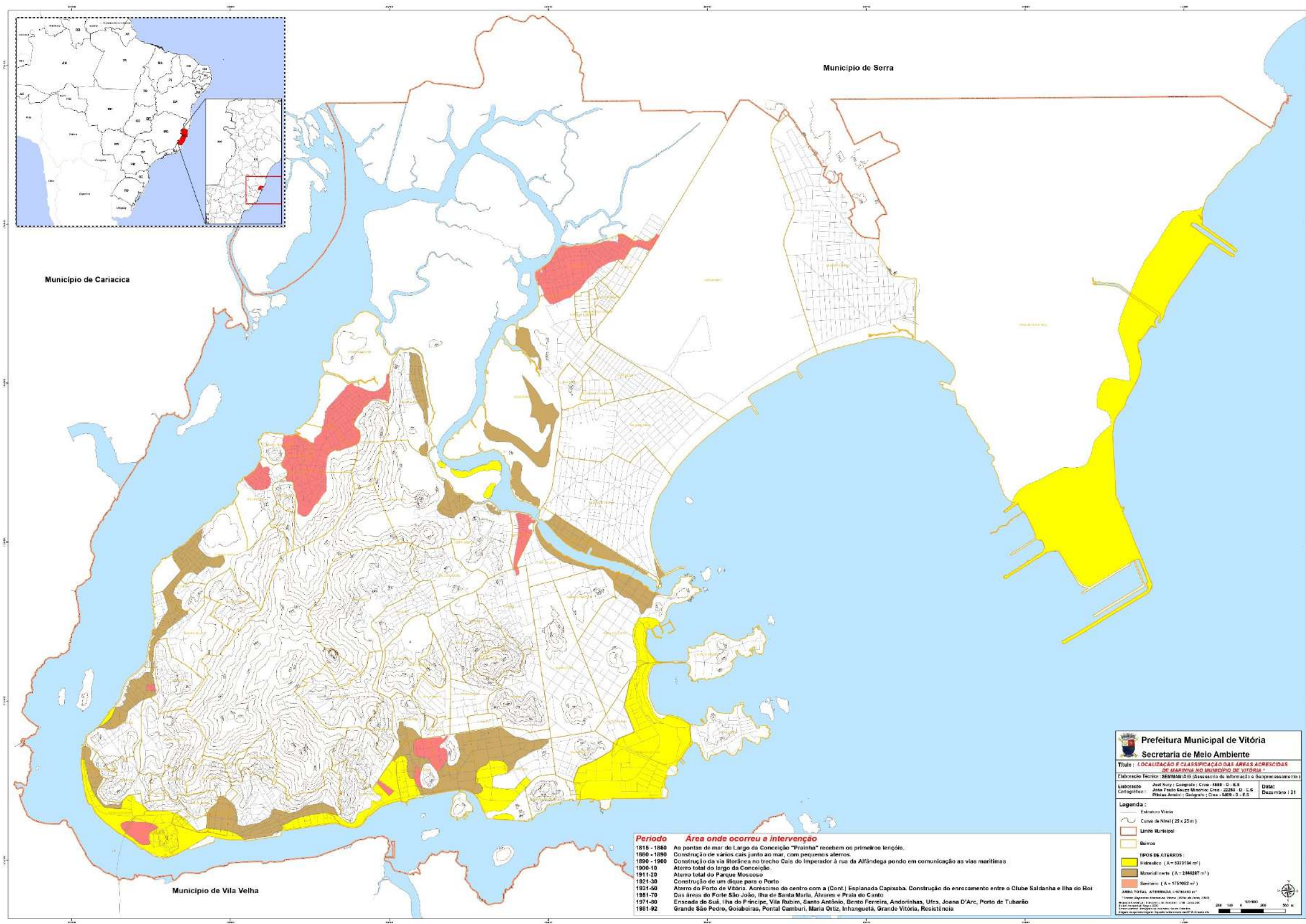
A empresa, com práticas capitalistas de operações de créditos no mercado financeiro, obteve concessão de aforamento de áreas públicas do Estado para operar os projetos urbanísticos da Ilha do Príncipe, Ilha do Boi, Enseada do Suá e Ilha das Galinhas em Guarapari. De 1969 a 1983, executou os planos de urbanização previstos para Vitória, construiu o Terminal Rodoviário de Passageiros da Grande Vitória, construiu o acesso à Segunda Ponte (próxima à Ponte Florentino Avidos, contratou estudos para a construção da Terceira Ponte e implantou e operou o sistema aquaviário. A partir de dezembro de 1977 passou a enfrentar grave crise financeira (A GAZETA, 1980, 1984) até ser extinta pela lei estadual nº 4.277 de 2º de novembro de 1989 (ESTADO, 1989; A TRIBUNA, 1988; A GAZETA, 1991).

As novas áreas foram comercializadas para a implantação de atividades de uso portuário, comercial, institucional, lazer e residencial destinadas à população de maior poder aquisitivo¹⁰⁹. Somente a Comdusa produziu 1,750 milhões de m² de terras comercializáveis sobre o mar na década de 1970. Destes, 1,30 milhões foram destinados à população de alto poder aquisitivo na Enseada do Suá (FJSN, 1978; FREITAS, 2000), excluindo a população de baixa renda (Figura 70).

Mesmo que em seu relatório a COMDUSA defenda o seu papel social na urbanização de Vitória, é fato que ela foi criada para fins econômico, pois todas as ações envolviam retorno da remuneração do capital investido nas suas atividades. E foi na execução de aterros que a COMDUSA tinha maior lucro e retorno financeiro com a comercialização dos terrenos urbanizados sobre terras públicas cedidas gratuitamente.

¹⁰⁹ Existe apenas uma exceção: parte do aterro executado na década de 1950 que deu origem ao bairro Bento Ferreira foi ocupado por população de baixa renda, dando origem aos alagados dos bairros Santa Maria e Monte Belo.

Figura 70 - Aterros executados em Vitória por material utilizado, localização e período (legenda).



Fonte: GEOWEB PMV, 2021. Acesso: 2023.

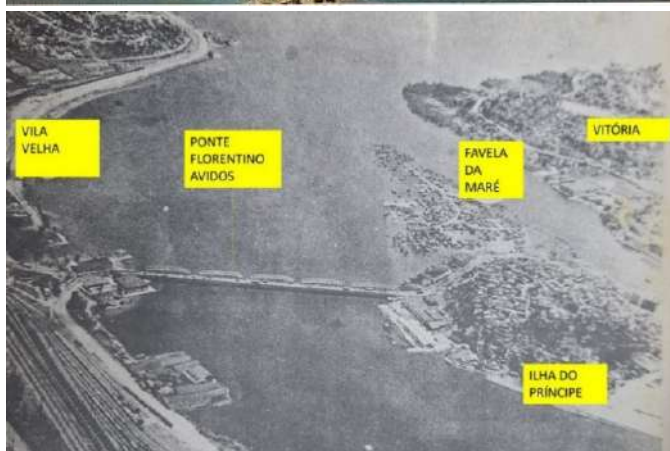
Com um propósito capitalista, nenhum obstáculo poderia impedir que a COMDUSA cumprisse com as suas metas financeiras, nem mesmo remover entre 1969 e 1978 a maior favela existente sobre manguezais no período, quando os moradores da **Favela da Maré também conhecida como bairro Miramar** (Figuras 71 a 74), situado sobre uma área ocupada do manguezal da parte baixa da Ilha do Príncipe (Figura 72, Figura 73), resistiram à desocupação, mas tiveram seus domicílios compulsoriamente desapropriados ou foram transformados em mutuários da COHAB-ES (GURGEL e PESSALI, 2004; ESTADO, 1970).

Nas bordas da Ilha do Príncipe a prefeitura de Vitória “humanamente” lançava lixo e detritos, transformando o local em um depósito de lixo onde viviam “centenas de pessoas” “na mais completa miséria”, conforme noticiou a edição nº 1.318 do jornal Folha Capixaba de 27 de janeiro de 1962 em reportagem intitulada “Os ricos estão ficando mais ricos e os pobres cada vez mais pobres”.

Figura 71 - Favela da Maré – bairro Miramar, 1969 (1) e Bairro Miramar - Favela da Maré, 1973 (2).



(1)



(2)

Fonte: De Olho em Vix (1969). Disponível em: < <https://deolhonailha-vix.blogspot.com/2013/03/ilha-do-principe-primeiro-lugar-de-toda.html>>. Acesso: 2023 (1) e modificado pela autora sobre imagem do Plano de Urbanização da Vila Rubim (1973) (2).

Figura 72 - Vista aérea da Ilha do Príncipe na década de 1940: manguezal nas bordas.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do acervo digital do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES. Acesso: 2023.

Figura 73 - Favela da Maré: construção do enrocamento para o aterro, 1970.



Fonte: IJSN (2023). Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/6419>>.

Figura 74 - Famílias em situação de miséria na Favela da Maré ou bairro Miramar, s/d.



Fonte: Montagem feita pela autora a partir de vídeo do Arquivo Nacional publicado na página da internet de @historia.capixaba. Acesso: 2023.

Em 1969, o governo de **Christiano Dias Lopes (1967-1971)** concluiu os projetos e estudos para a construção de mais uma ponte em Vitória, a Segunda Ponte, que ligaria Vitória aos municípios de Vila Velha e Cariacica, dentro dos planos rodoviaristas de expansão industrial e alinhado às metas do Regime Militar, que operava a elaboração de Planos de intervenções urbanísticas através do SERFHAU.

Em paralelo, contratou a empresa ETUC - Empresa de Topografia, Urbanismo e Consultoria Ltda para elaborar o Projeto de Urbanização da Ilha do Príncipe e Praia do Suá e estrategicamente realizou o levantamento socioeconômico do bairro Miramar, onde haviam 226 famílias abrigadas em 197 unidades habitacionais precárias (ESTADO, 1970). Em 1972 o número de barracos cresceu para 326 unidades. A remoção da favela para a construção da nova ponte tornou-se meta prioritária.

O estudo de viabilidade do Plano de Urbanização da Ilha do Príncipe datado de setembro de 1973 informa que apesar da COMDUSA já ter “efetuado a retirada da maior parte das famílias” ainda restavam cerca de 50 casas e as obras do aterro hidráulico já estavam em andamento. Além disso, a empresa justifica a execução do empreendimento como uma necessidade de executar a ponte e eliminar a “região de alagado existente, onde vivem inúmeras famílias em condições sub-humanas”. O Plano é justificado como uma necessidade de “solucionar problemas existentes, sobretudo na área que falta aterrar, de ordem higiênica e social” e “possibilitar o acesso à ponte” (COMDUSA, 1973, s/p).

O aterro hidráulico sobre a região alagada (250 mil m²) proporcionaria a criação de 450 mil m² de terras com toda infraestrutura para comercialização de lotes em 39% da área, com investimento previsto de Cr\$ 24.893.092,00 milhões de cruzeiros com prazo de execução das obras em dois anos e montante de vendas de Cr\$ 31.431.500,00, ou seja, um lucro de cerca de Cr\$ 7 milhões (COMDUSA, 1973, s/p).¹¹⁰

O Plano previa a utilização da área para atividades destinadas ao uso comercial, serviços e residencial na forma de edifícios verticais em blocos formando condomínios. Mas nenhum deles era destinado à população favelada que foi sendo removida aos poucos de forma compulsória (Figuras 75 e 76).

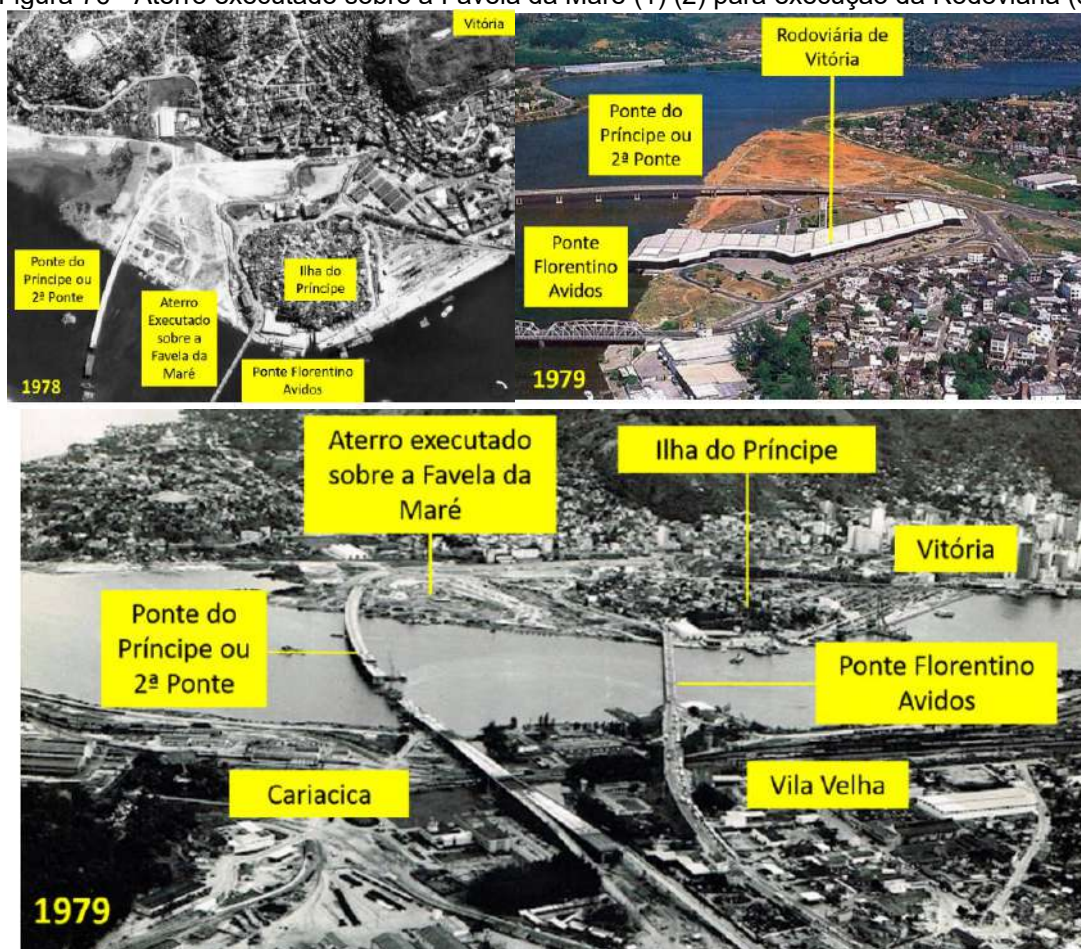
Figura 75 - A 2ª ponte em construção sobre o aterro executado sobre a área da Favela da Maré, década de 1970.



Fonte: Foto do acervo digital do Setor de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES.
Acesso: 2023.

¹¹⁰ É importante destacar que a Ilha do Príncipe já havia sofrido intervenções de aterro no início da década de 1960 para atender a expansão do Porto.

Figura 76 - Aterro executado sobre a Favela da Maré (1) (2) para execução da Rodoviária (3)



Fonte: montagem da autora com base em imagens de Geoweb PMV (1978) e De Olho em Vix (1979). Disponível em: < <https://deolhonailha-vix.blogspot.com/2019/02/segunda-ponte-de-vitoria-uma-tragedia.html> >. Acesso: 2024.

No relatório de governo de **Arthur Gerhardt (1971-1975)** de 1973, os objetivos do plano são ampliados e detalhados, destacando a “valorização do Centro da Capital”, a “rentabilidade” proporcionada pela comercialização das super-quadras para financiar as obras viárias para descongestionar o tráfego da área central, criar áreas de expansão para as atividades portuárias e conectar a área com Santo Antônio em direção à Baía Noroeste. Por fim, o relatório destaca como vantagem a transferência da população residente em condições sub-humanas para “local apropriado e em condições sanitárias favoráveis”, o que já estava solucionado (ESTADO, 1973); porém, dos 320 barracos que existiam em Miramar no final de 1972, ainda restavam ser removidos 60 unidades. Em 1973 “parte da população residente na favela da Ilha do Príncipe” estava sendo transferida para “Santo Antônio, por iniciativa da COMDUSA (M. Roberto Arquitetos, PLANORTE, 1973, p. 5.3/2).

O custo global das obras de urbanização incluiu recursos para desapropriação e indenização. Mas o principal mecanismo criado para operar a retirada das famílias que resistiam foi remanejá-las para casas da COHAB e produzir um novo loteamento na Baía Noroeste, sobre um morro, que mais tarde foi chamado de Loteamento da COMDUSA, bem distante da área central e vizinho ao qual nasceria a ocupação São Pedro I. Estado e Prefeitura se articularam para promover a primeira grande remoção de favela capixaba, mas produziram um problema maior para as próximas décadas.

A **criação da COHAB-Vitória (COHAB-VT)** pela lei municipal nº 1.419 de 22 de junho de 1965, durante a gestão do **prefeito Solon Borges Marques (1963-1966)**, vinha ao encontro desse interesse de eliminar a Favela da Maré, tornando-se prioridade para o executivo municipal, que administrou a Companhia de habitação municipal até 1968.

Mas é preciso destacar que foi a partir da criação da COHAB-VT que o problema social da moradia foi evidenciado no âmbito governamental por causa da necessidade de articulação uniforme da Política Nacional do BNH, capitaneada por Sandra Cavalcante. Storch (2005) apud Ferreira (2002) nos dá as evidências:

Oficializa-se a criação da Cohab-Vitória a partir da Lei Municipal nº 1419, de 22 de junho de 1965. Dessa forma, implementa-se a política de habitação popular em torno do eixo central da política urbana e de erradicação de favelas, com destaque para a proposta de remoção do Favelão que se instalara nos arredores da Ilha do Príncipe (STORCH, 2005 apud FERREIRA, 2002, p. 40).

A Prefeitura Municipal criou a empresa de capital misto, onde a PMV era sócia majoritária e o prefeito exercia o cargo de presidente da empresa, que foi a “mola-mestra da erradicação dos núcleos de habitação subumanos da capital” (STORCH, 2005, p. 40).

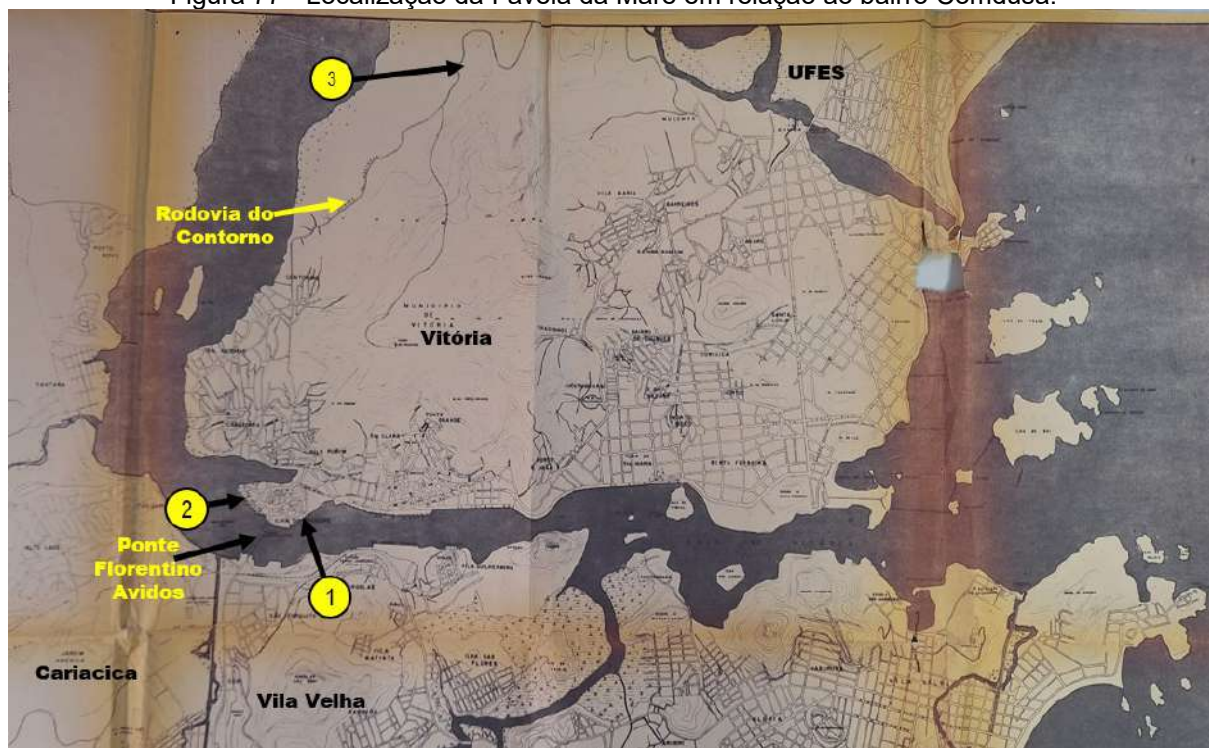
Solon Borges Marques investiu esforços na produção habitacional orientado pela Política Habitacional do BNH. Ao criar a COHAB-VT em 1965, passou a produzir habitação para atender ao plano de remoção da favela da Vila Rubim ou Favela da Maré, para prover funcionários públicos da casa própria e quem se enquadrasse nos critérios de seleção para se tornar mutuário do SFH. Em 1968, a COHAB passou ao controle do governo estadual, se transformando em COHAB-ES.

Em reportagem do jornal local O Diário (27 de agosto de 1965), presente em Storch (2005, p. 43), a imprensa local ressalta a criação da COHAB-VT “como sendo a mais

concreta das medidas na solução dos problemas da Ilha do Príncipe” e enfatizava como atividade do plano habitacional municipal a erradicação das favelas¹¹¹ e destacava como primeiro projeto, a construção de trezentas casas em Maruípe “para onde deveriam ser transferidas as famílias”, que habitavam os barracos da Ilha do Príncipe. Mas não foi assim que aconteceu.

Gurgel e Pessali (2004, p. 59) afirmam que o processo de transferência dos moradores do bairro Miramar pelo Governo do Estado começou no final da década de 1960. “Com a doação de lotes, as famílias desocuparam o espaço que viria a se transformar no atual terminal rodoviário da capital e partiram para o bairro Comdusa” (Figura 77).

Figura 77 - Localização da Favela da Maré em relação ao bairro Comdusa.



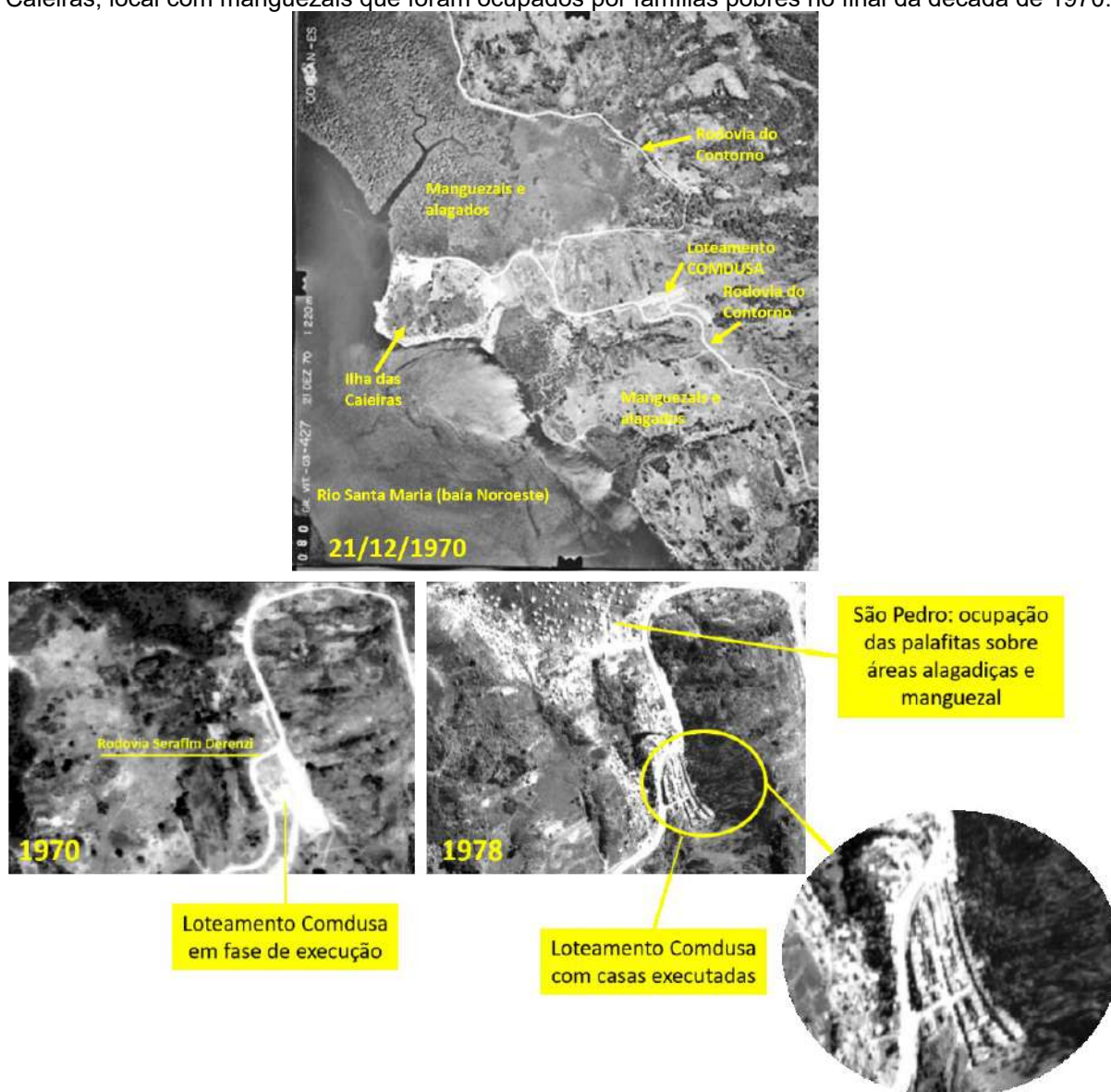
Legenda: (1) Ilha do Príncipe (2) Favela da Maré (3) Bairro COMDUSA.

Fonte: Com intervenções da autora sobre planta da Grande Vitória (1968) da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória. Acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo Setembrino Pelissari. Acesso: 2023.

¹¹¹ Em 1970 o CENSO IBGE identificou 17.727 pessoas morando em favelas em Vitória nos seguintes locais: Morro da Chefatura (1.721 hab), Morro da Garrafa (649 hab), Morro da Penha (6.282 hab), Ilha do Príncipe (5.409 hab), Gurigica de Dentro (2.177 hab) e Andorinhas (1389 hab).

A população da grande Favela da Maré foi expulsa pelo processo de desapropriação e pulverizada em diferentes conjuntos habitacionais da COHAB nos municípios de Vitória (Vila Solon Borges) e Serra (Planalto de Carapina) e aqueles que resistiram foram transferidos para o loteamento da COMDUSA, distante 6km do Centro, localizado em um terreno de topografia com um relevo desfavorável com alturas acima da cota de 30 metros, onde foram edificadas 72 unidades habitacionais pela prefeitura entre 1971 e 1974, que também havia realizado obras de ampliação e pavimentação da Avenida Serafim Derenzi (Figura 78).

Figura 78 - Bairro Comdusa em 1970 e 1978: localizado nas proximidades da Ilha das Caieiras, local com manguezais que foram ocupados por famílias pobres no final da década de 1970.



Fonte: montagem elaborada pela autora com base em Geoweb PMV (2024) e sobre foto aérea de 1970, acervo COPLAN, IJSN, disponível em < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/6521>>. Acesso: 2023.

Os governos dessa época seguiam as prerrogativas impostas pela Política habitacional e urbana do Regime Militar. Por exemplo, o governador Arthur Carlos Gerhardt Santos alinhado à Política Urbana do SERFHAU, contratou com financiamento do referido órgão, o Escritório Mauricio Roberto Arquitetos para executar um plano de planejamento integrado para a microrregião da Grande Vitória visando promover a integração de serviços comuns à região, mas também para compreender e atacar os problemas que compartilhavam os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra. Dessa iniciativa foi criada a SUDEVIT – Superintendência da Micro-Região de Vitória e o COPLU – Conselho de Planejamento Urbano.

De acordo com dados do censo demográfico de 1970 do IBGE contidos no relatório do Escritório Maurício Robertos Arquitetos (1973), o município de Vitória detinha 48 hectares de áreas ocupadas por favelas onde viviam 17.727 habitantes, o equivalente a 42% da população total favelada, que era de 42.665 habitantes distribuídos também pelos municípios de Cariacica (15.960 habitantes – 37%) e Vila Velha (8.978 habitantes – 21%). Em 1970 cerca de 21% da população da Capital residia em favelas (Morros da Chefatura, Morro da Garrafa, Morro da Penha, Ilha do Príncipe, Gurigica de Dentro e Andorinhas).

O prefeito **Chrisógono Teixeira da Cruz**¹¹² (1971-1974) auxiliou o governo estadual no impasse gerado pela resistência dos moradores da Favela da Maré em deixarem o local. No seu relatório final de governo, o prefeito justifica a partir do “problema habitacional”, a necessidade de criar áreas de expansão da cidade e destaca a construção de uma “pequena cidade operária”, provável referência ao novo bairro da COMDUSA (ESTADO, 1974, p. 16) (Figura 79).

¹¹² É interessante frisar que em nenhum relatório dos governos estaduais e municipais que enfrentaram o longo processo de remoção da Favela da Maré aparece o que de fato aconteceu. Somente o prefeito Setembrino Pelissari (1967-1970) descreve brevemente em um manuscrito o que aconteceu. Ver: acervo de Setembrino Pelissari no Arquivo Público Municipal de Vitória

Figura 79 - Bairro Comdusa construído sobre o morro para o assentamento de famílias da Favela da Maré.



Fonte: Modificado pela autora com base em fotos do Relatório do Prefeito Carlos Von Schilgen (1979-1981). Acervo do Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

As obras do prefeito demonstram sua intenção em expandir a cidade para a Baía Noroeste da Capital e induzir a ocupação pelas classes de maior renda; mas de forma contraditória, constrói sobre o morro, um loteamento para reassentar famílias faveladas pobres.

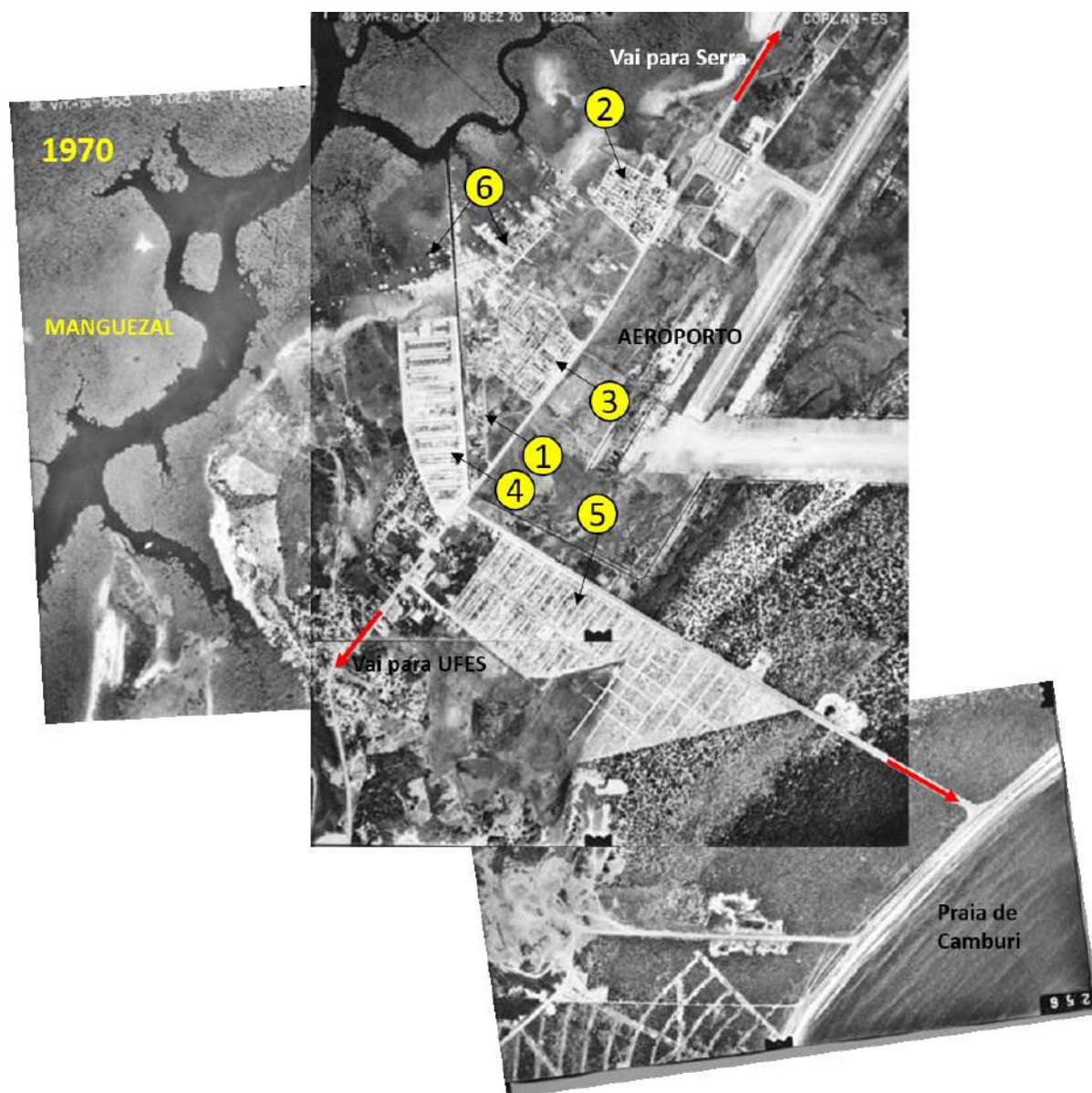
Todo processo de remoção da população da Favela da Maré aconteceu em paralelo à construção de conjuntos habitacionais pelo Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM (antiga Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro – CBJM) e pela COHAB-VT.

No período de 1968 a 1972 o IPAJM, por meio de sua carteira imobiliária e utilizando recursos do BNH, construiu o Conjunto Habitacional Antônio Honório com 306 unidades de casas térreas isoladas em lotes de 200,00 m² localizados na região de Goiabeiras (ESTADO, 1969, p. 157) e o Conjunto Residencial Solly Antunes, localizado em Maruípe, contendo 04 blocos de edifícios com 64 apartamentos (ESTADO, 1972, p. 15; NEMER, s/d; A TRIBUNA, 1980a).

O conjunto habitacional Vila Solon Borges (Goiabeiras), concluído em 1966 com 284 casas e entregue em maio de 1967 durante a gestão do prefeito Setembrino Pelissari (1967-1970), localizado em Goiabeiras, parte continental da capital, às margens do aeroporto, é considerado o primeiro conjunto produzido pela COHAB-VT. Nos anos seguintes, a COHAB-ES produziu os Conjuntos Goiabeiras II – atual Bairro República (1969) com 569 casas e Goiabeiras III (1972) com 425 casas. Portanto, **de 1967 a**

1986, a COHAB produziu apenas 1.278 unidades destinadas à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos no município de Vitória (Figuras 80 e 81).

Figura 80 - Conjuntos Habitacionais construídos na região de Goiabeiras (1967-1972).



Legenda: (1) Loteamento Segurança do Lar (2) Conjunto de casas Jabour (3) Vila Solon Borges (4) Conjunto Antônio Honório (5) Conjuntos Goiabeiras II e III (6) Ocupação informal sobre o mangue por barracos em palafitas (Maria Ortiz).

Fonte: montagem elaborada pela autora com base em fotos aéreas do município de Vitória, escala 1/8.000, datadas de 19/12/1970, fundo COPLAN, acervo IJSN. Acesso: 2023.

Figura 81 - Localização de conjuntos habitacionais construídos e em construção pela COHAB-ES em Vitória e Serra até 1980.



Fonte: montagem da autora sobre planta datada de 1980 do acervo da COHAB-ES presente no APEES. Consulta: 2023.

O conjunto de casas simples da Vila Solon Borges foi edificado às margens do aeroporto da capital, em uma área de expansão valorizada, no interstício entre o conjunto habitacional de casas e lotes Jabour, construído em etapas pela iniciativa privada ainda em 1963 e o loteamento Segurança do Lar, construído também pela iniciativa privada. É provável que os conjuntos produzidos pela iniciativa privada tenham induzido a decisão do ente público sobre a localização dos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-VT/ES. Além disso, no entorno dos conjuntos começaram a surgir barracos em palafitas construídos sobre os manguezais, conformando o assentamento de Maria Ortiz, conforme veremos adiante.

Apenas em janeiro de 1977, a COMDUSA conseguiu realizar a ação de despejo das 21 famílias remanescentes, que tiveram seus móveis removidos por força policial e os barracos foram demolidos. No processo, as famílias receberam o valor pela desapropriação e foram encaminhadas para casas da COHAB-ES em Carapina (Serra) e Ibes (Vila Velha), onde morariam de aluguel e teriam a prioridade de compra do imóvel para se tornarem mutuárias do BNH (A TRIBUNA, 1977).

Em 1977 o cenário era de pobreza intensa na Região da Grande Vitória (RGV), com seu espaço urbano sendo produzido a partir das ocupações de terras públicas e privadas, propiciando a formação de assentamentos informais com habitações precárias autoconstruídas.

Para ter um abrigo sobre áreas precárias e deixar de pagar o aluguel, principal motivo que levava homens e mulheres à insegurança na luta pela terra, as estratégias utilizadas pelos grupos sociais excluídos nas décadas de 1970 e 1980 eram a ocupação ilegal em grupos de famílias (“invasão”)¹¹³ de terras públicas e privadas, a compra da posse de terceiros e a autorização do Poder Público para ocupar.

A conformação de um mercado fundiário informal era recorrente, com a cessão, repasse e aluguel de terrenos sem comprovação de propriedade. No processo de ocupação, a ordem era **ocupar, demarcar, vigiar e construir um barraco** o mais

¹¹³ Existem relatos que famílias investigavam se os proprietários da área ocupada tinham documentos comprobatórios de propriedade. Caso da área ocupada entre os morros do Romão e Cruzamento (Chácaras do Romão) em 1982. O proprietário particular era um entrave à permanência do assentamento.

rápido possível¹¹⁴. Aqueles que eram despejados pela ação judicial e policial buscavam resistir reconstruindo seus barracos no mesmo local¹¹⁵ ou se direcionavam para ocupar novas áreas abandonadas¹¹⁶ ou onde a permanência fosse facilitada com incentivo do Poder Público¹¹⁷.

De junho de 1977 a maio de 1980 cerca de 7.530 famílias (37.650 pessoas) realizaram 11 ocupações de terras¹¹⁸ ou foram despejadas em quatro municípios da Grande Vitória. Em Vitória ocorreram ações de despejo em Itararé (150 famílias) em maio de 1978 (IJSN, maio/1980, p.81). Os dados não incluem as ocupações de terras no bairro São Pedro em setembro de 1977.

Pode-se afirmar que no final da década de 1970, os problemas urbanos cresceram exponencialmente quanto ao grau de dificuldade de solução pelo Poder Público, tendo em vista que a demanda por terra e habitação explodiu e tornou-se um problema socioespacial mais complexo e mais oneroso para resolver.

¹¹⁴ Baseada em informações sobre o processo de ocupação do bairro Maria Ortiz e Grande São Pedro obtidas na pesquisa documental (IJSN, 1980), acervo da SEDEC do Arquivo Público Municipal de Vitória e na bibliografia consultada, com destaque para os livros de Graça Andreatta (Na Lama Prometida, a Redenção) e Amylton de Almeida/Henrique Gobbi (Lugar de toda pobreza).

¹¹⁵ Sobre isso ver caso das 100 famílias que ocuparam o morro Jesus de Nazareth e 150 ocupantes do morro São José, localizados na Enseada do Suá em Vitória, que demarcaram 30 e 60 lotes respectivamente, mesmo tendo sido despejados por fiscais da Prefeitura com auxílio da polícia, em uma evidente atitude de resistência (A TRIBUNA, 1988).

¹¹⁶ Famílias despejadas pela polícia se moviam para ocupar terrenos ociosos e abandonados. Caso identificado na ocupação da Chácara Santo Antônio, município de Vitória, em janeiro de 1981. A área de 40 mil m² de propriedade das Obras Pavonianas vinculadas à Igreja Católica, foi ocupada por 2 mil pessoas expulsas pela polícia de barracos sobre o mangue da Ilha das Caieiras, região da Grande São Pedro (A GAZETA, 1981c).

¹¹⁷ Ver caso das 3.500 pessoas despejadas da ocupação de uma área de propriedade particular entre os morros do Romão e Cruzamento (Chácara do Romão), próximo ao bairro de Fradinhos em Vitória/ES, que despejados por ordem judicial de reintegração de posse, buscavam outras áreas para reconstruir seus barracos. As famílias tinham como alternativa a Fazenda Itanhenga, localizada no município vizinho de Cariacica, com cerca de 150 alqueires de terra onde o governo do Estado disponibilizava lotes gratuitos para reassentar famílias despejadas (A TRIBUNA, 1982; A TRIBUNA, 1980b; A GAZETA, 1980c; A TRIBUNA, 1981).

¹¹⁸ Refere-se aos seguintes eventos e locais: despejo de 500 famílias da favela do Salamim (Vila Velha, junho/1977), despejo de 150 famílias em Itararé (Vitória, maio/1978, ocupação da região do Sossego por 1200 famílias em julho/1978, despejo de 800 famílias da ocupação de Concheiras (Serra, agosto/1978), ocupação de Ilha dos Ayres por 200 famílias (Vila Velha, março/1979), ocupação de Flexal por 2000 famílias (Cariacica, abril/1979), ocupação e despejo de 1000 famílias em Alecrim (Vila Velha, maio/1979), despejo de 80 famílias da Colônia de Pesca de Itapoã (Vila Velha, junho/1979), despejo de 60 famílias de Santa Mônica (Vila velha, setembro/1979), ocupação de Rio Bonito por 1500 famílias (Cariacica, abril/1980) e ocupação de Rosa da Penha por 40 famílias (Cariacica, maio/1980) (IJSN, maio/1980, p. 81)

De 1970 a 1978 foram incorporadas cerca de 184,5 mil pessoas à população da Grande Vitória, sendo que aproximadamente 22% deste contingente se direcionou para a capital, onde se instalaram cerca de 41 mil habitantes a mais (Tabela 11).

Tabela 11: Evolução populacional total (urbana e rural) da microrregião da Grande Vitória (1940-1980)

Local	1940	1950	1960	1970	1977	1978	1980*
Vitória	42.246	50.922	85.242	133.019	147.114	173.811	184.244
Cariacica	15.228	21.741	40.002	101.442	123.165	149.876	165.379
Vila Velha	17.054	23.127	56.445	123.742	155.177	187.044	206.253
Serra	9.381	9.245	9.729	17.286	31.956	43.414	54.707
Viana	7.661	5.896	6.847	10.529	16.338	16.405	18.238
Microrregião	91.570	110.931	198.265	385.998	473.750	570.550	628.821
Estado ES	790.149	957.238	1.418.348	1.599.333	1.652.257	1.848.559	1.910.854

*estimativa. Em 1960 a população do ES era predominantemente rural (72%). Em 1980 a população do AUV chegou a cerca de 706 mil habitantes, 35% da população do Estado.

Fonte: IJSN (1980) volume 1 páginas 34 e 186 dados coletados em 1979.

Dados da década de 1970 demonstram o crescimento dos domicílios rústicos na Grande Vitória e a ampliação do número de moradores por domicílio (Tabelas 12 e 13).

Tabela 12 - População residente por domicílio no Aglomerado Urbano Grande Vitória 1970-1977.

Local	População residente		Domicílios ocupados		Relação população/domicílio	
	1970	1977	1970	1977	1970	1977
Vitória	111.656	147.114	24.564	29.070	4,5	5,1
Vila Velha	113.585	155.177	22.719	30.784	5,0	5,0
Cariacica	93.114	123.165	18.084	24.356	5,1	5,1
Serra	13.989	31.956	3.057	6.414	4,6	5,0
Viana	7.385	16.338	2.022	3.072	3,7	5,3
Grande Vitória	333.729	473.750	70.446	93.696	4,8	5,1

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN (1980, p. 297).

Tabela 13 - Tipologia domiciliar na Região da Grande Vitória no período de 1960 a 1977.

Anos	Duráveis		Rústicos/barracos		Improvisados		Total
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	
1960	24.950	69,03	11.118	30,71	132	0,36	36.200
1970	48.721	69,13	21.725	30,82	32	0,05	70.478
1977*	61.521	65,66	32.175	34,33	-	-	93.696

Fontes: elaborado pela autora com base em dados de IJSN (1980, p. 296) e ESTADO, FJSN (1980, p. 40-41).

De 1970 a 1977 a quantidade de domicílios rústicos na forma de barracos cresceu 48% (10.450 unidades) e os duráveis 26% (12.800 unidades). Dos 93.696 domicílios existentes em 1977, 32.175 (34,33%) eram barracos.

A produção da habitação precária de baixa qualidade produzida pela autoconstrução crescia em proporção superior à habitação com materiais de maior durabilidade. Quanto à demanda por habitação pelo mercado formal, desconsiderando os domicílios rústicos e incorporando o incremento da necessidade de unidades até 1984, estimativas da FJSN projetavam um déficit habitacional em 1979 de 43.000 domicílios e a necessidade de produzir 10.650 unidades/ano no período de 5 anos para que o mesmo fosse eliminado até 1984.

De 1977 a 1982, 40 mil pessoas edificaram barracos na Grande Vitória, ocupando uma área de 5 milhões de m² de propriedade de particulares, União, Estado e Prefeituras. De 1980 a 1982 foram 9 ocupações de terras em toda Grande Vitória, sendo 4 no município de Vitória nos bairros São Pedro (01/01/1981 – 600 famílias), entre Santo Antônio e Ilha das Caieiras (15/01/1981 – 130 famílias), Santo Antônio/Chácara Santo Antônio/Obras Pavonianas/Igreja Católica (27/01/1981 – 2mil pessoas) e Andorinhas (02/06/1981 – 100 pessoas) (TRIBUNA, 1981a, p.15).

De 1978 a 1983, 35 áreas da Grande Vitória estiveram envolvidas em conflitos pela posse da terra, incluindo São Pedro I a V (Vitória) e Flexal I e II (Cariacica), englobando 13 mil famílias e cerca de 70 mil pessoas (10% da população da Grande Vitória) (IJSN, 1983, p. 113).

Dados de 1981 indicavam a existência na Grande Vitória de 52.400 domicílios com população de baixa renda, dentre os quais, 24.484 estavam localizados em áreas constituídas por terras devolutas ou de propriedade de terceiros (IJSN, julho/1981, p. 32). Neste universo, 20% dos bairros (16) de baixa renda estavam assentados sobre terras devolutas (10.480 domicílios) (IJSN, julho/1981, p. 38).

Dados do Censo realizado pelo IBGE em 1980 e divulgados em 1981, indicaram o predomínio de mulheres dentre a população favelada no Estado e a existência de 73.212 pessoas morando em 15.199 barracos distribuídos em 24 favelas no Espírito Santo, dentre as quais Vitória detinha 13.913 “favelados” morando em 5.843 barracos

em 5 favelas (Andorinha, Bento Ferreira, Morro da Garrafa¹¹⁹, Morro do Forte São João e Morro da Gurigica de Dentro), seguida por Cariacica (12.551 pessoas/4.667 barracos), Vila Velha (6.438 pessoas/2.055 barracos) e Serra (6.438 pessoas/1.377 barracos).

A favelização do interior se expandia pelas cidades de São Mateus, Linhares, Rio Novo do Sul e Colatina. Em Vitória, a maior população “favelada” estava concentrada no Morro da Gurigica (Figura 82), que detinha 2.335 barracos, que abrigavam 11.478 pessoas (A GAZETA, 1981d). Desconhecendo os parâmetros utilizados para o levantamento e classificação dos assentamentos, verifica-se que os números oficiais divergem da realidade local, que possuía muito mais assentamentos precários.

Figura 82 – Morro da Gurigica: vista de barracos na região conhecida como Morro do Jaburu.



Fonte: Modificado pela autora com base em fotos do Relatório do Prefeito Carlos Von Schilgen (1979-1981). Acervo do Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

A massiva ocupação de terras que ocorreu de 1977 a 1983 é o sintoma de um grave problema social de falência das políticas públicas, principalmente a habitacional, que excluiu pela renda a população pobre do acesso aos conjuntos habitacionais e loteamentos urbanizados.

O Estado e a Prefeitura, amparados pelo Poder Judiciário e pela Polícia, respondiam com ações de despejo por reintegração de posse que continuaram ocorrendo nos anos seguintes. A maioria sob a ação violenta da polícia fortemente armada. Tiros,

¹¹⁹ Morro São José, localizado na Praia do Suá.

espancamentos, queima e demolição de barracos integravam a luta pela terra dos despossuídos de tudo, espoliados pelos baixos salários e pelas dificuldades de pagar aluguel. (A GAZETA, 1983c, 1980d, 1980e; A TRIBUNA, 1980c, 1980d, 1982a, 1983a, 1983b, 1983c, 1988^a).

Os ocupantes buscavam a proteção na Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória, entidade jurídica de cunho civil criada em 1977 pelo arcebispo de Vitória, Dom Luís Batista da Mota e Albuquerque e idealizada e capitaneada nos bastidores por Dom Luís Gonzaga Fernandes (DANIEL, 2006). No país, as “primeiras comissões surgiram por volta de 1973” (DANIEL, 2006, p. 71).

“A Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória”, formada por membros da sociedade civil e pertencentes a diferentes categorias profissionais (juiz, advogado, engenheiro, jornalistas, religiosos, dentre outros), “iniciou suas atividades em setembro de 1977, antecedendo os grandes conflitos em torno da posse de terra que viriam a marcar suas atividades no ano seguinte” (DANIEL, 2006, p. 71), mesmo mês que São Pedro I foi elevado a bairro. “Dom Luís viu a necessidade de oferecer às Comunidades Eclesiais de Bases uma assessoria sociopolítica qualificada”. Nesse sentido, a partir de 1976, surgiram novas entidades como a Comissão Justiça e Paz (CJP), a Comissão de Saúde e a Comissão de Direito à Moradia (CDM) (DANIEL, 2006, p. 71).

A Igreja Católica utilizava os mais diversos instrumentos para despertar a consciência política e social dos grupos sociais excluídos: publicação de boletins de formação política, cartilhas (ilustradas com linguagem popular), jornais, mídia impressa oficial, televisão, carros de som, rádio, etc. Além disso, atuava no campo jurídico, encaminhando advogados às ocupações para auxiliar as famílias.

Todas essas ações expressavam o novo papel da Igreja estabelecido no Concílio do Vaticano II (1962-1965), convocado pelo papa João XXIII, onde a opção pelos mais pobres passou a nortear a atuação sociopolítica da Igreja Católica (DANIEL, 2006).

No âmbito dos conflitos pela posse da terra, a Igreja Católica defendia a função social do uso da terra acima do interesse individualista. A CJP e a Comissão de Direito à Moradia (CDM) participaram ativamente das mobilizações sociais em São Pedro e em

todo Estado, seja na defesa pelo Direito à Moradia, pela Reforma Agrária, contra o Desemprego, pela população carcerária, pelo direito à vida e outras mobilizações¹²⁰.

Tendo como base todos os eventos que marcaram o período de 1930 a 1979, pode-se afirmar que no âmbito da moradia, **a crise da habitação** em Vitória ocorreu no final da década de 1970. Esse fenômeno tardio está associado ao desenvolvimento tardio da industrialização, processo indissociável da urbanização e do problema da habitação.

¹²⁰ Baseada na leitura dos relatórios das reuniões da CJP e CDM presentes no acervo documental das Comissões na MITRA Arquidiocesana de Vitória. A autora leu e fotografou todos os documentos no período de julho a setembro de 2023.

CAPÍTULO 04 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROBLEMA DA HABITAÇÃO: uma visão de conjunto da gênese, emergência e crise.

No Brasil o problema da habitação emergiu com o surgimento do trabalhador livre assalariado no final do século XIX e foi reconhecida como **problema social** pelo Estado a partir da década de 1930 quando o Poder Público assumiu a responsabilidade de elaborar propostas na tentativa de resolvê-lo.

No âmbito nacional, tendo como referências de estudos as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, capital federal, identificamos que no período do século XIX a 1930 diferentes fatos econômicos, políticos, sociais e culturais transformaram a vida urbana nas velhas e tortuosas cidades coloniais brasileiras e contribuíram para elevar a moradia a problema social, potencializado pelas ações do Estado.

Articulado às elites dominantes que conformavam uma sociedade colonial de caráter patrimonialista, O Estado, orientado às novas práticas econômicas capitalistas e sob forte influência do pensamento higienista, sanitarista, positivista e de ideal de modernidade de inspiração europeia, implementou ações de intervenções no âmbito da legislação e estrutura física do ambiente construído das cidades, estendendo para o espaço doméstico da habitação, especificamente a moradia dos estratos sociais mais pobres.

As intervenções estatais foram expressivas no âmbito da implementação de regulações urbanísticas e edilícias e na execução de obras de melhoramentos, embelezamento, remodelação e renovação urbana financiadas pelo Estado a partir de planos e projetos elaborados por engenheiros, categoria profissional que em conjunto com os médicos, foram agentes que tiveram forte influência e liberdade de atuação na esfera governamental durante toda Primeira República.

Neste período, as estratégias e os mecanismos operados segundo os interesses do Estado, associado a diferentes agentes públicos e do capital privado, contribuíram para a escassez da habitação e retenção de terras públicas, fomentaram o surgimento do mercado fundiário operado por grandes proprietários latifundiários e incentivam a atuação do mercado imobiliário de produção, locação (aluguel) e comercialização de imóveis (terrenos em loteamentos, conjuntos de casas higiênicas, etc).

No âmbito da moradia, ampliaram os limites das zonas urbanas deslocando os estratos sociais de menor poder aquisitivo para os subúrbios, favelas e arrabaldes ao valorizar e dificultar o acesso à habitação nas áreas centrais das antigas cidades coloniais, tanto pela compra da unidade habitacional quanto pelo acesso por meio do aluguel, que tiveram elevação dos valores locativos devido às melhorias urbanísticas realizadas pelas obras de infraestrutura de saneamento básico (aterro, água, esgoto e drenagem) e reordenamento e retificação do traçado viário.

A baixa qualidade de vida vivenciada pelos trabalhadores pobres nas cidades era expressa pela carestia dos gêneros alimentícios, pelos altos valores extorsivos dos aluguéis, pelas jornadas excessivas de trabalho, pelos baixos salários e pelos problemas vivenciados no lugar da moradia: o tempo de deslocamento no transporte público, o valor da passagem para realizar o percurso até o local de trabalho, a baixa oferta de linhas de transportes, a ausência de equipamentos coletivos e as deficientes condições de infraestrutura de saneamento, pavimentação e fornecimento de água.

Vimos que os problemas urbanos (habitação, saneamento e transporte), especificamente as condições de acesso à moradia adequada possuem forte correlação com as condições de trabalho e a capacidade de renda daqueles que vivenciam o problema.

A interpretação dos fatos sob a perspectiva da moradia atesta que o acesso à habitação é um problema histórico que atravessa o tempo. A partir da sua gênese no século XIX, se tornou um problema permanente na vida cotidiana de milhares de famílias no país.

No âmbito da moradia, os problemas que afligiam as famílias no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX estavam relacionados ao alto valor dos aluguéis, à incapacidade de acesso à habitação produzida pela iniciativa privada e pelo Poder Público, à precariedade da habitação diante das epidemias, à exploração pelos baixos salários, à ameaça de desemprego, às remoções forçadas pelas reformas urbanas, o despejo pela ausência de pagamento do aluguel e à precariedade do habitar nos assentamentos habitacionais nas favelas, subúrbios e arrabaldes.

Com o avanço do século XX o problema da habitação se potencializou, demonstrado pelas intensas ocupações de terras urbanas em áreas desfavoráveis à habitação (morros, encostas, mangues, alagados e sobre as águas) realizadas principalmente

por famílias que não tinham condições de pagar o aluguel e as lutas e reivindicações que surgiram deste processo de precarização do morar. Pode-se afirmar que **o aluguel é um problema histórico**, pauta de lutas, razão pela qual famílias se lançaram em jornadas terríveis por um lugar para morar.

Com base no período avaliado, é preciso destacar que o Estado brasileiro patrimonialista foi em grande parte atravessado pelos interesses de agentes capitalistas e fortemente influenciado pelo pensamento das elites dominantes, conformada por engenheiros, advogados, médicos, jornalistas e fazendeiros do café que ocuparam cargos políticos e administrativos importantes e com elevado poder de decisão sobre a vida cotidiana das classes de menor poder aquisitivo.

Neste processo, as iniciativas e políticas públicas habitacionais e urbanas implementadas no país a partir de 1930 mostraram-se ineficientes em resolver o problema social que é o acesso à moradia adequada pelas camadas mais pobres, tendo em vista que é uma questão complexa e multifacetada, inter-relacionada a problemas estruturais e dependente de estratégias articuladas às dimensões política e econômica.

Na década de 1960 o problema social incorporou à habitação a **questão urbana**, ampliando o problema do espaço físico do habitar para o ambiente construído das cidades e suas relações sociais, econômicas, culturais e políticas.

O **problema habitacional e urbano** foi delineado por arquitetos e outras categorias profissionais no âmbito das discussões que aconteceram no Seminário de Habitação e Reforma Urbana – SHRU em 1963. Deste evento surgiram ideias progressistas e inovadoras que foram apropriadas parcialmente pelos técnicos que formularam a primeira Política Habitacional e Urbana da história brasileira.

O Regime Militar incorporou à sua política de intervenção sobre a problemática habitacional e urbana algumas estratégias sugeridas pelo movimento de Reforma Urbana de 1963, mas sem a sua principal e mais importante ideia: a limitação ao direito de propriedade e uso do solo, sinônimo da prática da “função social da propriedade”.

Além disso, o governo opressor, torturador, antidemocrático e perverso que removeu de forma compulsória milhares de favelados, se apropriou do problema social da

habitação para legitimar o regime e incentivar a economia, transformando um problema grave e legítimo em um “**falso-problema**”, assim como atestou Gabriel Bolaffi na década de 1970.

A produção da habitação se tornou prioridade, mas não o acesso a ela, o que são coisas bem diferentes. Produzir em massa conjuntos habitacionais não significa proporcionar mecanismos, condições financeiras e legais para aqueles que vivenciavam o problema real da habitação na mais plena miséria, abrigados em um barraco sobre o morro, alagados e manguezais. Os mecanismos envolvem, antes de tudo, proporcionar o **acesso à terra**, o **grande nó** da questão habitacional e urbana brasileira há mais de um século.

Este trabalho sistematizou em etapas as ações e resultados da provisão habitacional dos diferentes governos militares. A análise demonstra que durante os 22 anos do regime as operações do Banco Nacional de Habitação (BNH), executadas por meio de uma estrutura funcional, administrativa e legal operada por diferentes agentes e baseada em planos, projetos e programas com recursos financeiros alocados para a produção de unidades habitacionais (casas, edifícios, embriões, conjuntos habitacionais, loteamentos), redes de infraestrutura de saneamento básico (água, esgoto e pavimentação), construção de equipamentos comunitários e de lazer, além da criação de uma estrutura de planejamento voltada para atuar sobre a política urbana, que não foi objeto de análise deste trabalho, tendo em visto o enfoque dado à provisão da habitação.

Para ter acesso aos recursos financeiros Estados e Municípios deviam obedecer aos parâmetros, requisitos e critérios criados por um órgão gestor centralizado na esfera federal, que tinha a meta de recuperar os investimentos dos empréstimos realizados. Forma de atuar contraditória, tendo em vista que a população de baixa renda, demanda prioritária na aplicação dos seus recursos financeiros não tinha condições de arcar com a prestação da casa própria.

A primeira política habitacional e urbana que articulou os três entes governamentais (Federal, Estadual e Municipal) e se ramificou por todo país executou um fracassado processo de remoções de favelas; produziu de forma massiva conjuntos habitacionais de péssima qualidade sem redes de infraestrutura e edificadas em terras baratas e distantes; direcionou recursos para o financiamento de redes de infraestrutura de

abastecimento de água, esgoto, pavimentação e aterro em detrimento da produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda; beneficiou com grandes aportes de recursos financeiros a casa própria a classe média e dificultou o acesso aos financiamentos pelos indesejados endividados que não tinham como pagar.

Aos estratos sociais mais baixos da população, sufocada pelos caros aluguéis, restaram as favelas, as ocupações informais de terras e os loteamentos nas periferias. Nesse contexto, as formas de morar dos mais pobres foram orientadas pelas formas de produção da moradia (produção rentista pequeno-burguesa, produção por encomenda, estatal, incorporação e autoconstrução) operadas por agentes perversos dentro de uma conjuntura específica, mas inseridas dentro da estrutura de relações capitalistas, que sempre busca “a acumulação infundável de capital” (HARVEY, 2018, p. 205).

Na segunda metade da década de 1970 explodiu a luta pela terra urbana, materializada nas ocupações massivas de terras públicas e privadas, sobre mangues, alagados e morros pela população mais pobre que sofria com os altos valores dos aluguéis e foi excluída dos investimentos da ineficaz política habitacional. Consequência dos mecanismos operados pelo Estado em conjunto com agentes privados.

Diante da necessidade de viabilizar as metas do Plano Nacional de Habitação Popular e resolver os problemas das ocupações de terras e expansão dos assentamentos informais precários, o BNH criou programas alternativos, que tentaram transformar famílias em condição de miséria em mutuários do Sistema Financeiro da Habitação.

Mesmo contemplando o pagamento de prestações com valores abaixo dos praticados no mercado informal de locação, os programas não eram acessíveis e interessantes para aqueles que tinham baixos rendimentos familiares e preferiam adotar como solução do problema que vivenciavam, habitar um lote pela estratégia da ocupação informal. O acesso ao burocrático e odiado SFH era mais difícil que ocupar, resistir e lutar pela terra. Tornar-se mutuário do BNH era um pesadelo de todos os estratos sociais.

A implantação desses programas demonstra que o Estado, ao fornecer somente a terra com a rede de infraestrutura básica de saneamento, assumiu a autoconstrução da casa própria como parte da sua política habitacional.

Modalidade de construção que os mais pobres sempre souberam fazer, a autoconstrução foi apropriada pelo Estado para ampliar os recursos para a provisão de infraestrutura e serviços urbanos, para apaziguar os conflitos que estavam surgindo nos assentamentos precários “invadidos” e implantar uma nova filosofia de não remoção de favelas e sim urbanização.

Portanto, a partir de 1975 houve uma ruptura e mudanças na forma de provisão pública da habitação caracterizada pela adoção da filosofia de não remoção de favelas e permanência dos assentamentos precários e informais; criação de programas alternativos; investimentos vultosos em obras de infraestrutura de saneamento e obras viárias (água, esgoto, abertura de vias, parcelamento do solo e aterros); encaminhamento para os projetos de urbanização de favelas; a aceitação da autoconstrução como política pública de habitação e propostas de programas com uma visão mais ampla dos problemas urbanos, visando mitigar os efeitos sobre as cidades das migrações decorrentes do processo de industrialização.

No final da década de 1970 as mobilizações sociais ressurgiram com toda força. A partir de 1979, o Movimento de Luta contra o Desemprego e o Movimento de Luta contra a Carestia se capilarizam pelo país com o incondicional apoio da Igreja Católica, estruturada sobre as CEB’s – Comunidades Eclesiais de Base, que congregavam nas favelas, nos loteamentos de periferias e em assentamentos precários “invadidos” os mais pobres, que conscientes dos problemas que vivenciam no cotidiano, se colocaram em movimento na luta pela água, reivindicando, realizando abaixo-assinados e passeatas públicas.

Em paralelo, o movimento sindical dos trabalhadores da indústria metalúrgica deflagrou em São Paulo uma série de greves que se espalharam por todo país, mobilizando diferentes categorias profissionais.

Todas essas manifestações representam o fracasso da política econômica e social do regime implantado em 1964. Além disso, a anistia política lenta e gradual abriu as portas para os que foram banidos e exilados por serem contra o sistema. Contra o sistema **o povo se colocou em movimento**. O ano de 1979 foi um ano virtuoso em nossa história.

Diante da crise social, política e econômica que corroía as bases do sistema, o último governo militar, general João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) reformulou

as linhas de atuação do BNH e de forma intencional redirecionou o banco para a finalidade para o qual ele foi criado em 1964: atender a população de menor renda. Portanto, assim como afirmou Silva e Silva (1984, p. 104), **“a preferência pelos mais pobres” foi “intencional”**. Era preciso novamente conter as massas populares e novamente o **problema da habitação** foi utilizado como instrumento pelos militares.

Durante os 22 anos de atuação, o SFH consolidou a “ideologia da casa própria” e o mercado imobiliário na provisão da habitação para a classe média, o “mercado de terras se ampliou” por causa das obras de infraestrutura viária, houve melhorias do fornecimento de água e saneamento básico em menor medida, a indústria da construção civil evoluiu nos processos e materiais de construção, os conjuntos habitacionais construídos de forma mal localizada produziram “não cidades” e ampliaram as franjas das periferias urbanas, a terra urbana encareceu devido à especulação imobiliária, a “segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram. O **problema da moradia se agravou**” (MARICATO, 1997, p. 49).

A permanência da forma de morar dos mais pobres é um sintoma da falência das políticas públicas sociais, principalmente daquelas relacionadas à geração de emprego e renda, associada à convivência do Estado com o mercado imobiliário e latifundiário, ao negligenciar a aplicação de regulações urbanísticas de controle sobre a atuação destes agentes, principalmente relacionadas à especulação financeira sobre a propriedade privada da terra, à apropriação da valorização imobiliária pelas obras de infraestrutura promovidas pelo Estado e à liberdade de transformar a habitação em mercadoria com acesso exclusivo para as classes de maior poder aquisitivo em áreas com localizações privilegiadas nas cidades.

As conquistas dos movimentos sociais no âmbito das regulações urbanísticas, expressas na elaboração do capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988, no reconhecimento da habitação como problema social em 2000 e na promulgação do Estatuto das Cidades em 2001, não se efetivaram na prática de proporcionar o acesso à moradia adequada aos mais pobres, mesmo após a formulação da nova Política Nacional de Habitação em 2004 e da elaboração do Plano Nacional de Habitação em 2008.

O Programa Minha Casa Minha Vida, implementado em 2009, novamente direcionou os recursos financeiros para financiar unidades habitacionais para segmentos de

maior renda. Dessa forma, o Poder Público continuou atuando a favor do mercado imobiliário em detrimento dos mais pobres.

O Estado se distanciou do seu papel de elaborar políticas públicas distributivas e equitativas, o que contribui para que o problema da moradia rebaixe a qualidade de vida da população de menor poder aquisitivo, que tem permanecido sem acesso à moradia produzida tanto pelo Poder Público quanto pelo mercado imobiliário formal.

O expressivo número de famílias em situação de déficit habitacional quantitativo e qualitativo, em maior número vivenciando o ônus excessivo com o aluguel; a ampliação da população em situação de rua decorrente da falta de moradia e de emprego e os despejos violentos de famílias desemparadas e desassistidas por políticas públicas, demonstram que no século XXI estamos vivenciamos uma situação que se configura como uma “tragédia urbana” (MARICATO, 2002), de forma que o problema da habitação persiste, se materializa e piora. É um problema que faz parte do ontem, do hoje e do amanhã.

Diante desse olhar pessimista, sob a perspectiva histórica é preciso exaltar a capacidade de luta e resistência de trabalhadores e famílias pobres que em diferentes momentos decidiram por conta própria buscar alternativas para resolver o problema da habitação.

Ainda no século XIX fundaram as favelas onde autoconstruíram barracos e mais tarde lutaram contra as remoções operadas nas décadas de 1950 e 1960. No início do século XX se organizaram em protesto e boicote contra os altos valores dos aluguéis praticados pelos proprietários rentistas. Nas décadas seguintes passaram a ocupar terras de propriedade alheia (públicas e privadas) para edificarem por conta própria a moradia. Espoliados, despejados e sujeitos à violência, resistiram às investidas policiais apoiadas pelo Estado e por proprietários privados e se organizaram para permanecer sobre a terra conquistada.

Em **Vitória/ES**, a **gênese do problema da habitação** está relacionada a mecanismos semelhantes aos que foram utilizados pelo Estado brasileiro: leis urbanísticas e edificações excludentes; concessão de terras públicas; a política higienista; a produção pública e com incentivo à iniciativa privada que privilegiava categorias profissionais específicas e obras de embelezamento, remodelação e reforma urbana.

Habitar um casebre de madeira coberta de palha construída de forma improvisada ou uma velha casa térrea colonial eram formas de morar pobre que não representavam um problema para os homens que governaram a capital capixaba durante as décadas que antecederam a Primeira República.

A carência de infraestrutura básica de saneamento (água, esgoto, drenagem e pavimentação) e todos os problemas decorrentes da ausência de salubridade e higiene do sítio físico mobilizavam debates e propostas que pouco se transformaram em ações efetivas, tendo em vista a escassez de recursos financeiros disponíveis para a execução de obras de grande porte.

Foi partir do século XIX, especificamente durante a gestão do governador da Capitania, Francisco Alberto Rubim (1812-1819) que identificamos evidências de que os mais pobres habitavam a capital de forma precária, autoconstruindo casebres em materiais rústicos (madeira e palha) nas imediações da área alagada do Campinho e nos morros com auxílio do próprio governo. Foi neste período que aconteceram as primeiras intervenções do Estado em obras de infraestrutura e intervenções legais sobre a habitação visando o saneamento e a higiene pública.

Em uma típica cidade colonial pobre, a qualidade física e espacial da habitação não era um atributo compreendido como uma necessidade, tendo em vista que o modo de morar dos pobres era normalizado e aceito. Dessa forma, as condições habitacionais relacionadas ao espaço físico da moradia não eram consideradas prioritárias ou vista sob a perspectiva de um problema. As ações prioritárias dos representantes do poder estavam relacionadas ao sítio físico, principalmente aquelas vinculadas às péssimas condições sanitárias, às quais eram atribuídas as causas das epidemias e endemias, preocupações muito presentes nas mensagens e relatórios dos presidentes da Província.

Portanto, a **habitação não era um problema** para aqueles que governaram antes da Proclamação da República. Ela não aparece como motivo de preocupação nos documentos. Obrigar a população a pintar (caiação) as fachadas das casas foi uma iniciativa de caráter sanitário e estético, visando melhorar as condições de salubridade.

No início da Primeira República, o Partido Operário Espírito-santense destacou a necessidade de leis que tornassem as habitações operárias “mais higiênicas,

confortáveis e baratas com meios fáceis de condução”. Esta abordagem indica que os trabalhadores urbanos da capital moravam em unidades com baixa qualidade de habitabilidade e salubridade e o acesso à uma habitação higiênica era difícil e caro.

Essa forma de morar existia há muito tempo, evidenciado na investigação de onde e como moravam os pobres na capital capixaba a partir da chegada dos primeiros colonizadores no século XVI.

É preciso enfatizar que o desenvolvimento das atividades comerciais motivadas pela cultura cafeeira trouxe migrantes dos estados vizinhos e imigrantes estrangeiros. No entanto, não havia escassez de terra e habitação, tendo em vista que não havia uma concentração populacional que justificasse uma grande demanda por moradia, não houve um surto manufatureiro que justificasse a existência da luta operária; as epidemias de febre amarela e cólera, apesar de ceifar vidas, não motivaram grandes investidas dos higienistas sobre as habitações. Estas se limitavam à aplicação de medidas de fiscalização, notificação, higienização, desinfecção e caiação da edificação. Não há registro da existência de grandes cortiços em todas as fontes pesquisadas.

A insalubridade do sítio físico era enorme e as epidemias e endemias uma ameaça recorrente. A alternativa diante dos escassos recursos financeiros para executar grandes obras, melhorar as condições sanitárias da cidade, disciplinar a população quanto ao despejo de dejetos e descarte de lixo e preservar as matas circundantes onde estavam localizadas as fontes de água potável (Morros da Fonte Grande e Capichaba) foi viabilizar a criação de dispositivos legais que regulassem tanto a conduta dos moradores quanto todo ambiente construído.

O Código de Posturas Municipal, publicado pelo Conselho da Intendência Municipal em 04 de junho de 1890, foi um dos primeiros mecanismos regulatórios de uma série de leis e decretos criados pelo Estado e pelo governo municipal, exercido pelo Conselho Municipal (1892-1908), durante a Primeira República.

Estas regulações edilícias e urbanísticas afetaram a forma de morar dos mais pobres, tanto em relação ao ambiente privado da habitação quanto à localização deste estrato social no espaço da cidade e contribuíram pela delimitação da cidade informal e ilegal (Tabela 14).

Tabela 14 - legislação urbanística e edilícia em Vitória/ES – 1890-1928

Ano	Governo Estado	Descrição	Data
1890	Código de Posturas Municipal	Código de Posturas Municipal	04/06
1892	Decreto estadual nº 5	Atribuições da Inspetoria de Higiene Estadual	04/06
1893	Decreto municipal nº 2	Exigência de empreiteiro ou contratante de planta ou plano de obra sujeita à aprovação do Conselho Municipal	05/01
1893	Decreto municipal nº 8	Atribuições dos cargos públicos de engenheiro e médico	26/01
1901	Decreto municipal nº 75	Revisão do Código de Posturas de 1890	11/03
1909	Lei estadual nº 8	Autorizou o prefeito a regular as construções no perímetro urbano	06/04
1909	Decreto municipal nº 3	Regulamenta a lei estadual nº 8, regulava a construção, reconstrução, acréscimo e conserto dos prédios	17/04
1925	Lei municipal nº 276	Estabeleceu o novo Código de Posturas	31/12
1926	Decreto municipal nº 280	Delimitação das zonas urbana, suburbana e rural	09/09
1928	Decreto municipal nº 342	Ampliação da zona suburbana	24/11

Fonte: elaborado pela autora com base em fontes primárias diversas.

Apesar dos mais pobres terem sido mais afetados pela legislação que encareceu a vida urbana, todos os estratos sociais foram afetados pelas ações higienistas. Portanto, não encontramos indícios que a forma de morar dos pobres se manifestava como problema social a ser combatido, eliminado e afastado. As medidas saneadoras não interviram com esse objetivo. Nem mesmo os melhoramentos e reformas urbanas executadas sob os ideais de modernidade para transformar e reordenar a Capital a partir da Primeira República foram planejados com a intenção de eliminar a casa pobre. Por outro lado, contribuíram para o problema da moradia ao reduzir a disponibilidade de edifícios para habitação e expulsaram os mais pobres para as áreas mais afastadas da cidade.

Para situar os impactos da extensão da proibição da edificação em morros, o Centro da capital capixaba é uma pequena região que não ultrapassa os 3,0 km, partindo da Vila Rubim ao Forte São João. A grande maioria das terras sobre os morros estavam sob a propriedade de particulares, grandes proprietários, e o Estado tinha a intensão de tornar públicas as terras para preservação das matas e mananciais.

A partir das primeiras décadas do século XX o Estado iniciou o processo de desapropriação por utilidade pública, mas aos poucos, os morros foram sendo ocupados pela população pobre, despejada pelas obras públicas de remodelação.

A ação do Estado em conceder, aforar e vender terras públicas, processo intensificado após a promulgação da lei de terras em 1850, principalmente em Vitória afetou a provisão da moradia nas décadas seguintes.

Além da venda a particulares das terras públicas, o aforamento e a concessão de terrenos foram estratégias para incentivar o povoamento e a ocupação do território em toda Primeira República. Por outro lado, é importante lembrar que a concessão de terras a particulares e entidades religiosas já era uma prática realizada pelos primeiros donatários.

Na prática, toda terra ocupada antes da Lei de Terras havia sido em algum momento da história terra pública pertencente à Coroa Portuguesa e depois ao Império, apropriadas dos povos originários (indígenas) que viviam espalhados por todo território capixaba.

Ao longo dos séculos as terras se tornaram propriedade privada pela concessão de sesmarias realizadas pela Coroa Portuguesa e pelo Império Português, pela doação, pela ocupação informal, pela posse ou pela compra, sendo repassadas a herdeiros ou comercializadas. A elite colonial, detentora de títulos, nome e sobrenome foi a maior beneficiada.

Mesmo que diferentes estratos sociais tenham se beneficiado com os aforamentos de terrenos pelo ente municipal ao longo da história, o benefício sempre foi maior para as classes sociais mais favorecidas. Isso fica evidente quando identificamos os proprietários e os terrenos que deram origem às áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário atualmente na capital capixaba (CAMPOS, 2016; CAMPOS JÚNIOR, 2002; NEMER, s/d; FARIA, 2012; OLIVEIRA, 2019; PMV, 2017; ESTADO, 2018).

Do projeto do Novo Arrabalde, loteamento projetado, executado, infraestruturado e comercializado pelo governo do Estado, nasceram os bairros Praia do Canto, Barro Vermelho, Santa Lúcia.

A Fazenda Maruhype foi propriedade durante o Império do ouvidor Dr. Inácio Accioli de Vasconcelos, cuja viúva vendeu ao rico comerciante inglês Brian Barry, que após a sua morte teve as terras repassadas, entre 1910 e 1920, ao seu sócio o Cônsul da Alemanha Nicolau Von Schilgen que revendeu ao Estado parte da área (2.855.702 m²).

Os atuais bairros Jardim da Penha, Mata da Praia e Morada de Camburi formavam a fazenda Mata da Praia, de propriedade em 1891 do coronel Justiniano Azambuja Meyrelles, morto em 1920, quando as terras foram repassadas à sua filha herdeira; o

bairro Jardim Camburi, propriedade do coronel Manoel Nunes do Amaral Pereira em 1928, núcleo inicial do loteamento “Balneário de Camburi” (1928) executado por Hostílio Ximenes (proprietário da Imobiliária Cambury e fundador do Jornal A Gazeta), adquirido por José Maria Vivacqua Santos em 1957, família de grandes proprietários de terrenos em Vitória.

Portanto, os mecanismos de concessão, aforamento e vendas de terras públicas possibilitaram que os maiores estratos sociais acumulassem e retivessem terras, contribuindo para o problema da habitação pobre ao longo da história.

Durante a Primeira República, no final do século XIX, o problema da habitação esteve presente no discurso do Estado como justificativa para a necessidade de criar áreas de expansão para a moradia em um Novo Arrabalde, dotado de infraestrutura de saneamento e condições de salubridade, conformando uma nova forma de morar além dos limites do Núcleo Central da capital.

O **problema** foi descrito como **falta de habitações**, carestia dos alugueis e elevação do valor venal dos terrenos, consequências do esgotamento de terras na área urbana, crescimento populacional, ausência de recursos públicos para construção e preço e escassez de materiais de construção.

De forma contraditória, ao mesmo tempo que o Estado se apropriou da habitação como um problema para justificar o seu projeto de expansão desnecessário, já ocorria a manifestação das ocupações informais e a presença da habitação pobre na Cidade de Palha, Vila Rubim, primeiro aglomerado de casas precárias identificado na história da habitação de Vitória. Dessa forma, o Poder Público adotou a estratégia de tornar invisível o que acontecia de fato.

Durante as primeiras décadas do século XX a habitação continuou a ser abordada pelo Estado como um **problema de escassez e altos valores dos alugueis** nos discursos de 1910 e 1913 do presidente Jerônimo Monteiro (1908-1912). No entanto, a habitação não constava como prioridade em seu plano de governo de 10 de junho de 1908, que elegeu como metas de governo o saneamento, melhoramentos e higiene.

Mesmo assim, a gestão de Jerônimo Monteiro foi a primeira a produzir unidades habitacionais construídas pela iniciativa privada utilizando recursos públicos próprios

provenientes da Caixa Beneficente dos Funcionários do Estado, sendo destinadas à venda a funcionários públicos que se enquadrassem nos requisitos administrativos e financeiros para dispendir parte dos salários pelas prestações de longo prazo.

A concessão de favores à iniciativa privada, a criação de órgãos públicos e privados e a concessão de créditos para a iniciativa privada para produzir casas para revender ou alugar demonstram uma estreita relação entre o Estado e os agentes do capital financeiro e imobiliário, representados pelo Banco Hypothecário e Agrícola e pela Sociedade Constructora de Victória.

A Sociedade Constructora da Victória podia atuar em diferentes ramos (construção civil e infraestrutura urbana) exercendo diferentes papéis (capital imobiliário, capital fundiário e construtores). Dessa forma, o Estado incentivou o surgimento do primitivo mercado imobiliário com operações de carteira de imóveis com aporte de dinheiro público.

Até a década de 1930 o Estado incentivou a produção de unidades habitacionais destinadas ao aluguel para funcionários públicos, categoria privilegiada que podia pagar com o salário no serviço público e tinha acesso ao pecúlio da primitiva caixa de aposentadoria.

Portanto, a utilização dos recursos financeiros da Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro explica porque os governos deste período privilegiaram o atendimento às diferentes categorias de funcionários públicos que tinham rendimentos salariais suficientes para pagar os alugueis, descontados sobre a folha de pagamento.

No caso da Vila Militar (1913) os recursos públicos investidos na construção seriam recuperados por um percentual de 5% incidente sobre os valores dos aluguéis cobrados das famílias e depositados na Caixa Beneficente Jerônimo Monteiro, importante órgão de previdência.

A modalidade de acesso pelo aluguel às casas higiênicas era estratégica, não podendo as mesmas serem alienadas antes da reintegração do capital público investido. O Estado atuava como produtor imobiliário e retinha o patrimônio das unidades habitacionais em uma época de escassez de casas salubres e altos preços dos alugueis. Ao financiar a provisão habitacional, o Estado constituiria um patrimônio

público edificado para competir no mercado de alugueis, limitando os valores pela ampliação da oferta.

No entanto, a manutenção e os reparos do patrimônio edificado de propriedade pública eram de responsabilidade do governo, que teve muitos problemas e custos com as unidades. No período de 1920 a 1924 a Vila Militar, por abrigar os atingidos pelas demolições operadas pelas reformas urbanas, teve que ser totalmente reconstruída, devido à frequente troca de inquilinos.

Outra iniciativa do Estado foi ofertar 50% de desconto para funcionários públicos adquirirem terrenos de propriedade do Estado na capital e arrabaldes. Uma estratégia que gerava receita para os cofres públicos que capturava terrenos residuais das obras de remodelação urbana.

Até 1930 os planos de melhoramentos, remodelação e reformas urbanas foram utilizados como justificativa pelo Estado para produzir habitação, tendo em vista as demolições de prédios para execução das obras.

O Plano geral da cidade de 1917, elaborado pelo prefeito engenheiro Henrique de Novaes (1916-1920) é a expressão concreta da forma de pensar dos agentes que se intercalaram no poder de 1908 a 1930, que tiveram principalmente como representantes a família Monteiro, cujas relações de parentesco da oligarquia cafeeira impulsionava ao poder membros da mesma família.

Essas relações se reproduziram na forma de intervir sobre o espaço da cidade dos que governaram na Primeira República, por meio de uma relação de continuidade entre as ações que se reproduziram nas obras de remodelação urbana.

A análise detalhada da planta e dos relatórios referentes a ela, demonstraram que os impactos sobre o sistema viário e as edificações existentes seriam enormes, com a necessidade de obras vultosas para a desapropriação, demolição, reconstrução ou realocação de centenas de edifícios em todas as áreas da cidade.

Não havia limites sociais para o ideal de progresso e modernidade e não há evidências nas fontes pesquisadas que comprovem que o plano tinha a intenção em exterminar somente a moradia pobre. Isso porque com a proposta de reordenamento e retificação do sistema viário, todos os estratos sociais, cuja forma de ocupação do domicílio era pelo aluguel, seriam afetados.

Podemos afirmar que os pobres foram mais afetados porque não eram proprietários, não tinham condições de executar as custosas obras de reconstrução, não tinham como comprar as áreas residuais de terrenos de prédios já demolidos e que eram comercializados pelo Estado e, por fim, não tinham como pagar pelos alugueis que já estavam elevados com a ampliação da demanda por habitação, principalmente porque as epidemias e a guerra elevaram o custo de vida e as invasivas intervenções higienistas aumentaram.

O plano não foi totalmente executado no período de 1917 a 1920 porque o cenário econômico não era favorável, mas já previa a construção de 26 unidades habitacionais no bairro Mulundu, próximo ao Morro da Capichaba, vizinho a Chácara da Família Muniz Freire, iniciadas na gestão do presidente Nestor Gomes (1920-1924) e concluídas na gestão do presidente Florentino Avidos (1924-1928).

De forma perversa e ao mesmo tempo carregado de narrativas de boas intenções, o Plano de 1917 foi posto em prática na década de 1920, envolvendo duas gestões de governos que remodelaram todos os lugares onde moravam os pobres, com exceção daquelas que já haviam sido aterradas para a construção de habitações higiênicas (casas da Rua Gama Rosa executadas sobre o Pelames).

Todas as áreas onde viviam os indesejáveis pela elite (pobres, prostitutas e negros) foram demolidas e/ou remodeladas durante os governos dos presidentes estaduais Coronel Nestor Gomes (1920-1924) e Florentino Avidos (1924-1928) com apoio incondicional dos prefeitos municipais, que em seus relatórios enfatizam que construíram mais habitações que demoliram, o que não é verdade e foi evidenciado neste trabalho.

Quando os governos da década de 1920 relatam que construíram mais edificações que demoliram velhas casas, eles estão se referindo às reconstruções de prédios necessários à adequação edilícia aos novos alinhamentos viários e não à produção de novas unidades habitacionais.

À administração do presidente Nestor Gomes (1920-1924) podem ser atribuídas diversas ações pioneiras no âmbito da habitação, com relevante contribuição para a história da habitação social em Vitória, apesar de diversos autores darem maior ênfase em seus estudos à provisão habitacional realizada por Jerônimo Monteiro e

Florentino Avidos, que trabalhou em seu governo como chefe do Serviço de Melhoramentos de Vitória.

Nestor Gomes foi o primeiro governo estadual a abordar em seus discursos a necessidade da construção de vilas operárias para a classe operária, que englobava diferentes categorias de profissionais na década de 1920, diferenciando-a dos funcionários públicos, para quem deviam ser produzidos prédios de moradias vendidos a prestações. Em sua mensagem de 1925 indicou a demanda da construção imediata de cem casas para mitigar a crise da habitação.

Além disso, conseguiu formar um banco de terras públicas ao desapropriar grandes áreas estratégicas para expansão do Centro da Capital e produzir unidades habitacionais (Chácara Mulundu, terrenos atrás da Rua 7, Morro do Moscoso, terras da fazenda Jucutuquara e Fazenda Maruype).

Nestor Gomes deu para a história da habitação uma das maiores contribuições ao adquirir a Fazenda Maruhype, uma área de 462 hectares de terras bem localizadas incorporadas ao patrimônio público.

Infelizmente, ao longo da história da evolução urbana de Vitória as terras públicas foram sendo perdidas por ocupações clandestinas de grileiros, vendas ilegais e necessidade da população pobre em morar. A manutenção de um banco público de terras faria toda diferença na provisão habitacional na capital, eliminando talvez os burocráticos processos de regularização fundiária.

A produção da habitação identificada neste período continha fatores de diferenciação entre as unidades produzidas para as duas classes sociais (operários e funcionários públicos): localização e a qualidade construtiva da habitação.

É claro que o arrabalde de Jucutuquara já se configura na época como um bairro típico operário em função da presença de uma fábrica que produzia sacos de juta. Isso pode ter direcionado a decisão de implantação, tendo em vista que a região era servida pelo transporte público e recebeu obras de infraestrutura de saneamento e viárias.

Em paralelo à produção de unidades, o Estado operou no parcelamento do solo urbano, mandando levantar os terrenos de propriedade pública no Arrabalde do Suá e Praia Comprida (localizados no Novo Arrabalde) e no arrabalde pobre de Santo Antônio, onde o projeto de arruamento foi elaborado pela prefeitura.

Um fato interessante da história é que em 1925, após o final do governo de Nestor Gomes, o prefeito Octávio Índio do Brasil Peixoto direcionou mensagem à Câmara Municipal reivindicando a cessão de todos os terrenos públicos do Estado não utilizadas pelo governo estadual nas obras de remodelação, listando a Vila Rubim, Santo Antônio, Jucutuquara, Suá e Praia Comprida e morros do Moscoso, Santa Clara e da Fonte Grande.

Todas as áreas identificadas estão localizados em arrabaldes mais distantes e em morros do entorno do Centro. O objetivo do prefeito era transformar o patrimônio público em receita pela comercialização e evitar que o Estado continuasse dando aforamentos, vendendo e cedendo terras para famílias em locais que a Prefeitura não permitia construir. O relato é uma importante contribuição porque demonstra onde estavam as terras públicas e onde já existiam as ocupações informais de terrenos.

Durante a década de 1920 a provisão habitacional para operários e funcionários públicos e as obras de remodelação funcionaram como indutores de expansão, principalmente em direção aos morros. Situação já atestada em direção à Vila Rubim e Santo Antônio, que já eram servidas de água encanada, esgoto e transporte público (bondes).

deu continuidade aos planos de remodelação e reforma urbana iniciados por Nestor Gomes, finalizou todas as unidades habitacionais iniciadas e construiu mais 162 unidades a particulares, operários e funcionários públicos.

A análise detalhada da localização das unidades habitacionais produzidas pela gestão de Florentino Avidos (1924-1928) demonstrou que esta gestão privilegiou a execução de casas e de loteamentos para a comercialização a particulares, para os quais foram destinados lotes para abrigar 40 casas na Chácara Muniz Freire, comprada pelo Estado, localizada próximo ao Morro da Capichaba.

Outros 100.000m² de terrenos foram disponibilizados para venda de lotes à prestação no arrabalde de Jucutuquara. Além de financiar a reconstrução e construção de edificações particulares atingidas pelas reformas urbanas na área central.

Para os funcionários públicos limitou-se a finalizar 15 casas das ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira; as 72 casas deixadas inacabadas pela gestão anterior em Jucutuquara e construir mais 8 casas geminadas na mesma localidade. Totalizando

95 unidades para funcionários. Para os operários foram destinadas 21 casas e 6 prédios construídos na Ilha de Santa Maria e em Santo Antônio com restos de materiais de construção.

As casas de entulho descritas no relatório de Moacyr Avidos em 1925 representam a aceitação pelo governo do barraco com telha de zinco, mas fora da zona urbana da área central que estava sendo embelezada. Segundo o discurso do engenheiro o **problema da habitação** era decorrente da necessidade de executar muitas demolições para viabilizar as obras de melhoramentos que eram prioritárias.

Ponto chave revelado aqui, os dados comprovam o que Florentino Avidos afirmou em seu relatório de 1926, quando assume que **não competia ao Governo construir moradia** e que elas só foram feitas por causa das demolições necessárias às obras públicas que desalojavam funcionários públicos e habitantes em geral, sendo necessário suprir a demanda gerada.

A habitação nunca foi prioridade para a gestão de 1924-1928, que afirma em seus documentos que produziu 573 construções para operários, uma grande inverdade. O Estado se encarregou de finalizar o que Nestor Gomes começou e precisava comercializar casas a particulares para gerar receita para abastecer os cofres públicos. Dessa forma, produziu unidades habitacionais para funcionários e operários aproveitando quase todas as edificações que foram deixadas pela gestão anterior, onde Florentino Avidos também trabalhou. Porém, devemos atribuir o mérito de ser a administração que mais produziu unidades (Tabela 15).

A partir da análise dos fenômenos descritos anteriormente este trabalho evidencia que as formas de morar dos mais pobres foram determinadas pela atuação dos representantes do Poder Estadual e Municipal em uma série de ações articuladas.

Orientados pelos princípios higienistas, sanitaristas e de modernidade, atores políticos priorizaram a execução de obras de aterros, a infraestrutura viária e o embelezamento, excluindo a população pobre para a favela, os morros próximos aos Centro e os Arrabaldes das zonas suburbanas. Além disso, a parca produção da habitação social existente no período privilegiou, em sua maioria, uma categoria profissional específica em detrimento da população pobre e não foi criado nenhum órgão público com a função de produzir habitação de forma contínua.

Tabela 15 - Provisão habitacional - Vitória/ES – 1918 -1928.

Ano	Governo Estado	Conjuntos produzidas para funcionários públicos e operários com recursos públicos e incentivo à iniciativa privada	Unidades habitacionais
1908-1912	Jerônimo Monteiro	- Vila Moscoso (1911) - Conjunto de casas da rua Henrique Coutinho (1912) - Conjunto de casas das Ruas Gama Rosa e Coutinho Moraes Total:	28 casas 16 casas 36 casas 80 unidades
1912-1916	Marcondes Alves de Souza	- Vila Militar (1913)	51 casas
1916-1920	Bernardino de Souza Monteiro		-
1920-1924	Nestor Gomes	- Conjunto de casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira - Conjuntos de casas da Avenida dos Funcionários - Avenida Proletária – Arrabalde Jucutuquara Total:	10 casas 14 casas 18 casas 42 unidades
1924-1928	Florentino Avidos	- Conjunto de casas das Ruas Aristides Freire e Deocleciano de Oliveira - Casas para operários em Ilha de Santa Maria - Prédios para operários em Santo Antônio - Avenida Proletária – Arrabalde Jucutuquara - Grupo de casas para funcionários Total:	15 casas 21 casas 6 prédios 72 unidades 8 unidades 122 unidades
TOTAL			295 unidades

Fonte: elaborado pela autora com base em fontes primárias diversas: relatórios, mensagens, iconografia, plantas e mapas.

Por outro lado **até a década de 1930 não houve uma crise de moradia**, tendo em vista que a intensa urbanização e a industrialização são fenômenos que não fazem parte da história da evolução urbana de Vitória nas primeiras décadas do século XX, tendo em vista que a cidade tinha uma pequena população de cerca de 21.860 habitantes em 1920 (Tabela 16) e as manufaturas eram em número reduzido, sendo as atividades comerciais em torno do café a principal fonte de receita do Estado, até entrar em crise a partir da década de 1950, quando o Governo passou a incentivar a industrialização, que no caso do Espírito Santo, foi tardia quando comparada a outros estados brasileiros como São Paulo.

Outro fator de diferenciação em relação à Vitória é que nas fontes pesquisadas não identificamos o movimento de base operária como agente catalisador de reivindicações pela moradia no período do século XIX a 1930, assim como aconteceu na conjuntura brasileira.

Tabela 16 - Evolução da população de Vitória no período de 1590 á década de 1930.

Ano	População (habitantes)	Quantidade de casas/moradias /casarios	Fontes pesquisadas
1590	-	150	Lima Júnior et al. (1994)
1746	7.000	1.390	Abreu (1993)
1789	7.225	1.445	Martins (1993)
Início século XIX	4.245	945	Martins (1993)
1818	4.245	--	(Rubim (1840) e Saint-Hilaire (2020)
1824	13.038	2.580	Vasconcellos (1828)
1827	12.704	2.600	Vasconcellos (1828) e Martins (1993)
1861	4.496	-	Martins (1993)
1872	3.694	1.100	Estado (1872)
1890	16.887	-	Martins (1993) e Ferreira (2009)
1893	-	928	Martins (1993)
1898	-	818	Ferreira (2009)
Última década do século XIX	De 16.900 para 11.800		Campos Júnior (1996) *
Início do séc. XX	10.000	-	Campos Júnior (1996)
1910	15.000	-	Estado (1943)
1912	-	2.357	Campos Júnior (1996) e Ferreira (2009)
1917	15.690	2.400	Estado (1917)
1919	16.886	-	Estado (1919)
Meados de 1920	21.860	-	Martins (1993)
1928	27.284	-	Estado (1929)
1930	28.779	-	Estado (1943)
Década de 1930	32.109	-	Estado (1943)

Observações:

- Os dados populacionais de Vitória são muito divergentes tendo em vista as dificuldades do Estado para recensear toda a população, relatadas nos relatórios de governo do período do século XIX: contagem de escravos, extensão do território, etc.
- a redução da população de Vitória na última década do século XIX é justificada pela crise do café no Espírito Santo, que causou a migração da população para outras regiões, segundo Campos Júnior (1996).

Fonte: elaborado pela autora com base em fontes diversas.

A ausência da mobilização de base operária é explicada pela baixa presença de manufaturas em Vitória e pelo predomínio das atividades econômicas em torno do comércio agrário-exportador que aconteciam nos cais do porto. Dessas atividades participavam estivadores, canoeiros, marítimos, pescadores, trabalhadores domésticos, ou seja, trabalhadores urbanos vinculados às atividades portuárias que nas primeiras décadas do século XX passaram a conformar categorias profissionais organizadas por melhorias nas condições de trabalho.

A partir da década de 1930 a cidade de Vitória estava sob os efeitos das reformas urbanas, do Código de Posturas municipal de 1925 e das obras de infraestrutura viária e portuária (Ponte Florentino Avidos e Porto de Vitória) que contribuíram para a intensificação da ocupação dos morros da capital por famílias pobres de migrantes, ex-operários das obras públicas, trabalhadores portuários e da construção civil, em busca de um lugar para autoconstruírem suas moradias, em locais permitidos ou proibidos pela restritiva legislação urbanística e edilícia.

De 1920 a 1940 foram incorporados cerca de 20 mil habitantes à Vitória. Sob essas circunstâncias, visando atender à demanda por novos espaços para habitação e com o interesse em destinar um local específico para que os pobres pudessem ocupar para edificarem seus barracos, a administração municipal do prefeito Asdrúbal Martins Soares (1930-1933) realizou **a primeira iniciativa pública de provisão gratuita da habitação em Vitória**. Com esta iniciativa, o **Poder Público assumiu que era de sua responsabilidade intervir sobre o problema**, se comprometendo a fornecer também a casa e o lote.

É preciso compreender que as lideranças políticas que governaram os Estados e Municípios a partir da década de 1930 eram alinhados à política centralizadora e populista de Getúlio Vargas, que tinha assumido a habitação como problema social e buscava incentivar a produção principalmente para o acesso da classe de trabalhadores, organizados em diferentes categorias, através dos IAP's, para os quais foram doados terrenos para construir casas para seus associados.

A localização das áreas doadas pelo Poder Público municipal demonstra a expansão da habitação operária, distante para os padrões da época da área central, mas com uma relação de continuidade de localização em relação entre elas.

Outra evidência da tese decorre dessa localização da habitação dos IAP's: elas funcionaram como indutoras da ocupação dos morros e das áreas alagadas e de manguezais do entorno onde foram edificadas, principalmente por causa facilidade do acesso ao transporte por bonde pela Avenida Vitória.

Conforme vimos, foi a partir da década de 1950 que se intensificaram as ocupações de terras da região onde hoje estão situados os bairros Gurigica, Jaburu, da Penha, Bonfim, Itararé, Ilha de Santa Maria, Ilha de Monte Belo. Dados posteriores a 1981 atestaram que a maior população favelada de Vitória (11.478 habitantes) se abrigava em 2.335 barracos instalados no Morro da Gurigica, onde o bairro Jaburu nasceu.

De **1930 a 1960** o ente municipal, articulado ao Estado, incentivou ou produziu **362 unidades habitacionais** por meio da doação de lotes e áreas públicas para a construção de edificações pelos institutos de previdência. Essa produção foi ínfima, dependente das decisões na esfera federal e motivada pela política populista, se distanciando de uma iniciativa social sem interesses políticos de manipulação das massas populares.

De 1940 a 1950 a população da capital cresceu cerca de 20%, incorporando 8,60 mil habitantes à cidade. Entre 1950 e 1960 o número de habitantes cresceu exponencialmente em 67%, incorporando mais 34 mil pessoas à cidade. A necessidade de moradia também cresceu.

A partir dessas transformações do espaço pela produção da habitação e das ocupações consentidas, organizadas, espontâneas ou coordenadas que **o problema da habitação passou a fazer parte das reivindicações dos trabalhadores urbanos em Vitória**, principalmente daqueles que habitavam os morros, que sofriam com as investidas do Poder Público e proprietários particulares, que amparados pela polícia, demoliam barracos, promoviam incêndios, despejos e expulsão de famílias.

Ao resistirem às tentativas de remoções de barracos nas ocupações de morros e alagados, **os trabalhadores elevaram a habitação a problema social**. Porém, não reivindicavam a provisão habitacional do Governo, mas somente a **necessidade de autoconstruírem seus barracos onde quisessem**. As reivindicações direcionadas ao Estado, identificadas nos jornais da época, mobilizavam os excluídos para se unirem e lutarem pelo direito de permanecerem sobre a terra ocupada. Também pautaram a questão do aluguel, enfatizando que a permissão da construção de barracos destinados ao aluguel, representava uma exploração dos trabalhadores.

Os efeitos perversos dos planos e programas nacionais de incentivo ao desenvolvimento econômico implementados pelo governo federal a partir da década de 1950 se intensificaram a partir da segunda metade da década de 1970 sobre o espaço urbano, na forma de um processo de urbanização intenso, precário e desigual.

O período de 1951-1954 é marcado pelas ações do governo estadual exercido por Jones dos Santos Neves que investiu esforços em obras de infraestrutura viária e criou novas áreas de expansão para ocupação em Vitória localizadas no Centro (aterro da Esplanada Capixaba) e estendidas por todo perímetro da Avenida Vitória, até o Bairro Bento Ferreira, vizinho à Ilha de Santa Maria e Monte Belo.

Esse aterro também funcionou como indutor da localização da moradia pobre. Famílias passaram a ocupar as áreas alagadas remanescentes de manguezais não contempladas no aterro. Dessa forma, surgiu o aglomerado precário denominada região dos alagados da Ilha de Santa Maria.

O prefeito Solon Borges Marques (1963-1966) foi o último prefeito de Vitória eleito pelo voto popular antes da Ditadura Militar. A sua atuação foi controversa e contraditória. Isso porque ao mesmo tempo que consentia as ocupações sobre a região de manguezais e alagados da Ilha de Santa Maria, enviava os fiscais da prefeitura para demolir os barracos edificadas pelas famílias.

O mesmo prefeito, atuou na remoção da Favela da Maré e da Favela do Salamin em Vila Velha, quando exerceu o cargo de prefeito de 1973-1977. Podemos afirmar que o político foi um ator muito atuante e incisivo nas remoções de favelas. Mas foi o mesmo que criou a COHAB-VT em 1965, que foi transformada em COHAB-ES, que produziu conjuntos habitacionais na Região de Goiabeiras, expandindo a ocupação para a parte continental da capital. É importante lembrar, que no entorno desses conjuntos surgiu o bairro Maria Ortiz, assentamento precário de barracos em palafitas construídas sobre o manguezal, identificado já em 1970.

A COHAB-VT foi **o primeiro órgão público municipal criado para intervir sobre a questão habitacional**, assumindo um papel mais incisivo sobre o problema social da habitação. O problema foi como o município agiu, adotando a remoção de favelas, a mesma política do BNH em sua primeira fase de atuação (1964-1969).

Enquanto a provisão habitacional pública se concentrou na região de Goiabeiras, entorno do aeroporto, para aqueles que podiam se tornar mutuários da COHAB, a remoção da favela da Maré estava sendo realizada.

O governo do Estado e a Prefeitura se articularam para remover os 326 barracos que existiam na Favela da Maré em 1972 em um processo de resistência dos moradores que durou até 1979 e pode ser considerada **a primeira grande remoção de favelas da história de Vitória**.

Ainda em 1974, o problema da habitação foi abordado pelo prefeito engenheiro Chrisógono Teixeira Cruz como um problema relacionado à falta de habitação para atender à demanda de cerca de 30.000 unidades. Segundo a visão do gestor municipal, a solução era criar áreas de expansão em Vitória na direção da baía Noroeste, no entorno da Rodovia Serafim Derenzi, entre os bairros de Santo Antônio e Maruípe, mas áreas destinadas à moradia da população de mais elevada renda.

Para isso, o prefeito fez melhorias na rodovia, ampliando sua largura para melhorar o acesso à região, que já abrigava a centenária Ilha das Caieiras, lugar bucólico que abrigava pescadores e migrantes do interior.

A melhoria de infraestrutura viária associada à remoção da Favela da Maré induziram a ocupação informal da baía Noroeste, que explodiu a partir de 1977 com a ocupação massiva de famílias sobre o manguezal de São Pedro I, onde de 1977 a 1981, 2000 pessoas passaram a se abrigar de forma precária sobre palafitas.

De forma contraditória, o mesmo prefeito abordou em entrevista no ano de 1974 que eram inviáveis e caríssimas as obras de infraestrutura para a expansão da capital em direção ao Contorno de Vitória (Rodovia Serafim Derenzi), por ser área de manguezais, sendo mais viável expandir utilizando recursos do BNH em direção à Camburi, porção continental de Vitória, região que onde o mercado imobiliário e o poder público produziam conjuntos habitacionais.

Portanto, essa tese evidencia, correlacionando os fatos, que o processo de industrialização, a erradicação dos cafezais a partir de 1962, as migrações internas e externas e a urbanização desencadeada por esses processos somados à remoção de favela e à política habitacional não subsidiada fizeram com que o problema habitacional se agravasse, explícito nas ocupações massivas do final da década de 1970, momento que ocorre em Vitória o que denominamos de **crise da habitação**.

Migrações internas, êxodo rural, desemprego, inflação alta, carestia dos itens básicos de consumo, empobrecimento, fome, alta taxa de mortalidade infantil e baixa qualidade de vida urbana foram resultados de uma agenda de decisões que priorizou o campo econômico em detrimento de uma política ampla e heterogênea, de caráter multissetorial, combinada aos campos social e urbano.

O Poder Público, diante de um grave problema criado em grande parte por ele mesmo, criou planos, programas e projetos para tentar resolver a questão. É o que veremos na Parte II deste trabalho.

PARTE II:

COMO O ESTADO RESOLVE

Esta parte da tese é destinada à análise da atuação do Estado (governo federal, estadual e municipal) por meio da elaboração de planos, programas e projetos para intervir sobre o problema da moradia no município de Vitória/ES a partir do final da década de 1970, momento que se manifesta a crise da habitação, representada pela explosão das ocupações de terras públicas e privadas que conformaram assentamentos habitacionais informais precários, onde moradores passaram a se mobilizar e reivindicar por melhorias de infraestrutura de saneamento básico, transporte, serviços e equipamentos comunitários.

De forma específica, as ações do Poder Público foram analisadas e avaliadas para o período de 1979 à segunda metade do século XXI e são representadas pelo Projeto Especial de Cidades de Porte Médio do Aglomerado Urbano de Vitória/ES financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial (BIRD) – CPM-BIRD-AUV (1979-1986), pelo Programa de Erradicação da Sub-habitação - PROMORAR (1979-1986), pelo Projeto São Pedro (1986-1996), pelo Programa de Autoconstrução assistida de moradias da gestão do prefeito Vítor Buaiz (1989-1992) e pelo Programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda – Projeto Terra/Projeto Terra Mais Igual (1996-2018), descontinuado a partir da segunda década do século XXI, o que marca a retração da Política Municipal de Habitação de Vitória e o declínio das ações do Poder Público municipal sobre a questão urbana e habitacional.

O CPM/BIRD-AUV foi previsto em três municípios da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha e Cariacica), tendo sido implantado em Vitória nos assentamentos informais precários que conformaram os bairros Maria Ortiz e Santa Tereza. O Programa de Autoconstrução assistida de moradias foi implantado em Maria Ortiz, sendo uma continuidade dos desdobramentos do CPM-BIRD-AUV.

O Promorar foi previsto em São Pedro I, Joana D'Arc, Andorinhas, Itararé, Monte Belo e Ilha de Santa Maria. O Projeto São Pedro foi implantado em diferentes bairros da Região denominada Grande São Pedro, conforme veremos mais adiante.

A área de abrangência do Projeto Terra/Terra Mais Igual envolve 15 áreas denominadas “Poligonais” que englobam bairros diversos.

Neste percurso de discussão sobre as motivações e resultados alcançados pelos entes governamentais, a tese insere as ações dos Grupos Sociais excluídos, que não são abordados como meros espectadores diante das iniciativas públicas e sim como atores e sujeitos que contribuíram para a provisão habitacional.

Com uma abordagem ampla da provisão habitacional pública, a tese constrói uma visão de conjunto do problema habitacional na capital capixaba, contribuindo para a compreensão da história da evolução urbana a partir da perspectiva do olhar para a formação dos territórios informais associada às Políticas públicas implementadas.

CAPÍTULO 5 - CPM-BIRD/AUV (1979-1986): a filosofia da ação integrada sobre os problemas urbanos

O Projeto Especial de Cidades de Porte Médio – CPM/BIRD (1979-1986) foi uma modalidade do programa nacional Cidades de Porte Médio – CPM (1976-1986), elaborado e implementado pelo Governo Federal com recursos financeiros provenientes de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, abordado em julho de 1977 pelo Governo brasileiro para financiar parte do CPM, programa com “o intuito de promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional” com o objetivo central de “possibilitar que a política intraurbana, a política intrarregional e a política inter-regional interagissem concomitantemente”, com vistas ao desenvolvimento econômico e sob a perspectiva de que as cidades de porte médio “cresceriam em ritmo superior às metrópoles nacionais” (NUNES, 2020, p. 14).

Redirecionar para cidades geográfica e economicamente estratégicas no país os investimentos e pensá-las como polos de desconcentração e dispersão do crescimento das metrópoles decorre das estratégias delineadas no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979) elaborado no governo Ernesto Geisel, que buscava, dentre outras metas, a integração com a economia internacional, maior competitividade no mercado interno, expansão do mercado interno, desconcentração industrial e desenvolvimento urbano.

As estratégias tinham um cunho fortemente econômico e visavam o crescimento do emprego, das exportações, do Produto Interno Bruto (PIB), da renda per capita e a expansão da indústria pesada e de bens de capital, dentre outras metas, que tiveram recursos financeiros alocados prioritariamente nos setores industrial, de energia, de comunicações e transporte (MENDES, 1978).

Coube ao Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, detalhar as políticas econômicas do II PND, que culminaram em 1976 com a formulação do primeiro programa CPM, que ao longo de uma década sofreu modificações em sua forma de atuação, fontes de financiamento e no número de cidades a serem atendidas em virtude das restrições orçamentárias e do elevado número de agentes atuantes (NUNES, 2020).

Em 1976 o presidente Geisel recomendou à Comissão Nacional de Política Urbana - CNPU a elaboração de planos para as cidades de porte médio (O GLOBO, 1976) e Vitória/ES já figurava desde 1976 como uma cidade estratégica entre as 35 cidades previstas inicialmente no programa nacional CPM, lançado no mesmo ano pelo CNPU com 76 cidades (NUNES, 2020), número inferior às 100 especuladas inicialmente, distribuídas pelas cinco regiões do país.

O programa foi idealizado de forma integrada à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, articulando as três esferas de poder com o objetivo de “criar condições financeiras e urbanas para que as cidades pudessem crescer economicamente” (NUNES, 2020, p. 33).

Vinculado aos propósitos do programa nacional e com os objetivos de induzir as atividades econômicas, a infraestrutura urbana e a gestão municipal, o projeto CPM/BIRD foi elaborado no período de julho de 1977 a novembro de 1978 por uma equipe do banco, que iniciou os estudos a partir de visitas de reconhecimento realizadas ao Brasil nos meses de julho e agosto de 1977 e nos meses de maio, setembro e outubro de 1978 (NUNES, 2020).

De 23 a 27 de abril de 1979 representantes do Governo Federal negociaram os termos do empréstimo com os executivos do banco nos Estados Unidos. O contrato de empréstimo foi assinado em 20 de junho de 1979, dando início às operações do projeto, que foram finalizadas em novembro de 1986 (NUNES, 2020).

No acordo de empréstimo com o Governo Federal (SG/MINTER – Secretaria Geral do Ministério do Interior), o BIRD alocou o equivalente a 70 milhões de dólares a serem aplicados inicialmente em 10 cidades brasileiras: Florianópolis, Juiz de Fora, Montes Claros, Natal, Pelotas, Petrolina/Juazeiro, Vitória, Teresina e São José do Rio Preto (IJSN, agosto/1981).

Vitória/ES foi uma das cidades selecionadas para receber o CPM/BIRD, que mesmo diante de toda complexidade do projeto e as dificuldades (financeiras, administrativas e de organização social) enfrentadas para a sua execução pelo Município e Estado e seus parcos resultados sobre a questão habitacional, é considerado por esta tese como o primeiro projeto articulado a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano proposto para Vitória, que integrou múltiplos agentes em diferentes esferas de poder com uma atuação multisetorial, contendo infraestrutura urbana e

comunitária, geração de emprego e renda e administração municipal, visando não somente atuar sobre o espaço físico territorial dos assentamentos precários informais, mas intervir sobre a questão de acesso ao trabalho e dotar o município de conhecimento e estrutura técnica capaz de enfrentar os graves problemas urbanos decorrentes do processo de industrialização e erradicação dos cafezais, dentre outros.

O CPM/BIRD do Aglomerado Urbano de Vitória/ES – CPM/BIRD-AUV contribuiu para estabelecer uma experiência de atuação estadual e municipal em futuros projetos de intervenção em aglomerações urbanas com assentamentos habitacionais precários. De certa forma, existe uma relação de continuidade com projetos posteriores: Grande São Pedro e Projeto Terra.

A proposta de atuação integrada sobre o espaço físico territorial das cidades com capacidade estratégica de potencializar o crescimento econômico das microrregiões onde estavam inseridas, focava na implementação de obras de infraestrutura básica para melhorar a qualidade desses aglomerados urbanos, excluindo a princípio a dimensão social desse processo. Por outro lado, verifica-se uma preocupação com o meio ambiente, a paisagem e a necessidade de leis urbanísticas que regulassem o crescimento desordenado das cidades, reduzindo os impactos sobre o seu espaço.

Como resposta à preocupação com a legislação, veio a aprovação, ainda em 19 de dezembro de 1979, da lei federal de Parcelamento Solo Urbano nº 6.766/1979, que estabeleceu normas e parâmetros para a execução de loteamentos e desmembramentos, visando criar um instrumento legal que regulasse a ocupação do solo em áreas urbanas ou de expansão urbana, com o objetivo de conter a expansão dos loteamentos clandestinos e irregulares, produtos do fenômeno da urbanização desordenada, implantados ilegalmente sem infraestrutura básica (ANDRADE, SÁ, 1985).

A lei proibiu parcelamentos em terrenos alagadiços, sujeitos a inundações, aterrados com materiais nocivos, com declividades superiores a 30%, em áreas de risco geológico e em áreas de preservação ambiental. Enfim, em todos os lugares informais onde já se abrigavam os grupos sociais excluídos: mangues, marés, lixões, morros, encostas, matas e sob pedras.

“A concepção que prevaleceu na legislação urbanística adotou um modelo de cidade ideal e de estabelecimento de padrões elitistas, que regulou a cidade formal e legal,

mas não dialogava com a cidade real, que crescia em ritmo muito superior” (BONDUKI, 2014, p. 70). De forma contraditória, as ocupações informais explodiram e o acesso à terra de qualidade para construir a casa própria ficou mais caro.

A resposta às preocupações com o meio ambiente veio somente dois anos depois com a promulgação da lei federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que estabeleceu mecanismos e instrumentos para formulação da Política Nacional do Meio Ambiente através da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do Conselho Nacional do Meio Ambiente e instituição do Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Segundo a lei, sancionada pelo último presidente militar João Batista de Figueiredo, cabia aos Estados, Distrito Federal e Territórios (municípios) a responsabilidade de implementar ações que assegurassem a preservação e proteção do meio ambiente (artigo 18) visto como patrimônio público; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização dos recursos ambientais; além da aplicação do Código Florestal estabelecido pela lei nº 4.771 de 15 de novembro de 1965¹²¹, que definia as áreas de preservação permanente. O artigo 18 da lei de 1981 transformou em “reservas ou estações ecológicas” as “florestas e demais formas de vegetação natural” (BRASIL, 1981).

O instrumento legal tardio, que tinha como um dos objetivos a proteção da dignidade da vida humana, buscava preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente e intervir sobre as consequências do morar precário nas cidades representadas pela poluição de corpos d’água e do solo, pelo lançamento de esgoto e lixo a céu aberto, pelo desmatamento de mangues e florestas sobre morros, pelo aterro com lixo, dentre outras atividades de degradação ambiental.

Cabia ao poder público municipal aplicar as leis, propondo soluções e criando instrumentos legais específicos, o que evidencia também a intenção da União de descentralização da política de desenvolvimento urbano e ambiental, além da

¹²¹ O artigo 2º da lei nº 4.771 definiu como áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas às margens de rios ou cursos de água, nas nascentes, no topo de morros, montanhas, montes e serras, nas encostas com declividade superior a 45º, nas restingas de dunas e mangues, nas bordas de tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1.800m em campos naturais ou artificiais, florestas nativas e vegetações campestres (BRASIL, 1965).

iniciativa de repassar aos Estados e Municípios a execução dos projetos para alocação dos recursos do BIRD. Tarefa que não foi fácil em virtude da histórica centralização das atividades na esfera federal e a forte dependência financeira dos entes da federação em relação ao governo federal.

Por outro lado, o que houve de fato foi a centralização dos recursos financeiros e das decisões sobre o CPM-BIRD na CNPU e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, o que levou à falta de dinamismo e autonomia dos municípios (NUNES, 2020).

A burocrática estrutura organizacional instituída pelo CPM-BIRD também limitou o contato direto entre as prefeituras, o governo federal e o BIRD, que desde o início estabeleceu que manteria relação direta somente com representantes da União (NUNES, 2020). Esta conduta impactou nos prazos de elaboração dos projetos no âmbito dos municípios. No entanto, o CPM-BIRD deixou grandes contribuições no campo da organização administrativa e da experiência de planejamento urbano.

No roteiro do projeto elaborado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior – SDU/MINTER (1979) e publicado pelo IJSN (1981), o CPM/BIRD objetivava criar novos pontos de desenvolvimento no território nacional, estimular a desconcentração das atividades econômicas e da população, criar novas oportunidades de emprego e reduzir as disparidades inter-regionais e interpessoais de renda, tendo como metas a desconcentração e interiorização do desenvolvimento nacional, o reforço das potencialidades das cidades de porte médio, o desenvolvimento e diversificação da economia urbana e a aceleração da geração de emprego e renda dos setores formal e informal (SDU/MINTER, 1979).

O público alvo do projeto era a “população urbana pobre”, segmento residente em áreas de baixa renda com rendimento familiar mensal inferior a três vezes o salário mínimo regional (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 37). O BIRD e o Governo federal estabeleceram três componentes a serem atacados pelo programa CPM na esfera local, assim como as diretrizes, objetivos e soluções a serem adotadas (Quadro 1).

Quadro 1 - Descrição do projeto CPM/BIRD: diretrizes, objetivos e soluções.

Componentes/Categorias/Setores e Diretrizes	Objetivos	Soluções a serem adotadas
Geração de emprego e renda Diretrizes: - Relação com a demanda de mercado; - Capacidade gerencial; - Propostas alternativas de atendimento; - Solução de menor custo; - Avaliação econômica e financeira; - Retorno dos custos; - Impacto sobre a pobreza.	Contribuir para o aumento da produtividade da mão-de-obra; Gerar novas oportunidades de emprego e criação indireta de renda; Beneficiar a população pobre.	Criação de áreas industriais ou ampliação de áreas existentes orientadas para a indústria de pequeno e médio porte; Organização de centros de serviços que podem fornecer matéria-prima, promover produtos, assistência técnica e gerencial e auxiliar no controle contábil; Prestação de assistência técnica a pequenas e médias empresas (treinamentos e assistência financeira); Prestação de assistência técnica a cooperativas incluindo a aquisição de prédios e equipamentos, visando à organização e ampliação de suas operações; Promover as atividades informais existentes a ampliação da renda, produtividade e padrões; Instalação de centros de ensino para treinamento de mão-de-obra e qualificação de adultos com empregos não especializados; Distribuição de alimentos por meio de cadeias voluntárias ou fomento aos pequenos varejistas.
Infraestrutura urbana e comunitária Diretrizes: Propostas alternativas; Soluções de menor custo; Retorno dos custos; Capacidade de pagamento da população pobre; Avaliação econômica e financeira.	Adotar soluções tecnológicas simples, de baixo custo, compatíveis com a capacidade de pagamento da população; Traduzir as necessidades e desejos da comunidade. Utilizar materiais e técnicas locais de construção; Maximizar a eficiência dos investimentos; Diminuir os custos finais para os beneficiários.	Água e esgoto: redes de distribuição a bairros pobres e solução de destino final de esgoto, utilizando soluções alternativas (pequenas redes e sistemas sépticos) em virtude das condições do solo e da topografia e da capacidade de pagamento dos usuários; Drenagem: controle de inundações, erosões, etc) de áreas pobres; Transportes: melhoria dos corredores para ônibus, pista exclusiva para transporte coletivo, sinalização de vias, abrigos de pontos de ônibus, pavimentação de vias, dentre outras, em áreas de baixa renda; Coleta de lixo: compra de equipamentos, execução de aterro sanitário, etc. em áreas pobres não servidas pelo serviço; Urbanização de terrenos: em aglomerados subnormais e áreas desocupadas, construção de lotes urbanizados, ampliação e melhoria de unidades habitacionais, regularização da posse e/ou propriedades dos terrenos; Instalações comunitárias para assistência social e serviços comunitários: centros de saúde, nutrição e assistência à criança, creches (para mães pobres que trabalham), escolas primárias, dentre outros; Diversos: iluminação pública, construção de muros de arrimo e escadarias.
Administração Municipal Diretrizes: Medidas complementares e ações necessárias à execução dos subprojetos (elaborar leis, acordos financeiros, etc); Agências envolvidas na execução dos subprojetos (Verificação de competências, autoridade, capacidade de execução, etc); Coordenação da execução (autorização de gastos, compatibilização de contas bancárias, criação da Unidade de Administração do Projeto, etc); Impacto da execução nas finanças locais; Capacidade financeira das unidades executoras;	Melhorar as finanças e a administração municipal; Estabelecer uma Unidade de Administração do Subprojeto (UAS) com a função de gerenciar a execução do subprojeto e gerar efeitos indiretos sobre a administração municipal.	Melhoramentos administrativos: estabelecer programas de assistência técnica e treinamento de funcionários municipais e equipamentos de apoio como instrumentos de melhoria do controle de documentos e arrecadação municipal; Levantamentos cadastrais: organizar ou atualizar os diversos cadastros municipais para melhorar a eficiência dos sistemas locais de tributação; Outras medidas: o município pode definir quais são necessárias ao fortalecimento da máquina Administrativa.

Fonte: elaborado pela autora com base em SDU/MINTER(1979)

O componente **infraestrutura urbana e comunitária** deveria atender a população em área de baixa renda com soluções tecnológicas simples e de baixo custo, compatíveis com sua capacidade de pagamento e suas necessidades, maximizando os recursos financeiros. Os subcomponentes deveriam contemplar: água e esgoto, drenagem, transporte coletivo, coleta de lixo, iluminação pública, construção de muros de arrimo e escadarias, urbanização de terrenos em aglomerados subnormais ou áreas desocupadas, instalação e reforma de equipamentos comunitários (centros comunitários, postos de saúde, creches e escolas) e lazer (praças).

As propostas de provisão habitacional baseadas na implantação de lotes urbanizados, fornecimento de documentação de posse e/ou propriedade de terrenos (regularização fundiária) e execução de ampliação e/ou melhorias de unidades habitacionais expressam as soluções alternativas de baixo custo indicadas nos objetivos do projeto.

Para análise da viabilidade dos projetos de infraestrutura, o princípio geral deveria adotar o menor custo e o atendimento à população pobre urbana. Para isso, os estudos e projetos executivos o CPM/BIRD recomendavam a adoção de determinados parâmetros, conforme descrito a seguir (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 37-39):

- **definição da área de intervenção:** identificar e mapear as áreas de pobreza, ou seja, locais onde menos de 70% da população possuía renda inferior a 3 salários mínimos;

- **infraestrutura de água, esgoto, drenagem e sistema viário:** dimensionamento ao mínimo necessário; adotar soluções de baixo custo como bicas de água comuns, fossas secas (através de autoconstrução); combinar ligações domiciliares em unidades de vizinhanças com moradores com capacidade de pagamento com bicas coletivas, ligações em condomínio ou limitar o fluxo de água em área de baixa renda; utilizar “padrões mais baixos do que usualmente considerados aceitáveis, no sentido de proporcionar serviços compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários” (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 40);

- **lotes urbanizados:** estabelecer critérios de elegibilidade para o componente de lote urbanizado; maximizar o número de lotes e o uso da área de terra; minimizar a extensão do sistema viário e das redes de serviços; minimizar a “desagregação da estrutura fundiária existente ocasionada por incrementos nos preços dos terrenos decorrentes da implementação” das intervenções, mediante a legalização da posse

da terra e provisão ampla e contínua de infraestrutura; usar padrões mais baixos (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 41);

- **edificações e obras gerais:** usar materiais de baixo custo produzidos localmente; usar técnicas construtivas simples que “explorem operações de autoconstrução (mutirão) ou mão de obra local não especializada ou semiespecializada”; reduzir o espaço de circulação privilegiando um partido compacto e eficiente (arranjo espacial dos cômodos e dimensionamento de área útil) (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 41);

- **disponibilidade de terra urbana:** suficiente e adequada à execução da infraestrutura básica para implantação de lotes urbanizados; acessível a transportes coletivos para implantação de habitação; com custo estimado razoável e medidas adequadas à indenização e realocação de famílias desalojadas pelo componente (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 41).

O Projeto recomendava que “ao contrário de uma total melhoria das favelas”, os componentes deveriam priorizar “abastecimento de água, legislação da posse ou um posto de saúde” (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 41), excluindo saneamento básico e habitação na aplicação dos recursos financeiros.

O componente **administração municipal** visava principalmente dotar as prefeituras de estrutura física, instrumentos, recursos humanos e capacidade técnica para operacionalizar o projeto e ampliar a sua arrecadação municipal. Por isso, a ênfase dada na necessidade dos levantamentos cadastrais, que forneceria dados para um maior planejamento das atividades a serem executadas e permitiriam conhecer as características físico-espaciais dos municípios (ou parte deles), além de ampliar a receita com arrecadação do Imposto Predial.

Uma recomendação para a elaboração dos projetos de intervenção pelas cidades participantes era de que os componentes “de cunho social e econômico” deveriam buscar a “maior integração possível”, mantendo relação e influência mútua (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 23). Além disso, na concepção e elaboração dos estudos dos componentes, deveriam participar equipes locais multidisciplinares experientes nos problemas vivenciados pelas áreas de intervenção, assim como era “indispensável que a comunidade participasse efetivamente nas diversas fases do Projeto, através de seus líderes e representantes, formais ou não” (SDU/MINTER,

1979, 1981, p. 35), sugerindo a participação social no processo de decisão sobre as ações prioritárias do projeto.

Os recursos financeiros do BIRD (Banco Mundial) representavam uma alternativa para mitigar os problemas urbanos em uma conjuntura de grave crise social e econômica associada às manifestações reivindicatórias que eclodiam pelo país.

Para ter acesso ao financiamento, todas as propostas para os componentes deveriam primeiro (1) atender aos objetivos do Projeto e ser compatível com as estratégias de desenvolvimento do município segundo análise da SG/MINTER e segundo (2) ser compatível com a política do BIRD. Após atender a esses critérios de triagem, a SDU e Órgãos Setoriais Federais aceitavam para financiamento as propostas que atendessem a uma série de diretrizes.

As intervenções deveriam ser custeadas com recursos financeiros provenientes do empréstimo reembolsável realizado pelo BIRD (35%) e do Governo Federal (35%), ente que poderia custear a sua parte utilizando 50% dos recursos do empréstimo do BIRD e 50% utilizando recursos próprios (35%), perfazendo 70% de recursos da União utilizados a fundo perdido e sendo obrigatória a participação dos 3 entes da federação.

Dessa forma, cabia aos Estados e Municípios custear os demais 30% utilizando recursos próprios ou empréstimos obtidos junto ao BNH (NUNES, 2020), a quem competia financiar de 20% a 30% do componente de infraestrutura urbana e comunitária, o que gerou insatisfação de alguns prefeitos municipais, que não queriam se endividar ainda mais com a instituição financeira (A GAZETA, 1981f).

A exigência de contrapartida e da recuperação dos custos de investimentos dos “beneficiários finais” (NUNES, 2020, p. 307) já representavam um limite à execução das metas do programa, tendo em vista a conjuntura de inflação e juros altos, arrocho salarial, a alta variação do câmbio, agravamento da dívida externa, escassez de empréstimos financeiros internos e externos devido à segunda crise do petróleo de 1979 e à fragilidade financeira dos estados e municípios, fortemente dependentes dos repasses do governo federal para realização de obras habitacionais e de infraestrutura desde a criação do SFH.

Para operacionalizar os recursos foram utilizados o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU (25% dos recursos) e uma subconta do Fundo

Nacional de Transportes Urbanos - FNTU (75%). O BNH assumiu a função de agente financeiro do componente de infraestrutura urbana e comunitária, recebendo as transferências do FNDU via SDU, que assumiu a transferência dos recursos para os outros componentes e equipamentos (SDU/MINTER, 1979, 1981, p. 23).

O FNDU foi extinto no final de 1981, tendo em vista o esgotamento dos seus recursos, que passaram a ser repassados diretamente pelo MINTER e pelo BNH aos Estados e Prefeituras (NUNES, 2020), o que dificultou ainda mais o cumprimento das metas do projeto, tendo em vista as dificuldades financeiras que atingiriam o BNH a partir de 1983.

Segundo o SDU/MINTER (1979, 1981, p. 30) para que o governo local pudesse recuperar os recursos dos beneficiários finais e reinvestir em ações de desenvolvimento local preferencialmente para a população de baixa, deveria ser criado um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e “adotar padrões compatíveis com a capacidade de pagamento das famílias, de modo a permitir a recuperação de custos e possibilitar a repetição do Projeto”. Portanto, as melhorias seriam cobradas por meio de taxas à população beneficiária de baixa renda residente nas áreas de intervenção.

Como exemplos sugeridos de cobranças pelo Projeto, temos: taxas de ligação e tarifas mensais de água e esgoto, taxa de coleta de lixo, prestações mensais pelas obras de saneamento, cobrança de taxas e uso de trabalho voluntário em equipamentos comunitários de saúde e centros de desenvolvimento infantil, aumento de impostos sobre a valorização das propriedades imobiliárias em virtude das melhorias e parcelas mensais sobre a urbanização de terrenos, pagas pelos beneficiários segundo as taxas e prazos estabelecidas pelo BNH, que consistiam em taxa de administração de 4% e prazo de amortização de 20 a 25 anos à taxa de juros de 1% ao ano. Quanto a isso, o (SDU/MINTER, 1979, 1981) propunha o retorno financeiro pela cobrança das tarifas de serviços de água e energia.

A cobrança pelas melhorias proporcionadas pelas obras de urbanização e saneamento e a reversão para um FMDU, que permitiria que novas áreas carentes recebessem o Projeto, seria uma boa estratégia se fosse acompanhada por uma política efetiva de geração de emprego que ampliasse a renda dos trabalhadores das áreas precárias. E isso não aconteceu na prática. Ações pontuais de treinamento e

capacitação não eram suficientes diante do cenário de subemprego (FERREIRA, 1985), desemprego e arrocho salarial do início da década de 1980.

Cabia a cada cidade estabelecer as regras para a criação e funcionamento do FMDU. Mas o CPM/BIRD fez sugestões para sua operacionalização, representando uma importante contribuição para projetos futuros de urbanização de assentamentos precários (SDU/MINTER, 1979, 1981).

Vitória foi um dos municípios escolhidos para receber o projeto, sendo enquadrada na categoria de cidade de porte médio segundo critérios de localização, potencial de crescimento econômico local; capacidade administrativa, técnica e estratégica de investimentos e elaboração de projetos, assim como de influência sobre as áreas adjacentes; comprometimento com os objetivos do programa, concentração populacional de 180 a 450 mil habitantes (NUNES, 2020).

O governo do Estado do Espírito Santo foi “convidado a participar” do CPM/BIRD pela SDU/MINTER com o objetivo de reduzir os graves problemas urbanos gerados pelos Grandes Projetos Industriais promovidos pelo Governo federal na década de 1970 (NUNES, 2020, p.28-36) e resultantes de planos econômicos anteriores.

Vale destacar que o Espírito Santo já possuía experiências anteriores de tentativas de implementação de um processo de planejamento físico territorial urbano, representadas pela criação da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória – COPI (1967); pela criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima – COMDUSA (1969) criada pela lei nº 2438 de 28/08/69 e regulamentada pelo Decreto nº 32 de 31/12/69; pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória – PDI (1971) financiado pelo SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), pela elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória – PEE (1975-1976)¹²² e pela criação de

¹²² Documento que “instituiu um processo de planejamento urbano” no Estado do Espírito Santo baseado na proposta de um modelo de organização do espaço territorial da microrregião da Grande Vitória formada à época por cinco municípios (Vitória, Cariacica, Vila Velha, Serra e Viana) em virtude dos impactos dos intensos fluxos migratórios e dos Grandes Projetos propostos para a região. O PEE considerava a necessidade de direcionar a ação planejadora para problemas comuns da microrregião, priorizando a necessidade de cadastro metropolitano (levantamento e mapeamentos), esgoto sanitário, transporte coletivo e circulação viária. Para isso defendia a articulação entre as ações a partir da criação de subprogramas que englobassem: proteção ambiental, patrimônio histórico, estrutura de saúde, coleta e disposição final de resíduos sólidos, centros de animação, terminais de transporte e aperfeiçoamento e recursos humanos. Foi elaborado por uma equipe multidisciplinar composta por

uma Secretaria de Planejamento estadual que deu origem à Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), órgão do sistema de planejamento estadual criado pelo artigo 118 da lei nº 3.043 de 31 de dezembro de 1975 com estatuto aprovado pelo decreto nº 831-N de 07 de maio de 1976.

A FJSN, transformada em autarquia pelo decreto estadual nº 1.469-N de 27 de outubro de 1980, foi implantada e entrou em funcionamento em 31 de agosto de 1976 com as atribuições de planejamento urbano e regional, pesquisa e treinamento, alinhadas às necessidades e estratégias de desenvolvimento urbano e econômico delineadas no plano proposto na esfera federal (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, REVISTA DA FUNDAÇÃO JONES SANTOS NEVES, ano I, nº2, abr/jun de 1978, p.2).

Para a formulação de planos, programas e projetos na esfera local era fundamental formar equipes técnicas capacitadas, coletar dados e sistematizar informações que subsidiassem a elaboração de estudos e projetos, conforme exigia o CPM/BIRD. Portanto, o agente Estadual possuía experiência e se conformou na estrutura administrativa e técnica capaz de integrar as ações do CPM/BIRD – AUV, que mobilizaram uma estrutura burocrática complexa e recursos financeiros vultosos.

A FJSN assumiu a função de Unidade Administrativa de Subprojeto (UAS) do CPM com a responsabilidade de coordenar e supervisionar atividades técnicas e financeiras, executar e integrar as prefeituras, secretarias e as demais agências executoras envolvidas (concessionárias de água, energia, esgoto, etc.).

Em síntese, na prática cabia às prefeituras e às agências executar as obras previstas nos projetos dos componentes propostos e ao Estado repassar os recursos

arquitetos, engenheiros, dentre outros, integrada por Arlindo Villaschi Filho, Antônio Luiz Borjaille, Jolindo Martins Filho, José Ramos Sobrinho, Manoel Rodrigues Martins, Maria do Carmo Schwab, Michael Bergman e Odilon Borges Júnior. Em decorrência do PEE, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória – **CODIVIT** pela lei nº 3.176 de 08 de dezembro de 1977, que delimitou a aglomeração formada pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana como Região de Desenvolvimento Prioritário, visando solucionar problemas comuns, integrando ações municipais e estaduais através de um fundo de desenvolvimento. As obras de interesse comum da Aglomeração Urbana da Grande Vitória englobavam: planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social, saneamento básico e ambiental, transporte e sistema viário, regulamentação e controle do uso e ocupação do solo, aproveitamento de recursos hídricos, preservação do patrimônio histórico e obras de interesses comuns aos cinco municípios. Para isso, a lei também instituiu um fundo (Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória) constituído por recursos de dotações orçamentárias, repasses do Governo Estadual, transferências de recursos da União e Municípios, dentre outras fontes.

financeiros aprovados pela União, em conformidade com as diretrizes do BIRD. Nesse sentido, competia principalmente à prefeitura mediar os conflitos advindos de atrasos na execução das intervenções prometidas aos beneficiários locais.

O IJSN, “se fortaleceu como o principal órgão de planejamento do estado do Espírito Santo” (NUNES, 2020, p. 339). Isso reflete a trajetória de experiência da FJSN em estudos e propostas de intervenção voltados para o ordenamento da Aglomeração Urbana da Grande Vitória - AUV, que antecede a implementação do CPM/BIRD-AUV em 1980.

Desde a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória – PEE em 1976, a FJSN passou a desenvolver estudos sobre os problemas urbanos (transporte, lazer, trabalho, etc.) da AUV e assumiu, ainda em 1978, a responsabilidade de assessorar a Prefeitura de Vitória na elaboração do primeiro Plano Diretor Urbano (PDU) da Capital, transformado em projeto de lei em 1979 e apresentado à Câmara dos Vereadores em setembro do mesmo ano, que após várias críticas, discussões, proposições e revisões foi finalmente instituído pela lei municipal nº 3.158 de 24 de março de 1984 (FJSN, 1978, 1978a, 1979, 1984; VITÓRIA, 1984, A GAZETA, 1980f, 1980g, 1983; A TRIBUNA, 1978, 1979, 1979a, 1980e, 1982b, 1983d, MENDONÇA, 1985, p. 38-40).

Ainda na fase de estudos, o PDU de Vitória foi um instrumento integrado ao PEE e auxiliou na definição das estratégias integradas de intervenções sobre os problemas urbanos que se manifestavam sobre a Aglomeração Urbana da Grande Vitória, tais como transportes, circulação, preservação ambiental e regularização fundiária.

No âmbito da problemática habitacional, para conter o crescimento desordenado e controlar o uso e a ocupação do solo utilizou o dispositivo de zoneamento¹²³, criando as “Zonas Especiais” (Art. 52 do PDU de 1984, p. 28), dentre as quais estavam as áreas de interesse paisagístico e de preservação ambiental que englobavam as ilhas, praias, mangues, topos de morros e elevações acima da cota de nível de 50,00 metros

¹²³ Vitória já possuía legislação anterior sobre zoneamento e uso e ocupação do solo. A lei nº 1.331 de 11 de outubro de 1974 estabeleceu a divisão da cidade (somente a parte insular) em cinco zonas (habitacional, comercial, portuária, parques e jardins e reserva florestal). Além disso, a lei nº 2.174 de 27 de setembro de 1972 estabelecia regras para terrenos acima de 6 mil m², que só poderiam ser edificados ou alienados mediante a existência de projeto de loteamento aprovado pela Prefeitura.

(Art. 53, p. 29). Era de responsabilidade do Conselho do Plano Diretor determinar os limites de ocupação, que era permitida em áreas localizadas acima da cota de 50,00m apenas naquelas que já dispusessem de redes de abastecimento de água e energia elétrica (Art. 53, inciso 2º)

O PDU proibiu o parcelamento do solo urbano em “áreas de manguezais, terreno aterrados com lixo, resíduos ou matérias nocivas à saúde pública”. Além disso, propôs a intervenção sobre a ocupação de morros através da proibição de assentamentos “abaixo da cota de nível aritmétrica de 50 metros” e nas encostas com declividades superiores a 30%, “salvo se atendidas as exigências específicas das autoridades competentes” e parcelamentos em topos de morros, elevações e encostas em qualquer declividade acima da cota de nível altimétrico de 50 metros; incluindo “áreas de preservação ecológica ou aquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção” (art. 98, p.49). As restrições foram justificadas pela necessidade de segurança, proteção ambiental e custo elevado de intervenção.

Quanto aos mangues, a preservação e proibição da ocupação foi justificada pela necessidade de preservação e que existiam “espaços livres suficientes para a expansão urbana” (IJSN, 1980, volume 2, p. 38).

De fato, existiam muitos terrenos desocupados em excelentes condições de habitabilidade em Vitória, tanto na porção insular quanto na porção continental, zona norte da Capital com bairros localizados próximos ao aeroporto, ao mar e ao Porto de Tubarão da Companhia Vale do Rio Doce. No entanto, esses espaços livres eram valorizados e retidos por proprietários privados para especulação em uma época de intensa produção imobiliária de edifícios de médio e alto padrão e conjuntos habitacionais populares executados por empresas privadas de construção civil, pelo INOCOOPES e pela COHAB-ES.¹²⁴

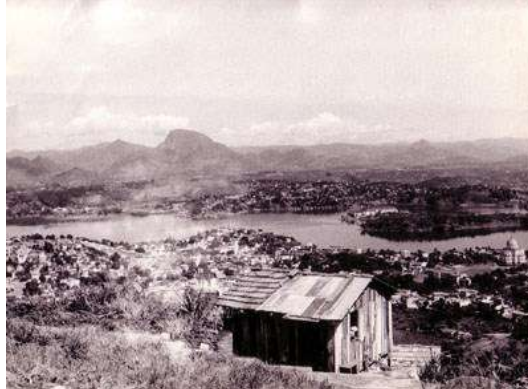
Desde a primeira metade da década de 1970 os projetos e obras de infraestrutura viária (duplicação de vias e pontes, construção de novas vias e pontes, drenagem, pavimentação, urbanização de conjuntos habitacionais, etc.) implementados em toda

¹²⁴ Reflexões baseadas na análise de fotos aéreas do município de Vitória realizadas pela empresa Esteio em 1978, disponíveis no acervo digital do IJSN; em reportagens de jornais sobre a produção habitacional do BNH no ES; em dados de STORCH e MORANDI (2005) e DIAS (2008).

Capital pelo prefeito engenheiro Chrisógono Teixeira da Cruz¹²⁵ incentivavam a valorização imobiliária dos terrenos e conjuntos habitacionais existentes na porção continental norte do município, especificamente na praia de Camburi.¹²⁶

Como a solução para os problemas urbanos não são resolvidos com a criação de leis, os assentamentos habitacionais precários informais sobre os mangues se intensificaram em toda década de 1980 e o Poder Público realizou obras vultosas de aterros e urbanização sobre áreas de preservação, criando áreas de expansão para moradia da população pobre. Segundo IJSN (1980), as ocupações para moradia nos morros próximo ao Maciço Central (Santa Tereza, Cabral, Morro do Quadro) já atingiam a cota 170m no início dos anos 1980 (Figura 83).

Figura 83 - Barraco sobre o Morro do Cabral, 1982.



Fonte: Biblioteca do IJSN.

Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/12092>>. Acesso: 2023.

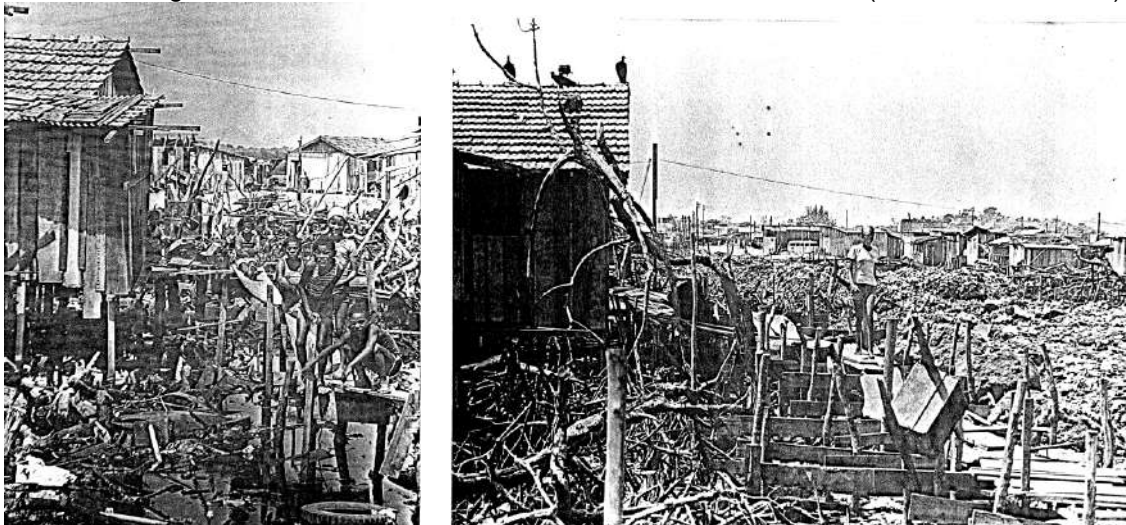
¹²⁵ O prefeito, realizou obras de duplicação da Avenida Fernando Ferrari na porção Norte da Capital, reconstruiu em concreto a Ponte da Passagem, importante ligação entre a Ilha e o Continente, conectando as duas principais avenidas de Vitória, a Avenida Fernando Ferrari e a Avenida Nossa Senhora da Penha; alargou e pavimentou as avenidas Fernando Ferrari, além da Beira Mar e Dante Michelini na orla da praia; executou obras de melhorias viárias em morros e baixadas, bairros pobres e ricos (Santo Antônio, Centro, Ilha do Príncipe, Vila Rubim, Maruípe, São Cristóvão, Tabuazeiro, Bomba, Bonfim, Caratoíra, Forte São João, Fradinhos, Gurigica, Horto, Ilha de Santa, Itararé, Santa Martha Jucutuquara, Praia do Canto, Praia Comprida, Praia do Suá, Santa Lúcia), realizou obras de melhorias no sistema viário do conjunto habitacional Antônio Honório construído em 1972 pelo IPAJM para abrigar funcionários públicos, fez o mesmo no conjunto habitacional Jabour construído pela iniciativa privada em 1963 e no Conjunto habitacional Solon Borges construído pela COHAB-ES em 1967. Por fim, realizou o alargamento da Rodovia do Contorno, melhorando as condições de acesso à região da Baía Noroeste. É provável que a melhoria do acesso à região tenha incentivado a aceleração da ocupação dos mangues desta região nos anos seguintes. Para realizar suas obras de caráter rodoviaristas, o chefe do administrativo municipal, que tinha fortes vínculos com o mercado imobiliário, fez a remoção de famílias que se abrigavam em barracos localizados no acesso à Ponte da Passagem. Essas famílias se direcionaram para a ocupação do bairro Maria Ortiz. Todas as imagens das obras, incluindo os barracos demolidos estão contidos em: PMV. **Relatório 71/74**. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória.

¹²⁶ (Entrevista para o Jornal A Gazeta de 05 de setembro de 1974, em reportagem intitulada “O prefeito analisa sua administração e confessa seus erros” presente no Relatório final da Administração 71/74, p. 73).

Ainda em 1978 a FJSN iniciou a primeira fase de estudos sobre a função habitação para desencadear um processo de planejamento, sob a filosofia de que “nenhuma ação governamental no espaço urbano” seria eficaz sem intervenções integradas sobre as “funções habitar e trabalhar” e que o planejamento acarretaria em desenvolvimento e melhoraria da qualidade de vida urbana se fossem fornecidas as condições mínimas de trabalho e habitação (FJSN, 1978, p. 4).

O problema da habitação no AUV foi abordado segundo o enfoque das “subhabitações urbanas” localizadas em “Assentamentos Urbanos Subnormais” (AUS)¹²⁷, termos adotados pelo órgão de planejamento, tendo como objeto de análise particular o “Assentamento Urbano Subnormal Maria Ortiz” (A TRIBUNA, 1978b), conhecido como Lixão de Goiabeiras (Figura 84), que consubstanciou uma proposta de projeto piloto de intervenção para utilização do futuro empréstimo do Banco Mundial (Figura 85).

Figura 84 - Assentamento Urbano Subnormal de Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras)



Fonte: modificado pela autora sobre imagens de FJSN (1978)

¹²⁷ O IJSN (1980, p. 68) classificava como subnormal o espaço e a habitação produzidos sobre áreas em condições de ilegitimidade, onde “os direitos de propriedade privada não estão em aplicação”, tais como áreas do patrimônio público, terrenos em litígio de proprietários, glebas em inventário, áreas mantidas para fins especulativas, terrenos inaproveitáveis para urbanização normal (alagáveis, aclives, rochas, dentre outros). Em outros momentos o órgão utiliza o termo favela (IJSN, p. 70).

Figura 85 - Maria Ortiz ou Lixão de Goiabeiras – 1970 e 1978: a evolução da ocupação no entorno dos conjuntos habitacionais construídos na porção continental de Vitória, região de Goiabeiras.



Fonte: elaborado pela autora com base em fotos aéreas do IJSN.

Por mais absurdo que pareça, representantes do Poder Público municipal viam aspectos positivos no aterro com lixo realizado com lixo depositado pela Prefeitura sobre o mangue em Goiabeiras: “o lixão...resolveu um problema social, que é a obtenção de moradias particulares, por pessoas sem posse, com condição de

habitabilidade, pois o aterro é feito de acordo com as normas técnicas de higiene e segurança” (A TRIBUNA, 1978)¹²⁸ (Figura 86).

Figura 86 - Maria Ortiz: aterro com lixo doméstico realizado pela prefeitura, 1980.



Fonte: acervo da biblioteca digital do IJSN. Acesso: 2024.

A análise da cronologia da ocupação de Maria Ortiz em relação à implantação dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-VT/ES, pelo IAPJM e pela iniciativa privada (loteamento Segurança do Lar e Conjunto Jabour) nos dá indícios que a ocupação do mangue por palafitas, associada ao despejo do lixo realizado pela prefeitura, foram fatores indutores da ocupação informal. O aterro com lixo produzia a terra necessária para delimitação do lote.

O problema habitacional se manifestava sobre a forma do fenômeno da multiplicação dos AUS, consequência da “estrutura social, econômica e política” (IJSN, 1978, p. 15) de concentração de renda e de propriedade, impulsionadas pelo processo de industrialização, mecanização do campo e êxodo rural que direcionaram os fluxos migratórios para as cidades, gerando excedente de mão de obra, alta concentração populacional e determinando a “favelização em torno do espaço urbano” (IJSN, 1978, p. 17).

Mesmo com uma visão ampla das causas estruturais do problema habitacional, a questão foi reduzida pelo estudo à manifestação sobre o espaço pela forma de habitar dos assentamentos precários informais e não como um problema de ausência de acesso amplo à provisão habitacional pública e privada. Por outro lado, o estudo

¹²⁸ Carlos Roberto de Farias, secretário de Serviços Urbanos da PMV em entrevista para o jornal A TRIBUNA, 04 de agosto de 1978, reportagem “Prefeituras indicam nomes para comissão da usina de lixo, disponível no acervo do IJSN em <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321175>>, acesso 2021).

marca a inserção pelo Estado da habitação no planejamento urbano da Grande Vitória, dentro de uma escala metropolitana, o que para Vitória foi muito importante.

“Abandona-se a questão conceitual do que seja habitação inadequada e considera-se o tecido urbano como um fenômeno que sofre consolidações gradativas” (IJSN, 1978, p. 20). Nesse sentido, o problema habitacional muda de forma, do espaço físico edificado e restrito para a dimensão espacial do habitat, onde se reproduzia na forma de 43 AUS identificados nos cinco municípios da AUV, com diferentes níveis de consolidação, localizados em sua maioria em morros (31 áreas – 72%) e mangues (12 áreas – 29%), forma mais recente à época de criar espaço para o abrigo (Tabela 17). O mapa a seguir (Figura 87) mostra a localização dos assentamentos identificados em Vitória.

Dos 43 assentamentos urbanos subnormais identificados nos municípios de Vitória (25), Cariacica (9), Vila Velha (6), Serra (2) e Viana (1), 27 eram nível de consolidação 1, sendo 16 deles localizados em Vitória.

O levantamento da FJSN não informou a população por AUS, mas estimou 172.000 habitantes morando em 34.400 domicílios, considerando 800 unidades habitacionais por localidade. Em 1977 a Região da Grande Vitória abrigava 518.000 habitantes. Dessa forma, 33,2% da população se abrigava em AUS. Destaca-se que essa tese não tem a pretensão de avaliar a Região da Grande Vitória.

Em 1978, Vitória abrigava a maior quantidade de assentamentos informais precários concentrados na parte insular e distribuídos nas porções central, noroeste e leste da ilha. A elevada quantidade de AUS sobre morros e o nível de consolidação 2, presente nos morros do entorno do Centro, demonstram que as áreas topográficas elevadas são os espaços mais antigos de ocupação da população carente de Vitória e que a maioria das ocupações que ocorreram sobre os mangues eram recentes na época, fenômeno que ocorreu com maior intensidade no final da década de 1970.

Mesmo com a ausência de dados sobre a população residente por aglomerado é possível compreender que Vitória detinha 16 localidades com alto nível de precariedade, necessitando de habitação, infraestrutura completa e serviços básicos, ou seja, precisava de programas e projetos que atacassem os problemas urbanos gerados pela ocupação massiva, concentrada e desordenada.

Tabela 17 - Assentamentos Urbanos Subnormais identificados pela FJSN na AUV em setembro de 1978.

Localidade	Municípios				
	Vitória	Cariacica	Vila Velha	Serra	Viana
1 Lixão de Goiabeiras					
2 Contorno (por Santo Antônio)					
3 Ilha das Caieiras					
4 Bairro São Pedro					
5 Bairro Joana D'Arc					
6 Andorinhas					
7 Pedra da Engenharia					
8 Morro de Jucutuquara					
9 Morro do Cruzamento					
10 Morro do Forte São João					
11 Ilha do Príncipe					
12 Morro Santa Tereza					
13 Santo Antônio					
14 Morro do Moscoso					
15 Morro da Piedade					
16 Morro da Fonte Grande					
17 Ilha de Monte Belo					
18 Ilha de Santa Maria					
19 Morro Santos Dumont					
20 Morro São Benedito					
21 Morro da Gurigica					
22 Morro do Capoeira					
23 Morro do Suá					
24 Morro do Aterro da COMDUSA					
25 São Torquato (Bela Vista)					
1 Flexal					
2 Porto de Santana					
3 Bairro Mucuri					
4 Bairro Independência					
5 Itanguá (Morro e Mangue)					
6 Cemitério Campo Grande					
7 Rosa da Penha					
8 Bairro São João Batista					
9 Bela Aurora					
1 Morro de Argolas					
2 Santa Rita e Alecrim					
3 Morro de Jaburuna					
4 Invasão Ilha dos Aires					
5 Rua do Lixo					
6 Antigo Matadouro					
1 Taquara					
2 Sossego					
1 Areinha					
População total estimada	172.000				
Total estimado de Unidades habitacionais	34.400				
Legenda:					
Nível 1 de consolidação					
Nível 2 de consolidação					
Ocupação sobre mangue ou alagado					

A FJSN adotou **três níveis de consolidação** para categorizar os AUS:

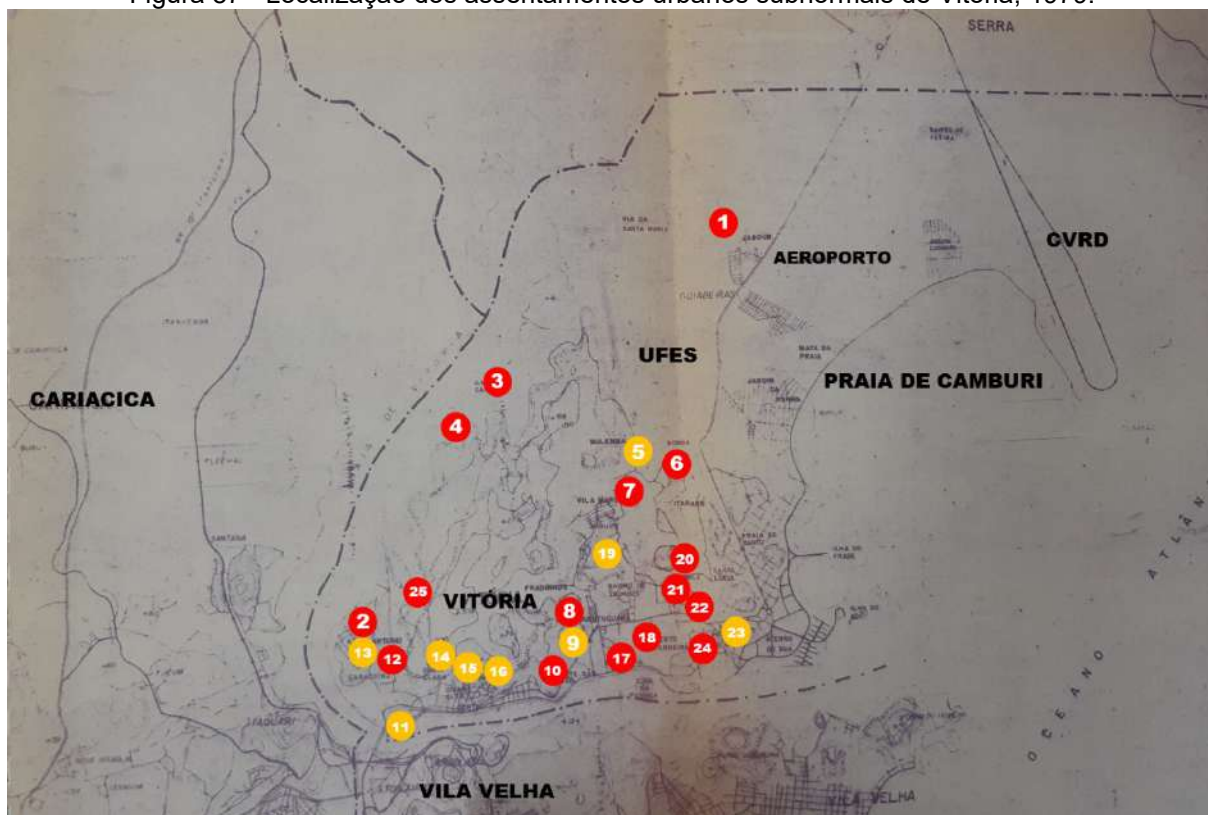
O **nível 1 de consolidação** caracterizava-se pela ocupação inicial desordenada do espaço em uma área geralmente pequena com a presença de habitações improvisadas edificadas geralmente com madeira e sem infraestrutura urbana e com problemas legais de propriedade da terra.

No **nível 2** predominam as edificações do nível 1, mas já existem habitações edificadas com materiais mais duráveis, alvenaria de tijolos, e a área apresenta alguma infraestrutura de calçamento, iluminação e rede de água. Quanto à posse da terra, existe a maior segurança e confiança quanto à possibilidade de permanência.

O **nível de consolidação 3** caracteriza-se por uma zona urbanizada e não subnormal, tendo em vista que há poucos vestígios da ocupação inicial, a posse da terra está assegurada, existe edificações com múltiplos pavimentos, infraestrutura urbana e a população fora da faixa da pobreza (IJSN, 1978, p. 21).

Fonte: elaborado pela autora com base em dados divulgados pela FJSN no documento intitulado "Grande Vitória: proposta de intervenção para o assentamento urbano subnormal Maria Ortiz – 3ª edição" (1979, p. 24-26)

Figura 87 - Localização dos assentamentos urbanos subnormais de Vitória, 1979.



Fonte: elaborado pela autora sobre planta do município de Vitória da FJSN (1979) para estudos do Plano Diretor Urbano de Vitória disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

O **projeto piloto para Maria Ortiz** propunha a articulação da FJSN e o CODIVIT (Estado) na execução e acompanhamento do projeto, captação de recursos e repasses financeiros, a PMV na execução das obras de engenharia e um Conselho Comunitário formado por moradores do assentamento. Segundo Magno Pires, técnico do IJSN, Maria Ortiz foi escolhida de forma aleatória, por se constituir em uma favela (IJSN, 1983).

Com previsão de execução das obras em 3 anos, a proposta piloto contemplava intervenções nos setores infraestrutura física, infraestrutura sócio comunitária, apoio às atividades produtivas e legitimação da posse da terra através de obras de aterro¹²⁹

¹²⁹ Segundo o plano urbanístico o aterro do mangue possibilitaria a criação de uma área livre de terra de 4,90 hectares para receber outras pessoas desalojadas por obras públicas na cidade. Poderiam ser

(62.000m² de mangue) e contenção de 1.020m (enrocamento da borda do aterro), terraplenagem, sistema viário (abertura de novas vias e ordenamento das existentes), drenagem (galerias e valetas), extensão da rede de abastecimento de água, sistema de esgoto de baixo custo (fossas), extensão da rede elétrica, edificações (centro comunitário, escola de 1º grau, posto de saúde, farmácia comunitária, lavanderias públicas, centro de serviços), áreas de lazer e campanhas educativas para incentivar a participação na execução dos projetos.

O custo total estimado de construção foi de Cr\$ 27,9 milhões ou cerca de 19 mil salários mínimos¹³⁰, a serem custeados pelo Banco Mundial e Governo Federal, com o maior percentual destinado à infraestrutura física (16,6 milhões), seguida pela infraestrutura sócio comunitária (5,0 milhões), pelo programa de apoio às atividades produtivas (3,1 milhões) e por custos adicionais de 3,2 milhões para levantamentos cadastrais, legitimação possessória de terra, projetos e fiscalização. O custo médio calculado por unidade residencial seria de Cr\$ 31.000 (cerca de 21 salários mínimos da época) (FJSN, 1978).

Os custos de manutenção pós obras (Cr\$ 35,90 milhões) seriam pagos pela PMV e pelas prestações e taxas pagas pelos beneficiários pelos serviços de melhorias via Centro Comunitário, que funcionaria como uma entidade civil autônoma, que incentivaria a participação autônoma da população nos projetos e ordenaria e canalizaria as reivindicações populares. Destaca-se que a população local já tinha a experiência de reivindicar por melhorias de serviços de infraestrutura junto à Prefeitura utilizando estratégias diversas tais como o instrumento de abaixo-assinado (IJSN, 1979; A TRIBUNA, 1979).

Em maio de 1979 o prefeito de Vitória, Carlos von Schilgen antecipou à imprensa local o anúncio dos investimentos vultosos do governo federal via BNH em projetos de urbanização nos assentamentos precários Itararé, Andorinhas, Lixão de Goiabeiras e Ilha das Caieiras e ressaltou a relevância social como justificativa para aprovação do governo federal (A GAZETA, 1979a).

acrescidas 2.700 pessoas (cerca de 540 famílias) à área de expansão, ocupando lotes de 200m², que somente poderiam ser ocupados após concluídas as obras de urbanização (FJSN, 1978, p. 132).

¹³⁰ O salário mínimo regional em 1978 era de Cr\$ 1.449,60 (FJSN, 1978).

De certa forma, mesmo que não houvesse previsão do início das obras e se constituísse ainda em um projeto piloto, as notícias sobre as ações do Poder Público contribuíam para a expansão dos limites das áreas ocupadas, que atraíam cada vez mais moradores.

O objetivo do projeto de urbanização para Maria Ortiz era integrar a questão habitacional ao processo de planejamento do desenvolvimento urbano através da experiência do projeto piloto, que consubstanciaria intervenções em mais cinco AUS até 1982, abrangendo 7 mil unidades residenciais beneficiadas, localizadas em áreas de mangues (1.960 – 28%) e morros (5.040 – 72%), a um custo global de Cr\$ 391,4 milhões de cruzeiros e um custo global médio por unidade a Cr\$ 59.573,63. Sendo o custo médio estimado das intervenções por unidade residencial localizada em morro de Cr\$ 70.577,00 e de mangue em Cr\$ 31.422,00 (FJSN, 1978).

Pela análise dos cálculos das estimativas de custos (FJSN, 1978) verifica-se que a urbanização de aglomerados localizados em morros era mais cara que as localizadas em áreas de mangue. O item de maior impacto na diferença de custos era a legitimação da posse da terra, processo mais fácil quando a ocupação era sobre terrenos de propriedade da União, o que acontecia com maior frequência sobre mangues.

É provável que o custo inferior das intervenções sobre mangues também tenha influenciado a preferência histórica pelas propostas de projetos de urbanização de assentamentos precários sobre essas áreas de preservação ambiental.

Todo projeto contemplava ações de urbanização sem a provisão da habitação, seja na forma de melhorias habitacionais, produção ou ampliação. Essa decisão reproduz a filosofia do projeto piloto de propor **“uma intervenção também global, que deverá levar os moradores a terem condições e motivação para melhorarem suas casas com esforço próprio”** (FJSN, 1979, p.177).

Da finalização do plano piloto em janeiro de 1979 à elaboração do Projeto CPM-BIRD-AUV (IJSN, dez/1980) de janeiro de 1980 a novembro de 1981, período que foi submetido à avaliação e aprovação da União e do BIRD, até a assinatura do Convênio com o governo federal em novembro de 1981 para liberação do empréstimo, os problemas urbanos da microrregião da Grande Vitória cresceram em virtude do novo

incremento populacional de quase 60 mil pessoas, das quais cerca de 11 mil se abrigaram na Capital.

Novos assentamentos subnormais foram identificados em quatro municípios do AUV, ampliando para 82 o número de ocupações sobre morros e mangues, onde moravam 262.120 pessoas (47% da população estimada para a Grande Vitória em 1979) distribuídos em 52.424 unidades habitacionais. O déficit habitacional estadual indicava 80 mil pessoas vivendo em precárias condições de habitação, sendo 40 mil na Grande Vitória (IJSN, 1980, p. 77).

Os 82 aglomerados classificados com diferentes graus de carência se distribuíam por 43 áreas de morros (52%) e 39 áreas de mangues e baixadas (47%). Verifica-se que a maior parte da população (139.650 pessoas – 53%) estava alocada em domicílios (27.930 – 53%) localizados em morros, situação também verificada em Vitória, onde haviam 84.150 habitantes (84%) vivendo em 16.830 unidades habitacionais (84%) sobre morros e 15.930 pessoas (16%) vivendo em 3.186 domicílios (16%) em baixadas e manguezais (Tabela 18).

Tabela 18 - Quantidade e localização dos Assentamentos Urbanos Subnormais identificados em 1979.

Municípios	População total 1980	Localização	Qtde AUS	Unidades habitacionais	População estimada	% relativo
Vitória	184.244	Baixadas e mangues	7	3.186	15.930	8,65%
		Morros	25	16.830	84.150	45,67%
		sub-total	32	20.016	100.080	54,32%
Vila Velha	206.253	Baixadas e mangues	26	17.228	86.140	41,76%
		Morros	8	4.250	21.250	10,30%
		sub-total	34	21.478	107.390	52,07%
Cariacica	165.379	Baixadas e mangues	3	2.380	11.900	7,20%
		Morros	9	6.250	31.250	18,90%
		sub-total	12	8.630	43.150	26,09%
Serra	54.707	Baixadas e mangues	3	1.700	8.500	15,54%
		Morros	1	600	3.000	5,48%
		sub-total	4	2.300	11.500	21,02%
Total	610.583		82	52.424	262.120	42,93%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN (1980) divulgados no documento "Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD – Grande Vitória: documento básico para definição de projetos" datado de janeiro/1980.

No município de Vitória foram identificados 32 assentamentos urbanos subnormais, sendo que para a seleção das áreas que receberiam o projeto CPM/BIRD-AUV foram excluídos 6 bairros, que seriam atendidos pelo PROMORAR (cerca de 20 mil moradores), caso do assentamento precário de São Pedro.

A tabela a seguir caracteriza a propriedade das terras ocupadas e a dimensão de um problema que ocorreu de forma massiva e espontânea ou incentivada pelo Poder Público (Prefeitura, fiscais e políticos) e por grileiros no final da década de 1970, e se expandiu nas décadas seguintes em todos os municípios da Grande Vitória (Tabela 19) (A GAZETA, 1982, 2013; A TRIBUNA, 1982c).

Tabela 19 - Quantidade de propriedades de terras ocupadas nos assentamentos urbanos subnormais identificados pelo IJSN

Propriedade dos terrenos ocupados	Municípios									
	Vitória		Vila Velha		Cariacica		Serra		Total Municípios	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Domínio da União (denominados acrescidos de Marinha)	08	25%	09	26%	01	8%	-	-	18	22%
Terrenos abandonados do Estado	05	15,62%	-	-	-	-	01		06	7%
Terrenos abandonados pela Prefeitura Municipal	11	34,38%	03	9%	01	8%	01	25%	16	20%
Terrenos particulares não explorados	06	19%	17	50%	10	84%	01	25%	34	41%
Terrenos de propriedade duvidosa ou litigiosa	02	6%	05	-	-	-	01	25%	08	25%
Total	32	100%	34	100%	12	100%	04	25%	82	100%

Observações:

- (1) para o entendimento sobre a posse dos **terrenos acrescidos de Marinha**, eles pertenciam à Marinha e cabia à Capitania dos Portos fiscalizar o uso e ocupação. O Patrimônio da União tinha o poder de regularizar a terra e cabia à Prefeitura Municipal definir o parcelamento do solo. O que garantia a posse e a propriedade de um terreno de Marinha era o Aforamento. A concessão deste instrumento jurídico depende da participação da Prefeitura.
- (2) Em Vitória o conflito por terrenos de Marinha foram diversos. Houve casos de famílias que ocuparam os mangues, construíram suas casas, foram multadas pela Capitania dos Portos e pela Prefeitura, pagaram os autos de infração e continuaram residindo no local. Ver caso da ocupação sobre o mangue de Andorinhas/Joana D'Arc e da ocupação da Pedreira do Rio Doce, próxima ao mesmo local em: A TRIBUNA. **Reverendo alega posse e pede o despejo de muitas famílias**. Vitória, 28 de maio de 1981. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322790>>. Acesso: 2023. A GAZETA. **Capitania derruba e queima quatro barracos**. Vitória, 05 de novembro de 1985. Disponível em: , <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322744>>. Acesso: 2023.
- (3) Os terrenos de Marinha eram ocupados pelos posseiros segundo a ideia de que não sendo delimitados poderiam ser propriedade do ocupante, desde que o cercasse e se apropriasse dele, constituindo benfeitorias no local, mesmo sendo um barraco construído de forma improvisada. Estratégia somada à outra de procurar ocupar em grande número de famílias para dificultar a remoção e propiciar a manutenção do assentamento através do auxílio da Prefeitura ou da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória. Ver sobre em: **Invasores de Inhanguetá vivem sob forte pressão**. Vitória, 21 de janeiro de 1981. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322810>>. Acesso: 2023.

Fontes: elaborado pela autora com base em dados de 1979 divulgados pelo IJSN (1980, p. 80) disponibilizados no documento IJSN. **Programa COM/BIRD – Subprojeto Vitória: proposta de intervenção integrada – perfis de projetos – versão preliminar – vol. 2**. Vitória, maio/1980. 311p. Leitura dos jornais da época, A Gazeta e A Tribuna.

Na Região da Grande Vitória, 22 áreas de terras ocupadas pertenciam ao Poder Público estadual e municipal (27%), outras 18 eram de domínio da União (22%), 8 áreas eram terrenos de propriedade duvidosa ou litigiosa (25%) e 34 áreas de terras não exploradas pelos proprietários privados, configurando terrenos ociosos (41%). De forma geral, 40 áreas eram de propriedade pública (União, Estado e Município), sobre as quais estavam localizados quase 50% dos 82 assentamentos identificados, o que era favorável aos ocupantes destes terrenos.

Em Vitória, cerca de 75% dos assentamentos informais estavam localizados sobre terras públicas, sendo em sua maioria de propriedade municipal (34,38%), situação favorável à permanência dos ocupantes e à legalização fundiária na conjuntura da época. Além disso, os terrenos acrescidos de Marinha (25%) poderiam ser cedidos gratuitamente à pessoa jurídica municipal mediante solicitação à União, que deveria aprovar o repasse das terras. Portanto cabia à Prefeitura realizar os procedimentos técnicos (levantamento dos lotes), jurídicos e cartoriais para fornecer a escritura definitiva aos moradores.

A partir do refinamento da metodologia de pesquisa da FJSN¹³¹, foram identificados assentamento subnormais em 75 bairros com uma população total de 243.900 habitantes alocados em 23.410 domicílios com renda familiar entre 0 a 5 salários mínimos, correspondendo a 43% da população total da Região da Grande Vitória em 1980 (Tabela 20).

Considerando que a população estimada para Vitória em 1980 era de 184.244 habitantes, a capital tinha 44,40% dos habitantes residindo em assentamentos informais. De forma comparativa, Vitória tinha a maior população da Grande Vitória residindo em assentamentos dos Grupos I e II (65.900 habitantes – 19 bairros), seguida pelos municípios vizinhos de Vila Velha (48.450 habitantes – 24 bairros), Cariacica (36.800 habitantes – 10 bairros) e Serra (6.500 habitantes – 2 bairros).

¹³¹ Os dados qualitativos e quantitativos coletados foram obtidos pela FJSN através de Pesquisa por Observação Direta e entrevistas com moradores e lideranças comunitárias.

Tabela 20: Grande Vitória e assentamentos precários presentes em bairros.

Grupo de carência	Localização, população, nº de bairros com assentamentos subnormais					
	Grande Vitória	%	Vitória	Vila Velha	Cariacica	Serra
I	117.050**	48	48.700	33.100	29.350	5.900
	22	29,3	8	9	4	1
II	40.650**	16,7	17.250	15.350	7.450	600
	33	44	11	15	6	1
III	66.850	27,4	10.500	50.500	2.850	3.000
	11	14,7	3	6	1	1
IV	19.350	7,9	5.400	8.450	3.500	2.000
	9	12	3	4	1	1
Total População	243.900	100	81.850	107.400	43.150	11.500
Total Bairros	75	100	25	34	12	4
Percentual relativo por município			33,6%	44%	17,7%	4,7%

Observação:

**Esta população com renda de 0 a 2 salários mínimos representava 29% da população total da Grande Vitória. Dados de 1977 atestam que em Vitória 15% da população possuía esta renda média familiar.

Observação sobre os critérios de classificação para os Grupos de Carência:

Bairros de Grupo I: renda média familiar abaixo de 2 salários mínimos e grau de carência elevado (muito carentes) – 8 bairros com 48.700 habitantes.

Bairro de Grupo II: renda média familiar abaixo de 2 salários mínimos e com grau de carência inferior ao Grupo I – 11 bairros com 17.250 habitantes.

Bairros do Grupo III: renda média familiar de 2 a 5 salários mínimos e grau de carência elevado – 3 bairros com 10.500 habitantes.

Bairro do Grupo IV: renda média familiar de 2 a 5 salários mínimos e grau de carência inferior ao Grupo III – 3 bairros com 5.400 habitantes.

Grau de carência obtido através da atribuição de pesos relativos para infraestrutura (0 a 4), serviços urbanos (0 a 2), situação jurídica (0 a 4) e emprego (0 a 4).

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN (1980, p. 52-100) divulgados no documento “Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD – Grande Vitória: documento básico para definição de projetos” datado de janeiro/1980.

Por outro lado, Vitória possuía menor número de abrigados nos Grupos III e IV (15.900 habitantes – 6 bairros), sendo superada por Vila Velha (58.950 habitantes – 10 bairros). Cariacica e Serra possuíam respectivamente 6.350 e 5.000 habitantes nesta faixa de carência, totalizando 2 bairros. Isso demonstra que a população de renda superior a 2 salários mínimos também buscava ocupar áreas precárias, mas no município vizinho à Capital (Vila Velha – 44% da população carente). Provavelmente devido ao baixo custo da moradia (aluguel) nas regiões mais distantes e à maior facilidade de acesso à terra.

Em Vitória 81.850 habitantes viviam em 25 assentamentos classificados com diferentes graus de carência, sendo 8 deles muito carentes (32%) onde residiam 48.700 moradores distribuídos em 9.740 domicílios (Tabela 21).

Tabela 21 - Assentamentos Urbanos Subnormais identificados em Vitória e o grau de carência.

Classif.	Assentamentos Urbanos Subnormais identificados em Vitória	Nível de consolidação	Grau de carência	Grupo de carência	População estimada
1	Forte de São João		92		10.000
2	Morro do Romão		74		6.000
3	Santa Tereza		62		10.000
4	Morro da Penha		62		5.000
5	Morro do Cabral		59		1.750
6	Morro São Benedito		54		7.200
7	Maria Ortiz (antigo Lixão de Goiabeiras)		54		4.500
8	Morro de Gurigica/Morro da Capoeira		53		4.250
9	Morro de Santa Marta		47		1.500
10	Morro do Moscoso		47		1.000
11	Tabuazeiro de Dentro		42		950
12	Ilha do Príncipe		35		5.000
13	Inhanguetá		35		1.000
14	Morro São José		33		300
15	Morro do Bonfim		31		1.000
16	Morro do Martelo		30		1.750
17	Pedra da Engenharia		25		1.000
18	Morro de Bento Ferreira		23		1.250
19	Santos Dumont		23		2.500
20	Morro da Fonte Grande		62		4.000
21	Morro da Chapada		60		3.000
22	Morro da Consolação		50		3.500
23	Morro de Jucutuquara		47		2.800
24	Morro da Piedade		39		500
25	Morro do Cruzamento		36		2.100
População total estimada					81.850

Legenda:

Nível 1 de consolidação



Nível 2 de consolidação



Nível de consolidação não informado



Ocupação sobre mangue ou alagado



Grupo I de carência



Grupo II de carência



Grupo III de carência



Grupo IV de carência



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IJSN (1980, p. 52-100) divulgados no documento “Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD – Grande Vitória: documento básico para definição de projetos” datado de janeiro/1980.

Entre os 8 bairros considerados mais carentes em Vitória, somente o bairro Maria Ortiz era uma ocupação sobre o mangue conformada por terrenos acrescidos de marinha com aterro oriundo do lixo urbano depositado pela Prefeitura, localizado na parte continental da capital, nas imediações do aeroporto. Todos os demais estavam

situados sobre morros na região insular, locais mais consolidados, de difíceis condições topográficas, lócus de moradia da população pobre expulsa pela valorização das áreas baixas pela expansão dos aterros próximos à área Central, preteridos pelo mercado imobiliário e de pouca atuação do Poder Público, tendo em vista os elevados investimentos para recuperação dos assentamentos (IJSN, 1980).

Atendendo aos parâmetros de convergência física e integração comunitária, as aglomerações urbanas de Maria Ortiz (8.346 beneficiados – 1.702 domicílios) (IJSN, 1980) e de Santa Tereza (Morro do Cabral, Santa Tereza/Morro do Bananal, Morro da Chapada/Morro do Quadro – 5.453 beneficiados – 1.172 domicílios) foram escolhidas para a implantação do CPM-BIRD-AUV no município de Vitória, mesmo não tendo inicialmente o maior grau de carência de infraestrutura, a maior densidade populacional, maior quantidade de unidades habitacionais, quando comparadas com outros assentamentos. Quanto ao aspecto físico da habitação, quase 70% das edificações eram construídas em madeira.

A filosofia de intervenção integrada que norteou as estratégias do CPM-BIRD-AUV buscava dotar “o bairro como um todo de condições de vida urbana compatíveis” (IJSN, 1980, p. 19). No campo da habitação, propôs ações de natureza físico-territorial e social, baseado na premissa de que a condição para ter acesso à moradia dependia do fomento ao trabalho e à renda. “Conceber a moradia como algo isolado tem implicado numa prática governamental geradora de desequilíbrio; não se pode desligar a moradia de todos os complementos essenciais à vida social e cultural dos habitantes” (IJSN, 1980, p.78).

Nesse sentido, defendia a elaboração de uma política habitacional realizada de forma global, que considerasse a realidade social e física da região e que proporcionasse o acesso não apenas à moradia, “mas a todos os equipamentos urbanos” (IJSN, 1980, p. 79). Além disso, destacava a necessidade de participação popular nas decisões que envolvessem equipamentos de transporte, educação, saúde e segurança, etc.

O sucesso de uma política habitacional que promovesse a habitação em seu conceito amplo dependia da participação da população urbana, “com poder de reivindicação”, “indutora das suas necessidades e a articuladora na preservação e recriação de seus valores culturais” (IJSN, 1980, p. 80). De forma contraditória, isso não ocorreu de fato.

De forma geral, terra, habitação, infraestrutura, equipamentos coletivos de serviços públicos, transporte, trabalho e renda deveriam conformar a política habitacional. “O habitar urbano não constitui, portanto apenas o abrigo físico, mas também as condições de vivência, interação com a vizinhança, a vida em comunidade” (IJSN, 1980, p. 83).

Os recursos financeiros limitados e a necessidade de ampliar a abrangência da aplicação dos mesmos, condicionaram à elaboração de projetos específicos para 04 assentamentos com 75 mil habitantes distribuídos em 04 municípios e projetos com propostas mais amplas que contemplavam obras de infraestrutura que beneficiariam conjuntos de bairros integrantes da Grande Vitória, tendo em vista que os impactos da urbanização desordenada se reproduziam na escala metropolitana e não somente no município de Vitória.

Dessa forma, foi privilegiado o investimento em infraestrutura porque existiam problemas integrados e prioritários e em larga escala na Grande Vitória, entraves ao seu desenvolvimento econômico: elevado percentual de domicílios sem infraestrutura básica de rede de esgoto (47%), água (29%) e energia (16%) e necessidade de adequação do sistema viário com problemas de congestionamento e estrangulamento que atingia principalmente o Centro da Capital à época, além da precariedade do sistema de pavimentação das vias por onde trafegava o transporte coletivo (FJSN, jan/1980).

Mesmo que as obras de infraestrutura sirvam como suporte para o desenvolvimento de outras funções na cidade é preciso enfatizar que a demanda pela unidade habitacional não era pequena na Região da Grande Vitória.

A equipe técnica da FJSN realizou um levantamento das carências habitacionais e de infraestrutura presentes nos 22 assentamentos classificados como mais carentes (Grupo I de carência) na Região da Grande Vitória. Por meio de entrevistas com moradores, identificou as reivindicações elencadas por eles. A pesquisa foi realizada em uma amostra de 13.356 domicílios dos 23.410 domicílios existentes nos 22 aglomerados subnormais já identificados.

Dos 13.356 domicílios diagnosticados nos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra, 9.313 eram barracos de madeira ou de material aproveitável (71,2%). No entanto, a habitação não aparece nos resultados da pesquisa como carência

identificada ou reivindicação da população, que teve acesso à listagem dos aspectos mais carentes identificados em cada bairro pelo órgão de planejamento.

A baixa situação de renda (100%), a irregularidade fundiária (100%), a ausência ou precariedade do sistema de esgotamento sanitário (91%), o abastecimento de água descontínuo e/ou inexistente (86%), a falta de escolas e/ou creches (86%) e o acesso a redes de energia elétrica (77%), dentre outros, eram problemas comuns que afetavam quase todos os assentamentos em maior ou menor proporção, dentro das especificidades de localidade. Tais carências foram elencadas pela equipe de pesquisadores.

Por outro lado, nos 22 assentamentos foi excluída dos aspectos de carência a precariedade da unidade habitacional, não sendo prioridade destacar o problema como pauta de reivindicação. Sob este ponto de vista, ele é invisibilizado pelo interesse do Estado.

Os moradores reivindicavam, na ordem: esgotamento sanitário (em 86% dos assentamentos pesquisados), abastecimento de água (68%), energia elétrica (45%), melhorias do sistema viário e de circulação (41%) e escolas/creches (32%).

A situação de desemprego foi nula como reivindicação em todos os assentamentos. A legalização de terrenos foi posta como prioritária apenas por 4 bairros de Vila Velha e nenhum de Vitória. A construção de Centro Comunitário foi indicada somente por moradores dos bairros Santa Tereza (Vitória) e Pedra dos Búzios em Vila Velha, equipamento comunitário inexistente em 100% dos bairros. O aterro de vias era uma necessidade do bairro Goiabeiras em Vitória em Santa Rita (Vila Velha), assentamento precário que reivindicou como prioritário o aterro sanitário (Tabela 22).

Tabela 22 - Carências e Reinvidicações da população residente nos 22 aglomerados subnormais considerados mais carentes na Grande Vitória.

Carências identificadas pelos pesquisadores	Bairros	%	Reivindicações apontadas pela população como prioritárias	Bairros	%																												
Abastecimento de água	19	86%	Rede de abastecimento de água ou Melhorias/Ampliação na rede	15	68%																												
Saneamento	20	91%	Saneamento básico/Rede de esgotos/Melhorias no recolhimento de esgotos	19	86%																												
Rede Elétrica domiciliar e/ou pública	17	77%	Ampliação e/ou melhoria da rede elétrica	10	45%																												
Vias de circulação	19	86%	Melhoria e/ou implantação de vias de circulação	9	41%																												
Transporte coletivo	12	55%	Transporte coletivo	3	14%																												
Educação (Escolas 1º e/ou 2º graus)	19	86%	Escolas (1º e/ou 2º graus e/ou creche)	7	32%																												
Saúde (Posto de atendimento)	13	59%	Posto Médico	3	14%																												
Situação jurídica dos terrenos	22	100%	Legalização dos terrenos	4	18%																												
Situação econômica (desemprego)	22	100%																															
<table><tr><th>Classificação das carências</th><th>%</th></tr><tr><td>1º Situação jurídica dos terrenos</td><td>100%</td></tr><tr><td>1º Situação econômica</td><td>100%</td></tr><tr><td>2º Esgotamento sanitário</td><td>91%</td></tr><tr><td>3º Abastecimento de água</td><td>86%</td></tr><tr><td>3º Escolas/Creches</td><td>86%</td></tr><tr><td>3º Vias de circulação</td><td>86%</td></tr><tr><td>4º Energia elétrica</td><td>77%</td></tr><tr><td>Classificação das reivindicações</td><td>%</td></tr><tr><td>1º Esgotamento sanitário</td><td>86%</td></tr><tr><td>2º Abastecimento de água</td><td>68%</td></tr><tr><td>3º Energia elétrica</td><td>45%</td></tr><tr><td>4º Melhorias das vias (sistema viário)</td><td>41%</td></tr><tr><td>5º Escolas/Creches</td><td>32%</td></tr></table>			Classificação das carências	%	1º Situação jurídica dos terrenos	100%	1º Situação econômica	100%	2º Esgotamento sanitário	91%	3º Abastecimento de água	86%	3º Escolas/Creches	86%	3º Vias de circulação	86%	4º Energia elétrica	77%	Classificação das reivindicações	%	1º Esgotamento sanitário	86%	2º Abastecimento de água	68%	3º Energia elétrica	45%	4º Melhorias das vias (sistema viário)	41%	5º Escolas/Creches	32%	Telefone público	4	18%
			Classificação das carências	%																													
			1º Situação jurídica dos terrenos	100%																													
			1º Situação econômica	100%																													
			2º Esgotamento sanitário	91%																													
			3º Abastecimento de água	86%																													
			3º Escolas/Creches	86%																													
			3º Vias de circulação	86%																													
			4º Energia elétrica	77%																													
			Classificação das reivindicações	%																													
			1º Esgotamento sanitário	86%																													
			2º Abastecimento de água	68%																													
			3º Energia elétrica	45%																													
			4º Melhorias das vias (sistema viário)	41%																													
			5º Escolas/Creches	32%																													
			Coleta de lixo	4	18%																												
			Drenagem	4	18%																												
			Melhoria das vias de circulação (escadarias)	3	14%																												
			Aterro	2	9%																												
			Centro Comunitário	2	9%																												
Policimento	2	9%																															
Iluminação pública	2	9%																															
Aterro sanitário	1	5%																															
Ponto de ônibus	1	5%																															
Posto Policial	1	5%																															
Área de lazer	1	5%																															
Praças	1	5%																															
Supermercado	1	5%																															
Melhoria das vias de circulação (calçamento)	1	5%																															

Fonte: elaborado pela autora com base na análise dos dados da pesquisa descrita no documento ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (Estado). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES. **Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD – Grande Vitória: documento básico para definição de projetos**. Vitória, Janeiro/1980. 185p. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/5039>>. Acesso: 2023.

Nos oito aglomerados mais carentes do município de Vitória, as carências identificadas e as reivindicações prioritárias também destacavam a infraestrutura, com ênfase para a maior necessidade de equipamentos de educação (escolas e creches), serviço de coleta de lixo e a especificidade da dificuldade de acessibilidade aos morros, representada pela necessidade de escadarias.

A equipe técnica identificou que em 100% dos assentamentos havia problemas de situação jurídica da posse dos terrenos, situação econômica precária relativa à baixa renda e ao desemprego e ausência de escolas/creches. Além disso, em 88% deles havia ausência de redes de esgoto, abastecimento de água e vias de circulação adequadas para acesso de veículos e pedestres. Em 75% dos domicílios havia carência de rede de energia elétrica.

A população, por meio de um questionário, elencou como reivindicações prioritárias: esgotamento sanitário (100%), abastecimento de água (88%), energia elétrica (38%), escola/creche (38%) e coleta de lixo e vias de circulação (25%).

Transporte coletivo, posto médico e situação de desemprego podem não ter sido reivindicados pela população por causa da localização dos morros, áreas mais antigas e consolidadas no tecido urbano, próximos a outros bairros que detinham tais serviços. Além disso, a posse jurídica dos terrenos (legalização dos terrenos) pode não ter sido abordada porque existiam questões maiores a serem resolvidas (saneamento e educação) ou porque a questão fundiária na conjuntura vigente não representava insegurança à posse de moradores que já ocupavam assentamentos consolidados na Capital, caso dos morros.

Os resultados demonstram que a habitação não apareceu como carência e nem prioridade da população. O instrumento utilizado pela equipe técnica, um questionário, não incluía a habitação (Tabela 23).

Tabela 23 - Carências e Reinvidicações da população residente nos 8 aglomerados subnormais considerados mais carentes em Vitória.

			Vitória											
Carências identificadas	Bairros	%	Forte São João	Morro do Romão	Santa Tereza	Morro da Penha	Morro do Cabral	São Benedito	Maria Ortiz	Morro da Capoeira/Gurigica	Revindicações apontadas pela população como prioritárias	Bairros	%	
Abastecimento de água	7	88%									Rede de abastecimento de água ou Melhorias/Ampliação na rede	7	88%	
Saneamento	7	88%									Saneamento básico/Rede de esgotos/Melhorias no recolhimento de esgotos	8	100%	
Rede Elétrica domiciliar e/ou pública	6	75%									Ampliação e/ou melhoria da rede elétrica	3	38%	
Vias de circulação	7	88%									Melhoria e/ou implantação de vias de circulação	2	25%	
Transporte coletivo	2	25%									Transporte coletivo			
Educação (Escolas 1º e/ou 2º graus)	8	100%									Escolas (1º e/ou 2º graus e/ou creche)	3	38%	
Saúde (Posto de atendimento)	3	38%									Posto Médico			
Situação jurídica dos terrenos	8	100%									Legalização dos terrenos			
Situação econômica (desemprego)	8	100%												
Classificação das carências		%									Melhoria das vias de circulação (calçamento)	1	13%	
1º Situação jurídica dos terrenos		100%									Melhoria das vias de circulação (escadarias)	2	25%	
1º Situação econômica		100%									Coleta de lixo	3	38%	
1º Escolas/Creches		100%									Iluminação pública	1	13%	
2º Esgotamento sanitário		88%									Centro Comunitário	1	13%	
2º Abastecimento de água		88%									Policimento	1	13%	
2º Vias de circulação		88%												
3º Rede elétrica		75%												
Classificação das reivindicações		%												
1º Esgotamento sanitário		100%												
2º Abastecimento de água		88%												
3º Energia elétrica		38%												
3º Escolas/Creches		38%												
4º Coleta de lixo		25%												
4º Vias de circulação		25%												

Legenda

Carências identificadas

Revindicações apontadas pela população

Legenda

- Carências identificadas
- Reivindicações apontadas pela população

Fonte: elaborado pela autora com base na análise dos dados da pesquisa descrita no documento ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (1980).

Considerando as pesquisas realizadas nos 22 aglomerados subnormais, a FJSN (janeiro/1980, p. 116) definiu os componentes prioritários a serem atendidos pelo CPM-BIRD-AUV, considerando principalmente as carências identificadas: legalização da posse da terra, abastecimento de água, implantação de centros comunitários, geração de emprego e renda, construção de escolas, execução de sistema de saneamento básico (rede de esgoto, fossas, drenagem, aterros e coleta de lixo), construção de postos de saúde, abertura e melhorias de vias de circulação, rede elétrica (domiciliar e pública) e transporte coletivo.

No “documento básico para definição de projetos” (FJSN, jan/1980) as ações foram detalhadas (Quadro 2).

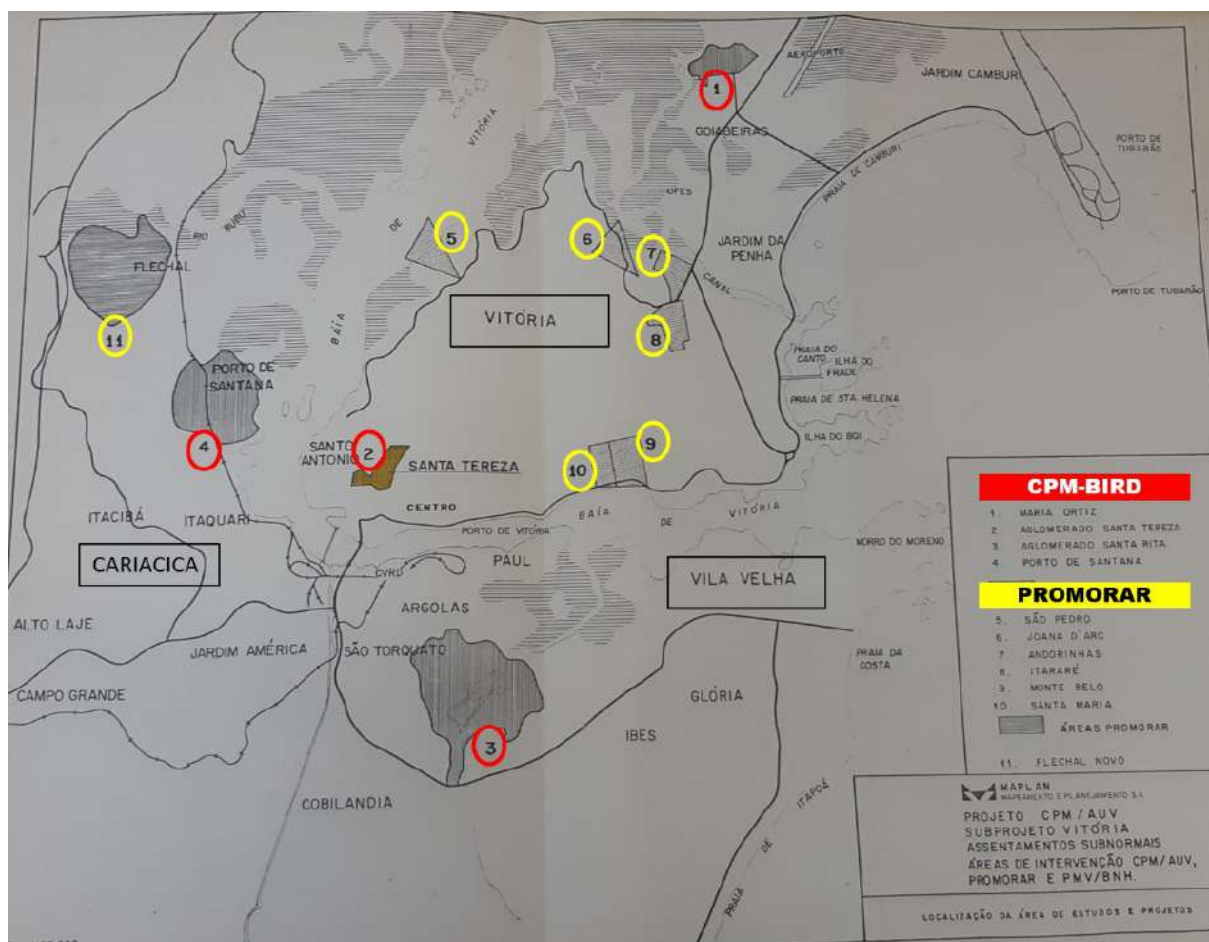
Quadro 2 - Componentes prioritários de intervenção para as ações propostas em projetos.

Categoria	Componentes	Ações gerais
Geração de emprego e renda	Abastecimento de Gêneros Alimentícios Geração de emprego e renda	Abastecimento de produtos de necessidade básica: incentivo aos pequenos varejistas em comercializar gêneros alimentícios a preços baixos através da construção de um galpão na CEASA-ES para abrigar uma Central de Serviços para armazenamento e estocagem de alimentos pela rede Somar; incentivo à realização de feiras livres sob espaços cobertos através da construção de equipamentos de vivência comunitária de múltiplos usos; incentivo à organização familiar para a criação de associação de compradores de gêneros alimentícios a preço de baixo custo de áreas produtoras ou de centrais de abastecimentos; Geração de emprego e renda: assistência técnica e gerencial a micro e pequenas empresas locais, incentivo à formação de cooperativas de pescas, treinamento de mão de obra e instalação de uma central de serviços que permitisse reunir em um local os prestadores de serviços e microempreendedores.
Infraestrutura	Legalização da posse da terra Aterros e contenções Escola Saneamento (rede de esgoto, fossas, drenagem, aterros e coleta de lixo) Abastecimento de água Posto de Saúde Vias de circulação Rede elétrica (domiciliar e pública) Telefonia Transporte coletivo Coleta de lixo Centro Comunitário	Infraestrutura e equipamentos comunitários: instalação domiciliar de energia elétrica, iluminação pública, abastecimento de água, telefonia, esgotamento sanitário por fossa e galerias, melhorias no sistema viário para abrigar o transporte coletivo, coleta de lixo, equipamento comunitário multifuncional para abrigar atividades educacionais e de saúde; Legalização da posse da terra: - compra de terrenos de propriedade privada de particulares, realizada por cooperativa formada pelos próprios moradores; - Legalização das áreas de propriedade da União através de cessão gratuita às prefeituras que repassaria aos moradores documentos de inscrição permanente de posse ou Cessão gratuita; - executar lotes urbanizados; - realizar aforamento das áreas públicas ocupadas.

Fonte: elaborado pela autora com base em informações contidas em FJSN (1980)

Quatro áreas foram selecionadas para receber os recursos do CPM-BIRD-AUV. Os assentamentos de Maria Ortiz e Santa Tereza em Vitória, Santa Rita (Vila Velha) e Porto de Santana (Cariacica) foram selecionados por permitirem a conformação de uma aglomeração de bairros. Outros seis bairros seriam atendidos pelo Promorar (Figura 88).

Figura 88 - Localização dos aglomerados e bairros CPM-BIRD-AUV e PROMORAR.



Legenda: (1) Maria Ortiz (2) Santa Tereza (3) Santa Rita – Vila Velha (4) Porto de Santana – Cariacica (5) São Pedro I (6) Joana D’Arc (7) Andorinhas (8) Itararé (9) Monte Belo (10) – Ilha de Santa Maria

Fonte : modificado pela autora sobre planta de MAPLAN (1983).

A convergência física proporcionaria a ampliação da abrangência das intervenções propostas, assim como “tornaria possível uma maior integração comunitária” entre os bairros e seu entorno (IJSN, 1980, p. 193). Dessa forma, potencializaria a aplicação dos recursos financeiros pelo uso dos equipamentos comunitários e de lazer também pelas populações circunvizinhas.

Os quatro assentamentos englobavam 13.356 domicílios e uma população total de 65.769 habitantes, o que equivalia atender 57% de todos os domicílios presentes nos assentamentos com grau de carência I (total de 23.410 domicílios) e 57% de toda a população existente nos aglomerados subnormais com maior carência identificada. Por outro lado, os recursos orçados da ordem de Cr\$ 4,90 bilhões seriam destinados

apenas a 27% de toda população de 243.900 habitantes que vivia em aglomerados subnormais.

O dinheiro não era “suficiente” para atender a todas, a “solução” seria a “criação de novos programas, do tipo de Cidades de Porte Médio” (A GAZETA, 1981), demonstrando a necessidade de continuidade das ações e a dimensão do problema.

Para solucionar o problema da ilegalidade dos terrenos as ações sugeridas versavam sobre a aquisição das terras pelos próprios moradores através da criação de cooperativas; cessão gratuita pela União às Prefeituras pela aplicação do decreto-lei 178 de 16 de fevereiro de 1967¹³² (já revogado), que permitiria às Prefeituras assumir a responsabilidade quanto às formas legais de dar a posse aos moradores, instrumento jurídico importante que poderia ser aplicado; execução pelo Poder Público de loteamentos urbanizados e concessão de aforamento das áreas ocupadas. Dessa forma, existiam soluções diversificadas à regularização fundiária, mas que demandavam a atuação direta das Prefeituras Municipais.

Inicialmente a ação proposta sobre o problema habitacional limitava-se à legalização da posse da terra, considerada prioritária porque a situação irregular da ocupação do terreno resultava “num imobilismo na execução de melhorias das condições habitacionais, tanto por parte dos moradores, como pelos poderes públicos”, sendo a “regularização da posse da terra fundamental para o êxito de intervenções em assentamentos subnormais” (FJSN, jan/1980, p. 118).

As áreas ocupadas sobre os morros eram as mais difíceis de identificar a propriedade e os limites, tendo em vista o caráter histórico e mais antigo de formação desses assentamentos. Ainda na década de 1980, o IJSN demonstra esse obstáculo ao relatar a dificuldade de definir a área ocupada pelo aglomerado subnormal de Santa Tereza (Morro do Cabral, Morro da Chapada e Morro de Santa Tereza) habitado por moradores há mais de 20 anos e que tinha uma complicada situação de propriedade jurídica (IJSN, maio/1980, p. 92).

Quanto à ocupação em áreas de propriedade privada, a complexidade do processo de regularização era maior, tendo em vista que os instrumentos jurídicos possíveis

¹³² GOVERNO FEDERAL. **Decreto-lei nº 178, de 16 de fevereiro de 1967 (revogado)**. Brasília, 1967.

era o Usucapião (tempo de ocupação superior a 20 anos), a desapropriação da área mediante acordo por interesse social com o proprietário.

O primeiro demandava ação judicial individual de cada morador, independente do Poder Público. O segundo dependia das Prefeituras em aplicar a lei federal nº 4.132 de 10 de setembro de 1962 que estabelecia a desapropriação por interesse social para a “manutenção de posseiros em terrenos urbanos” formado por “núcleos residenciais com mais de 10 famílias” com a “tolerância expressa ou tácita do proprietário”. Além disso a legislação poderia ser aplicada no caso de construção de casas populares (BRASIL, 1962, p. 1).

Nesse último caso, o município necessitava ter recursos financeiros para pagar pela desapropriação e o proprietário da terra ocupada concordar em vendê-la. Além disso, todo processo envolvia custos financeiros (taxas cartoriais, impostos e taxas administrativas) para a população a ser beneficiada. No caso das áreas ocupadas sobre mangues, propriedades da União, o aforamento era um instrumento que dependia da ação articulada dos dois entes para acordar o repasse das terras ao município, que faria a transferência dos títulos aos moradores. O problema era o pagamento anual da taxa de foro, percentual sobre o valor avaliado do imóvel.

A análise da história das ocupações de terras em Vitória demonstra que as terras particulares abandonadas sem uso, quando eram objeto de ocupação, rapidamente apareciam proprietários solicitando reintegração de posse via judicial¹³³. Casos ocorreram no Morro do Romão, Santo Antônio, São Pedro, Jesus de Nazareth, Morro São José, Andorinhas, dentre outros.

É importante destacar que nas décadas de 1970 e 1980 haviam na capital terras ociosas¹³⁴ em morros e baixadas, conformando ainda, grandes propriedades em fazendas. Diante do grave quadro de luta pela posse da terra existente desde 1977 na Grande Vitória, a legalização fundiária tornou-se instrumento prioritário e exclusivo

¹³³ Respalhada pela leitura de artigos dos jornais A Gazeta e A Tribuna com o tema “invasões”, disponíveis na biblioteca digital do IJSN.

¹³⁴ A autora desta tese não conseguiu obter informações nas fontes pesquisadas sobre a quantidade de terras ociosas, mas com base no levantamento aerofotogramétrico de 1978, disponível na biblioteca online do IJSN é possível identificar áreas livres. Nos relatos em jornais de ocupantes de terras verifica-se a indignação quanto à terra desocupada e o não direito à permanência nelas.

de provisão habitacional do CPM-BIRD-AUV, “fundamental para o êxito de intervenções em assentamentos subnormais” (IJSN, 1980, p. 82).

Para a população pobre, o documento de propriedade que garantisse a posse, permitiria o acesso a financiamentos de materiais de construção para edificar a casa própria. Mas não era impedimento para construir edificações mais duráveis de alvenaria ou mesmo constituir um mercado de aluguéis de imóveis sobre terrenos impróprios à habitação.

É preciso destacar o caso peculiar da formação do assentamento precário de Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras), que não aconteceu através da “invasão” desordenada de terrenos de Marinha e sim através da comercialização de terrenos demarcados por terceiros sobre o mangue, planícies alagadas e sobre o aterro sanitário. Existia um mercado ilegal de terras do qual moradores compravam terrenos com ou sem recibos (FJSN, 1978).

No levantamento da FJSN (1978, p.61) constatou-se que 40,90% da população tinha pago pelo terreno a terceiros. Destes, apenas 34,50% tinham recibo; 18,50% não tinham nenhum documento, 27,20% não eram proprietários, 14,70% tinham outros documentos e 0,91% possuíam título de aforamento do Serviço de Patrimônio da União.

A investigação realizada em jornais da época mostra que houve a participação de fiscais da PMV na demarcação dos lotes para quem desejasse morar no local à época. A forma de acesso à terra era pela compra, cessão ou ocupação.

Os barracos construídos em madeira com área até 50m² (95%) eram utilizados para moradia própria (75,45%), alugados (18,18%) ou cedidos e emprestados (6,37%) demonstrando ainda que havia um mercado de locação, onde pessoas construíam ilegalmente para alugar a terceiros. O valor do aluguel em 1978 variava de Cr\$ 500,00 (10,91%) a Cr\$ 2.500,00 (7,38%), ou seja, de 30% a 150% do salário mínimo da época.

Segundo a FJSN (1978, p. 62) os aterros realizados pela prefeitura conseguiam valorizar os imóveis. Barracos de 25m² alcançavam valores de Cr\$ 90 a 120 mil (cerca de 60 salários mínimos da época). No mercado ilegal, lotes eram fracionados para a construção de edificações no interior do terreno. Além disso, os moradores utilizavam

a estratégia de melhoria das edificações (barraco para alvenaria) para dificultarem a remoção do local.

No início da década de 1980, 95% dos domicílios de Maria Ortiz eram barracos (1.235 unidades), 1.178 pessoas (18% da população da população total) viviam em imóveis (barracos) com aluguéis variando de Cr\$ 1.500,00 a Cr\$ 2.500 mensais, valorizados pelo aterro com terra sobre lixo executado pela PMV (IJSN, maio/1980; A TRIBUNA, 1980g).

A compra de barracos era recorrente por novos ocupantes que chegavam às regiões, conforme atestado para Maria Ortiz em 1980, onde existiam transações de lotes, com barracos de área inferior a 25m², que chegavam a alcançar preços que variavam entre 150 a 300 mil cruzeiros com um preço médio por m² de 200 cruzeiros em terrenos que medem entre 120 a 400m² (IJSN, maio/1980).

Neste contexto de disputa pela terra, as ações e metas do projeto CPM-BIRD-AUV foram detalhadas conforme especificidades das áreas de intervenção e divulgadas em maio de 1980 (IJSN, maio/1980) (Tabela 24).

Mesmo que ainda faltassem estimativas de valores para as obras de saneamento e rede de água dos assentamentos ocupados sobre o mangue de Maria Ortiz e Santa Rita, devido à necessidade de avaliação técnica da Concessionária de água, a análise das metas e dos custos permitem atestar que demandariam obras vultosas em um longo período de tempo de execução, além do prazo previsto para utilização dos recursos do Banco Mundial.

Tabela 24 - Componentes prioritários de intervenção para as ações propostas em projetos.

Categoria	Componentes	Metas por assentamento				Prazos	Custos estimados Cr\$	Percentual
		Vitória		Cariacica	Vila Velha			
	Ações gerais	Santa Tereza	Maria Ortiz	Porto de Santana	Santa Rita			
1 - Geração de emprego e renda	- Programa de apoio às microempresas	Assistência gerencial a 810 micro estabelecimentos comerciais (260 unidades), industriais (300 unidades) e serviços (250 unidades) de um universo de 2.735 unidades. Assistência financeira a 486 micro estabelecimentos ao valor médio de financiamento de Cr\$ 230.000,00. Incentivar a criação de 756 novos empregos formais em micro estabelecimentos Treinar lideranças de microempresas (trabalho formal) Qualificar mão de obra de microempresas (trabalho formal)				3 anos	131.465.000,00	
	- Apoio às microunidades de produção do setor informal	Assistência gerencial e financeira a proprietários de unidades de produção (informal) com Cr\$ 32.500,00. Treinamento de 300 trabalhadores informais				3 anos	43.247.268,00	
	- Apoio as atividades produtivas	Implantação de 12 unidades produtivas (edificações) destinadas à lavagem de roupas e carpintaria visando atender trabalhadores autônomos que atuam como lavadeiras e carpinteiros. A meta era incentivar o associativismo das lavadeiras. Associação de lavadeiras em edifício com área coberta de 1.000m² em terrenos de 2.500m². Associação de Carpinteiros em edifício com área coberta de 300m²					39.299.000	
	- Núcleo de intermediação de mão-de-obra para o mercado informal	Salas instaladas nos centros comunitários ou associações de moradores – 4 unidades					9.482.500	
	- Expansão da rede SOMAR em áreas de baixa renda	Distribuição de gêneros alimentícios básicos a pequenos e médios varejistas - Unidades de Armazenagem e Venda					9.054.096	
	- Central de serviços	Construção de uma edificação de 3.500m² para atender às operações da rede SOMAR dentro do terreno da CEASA em Cariacica.					84.127.715,61	
	SUB-TOTAL ITEM 1						316.675.579,61	40,50%
2 - Infraestrutura e equipamentos sócio-comunitários	Legitimação Possessória da terra	Aquisição ou desapropriação de terrenos de terceiros pelo Estado ou Municípios. Legalização das áreas de domínio da União visando fornecer aos moradores a Inscrição Permanente ou a Cessão Gratuita através do Decreto-Lei nº178, de 16.02.67 às Prefeituras Municipais; Aplicação do instrumento de Usucapião sobre as áreas de terceiros ocupadas há mais de 20 anos; Aforamento ou contrato sob Enfitese por parte do Estado ou Município das áreas de sua propriedade ocupadas pelos Assentamentos.					12.120.000,00 5.018.000,00 30.089.920,00 9.119.600,00	
	Sub-total regularização da posse da terra	1.600 lotes Cr\$ 12.120.000,00	1.300 lotes Cr\$ 5.018.000,00	4.000 lotes Cr\$ 30.089.920,00	4.960 lotes Cr\$ 9.119.600,00	11.860 lotes	56.347.520,00	
	Equipamento socio comunitário e associações de moradores	1.309.686	1.309.686	3.808.678	9.577.227	11 unidades	16.055.277,00	
	Equipamento socio comunitário – educação- creches	3.350.865	1.116.955	3.350.865	10.052.595	16 unidades	17.871.280,00	
	Praças de esporte	1.442.123	1.442.123	4.326.369	10.094.861	12 unidades	17.305.476	
	Praças públicas	1.350.000	450.000	1.350.000	4.050.000	14 unidades	7.200.000,00	
	Centro de saúde e Posto de Saúde	795.000	7.500.000	9.090.000	12.270.000	04 unidades	29.655.000	
	Terrenos para construção dos equipamentos	2.084.400	1.363.875	2.956.075	10.910.160	151.664m²	17.314.210	
	Sub-total equipamentos comunitários	13.903.164	11.818.764	24.881.987	56.954.843		107.558.758	
	Reformas de escolas – pré-escolas e 1º grau					09 unidades	19.500.000,00	
	Circulação Urbana			50.586.000,00	36.658.000		87.244.000,00	
	Comunicação social	1.920.000,00	1.560.000,00	4.800.000,00	9.552.000,00		15.912.000,00	
	Abastecimento de água	412.870,00	-	-	-		412.870,00	
	Esgoto sanitário	1.261.990,00	-	29.349.760	-		30.611.750.00	
	Drenagem pluvial	4.122.120,00	621.750,00	13.974.020,00	1.216.410,00		19.934.300,00	
	Contenção de encostas	794.250,00		1.800.000,00			2.594.250,00	
	Rede elétrica	420.000,00	1.410.000,00	3.330.000,00	4.200.000,00		9.360.000,00	
	Iluminação pública	60.000,00	166.000,00	734.000,00	500.000,00		1.460.000,00	
	Recolhimento de lixo	-						
	Telefone público	180.000,00	120.000,00	180.000,00			480.000,00	
	Aterros		12.530.000,00	54.000,00	121.406.750,00	99.600m³ em Maria Ortiz e 1.014.775m³ em Santa Rita	133.990.759,00	
	SUB-TOTAL ITEM 2	32.012.404,00	16.407.750,00	104.807.780,00	173.533.160,00		464.644.208,00	59,50%
TOTAL	% em relação à infraestrutura e equipamentos	6,90%	7,20%	34,40%	51,60%		781.319.787,61	

Obs.: No documento analisado de maio de 1980, os aglomerados tinham as seguintes características físico-sociais: Maria Ortiz com 6.500 pessoas distribuídas em 1.300 unidades habitacionais construídas em sua maioria na forma de barracos (95%) sobre uma área de 33,20ha conformando uma densidade de 195hab/ha; Santa Tereza com 8.000 habitantes em 1.600 unidades habitacionais sobre uma área de 22,7ha (352,4hab/há); Porto de Santana com 20.000 habitantes em 4.000 unidades habitacionais sobre 101ha (198hab/ha) e Santa Rita formada por 7 bairros com 40 mil habitantes em uma área de 178ha (220hab/ha).

Os custos previstos para esgoto e água não estão indicados porque ainda dependiam de projetos da Concessionária de abastecimento.

Fonte: elaborado pela autora com base em informações contidas em FJSN (maio/1980). Disponível em: , <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4950>> . Acesso: 2021.

As metas eram ousadas em virtude da grande demanda por infraestrutura dos aglomerados habitacionais e da necessidade de integração das ações, que deveriam beneficiar as áreas circunvizinhas e até mesmo a Região da Grande Vitória, caso da proposta para o componente de circulação urbana, que consistia em incentivar o transporte público e as melhorias viárias nos municípios de Cariacica e Vila Velha.

Para a legalização da posse dos terrenos, a solução sugerida para Maria Ortiz (1.300 lotes) era a cessão gratuita dos terrenos da União pela aplicação da lei nº 178 de 16 de fevereiro de 1967 e para Santa Tereza (1600 lotes) a desapropriação por interesse social (lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962) ao custo de intervenção respectivamente de Cr\$ 3.800,00/lote e Cr\$ 7.757,00/lote. Dessa forma, a desapropriação de áreas particulares encarecia as intervenções, sendo mais barata a cessão gratuita de terras públicas.

Dentre os equipamentos comunitários previstos (saúde, educação e lazer) a construção de edificações destinadas a centros comunitários tinha como objetivos incentivar a criação de associações de moradores, fomentar atividades socioeconômicas nestes espaços e criar um local para que as reuniões e discussões com a população sobre o projeto CPM-BIRD-AUV acontecessem.

Sobre o nível de participação das comunidades atingidas pelas intervenções do projeto, havia uma tímida aproximação, onde as decisões das propostas estavam centralizadas na equipe técnica (IJSN, 1980, p.190):

No final de 1980, o conhecimento da população sobre o projeto, idealizado desde 1978 pelo Poder Público, ainda era muito superficial e se resumia a *“há um projeto de urbanização que a Prefeitura estará para executar aqui no bairro”*; *“urbanização não; calçamento, por que a gente já tem um pouco de estrutura”* e *“a gente tem que se preocupar com o calçamento e com a legalização da posse das terras, que também está dentro desse projeto”* (moradora de Maria Ortiz, membro do Movimento da Terra, que surgiu do Movimento pela luta pela água em Vitória e que atuava elaborando listas de moradores carentes para receber lotes da Prefeitura) (A TRIBUNA, 1980h).

As várias etapas dos projetos técnicos do CPM-BIRD-AUV (estudos, anteprojetos e projetos executivos) e as revisões consumiram mais tempo, avançando pelos anos seguintes com sérios atrasos. Ainda em junho de 1980 as propostas dos perfis de projetos foram discutidas com o MINTER/SNU, que solicitou alterações para que

houvesse maior integração das ações propostas à escala da Região da Grande Vitória e dados quantitativos que justificassem as propostas (FJSN, julho/1980). As equipes técnicas locais avançaram para o nível de anteprojeto com a realização de pesquisa socioeconômica detalhada sobre as áreas de intervenção.

A partir disso o projeto sofreu alterações no âmbito da moradia e passou a conter o **componente habitação** a partir da inclusão de uma unidade sanitária (cabines sanitárias) associada às ligações domiciliares de água, esgoto e energia elétrica, conformando um projeto de melhorias habitacionais. O IJSN explicou em 1983 que a decisão de intervir sobre o espaço físico habitação foi da equipe técnica do projeto CPM-AUV-BIRD, em resposta às exigências do CNDU.

A existência somente da rede geral de água e esgoto não era garantia que as famílias completassem de forma autônoma a infraestrutura de saneamento para cessar o lançamento de esgotos nas áreas afetadas. O resultado positivo das ações sobre o meio ambiente e a saúde dependiam de intervenções sobre a unidade habitacional, mesmo que fosse apenas a inserção de uma unidade sanitária padrão de baixo custo, contendo uma bacia sanitária, uma torneira, um chuveiro e um reservatório de água de 250 litros, edificado externamente a um barraco precário. A habitação foi inserida dessa forma no CPM-BIRD-AUV.

Com um cronograma com prazos exíguos para aprovação e captação dos recursos, a intervenção sobre a habitação foi definida sem a participação da população que vivenciava o problema. Em março de 1981, ainda em fase de elaboração, o projeto foi noticiado como um programa habitacional para as quatro áreas escolhidas (A TRIBUNA, 1981c). No mês de maio seguiu para avaliação do CNDU (A GAZETA, 1981g) e em 05 de novembro o convênio foi assinado.

As intervenções físicas sobre a unidade espacial conformada pelo lote, propostas para as três prefeituras executoras das ações, foram detalhadas (IJSN, julho/1981) e englobavam: legalização fundiária, cadastro físico, cadastro documental, novos lotes, indenizações de domicílios alugados, ligações domiciliares de água (com e sem reservatório de água), de esgoto e cabines sanitárias (unidade sanitária composta por bacia sanitária, caixa de descarga, torneira, chuveiro e reservatório de 250 litros).

Os recursos financeiros e as metas do programa estão detalhados na tabela a seguir (Tabela 25).

Tabela 25 - Infraestrutura urbana e comunitária – componente habitação - CPM-BIRD-AUV.

Componentes	Metas por assentamento				Totais
	Vitória		Cariacica	Vila Velha	
Ações gerais	Santa Tereza	Maria Ortiz	Porto de Santana	Santa Rita	
	1.172 domicílios	1.702 domicílios	4.462 domicílios	6.020 domicílios	13.356 domicílios
	5.860 habitantes	10.475 habitantes	24.010 habitantes	31.625 habitantes	
Legalização fundiária de lotes existentes					9,8%
Físico	1.172 lotes	1.702 lotes	4.462 lotes	4.290 lotes	11.626 lotes
Financeiro (Cr\$)	10.814.044,00	9.881.812,00	31.546.340,00	30.021.420,00	82.263.616,00
Legalização fundiária de novos lotes criados					0,70%
Físico	-	393 lotes**	340 lotes	305 lotes	1.038 lotes
Financeiro (Cr\$)	-	2.006.658,00	2.403.800,00	1.557.330,00	5.967.788,00
Subtotal legalização fundiária					10,5%
Físico	1.172 lotes	2.095 lotes	4.802 lotes	4.595 lotes	12.664 lotes
Financeiro (Cr\$)	10.814.044,00	11.888.470,0	33.950.140,00	31.578.750,00	88.231.404,00
Cadastros para legalização fundiária					3,2%
Levantamento cadastro físico	1.980.680,00	2.974.900,00	7.994.960,00	6.524.900,00	19.475.440,00
Levantamento cadastro documental	700.856,00	1.252.810,00	2.871.596,00	2.747.810	7.573.072,00
Custos com lotes desapropriados e aterrados/movimento terra					11,8%
Terreno (para lotes criados por aterro ou desapropriação)	25.350.000,00	4.373.250,00	69.423.000,00	-	99.146.250,00
Infraestrutura – ligações domiciliares					6%
Água					
Físico (ligações)	354	797	1.287	3.674	6.112
Financeiro (Cr\$)	996.896,00	1.638.448,00	4.044.848,00	5.372.260,00	13.681.872,00
Energia elétrica					
Físico (ligações)	278	918	1.154	3.413	5.763
Financeiro (Cr\$)	*	*	*	*	
Esgoto					
Físico (ligações)	443	969	4.445	2.352	8.209
Financeiro (Cr\$)	860.358,00	1.313.178,00	16.429.819,00	17.750.544,00	36.353.899,00
Habitação/Melhoria – Unidade sanitária (Modelo COHAB-ES – Promorar)					24,5%
Cabines sanitárias completas					
Físico (cabines)	329	795	2.268	4.161	7.553
Financeiro (Cr\$)	8.990.912,00	21.725.760,00	61.979.904,00	113.711.808,0	206.408.384,0
Indenizações de proprietários de domicílios alugados					52%
Indenizações de domicílios alugados de madeira e alvenaria					
Físico (domicílios)	152	404	540	1.126	2.222
Financeiro (Cr\$)	33.491.250,00	76.137.750,00	108.225.000,0	217.444.500	435.298.500
Fiscalização (Cr\$)	216.963,00	493.548,00	1.649.091,00	2.769.281	5.128.883,00
Total	83.401.959	121.798.114	237.145.358	399.529.273	841.874.704,0
%	10%	14,5%	28%	47,5%	100%

Obs.: Custo de energia elétrica não foi computado porque a execução cabe à Concessionária de energia, responsável pela cobrança via tarifa. Propostas de alternativas de propriedade:

Santa Rita, Maria Ortiz: título de aforamento com pagamento de taxa anual de foro de 0,6% sobre o valor de avaliação do imóvel ao SPU; Santa Tereza: declaração por utilidade pública prevista no decreto lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; cabendo à Prefeitura realizar a desapropriação. Porto de Santana: propriedade pertencia ao município de Vitória, que deveria fazer a transferência à Prefeitura de Cariacica.

Fonte: elaborado pela autora com base em informações contidas em IJSN (julho/1981). Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/5009>>. Acesso: 2021.

Pela análise dos custos financeiros dos quatro aglomerados do CPM-BIRD-AUV, a legalização fundiária completa dos lotes existentes e dos novos lotes a serem implantados, incluindo o cadastro físico e documental consumiriam 13,7% dos recursos financeiros calculados. A criação de novos lotes por aterro/movimentação de terras e as desapropriações de lotes existentes impactavam com 11,80%, a unidade sanitária (melhoria habitacional) 24,5%, a infraestrutura básica de ligações domiciliares 6% e o item de maior e significativo impacto, as indenizações dos proprietários de domicílios alugados nos 4 assentamentos, consumiu 52% dos recursos calculados.

É preciso destacar a exploração da locação como fonte de renda nas ocupações informais e precárias, que atraíam cada vez mais os excluídos do mercado imobiliário formal em busca de aluguéis mais baratos, com menor burocracia de acesso e que coubesse na renda familiar, em uma conjuntura de arrocho salarial e desemprego. A palafita, o barraco sobre o morro ou sobre a lama era a forma de morar barata, que se repetia por toda cidade de Vitória.

Evidências demonstram que as ocupações de terras foram condicionadas pela espoliação e pelas necessidades concretas, mas existe o fator oportunidade a ser incluído na história da luta pela terra urbana. Conquistar vários lotes ou lotes maiores após garantir a posse de um, representava garantir espaço para melhorias e ampliações habitacionais futuras para viver em grupos familiares e ter fonte de renda pela locação do imóvel extra. Às vezes, como pontuou muito bem Vera Nascif em 1983, “a única renda, e não acréscimo de renda” (IJSN, 1983, p.68).

É lógico que os grileiros também são atores que compõem este mosaico da conquista da terra para obter renda, não se limitando às famílias que se lançaram em jornadas sucessivas e terríveis nas ocupações, que atraíam pessoas interessadas na terra como mercadoria de troca.

Segundo dados do IJSN divulgados em 1981 (julho/1981, p. 139), em Maria Ortiz, 23,7% dos domicílios (404 unidades) eram alugados por proprietários a terceiros, dos quais 73,6% eram em madeira (297 domicílios) e 26,4% em alvenaria (107 domicílios).

Em Santa Tereza haviam 152 imóveis alugados, sendo 99 barracos e 53 em alvenaria. A situação piorava nos municípios vizinhos de Cariacica e Vila Velha, exemplo de

Santa Rita onde 1.126 domicílios eram alugados (18,7%) sendo 814 em madeira (72,3%) e 312 em alvenaria (27,70%). O número de domicílios alugados se ampliou no ano seguinte (IJSN, 1984).

A presença do imóvel alugado, além dos custos representativos sobre o projeto de urbanização, representou um entrave jurídico ao processo de legalização. Em 1983 a questão dos inquilinos ainda não havia sido resolvida tendo sido paralisada, conforme relatos dos técnicos que participaram da elaboração do Subprojeto Habitação no CPM-BIRD-AUV.

Diversos entraves existiram na questão da legalização da posse dos imóveis por inquilinos: perda do imóvel alugado pelo proprietário, imóveis alugados sobre terrenos compartilhados, especulação de grileiros sobre a locação, desapropriação de terrenos para contemplar inquilinos, perda da fonte de renda pelos proprietários.

Um agravante era a localização do imóvel, muitas vezes um puxadinho sobre o terreno do próprio proprietário. Desta forma, ao oferecer a oportunidade de inquilinos terem a casa própria, o projeto criou um obstáculo jurídico difícil de ser resolvido.

O despejo não fazia parte da filosofia do CPM-BIRD-AUV em uma conjuntura em que as remoções de favelas não eram mais aceitas. A solução seriam as indenizações e mais lotes a serem parcelados. Nos documentos pesquisados, não fica claro se os lotes acrescidos seriam para atender os inquilinos.

A análise dos documentos demonstra que os 1.038 novos lotes a serem criados derivavam da necessidade de remoção de famílias de terrenos necessários às obras de infraestrutura (abertura de novas vias, muros de contenção e drenagem) e implantação de equipamentos comunitários (postos de saúde, praças, escolas, etc.).

No caso específico do município de Vitória, a empresa CEABRO S/A – Engenharia, contratada pela prefeitura para elaborar o plano de urbanização de Maria Ortiz, propôs 393 novos lotes para o remanejamento interno dos moradores e a incorporação de novos moradores à região, o que contribuía para ampliar a densidade populacional e reduzir os custos de infraestrutura/domicílio a serem pagos pelos ocupantes.

Pela análise da proposta para Maria Ortiz, os 255 novos lotes urbanizados (150m²/unidade) criados por aterros/movimentação de terra deveriam ter os custos ressarcidos ao programa pelos moradores. Esses lotes tinham um custo unitário

calculado de Cr\$ 52.566,00/unidade (Cr\$ 350,44/m²), incluindo o custo do terreno. Para os demais 138 lotes novos executados sem necessidade de aterro/movimentação de terra, o valor era de Cr\$ 35.416,00/unidade (Cr\$ 236,10/m²), demonstrando um acréscimo de quase 50% com a inserção da infraestrutura de movimentação de terra/aterro.

Pela análise dos dados, para lotes localizados em morros, os custos unitários de legalização, cadastro físico e documental somavam Cr\$ 9.358,00/lote existente. Incluindo a infraestrutura de água, esgoto e a cabine sanitária o valor subia para Cr\$ 37.650,00/unidade. Para os novos lotes a serem criados, os valores eram idênticos.

Para os lotes sobre terrenos planos existentes, os valores eram respectivamente Cr\$ 9.088,00 e Cr\$ 37.380/unidade, tendo como fator de diferenciação o cadastro físico para a legalização dos lotes, inferior nas áreas de topografia plana. Em todas as situações, a legalização fundiária impactava em cerca de 25% do custo unitário (Tabela 26).

Tabela 26 - alternativas de urbanização dos lotes, custos por unidade.

	Terrenos existentes em morros	Terreno novos em morros	%	Terrenos planos existentes	%
	Cr\$	Cr\$		Cr\$	
Terreno					
Legalização	7.070,00	7.070,00	18,78%	7.070,00	18,91%
Cadastro Físico	1.690,00	1.690,00	4,49%	1.420,00	3,80%
Cadastro documental	598	598	1,59%	598,00	1,60%
	9.358,00	9.358,00	24,86%	9.088,00	24,31%
Ligação água sem caixa	964,00	964,00	2,56%	964,00	2,58%
Ligação de esgoto simples	7.547,00	7.547,00	20,05%	7.547,00	20,19%
	8.511,00	8.511,00	22,61%	8.511,00	22,77%
Cabine sanitária	19.781,00	19.781,00	52,54%	19.781,00	52,92%
Total	37.650,00	37.650,00	100,00%	37.380,00	100,00%

Elaborada pela autora com base em dados de IJSN (jul/1981)

A cabine sanitária, solução técnica alternativa de baixo custo e estrutura física que caracteriza a implementação do componente habitação, representava cerca de 53% do custo. Portanto, a urbanização de lotes sem intervenções no espaço físico da habitação era mais barata.

Em Santa Tereza, região predominante de morros, o custo unitário dos lotes existentes (106m²/unidade) foi calculado em Cr\$ 41.907,00/unidade (Cr\$ 395,34/m²),

incluindo a legalização e a infraestrutura. Considerando o valor do terreno a ser desapropriado, o custo subia para Cr\$ 63.537,00 (Cr\$ 600/m²).

Os indicadores extraídos demonstram que projetos de urbanização sobre áreas em relevo com altas declividades tinham custo unitário superior aos executados em aterros sobre mangues, sendo o processo de legalização fundiária mais oneroso e burocrático.

A obrigação estabelecida pelo Banco Mundial de recuperar parte dos custos do CPM-BIRD-AUV pelo Poder Público no prazo de 25 anos, a uma taxa de juros de 1% ao ano gerou conflitos, tendo em vista que as prestações a serem pagas pelos inquilinos eram mais elevadas por causa da inclusão dos custos de indenização aos proprietários. Quanto maior o número de intervenções somadas sobre o lote, maior era a prestação.

As prestações a serem pagas para ressarcir os custos da urbanização eram de no máximo 10% sobre a renda. Para ter acesso a um lote existente legalizado e urbanizado com cabine sanitária, o morador de Maria Ortiz devia ter uma renda mínima de Cr\$ 1.524,78 para pagar uma prestação de Cr\$137,23 (9%). Para ter acesso a um lote novo com as mesmas melhorias, deveria ter renda 45% maior (Cr\$ 2.210,44). Para os inquilinos, a renda exigida era 248% acima da situação do morador proprietário de lote existente (Cr\$ 5.313,22).

Em Santa Tereza, todos pagariam pelo custo de desapropriação dos terrenos, ampliando o valor da renda aceitável para cobrir as prestações. Um inquilino teria que ter uma renda de Cr\$ 6.373,56 (prestação de Cr\$ 573,62) e o morador proprietário de Cr\$ 2.585,11 (prestação de Cr\$ 232,66), valor superior a Maria Ortiz em 69,5%.

A análise dos valores das prestações demonstra que todas eram inferiores aos valores dos aluguéis da época, que em 1977 variavam de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 2.500,00 (FJSN, 1978) e no início da década de 1980 custavam de Cr\$ 1.500,00 a Cr\$ 2.500 mensais (IJSN, maio/1980; A TRIBUNA, 1980g), atendendo de forma satisfatória a população pobre.

No entanto, ter um lote com toda infraestrutura dependia da capacidade de renda e da manutenção do emprego por um longo período de incidência de juros em uma conjuntura de forte arrocho salarial, desemprego e elevada inflação. Em todos os

aglomerados identificados a forma predominante de obter renda era o trabalho informal feito por biscate, o que gerava insegurança em assumir prestações, mesmo que de baixo valor.

Para reduzir os custos o programa indicava alternativas tais como reduzir o número de subcomponentes para adequar a prestação à renda. Essa solução gerava moradores pagando valores de prestações diferentes dentro do mesmo território de intervenção. Esse fator de diferenciação também gerava atritos entre o Poder Público e os moradores, que não conseguiam compreender os mecanismos de cobrança.

O programa repassou às prefeituras a responsabilidade pelo processo de legalização dos terrenos (cadastros, documentações) e cobrança das melhorias através de carnês. Definiu diretrizes para evitar a especulação imobiliária, a valorização dos lotes e venda dos mesmos pela implantação das obras de infraestrutura. Para evitar a especulação pela exploração da locação, o programa definiu a regularização de um lote por família, “sob pena de não tê-lo legalizado ou ainda sob o risco de tal lote passar a ser de propriedade do Patrimônio Municipal ou Estadual” (IJSN, julho/1981, p. 214).

A escritura definitiva somente seria fornecida após a conclusão do pagamento de todas as prestações de melhorias. O instrumento jurídico inicial de posse era o contrato de promessa de compra e venda. Além disso os lotes só poderiam ser vendidos, repassados, trocados após 5 anos de conclusão das obras e o pagamento total das prestações. No entanto, isso não impediu que a distribuição dos lotes acontecesse de forma clientelística.

No âmbito do Plano Urbanístico, havia a proposta de manutenção das dimensões de todos os lotes existentes com limitação da área máxima a ser legalizada em 260m², não podendo o proprietário de terrenos maiores repassar as áreas excedentes não regularizadas. A medida foi adotada para evitar a reivindicação pela posse de lotes maiores que um parcelamento poderia trazer. No entanto, parte do terreno ocupado pelo morador continuaria sem documentação.

Os prazos previstos para execução das obras foram de 30 meses para Santa Rita (Vila Velha), 18 meses para Maria Ortiz (Vitória), 21 meses para Santa Tereza (Vitória) e 24 meses para Porto de Santana (Cariacica). A análise do cronograma previsto

demonstra que as obras iniciariam quase todas no mesmo período, com um tempo global otimista de 33 meses.

Os prazos foram alinhados às exigências do tempo de uso dos recursos financeiros do Banco Mundial, mas eram difíceis de serem cumpridos, tendo em vista que o projeto foi concebido sem a participação efetiva daqueles que vivenciavam os problemas.

Propostas de remoção de famílias em qualquer intervenção urbanística precisam ser apresentadas, discutidas e negociadas. Para que as famílias aceitassem a remoção, as alternativas foram impostas: recusar a transferência, indenização pelas benfeitorias (barracos) e mudança para outro local fora do assentamento ou a aceitação do novo lote urbanizado, abatimento do valor das benfeitorias sobre as prestações do novo lote, com a justificativa que iria receber um terreno melhor que a área em que se abrigavam e ainda, com toda infraestrutura e uma cabine sanitária.

Os custos da mudança para o novo lote deveriam ser pagos pelas famílias atingidas, o que incluía deslocar todo antigo barraco e reconstruí-lo ou realizar a autoconstrução da casa própria, tendo em vista que o CPM/BIRD entregava somente a cabine sanitária como melhoria habitacional no novo lote.

O CPM/BIRD encontrou resistência dos moradores que não tinham condições de assumir os custos impostos no projeto sem a alternativa de terem uma unidade habitacional construída com recursos a fundo perdido pelo Poder Público.

Os atrasos na elaboração do CPM/BIRD-AUV criaram um outro problema: o anúncio pela imprensa ainda em 1981 (A GAZETA, 1981h) dos vultosos investimentos em melhorias nos quatro aglomerados atraiu novos ocupantes para as áreas, ampliando o número de habitantes e domicílios, tornando o projeto defasado no atendimento à demanda prevista de infraestrutura e lotes urbanizados. Além disso, lotes remanescentes poderiam ser destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos, preferencialmente migrantes encaminhados pela Secretaria de Bem-Estar Social e que residissem em bairros vizinhos ao aglomerado ou no mesmo município.

Essas informações geraram mais uma corrida para as áreas, antes mesmo dos ocupantes conhecerem detalhes sobre os mecanismos de acesso à terra urbanizada (A TRIBUNA, 1980h), que não era gratuita e sim comercializada sob um “Contrato de

concessão de uso com ocupação preferencial de compra” (IJSN, julho/1981, p.221-226), que estabelecia multa por atraso nas prestações (12ª cláusula), a retomada da concessão de uso após três meses consecutivos de atraso das prestações (13ª cláusula). Diante deste contrato, as alternativas que sobravam às famílias eram: resistir às remoções e não aceitar o CPM-BIRD-AUV, aceitar as prestações ou a mudança para outra região.

Em agosto de 1981 todas as intervenções do projeto foram detalhadas pelo IJSN, incluindo as grandes obras de melhorias viárias e transporte público que beneficiariam toda Região da Grande Vitória. As metas previstas para o subcomponente Legalização Fundiária, Lotes Urbanizados e Melhorias das Habitações tinham o custo estimado de Cr\$ 1.146.056.000 (um bilhão cento e quarenta e seis milhões e cinquenta e seis mil cruzeiros), 23% dos Cr\$ 4,90 bilhões orçados para todo CPM-BIRD-AUV (IJSN, 1981) (Tabela 27).

O início do projeto foi noticiado em novembro de 1981, após aprovação das ações do projeto pelo MINTER e pelo Banco Mundial (A GAZETA, 1981; A TRIBUNA, 1981) e assinatura do convênio. No entanto, havia muito por fazer e as verbas do Governo Federal não tinham previsão de serem liberadas, causando atrasos na implementação

A partir de 10 de novembro de 1981, o IJSN realizou o Seminário sobre as “Experiências de intervenção em Áreas de Baixa Renda” onde discutiu com técnicos locais “a filosofia e estratégias de ação junto às populações “que seriam atendidas pelo CPM-BIRD-AUV, tendo como participantes externos técnicos de Recife, Salvador e Florianópolis, cidades onde o projeto estava com obras em andamento (A GAZETA, 10 de novembro de 1981). As metas previam:

Segundo o cronograma de atividades serão titulados 12.664 lotes, emitidos 6.690 títulos de aforamentos nos terrenos de domínio da União e expedição de 5.974 escrituras públicas aos moradores que ocupam, atualmente, terrenos de propriedade de terceiros. Serão também implantadas 5.253 ligações domiciliares de água, 4.568 ligações domiciliares simples de esgoto e 7.573 unidades sanitárias integradas. Nos três municípios que estão participando do programa serão indenizados proprietários de 1.590 barracos de madeira e 632 de alvenaria, efetivando, assim, a titulação do lote e domicílio a 2.222 famílias inquilinas (A GAZETA, 11 de novembro de 1981; IJSN, agosto/1981).

Tabela 27 - Componentes e metas globais do CPM-BIRD-AUV.

itens	Categorias - metas	Amplitude de atuação do Projeto				%
		Local	Municipal	Intermunicipal	TOTAL	
	Geração de emprego e renda e segurança alimentar	226.506.000,00	265.133.000,00	255.837.000,00	747.476.000,00	15,16%
1	Implantação da Central de Serviços da Rede SOMAR de Abastecimento			215.341.000,00		4,37%
2	Implantação do Varejão - SEAG/COBAL			13.295.000,00		0,27%
3	Reforma do Mercado Vila Rubim			27.201.000,00		0,55%
4	Assistência Técnica e Gerencial às Microempresas	44.059.000,00				0,89%
5	Implantação e organização de Associações de lavanderias	21.862.000,00				0,44%
6	Pesquisa e Treinamento no Setor Informal	160.585.000,00				3,26%
7	Apoio a Pesca Artesanal		265.133.000,00			5,38%
	Infraestrututa urbana e comunitária	3.289.056.000,00	244.446.000,00	294.885.000,00	3.828.387.000,00	77,67%
8	Elaboração de Estudo da Bacia do Rio Aribiri			11.172.000,00		0,23%
9	Melhorias de Vias Arteriais do Aglomerado Urbano de Vitória - Rodovia Carlos Lindemberg e Rodovia José Sette			237.198.000,00		4,81%
10	Elaboração do Plano de Transportes Coletivos Urbanos da Grande Vitória			46.515.000,00		0,94%
11	Implantação e Melhoria dos Transportes Urbanos		244.446.000,00			4,96%
12	Implantação de Melhorias Urbanas	1.220.641.000,00				24,76%
13	Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana	204.436.000,00				4,15%
14	Legalização Fundiária, Lotes Urbanizados e Melhorias das Habitações	1.146.056.000,00				23,25%
15	Reforma, ampliação e implantação de unidades de saúde	42.188.000,00				0,86%
16	Reforma, ampliação e implantação de unidades de escolas	463.940.000,00				9,41%
17	Implantação de Áreas de Lazer	63.738.000,00				1,29%
18	Implantação de Creches	108.401.000,00				2,20%
19	Reforma, Ampliação e Implantação de Centros Comunitários	39.656.000,00				0,80%
	Administração Municipal		150.682.000,00	202.653.000,00	353.335.000,00	7,17%
20	Implantação da Unidade Administrativa da AUV			202.653.000,00		4,11%
21	Modernização Administrativa das Prefeituras		13.659.000,00			0,28%
22	Capacitação de Recursos Humanos das Prefeituras Municipais		3.951.000,00			0,08%
23	Implantação do Cadastro Imobiliário de Vila Velha		77.837.000,00			1,58%
24	Elaboração de política de Desenvolvimento Urbano para Cariacica		55.235.000,00			1,12%
	Valor global previsto em agosto 1981	3.515.562.000,00	660.261.000,00	753.375.000,00	4.929.198.000,00	100,00%

Fonte: elaborado pela autora com base nos documentos: IJSN. **PROJETO CPM/BIRD - SUBPROJETO AUV. Planejamento de intervenção integrada em assentamentos subnormais da Grande Vitória.** Vitória, agosto/1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/5028>>. Acesso: 2023.
IJSN. **CONVÊNIO CPM/BIRD.** Vitória, novembro/1981. Disponível em < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4359>>. Acesso: 2023.

Além dos componentes da Habitação, que tinham propostas de intervenção de caráter mais localizado e específico para as áreas prioritárias, o projeto CPM-BIRD-AUV incluiu metas e a alocação de recursos para a realização de obras com alcance municipal e intermunicipal: melhoria do sistema de limpeza urbana e coleta de lixo; modernização administrativa das prefeituras de Vitória e Cariacica, capacitação de recursos humanos das prefeituras envolvidas; implantação de cadastro imobiliário (somente Vila Velha); implantação de Política de Desenvolvimento Urbano (somente Cariacica), implantação da Central de Serviços da Rede Somar de Abastecimento e do varejão CEAD/COBAL, reforma do Mercado da Vila Rubim; assistência técnica às micro e pequenas empresas, implantação de lavanderias, pesquisa e treinamento no setor informal, apoio à pesca artesanal; melhoria das vias arteriais da RGV, elaboração do Plano de Transportes Coletivos Urbanos da Grande Vitória, implantação e melhorias dos transportes urbanos (somente Vila Velha e Cariacica); ampliação do Sistema de Abastecimento de água e elaboração de estudo da Bacia do Rio Aribiri, totalizando 40 subcomponentes com grandes metas físicas com recursos alocados no valor global de Cr\$ 4.929.178.000,00 (Quatro bilhões, novecentos e vinte e nove milhões, cento e setenta e oito mil cruzeiros)¹³⁵ de diferentes fontes de recursos, cuja liberação das parcelas estavam vinculadas à comprovação da execução dos projetos e obras (Tabela 28).

¹³⁵ Não foi possível identificar com precisão a cotação do dólar no país em 1981. Pesquisas realizadas em sites especializados e na página do Banco Central identificaram a cotação somente a partir de 1983. Em 06 de janeiro de 1983 o valor do dólar para compra era de Cr\$ 255,98 e para venda de Cr\$ 257,26. No final de dezembro os valores subiram respectivamente para Cr\$ 979,00 e Cr\$ 984. Dessa forma, não é possível informar o valor global das obras em dólares em 1981, o que seria melhor para esta tese.

Mas é possível estimar pelo valor do salário mínimo estabelecido no país. De acordo com o Decreto nº 88.930 de novembro de 1983, o valor era de Cr\$ 57.120,00. Portanto, o valor de Cr\$ 4,90 bilhões equivalia a 86 mil salários mínimos.

Tabela 28 - Fontes dos recursos do CPM-BIRD-AUV para a Região da Grande Vitória.

Fontes	Descrição dos recursos financeiros		
	Valor Cr\$	Caráter	%
UNIÃO	3.407.254.000,00	não reembolsável	69,12%
SEPLAN - Secretaria de Planejamento			
Orçamento Geral da União a partir de 1982			
Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos - EBTU			
ESTADO	824.092.000,00	não reembolsável	16,72%
MUNICÍPIOS	697.832.000,00	reembolsável	14,16%
Prefeitura Municipal de Vitória	289.161.000,00		5,87%
Prefeitura Municipal de Vila Velha	408.671.000,00		8,29%
TOTAL	4.929.178.000,00		100,00%

Obs.: O Banco Mundial era responsável por custear 35% e a União podia custear 35% a fundo perdido, sendo que este ente poderia custear a sua parte utilizando 50% dos recursos do empréstimo do BIRD e 50% utilizando recursos próprios (35%), perfazendo 70% dos recursos financeiros. Os Estados e Municípios eram responsáveis por 30%.

Fonte: elaborado pela autora com base no documento do IJSN (1981) intitulado **CONVÊNIO CPM/BIRD**. Vitória, novembro/1981.

Além de consumir grandes recursos financeiros, a partir da publicação do convênio firmado pelo MINTER/SNDU com o Governo do Estado do Espírito Santo e as três Prefeituras em novembro de 1981 (A GAZETA, 1981j), a elaboração de projetos executivos e a legalização dos terrenos para implantação dos componentes deveria acontecer no prazo máximo de 180 dias, vinculando-se a implementação e execução das obras a esse requisito, difícil de ser cumprido, tendo em vista a complexidade do processo de legalização fundiária. Tratava-se de etapa cara e difícil do projeto, segundo o técnico do Ministério do Interior, intermediário nas negociações com o Serviço de Patrimônio da União (SPU) no processo de regularização da posse dos terrenos.

No convênio firmado em 1981, era responsabilidade do município “adquirir, através de seus órgãos competentes, os terrenos ou os direitos de uso sobre os mesmos”, comprovar os “procedimentos, através da UAS, à SDU/MINTER e “assegurar” que os terrenos estivessem “disponíveis para os objetivos definidos” no CPM-BIRD-AUV (IJSN, novembro/1981, p.32).

O convênio tinha um prazo de vigência limitado a 5 anos, sendo o município obrigado, “ainda que exaurido o prazo de vigência” do convênio e até, “pelo menos 15 de abril de 1994, a adotar todas as providências cabíveis visando a dar continuidade ao desenvolvimento do projeto, de modo a assegurar o pleno atingimento dos seus objetivos” (IJSN, novembro/1981, p. 42).

De acordo com Nunes (2020, p. 333) a data de 31 de março de 1986, estabelecida no Convênio para os Estados e Município apresentarem “documentos probatórios relativos à última prestação de contas” (IJSN, novembro/1981, p. 42) coincidia com o fim do Programa Nacional CPM/BIRD. “Com o fim desses convênios, a estrutura montada pela SDU/MINTER para o Programa Nacional passou a ser desnecessária” (NUNES, 2020, p.333).

Com o convênio firmado, os agentes envolvidos passaram à execução das metas. A elaboração dos anteprojetos e projetos executivos das metas propostas atravessaram os anos de 1982 e 1983 em um período já de crise do BNH, responsável pelo repasse de recursos às Prefeituras (A GAZETA, 1982a).

A partir de janeiro de 1982 a equipe técnica responsável pelos trabalhos de cadastro físico, socioeconômico e documental para legalização dos terrenos nos dois aglomerados do município de Vitória iniciaram o processo de sensibilização, informação e discussão com a população local para o início das atividades do Projeto CPM-BIRD, que foi apresentado aos moradores em reuniões periódicas, que permitiram aos mesmos “formular alternativas, exigir mudanças e apresentar reivindicações” (IJSN, 1983, p. 37).

No aglomerado de Santa Tereza, o processo de conscientização dos moradores enfrentou dificuldades devido à ausência de uma “estrutura formal de organização dos moradores”, que não tinham Associação de Moradores ou Associação de Bairro e nem espaço físico (Centro Comunitário) para realizarem as reuniões de apresentação e discussão dos projetos. A tradição de reivindicação do aglomerado de Maria Ortiz proporcionou melhores resultados sobre as discussões por causa da presença da Associação Comunitária (IJSN, 1983).

Cadastrar todas as famílias ocupantes (inquilinos e proprietários), levantar limites e divisas de lotes demarcados sobre as águas de mangue, sobre encostas e entregar um comprovante de inscrição cadastral às famílias, que realmente seriam as beneficiárias do projeto, não foi uma tarefa fácil, em uma época com limitações tecnológicas e tantos conflitos pela posse da terra.

Conflitos entre vizinhos quanto aos limites dos lotes ocupados, a presença de mais de uma unidade habitacional por terreno, a dificuldade de acesso a terrenos com alta declividade ou com rochas e matas, impossibilidade de definição de dimensões e

limites de lotes localizados sobre as águas dos manguezais e grande número de edificações construídas sobre vias públicas existentes ou projetadas, foram obstáculos, que limitaram a precisão do levantamento cadastral e a agilidade do processo de legalização dos lotes.

Relevante para a análise do CPM-BIRD-AUV foi a delimitação pelo projeto em uma única área de intervenção de setores/bairros com características socioeconômicas diferentes e necessidades divergentes, caso do aglomerado de Santa Tereza, que abrigava na parte baixa do morro um bairro já consolidado e com bons níveis de infraestrutura e nas partes altas (morros do Cabral, Chapada, Bananal e Buraca) uma população com alta vulnerabilidade social abrigada sobre uma área de risco com alta precariedade de infraestrutura e acessibilidade, que carregava latas de água para as necessidades básicas. Para esses moradores, água, esgoto, energia elétrica e escadarias eram prioridades, carências inexistentes para os moradores do bairro Santa Tereza, que tinha a titulação como prioridade.

Essas divergências de interesses eram obstáculos para a organização comunitária do assentamento e para a definição das prioridades do projeto, conforme identificou o IJSN no levantamento cadastral. De forma contraditória, a empresa que elaborou o projeto executivo desse aglomerado, a MAPLAN, excluiu as áreas mais altas do morro das intervenções de infraestrutura, justificada pelas dificuldades técnicas geradas pelas características físicas do sítio físico.

O IJSN (dezembro/1983) alertou a PMV para a necessidade de inclusão das melhorias para os moradores localizados nessas áreas. Além disso, destacou a preocupação da população com a valorização imobiliária e o aumento do imposto predial, o que poderia gerar inclusive, um processo de vendas dos terrenos após as melhorias, sugerindo ao município que o instrumento de propriedade fosse o contrato de “*enfiteuse* ou concessão de uso com a opção de compra”, uma das alternativas para conter o processo de venda por um determinado prazo (IJSN, dezembro/1983, p. 59)

Em agosto de 1983, Fabiano Santos de Campos, coordenador geral da UAS/AUV, associou a ineficácia do projeto à ausência de participação social na sua fase de concepção devido “à *prática do autoritarismo do saber*” dos técnicos que sistematizaram “as demandas surgidas nas bases populares” em Vitória (IJSN, agosto/1983, p. 118).

Como exemplo de participação e resposta da população às propostas do CPM-BIRD-AUV, Terezinha Baldassini Cravo, moradora do bairro Maria Ortiz, militante pela educação e agente pastoral em 1979, participou da Comissão de Educação que fiscalizou as obras do CPM/BIRD-AUV e atesta as reivindicações e a mobilização social em torno do projeto, destacando que as “definições maiores foram determinadas sem discussão com a comunidade”:

A partir de 1979, iniciei a militância no bairro, atuando como agente pastoral. O contato com a realidade social de muita pobreza foi inicialmente, o motivo que me impulsionou a assumir compromissos com a transformação da realidade social daquela localidade. A partir dessa experiência, o meu envolvimento e compromisso com os movimentos populares foi se ampliando, através de novas exigências de organizações em nível municipal, estadual e nacional; mas nunca deixei de manter um vínculo maior com o trabalho de base no próprio bairro. Minha atuação no bairro Maria Ortiz coincidiu com o início da década de 80, período de forte efervescência das lutas sociais, em que as classes populares avançam na capacidade organizativa para conquistarem direitos básicos à vida e à cidadania. Foi neste contexto que surgiu o Projeto Cidade de Porte Médio – Banco Mundial (CPM-BIRD) e também a Associação de Moradores (CRAVO, 1995, p. 9) [...] Portanto, a história da participação dos moradores por melhores condições de vida no bairro se deu por iniciativa da própria comunidade e também, através do Projeto de Urbanização Cidade Porte Médio – Banco Mundial (CPM-BIRD) de iniciativa do governo federal” (CRAVO, 1995, p. 87) [...] Entretanto, a grande maioria da população ainda não tinha conhecimento do projeto, que só passou a ser discutido, de forma mais ampla com a comunidade, a partir da criação da Associação de Moradores¹³⁶. Foi nesse contexto que a Associação de moradores foi criada, em outubro de 1981. Naquela época a institucionalização do movimento popular era defendida tanto pelas lideranças que ajudavam na organização da população, como pelos técnicos do IJSN que fundamentavam a necessidade de sua criação, com base nos estudos realizados pelo projeto C.P.M (CRAVO, 1995, p. 89) [...] Na realidade, os projetos de urbanização surgiram, naquela época, para amenizar as contradições da miséria, em vários bairros de periferia dos grandes centros urbanos [...] Foi um período de muitas iniciativas localizadas e regionalizadas do movimento popular na Grande-Vitória” (CRAVO, 1995, p.90). No caso específico do Projeto Cidade Porte Médio, as definições maiores foram determinadas sem discussão com a comunidade, apesar de a filosofia indicar a necessidade do envolvimento desta. No caso do bairro Maria Ortiz, houve a defesa dos interesses populares, por parte das lideranças da Associação, durante toda a discussão do Projeto, para fazer valer outras reivindicações da comunidade, diretamente vinculadas à realidade estrutural dos sistemas e que o projeto não complementava na prática [...] Assim pude constatar que, no período da urbanização do bairro Maria Ortiz, (1981 a 1985), as principais reivindicações da Associação de Moradores junto aos poderes públicos foram: energia elétrica, aterro das ruas, casas para os moradores que viviam próximos à rede de alta-tensão,

¹³⁶ A Associação de Moradores do bairro Maria Ortiz foi fundada em 11 de outubro de 1981 (CRAVO, 1995). Este trabalho não encontrou dados sobre o I Seminário Interno do Projeto Especial no Bairro realizado em julho de 1982, citado no documento do IJSN (1983). Nem mesmo na pesquisa de CRAVO (1995) não existe menção ao referido evento. A autora destaca o seminário de maio de 1983, inclusive noticiado nos jornais A GAZETA e A TRIBUNA.

luta pela conquista de água, aquisição do terreno, sede para Associação de Moradores, movimento dos desempregados, movimento por mais vagas na escola municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira e na creche, que já estava sendo construída. [...] o Projeto de urbanização não só vinha ao encontro dessas demandas da comunidade, como atendia a outras necessidades, que ainda não eram solicitadas pelos moradores (CRAVO, 1995, p. 91).

A população do bairro de Maria Ortiz, após ser incluída no projeto no início da década de 1980 passou a reivindicar não somente a execução da infraestrutura e equipamentos comunitários para o bairro, mas também a casa própria, como solução para o problema das famílias que seriam removidas das palafitas construídas sob a rede de alta tensão da concessionária de energia elétrica (ESCELSA), área proibida para ocupação pelo risco à vida, um problema específico do bairro que mobilizou a comunidade na luta pela moradia (Figura 89).

Figura 89 - Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras) – ocupação sob as torres de alta tensão de energia elétrica.



Fonte: FJSN (1978)

Cravo (1995) atribui as conquistas do bairro à tradição de mobilização espontânea dos moradores, à cultura de participação popular na solução de problemas relacionados à infraestrutura urbana (física e social), à presença das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e à presença da Associação de Moradores, que buscava conscientizar, organizar, liderar e realizar ações diretas de reivindicação em prol da luta por água, emprego, creche, escola e melhorias de infraestrutura urbana.

As dificuldades de aceitação de um projeto concebido sem a participação popular em sua concepção, se manifestaram de forma concreta nas reivindicações dos moradores do bairro Maria Ortiz, que desde o início da ocupação do aglomerado na década de 1970 se mobilizavam em comissões para reivindicar o abastecimento de água junto

ao poder público. O movimento pela água não foi exclusividade deles, tendo encontrado ramificações em outras ocupações de Vitória (São Pedro, por exemplo).

Para discutir o projeto CPM-BIRD-AUV e propor modificações, a Associação de Moradores do bairro Maria Ortiz utilizou como instrumento de mobilização da população local o “Boletim informativo da Associação dos Moradores” (jornal)¹³⁷ criado em 1982 com um caráter educativo, conscientizador e reivindicador e, como espaço de debates um seminário, realizado entre os dias 09 e 13 de maio de 1983, que teve a participação de 800 pessoas diariamente, incluindo moradores e técnicos de órgãos públicos municipais e estaduais, agências e instituições envolvidas na formulação e execução do CPM-BIRD-AUV (Figura 90).

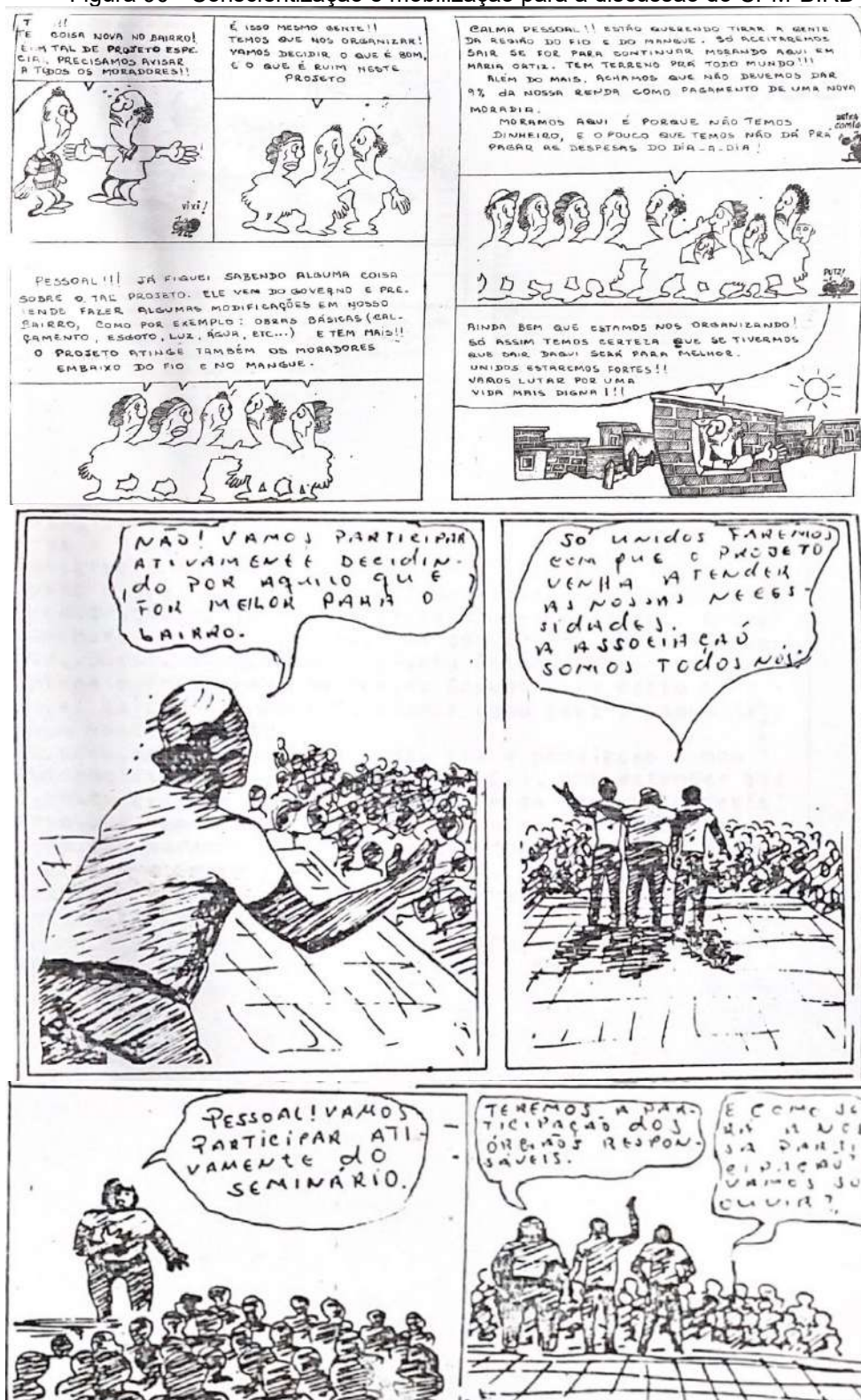


No Boletim Informativo nº 2 de janeiro de 1983 a Associação dos Moradores destacou a importância da organização e da participação popular nas reuniões de discussão sobre o projeto CPM e despertava a consciência sobre a questão da moradia e do pagamento das taxas de melhorias de infraestrutura:

O projeto, que vem do governo, diz que todos os moradores que moram embaixo dos fios de alta tensão serão retirados e colocados em outro local. Mas queremos saber que lugar será este? Não queremos sair para fora do bairro. O projeto também fala de uma taxa que será cobrada aos moradores. Mas será que aceitaremos isso? Sabemos que o salário do operário é pequeno e que não dá nem pras despesas de casa do dia-a-dia (Boletim Informativo da Associação dos Moradores, nº 2, ano 1, janeiro/1983).

¹³⁷ As edições de 1983 a 1995 que atestam as reivindicações pela urbanização e pela moradia da Associação de Moradores de Maria Ortiz estão na dissertação de Cravo (1995). Eles representam importante registro da luta de uma comunidade por habitação em Vitória.

Figura 90 - Conscientização e mobilização para a discussão do CPM-BIRD-AUV.



Fonte: Boletim Informativo nº 2 de janeiro de 1983 extraído de Cravo (1995).

A participação expressiva nas reuniões de abril, cerca de 50 moradores em cada uma, foi ressaltada no Boletim nº 3 de abril/1983, mês que antecedia à realização do seminário, que segundo a convocação, tinha os seguintes objetivos e foi amplamente noticiado pela imprensa local (A TRIBUNA, 1983e, 1983f):

- **Garantir a moradia para os moradores do fio de alta tensão**; - Definir o que é bom no projeto e o que é ruim para a população; - Garantir que a construção da Sede da Associação, Posto Médico, Escola e Creche seja o mais rápido possível; - Tirar uma comissão de fiscalização do projeto, formada pelos próprios moradores do bairro; - Definir junto à população se pagaremos taxas ou não; - Garantir que a mão de obra seja dos próprios moradores do bairro; - Ter acesso à contabilidade do projeto e outros.[...] A nossa vitória só será alcançada com a participação de todos neste Seminário e também nas reuniões que faremos nos vários locais do bairro (Boletim Informativo da Associação dos Moradores, nº 3, ano 1, abril/1983). **Grifos nossos.**

A análise do conteúdo do documento final do seminário de discussão do projeto CPM-BIRD-AUV promovido pela Associação dos Moradores do bairro Maria Ortiz em maio de 1983, permite atestar a importância do processo de organização e mobilização de uma comunidade pela discussão de um projeto, que mesmo sendo formulado sem a participação popular, pôde ser colocado em discussão e sofrer adequações.

Os objetivos do evento com um caráter reivindicatório demonstram que os moradores desconheciam os aspectos técnicos do projeto de urbanização, elencavam a necessidade de definir prioridades e a defesa do acesso à moradia pelo lote urbanizado para todos os ocupantes, sem a remoção para outras localidades:

- Definir as prioridades da população, frente ao projeto Cidade de Porte Médio. - **Garantir os lotes para os moradores da área do fio, no próprio bairro.** - Definir um posicionamento a respeito da abertura de ruas, garantindo as posses dos moradores. - Tirar uma comissão de fiscalização do projeto, formada pelos próprios moradores. - Ter acesso à contabilidade do projeto, para um controle real do que está sendo gasto nas obras. - Garantir que: antes, durante e após a construção do projeto “COM, a mão de obra seja utilizada com moradores do bairro, principalmente no que diz respeito à construção civil (CRAVO, 1995, anexo). Grifos nossos.

De forma geral, o evento consistiu na apresentação dos componentes do projeto pelas entidades executoras com suas ações programadas, custos¹³⁸ e prazos de execução. Em seguida, os moradores apresentaram suas colocações, fazendo novas propostas, baseados nas dificuldades e carências vivenciadas no cotidiano.

No primeiro dia, a Secretaria de Bem Estar Social (SEBS) apresentou o componente Geração de Emprego e Renda – Setor informal, que englobava a construção de oficinas de múltiplo uso (galpão) e a criação de cursos de capacitação. O representante do subcomponente setor formal não compareceu ao seminário.

A discussão sobre o item **infraestrutura urbana e comunitária** demandou três noites de apresentações e debates entre os moradores, a Companhia de Abastecimento e Saneamento (CESAN), a Secretaria de Educação do Estado (SEDU), a Secretaria de Obras da PMV e a Secretaria de Saúde.

As obras de **melhorias urbanas** (150.000m² de pavimentação, 12.000 m² de redes de esgoto, 13.400 m² de rede de esgoto para ligação de banheiros; 203.000 m² de aterro, 5.500.000 m² de enrocamento, 2 pontes na nova via de contorno de proteção do manguezal a ser projetada, passarelas metálicas sobre a principal rua comercial do bairro; remanejamento dos moradores sob os fios de alta tensão e daqueles localizados em locais com aberturas de novas vias), subcomponente mais caro (Cr\$ 1.500.000.000,00 – 65,5%), tinham prazo indefinido de execução pois estavam na dependência de autorização da liberação dos recursos pelo Senado Federal. Todas as demais metas tinham prazos variando de 3 meses a 1 ano, demonstrando que todas as obras estariam concluídas em dezembro de 1984, o que de fato jamais aconteceu.

As propostas dos moradores demonstravam uma enorme **necessidade de alocação da força de trabalho desempregada**, ao exigirem que as obras de construção dos equipamentos comunitários e melhorias urbanas utilizassem a mão de obra local, assim como esta tivesse preferência na contratação como profissionais para atuar nas escolas, creche e posto de saúde. A construção da sede do centro comunitário era

¹³⁸ Custos por componente para Maria Ortiz: Geração de emprego e renda – Cr\$ 13.500.000,00 (0,6%); Associativismo, equipamentos comunitários e ligações domiciliares – Cr\$ 217.841.900,00 (9,5%); Melhorias urbanas – Cr\$ 1.500.000.000,00 (65,5%) e Legalização dos lotes – Cr\$ 558.051.000,00 (24,4%) – Total do projeto: Cr\$ 2.289.392.900,00.

uma necessidade imediata e não houve objeção por parte dos participantes. Outras exigências foram feitas: garantias de vagas nas escolas e creche para todas as crianças do bairro, construção de mais uma escola, inclusão da construção da galeria de esgoto da principal avenida do bairro e remanejamento da verba da construção de lavanderias para a construção de um mercado.

A reivindicação da contratação de mão-de-obra local para mitigar o expressivo desemprego, foi garantida por meio dos contratos firmados com as empreiteiras que executaram as obras a partir de 1984. Aproximadamente 40 moradores foram alocados nas obras da reforma da escola e 30 na construção da creche. Cravo (1995, p. 94) esclarece que “a debilidade do projeto em responder à questão do desemprego, acompanhada da lógica especulativa de mercado, contribuiu para a não permanência de muitas famílias no bairro, após a urbanização”.

O tema que gerou maior número de questionamentos foi a **legalização dos lotes**¹³⁹, discutida na última noite do evento, onde a PMV destacou que a previsão de início das obras seria após a conclusão dos cadastros físico e documental, que seria repassado à Prefeitura em agosto de 1983 pelo IJSN, que havia executado o levantamento no período de março a dezembro de 1983¹⁴⁰, conforme Convênio de Cooperação Técnico-Financeira firmado com a PMV, que também solicitou que a equipe técnica realizasse somente o cadastro socioeconômico¹⁴¹ das famílias residentes sob a rede de alta tensão, visando atender de forma imediata as reivindicações dos ocupantes, que ameaçados de despejo e em situação de miséria extrema, buscavam auxílio na Associação de Moradores, agente de interlocução das exigências dos moradores junto ao Poder Público.

¹³⁹ Estava englobado neste componente as seguintes metas: Cadastro documental, Cadastro físico, Titulação dos lotes, Ligações domiciliares de água, Ligações domiciliares de esgoto, Ligações domiciliares de energia elétrica, Criação de novos lotes e fiscalização.

¹⁴⁰ No relatório final do cadastro realizado pelo IJSN, datado de dezembro de 1983 foram identificadas na poligonal de intervenção do projeto (57,5ha) 2.395 famílias (10.665 habitantes) alocadas em 2.385 imóveis distribuídos em 1.429 lotes em 65 quadras existentes, tendo sido prevista a distribuição de 2.815 comprovantes cadastrais, sendo que já haviam sido entregues 1.880 e restando 935. Destes, 406 residentes haviam se mudado. Quanto à condição de ocupação dos 2.385 imóveis cadastrados, 1.258 imóveis eram próprios, 492 alugados, 266 cedidos e 369 imóveis estavam sem ocupação, fechados e até lotes vagos. Quanto às características da coabitação familiar, 1.957 eram famílias principais e 176 secundárias. Mesmo considerando os lotes e barracos vazios (369) ainda havia um déficit de lotes, tendo em vista a forma de ocupação adotada no aglomerado, caracterizada pela tipologia horizontal casa isolada no lote.

¹⁴¹ Não foi realizado o cadastrado físico dos lotes e da unidade habitacional, tamanha era a urgência da PMV.

Uma semana antes do seminário, entre 03 e 05 de maio de 1983, o IJSN identificou e cadastrou 266 famílias residentes¹⁴² (1.330 pessoas) sob os fios de alta tensão, desconsiderando edificações em construção e imóveis abandonados. As famílias receberam um comprovante de inscrição de cadastro no projeto, mas estavam localizados fora da poligonal¹⁴³ definida para as intervenções do CPM-BIRD-AUV, o que não garantia de fato que seriam incluídos na listagem para receber um lote urbanizado e o título de aforamento (IJSN, dezembro/1983).

Sobre a especulação imobiliária, após o cadastramento houve um processo de venda de imóveis (barracos precários) para outros ocupantes, o que levou a equipe técnica a agir e não entregar o comprovante de inscrição cadastral, gerando um conflito a ser resolvido pela PMV (IJSN, dezembro/1983).

Visando impedir novas ocupações e o comércio informal de terras e barracos, a PMV determinou no seminário que somente as famílias residentes sobre a rede de alta tensão cadastrados até 04 de maio de 1983 seriam contempladas com os novos lotes, que foram criados no projeto de loteamento, o que gerou reações contrárias da população, que exigiu que a PMV garantisse lotes para residentes após a data estipulada. Estes eram, na verdade, 459 famílias residentes. Também exigiram que a PMV incluísse os inquilinos que pagavam aluguel no bairro, sendo prioridade aqueles que ocupavam áreas de grandes proprietários.

Para isso, sugeriram que o Poder Público deveria parcelar os grandes terrenos alocados por especuladores ou urbanizar e reassentar as famílias nas ilhas localizadas na periferia do bairro, referindo-se à área de proteção ambiental do mangue. Dessa forma, independente da preservação da área do manguezal, todas as famílias deveriam ser contempladas, mesmo as que estivessem fora da área de risco.

No entanto, a PMV já havia suspenso o subcomponente indenização dos domicílios alugados e colocando-o em reestudo e discussão com os técnicos do IJSN em maio

¹⁴² Dentre as 266 famílias cadastradas, 239 eram famílias principais e 23 famílias secundárias. Quanto à condição de ocupação 229 eram imóveis próprios, 10 cedidos, 04 imóveis fechados e 23 alugados, confirmando a locação até mesmo de barracos precários sobre as águas do mangue.

¹⁴³ Concedida pelo Serviço de Patrimônio da União à PMV em 1982 por Aforamento de Cessão gratuita através da Portaria nº 391 de 08 de setembro de 1982, conforme contrato de cessão celebrado em 09 de novembro do mesmo ano (IJSN, dezembro/1983, p. 59 e 82).

de 1983¹⁴⁴, tendo em vista que os recursos não eram suficientes para ressarcir todos os proprietários e os diversos problemas identificados no levantamento cadastral iniciado em março de 1983, mês que o IJSN havia informado que os inquilinos seriam proprietários dos imóveis que ocupavam, recebendo o título de propriedade do terreno e responsáveis pelo pagamento do projeto de legalização e das melhorias de infraestrutura. Como reação à informação, os proprietários utilizaram as estratégias de aumento dos aluguéis e o despejo de inquilinos, que pagavam de Cr\$ 10 mil a 25 mil de aluguel.

A justificativa utilizada foi a necessidade de manutenção da única fonte de renda, que era a locação de um barraco. Por outro lado, a equipe técnica identificou atividades especulativas de proprietários, que tinham a posse de mais de um imóvel ou residiam fora do bairro e obtinham renda extra pela locação de imóveis no assentamento informal. Outra forma identificada de especulação e retenção da terra foi a de inquilinos, que detinham imóveis fora do bairro e que residiam no assentamento sob locação ou cessão de imóvel.

Empresas presentes no bairro e pessoas de elevado poder aquisitivo residentes em outras localidades compravam vários imóveis e colocavam pessoas para reterem o imóvel. Diante dessas diferentes formas de especulação sobre a terra que receberia melhorias com recursos públicos, existiam também proprietários que ocupavam áreas de terrenos duas a três vezes o recomendado pelo projeto, que era de 260m², obrigando o Poder Público a aplicar o desmembramento como estratégia de distribuição de lotes para atender a todos os casos.

¹⁴⁴ Sobre esta questão, o IJSN sugeriu à PMV que alterasse a meta de tornar todos os inquilinos proprietários, não beneficiando os mesmos e ajustando o projeto de loteamento à situação existente contemplando apenas os proprietários que pagariam o valor de mercado pela titulação do lote excedente assim como pelo valor do terreno. Além disso, proprietários de mais de um terreno que não pudessem pagar pelas melhorias teriam seus imóveis retidos para cessão ao projeto. Os recursos das indenizações dos domicílios alugados seriam realocados para a aquisição de área de expansão para assentar as famílias sob a rede de alta tensão, considerados apenas beneficiários aqueles cadastrados entre 03 de maio e 07 de maio de 1983. Além disso, somente moradores do bairro cadastrados entre 01 de março e 30 de julho de 1983 seriam contemplados com o projeto CPM-BIRD-AUV. Por fim, para impedir as cessões, doações, locações, vendas e permutas dos lotes, o IJSN propôs a delimitação da área da poligonal do bairro como de uso especial, tornando nulas todas as transações imobiliárias informais (IJSN, dezembro/1983, p. 81-82). Não foi possível atestar se as sugestões do IJSN foram acatadas pela PMV na implementação do projeto.

Ao discutir o projeto com a comunidade em maio de 1983 a PMV ainda não tinha adquirido a área para criação de novos lotes e reassentamento das famílias excedentes, mas já tinha os projetos executivos de urbanização prontos, elaborados pela empresa MAPLAN em 1982, que em virtude dos vultosos recursos a serem dispendidos com o aterro sobre o mangue, projetou 337 novos lotes residenciais (5,7685 hectares) para atender as 334 famílias que necessitariam de remoção das palafitas e remodelou o traçado para atender 2.243 habitações existentes de 9.387 habitantes distribuídos em 32,705 hectares. Além disso, o projeto de urbanização definiu uma nova área de 14 hectares de expansão por aterro sobre o mangue, passando o aglomerado de Maria Ortiz a ocupar uma poligonal de intervenção de 57,5175 ha. Porém, o projeto estava defasado em 1983, pois o número de ocupantes sobre as palafitas era muito superior aos lotes a serem disponibilizados.

As 459 famílias que moravam fora da poligonal do projeto sobre as linhas de alta tensão eram tão importantes para os moradores, que os mesmos incluíram nas reivindicações imediatas o fornecimento de água provisório através da instalação de torneiras públicas, até que fossem transferidos para os novos lotes. É importante já situar o leitor, que o processo de remoção e provisão habitacional dessas famílias somente aconteceu de forma completa no início da década de 1990, problema que atravessou três gestões de prefeitos.

Outro ponto de conflito foi a emissão do título de aforamento, concedido com financiamento municipal até o limite de 260,00m² de área de terreno. Os moradores propuseram o parcelamento do valor financeiro para a área total ocupada, excluindo do benefício os ocupantes que eram especuladores. Conscientes que a terra deveria ser um bem de uso e não de consumo, usufruída para fins de moradia e não retida para valorização, os moradores buscavam manter os limites de suas propriedades delimitados por eles mesmos. Dessa forma exigiram que a abertura de qualquer via para a execução das obras de urbanização deveria ser analisada pela Associação de Moradores em conjunto com os moradores envolvidos nas intervenções.

A análise dos projetos de parcelamento do solo elaborados para o bairro demonstra que as empresas contratadas utilizaram como partido priorizar os limites de propriedade dos lotes já definidos pelos ocupantes, assim como o traçado viário espontâneo existente, até mesmo para evitar remoções e desapropriações com

consequente ampliação do número de lotes para realocação sobre áreas de expansão executadas sobre aterro, infraestrutura cara¹⁴⁵.

Para conter novas ocupações por palafitas sobre a faixa de risco da rede de distribuição de energia de alta tensão, os projetistas propuseram um aterro de contenção de 72.234,00 m², que também poderia abrigar novos lotes urbanizados. Dessa forma, os projetistas definiram no projeto urbanístico uma faixa de servidão da rede de distribuição (área *non edificandi*) e a construção de uma via contornando o bairro, como barreira de proteção do canal do manguezal.

A forma de pagamento das taxas a serem cobradas dos moradores pelas obras de infraestrutura foi outro ponto rejeitado pelos moradores, que pagariam pelo prazo máximo de 25 anos os custos de titulação, melhorias de água, esgoto e a cabine sanitária. Os valores variavam de 1 a 9% da renda familiar, e mesmo baixos, foram rejeitados pelos moradores, que sugeriram que os percentuais incidissem somente sobre o valor da renda de apenas um representante da família, dessa forma, a parcela a ser paga seria menor.

Sobre os desdobramentos dessa questão, Cravo (1995, p. 94) explica de que forma a ineficácia do CPM-BIRD-AUV no incentivo à geração de emprego e renda contribuiu para especulação imobiliária e para o processo de expulsão branca¹⁴⁶:

Naquela época, era levantada a preocupação com as taxas que seriam decorrentes das melhorias urbanas e a impossibilidade de os desempregados, e mesmo os trabalhadores que viviam de salário mínimo, continuarem morando no bairro, após a urbanização. O projeto C.P.M (setor informal) previa um subprojeto para enfrentar esse problema, cuja meta era estimular a ocupação da população economicamente ativa, criando novas oportunidades de ocupação remunerada, realizando capacitação de mão-de-obra. Entretanto, devido a um conjunto de problemas, a descontinuidade desse projeto foi a sua principal marca. [...] as taxas relativas aos impostos passaram a ser cobradas, apesar da ausência de solução para o problema de desemprego e da própria habitação, uma vez que a filosofia do mesmo estabelecia que a melhoria das casas seria de responsabilidade do próprio morador. Assim sendo, prevaleceram os padrões da cultura hegemônica que, devido ao crescimento da especulação imobiliária, estimulavam a maioria das famílias mais pobres a venderem seus terrenos a terceiros, por preços bem inferiores ao valor de mercado. Esses terrenos nem sempre eram comprados para morar e sim, para negócios futuros. Em virtude disso, o crescimento da

¹⁴⁵ Em 1982 no projeto executivo de urbanização, a empresa contratada, a MAPLAN, alertava para a inviabilização do projeto os altos valores a serem gastos com o aterro devido a grande profundidade que o mesmo deveria ser executado. A empresa propôs soluções alternativas para diminuir os custos.

¹⁴⁶ Sinônimo do processo de gentrificação, o termo era usado nas décadas de 1970 e 1980 para explicar a expulsão da população pobre de locais valorizados por fatores diversos.

especulação imobiliária neste bairro, que se fazia presente desde o seu surgimento, se intensificou, com a conclusão da urbanização. A boa localização do bairro [...] aliada a queda do poder aquisitivo da classe média, que também foi atingida nos anos 70, foram aspectos determinantes para o aumento da procura de terrenos nesta localidade. (CRAVO, 1995, p. 94-95).

A rejeição ao pagamento não era especificidade deste bairro. No aglomerado de Santa Tereza a grande maioria da população questionava a cobrança (IJSN, dezembro/1983, p. 56), tendo em vista os baixos rendimentos e a incidência de juros a longo prazo.

Por fim, a população presente no seminário em Maria Ortiz propôs a desvinculação da emissão do título de aforamento das obras de melhorias domiciliares, sugerindo que as mesmas deveriam ser opcionais. Além disso, reivindicaram o acesso gratuito de todos os moradores com renda inferior a dois salários mínimos às melhorias de infraestrutura do componente habitação.

As reivindicações dos moradores demonstram que as obras de infraestrutura eram importantes, mas o processo de legalização dos lotes permitiria o início das obras dos equipamentos comunitários¹⁴⁷, mais importantes que ter a unidade sanitária, água, esgoto e energia domiciliar, podendo o próprio morador assumir a sua construção a longo prazo. Nesse sentido, a habitação com infraestrutura domiciliar era um problema a ser resolvido de forma individual, em detrimento dos equipamentos comunitários de uso coletivo, problema a ser resolvido pelo Poder Público.

Além disso, desvinculando os custos da titulação dos lotes das melhorias habitacionais obrigatórias, os valores das prestações a serem pagas pelas obras seriam reduzidas, solução coerente para uma população de baixa renda que mesmo sendo obrigada a restituir de forma compulsória os recursos gastos pela prefeitura nas obras de infraestrutura (obrigatoriedade definida no projeto CPM-BIRD-AUV), tinham

¹⁴⁷ Dados divulgados em dezembro de 1983 pelo IJSN indicavam que 83% das famílias cadastradas não possuíam documento de propriedade do terreno que ocupavam e cerca de 84% dos que possuíam algum documento apresentaram apenas contrato de compra e venda do lote, indicando a informalidade da comercialização da venda da terra (IJSN, 1983, p. 41). Em Santa Tereza, os percentuais eram menores, com 58% das famílias (645) sem documento de propriedade. Das 463 famílias (43%) que possuíam algum documento, cerca de 55% detinham contrato de compra e venda, 22% documento de arrendamento e 14% outros documentos (IJSN, 1983, p. 42).

em parte, seus domicílios cadastrados e averbados para pagamento do imposto predial urbano.¹⁴⁸

É importante lembrar que o cadastro dos lotes pela PMV após o projeto de urbanização ampliaria o número de contribuintes do IPTU. Mesmo que necessariamente isso não garantisse o recebimento do imposto pelo município é uma justificativa plausível de que a infraestrutura deveria ser custeada a fundo perdido pelo Poder Público para as famílias pobres, que a longo prazo, fariam a reversão aos cofres públicos pelo pagamento de impostos.

Destaca-se que todas as famílias contempladas não receberiam a provisão habitacional através da melhoria física do imóvel, exceto pela construção da unidade sanitária. Dessa forma, a autoconstrução da casa própria na forma de barracos precários era a solução habitacional aceita e imposta como forma de reduzir os custos do ente municipal, tendo em vista que não houve questionamentos sobre a ausência da provisão da unidade habitacional.

Sobre a importância do título de propriedade, no relatório final do levantamento técnico cadastral datado de dezembro de 1983 realizado pelo IJSN para Maria Ortiz e Santa Tereza, o órgão identificou que esse item não era prioridade para os moradores, até mesmo pelo nível avançado de consolidação da ocupação dos dois aglomerados, cujos moradores não eram ameaçados de remoção e o alto nível de segurança de permanência do local em que moravam, mesmo que não duvidassem que o Poder Público fosse capaz de retomar os lotes, em caso de não pagamento das taxas de melhorias.

No entanto, o CPM-BIRD-AUV queria legalização dos lotes, inclusive como condição para execução das obras e a população desejava infraestrutura coletiva e equipamentos comunitários.

De fato, qual interesse tem na titulação ou na habitação quem já tem certo nível de segurança de permanência no local e já resolve o problema do abrigo por conta própria? A princípio, com todas as carências vivenciadas, nenhum! O que despertava

¹⁴⁸ Em Maria Ortiz, 32,4% (774) dos domicílios cadastrados (2.113) no final de 1983 estavam averbados e lançados para pagar IPTU. Isso não significa que os moradores pagavam os carnês, mas atesta que a infraestrutura deveria ser custeada a fundo perdido pelo Poder Público para as famílias pobres. Em Santa Tereza eram 428 domicílios cadastrados (38,6%) para pagamento do IPTU (IJSN, 1983, p. 42).

o grande interesse dos moradores na questão da legalização fundiária era terem que pagar pelo benefício.

Assim explicam os técnicos que participaram da elaboração e implementação do CPM-BIRD em Juazeiro, Cuiabá, Caxias do Sul, Rio de Janeiro, Vitória, Vila Velha e Montes Claros:

[...] invasões em áreas públicas, são de mais fácil solução quanto a questão de legalização fundiária, ou seja, as áreas do Poder Público não seriam objetos de propostas no sentido em que a legalização dessas áreas seria de mais fácil manejo, e aos ocupantes em áreas públicas via de regra não é prioritária a regularização fundiária, em função da falta de interesse do Poder Público, em expulsá-los da área e da maior facilidade em instalarem equipamentos e infraestrutura urbana. Então não é prioritário para os ocupantes levantarem a questão de regularização fundiária, porque não tem problema em termos de passar títulos, aquela de direito pleno do proprietário (Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda – Vitória/ES, 16 a 19 de agosto de 1979 disponível em IJSN, agosto/1983, p. 138).

Sobre essa abordagem de que o Poder Público não tem interesse de expulsar os ocupantes, vimos até aqui que em parte ela é correta, tendo em vista que as áreas de propriedade da União (os mangues, por exemplo) são menos custosas e mais fáceis de legalizar que áreas com necessidade de desapropriação (propriedades particulares). Mas quanto ao interesse do Poder Público em manter o assentamento, depende da conjuntura política.

Em Vitória, por exemplo, no final das décadas de 1970 e 1980 ocorreram processos violentos de desocupação arbitrados pela Polícia em áreas de propriedades públicas e particulares (manguezal da baía Noroeste, Ilhas de Santa Maria e Monte Belo, Andorinhas, etc.). Por outro lado, também houve a ocupação incentivada pelo próprio município da área de manguezal da parte continental (Maria Ortiz), para onde eram direcionados os excluídos das remoções forçadas pelo Poder Público em outras localidades da cidade. E é preciso lembrar que grupos sociais excluídos usavam como estratégia de escolha de ocupação de áreas particulares aquelas que o proprietário não tinha como comprovar a titularidade.

Por fim, mesmo com todos os impasses, o seminário foi considerado um sucesso pela Associação dos Moradores, que destacou a participação ativa de cerca de 800 moradores/dia nas discussões. A partir dele, comissões de fiscalização e acompanhamento do projeto foram formadas (CRAVO, 1995).

No entanto, “o projeto continuou no papel” e “nada foi colocado em prática” segundo informou a Associação de Moradores no Boletim Informativo nº 4 de novembro de 1983. Mas isso aconteceu em todos os aglomerados do projeto na Grande Vitória.

A análise das obras realizadas pelo CPM-BIRD-AUV na Grande Vitória até o primeiro semestre de 1983 demonstram que pouco foi realizado. Os órgãos executores priorizaram as obras de infraestrutura viária e de transporte público (A GAZETA, 1984) na escala da aglomeração urbana.

Nenhuma das obras de melhorias urbanas havia sido iniciada. Em Maria Ortiz (Vitória) a previsão de início era o terceiro trimestre de 1983. Em Santa Tereza o projeto executivo ainda aguardava aprovação do BNH. Quanto ao componente habitação (legalização fundiária, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais), em Porto de Santana e Santa Rita o cadastro físico, documental e socioeconômico ainda não havia começado. Santa Tereza estava mais adiantada com 420 unidades domiciliares já cadastradas até maio do mesmo ano. A construção das praças nos dois aglomerados de Vitória dependia da legalização dos terrenos pela PMV. Quanto à creche de Maria Ortiz, dependia da licitação para começar as obras. Em Santa Tereza, o entrave era a desapropriação da edificação onde seria instalada a unidade. Quanto aos cinco Centros Comunitários previstos para duas das áreas de intervenção, todos aguardavam a elaboração da minuta de licitação (IJSN et al, 1983).

Etapa importante para a execução do componente “habitação”, o levantamento cadastral dos moradores, iniciado em março de 1983, ainda estava em revisão no final de 1983. Em Maria Ortiz, cerca de 404 pessoas cadastradas anteriormente, haviam se mudado. Em Santa Tereza foram 104 moradores (IJSN, 1983).

Além da mobilidade dos ocupantes, o aterro improvisado executado com terra sobre o lixo, promovido pela prefeitura e consentido pelos moradores de Maria Ortiz, atraiu mais moradores para o assentamento, ampliando o número de domicílios, também em virtude da distribuição de lotes feita de forma clientelística por políticos e lideranças. Em Santa Tereza, associado à melhoria do grau de consolidação, estando

melhor atendido em 1983, “do que na época de sua inclusão no projeto”, o número de ocupantes também cresceu (IJSN, 1983e, p. 17)¹⁴⁹.

A insatisfação da população com os atrasos no projeto se manifestou em agosto de 1983, quando lideranças comunitárias das quatro áreas de intervenção do CPM-BIRD-AUV abandonaram ou deixaram de comparecer ao Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda – Vitória/ES promovido pela unidade gestora do projeto (IJSN) com a presença do governador, prefeitos, representantes do governo federal e cerca de 100 técnicos das 25 cidades brasileiras que recebiam o Projeto Nacional CPM-BIRD (A GAZETA, 1983f).

O evento teve o objetivo de discutir e avaliar as ações do programa a nível nacional e propor melhorias através da troca de experiências entre os técnicos das cidades envolvidas na sua implementação. As experiências de urbanização de Recife, Rio de Janeiro e Vitória foram apresentadas, incluindo debates sobre outras cidades brasileiras e o Promorar São Pedro.

Durante a sua palestra no evento, Fabiano Santos de Campos, coordenador geral da UAS-AUV, atribuiu o atraso das obras à falta de repasses de recursos federais.

Em seu discurso, Edgar Bastos de Souza, coordenador nacional do Projeto Especial Cidades de Porte Médio, destacou a falta de recursos financeiros e o processo de legalização fundiária como justificativas para os atrasos no início das obras e ao mesmo tempo demonstrou a perspectiva sob a qual enxergava o problema habitacional, manifestado pelas “indesejáveis invasões”, solução alternativa de moradia dos pobres associada à autoconstrução da casa própria e que devia ser tratado na esfera do poder local e que o acesso à terra pela legalização fundiária deveria ser um instrumento permanente de política pública, condição para que o processo de urbanização acontecesse (IJSN, agosto/1983, p. 26-27).

Diante dessa visão limitada sobre a questão habitacional, os debatedores do evento ligados às lutas sociais, abordaram a necessidade de repasse de verbas para as

¹⁴⁹ Entre março e agosto de 1983, haviam 11.995 habitantes e 2.385 domicílios em Maria Ortiz, cerca de 1.520 pessoas e 683 domicílios a mais que em 1981. Em Santa Tereza houve a redução da população para 5.540 habitantes, mas ampliou o número de domicílios de 1.172 para 1.217. No cadastro de 1983, o assentamento de Santa Tereza foi caracterizado com maior diferenciação espacial quanto à forma de ocupação. Composto por cinco setores distribuídos em 42 hectares que englobavam Santa Tereza (baixada), Chapada, Morro do Bananal, Morro do Cabral e pedra da Buraca.

prefeituras, a ausência de recursos financeiros dos entes municipais, a importância da Reforma Agrária como possível solução, a falta de emprego, a necessidade de ouvir os Conselhos Comunitários ou Conselhos de Bairros, a tecnocracia como instrumento autoritário, a especulação imobiliária, dentre outras limitações que impediam o município de absorver compulsoriamente um problema de caráter estrutural que demandava a ação articulada do governo Estadual e Federal. De forma resumida, Vera Maria Somoni Nascif, Coordenadora técnica do IJSN, traduziu o caráter do CPM-BIRD-AUV: “Existe ainda uma dicotomia entre nos técnicos do Estado e técnicos de prefeituras. Nós reconhecemos o cunho altamente autoritário com que foi gerado este projeto...”(IJSN, agosto/1983, p. 67).

Nesse sentido, os representantes das diversas UAS que participaram do evento sugeriram diversas modificações a serem feitas no CPM-BIRD, dentre as quais: a necessidade de participação comunitária em todas as etapas do projeto; a necessidade de organização comunitária; o direito da população em decidir a melhor forma de receber os recursos, eliminando dessa forma o caráter impositivo do programa para os diferentes componentes, incluindo a regularização fundiária; a exclusão da obrigatoriedade de recuperação dos custos pelos municípios, deixando livre para as prefeituras decidirem sobre esse retorno, podendo ser feito através da cobrança de impostos e das taxas de água, esgoto e energia elétrica; investimento do poder público a fundo perdido sobre o valor dos terrenos; custos de desapropriação e dos terrenos a cargo dos ocupantes em áreas de maior renda, acima de 3 salários mínimos; a definição de prazos para elaboração dos projetos em função das características de cada comunidade e de cada área de intervenção, tendo em vista que os prazos reduzidos condicionaram à elaboração de propostas de projetos em desacordo com as necessidades locais; para a questão do inquilino, movê-lo para outro programa social em outra área ou deixá-lo na mesma situação com a regularização fundiária contemplando apenas uma unidade de moradia do proprietário; outra alternativa para os inquilinos seria criar lotes extras onde fosse possível e assentá-lo sob o pagamento de aluguéis, ou seja, alternativa locacional para lotes urbanizados; ocupantes de mais de um lote deviam pagar preço de mercado pela propriedade extra; respeitar a delimitação do tamanho dos terrenos no assentamento procedendo a titulação sem modificações no traçado original; realizar a regularização fundiária de forma coletiva, de toda área ocupada, entregando a posse

à associação de moradores, de forma a evitar a especulação imobiliária; o partido urbanístico (loteamento) e a legalização fundiária devem ser feitos pela mesma equipe de trabalho para não ocorrer distorções entre as propostas de sistema viário, edificações já existentes, lotes e quadras; programas de regularização fundiária dependem que o poder municipal assuma o ônus político do processo e a criação de uma equipe de projeto exclusiva para a regularização fundiária e substituir o processo de desapropriação que onera a prefeitura pela troca de terras públicas com proprietários particulares de áreas ocupadas.

Representantes de Natal, Cuiabá, Juazeiro, Vitória e Campos ressaltaram a importância da organização comunitária nos resultados do projeto. A ausência de participação popular também era atribuída aos técnicos que elaboraram o projeto.

Ao avaliar os relatos e as propostas dos técnicos das diferentes cidades brasileiras em que o CPM-BIRD foi implantado, é possível identificar que havia muitos problemas comuns que se manifestavam nas reivindicações dos moradores dos aglomerados de Maria Ortiz e Santa Tereza, que mesmo sendo leigos, compreendiam os impactos socioeconômicos negativos do projeto sobre a sua vida cotidiana, ao rejeitar as taxas, os prazos de pagamentos, dentre outros.

Nunes (2020) a partir da análise do **Relatório final do CPM-BIRD divulgado pelo Banco Mundial em 1989**, destaca que o Banco atribui o fim do Programa Nacional à gestão dos governos federal e local:

A implementação do projeto levou três anos a mais do que o esperado na avaliação, devido a uma combinação de fatores que incluíam: atrasos na eficácia do empréstimo inicial, na avaliação de subprojetos para várias cidades e na negociação de acordos de subprojetos com os estados e municípios participantes; dificuldades burocráticas no processamento de pedidos de liberação de recursos para investimentos específicos; escassez recorrente de financiamento de contrapartida local; e a mencionada decisão de aumentar o número de áreas urbanas beneficiadas pela operação (THE WORLD BANK, 1989, p. 6 apud NUNES, 2020, p. 374).

O atraso em quase todas as obras gerou uma descrença e indignação da população dos quatro aglomerados no projeto. A própria equipe técnica que realizou o trabalho social em Vitória de março a agosto de 1983 alertou para o descrédito no projeto.

As contribuições do seminário foram relevantes no âmbito da troca de experiências de como o CPM-BIRD precisava se adequar às especificidades de região de intervenção. Para os profissionais envolvidos na sua elaboração e execução, o

seminário delineou formas possíveis de enfrentar a complexa etapa de legalização fundiária. Na prática, para quem vivenciava os problemas, o seminário representou um desperdício de recursos financeiros do projeto e não trouxe avanços nas obras de urbanização, demanda prioritária.

O boicote articulado ao seminário e as estratégias de mobilização da população demonstram que as reivindicações não eram isoladas e que havia uma articulação entre as lideranças das quatro áreas de intervenção do CPM-BIRD-AUV, evidenciando que houve a iniciativa de se unir para cobrar as ações propostas tanto do governo municipal quanto do estadual (Boletim informativo da Associação de Moradores do bairro Maria Ortiz, nº 4, novembro/1983).

O esvaziamento da participação dos moradores representa a descrença no projeto, ocasionada pelos atrasos sucessivos. Em abril de 1984 o Boletim Informativo da Associação de Moradores do bairro Maria Ortiz continuava denunciando o corte de verbas pelo governo Federal para as obras do projeto e passou a reivindicar o uso de recursos próprios da prefeitura e do governo do Estado na execução das obras, acusando o governo federal do corte de verbas.

Até julho de 1984 nenhuma obra havia sido executada pelo CPM-BIRD-AUV no município de Vitória em virtude da falta dos recursos de contrapartida da prefeitura. De forma improvisada, a Prefeitura lançava caminhões de terra sobre o mangue de Maria Ortiz tentando responder à reivindicação imediata da população que era o aterro do manguezal. Após seis anos de espera por um projeto de urbanização, moradores moravam de forma precária (Figura 91) e a prefeitura afirmava não ter os recursos de contrapartida exigidos pelo BIRD (A GAZETA, 1984a).

Figura 91 - A precariedade do habitar em Maria Ortiz em julho/1984: aterro improvisado como solução pra moradia, adultos e crianças tentam resolver por conta própria a ausência de saneamento básico.



Fonte: montagem da autora de imagens de jornal A Gazeta, 18 de julho de 1984. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342071>. Acesso: 2024.

Em agosto de 1984 as obras da construção da praça e a reforma de uma das escolas marcaram o início das obras no bairro Maria Ortiz (A GAZETA, 1984b), mesmo sem o processo de titulação dos lotes, decisão adotada para todo projeto em Vitória e informada por Magno Pires, técnico do IJSN, no Seminário de agosto de 1983: “o projeto de implantação de melhorias urbanas vai acontecer antes do processo de legalização fundiária” (IJSN, 1983, p. 136), tendo em vista todas as dificuldades encontradas. O projeto CPM realizou o cadastro documental e físico, deixando a titulação dos lotes, que equivalia a cerca de 2% do valor global da obra e 73% do processo de legalização (cadastro + titulação) conforme valores de maio de 1983.

Sobre a decisão de lançar a infraestrutura sobre o parcelamento ainda não legalizado, o que poderia gerar a valorização dos lotes e incentivar transações imobiliárias ilegais, o Plano Diretor de Vitória, em vigor desde março de 1984, permitia essa manobra no art. 178 (p. 71), onde o município poderia “proibir a extensão de serviços públicos de infraestrutura para parcelamento do solo irregular ou clandestinos, ou instituir tarifas diferenciadas de remuneração dos serviços públicos e infraestrutura de sua competência, em função” das “peculiaridades do sítio físico” ou “características socioeconômicas das populações servidas”(PMV, 1984, p. 71).

Dessa forma, as obras seguiram em Maria Ortiz. A praça foi inaugurada em outubro do mesmo ano. Os equipamentos comunitários também se anteciparam às obras de urbanização e remoção das famílias sob a rede de alta tensão. Em Santa Tereza as obras de equipamentos comunitários, infraestrutura e melhorias urbanas aconteciam com recursos próprios da PMV.

Conflitos entre a PMV e a empresa vencedora da licitação das obras de infraestrutura urbana paralisaram o projeto em Maria Ortiz, tendo em vista que a empreiteira justificava necessidade de rever os acréscimos nos custos orçados no processo licitatório que venceu em agosto de 1984 e ameaçava abandonar o contrato assinado em novembro de 1984, tendo em vista atrasos na liberação dos recursos pelo MINTER (A GAZETA, 1985).

Inconformados com os atrasos nas obras, os moradores convidaram a PMV, o IJSN e o BNH para uma reunião onde dessem explicações. Os agentes não compareceram. Como reação, em 30 de janeiro de 1985, 300 pessoas mobilizadas pela Associação de Moradores seguiram em passeata para a PMV para reivindicar junto ao prefeito e receberam a justificativa que o atraso era decorrente da falta de liberação de recursos pelo BNH e saíram com mais uma promessa de início das obras a partir de março de 1985 (Boletim da Associação dos Moradores..., nº 1, janeiro/1985).

Sempre utilizando as estratégias coletivas de discutir, acompanhar e cobrar diretamente ao Poder Público, em 1985, os moradores intensificaram as reuniões, as visitas à Prefeitura como forma de luta pela urbanização e pela remoção das famílias e a conscientização pela proximidade das eleições municipais de 1985 (Figura 92).

Figura 92 - Mesmo após a passeata, a Associação de Moradores destaca o atraso no início das obras de urbanização e conscientiza os moradores para as promessas de políticos em busca de votos para as eleições de 1985.

OBRAS DE URBANIZAÇÃO

O atraso para iniciar as obras tem causado sérios transtornos para nosso moradores.

Barracos debaixo da linha de Alta Tensão caem ou pegam fogo, crianças e adultos morrem afogados embaixo das pinguelas e no restante do Bairro, buracos e lama, paralisando inclusive a circulação dos Ônibus.

A prefeitura Municipal de Vitória diz que nada pode fazer, por causa do Projeto. Até quando vamos ter que esperar pelas obras de melhorias urbanas do projeto CPM?

Temos informações recentes de que a Prefeitura de Vitória vai dar ordem de serviço à firma Queiróz Galvão, para início das obras a partir do dia 1º de Julho.

Devemos estar conscientes de que vamos ter eleições em Novembro/85 para Prefeito de Vitória e as obras não podem ter hora melhor para começar.

Começarão a aparecer políticos interesseiros e oportunistas, se aproveitando das obras para início de campanha eleitoral.

Quantos políticos eleitos em 1982 ou não eleitos, visitaram nosso Bairro ou simplesmente se manifestaram favoráveis às nossas lutas pelas obras de urbanização e remoção dos moradores debaixo da Alta Tensão?

ATENÇÃO DESEMPREGADOS : Fiquem atentos! Sempre em contato com a Associação dos Moradores, para aproveitamento da nossa mão de obras na execução do projeto.

ASSEMBLEIAS : ULTIMO DOMINGO DO MÊS - 14:00 horas

Fonte: Boletim Informativo nº 2 de junho de 1985 extraído de Cravo (1995).

Em junho de 1985 diante das mobilizações, as obras avançaram com a conclusão do aterro, equipamentos comunitários, construção do galpão de uso múltiplo, instalação de água e rede elétrica. No entanto, as obras de infraestrutura e a remoção dos moradores sob a rede de alta tensão ainda estavam pendentes (Boletim da Associação dos Moradores..., nº 2, junho/1985), reprometidas para agosto de 1985 e com um custo maior que o orçamento de 1982, tendo em vista a conjuntura econômica de inflação, juros, etc.

Diante dos atrasos, a PMV justificava com a ausência de repasses dos recursos financeiros pelo governo federal, mas ressaltava a viabilidade do projeto e a organização administrativa eficiente montada para o projeto, diretriz do CPM e importante para a operacionalização do projeto (Prefeitura de Vitória diz que projeto CPM é viável, Jornal A Gazeta, 27 de julho de 1985).

O secretário de Planejamento da Prefeitura de Vitória enfatizou a necessidade de institucionalização do CPM como programa contínuo, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano: “Na reunião que tivemos na semana passada em Brasília, com o ministro do Desenvolvimento Urbano, Flávio Peixoto, os prefeitos solicitaram a institucionalização do CPM” (Prefeitura de Vitória diz que projeto CPM é viável, *Jornal A Gazeta*, 27 de julho de 1985).

No entanto, gradativamente até 1986, o programa nacional CPM se esgotou devido à reorientação da Política de Desenvolvimento Urbano para o controle de uso do solo em detrimento da política de controle de migração; às sucessivas crises sociais e econômicas do regime militar; à falta de suporte financeiro ocasionada pela reestruturação administrativa implementada a partir de 1979 com a transferência de competência da SEPLAN-PR para o MINTER; à indecisão sobre a sua escala de atuação, intraurbana ou intrarregional; à “ingerência do BIRD reconfigurando o Programa Nacional em um instrumento de redução da pobreza intraurbana”; à ineficiência da gestão da política urbana realizada pela CNPU e CNDU (NUNES, 2020, p. 376) e acrescida da ausência efetiva de participação social nas decisões sobre o projeto na escala local.

Na reunião com os ministros de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, realizada em 24 de julho de 1985, 14 prefeitos das 14 cidades onde o CPM estava operando, solicitaram recursos adicionais ao orçamento da União para o projeto e fizeram críticas quanto à demora na liberação dos recursos, que causavam transtornos às administrações municipais. O prefeito de um dos municípios acusou que o ministro do Planejamento do governo federal desconhecia o projeto e teve que receber informações dos prefeitos presentes, que retornaram de Brasília com a promessa de aporte de Cr\$ 120 bilhões para a continuidade das obras. No caso de Vitória, a prefeitura recebeu a garantia do repasse de recursos do orçamento do BNH, que dependia da aprovação do Conselho Monetário Nacional (A GAZETA, 1985a). As reivindicações das comunidades onde as obras estavam atrasadas, eram os maiores transtornos enfrentados pelo ente municipal.

A utilização dos programas de habitação e urbanização como instrumentos de contenção das mobilizações sociais em uma conjuntura de abertura política e social não causava os mesmos efeitos que há 20 anos, quando o poder exercido pela

repressão do Estado impedia que as massas de excluídos se organizassem em protesto para reivindicar de forma direta na porta da Prefeitura.

Na transição das décadas de 1970 e 1980 a ruptura aconteceu: o povo se colocou em movimento por melhores condições de emprego, salário, transporte público, saneamento básico, menor custo de vida, saúde e moradia. “Neutralizar as lutas das camadas mais sofridas das populações” e conter as massas, era mais complexo, principalmente para o Poder Local, que buscava responder principalmente com melhorias urbanas, o que com os atrasos das obras dos programas com decisões centralizadas na esfera federal tornava-se um impedimento.

Diante das mobilizações, em 1985 as obras avançaram em Maria Ortiz, mas com efeitos sobre a expulsão branca:

[...] destaco, como principal contradição do processo de urbanização, a não continuidade no bairro, das famílias que mais necessitavam permanecer no local, usufruindo das melhorias decorrentes do projeto. Não obstante as conquistas da Associação, mantendo, no próprio bairro, as 360 famílias mais pobres, que ainda moravam sob o fio de alta-tensão e que, pelo projeto, não seriam atendidas, a grande maioria, como constatei, não permaneceu morando no bairro, devido à nova lógica que passou a prevalecer na compra e venda de imóveis (CRAVO, 1995, p. 95).

Sobre a luta pelas famílias que moravam em palafitas sobre a rede de alta tensão, elas motivaram o redirecionamento das reivindicações do lote urbanizado para a casa com infraestrutura urbana. Dessa forma, em 1985 os moradores introduzem como objeto de luta, a moradia na forma da casa de adobe construída pelos próprios moradores através do sistema de mutirão. Pela manifestação popular a habitação entrou em cena no CPM-BIRD-AUV.

Não há evidências que comprovem se a opção pela tipologia habitacional, pelo sistema construtivo e pela modalidade de construção foi uma decisão espontânea dos moradores ou se foram influenciados pela Prefeitura, que pode ter colocado à disposição dos mesmos as alternativas para estancar as reivindicações, em uma conjuntura de efervescência social pelo movimento das “Diretas Já” e pelos interesses políticos nas primeiras eleições diretas para o cargo de prefeito desde 1962, que seriam realizadas em 15 de novembro de 1985 (Figura 93).

Figura 93 - A luta pela moradia



ALTA TENSÃO

Depois de tantas reuniões, tantas idas à Prefeitura e de mais órgãos responsáveis pelo Projeto de urbanização, sentimos mais perto o sabor da Vitória pela nossa organização. NOSSA VITÓRIA é a Remoção dos Moradores debaixo da Alta Tensão para uma área no próprio Bairro. NOSSA ORGANIZAÇÃO, por não termos desanimado e irmos em busca de melhorias para nossa comunidade.

Os moradores receberão um lote urbanizado na área das Mangueiras ou nos fundos do Jabour de apros. 105M2, e a forma de doação será por sorteio.

Depois de várias reuniões da Associação com os moradores do "FIO", a Associação, através da Comissão da Alta Tensão, está encaminhando junto à prefeitura as reivindicações levantadas e anotadas nas reuniões; são: Mutirão para construção de casas de adobe no lugar dos barracos de madeira, transferência ordenada de 20 famílias por vez, etc...

Após o Bairro urbanizado, muitos certamente vão encostar-se a um canto e pensar que não temos mais problemas. CUIDADO! Na verdade é com a urbanização que eles começarão. Alguns exemplos: A Escritura do terreno não será de graça; seu lote aterrado, a ligação do esgoto, água e luz não serão de graça. Terá imposto predial.

O Governo assinou contrato com a firma que vai fazer as obras de urbanização do nosso Bairro no dia 08/11/84 e a firma construtora, Queiróz Galvão, já tem ordem de serviço para iniciar as obras a partir de 1º de Dezembro de 1984.

PARTICIPE das Reuniões da Associação mais Vitórias virão.

Fonte: Boletim Informativo nº 2 de junho de 1985 extraído de Cravo (1995).

Ao analisar o projeto executivo de urbanização elaborado em 1982 pela empresa Maplan, constatou-se que a empresa sugeriu à PMV uma série de alternativas de ordem técnica e social para a execução dos trabalhos de remoção das 364 palafitas durante a execução dos aterros e construção das unidades sanitárias. Como alternativa ao abrigo das famílias, a empresa indicou a remoção gradual em etapas (duzentas famílias na primeira etapa) e a construção de alojamentos provisórios construídos com a utilização da mão de obra local pelo sistema de mutirão gerido pelo poder público com a participação de equipes sociais da Secretaria de Bem-Estar

Social. Além disso, sugeriu a participação de toda comunidade local nas atividades de preparo e fornecimento de alimentos subsidiados com recursos públicos. Recomendava ainda que o transporte da mudança das famílias fosse financiado pela PMV ou que organizasse mutirões para a realização da tarefa.

Mesmo que a ideia do mutirão tenha vindo pronta, vale ressaltar que as “vitórias” listadas pelos moradores são diversas sob a perspectiva de que o CPM-BIRD-AUV não tinha a habitação como meta, não pretendia atender de fato os moradores excedentes e cobraria pelo valor dos novos lotes criados. Portanto, existe uma conquista popular ao conseguirem modificar as diretrizes do programa.

No plano urbanístico de loteamento de 1982, os novos lotes teriam a área mínima de 150 m² e dimensões mínimas de 8,60 x 18,00 metros. O reparcelamento de áreas livres de uso público para abrigar mais quadras de lotes e a redução da área do lote para 105 m², disponibilizado por sorteio, buscaram atender a demanda da população excedente.

Diante dessas conquistas, nota-se que a luta pela moradia pode percorrer anos ou se desdobrar em décadas. Ocupar, resistir, permanecer, reivindicar, propor e negociar são etapas desse processo de luta, representadas pelas ações de um povo que se moveu para conquistar a casa própria sobre o mangue aterrado com lixo e terra.

Remover, realocar, reconstruir barracos, aterrar e realocar quase 400 famílias não foi uma tarefa fácil em meio a tantos conflitos pela posse da terra, já descritos anteriormente no processo de cadastro imobiliário.

A análise das gestões municipais seguintes a 1985 (Hermes Laranja - 1986-1988 e Vítor Buaiz - 1989-1992), atesta que a provisão habitacional foi realizada pela produção de unidades habitacionais e pelo processo de autoconstrução sobre lotes implantados em duas etapas de loteamentos executados no próprio bairro e fornecidos à população através de sorteio, assim como as casas construídas¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Baseada na investigação da autora nos fundos dos acervos dos referidos prefeitos, disponíveis no Arquivo Público Municipal de Vitória. A experiência de auto-construção do bairro Maria Ortiz será aprofundada mais adiante, na gestão Vítor Buaiz. A PMV formou uma Comissão de Remanejamento ainda em 1986 para controlar o sorteio de lotes e casas para as famílias a serem beneficiadas. No fundo Hermes Laranja, caixa 6, ordem 106, consta o processo intitulado “Solicitação” protocolado sob o nº 30.757, datado de 22 de maio de 1987, onde está a lista com a relação de famílias convocadas para o sorteio de casas no Loteamento Maria Ortiz, realizado em 21 de outubro de 1986.

Através da convocação por Assembleia realizada pela Comissão de remanejamento da PMV, as famílias recebiam por sorteio o imóvel, que deveria ser pago com o valor de 5 a 10% do salário, variando de Cz\$ 40,00 a Cz\$ 80,00. Segundo A Gazeta (1986), para as primeiras 105 famílias beneficiadas com as unidades habitacionais em 1986, o valor não representava um percentual muito alto, “pelo menos para os que” se encontravam “empregados”. A lei municipal nº 3.368 de 25 de agosto de 1986 autorizou a alienação, permuta ou comodato aos ocupantes das casas pelo valor do custo da construção.

Em 1986, durante a etapa de remoção, ressurgiram reivindicações sobre a forma de pagamento em 30 anos das mensalidades das novas casas que seriam construídas pela Prefeitura, que também determinou que os antigos barracos seriam removidos sem direito às famílias de transportá-lo e reconstruí-lo no novo lote, tendo em vista que na 1ª etapa de remoção as 104 famílias receberiam uma nova casa (Boletim da Associação dos moradores.....setembro/1986) sobre um pequeno lote.

A Associação de Moradores passou a orientar as famílias a resistirem em entregar as madeiras dos barracos demolidos, defendendo o uso para diferentes fins tais como construção de cerca ou a venda da madeira. No entanto, a PMV manteve a proibição do uso da madeira, tendo na fase da execução das obras das casas, encarregado uma empreiteira¹⁵¹ da demolição e remoção dos barracos das famílias realocadas. A proibição foi estendida à ocupação das residências à época da entrega das unidades habitacionais, vencendo o embate com os moradores (A GAZETA, 1986).

A análise do relatório final¹⁵² das obras de melhorias urbanas realizadas no bairro pelo projeto CPM-BIRD-AUV no período de maio de 1985 a outubro de 1989 demonstram

¹⁵¹ Conforme ofício da Construtora Queiroz Galvão S/A, de 24 de setembro de 1986, foram gastos Cz\$ 92.316,84 com o uso de mão de obra (hora-homem) e equipamentos para demolir uma parcela dos barracos. Talvez, os recursos poderiam ser menores se os moradores tivessem tido a oportunidade de utilizar ou vender o próprio barraco.

¹⁵² Relatório intitulado “Melhorias Urbanas do bairro Maria Ortiz” datado de 16 de outubro de 1989 contratado à empresa CONBRÁS pela PMV na gestão do prefeito Vítor Buaiz com o objetivo de identificar todas as atividades realizadas para as obras por diferentes empreiteiras. Quatro empreiteiras atuaram em diferentes fases das obras: Queiroz Galvão S/A (infraestrutura urbana), SETIL – Serviços de Terraplenagem e Incorporação LTDA (infraestrutura urbana), METRON Engenharia LTDA (construção de 294 unidades habitacionais) e Fundação Vale do Rio Doce (construção de 40 unidades habitacionais e infraestrutura urbana). Fonte: fundo SEDEC, caixa nº 49, ordem 3, Arquivo Público Municipal de Vitória.

a continuidade das suas ações através da gestão e execução da PMV com financiamento do BANDES, BNH, Governo do Estado e Prefeitura.

De junho/1985 a maio/1987 foram executadas as obras de drenagem pluvial, esgoto sanitário, recomposição de redes de água e esgoto existentes, pavimentação das vias, proteção do aterro (enrocamento), aterros com solo argiloso (Figura 94) e execução das ligações domiciliares de água e esgoto (A TRIBUNA, 1983g)¹⁵³.

Figura 94 - O aterro executado sobre manguezal para expansão da área para novas moradias, 1986.



Fonte: foto área do acervo da biblioteca digital do IJSN. Acesso: 2024.

Diversos problemas contribuíram para o atraso das obras de melhorias urbanas e construção das unidades habitacionais: obstrução de vias por residências em madeira e alvenaria gerando a necessidade de desapropriações e remoções, o processo de remanejamento das famílias para as casas recém construídas e o cadastramento das famílias pela equipe social da PMV para remanejamento para os novos lotes, recalque

¹⁵³ De forma contraditória às leis ambientais já em vigor no país, as ligações domiciliares foram concluídas sem a execução da obra da EEE (Estação Elevatória de Esgoto), sendo o esgoto doméstico de parte do bairro lançado na rede de drenagem pluvial, que seguia para uma galeria aberta localizada na principal avenida comercial de acesso ao bairro, situação que só foi resolvida nas décadas seguintes. No Seminário de 1983 os moradores reivindicaram que o CPM-BIRD-AUV incluísse a execução da obra da galeria como uma de suas metas, solicitação não atendida. Sobre os problemas de esgoto a céu aberto (A TRIBUNA, 1983g).

do aterro sobre a área que abrigaria os novos lotes (função da carga do solo argiloso sobre aterro arenoso sobre lixo), divergências políticas entre os representantes do executivo estadual e municipal com consequente atraso no repasse de recursos financeiros pelo Estado à PMV, que financiavam, respectivamente, 60% e 40% das obras¹⁵⁴.

A partir de abril/1986 foram executadas 294 casas populares¹⁵⁵ em fundação de concreto ciclópico, sem sistema estrutural (pilar, viga e laje), em alvenaria de tijolo cerâmico sem acabamento de revestimento argamassado, com piso cimentado liso, esquadrias em friso de madeira e cobertura em telha de fibrocimento contendo ligações domiciliares de água e esgoto (Figuras 95 e 96)

Figura 95 - Casas populares com infraestrutura urbana entregues na 1ª etapa do projeto em 1986 (1) Casas populares executadas em Maria Ortiz próximo ao enrocamento e às linhas de alta tensão de energia (2).



(1)



(2)

Fonte: A GAZETA (1986) (1) e e PMV-SENSORIA. Relatório técnico Projeto PR-085: Plano (administrativo) para o desenvolvimento do município de Vitória-ES. Volume I (1987, p. 137). Disponível: acervo Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021 (2).

¹⁵⁴ Em julho de 1986, diante da ameaça de paralisação das obras por falta de repasses de recursos financeiros do Governo do Estado a PMV, moradores se mobilizaram ampliando o número de moradores da comissão de fiscalização de remoção das famílias do fio de alta tensão e ameaçaram se encaminhar em protesto ao Palácio do Governo, no Centro da Capital (A GAZETA, 1986a).

¹⁵⁵ Estavam previstas a execução de 459 casas populares, atendendo a todas as famílias que seriam removidas, conforme reivindicado pela população.

Figura 96 - Casas populares em execução sobre aterro argiloso sobre área alagável às bordas do manguezal (1) e Prefeito de Vitória em 21/01/1987 em visita a uma das casas entregues. Pela imagem, verifica-se a baixa qualidade arquitetônica da unidade habitacional (2).



Fonte: PMV. **Dito e feito: administração Hermes Laranja – 6 meses de administração.** Vitória, 1986. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Consulta: 2021 (1) e Arquivo Público Municipal de Vitória, 2024 (2).

A inserção de uma Via do Contorno ao manguezal foi uma estratégia utilizada pelos técnicos que elaboraram o projeto urbanístico para impedir novas ocupações sobre o mangue. Dessa forma, a nova via funcionaria ao mesmo tempo como contenção das ações das marés sobre o aterro e contenção da expansão horizontal do assentamento sobre a área de proteção permanente.

As primeiras 105 unidades entregues aos beneficiários no início de setembro de 1986 na primeira etapa de execução, geraram muitas críticas das primeiras famílias que foram removidas para as novas unidades.

Mesmo que para alguns a nova casa representasse um espaço mais seguro que um barraco em palafita sobre as águas, a baixa qualidade física e construtiva, a insegurança pela ausência de muros, a falta de acabamentos, a quantidade de cômodos, a pequena área construída e a proibição de utilizar fogão a lenha foram problemas apontados pelos novos moradores removidos da área de risco da rede de alta tensão, que foram obrigados a fazer melhorias e ampliações nas unidades habitacionais, autoconstruindo por conta própria (A GAZETA, 1986b).

De setembro/1987 a dezembro/1987 foram executadas mais 40 casas¹⁵⁶ em estrutura pré-moldada de concreto sobre aterro executado sobre área alagável com ligações domiciliares de água e esgoto e infraestrutura completa de pavimentação e drenagem.

De abril/1989 a outubro/1989 foram executados 15.400,00 m³ de aterro com argila para a construção da Via do Contorno e aterramento da área de expansão para novos lotes. Ao todo foram construídas 334 casas populares em Maria Ortiz das 459 prometidas em 1986, deixando para a administração de Vítor Buaiz buscar alternativas para a solucionar o problema.

Os efeitos da conquista das obras de urbanização, produção habitacional e legalização fundiária sobre a participação comunitária dos moradores do Maria Ortiz foram de desmobilização e refluxo, tendo em vista que as precárias condições de vida indignavam e motivavam os excluídos a lutarem por demandas de caráter imediatista. A existência dos problemas comuns de infraestrutura ampliava a participação. “A época da discussão do Projeto CPM no bairro foi o período de grande participação e mesmo de legitimação” do movimento comunitário, porém, “a partir das reivindicações atendidas, ora pela conquista do próprio movimento, ora por concessão dos governos, o movimento se fragilizava”, muito por causa “das práticas políticas, baseadas no clientelismo e na cooptação de lideranças”, “que se aproveitam, sobretudo, da carência econômica e do baixo nível de formação e informação da população, para renegociarem benefícios políticos e redutos eleitorais” (CRAVO, 1995, p. 101-103).

Antes da redemocratização, o governo era visto como clientelista e autoritário, visto como “o inimigo da população”, para o qual eram direcionadas as reivindicações (CRAVO, 1995, p. 100-101). Com a promulgação da CF de 1988, o incentivo às práticas democráticas em instâncias participativas da sociedade civil se expressou na implementação do Orçamento Participativo, que passou a figurar como espaço de discussão coletiva das demandas prioritárias da população de cada bairro.

Cravo (1995) critica a participação consentida nas instâncias democráticas ressaltando que a participação como conquista não é garantia de transformação da consciência política do indivíduo para induzir mudanças estruturais, mas fortalece o caminho para a construção coletiva, sendo mais eficiente na solução de um problema.

¹⁵⁶ Construídas pela Fundação Vale do Rio Doce, cooperativa habitacional.

A participação consentida modificou o comportamento e o perfil do movimento comunitário, tornando frágil o seu papel de ator que mobilizava, reivindicava, acompanhava e fiscalizava:

Esse importante avanço político...deixou o movimento local bastante perdido quanto a sua forma de atuar [...] ficou constatado que as lideranças tiveram muitas dúvidas quanto ao relacionamento a ser desenvolvido com o governo de novo perfil. Acabaram optando por uma postura de aguardar a realização das obras, em detrimento dos papéis de fiscalização e cobrança, quanto à realização das mesmas (CRAVO, 1995, p. 101). [...] a participação consentida ...costuma se efetivar, prevalecendo os interesses políticos do sistema, sendo normalmente exercida pela prática de cooptação de lideranças e pela defesa cega de interesses partidários (CRAVO, 1995, p. 104) [...] embora a gestão democrática nasça vinculada aos interesses populares, deles se afasta, a partir da sua institucionalização (CRAVO, 1995, p. 258).

Mesmo diante da desmobilização, as conquistas alcançadas pelos grupos sociais excluídos, rebaixados a condições sub-humana de sobrevivência, demonstram que a **pressão popular** é um instrumento eficaz na luta pela moradia adequada.

CAPÍTULO 6 - O PROMORAR (1979-1986)

6.1.O PROMORAR NO CONTEXTO DO PLANHAP-ES (1980-1985)

No estado do Espírito Santo, diante da nova política do BNH houve a necessidade de revisão e reformulação do Plano Estadual de Habitação Popular – PLANHAP-ES, elaborado em 1979 e que fazia parte do Planejamento Estratégico - PE (1980-1985) estabelecido pela COHAB-ES para a gestão de Eurico Vieira de Rezende (ARENA-1979-1983), último governador indicado pelo Regime Militar no ES.

A elaboração de um instrumento de planejamento com objetivos e metas de maior prazo que viabilizasse a provisão da habitação demonstra o novo direcionamento dado ao tratamento das questões urbanas no final da década de 1970 no Estado.

Todos as operações referentes aos programas e projetos formulados pela COHAB-ES deviam ser orientados e compatibilizados às estratégias formuladas, adequadas à nova realidade da questão habitacional, tendo como “pressuposto básico, para a sua operacionalização, a efetiva participação organizada da comunidade no planejamento, no processo decisório, na ação e na avaliação das atividades” da COHAB-ES (ESTADO, 1979, p.15).

Órgãos governamentais, entidades industriais, secretarias estaduais e municipais, agências, duas prefeituras, instituições financeiras, acionistas da COHAB-ES e a Universidade federal¹⁵⁷ colaboraram com sugestões ao PE durante o “Seminário para análise e aperfeiçoamento do Plano Estratégico”, organizado pela COHAB-ES em 31 de julho de 1979, quando o plano foi apresentado para discussões.

¹⁵⁷ A relação das entidades e órgãos participantes: Assessoria de Estudos e Planejamento (AEP/COS) do BNH, Coordenação Regional de Programas de Natureza Social (CREPS/AG-6), Secretaria da Cultura e Bem Estar Social (SEBS), Secretaria de Planejamento (SEPL), Secretaria de Educação (SEDU), Secretaria de Segurança Pública (SESP), Secretaria de Saúde (SESA), Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), Prefeitura Municipal da Serra (PMS), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), Banco do Espírito Santo (BANESTES), Universidade Federal do Espírito Santo/Departamento de Serviço Social (UFES/DSS), Universidade Federal do Espírito Santo/Fundação Ceciliano Abel de Almeida (UFES/FCAA), Fundação Hospitalar do Espírito Santo (SESAQFHES), Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Federação das Indústrias do Espírito Santo, Federação do Comércio do Espírito Santo, Federação da Agricultura do Espírito Santo, Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDIEIS), Centro de Assistência Gerencial do Espírito Santo (CEAG-ES), Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA-ES), Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN).

De forma contraditória ao PLANHAP-ES, a restrição à participação mais ampla na conjuntura política vigente é atestada pela ausência de participação de entidades representativas da sociedade civil e de defesa dos grupos sociais excluídos, tais como o IAB-ES e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória. Quanto à presença dos movimentos comunitários das periferias da Capital, eles ainda agiam de forma espontânea e não estavam institucionalizados para debater como entidade.

Uma das metas do plano era o incentivo ao desenvolvimento comunitário e continha capítulo sobre a necessidade de participação organizada da comunidade como modelo para a habitação social (Capítulo 4, p.86-97). Mas essa discussão aconteceu no âmbito tecnicista, sem a participação de entidades representativas de quem vivenciava os problemas.

A análise do conteúdo do PLANHAP-ES demonstra que o problema habitacional foi abordado de forma mais ampla ao defender a necessidade de integração institucional e ações multisetoriais que englobassem a provisão habitacional para a Região da Grande Vitória e municípios do interior do Estado, expandindo e dando continuidade ao processo de interiorização da produção habitacional iniciado ainda na primeira metade da década de 1970.

Por outro lado, a necessidade de intervir sobre a questão com a proposta de interiorização da atuação da COHAB-ES estava fortemente vinculada à necessidade de ampliar o atendimento à demanda por habitação e não de promover o acesso à moradia, mesmo que o plano expressasse uma preocupação em associar o problema habitacional ao problema de renda familiar.

Produzir mais unidades habitacionais não significa permitir o acesso dos mais pobres às linhas de financiamento para baixa renda do BNH, que tinha como fator limitador de eficácia justamente a renda familiar. Adequar os programas foi a solução encontrada.

Destinado à população com renda de 0 a 5 salários mínimos, os objetivos e as metas do PLANHAP-ES espelhavam a política habitacional do BNH do final da década de 1970 de retomar o atendimento à população de baixa renda através da provisão habitacional de baixíssimo custo, priorizando investimentos em infraestrutura, urbanização de aglomerados com habitações precárias (urbanização de favelas) e a interiorização das ações através da implementação de programas de provisão de

habitação rural em municípios com mais de 50 mil habitantes e que fossem pólos de desenvolvimento.

O Estado ainda centralizava em grande parte as decisões sobre a provisão habitacional no ES em virtude da dependência financeira das prefeituras. Neste contexto, o PLANHAP-ES foi definido como uma política de habitação pelo governo, acionista controlador da COHAB-ES, agente coordenador, promotor e financeiro das ações, conforme ofício (OF.G/1697/79) enviado ao presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, datado de 11 de outubro de 1979 (ESTADO, 1979).

Em 1979 o Espírito Santo vivenciava um período de desenvolvimento econômico impulsionado pela construção e implantação dos Grandes Projetos industriais e expansão portuária (STORCH, 2005). Diante da meta otimista de produção habitacional do BNH, a COHAB-ES estabeleceu como metas (1980-1985) investir Cr\$ 14,4 bilhões em projetos, contratação de financiamentos e implantação de obras relativas a 74.244 novas unidades habitacionais. Destas, 33.000 unidades com infraestrutura básica completa (esgotamento sanitário, drenagem pluvial e pavimentação) estariam concluídas e comercializadas até 1985 (ESTADO, 1980).

Diante da necessidade de 17.220.000 m² de terrenos para produzir as unidades, dentre os quais a empresa estabeleceu como meta o estoque de 5,40 milhões de m² de terras para garantir a continuidade do PLANHAP-ES, servir como estratégia de regulação da especulação imobiliária e garantir custos de terrenos compatíveis com a população de baixa renda.

A COHAB-ES também tinha como metas a construção de 129.000m² de equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde e segurança, centros comunitários, áreas de recreação e esporte, dentre outros) e 288.819m² de equipamentos produtivos (Centros comerciais de abastecimento, empresas comunitárias, microempresas, etc) para geração de emprego e renda nos entornos dos conjuntos habitacionais e periferias (ESTADO, 1980).

Visando novamente o mercado privado de produção de unidades pela indústria da construção civil, a COHAB-ES esperava ampliar a sua participação de 166.000m² residenciais produzidos/ano para 470.000m²/ano em 1983. Quanto à participação das suas obras na geração de emprego, estimou a ampliação de 1.800 pessoas empregadas para 6.000 até 1986 (ESTADO, 1980).

As metas deveriam ser alcançadas por meio da elaboração de projetos que contemplassem unidades habitacionais alternativas (lotes urbanizados, casas embriões, casas de diferentes dimensões/áreas e apartamentos); infraestrutura básica de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação e acessos; equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde, centros comunitários, quadras de esportes, postos de segurança, etc) e equipamentos produtivos (centros comerciais e de abastecimento, supermercados, incentivos à pequena e microempresas, formação de empresas comunitárias, etc) (ESTADO, 1979, p. 89).

As metas ousadas foram previstas em um cenário onde cerca de 40% da população capixaba (1.652.257 habitantes no total) vivia com renda familiar de 1 a 2 salários mínimos, um déficit habitacional urbano estimado em 51.081 domicílios, considerando as habitações precárias (barracos, cômodos e moradias improvisadas) (ESTADO, 1979, p. 35). Somado a isso, até 1979 haviam 25.203 pessoas inscritas para aquisição da casa própria no sistema da COHAB-ES. Destes, 86,91% possuíam emprego definido, 13,7% eram aposentados ou autônomos e apenas 0,02% eram biscateiros (5 pessoas).

Sem explicações sobre a metodologia adotada para levantar o déficit habitacional na conjuntura avaliada, o PEHAB-ES reiterou a meta de priorizar a infraestrutura associada à implantação de lotes urbanizados para a população pobre em detrimento da inclusão da produção da unidade habitacional, que seria viabilizada somente quando fosse inviável por condições físicas (topografia, solo, etc) e financeiras à urbanização de favelas (ESTADO, 1979).

Essa forma de atuação do ESTADO defendida no PLANHAP-ES utilizava como justificativa os estudos e pesquisas do IJSN realizadas nas aglomerações subnormais junto às populações pobres que reivindicavam como prioridades as instalações de água, energia elétrica, saneamento, aterros e transportes (PLANHAP-ES, 1979).

Portanto, as pesquisas eram ferramentas que subsidiavam as decisões governamentais e ao mesmo tempo utilizadas para justificar a ação do Estado e manipular a opinião pública ao inserir uma limitada forma de participação popular representada por um instrumento de levantamento de dados representado por um questionário. Novamente, ser consultado não significa participar.

Com base nas prioridades dos mais pobres, o ESTADO justificou sua política:

Percebe-se, portanto, que todo programa habitacional que desejar atender de fato à população, deve dar prioridade sistemática aos aspectos de infraestrutura urbana, serviços básicos e, principalmente, à legitimação da posse e uso da terra urbana (ESTADO, 1979, p. 83).

A política habitacional para os mais pobres direcionada à urbanização de favelas defendia o conceito de moradia em um sentido amplo, associado à vida na cidade e não limitado ao espaço construído e restrito, a unidade habitacional:

A moradia é: a rua onde as pessoas passeiam, conversam, [...], a rede de infraestrutura que lhe assegura os serviços urbanos básicos, é o transporte, circulação móvel [...], é a escola, o supermercado, o micro e a pequena empresa, as lojas, a igreja, a praça, as árvores e todas as coisas que o homem absorve [...], é a garantia legítima de posse da terra, sem ameaças de despejos, é o espaço onde o homem se move para determinar suas atividades, limitar e ganhar seus espaços no mundo (ESTADO, 1979, p. 84).

No campo do discurso e da teoria, o conceito abrange as necessidades humanas em morar de forma adequada. Na prática, os programas habitacionais para a população pobre rebaixaram a moradia à uma unidade embrião ou unidade sanitária com obras inacabadas de infraestrutura que tiveram que ser concluídas por novos projetos e programas criados pelas prefeituras que absorveram o passivo deixado pelos projetos de urbanização de favelas. Os programas definidos pela COHAB-ES para atender às metas do PLANHAP-ES estão descritos a seguir (Tabela 29).

Pela análise da distribuição dos recursos financeiros por programa/projetos, verifica-se que a produção de unidades habitacionais por financiamento (30%) era superior à soma dos recursos destinados à urbanização de favelas (25,90%) alocados no FINC, PROFILURB, PROMORAR e FIEP, desconsiderando o FICAM (11,40%), que também tornaria a população residente nos assentamentos precários em mutuários do BNH.

Para a capital Vitória, os investimentos e as metas previstas no PLANHAP-ES (Tabela 30) não contemplavam a produção da habitação completa e nem aquisição de terrenos para a população de baixa renda, mas somente recursos para programas de implantação de lotes urbanizados e compra de materiais de construção (PROMORAR, PROFILURB, FICAM, FIEP E FIEPAR), totalizando 8% dos recursos do PLANHAP-ES.

Tabela 29 - Metas físicas e financeiras dos programas escolhidos para operação do PLANHAP-ES.

Setor/Programa	Descrição	Metas físicas e financeiras (UPCs)	% dos recursos financeiros
Financiamento - Habitação completa	Terreno, terraplenagem, infraestrutura, construção de unidades habitacionais	38.951 unidades 12.310.479 UPCs	30,00%
FINC - Financiamento de Infra-estrutura	Infraestrutura básica	38.951 unidades a serem atendidas 4.503.092 UPCs	11,00%
Financiamento - Terreno	Terrenos para estocagem e terrenos para implantação imediata de projetos habitacionais	11.820.000m ² (implantação das metas) 1.389.057 UPCs 5.400.000 m ² (estoque) 1.055.598 UPCs	3,40% 2,60%
PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados	Destinado a atender à população de baixa renda na urbanização de favelas. Integrado ao PROMORAR.	22.100 unidades urbanas (lotes) 3.315.000 UPCs	8,10%
PROMORAR – Programa de Recuperação e Urbanização de mangues e alagados	Urbanização, loteamento e obras de infraestrutura. Integrado ao PROFILURB.	6.493 lotes 1.208.289 UPCs	2,90%
FICAM – Financiamento de Material de Construção, Ampliação e/ou Reforma de Moradia de Baixa renda	Atender à demanda por lotes urbanizados ou interessados na construção, ampliação ou melhoria da casa. Integrado ao PROFILURB	20.860 unidades urbanas 4.694.500 UPCs	11,40%
FIEP – Financiamento de Empreendimentos Habitacionais Populares	Financiamento de equipamentos comunitários para conjuntos habitacionais ou loteamentos.	129.002 m ² (para unidades urbanas) 1.612.525 UPCs	3,90%
FIEPAR – Financiamento de Empreendimentos para Habitação rural	Destinado à produção de equipamentos produtivos (industrial, comercial e serviços)	288.819 m ² 3.687.060 UPCs	9,0%
Habitação Rural	Produção de lotes urbanizados, produção de novas unidades, ampliação ou melhorias. Atuação integrada com o FICAM e o PROFILURB.	6.700 financiamentos 2.010.000 UPCs	4,90%
PRODEC – Programa de Organização e Desenvolvimento Comunitário	Desenvolvimento de processos associativos entre as famílias do PROMORAR para fomentar a ajuda-mútua no processo de execução das casas definitivas em alvenaria com financiamento do FICAM. Restrito à atuação nos Conjuntos Habitacionais e Lotes urbanizados da COHAB-ES.	65.559 famílias 327.795 pessoas (cerca de 85 comunidades) 3.227.950 UPCs	7,90%
Total de investimentos		41.060.640 UPCs = Cr\$ 14,40 bilhões	100%

Observações: 1 UPC = Cr\$ 350,51

Fonte: elaborada pela autora com base em PLANHAP-ES (1979, p.99-104).

Tabela 30 - Metas físicas e financeiras dos programas escolhidos para operação do PLANHAP-ES em Vitória/ES.

Setor/Programa	Descrição	Metas físicas e financeiras (UPCs)	% dos recursos financeiros
PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados	Destinado a atender à população de baixa renda na urbanização de favelas. Integrado ao PROMORAR.	7.000 unidades urbanas 1.050.000 UPCs	30%
PROMORAR – Programa de Recuperação e Urbanização de mangues e alagados	Urbanização, loteamento e obras de infraestrutura. Integrado ao PROFILURB.	3.743 lotes 651.731 UPCs	19%
FICAM – Financiamento de Material de Construção, Ampliação e/ou Reforma de Moradia de Baixa renda	Atender à demanda por lotes urbanizados ou interessados na construção, ampliação ou melhoria da casa. Integrado ao PROFILURB	5.000 unidades urbanas 1.187.500 UPCs	34%
FIEP – Financiamento de Empreendimentos Habitacionais Populares	Financiamento de equipamentos comunitários para conjuntos habitacionais ou loteamentos.	14.000 m ² (para unidades urbanas) 175.000 UPCs	5%
FIEPAR – Financiamento de Empreendimentos para Habitação rural	Destinado à produção de equipamentos produtivos (industrial, comercial e serviços)	32.900 m ² 420.000 UPCs	12%
	Total de investimentos	3.484.231 UPCs = Cr\$ 1,22 bilhões	100%

Observações: 1 UPC = Cr\$ 350,51

Fonte: elaborada pela autora com base em PLANHAP-ES (1979, p.99-104).

A necessidade de rebaixamento dos custos de provisão pela priorização da urbanização de favelas, a forte especulação imobiliária e retenção de terrenos pelo mercado imobiliário para a produção do estrato de renda médio foram entraves da produção da habitação em Vitória.

Fato expresso na pequena produção da COHAB-ES para a faixa de renda de 0 a 3¹⁵⁸ em Vitória, representada por 3 conjuntos habitacionais com 1.278 unidades (casa isolada no lote)¹⁵⁹, todos concluídos entre 1966 e 1972 e localizados na porção continental da capital. Para a faixa de renda acima de 5 salários mínimos, a COHAB-ES produziu de 1982 a 1985 outros 3 conjuntos de apartamentos contendo 1.552 unidades¹⁶⁰ (tabela 31).

¹⁵⁸ A COHAB-ES podia operar financiamentos para a população com renda até 5 salários mínimos e o INOCOOP-ES a partir de 3 salários, havendo a sobreposição das faixas de atuação.

¹⁵⁹ Segundo IJSN (1987) refere-se aos conjuntos Vila Solon Borges (Goiabeiras) concluído em 1966 com 284 casas e entregue em maio de 1967, Goiabeiras II – atual Bairro República (1969) com 569 casas e Goiabeiras III (1972) com 425 casas.

¹⁶⁰ Refere-se aos conjuntos de edifícios de apartamentos Atlântica Ville (1982) com 960 apartamentos; Maison de Soleil (previsão de entrega em 1983 – obras paralisadas) com 72 apartamentos e Village Camburi (previsão de entrega em 1985 – obras paralisadas) com 520 apartamentos; todos localizados em Jardim Camburi, bairro da porção continental.

Dessa forma, foram apenas 2.830 unidades (8,3%) das 34.084 unidades habitacionais produzidas por ela em todo Estado de 1965 a 1986 (IJSN, 1987).

Tabela 31 - Unidades habitacionais produzidas pela COHAB-ES em Vitória (1965-1986).

Conjunto	Nº de unidades	Data da conclusão da obra	Tipo de imóvel	Faixa de renda	Observações
Solon Borges – Goiabeiras I	284	1966	casa	Até 3 sm	Ainda em comercialização em 1986
Goiabeiras II	569	1969	casa	Até 3 sm	
Goiabeiras III	425	1972	casa	Até 3 sm	
Atlântica Ville (Jardim Camburi)	960	1982	apartamentos	Acima de 5 sm	
Maison de Soleil (Jardim Camburi)	72	Previsão Março 1983	apartamentos	Acima de 5 sm	Obras estavam paralisadas em 1986
Village Camburi	527	Previsão 1985	apartamentos	Acima de 5 sm	Obras estavam paralisadas em 1986
Total de unidades	2.837				

Observações: sm = salário mínimo

Fonte: elaborada pela autora com base em IJSN (1987).

Retomando o PLANHAP-ES (1980-1985), o desenvolvimento comunitário e o fomento à participação social no âmbito da provisão habitacional deveria ser estimulado e alcançado pelo PRODEC – Programa de Organização e Desenvolvimento Comunitário, que previa a integração de instituições privadas e públicas (Governo Estadual, prefeituras, COHAB-ES e BNH) e Associações Comunitárias das áreas beneficiárias e tinha como objetivos: desenvolver os níveis básicos de bem estar e participação comunitária através da criação de canais de acesso aos bens e serviços sociais e econômicos, incentivo à maior escolarização e profissionalização, melhoria das instituições existentes, criação de equipamentos comunitários e coordenação integrada dos setores e instituições envolvidas, assim como recursos e serviços; fomentar a promoção social, fortalecendo a população, os grupos familiares, criando condições de redução da dependência, mobilidade socioeconômica e alocação no processo de desenvolvimento comunitário através da “elevação real e nominal da renda familiar” com incentivo à atividades produtivas e empresariais, capacitação da mão-de-obra e inserção no mercado de trabalho; incentivar a participação comunitária através da “criação de canais de comunicação entre o governo e a população, com vistas à participação desta no poder político decisório”; realizar pesquisas no âmbito da ação comunitária e educacional, “formação de estruturas, estágios, fluxos e

evolução das comunidades”, além de realizar levantamentos, análises, avaliações e acompanhar as ações do programa sobre o grau de ascensão social das comunidades dos conjuntos habitacionais da COHAB-ES.

As operações do PRODEC deviam acontecer por meio de subprogramas que integravam um amplo leque de atividades de desenvolvimento humano e social e organização comunitária que contemplavam desde o indivíduo, passando pela família até a organização da população dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-ES. Fortalecimento das relações familiares e comunitárias, formação da mentalidade comunitária, participação na vida da comunidade; saúde, higiene e alimentação; educação, cultura, recreação; conscientização de direitos; trabalho e economia; elevação da renda, escolaridade, incentivo à autonomia, dentre outros, demonstram que na teoria, o PRODEC contemplava aspectos relevantes para a melhoria da qualidade de vida humana dos territórios onde o PROMORAR fosse inserido.

No entanto, o estudo do PROMORAR em Vitória e até em outras localidades do país, demonstra que essas ações não ocorreram dessa forma, limitando-se ao trabalho de desenvolvimento comunitário realizado por assistentes sociais, que buscaram atender as demandas da população, mas que esbarraram em muitos conflitos e entraves gerados pelo poder público local e pela tradição de cooptação de lideranças (SILVA, 1984).

Quanto ao subprograma “Urbanização e equipamentos comunitários”, além do incentivo à participação da população na formação e implantação de equipamentos comunitários e de serviços (centros comunitários, escolas, postos de saúde, creche, etc) havia a proposta de incentivar a população a produzir a casa própria pelo processo de ajuda-mútua e auto-ajuda, reiterando a filosofia do BNH de transferir para o trabalhador os custos e esforços de produzir a própria habitação (ESTADO, 1979, p. 115).

O barateamento da habitação consistia em urbanizar assentamentos precários sem produzir a unidade física do abrigo. Era a não remoção e aceitação da permanência sem resolver o problema da habitação em si.

Em 21 de janeiro de 1980 o Governador Eurico Rezende assinou convênio com o MINTER e o BNH para instituição do PLANHAP-ES 1980-1985. O plano indicou as

áreas de intervenção previstas e as estimativas de investimentos no PROMORAR (Tabela 32).

Tabela 32 - Previsão de metas físicas e financeiras do PROMORAR no PLANHAP-ES (1980-1985).

Setor/Programa	Habitantes	Famílias	Lotes	Custo total (UPCs)
Município: Vitória				
São Pedro	3.780	756	945	149.560
Joana D'Arc	5.400	1.080	1350	213.655
Andorinhas	540	108	135	21.366
Outras favelas próximas	750	150	188	29.754
Maria Ortiz	4.500	900	1.125	237.396
Sub-total	14.970	2.994	3.743	651.731
Município: Vila Velha				
Santa Rita	4.600	920	1.150	303.337
Favelas próximas à Santa Rita	6.400	1.280	1.600	253.221
Sub-total	11.000	2.200	2.750	556.558
Totais	25.970	5.194	6.493	1.208.285 UPCs = Cr\$ 423.515.975,35

Observações:

1 UPC = Cr\$ 350,51

Os dados sobre habitantes e famílias são da FJSN e relativos a maio de 1979.

Fonte: elaborado pela autora com base em PLANHAP-ES (1980-1985)

Apenas dois municípios da Grande Vitória seriam contemplados com o PROMORAR, sendo que em Vitória a meta era produzir apenas 3.743 lotes urbanizados, quantidade pequena diante da demanda existente. Por estimativa, verifica-se que a PMV deveria dispor de aproximadamente 46,80 hectares de terra somente para a implantação dos lotes com infraestrutura básica de saneamento.

O aglomerado de Maria Ortiz, único assentamento localizado na porção continental da Capital, estava previsto no PROMORAR, mas foi contemplado no Programa CPM-BIRD-AUV, que estava sendo desenvolvido em paralelo ao PROMORAR.

6.2.PROMORAR VITÓRIA/ES

Vitória/ES foi a primeira capital do país a implantar as obras do programa. Pioneirismo justificado pelas condições políticas, técnicas e sociais favoráveis às ações dos governos municipais e estaduais¹⁶¹. No campo tecnicista, o Estado e o município já

¹⁶¹ O presidente Ernesto B. Geisel (1974-1979) indicou a governador Eurico Vieira de Rezende (1979-1983) que nomeou Carlos Lindenberg von Schilgen a prefeito de Vitória (1979-1982). A gestão arenista imprimiu à Vitória seu jeito de governar autoritário e impositivo.

articulavam ações de planejamento que incluíam os assentamentos precários. Em um deles, a PMV já realizava obras pontuais de aterros e aberturas de vias.

No campo social, nos idos de 1979, os movimentos comunitários ainda estavam se organizando na busca da institucionalização e limitavam-se às reivindicações diretas por causas emergenciais (água, aterro, transporte, etc). Neste contexto, Vitória encontrou em São Pedro, assentamento habitacional informal precário conformado por palafitas construídas sobre o mangue, o lugar para lançar o PROMORAR, programa que ganhou as páginas da imprensa oficial impressa, na maioria das vezes, de forma muito positiva e otimista.

Em 26 de maio de 1979 (A GAZETA, 1979), a política de “desfavelamento” do BNH foi substituída pela noção de boas condições de “urbanização” das favelas existentes na Capital, com a informação de quatro áreas que receberiam as obras de intervenção: Itararé (assentamento em áreas alagável), Lixão de Goiabeiras (Maria Ortiz), Andorinhas e Ilha das Caieiras. Todas as três últimas localizadas em áreas de manguezais.

De forma contraditória, ainda em maio de 1979, o secretário de Obras da PMV e o Prefeito de Vitória anunciaram um “projeto de urbanização de favelas” e a remoção de 4.050 barracos localizados acima da cota 40 metros nos morros de Vitória e a transferência dessa população para seis novas áreas, que já haviam sido escolhidas, mas de forma específica citou apenas São Pedro I e Maria Ortiz (Lixão de Goiabeiras) (A TRIBUNA, 1979b).

Sem informar quais seriam os morros alvos das remoções, o anúncio de um “desfavelamento” realizado por agentes do Poder Público através da imprensa, de um projeto que foi concebido sem consulta popular e sem informações precisas causava apreensão, medo e incertezas às populações; além de impulsionar as ocupações de terras por famílias e grileiros profissionais em São Pedro I e Maria Ortiz, na expectativa dos investimentos públicos em melhorias e infraestrutura urbana e intensificar a dispersão das ocupações em torno dos manguezais de São Pedro I (ALMEIDA e GOBBI, 1983; SILVA, 1984; ANDREATTA, 1987; DOIMO e BANCK, 1989).

As notícias demonstram existir um impasse sobre quais áreas receberiam de fato o PROMORAR e qual seria a população prioritária nas remoções em uma conjuntura onde o problema habitacional se manifestava de forma crítica.

Em junho de 1979 ainda havia indefinições quanto à execução do PROMORAR em Vitória, tendo em vista a necessidade de alocação de verbas pelo BNH. Em paralelo, o prefeito Carlos Alberto Lindenberg von Schilgen, tendo como um dos projetos prioritários da sua gestão a erradicação de favelas através da urbanização, já executava obras de melhorias através de abertura e aterro de vias no bairro São Pedro (A TRIBUNA, 1979c). Portanto, as ações pontuais no aglomerado sobre o mangue já indicavam a sua escolha para receber os recursos do PROMORAR.

Em 19 de julho de 1979 a imprensa anunciou o PROMORAR como um PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO (A TRIBUNA, 1979d) e abordou alternativas à possibilidade de remoção ou permanência das famílias nas áreas ocupadas sobre morros e mangues. A análise do conteúdo indica que existia uma preocupação com a manutenção das famílias nos lugares que construíram suas relações de vizinhança e seus laços culturais. Por outro lado, a questão ambiental de preservação dos morros indicava a necessidade de remoção e/ou remanejamento dessas famílias, diferente das áreas de mangues, que inclusive, segundo a própria resolução do BNH, a prioridade era recuperar assentamentos sujeitos a inundações utilizando sistemas de aterro.

Sob a perspectiva da importância ambiental, salubridade e segurança, os dois espaços de morar necessitavam de intervenções no âmbito habitacional e urbanístico, mas o nível de precariedade das ocupações recentes era maior, diferente dos morros, mais antigos, com mais ocupações consolidadas¹⁶² e com melhor localização no tecido urbano da Capital, apesar de haver exceções.

É importante destacar que ainda havia uma indefinição quanto aos bairros a serem contemplados com o PROMORAR. Entre agosto e setembro de 1979 a PMV já se articulava a agentes financeiros e agências locais¹⁶³ para implantar o PROMORAR em seis bairros (São Pedro, Ilha de Santa Maria, Ilha de Monte Belo, Joana D'Arc,

¹⁶² A ocupação para morar nos morros da Capital intensificaram-se nas décadas de 40 e 50 devido ao incentivo do Poder Público e à ação de lideranças comunitárias, de militares, policiais e vereadores. Especificamente no governo (estadual) de Francisco Lacerda de Aguiar (1954-1966), eleito pelo PSD (Partido Social Democrata) as ocupações foram mais consentidas. Ver também: A GAZETA. **Forte São João, favela de concreto e tijolo**. Vitória, 05 de fevereiro de 1984. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342537>>. Acesso: 2023.

¹⁶³ Ofícios da PMV à ESCELSA e ao BANESTES buscavam viabilizar a instalação de redes de energia elétrica para São Pedro e tornar o banco estadual agente financeiro do PROMORAR.

Itararé e Andorinhas), todos ocupações informais sobre áreas do Serviço de Patrimônio da União, com problemas similares de estrutura fundiária ilegal, ausência de infraestrutura urbana, alta taxa de desemprego, baixíssima renda e onde predominavam as reivindicações por melhorias de serviços urbanos de água, esgoto, pavimentação, lazer e equipamentos comunitários. O custo total estimado previsto de Cr\$ 229.513.818,12 para os lotes urbanizados (aquisição, regularização da terra e ligações domiciliares)¹⁶⁴ via PROFILURB (Tabela 33).

Tabela 33 - Custos de urbanização do PROMORAR via PROFILURB previstos pela PMV-FJSN em 1979.

Bairros	Data surgimento	Habit.	Domicílios/casas	Custos das obras Cr\$	%	Área de intervenção (hectares)	nº de novos lotes previstos	Custos de urbanização /hectare Cr\$	Custos de urbanização /domicílio Cr\$
Ilhas de Santa Maria	década de 1950	4.000	800	63.622.704,77	28%	42,50		1.497.004,82	79.528,38
Ilha Monte Belo	década de 1960								
Itararé	1947	5.000	1000	55.092.748,00	24%	37,80		1.457.480,11	55.092,75
São Pedro	1977	3.600	720	47.418.916,22	21%	17,80	250	2.663.984,06	65.859,61
Joana D'Arc	1964	5.400	1080	43.693.374,00	19%	28,80	100	1.517.131,04	40.456,83
Andorinhas	década de 1950	540	108	19.686.075,13	9%	17,50	100	1.124.918,58	182.278,47
		18.540	3708	229.513.818,12	100%	144,40	450		

Observações:

O levantamento geo-cartográfico realizado pela PMV em 1979 indicou uma área de 1.204.594m² para os seis bairros (PMS, s/d). Mas no documento de viabilidade dos projetos, indicou a área total de 144,40 hectares.

Fonte: elaborado pela autora a partir da análise dos dados disponíveis em PMV-FJSN (1979).

O cronograma das obras, previa a execução em 4 anos e continha serviços de contenção, aterro, topografia, drenagem, pavimentação, ligações domiciliares de água, esgoto e energia elétrica e desapropriações (apenas em São Pedro, Joana D'Arc e Ilhas de Santa Maria e Monte Belo).

Havia particularidades nos projetos do PROMORAR para os bairros previstos. Em Joana D'Arc a necessidade de desapropriações para geração de 100 novos lotes urbanizados, permitindo o assentamento de 200 famílias no total. Em Andorinhas seriam implantados 100 novos lotes destinados a abrigar a população dos morros da

¹⁶⁴ Dados constantes nos ofícios da PMV direcionados ao Banestes e à Escelsa, datados de 29 de agosto e 11 de setembro de 1979. Disponíveis no documento PMV-FJSN. **Relatório sócio-econômico dos assentamentos urbanos subnormais para análise do BNH: São Pedro, Andorinhas, Joana D'Arc, Ilha Monte Belo, Ilha Santa Maria e Itararé.** Vitória, 1979. Disponível no acervo físico do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC, caixa 14, ordem. Acesso pela autora em 2021.

Capital. Em São Pedro havia a necessidade de desapropriações e a proposta de criação de 250 novos lotes com o parcelamento da terra ocupada em unidades de 150m².

Dessa forma, para São Pedro já havia a sugestão de criação de 250 novos lotes após o aterro, desconsiderando a ocupação existente realizada pelos moradores a partir de 1977, com a proposta de um parcelamento dos lotes para área máxima de 150m². Os 200 novos lotes criados em Joana D'Arc e Andorinhas receberiam moradores removidos de morros de Vitória.

Sobre os custos financeiros por hectare, São Pedro consumiria mais recursos, apesar de ter área ocupada e população superior apenas à Andorinhas. Todos os demais bairros possuíam população e área superior de intervenção. Quanto ao custo de urbanização por domicílio, Andorinhas era o mais representativo, seguido pelas Ilhas de Santa Maria e Monte Belo, São Pedro, Itararé e Joana D'Arc. Porém, o volume de aterro (m³) a ser gasto em São Pedro era 2,3 vezes maior que a soma de todos os demais, consumindo 2,3 vezes mais em recursos financeiros (Tabela 34).

Tabela 34 - Custos e volumes de aterros PROMORAR, 1979.

Bairros	Aterro m ³	Custos do aterro Cr\$
Ilhas de Santa Maria e Ilha de Monte Belo	33.000,00	1.716.000,00
Itararé	22.680,00	1.179.360,00
São Pedro	178.000,00	9.256.000,00
Joana D'Arc	10.700,00	556.400,00
Andorinhas	9.000,00	468.000,00
Total	253.380,00	13.175.760,00

Fonte: elaborado pela autora a partir da análise dos dados disponíveis em PMV-FJSN (1979).

Pela análise dos aspectos financeiros, físicos, geográficos e ambientais dos assentamentos, São Pedro era o mais desfavorável à urbanização. Mesmo assim, São Pedro foi o escolhido pela PMV para início das obras.

É importante destacar que as metas foram sendo alteradas com o passar dos meses, até a assinatura do convênio para a execução do PROMORAR. Em 21 de janeiro de 1980 o Governador assinou convênio com o MINTER e o BNH para instituição do PLANHAP-ES em cerimônia com a presença do ministro Mário Andreazza, o presidente do BNH José Lopes de Oliveira e Zaven Boghossian, diretor de Supervisão da Área de Programas de Natureza Social do BNH. Com previsão de execução em

cinco anos (1980-1985), o plano continha metas de investimentos vultosos (Cr\$ 15.844.718.400,) em habitação, infraestrutura e equipamentos comunitários (A GAZETA, 1980).

Durante o mesmo evento, ESTADO e MINTER assinaram um protocolo que criou o grupo de trabalho para execução do PROMORAR, sob supervisão do CNDU. No âmbito do programa, também foi celebrado o convênio com a Prefeitura Municipal de Vitória para a execução de 3.638 lotes urbanizados em São Pedro (850 unidades), Andorinhas (108), Joana D´Arc (1.080), Santa Maria e Monte Belo (600) e Itararé (1.000), contemplando 17.540 pessoas ao custo de Cr\$ 205.732.481,64.

No dia 11 de abril de 1980 a Secretaria Geral do Ministério da Fazenda autorizou através da Portaria nº 130 o Serviço de Patrimônio da União (SPU) a cessão, para o município de Vitória, sob o regime de aforamento de 1.409.544 m² de terrenos de marinha, acrescidos e interiores de antigas ilhas aterradas, localizados em Andorinhas (142.111 m²), São Pedro (157.603,00m²), Santa Maria (198.355m²), Monte belo (332.585m²), Joana D´Arc (249.912m²) e Itararé (328.978m²), todos localizados na porção insular da capital (Tabela 35), destinados à execução de “plano habitacional aprovado” pelo BNH, com prazo de execução limitado a cinco anos a contar a partir da assinatura do contrato de cessão dos terrenos (Diário Oficial da União, 14 de abril de 1980h).

Tabela 35 - Áreas de terras cedidas pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU) ao município de Vitória pela Portaria nº 130 de 1980.

Bairros	Áreas – m ²	Áreas – hectares
Andorinhas	142.111,00	14,20
São Pedro	157.603,00	15,80
Ilha de Santa Maria	198.355,00	19,80
Ilha Monte Belo	332.585,00	33,30
Joana D´Arc	249.912,00	25,00
Itararé	328.978,00	32,90
Total	1.409.544,00	141,0

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da União, 14 de abril de 1980.

A cessão gratuita das terras determinava que o município ficava responsável por responder judicialmente por possíveis reivindicações de terceiros sobre a propriedade dos terrenos. Além disso, isentava do pagamento de qualquer taxa sobre as terras e a transferência de aforamento de cada lote ao morador através de procedimentos de

titulação executados através da Delegacia Regional do SPU (Diário Oficial da União, 14 de abril de 1980).

A cessão das terras seria suspensa caso não houvesse a execução do plano habitacional e por qualquer inadimplência financeira do agente promotor em relação ao contrato firmado com o BNH (Diário Oficial....; PMV-MAPLAN, 1980, s/p). A transmissão de propriedade aos moradores seria realizada por foro perpétuo somente após o término das obras de saneamento (PMV, s/d).

A decisão da cessão dos 141 hectares de terrenos da União foi agilizada pela interlocução direta entre a PMV, o BNH e o capixaba Ernane Galvêas, ministro que ocupava a pasta da Fazenda em 1980 (A TRIBUNA, 1981f, p. 4; PMV-MAPLAN, 1980, s/p).

Pelo contrato de cessão das áreas, ficava proibida a transferência de domínio útil pela cessionária sem o prévio consentimento do SPU, sob a pena de tornar nula a transmissão dos terrenos¹⁶⁵. Portanto, a emissão do título de propriedade para os ocupantes dependia do burocrático processo que envolvia a União, a Delegacia do Patrimônio da União no Estado, a Prefeitura e a conclusão das obras de urbanização executadas pelo governo municipal com recursos liberados pelo BNH via transferência da COHAB-ES.

Diante da transferência das terras por aforamento à PMV, o Promorar foi anunciado pela imprensa como um “Programa de Moradia” com recursos vultosos da ordem de Cr\$ 400 milhões, que seriam aplicados em seis bairros distribuídos em 1.409.544 m², beneficiando cerca de 20 mil pessoas, com obras parciais sendo concluídas ainda em dezembro de 1980. Os moradores beneficiários pagariam prestações da ordem de Cr\$ 187,00; valor muito inferior aos aluguéis da época (A GAZETA, 1980i).

O “**projeto piloto** do programa no Estado” (A GAZETA, 1980j) escolheu São Pedro para iniciar as obras, que não tinham previsão de execução nos demais bairros. No

¹⁶⁵ Os contratos de cessão das terras foram lavrados na Delegacia do Serviço de Patrimônio da União do Estado do Espírito Santo nas seguintes datas:

Ilha de Santa Maria e Monte Belo - 02 de fevereiro de 1982; São Pedro I – 24 de fevereiro de 1981; Itararé – 03 de maio de 1982; Andorinhas – 19 de maio de 1982; Joana D’Arc não foi lavrado contrato de cessão. Fonte: PMV. **Processo 040.573/87 – Encaminhamento protocolo de intenção**. Disponível: acervo Arquivo Público Municipal, fundo Hermes Laranja. Acesso: 2021.

A certidão SCC nº 01/82 (6 páginas) pertence ao acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC, caixa 50. Consultado e fotografado pela autora em 2021.

final de 1981, todos os demais projetos estavam em análise pela COHAB-ES ou no BNH (A GAZETA, 1981h).

No âmbito social, era inquestionável a situação de miséria e pobreza do aglomerado de São Pedro. No campo sociopolítico, a escolha pode ser explicada por Doimo (1989) ao destacar o interesse de políticos em utilizar as carências do assentamento como instrumento de cooptação de lideranças do movimento comunitário, que emergiu nos primeiros meses de 1977, logo após o surgimento do assentamento precário:

O ano de 1977 foi, contudo, um ano pré-eleitoral e o partido pró-militares – ARENA – estava muito interessado em ganhar apoio popular para as eleições de novembro de 1978. [...] E no dia 04 de setembro o Governador e o Prefeito inauguravam São Pedro dando energia elétrica, facilitando o acesso à água potável e fazendo novas promessas. Logo após esta “conquista” [...] foram realizadas eleições para a primeira diretoria do Movimento Comunitário [...] Nos primeiros meses após a invasão de fevereiro, a primeira organização formal visualizada foi a de uma associação de moradores¹⁶⁶, bem conhecida forma de associação voluntária legal nos bairros [...] (DOIMO, 1989, p. 24). Em 1979, durante um pequeno mandato do Prefeito de Vitória, político do PDS – ex-ARENA –, com certa dose de poder em São Pedro, canalizou uma dose de atenção municipal e de fundos para o local. Em 1980, seu substituto [...] conseguiu fundos do BNH e em agosto daquele ano foi dado início ao programa federal PROMORAR que tornaria aquela parte de São Pedro, um segmento comparativamente bem servido de serviços e equipamentos urbanos. Em contrapartida, esses políticos não pouparam esforços para envolver e cooptar as lideranças eleitas em 1978 para a diretoria do Movimento Comunitário. [...] o Presidente do MC, não resistindo às tentações da distribuição de cargos públicos, foi cooptado (DOIMO e BANCK, 1989, p. 27).

Sobre o comportamento dos políticos, Andreatta (1987, p. 20), uma das fundadoras do Movimento Comunitário do bairro São Pedro, onde construiu uma casa de palafita sobre o manguezal em 22/02/1977 com a ajuda do pai e do esposo, definiu muito bem o que eram os representantes do poder político: “Os abutres de 1977”.

Pelas medidas populistas, assistencialistas e desenvolvimentistas, em 1977 a população de São Pedro I recebeu postes, tubulações, madeira para construção de uma escola, iluminação pública e aterro. Tudo para a construção de uma rede de infraestrutura de água e iluminação pública precárias (ANDREATTA, 1987).

¹⁶⁶ Segundo Herkenhoff (1995, p.137) entre 1961 e 1980, segundo levantamento realizado pela PMV em 1990, foram criadas 28 associações de moradores. Após 1981 foram criadas 54, ampliando a participação de entidades populares nas decisões de ordem pública.

No início de 1978 o lixo que era depositado em Maria Ortiz foi redirecionado para São Pedro I¹⁶⁷, sob a aprovação de um abaixo-assinado de 400 moradores (ANDREATTA, 1987) autorizando a Prefeitura a utilizar o lixo doméstico e hospitalar como material de aterro das ruas (A TRIBUNA, 1978c) (Figura 97).

Figura 97 - O lixo depositado em São Pedro em frente à igreja católica edificada pelos moradores: aterro e fonte de subsistência.



Fonte: Andreatta (1987, p. 42).

A iniciativa favorecia principalmente o ente público, que iria implantar o CPM-BIRD-AUV e precisava substituir Maria Ortiz como depósito de lixo. Aos moradores, liderados por uma Associação de Moradores cooptada, restava a transformação do espaço edificado sobre as águas em um lote conformado sobre o lixo, que também se transformou em fonte de subsistência (A TRIBUNA, 1978c).

Neste contexto, a mobilização organizada de moradores, apoiada pela Igreja Católica através da Comunidade Eclesial de Base (CEB) criada no final de 1977, associada à ajuda de grupos e indivíduos da classe média (DOIMO e BACK, 1989, p. 25) e à resiliência adquirida nas lutas travadas contra a polícia (Estado), jagunços e grileiros profissionais pela permanência das ocupações, contribuíram para formação de uma consciência política sobre direitos que foi utilizada contra as ações do Poder Público através do PROMORAR.

¹⁶⁷ Herkenhoff (1995, p.147) informa que o lixo começou a ser jogado em São Pedro e utilizado como aterro em 1978. A retirada completa do lixo de Maria Ortiz vai ocorrer entre 1979 e julho de 1981 para implantação do CPM-BIRD-AUV. Com as obras do PROMORAR em São Pedro 1, o lixo deixará o bairro em 1980 e seguirá para um novo depósito no município vizinho da Serra (Carapina) e retornará ao bairro São Pedro IV em 1981, conforme cronologia estabelecida pela autora desta tese a partir de Andreatta (1987), Almeida e Gobbi (1983, p. 2-3), Herkenhoff (1995) e Botelho (2011, p. 121). No livro Lugar de Toda Pobreza de Almeida e Gobbi (1983) duas catadoras de lixo de São Pedro relatam que antes sobreviviam do lixo também coletado em Maria Ortiz.

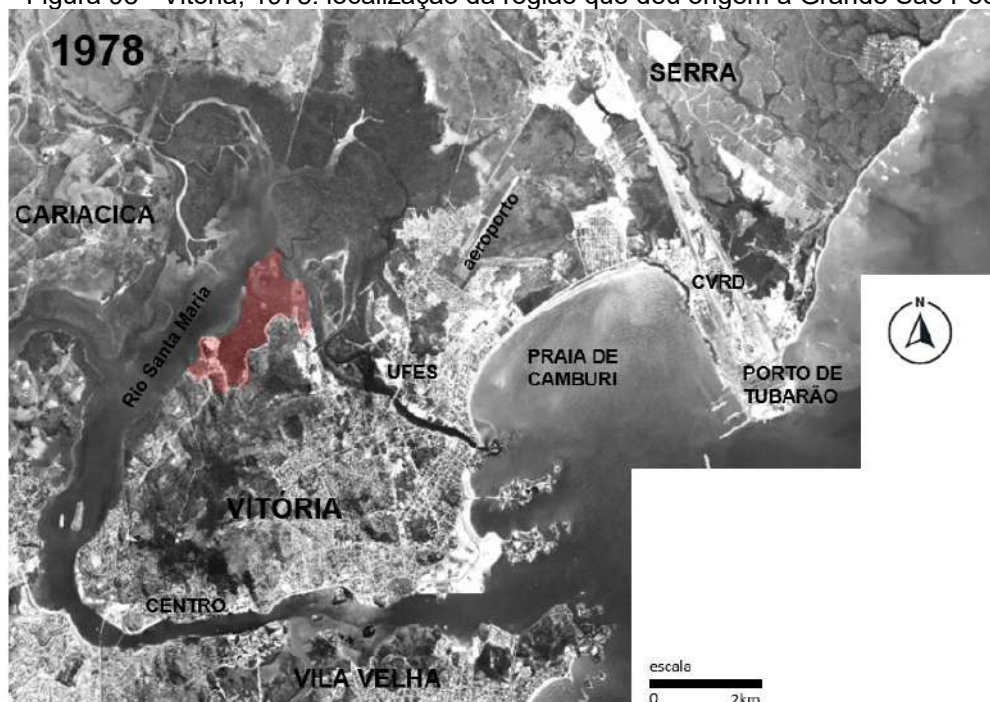
Ainda em 1978 “uma comissão de Defesa do B. São Pedro” foi formada por “chefes de família que não estavam gostando do se apresentava como promessa de moradia, o PROMORAR” (ANDREATTA, 1987, p. 40).

A luta de São Pedro foi para “administrar o projeto e não aceitá-lo ou recusá-lo” (ARQUIVO MITRA, Dramatização – Organização do Bairro S. Pedro, apresentada na Assembléia de Ocupações em 11/12/82).

6.3.PROMORAR São Pedro I: “nossos lotes como são, nossas casas onde estão”

Para compreender o processo de implantação e execução do PROMORAR no bairro São Pedro I é preciso retroceder brevemente ao final da década de 1970, momento que a região de manguezais localizada na baía noroeste do município de Vitória (Figura 98) sofreu um intenso e massivo processo de ocupação por famílias pobres em busca de um local para morar.

Figura 98 - Vitória, 1978: localização da região que deu origem à Grande São Pedro.

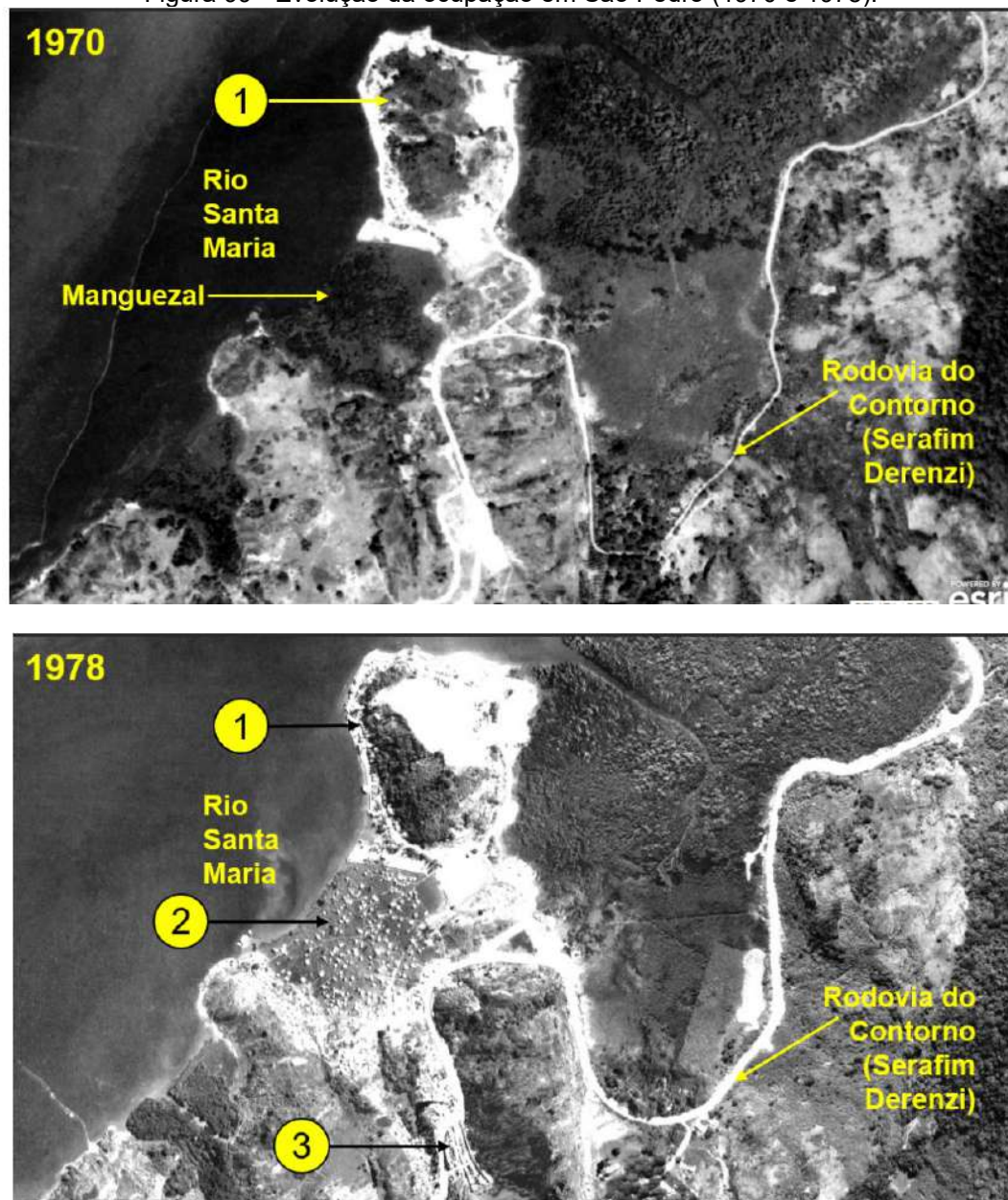


Fonte: elaborado pela autora sobre imagem aérea de Geoweb-PMV (2023).

Em setembro de 1979 São Pedro I tinha como bairros vizinhos a centenária comunidade de pescadores da Ilha das Caieiras à norte e o loteamento de casas da Condusa a sudeste (Figura 99), implantado no final da década de 1970, que continha “72 casas dos que foram transferidos do Bairro Miramar” (ANDREATTA, 1987, p. 27).

Já possuía algumas ruas aterradas, centro comunitário, uma escola de ensino infantil e adulto e uma igreja (PMV-FJSN, 1979), todos funcionando em barracos de madeira construídos de forma improvisada com a colaboração dos próprios moradores na forma de mutirão (ANDREATTA, 1987).

Figura 99 - Evolução da ocupação em São Pedro (1970 e 1978).



Legenda: (1) Ilha das Caieiras (2) São Pedro (3) Loteamento da Condusa
 Fonte: elaborado pela autora com base em Geoweb – PMV (2023).

A precária rede de abastecimento de água era a carência que mobilizava a população a reivindicar de forma espontânea, articulada à outras comunidades da Grande Vitória, que entre 1978 e 1979 deflagaram o movimento popular de luta pela água que

envolveu 50 lideranças comunitárias em 20 bairros de Vitória (DOIMO, 1995; HERKENHOFF, 1995; ANDREATTA, 1987).

Para compreender a mobilização da população local em torno do direito de obter informações e participar das decisões do PROMORAR na sua fase de execução, é preciso entender que os sujeitos que ocuparam de forma massiva o manguezal no início de 1977 e edificaram suas palafitas, demarcando lotes e abrindo “ruas imaginárias” sobre a lama, gozavam de certa autonomia ao definir as dimensões e a organização do espaço que ocupavam. Desse processo de produção do próprio espaço urbano, surgiram conflitos entre as famílias, relacionados ao traçado das vias, ao tamanho da área ocupada, à delimitação de áreas para lazer e equipamentos comunitários.

Ne frente da nossa casa marcamos rua o que trouxe muita polêmica pois era, para todos, um absurdo deixar uma rua de 12 metros, que caberia muitas casas. Foi muita luta para convencer e esclarecer e conscientizar por que deveria haver uma rua e não beco e começou a aparecer o traçado das ruas do hoje Bairro S. Pedro, ruas estas abertas pelos próprios moradores que iam chegando e a gente já ia mostrando a necessidade de rua. Já o primeiro vizinho de tal rua estando conscientizado, difícil seria que alguém fizesse o barraco na rua (manuscrito datilografado de Graça Andreatta encontrado no acervo da CJP da Mitra Arquidiocesana de Vitória).

Brigamos por uma rua de 12m em frente à nossa casa; e isto foi o início das lideranças do bairro [...] Explicávamos tudo direitinho sobre as coisas, sobre a ocupação, discutíamos que ninguém deveria tirar um pedacinho muito pequeno (ANDREATTA, 1987, p. 18).

Organizados em torno de uma entidade associativa, apoiados por “grupos e indivíduos das classes médias” (DOIMO e BANCK, 1989, p. 20), impulsionados pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e pelas alianças políticas¹⁶⁸, o Movimento Comunitário de São Pedro I foi construindo o seu território.

Ao longo desse processo, os moradores sofreram ameaças de remoção para unidades habitacionais do tipo embrião da COHAB-ES localizadas no município vizinho, Serra, distante 20km da ocupação onde edificaram suas palafitas (ANDREATTA, 1987; SILVA, 1984), local que permitia melhor acesso a fontes de subsistência, tais como a pesca e a proximidade com oportunidades de emprego,

¹⁶⁸ Segundo Doimo e Banck (1989, p. 25), em 1979, após a reforma partidária, indivíduos que emergiram como lideranças espontâneas em São Pedro I passaram “a constituir a principal base de apoio” do Partido dos Trabalhadores (PT) no bairro e posteriormente participaram ativamente da fundação das seções locais da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

distante apenas 6km do Centro da Capital e 9 km dos bairros nobres da orla continental. Além disso, em uma conjuntura de descrença no SFH e que “o Sistema Clandestino” era “mais eficiente que o BNH” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1980), morar em um embrião e tornar-se mutuário do BNH não fazia parte dos planos dessas famílias.

“Os moradores locais rejeitam financiamentos para habitação popular que exijam a entrada do futuro ocupante como mutuário do sistema financeiro” porque a “preocupação maior diz respeito à comprovação de renda e ao receio de não conseguirem arcar com o aumento das prestações” (PMV, 1992, p. 6).

Em maio de 1980 a empresa MAPLAN – Mapeamento e Planejamento Ltda, contratada pela Secretaria Municipal de Obras para a elaboração dos projetos de urbanização, iniciou os trabalhos do PROMORAR com a pesquisa socioeconômica das famílias que ocupavam a poligonal delimitada pela PMV, a mesma área de 157.603m² cedida pelo SPU, conformada por morros e áreas planas que circundavam o manguezal e a Rodovia Serafim Derenzi (Rodovia do Contorno), que havia recebido aterros parciais em diferentes anos e que abrigava, segundo o levantamento da MAPLAN, 2.234 habitantes de forma adensada em 492 unidades habitacionais na forma de palafitas edificadas sobre as águas dos manguezais e barracos sobre áreas elevadas de morros (PMV-MAPLAN, julho/1980).

Verifica-se que o número de habitantes e domicílios estimados pela PMV-FJSN em 1979 (3.600 habitantes em 720 domicílios) era superior ao levantado pela equipe técnica da MAPLAN em maio de 1980. Explicado pela MAPLAN pela exclusão do projeto de urbanização das áreas de morros ocupadas por barracos localizados no entorno das áreas baixas de manguezais. A empresa justificou que as limitações físicas (topografia, tipo de terreno, localização e forma de ocupação) de terrenos elevados tornavam difíceis a realização de obras de melhorias urbanísticas ou até mesmo eram impossíveis. Dessa forma, a MAPLAN propôs a criação de mais lotes para abrigar as famílias a serem removidas dos morros do entorno imediato.

A remoção das famílias das áreas elevadas era uma alternativa às limitações das obras de urbanização dos morros que impactavam em alto custo de novas edificações, necessidade de obras especiais de infraestrutura com custo elevado, dificuldade de acessos para mobilidade de pessoas e veículos, elevado custo do

sistema viário e impactos sobre o meio ambiente e a paisagem natural (PMV-MAPLAN, julho/1980, s/p).

A análise detalhada dos documentos da MAPLAN indica que a empresa nomeou o PROMORAR de **PROJETO SÃO PEDRO** ainda em 1980 (PMV-MAPLAN, maio/1980), batizando o projeto que teria continuidade com obras ampliadas até 1996.

O questionário da pesquisa socioeconômica foi aplicado a 492 unidades familiares no período de 28 a 30 de maio de 1980 e visava identificar o morador, o endereço, perfil da família (membros, idades, renda e emprego, escolaridade), tempo de moradia no bairro, a posição da edificação quanto à rua (ocupada ou não), as características do imóvel e sua fase de execução (sistema construtivo, instalações sanitárias, construído, em construção ou em situação de abandono), tipo de ocupação do domicílio (próprio, alugado, emprestado), documento de titularidade (título de propriedade, recibo, aforamento, cadastramento municipal, ausência de documento) e se tinha ou não planos futuros de reforma ou ampliação da edificação.

O instrumento de pesquisa continha dois itens importantes para a viabilização do PROMORAR: qual era a parcela de renda que o morador poderia destinar para a regularização da propriedade e como poderia pagar as parcelas (mensal, trimestral, semestral e anual). As respostas foram diversas, variando entre não poder pagar nada e Cr\$ 1.500,00. No entanto, na maioria dos questionários este item ficou em branco.

Daqueles que responderam, o valor mensal médio/familiar variava de Cr\$ 38,74 a Cr\$ 238,89 (PMV-MAPLAN, julho/1980) demonstrando o que já era óbvio: o baixo poder aquisitivo de quem vivia na mais absoluta condição de miséria.

A pergunta final do questionário solicitava que o morador indicasse de uma lista de 13 itens quais eram os 5 mais importantes para o bairro. Água encanada¹⁶⁹, pavimentação, esgoto, iluminação pública, energia elétrica, posto de saúde/puericultura, praças/parques, escolas/parques infantis, coleta de lixo,

¹⁶⁹ É importante informar ao leitor que o aglomerado precário possuía abastecimento insuficiente de água potável em algumas vias, realizado pela Companhia de Abastecimento de Água – CESAN, que inclusive cobrava a taxa de água através de envio de talões. Por outro lado, todo esgoto das edificações era lançado sobre o solo ou a maré, a céu aberto. O bairro também possuía 64 postes para iluminação pública e energia elétrica. Na pesquisa socioeconômica esse item não foi considerado prioridade pelos moradores.

regularização da propriedade, aterro, policiamento, creche e outros a especificar eram as alternativas.

A ausência da habitação demonstra que ela não estava entre as prioridades do Poder Público e nem dos moradores, que priorizaram o esgoto e a água encanada, prioridades seguidas por outros itens na ordem (pavimentação, policiamento, aterro, escolas/parques, posto de saúde, regularização da propriedade, energia elétrica, coleta de lixo e creche) e indicaram em “outros” o telefone público (orelhão)¹⁷⁰ como prioritário seguido de transporte coletivo, farmácia, igreja e serviços de taxi. A casa só foi lembrada por uma moradora da Rua Independência, que indicou a necessidade de “organizar as casas”, provavelmente se referindo ao ordenamento espacial dos barracos em relação à localização das vias.

A regularização fundiária obteve “índice médio de importância de cerca de 42%, considerado baixo e justificado pelo fato dos moradores não estarem passando no momento por nenhuma pressão de expulsão” (PMV-MAPLAN, julho/1980, s/p).

O início das atividades do programa causou apreensão entre os moradores, que não tinham informações precisas das metas do projeto e temiam a remoção ou ter que pagar pela nova casa e defendiam que *“o necessário aqui é ter aterro e esgoto. O que adianta tirar o pobre do barraco e botar numa casa. Ele não pode pagar prestação e ainda por cima comer o quê ?”* (Lourdes Cândida, moradora do bairro São Pedro I em entrevista para o jornal A TRIBUNA, 21 de junho de 1980, reportagem “No bairro São Pedro, a luta pelo reconhecimento humano”).

O medo prevaleceu e os boatos de remoção se espalharam, mesmo após a prefeitura ter divulgado que não haveria remoções para outras áreas e que após as obras de saneamento a PMV apenas orientaria os interessados em substituir os barracos por casas de alvenaria (A TRIBUNA, 1980).

A análise dos projetos executivos de urbanização elaborados pela empresa MAPLAN, entregues em julho de 1980¹⁷¹, demonstram que a obra contemplava serviços de

¹⁷⁰ Para obter um emprego era necessário se comunicar por telefone.

¹⁷¹ Disponíveis em 4 volumes no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC, caixa 5. Acesso da autora: 2021.

100.000 m³ de aterro¹⁷², contenção e enrocamento das águas do manguezal, drenagem, sistemas de água potável, esgoto (sistema alternativo de fossas sépticas com coleta para ETE) e energia elétrica (custeio ESCELSA); ligações domiciliares de esgoto, drenagem, pavimentação, construção de equipamentos comunitários (escola de 1º grau, creche, posto policial, centro comunitário), construção de praças e parques, arborização, telefone público (custeio Cia de telefone), indenizações e legalização de lotes, construção de unidade sanitária inferior ao padrão COHAB-ES de 1,44m² (uma entrada de água potável, tanque externo, bacia sanitária, chuveiro e reservatório de 250 litros de água) para reduzir os custos e um memorial descritivo contendo as especificações de serviços para execução do projeto modelo de uma casa popular em tijolo solo-cimento, fruto do Concurso de Ideias - Barateamento da Construção habitacional, promovido em âmbito nacional pelo BNH em 1978.

O projeto de urbanização previa o deslocamento, remanejamento ou remoção de cerca de 80% dos barracos (302 unidades) durante a execução do aterro na área baixa alagada, que seria contido por um enrocamento (muro), que funcionaria como limite de proteção do Canal de novas ocupações sobre o mangue e formaria uma área livre para inserção de um parque linear. Para esse problema a MAPLAN indicou duas alternativas: o uso de barracas de lona (modelo militar) ou a construção pelos próprios moradores (mutirão) de um alojamento provisório para abrigar 30 famílias por vez, durante um período de 5 meses de obras de terraplenagem (movimentação de terras).

O reordenamento do uso e da ocupação do solo pela inserção de 495 lotes de 90,00 m² (59.300m²) buscava manter os limites definidos pelos ocupantes, o traçado espontâneo das vias com uma nova hierarquização viária e as propriedades pré-existent. Caso da chácara de propriedade particular com 5.702m² existente desde a década de 1940. Nela foi alocada a Estação de Tratamento de Esgoto. Além dos lotes, o projeto de loteamento englobava áreas para equipamentos comunitários

¹⁷² Em setembro de 1980, segundo novos dados divulgados pela PMV, o aterro consumiria 115 mil m³ de terra em argila e 30 mil m³ de pedras para o enrocamento. Ver: A GAZETA. **Carlito diz que obras do Promorar em São Pedro não atrasaram**. Vitória, 03 de setembro de 1980. Disponível em Silva (1984).

Sobre os custos financeiros, no final de 1981, segundo informações da PMV, o Promorar São Pedro estava orçado em Cr\$ 210 milhões, quase metade dos investimentos previstos para todo programa em Vitória (Cr\$ 400 milhões). Ver: A GAZETA. **Projetos do Promorar ainda sem previsão**. Disponível em Silva (1984).

Até dezembro de 1981 já haviam sido gastos Cr\$ 129 milhões somente em São Pedro. Ver: A GAZETA. **Obras do Promorar em São Pedro vão estar concluídas em maio**. Disponível em Silva (1984).

(2.847,00m²), totalizando 62.147m² (6,20 hectares) de áreas públicas e privadas. Segundo o relatório da MAPLAN, a localização do Centro Comunitário e do Posto Policial foi definida pelas lideranças comunitárias.

O cronograma da obra previa a execução de todas as atividades em 8 meses, incluindo o trabalho de assistência social durante a obra, responsabilidade de custeio da PMV. O aterro de toda área deveria estar pronto em apenas 2 meses de obras.

O valor global orçado para a obra foi de Cr\$ 60.916.051,13 sendo 34% do montante destinados aos serviços de execução do aterro. As unidades sanitárias com as ligações domiciliares (unidade habitacional) representavam 13,80% dos custos. Drenagem e pavimentação, 36,6% e equipamentos comunitários cerca de 7%. Toda a infraestrutura para os lotes urbanizados consumiria 90% dos recursos, que seriam provenientes do PROFILURB, FINC E FINEC (PMV-MAPLAN, julho/1980). Os custos estavam 28,5% acima do previsto pela PMV em 1979, que era de Cr\$ 47.418.916,22. Dessa forma, o custo/m² do lote urbanizado subiu para Cr\$ 123.062,73. O PROMORAR atenderia um número inferior de domicílios e pessoas com quase o dobro do custo.

Pela cronologia estabelecida, nota-se que foram apenas 6 meses entre a assinatura do convênio e a elaboração de todos os projetos, o que demonstra o curto espaço de tempo de execução de um projeto de urbanização de alta complexidade, concebido por técnicos e políticos sem a participação popular, apesar da empresa MAPLAN afirmar em seu relatório de projeto que tentou “obter, na medida do possível (apesar das limitações de tempo), a participação da população afetada pelo projeto nas soluções pretendidas”, sendo o propósito “estimular a conscientização por parte dos agentes comunitários das necessidades e meios de alcançar uma melhoria do ambiente residencial” (PMV-MAPLAN, julho/1980, s/p).

De forma contraditória, a rejeição dos moradores ao projeto de urbanização da empresa, especificamente do parcelamento dos lotes, comprova que a participação popular na elaboração dos projetos foi fictícia ou nunca existiu.

Sobre a participação social, Elineia Gonçalves Meira, Assistente Social da Prefeitura de Vitória, que havia trabalhado no PROMORAR como estagiária de uma instituição beneficente, afirmou em 1983:

[...] dentro do Projeto Promorar é exigência do BNH que seja elaborado um projeto de desenvolvimento comunitário, onde coloca a participação da comunidade, só que no bairro São Pedro isso não aconteceu. Foi lançado o Projeto Promorar e deram início às obras [...] o Projeto Promorar lá, foi lançado em 1979 e em fevereiro de 1980 se deu o início de nosso trabalho lá em São Pedro (Elineia em IJSN, agosto/1983, p. 95 - SEBS: experiência de urbanização em áreas de baixa renda no Espírito Santo” proferida no Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda, Vitória, 16 a 19 de agosto de 1983).

Técnicos de instituições que trabalharam em São Pedro na implantação do PROMORAR atestaram a forma autoritária com que o programa foi implantado: sem consulta aos interesses dos moradores, a ausência de informações tanto da prefeitura quanto do presidente do Movimento Comunitário (cabo eleitoral do prefeito) e que o cadastro realizado pela MAPLAN em apenas um fim de semana não consistia em um instrumento de fomento à participação (SILVA, 1984; IJSN, agosto/1983).

Em 29 de junho de 1980, ainda durante a fase de elaboração dos projetos executivos pela MAPLAN, a PMV lançou o PROMORAR em São Pedro em cerimônia pública com a presença de moradores e autoridades políticas (A TRIBUNA, 1980; A GAZETA, 1980)¹⁷³ e que tinha previsão de término das obras em março de 1981 (A GAZETA, 1980k).

Cabe aqui ressaltar que as mobilizações reivindicatórias direcionadas a mobilizar a ação pública se expandiram no final da década de 1970 em uma conjuntura de crise socioeconômica, mas também foram decorrentes da ausência de espaços e instrumentos de participação social institucionalizados pelo Poder Público local, ocupado por agentes políticos autoritários que valorizavam as práticas clientelistas e de cooptação como estratégias de desmobilização das lutas sociais por melhorias urbanas, que mesmo toleradas, sofriam formas de serem reprimidas.

Até mesmo a implementação de novos programas de urbanização era utilizada como “moeda de troca”, repressão e contenção das massas, assim atestada no discurso do governador do Estado, Eurico Rezende em 29 de junho de 1980, na inauguração do início das obras do PROMORAR no bairro São Pedro, ao destacar que o local havia sido escolhido primeiro porque:

¹⁷³ A GAZETA. **Governo lança Promorar no Estado**. Vitória, 30 de junho de 1980. Disponível em Silva (1984).

[...] não realizou passeatas. Uma passeata tem influência de agitadores e este é o caminho mais longo para se conseguir alguma coisa do governo. O certo era conversar com o governo [...] Um pensamento sadio vale muito mais do que uma passeata com elementos suspeitos. O bairro São Pedro será o bairro do governo, da Prefeitura e dos seus vereadores. Peço solidariedade ao governo Figueiredo porque foi ele quem criou o Promorar e São Pedro, na loteria social, foi quem fez treze pontos. (Discurso do governador do Estado do Espírito Santo, Eurico Rezende na reportagem intitulada “Eurico e Carlito lançam Promorar em São Pedro” do jornal A Tribuna de 30 de junho de 1980).

No discurso do mais importante representante do Poder Público Estadual, a luta por melhorias da qualidade de vida urbana por aqueles que sobreviviam na miséria da existência humana é rebaixada à marginalidade e à cooptação pela proposta da submissão aos três poderes políticos, que para promoverem o direito ao acesso à moradia adequada deveriam receber em troca o diálogo passivo em instâncias participativas que não existiam.

O Promorar foi implantado sem que a população fosse informada sobre o que era o programa (A TRIBUNA, 1980 apud SILVA, 1984)¹⁷⁴, quais os impactos das obras de infraestrutura sobre a forma que ocupavam seus lotes e quanto iriam desembolsar para custear a urbanização. O que gerou conflitos em sua implantação foi a ausência de informação decorrente da falta de participação não somente no processo de concepção dos projetos, mas principalmente na etapa de execução das obras.

Em agosto de 1980, enquanto as obras de aterro avançavam de forma lenta, em uma atitude populista e visando as eleições para governador, o Prefeito transferiu o seu gabinete para uma mesa de um bar próximo à São Pedro I e prometeu esclarecer dúvidas da população a partir da instalação de um escritório local com uma equipe técnica da PMV e assistentes sociais. As promessas foram diversas: direito de posse gratuita dos terrenos, financiamento de materiais de construção para edificar a casa própria, financiamento da urbanização quase a fundo perdido com parcelas amortizadas em 1, 2, 5 ou 10 anos com valor máximo de Cr\$ 50,00 (A GAZETA, 1980).¹⁷⁵

¹⁷⁴ A TRIBUNA. **Desinformação e medo prevalecem no Promorar**. Vitória, 30 de novembro de 1980. Disponível em Silva (1984).

¹⁷⁵ Em novembro de 1980, o prefeito anunciou o valor de Cr\$ 240,00 para as prestações mensais. Ver: A GAZETA. **Promorar de São Pedro só termina em 2 anos**. Vitória, 28 de novembro de 1980. Disponível em Silva (1984).

As informações divergiam muito do projeto entregue pela MAPLAN, que não previa investimentos na produção de unidades habitacionais e sim a construção de uma unidade sanitária, também não estava prevista na proposta da PMV de 1979. O executivo municipal gerava mais dúvidas na população, que sem acesso à informação passou a se organizar de forma paralela com as assistentes sociais para garantir a participação no projeto, elegendo moradores representantes por rua (Conselho de Ruas) e posteriormente, destituindo do cargo o presidente pelego do centro comunitário através de eleições (início de 1981), que instituiu uma nova diretoria, que passou a pressionar e reivindicar junto à prefeitura, à COHAB-ES e ao BNH o direito de intervir e controlar o projeto (SILVA, 1984, ANDREATTA, 1987).

O grande conflito gerado pelo projeto foi em relação à terra, especificamente aos lotes de 90,00 m² propostos pela MAPLAN, assim revelado em uma das entrevistas realizadas por Silva (1984, p. 35). A posse da terra conquistada sobre o mangue não poderia ser socializada:

[...] Mas para isso veio uma firma, a MAPLAN, e socializou a planta do bairro, fez uma planta totalmente socializada, quem tinha um lote um pouquinho maior ficava com 3 ou 4, por exemplo, o nosso virou 3 lotes, um lugar que a gente ocupou, invadiu pra que? Pra gente ter um filho brincando no quintal. Eles vieram aqui e fizeram os lotes, não cabe o nosso, eles fizeram 3 lotes de vizinhos também que tinham terreno um pouco menos ou maior eles fizeram 3 lotes, eles socializaram o que era nosso, nosso mangue socializado com lotes pequenos, quadrados [...] Por causa disso é que foi o maior pavor, qualquer pesquisa que aparecesse na área naquela época as pessoas diziam assim: quem for lá em casa pesquisar eu recebo com 38 (Entrevistado por Silva, 1984, p. 35).

Falta de recursos financeiros e divergências de ordem ambiental com a Capitania dos Portos na execução do enrocamento do aterro também contribuíram para o atraso das obras, cujo prazo de conclusão foi estendido por mais dois anos. Para os demais bairros incluídos no PROMORAR, não havia previsão de início das obras (A GAZETA, 1980)¹⁷⁶.

Só em 01 de dezembro de 1980, no mesmo evento que celebrou a inauguração do escritório do BNH¹⁷⁷ em Vitória com a presença de diversas autoridades e moradores

¹⁷⁶ A GAZETA. **Promorar de São Pedro só termina em 2 anos**. Vitória, 28 de novembro de 1980. Disponível em Silva (1984).

¹⁷⁷ O Espírito Santo não tinha um escritório do BNH no Estado, que precisava recorrer à unidade do Rio de Janeiro, seção ao qual estava vinculado até a inauguração do escritório do BNH no Edifício Jusmar, no Centro.

do bairro São Pedro, a Prefeitura assinou contrato com MINTER e BNH para execução das obras do PROMORAR, que começariam em São Pedro com uma meta de executar 494 lotes urbanizados e equipamentos comunitários, com custo total de Cr\$ 228.857.862,20, sendo 77% dos recursos destinados à execução de infraestrutura de saneamento (drenagem, esgoto e pavimentação) (A GAZETA, 1980I).

Para São Pedro I a PMV já havia utilizado recursos próprios, que seriam restituídos pelo BNH, na execução de obras de aterro e nos projetos do enrocamento, obra de infraestrutura importante para conter o avanço das palafitas sobre o canal que conforma o estuário do Rio Santa Maria, iniciada em janeiro de 1981 (A GAZETA, 1981)¹⁷⁸ e concluída em julho do mesmo ano. As obras de drenagem e pavimentação dependiam dos recursos do BNH, que ainda não haviam sido liberados em julho de 1981 (A GAZETA, 1981)¹⁷⁹.

A partir da assinatura deste contrato as ocupações massivas de terras (coletivas, espontâneas e/ou coordenadas) explodiram nas áreas internas e perimetrais à poligonal de intervenção do PROMORAR em São Pedro I e os conflitos se intensificaram entre antigos e novos ocupantes, entre antigos moradores e grileiros profissionais, entre a Prefeitura e as lideranças comunitárias. A luta pela terra se ampliou com a notícia das grandes obras de saneamento. A habitação não era prioridade:

[...] Ninguém explicou o que era o PROMORAR, e ninguém perguntou se o pessoal queria aquilo, vieram dizendo que iriam aterrar, fazer esgoto, por banheiro, fazer uma casa para nós e que nós íamos pagar durante 35 anos, essas eram as notícias. O pessoal não queria a casa porque tem a sua e cada um quer sua casa do jeito que quer, não queria pagar durante 35 anos porque nós não pedimos nada, todos os ricos por aí: Praia do Canto, Praia de Camburi tudo, eles têm suas casas com água e esgoto e não pagam durante 35 anos, pagam uma taxa de imposto. Então o povo começou a mudar daqui, ia para outros lugares, invadir outros lugares (Entrevistado por Silva, 1984, p. 35).

No início de dezembro de 1980, 15 famílias ocuparam uma área vazia já aterrada de 1.350m² no perímetro da área de intervenção do Promorar, que pertencia à PMV e era reivindicada por uma comerciante local que afirmava ter comprado a posse do

¹⁷⁸ A GAZETA. **Promorar inicia obra em São Pedro**. Vitória, 24 de janeiro de 1981. Disponível em Silva (1984).

¹⁷⁹ A GAZETA. **PMV anuncia pavimentação e drenagem do bairro São Pedro**. Vitória, 25 de julho de 1981. Disponível em Silva (1984).

trecho do mangue às margens da Rodovia Serafim Derenzi em 1974, mesmo tendo residência em um bairro vizinho. O prefeito, além de prometer dar escrituras às famílias, autorizou a permanência das mesmas, que dividiram as terras em 15 lotes de 90,00m²¹⁸⁰ (A TRIBUNA, 1980i)¹⁸¹ (Figura 100).

Figura 100 - Área ocupada e demarcada para 15 famílias, 1980.



Fonte: A Tribuna, 06 de dezembro de 1980. Acervo: IJSN. Acesso: 2021.

Em 22 de dezembro do mesmo ano, uma ocupação coordenada por residentes em São Pedro I sob a aprovação do prefeito mediu e demarcou 90 lotes sobre uma área já aterrada do Promorar (A TRIBUNA, 1980j, A GAZETA, 1980m; A GAZETA, 1981)¹⁸² para abrigar 90 famílias. Porém, a divulgação da oferta de lotes envolveu em disputa centenas de famílias (Figura 101), surgindo São Pedro II (26/12/80) (ANDREATTA, 1987)

O PROMORAR era um câncer que ia ferindo o povo irritado e inseguro. [...] Aí aconteceu: [...] Foi um Deus nos acuda: reuniões, decisões, quem é necessitado, quem não é. E ficou marcada a ocupação para 22 de dezembro de 1980. Os representantes de rua mediram a área, lotearam e dividiram em 90 lotes com ruas traçadas e tudo. Havia a senha para os mais necessitados; e tudo começou organizado. Só que a TV anunciou e, em vez de 90, apareceram 300, 500 [...] e pessoas brigavam [...] Era para 90 e agora havia uma multidão. [...] As migrações, isto é, o êxodo rural para conseguir vaga no Tubarão (CST), o **PROMORAR transmitindo insegurança** e, novamente, o

¹⁸⁰ A área demarcada por lote (90,0m²) pelos ocupantes era a mesma proposta pela MAPLAN no projeto de loteamento para São Pedro I. Nesse ponto é importante destacar que para abrigar mais famílias na ocupação, a pequena área do lote era aceita e reproduzida. Para aqueles que já possuíam terrenos maiores, a área foi questionada e rejeitada.

¹⁸¹ A TRIBUNA. **Prefeito acusado de mandar invadir área**. Vitória, 06 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322842>> Acesso: 2021.

¹⁸² A TRIBUNA. **Nova invasão ocorre no bairro São Pedro**. Vitória, 24 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322837>> Acesso: 2021.

A GAZETA. **Invasores instalam 200 barracos em São Pedro**. Vitória, 24 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322838>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Policiais destroem barracos de invasores de São Pedro**. Vitória, 06 de janeiro de 1981. Disponível em Silva (1984).

ano “pré-eleitoral” fizeram esta ocupação ser maior ainda (ANDREATTA, 1987, p. 46-47). No dia 26-12-80 comemoramos a vitória de ocupação do São Pedro II (ANDREATTA, 1987, p. 48). Grifos nossos.

Figura 101 - Centenas de famílias ocupam área de terra em São Pedro em dezembro de 1980.



(1)

(2)

Fonte: A Tribuna (1), A Gazeta (2), 24 de dezembro de 1980.

Nos dias seguintes mais 300 barracos foram edificadas com famílias que moravam de aluguel em bairros de Vitória, que coabitavam com parentes barracos em São Pedro I, migrantes desalojados pela enchente que devastou o interior do Estado em 1979 e que ouviram “falar na invasão” (A TRIBUNA, 1980k).

[...] Os 90 lotes não foram suficientes, e o povo entrou no mangue; entrou mesmo [...] O número de pessoas era assustador. A gente pedia que ninguém brigasse [...] e que **deixassem espaço para ruas, que não ocupassem minúsculos espaços** [...] sabendo que começara a derrubada de barracos. Foram acionados advogados e deputados [...] Que fenômeno maior impelia o povo, sem medo, para construir seu barraco na lama? **Alguns fugindo do PROMORAR**, outros procurando um cantinho para morar (ANDREATTA, 1987, p. 48). Grifos nossos.

Em 30 de dezembro a ocupação massiva se estendeu por 3 km da Rodovia Serafim Derenzi, conformada por 500 barracos sobre mangues e morros (A TRIBUNA, 1980; A GAZETA, 1981)¹⁸³. Em janeiro de 1981, novas ocupações ocorreram (A GAZETA, 1981)¹⁸⁴, contribuindo para a formação do bairro Grande Vitória (11/01/81) e para a

¹⁸³ A TRIBUNA. **Novas invasões ocorrem em S. Pedro e Caieiras**. Vitória, 30 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322836>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Posseiros impetram ação para ficar em S. Pedro**. Vitória, 07 de janeiro de 1981. A Disponível em Silva (1984).

¹⁸⁴ A GAZETA. **Dono de lotes em São Pedro ganha liminar na justiça**. Vitória, 14 de janeiro de 1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322813>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Juiz diz hoje se deixa posseiros em S. Pedro**. Vitória, 14 de janeiro de 1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322812>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Juiz concede liminar a invasores de S. Pedro**. Vitória, 16 de janeiro de 1981. Disponível em Silva (1984).

A GAZETA. **Advogado de posseiros pedirá inquérito contra discriminação do SPU**. Vitória, 17 de janeiro de 1981. Disponível em Silva (1984).

ocupação das terras dos padres Pavonianos no bairro Santo Antônio (ANDREATTA, 1987).

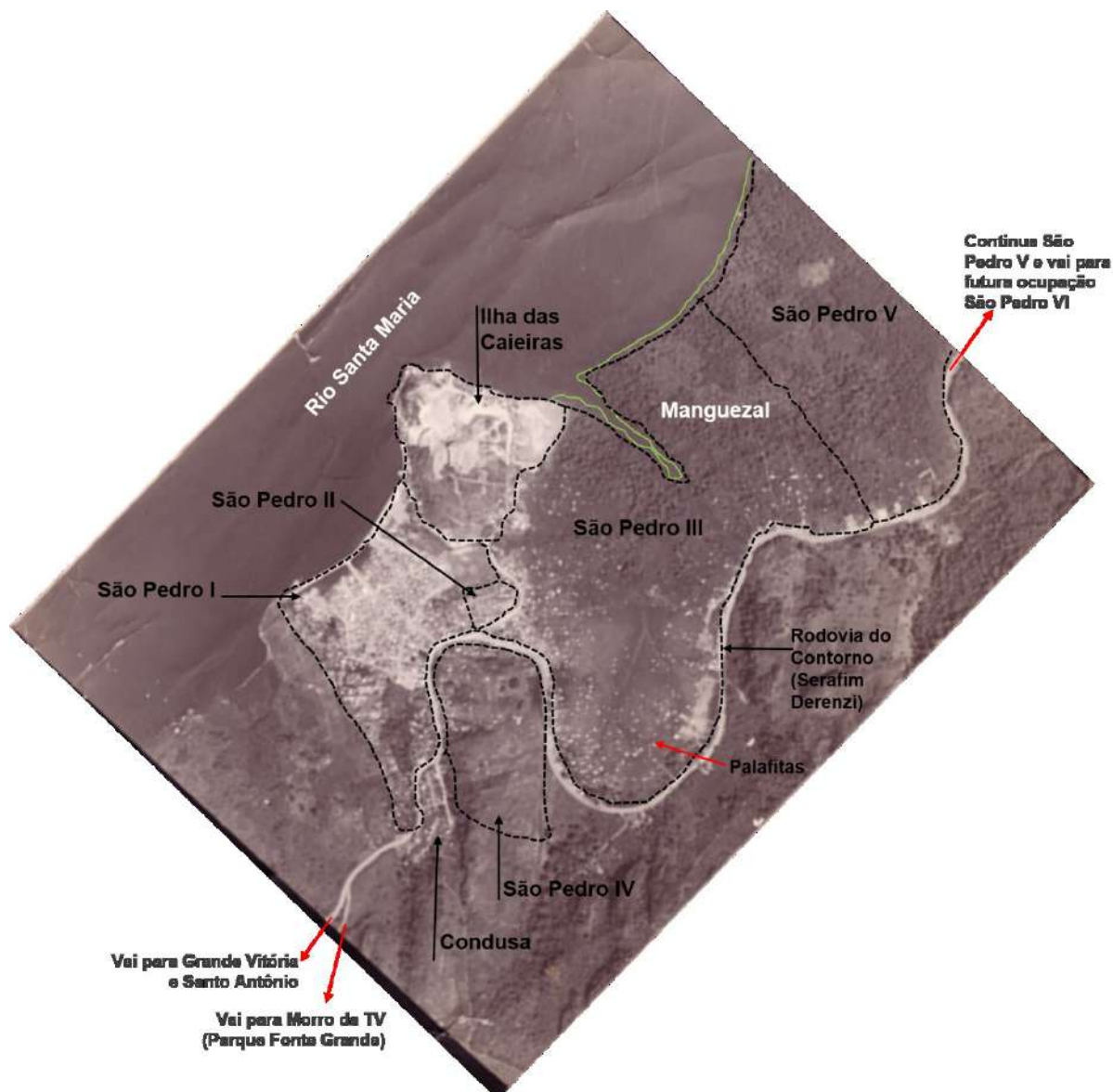
O fenômeno, que pode ser considerado uma das primeiras grandes ocupações de terras em Vitória, se desdobrou em um curto período de tempo de dois meses em brigas entre ocupantes, confrontos com a polícia civil e militar, demolição e queima de 500 barracos, espancamentos, tiros, prisões, liminares judiciais contra e a favor dos posseiros, acusações de grilagens contra políticos (vereadores) e empresários e acusações de incentivo e omissão do executivo municipal e contribuiu para a expansão horizontal de palafitas sobre área de manguezal na direção norte da rodovia, surgindo São Pedro III (04/01/1981)¹⁸⁵ (atuais bairros Santo André, São José e Redenção).

Nos dois anos seguintes as ocupações se intensificaram emergindo aglomerações precárias denominadas de São Pedro IV (Santos Reis)¹⁸⁶, São Pedro V (Nova Palestina) e São Pedro VI (Resistência, 24/05/1983) (Figura 102).

¹⁸⁵ De acordo com relatos de Andreatta (1987, p. 51) as famílias que ocuparam a área do manguezal onde surgiu São Pedro III foram auxiliadas pelas Comissão de Direito à Moradia da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória, órgão que obteve liminar judicial favorável aos ocupantes no dia 04 de janeiro de 1981. Como cada rua em São Pedro “tem um significado”, a primeira rua de São Pedro III foi nomeada 04 de janeiro (ANDREATTA, 1987, p. 51). A nomeação das ruas com as datas de eventos importantes permitiu que esta pesquisa identificasse os bairros originais da ocupação (São Pedro I, II e III).

¹⁸⁶ É importante destacar que Zanotelli (1992) identificou em suas pesquisas sobre São Pedro que algumas famílias já moravam sobre o morro denominado São Pedro IV desde 1976. Portanto, o que houve na década de 1980 foi a intensificação do processo de ocupação, não podendo determinar a data exata do surgimento de São Pedro IV. O autor entrevistou uma senhora que afirmou ser a primeira residente do morro.

Figura 102 - São Pedro I a V, 1981: expansão da ocupação sobre o manguezal.



Fonte: elaborado pela autora sobre imagem aérea de FJSN (1981) com base em informações presentes em Andreatta (1987), no mapa presente em Zanotelli (1992), nos levantamentos realizados pela MAPLAN, nas fotos aéreas da empresa ODEBRECHT e relatórios de obras da empresa ENGESOLO para o projeto São Pedro no período de 1986-1989.

Parte da Grande São Pedro se tornou o maior depósito de lixo doméstico e hospitalar a céu aberto de Vitória e ficou conhecida nacionalmente pelo documentário “Lugar de toda pobreza”¹⁸⁷ (ALMEIDA e GOBBI, 1983; ANDREATTA, 1987) (Figura 103).

¹⁸⁷ Dirigido por Amylton de Almeida, filmado no mês de maio de 1983, foi exibido pela primeira vez no Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda – Vitória/ES, 16 a 19 de agosto de 1983, organizado pelo IJSN. Ver vídeo completo em: <https://www.youtube.com/watch?v=YB2RijhK0Vc>

Figura 103 - O aterro com lixo doméstico e hospitar conforma a terreno para morar, 1983.



Fonte: Almeida e Gobbi (1983).

A última grande ocupação ocorreu a partir de 23 de maio de 1983 em terras de propriedade privada duvidosa de um italiano que se associou a uma imobiliária para a construção de um loteamento (Floresta da Ilha) em terras de propriedade da Marinha às margens da Rodovia Serafim Derenzi. Tendo em vista a reclamação de reintegração de posse do reclamante, os desdobramentos da ocupação foram violentos com confrontos entre a polícia e as famílias (Figura 104).

Figura 104 - Ocupar, demarcar, vigiar, construir um barraco para morar, enfrentar e resistir à polícia nas remoções: homens, mulheres e crianças submetidas a jornadas terríveis na luta pela terra. Vitória, 1983.



"MORADIA SIM, VIOLÊNCIA NÃO"

Fonte: montagem da autora com imagens de Almeida e Gobbi (1983).

Sobre as ocupações de terras em São Pedro I, Elenir Pretti Vasconcelos, assistente social da Secretaria de Bem Estar Social (SEBS) e Elineia Gonçalves Meira, Assistente Social da Prefeitura de Vitória, que trabalharam no PROMORAR, afirmaram em 1983:

Em 1982 já se tinha uma população de cerca de 2.000 famílias só dentro do São Pedro I (Elineia em IJSN, agosto/1983, p. 94). [...] Hoje a gente que trabalhou em São Pedro em 1980 e 1981, quando a gente chega lá hoje como fomos na semana passada, o número de pessoas novas no bairro é imenso, não dá nem para a gente calcular quantas pessoas novas tem no bairro hoje. Aquela população realmente carente que morava ali, hoje já invadiu áreas próximas dali, porque esse são Pedro onde vai ser implantado o Promorar que é considerado pela população como são Pedro I, hoje a população já está no **São Pedro V**, porque eles foram invadindo uma área chamaram de II e depois o III, o IV, e o V, e não sei se já tem mais algum. Então o número de famílias que na época do cadastramento que a prefeitura efetuou era de **499 famílias**, hoje nós estamos com uma população aproximada de **25 mil pessoas** lá, por aí vocês tem uma ideia de como isso cresceu, só em cima dessa política de Promorar e de urbanização de área...(Elenir em IJSN, agosto/1983, p. 93 - palestra "SEBS: experiência de urbanização em áreas de baixa renda no Espírito Santo" proferida no Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda, Vitória, 16 a 19 de agosto de 1983).

Diante da grave crise social e da mobilização do movimento comunitário contra a morosidade e a ineficiência técnica das obras de aterro, que foram paralisadas diversas vezes, em março de 1981, a prefeitura prometeu revisar o projeto de loteamento da MAPLAN, acusada de não ter feito a medição correta dentro do mangue e não seguir os limites de posse de cada morador (Figura 105).

Outra medida do prefeito de contenção das mobilizações e estratégia de cooptação, foi a entrega a moradores de cem escrituras definitivas de posse de terrenos como parte das atividades do PROMORAR em uma cerimônia realizada no bairro com a presença de autoridades políticas (governador, vereadores, deputados e secretários municipais) em 12 de março de 1981 (PMV, s/d; A GAZETA, 1981)¹⁸⁸.

¹⁸⁸ PMV. **Relatório 79/81. Administração Carlos Alberto Lindenberg von Schilgen**. Acervo: APES A GAZETA. Moradores de São Pedro vão receber escrituras. Vitória, 10 de fevereiro de 1981. Disponível em Silva (1983).
A GAZETA. **Moradores de S. Pedro recebem escrituras**. Vitória, 11 de março de 1981. Disponível em: Biblioteca IJSN. Acesso: 2021.

Figura 105 - São Pedro e as obras de urbanização do PROMORAR contendo aterro, drenagem e iluminação pública – vê-se ao fundo a Ilha das Caieiras.



Fonte: PMV. Relatório 79/81. Administração Carlos Alberto Lindenberg von Schilgen.
Acervo: Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

As divergências políticas partidárias¹⁸⁹, os atrasos na execução das obras, a necessidade de manter a posse dos limites dos terrenos e a necessidade de

¹⁸⁹ A autora não pretende aprofundar este tema, mas as reportagens de jornais, o livro de Graça Andreatta e as entrevistas de Silva (1984) demonstram que em São Pedro I as principais lideranças comunitárias se aliaram a membros do Partido dos Trabalhadores (PT), defendendo inclusive o partido nas eleições de 1982, oposição ao partido da situação ao qual o prefeito era filiado juntamente com vereadores que utilizavam o bairro como espaço de cooptação. Segundo moradores, isso prejudicava

“conhecer” melhor, reivindicar e opinar sobre o projeto” (A GAZETA, 1981)¹⁹⁰, levaram a diretoria do Movimento Comunitário à realização do **Seminário Promorar São Pedro, no período de 27 a 30 de outubro de 1981** (A TRIBUNA, 1981; SILVA, 1984, DOIMO e BACK, 1989), de caráter deliberativo, espaço de discussão, catalisador de todas as reivindicações não atendidas pela prefeitura (Figura 106).

Figura 106 - Seminário Promorar São Pedro: discussão em tempo integral por quatro dias.



Fonte: A TRIBUNA (1981). Acervo: Biblioteca IJSN.

O seminário, organizado pelo Movimento Comunitário auxiliado pelas assistentes assistentes sociais¹⁹¹ das diferentes entidades sociais que atuavam no Promorar (SILVA, 1989) tinha como lema “**Nossos lotes como são nossas casas onde estão**”¹⁹² e os seguintes objetivos:

- 1 – Garantir a **participação** da população no Projeto PROMORAR do Bairro;
- 2 – **Superar os impasses** surgidos com a implantação do Projeto, na medida que a população não foi ouvida anteriormente;
- 3 – Estabelecer **maior entrosamento** entre os órgãos envolvidos no Projeto: PMV, BNH, COHAB, Movimento Comunitário, Empreiteiras, SEBS e IESBEM;
- 4 – Estabelecer **o local dos equipamentos comunitários e sociais**, bem como **definir os arruamentos** e garantir o respeito às **posses** dos moradores;
- 5 – Discutir a **infra-estrutura**, definindo um **cronograma das obras** e seus **custos** (SILVA, 1984, p. 41-42 e DOIMO e BACK, 1989, p. 33). Grifos nossos.

o andamento das obras do PROMORAR, que era utilizado como instrumento de poder para captar votos para as eleições de 1982. A obra prosseguia segundo os interesses do executivo municipal.

¹⁹⁰ Clóvis Ruy Coelho, presidente do movimento comunitário, para A GAZETA. **Bairro São Pedro começa seminário sobre Promorar**. Vitória, 26 de outubro de 1981. Disponível em Silva (1983).

¹⁹¹ Segundo Silva (1984) as assistentes sociais tiveram um importante papel como agente de mobilização e conscientização de direitos. Atuavam na articulação do movimento comunitário com a imprensa oficial (jornais, rádio e televisão), com a Comissão de Justiça e Paz, Parlamentares e os outros bairros que também receberiam o Promorar (Itararé, Ilha de Santa Maria e Monte Belo, Joana D’Arc e Andorinhas) fomentando reuniões de discussão e troca de experiências sobre o programa.

¹⁹² A autora encontrou formas diferentes desta expressão em diferentes fontes: “as nossas casas como estão, nossos lotes como são” (IJSN, agosto/1983, p. 100).

A principal preocupação dos moradores era o pagamento das prestações sobre os benefícios da urbanização e a hipoteca dos lotes dada pela PMV como garantia de pagamento ao BNH. A proposta era utilizar o montante de arrecadação do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) do município como garantia (A GAZETA, 1981)¹⁹³.

Somente a presença de uma assistente social da PMV e a ausência da equipe técnica responsável pelos projetos nos quatro dias de debates¹⁹⁴, demonstra que a prefeitura não estava disposta a discutir as alternativas da população. Estiveram presentes no seminário o BNH (um sociólogo e um arquiteto), a COHAB-ES (um engenheiro e um assistente social), representantes das companhias de água, esgoto e telefone. Lideranças dos outros bairros onde o programa seria implantado também estiveram presentes ao evento, demonstrando a articulação da Comissão Central do Promorar (A TRIBUNA, 1981¹⁹⁵; SILVA, 1984, DOIMO e BACK, 1989).

A análise das propostas dos moradores presentes em Doimo e Bank (1989), Silva (1984), Herkenhoff (1995) e A Gazeta (1981)¹⁹⁶ demonstra que no âmbito das especificações técnicas do projeto, os moradores solicitaram a substituição do asfalto na pavimentação das ruas por paralelepípedos ou um material mais barato para reduzir os custos, cientes que eles que iriam pagar futuramente. Quanto às obras de infraestrutura de saneamento, decidiram que deveriam ser executadas de forma que pudessem futuramente ser estendidas e ampliadas facilmente para as áreas externas à poligonal de intervenção do PROMORAR. Isso demonstra que os moradores já previam que os assentamentos precários do entorno também receberiam melhorias urbanísticas do Poder Público.

Os equipamentos comunitários foram objeto de muitas reivindicações. Os moradores realocaram a escola para a área vazia próxima à creche, terreno reservado e

¹⁹³ A GAZETA. **Bairro São Pedro começa seminário sobre Promorar**. Vitória, 26 de outubro de 1981. A GAZETA. **Bairro São Pedro abre seminário sobre o Promorar hoje**. Vitória, 27 de outubro de 1981. Disponíveis em Silva (1984).

¹⁹⁴ A PMV apoiou e patrocinou o evento, mas abandonou o evento no primeiro dia, devido a atritos e discussões com os moradores. O prefeito não compareceu ao seminário, mesmo tendo sido anunciado pela imprensa.

¹⁹⁵ A TRIBUNA. **Bairro São Pedro: os moradores debatem o Promorar**. Vitória, 30 de outubro de 1981.

¹⁹⁶ A GAZETA. **Bairro São Pedro ganhará porto para frota pesqueira**. Vitória, 05 de novembro de 1981. Disponível em Silva (1984).

defendido de “invasores” com paus e pedras por eles ainda 1977 (ANDREATTA, 1987). Dessa forma, concentraram no projeto urbanístico os espaços de lazer (campo de futebol) e os edifícios escolares. Além de exigirem a ampliação do número de espaços de lazer e práticas sociais através da construção de mais dois centros comunitários destinados às atividades do grupo de mães e do clube de futebol, além do existente e do que seria construído pelo Promorar (A TRIBUNA, 1981), de uma praça ao lado da igreja e um parque com quadra poliesportiva ao longo da orla sobre o enrocamento (A GAZETA, 1981), além da ampliação do posto de saúde.

Como novidade dentro do projeto, os moradores fizeram propostas no âmbito da geração de emprego e renda e transporte público, ao proporem um porto de embarque para barcos para a criação de uma companhia de pesca, a garantia de que 75% dos operários das empreiteiras fossem moradores locais e a implantação de uma frota de barcos para transporte aquaviário entre São Pedro I e outros bairros, além de reivindicar pela ampliação da frequência das linhas de ônibus (A TRIBUNA, 1981, A GAZETA, 1981)¹⁹⁷.

Mas foi a manutenção da posse dos limites dos terrenos que mais gerou intervenções no projeto urbanístico. Os moradores reivindicaram que o traçado viário não deveria modificar a posição e as dimensões dos lotes e nem causar prejuízos aos moradores.

Pela análise da planta do loteamento e do plano urbanístico, verifica-se que a MAPLAN havia proposto ruas de 13, 11, 6 e 4 metros para circulação do transporte público, veículos e pedestres, incluindo calçadas de 2,0m. Além de tentar garantir uma pequena faixa de domínio para a Rodovia Serafim Derenzi, importante conexão viária entre a área central da capital e a porção continental. No âmbito técnico, era um projeto viável e adequado às necessidades de circulação de pedestres e veículos. Por outro lado, a alteração do traçado através do fechamento de vias que se conectavam com a orla e com áreas elevadas do entorno desagradaram os moradores, acostumados com as vias demarcadas por eles no início da ocupação. Com o novo traçado viário, os moradores temiam a expulsão branca:

¹⁹⁷ A TRIBUNA. **Moradores de São Pedro querem porto de embarque**. Vitória, 05 de novembro de 1981. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329455>>. Acesso: 2022.
A GAZETA. **Bairro São Pedro ganhará porto para frota pesqueira**. Vitória, 05 de novembro de 1981. Disponível em Silva (1984).

[...] A largura das ruas, que lá houve muito conflito por causa disto. A Prefeitura muito autoritária, fez um levantamento topográfico mau feito onde tirava alguns metros dos lotes dos moradores para alargar as ruas. Isso já era uma proposta da Prefeitura de mais adiante [...] que é unificar, desde a rodoviária passando pelo contorno, pra fazer ali uma grande avenida, famosa como a Beira Mar, os moradores discutiram que eles não queriam isso. Os filhos deles correndo o risco de ser atropelados. Eles tinham consciência que estava se tentando transformar o bairro com perspectiva de moradia pra classe média, eles tinham consciência que ali eles não iriam ficar, tudo isso foi discutido dentro do Seminário (Morador entrevistado por Silva, 1984, p. 43).

Segundo Doimo e Banck (1989, p. 33) os moradores adequaram o arruamento e identificaram 24 lotes vazios para abrigar famílias que viessem a ser removidas. Além disso, reposicionaram o posto policial para evitar a realocação de três famílias. No âmbito da segurança pública, reivindicaram a substituição do posto policial pela construção de um destacamento de polícia e uma delegacia.

Sobre a rejeição à produção de unidades habitacionais com financiamento (HERKENHOFF, 1995, p. 148), os moradores aceitaram somente a unidade sanitária, já prevista no projeto urbanístico da MAPLAN.

Doimo e Banck (1989, p. 33) afirmam que havia um desinteresse dos moradores pelo título de posse dos terrenos:

[...] Sem que houvesse necessidade de provocar mudanças fundamentais no plano de demarcação de terrenos, planejado pelos moradores, as pessoas sentiam-se agora seguras, mesmo não sendo, ainda, proprietários legais. Além disso, havia sido afastado o fantasma de supostas construções planejadas de moradias que o Prefeito faria sob hipoteca (DOIMO E BANCK, 1989, p. 33)

No entanto, durante o seminário os moradores solicitaram que a equipe de topografia responsável pelas obras de infraestrutura também realizasse as medições dos lotes para fins de legalização da posse, que deveria englobar São Pedro I e II, inseridos dentro da poligonal do Promorar (A GAZETA, 1981)¹⁹⁸. Isso demonstra que não estavam seguros e nem desinteressados da titularidade da posse da terra. “**Sem escritura, ninguém é dono**” (Clóvis Ruy Coelho, líder comunitário do bairro São Pedro I para A GAZETA, 17 de março de 1985).

¹⁹⁸ A GAZETA. **Bairro São Pedro ganhará porto para frota pesqueira**. Vitória, 05 de novembro de 1981. Disponível em Silva (1984).

O pagamento dos custos de urbanização e a legalização dos terrenos ficaram pendentes de decisão, até mesmo porque a PMV não manteve uma equipe técnica no evento para discutir com os moradores, que votaram todas as decisões e formularam um documento de 21 páginas, que foi assinado pela COHAB-ES e pelo BNH (DOIMO e BANCK, 1989; SILVA, 1984) e entregue por uma comissão de moradores ao executivo municipal em reunião na prefeitura em 04 de novembro de 1981 (A TRIBUNA, 1981).

Os desdobramentos da reunião demonstram que todas as reivindicações direcionadas ao agente municipal não dependiam somente dele mas também do BNH. Não havia previsão de recursos extras para fomento às atividades de geração de emprego e renda e quaisquer outras ações fora dos recursos previstos (A TRIBUNA, 1981).

A única resposta concreta do executivo municipal às reivindicações dos moradores, foi a prefeitura assumir as dívidas do Estado (COHAB-ES) relativas ao Promorar, tornando-se agente promotor e beneficiário final do programa, assumindo os encargos das dívidas que seriam pagas pelo município, tendo o ICM como garantia de pagamento. Dessa forma, os lotes não seriam mais hipotecados e tornaria o município mais independente em relação às operações do programa junto ao governo federal. Uma vitória dos moradores.

Sobre os desdobramentos das modificações solicitadas pelos moradores no PROMORAR, Elineia Gonçalves Meira, Assistente Social da Prefeitura de Vitória, que retomou os trabalhos do PROMORAR em São Pedro em abril de 1983, afirmou em agosto do mesmo ano:

[...] quando nós fomos para a prefeitura de Vitória, uma das primeiras idas que nós tomamos, foi atualizar o projeto. Chamamos a comunidade para a gente fazer a atualização do projeto. O prefeito municipal atual aprovou o projeto e enviou para o BNH. O BNH também aprovou o projeto, e nós estamos agora lá no bairro São Pedro, realizando reuniões mensais com a população, tentar finalizar aí, dentro do possível, o Projeto Promorar um trabalho que não violente tanto a população, uma população que foi tão violentada da forma que esse projeto foi implantado (Elineia em IJSN, agosto/1983, p. 102).

No entanto, as obras do PROMORAR sofreram novas interrupções chegando incompletas a 1985. Neste período a segurança da posse parece não ter excluído a necessidade dos moradores da titulação dos lotes, conforme atestado nas

reivindicações dos mesmos, divulgadas pela imprensa em 1982 e 1985 (A GAZETA, 1982, 1985)¹⁹⁹.

O movimento comunitário pretendia se mobilizar e buscar apoio de políticos na Assembleia Legislativa para receber as escrituras dos seus lotes, apreensivos com a paralisação das obras de infraestrutura de saneamento por falta de recursos financeiros. Pelo SPU, a titulação estava vinculada à urbanização (A GAZETA, 1985).

Nos demais bairros, não havia previsão de início das obras. Ainda em janeiro de 1982 o secretário de obras da PMV anunciou que Monte Belo seria o próximo bairro a receber o Promorar. Joana D'Arc, Itararé e Andorinhas ainda dependiam do contrato de cessão dos terrenos do SPU (A TRIBUNA, 1982)²⁰⁰, ou seja, o burocrático processo de legalização das terras, somado à falta de recursos financeiros, representava um entrave às obras de urbanização.

Nem todas as exigências do Seminário de 1981 foram alcançadas, principalmente em relação à manutenção do traçado viário.

[...] Com o início da aplicação do projeto, os moradores tiveram suas posses desrespeitadas, já que estava havendo alargamento das ruas. No ano passado, mostramos este problema para o prefeito [...] e solicitamos que as posses deveriam ser alteradas. Mas nada foi resolvido (Clóvis Ruy Coelho, líder comunitário do bairro São Pedro I para A GAZETA, 01 de junho de 1982).

As cabines sanitárias foram edificadas junto aos barracos, mas a ETE prevista no projeto, integrada ao sistema de fossas sépticas não foi construída, deixando o esgoto sendo lançado livre sobre as águas que conformam o manguezal (Figura 107). Os equipamentos comunitários (escolas, creches, posto de saúde e posto policial) estavam defasados em relação à demanda de pessoas incorporadas pelas ocupações (Figura 108).

¹⁹⁹ A GAZETA. **Bairro São Pedro faz exigências a Wallace**. Vitória, 01 de junho de 1982. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329418> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **São Pedro luta por infraestrutura**. Vitória, 17 de março de 1985. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329418> >. Acesso: 2021.

²⁰⁰ A TRIBUNA. **Aterro de São Pedro será completado em 20 dias**. Vitória, 12 de janeiro de 1982. Disponível em Silva (1984).

Figura 107 - São Pedro I, 1985: Esgoto doméstico lançado ao ar livre.



Fonte: A Gazeta, 17 de março de 1985. Acervo IJSN. Acesso: 2021.

Figura 108 - São Pedro I (1985) com a Ilha das Caieiras ao fundo – Barracos com as unidades sanitárias construídas pelo Promorar sobre 494 lotes urbanizados.



Fonte: A Gazeta, 17 de março de 1985. Acervo IJSN. Acesso: 2021.

Em São Pedro I a população local “tinha três alternativas: aceitar, rejeitar ou administrar o Promorar. Optaram por sua administração” (HERKENHOFF, 1995, p. 148). No entanto, o programa de caráter autoritário, desarticulado de uma política habitacional urbana ampla e sem planejamento, criou em uma região habitacional precária, porções de terras com diferenciações em relação à qualidade do uso e ocupação do solo (Figura 109), gerando a disputa pela terra e a expansão do problema da moradia em suas dimensões sociais e ambientais (ALMEIDA E GOBBI, 1983).

Figura 109 - Exemplos de diferenciação quanto à infraestrutura executada pelo PROMORAR: São Pedro I com rua pavimentada e iluminação pública e já com casas em alvenaria (1) e São Pedro V com barracos em palafitas sobre a lama (2), 1985.



(1)



(2)

Fonte: Andreatta (1987).

Para evitar conflitos com os ocupantes e agilizar a implantação das obras, o PROMORAR São Pedro não definiu estratégias para impedir a posse de mais de um lote urbanizado por ocupante e dessa forma evitar a especulação imobiliária pela comercialização das unidades e pela locação. Essa preocupação esteve presente no CPM-BIRD-AUV (A GAZETA, 1980)²⁰¹.

Os embates da população de São Pedro I com o governo municipal geraram uma conscientização do Poder Público de que o programa precisava atender às reais necessidades dos beneficiários (A GAZETA, 1982)²⁰² e para isso dependia da consulta à população sobre as obras prioritárias para o bairro. Essa medida visava

²⁰¹ A GAZETA. Promorar aplicará Cr\$ 400 milhões em obras em Vitória. Disponível em Silva (1984). No livro Lugar de toda Pobreza (1983) atesta-se diversas estratégias utilizadas pelos ocupantes, dentre elas, a ocupação de mais de um lote para abrigar parentes e o aluguel de barracos.

²⁰² Projetos do Promorar dos demais bairros estavam em revisão para reformulações visando atender às necessidades dos moradores. Ver: A GAZETA. **BNH quer Promorar implantado em São Pedro até dezembro**. Vitória, 26 de agosto de 1982. Disponível em Silva (1984) e A GAZETA. **Para ouvir comunidades**. Vitória, 07 de agosto de 1982. Disponível em Silva (1984).

A autora identificou essa mudança de perspectiva ao avaliar o Promorar em Santa Maria e Monte Belo.

evitar modificações nos projetos e consequente atraso das obras, devido a reivindicações dos moradores.

Essa nova perspectiva de participação comunitária foi identificada na implantação do **Promorar em Ilha de Santa Maria²⁰³ e Monte Belo**, dois bairros que através da Associação de Moradores passaram a se mobilizar para obter informações sobre o programa assim que a implantação do mesmo foi cogitada em 1980. A estratégia de organização também envolvia a eleição de representantes de rua para discutir as ações do programa entre os moradores.

Com base na análise da proposta de projeto de urbanismo elaborado em 1981 pela empresa ETHURB; da proposta de Desenvolvimento Comunitário (1981), da Certidão de Contrato de Cessão nº 01/82 emitida em 02 de fevereiro de 1982 pela Delegacia do SPU no Estado; das atas de reuniões, cartas e ofícios do Centro Comunitário; do Cronograma físico-financeiro das obras (julho/1983) com prazo de execução previsto em 12 meses; do Projeto de Desenvolvimento Comunitário (1984) e dos estudos e projetos executivos de urbanização e infraestrutura elaborados pela empresa ENEFER em 1987, verifica-se que as intervenções jurídicas e físico-urbanísticas

²⁰³ O bairro Ilha de Santa Maria, localizado às margens da Avenida Vitória, via projetada por Saturnino de Brito no Projeto do Novo Arrabalde no final do século XIX, é um dos mais antigos de Vitória/ES. A sua ocupação inicial começou na década de 1920, quando ainda era uma ilha elevada isolada pelas águas da Baía de Vitória e pelos manguezais que conformavam a região. Na década de 50, a região foi aterrada como parte do Plano de Valorização Econômica de Jones dos Santos Neves (1951-1954). A partir destas intervenções de aterro, as ocupações informais para moradia se intensificaram na parte baixa da região denominada “alagados da Ilha de Monte Belo e Ilha de Santa Maria”, tendo seu ponto crítico no governo de Christiano Dias Lopes (1967-1971), que concluiu parte das obras de Jones dos Santos Neves. É importante destacar que os moradores dos “alagados” foram constantemente ameaçados de remoção por supostos proprietários da área, apoiados por força policiais e fiscais da prefeitura durante a gestão do prefeito Solon Borges Marques (1963-1966). A história da Ilha de Santa Maria e Monte Belo, descrita pelo movimento comunitário, envolve violência contra os moradores na ocupação, demarcação do mangue, construção de barracos, demolição de barracos, reconstrução e enfrentamento (VASCONCELLOS, 1993)

Todas as informações acima foram obtidas nas seguintes fontes: VASCONCELLOS, João Gualberto M. Os novos personagens da cidade. In: Vitória: trajetórias de uma cidade. VASCONCELLOS, João Gualberto M. (org). Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo – IHGES, 1993. 103-131p. Análise da foto aérea dos municípios de Vila Velha e Vitória, na Escala 1/25.000, do ano de 1955. Empresa executante Lasa. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/314154>>.

Análise das fotos de 1951 e 1952 da Coleção Jones dos Santos Neves disponíveis na biblioteca digital do Instituto Jones dos Santos Neves. Palavras-chaves utilizadas: aterro, Ilha de Santa Maria e Bento Ferreira.

Leitura dos jornais A Tribuna e A Gazeta disponíveis na biblioteca digital do Instituto Jones dos Santos Neves. Palavras-chaves utilizadas: Ilha de Santa Maria e Ilha de Monte Belo.

Documentos do Promorar dos Bairros Ilha de Santa Maria e Monte Belo disponíveis no acervo SEDEC do Arquivo Público Municipal.

propostas pelo Promorar para os dois bairros atravessaram quatro gestões de prefeitos.

A poligonal demarcada para intervenção do Promorar não contemplava toda área dos dois bairros, tendo em vista fatores de diferenciação físico-espaciais gerados pelo tempo de ocupação, que criou áreas consolidadas com melhor padrão construtivo das edificações e ruas com infraestrutura de saneamento, conquistada pelas reivindicações dos moradores junto ao poder público durante os anos 1970.

Assim como ocorreu em São Pedro I, houve atrasos na implantação do projeto, paralisações das obras, reivindicações por parte da comunidade e denúncias de grilagem contra político²⁰⁴.

No entanto, houve um diálogo mais próximo e mais ameno entre os representantes da prefeitura e o movimento comunitário referente às necessidades e propostas dos moradores quanto aos equipamentos comunitários a serem construídos (escola, creche, posto policial, posto de saúde, centro comunitário e igreja) e às ruas prioritárias para receberem a infraestrutura de drenagem e pavimentação, afinal, a região alagava constantemente com as chuvas. Outro problema enfrentado pelos moradores era a ausência de espaços de lazer.

Em suas deliberações sobre o programa a prioridade dos moradores era negociar com a prefeitura, principalmente em relação à primeira prioridade apontada por eles que era não aceitar os lotes ao BNH.

A partir de 16 agosto de 1983, a prefeitura iniciou as discussões com a diretoria do centro comunitário²⁰⁵, formando a partir de uma assembleia, diferentes comissões de representantes de rua, que passaram a compor um Conselho para atuarem nas decisões sobre o programa, que chegou aos bairros em um ano difícil para o BNH.

²⁰⁴ Caso do presidente da Câmara Municipal de Vitória, vereador Carlos Alberto Vianna Freire, ex-topógrafo da PMV, acusado pelos moradores de “invadir” uma área pública em 1979. Em 1981, o Poder Judiciário do Estado do ES proferiu sentença favorável à PMV, proprietária da área (1.647,00m²), que estava destinada a receber as obras de urbanização do Promorar. No entanto, o vereador já havia construído uma edificação de 3 pavimentos no local. Ver: A TRIBUNA. **Documentos provam que Freire usurpou terreno da Prefeitura**. Vitória, 20 de setembro de 1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322783>>. Acesso: 2021.

²⁰⁵ Centro Comunitário Maria Clementina Velloso Santos, entidade jurídica representativa dos moradores dos dois bairros, fundada em 25 de junho de 1965. A sede provisória do centro comunitário foi construída por mutirão dos moradores, que apoiados por estudantes do Diretório Acadêmico da Universidade Federal do Espírito Santo, implantaram um ambulatório na sede.

Houve a mesma rejeição em relação ao valor das prestações a serem pagas pelas melhorias, mesmo o Secretário Municipal de Planejamento afirmando que nenhum morador pagaria o limite de 10% do valor do salário mínimo. Um ponto de diferenciação foi a exigência do movimento comunitário de que a legalização dos lotes deveria ser concluída junto com as obras de urbanização e que deveria ser realizada de forma coletiva, afastando a possibilidade de fornecimento de escrituras em etapas, instrumento favorável a cooptação (Ata de Reunião do Conselho de representantes de rua da Ilha de Santa Maria e Monte Belo – PROMORAR, 24 de novembro de 1983)²⁰⁶.

Em novembro de 1983, a PMV já tinha contratado e elaborado a nível de estudo preliminar, os projetos de urbanização, orçamento e cronograma físico financeiro da obra e já tinha uma proposta padrão de projeto de desenvolvimento comunitário. Além disso, já havia recebido da Delegacia do SPU a Certidão de Contrato de Cessão da área da poligonal que receberia as obras do Promorar.

No entanto, nota-se que havia a preocupação de promover de fato a participação no projeto, ao montarem uma comissão formada por uma engenheira, representantes do movimento comunitário e assistentes sociais da prefeitura e do Estado para elaborarem o Projeto de Desenvolvimento de Comunidade (PDC), elaborado a partir do levantamento físico e socioeconômico realizado de 10 a 17/12/1983.

O PDC tinha como objetivos assegurar a participação da população em todas as fases do projeto de urbanização (elaboração, execução, fiscalização e avaliação), de forma a evitar uma visão paternalista do projeto, além de manter um sistema de informação permanente e uniforme entre a Prefeitura e a comunidade, que deveria ser respeitada em todas as suas decisões.

A partir das reuniões para elaboração do PDC foram elencadas **15 prioridades** (PMV, 1984, p.13-15)²⁰⁷ dos moradores no projeto de urbanização. Nenhuma abordava a

²⁰⁶ Participaram desta reunião 10 pessoas, dentre elas, os seguintes representantes do Poder Público: Secretário Municipal de Planejamento, Engenheira da PMV, Assistente Social da PMV, Assistente Social do Instituto de Bem Estar Social (IESBEM) e Coordenadora do IESBEM.

²⁰⁷ As 15 prioridades elencadas no Projeto de Desenvolvimento de Comunidade: legalização coletiva e não individualizada, legalização dos lotes concluída junto com as obras, priorizar nos remanejamentos a necessidade da família atingida em detrimento das necessidades da comunidade, a ocupação de áreas livres residuais definida pela PMV em consenso com a comunidade, promover o uso da mão de obra local nas obras, garantia do valor da prestação do financiamento limitada a 10% do salário mínimo

produção da unidade habitacional completa, somente a unidade sanitária onde precisasse. Sobre isso, sugere-se duas possibilidades: os moradores, que pagariam pelo financiamento das obras, tinham interesse em reduzir os custos excluindo a habitação e propondo formas alternativas de esgotamento sanitário (sistema caro) ou realmente não viam a necessidade da provisão da habitação, pois já executavam com recursos próprios as suas casas.

Mas a análise das condições físicas das moradias atesta que o problema da precariedade habitacional existia em um universo de 985 unidades avaliadas, onde a densidade média era de 5 pessoas/domicílio e 61,73% da população tinha renda até 3 salários mínimos: 61,24% das habitações eram em alvenaria, 38,76% eram construídas em tábuas, papelão, taipa ou material misto; 10,11% tinham área até 15m², 70,65% tinham área média de 16 a 40m² e apenas 19,24% tinham área superior a 40m²; 78,5% possuíam de 2 a 4 cômodos; 16,86% não possuíam sanitário; 34,97% tinham fora do imóvel e 48,17% tinha a unidade dentro da habitação (PMV, 1983)²⁰⁸.

A atuação do Poder Público através do Promorar tinha como respaldo as necessidades listadas pela comunidade no PDC, que foi aprovado em assembleia geral no Centro Comunitário em 03 de janeiro de 1984 com a presença de moradores, do prefeito, do secretário municipal de planejamento, do diretor de promoção social e da chefe da divisão de projetos comunitários da secretaria de ação social. Assinaram a ata de aprovação 60 pessoas.

A partir da aprovação do PDC, houve uma mudança brusca no processo de participação representado pelo distanciamento entre poder público e os moradores,

para famílias com renda até 3 salários mínimos, estudar os casos das famílias com renda inferior a 1 salário mínimo para garantir a permanência das mesmas no bairro, considerar a viabilidade da operação e manutenção dos equipamentos comunitários construídos, construir áreas de lazer, aterrar as áreas de mangue restantes, implantar o sistema viário definitivo e priorizar a pavimentação das principais vias do bairro, melhorar o sistema de drenagem pluvial priorizando a conclusão da galeria da rua Maria de Lourdes Garcia, propor alternativas ao sistema de esgotamento sanitário compatibilizando custos e eficiência, construir unidades sanitárias nas edificações que não possuem, garantir circulação de transporte coletivo nas ruas internas ao bairro (PMV, 1984, p. 13-15). Segundo o presidente do Centro Comunitário, a galeria da rua Maria de Lourdes Garcia era responsável por 70% dos alagamentos que ocorriam no bairro Monte Belo.

²⁰⁸ A pesquisa socioeconômica realizada pela PMV levantou 3.920 habitantes, dentre os quais apenas 38,61% tinham idade superior a 20 anos.

que não recebiam mais informações contínuas e precisas dos técnicos da prefeitura sobre a aprovação do projeto e liberação dos recursos pelo BNH.

As lideranças decidiram reivindicar, enviando ofícios para o Prefeito com cópia para o Governador, a execução do programa com a utilização de recursos próprios da prefeitura, que deveria alocar no orçamento municipal obras prioritárias para o bairro. O Centro Comunitário ciente da situação da grave crise financeira que atingia o BNH direciona para o município a responsabilidade de assumir as obras com recursos próprios, excluindo o banco, que já estava desacreditado e considerado falido (Relatório da reunião de 08 de maio de 1984 do Centro Comunitário da Ilha de Santa Maria e Monte Belo, 10 de maio de 1984; CENTRO COMUNITÁRIO, Of. nº55/84, Vitória, 07 de novembro de 1984).

Em julho de 1985 o CC protocolou na PMV a solicitação de uma audiência entre o novo prefeito²⁰⁹ e os moradores. Nesse momento, após dois anos aguardando o Promorar, a lista de prioridades reivindicadas pelos moradores havia reduzido e contemplava aterro, obras de infraestrutura de saneamento pontuais, legalização fundiária, lazer e equipamentos comunitários: construção de uma área de lazer, “implementação imediata do processo de legalização dos terrenos” e inclusão da parte oeste da Ilha de Santa neste processo de titulação (excluída da poligonal do Promorar), implantação do sistema viário com a drenagem e pavimentação das vias principais, aterro dos mangues restantes e construção de creche e escola (Relatório da reunião de 14 de julho de 1985 entre dois diretores do Centro Comunitário e a técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social da PMV). Nem a unidade sanitária nas habitações apareceu nas reivindicações.

Em agosto o CC voltou a solicitar, por meio de ofício encaminhado ao prefeito a construção de área de lazer e a agilização do processo de legalização dos terrenos iniciado há dois anos, fato que impedia a melhoria dos imóveis pelos moradores (Ofício nº 58/85, 08 de agosto de 1985).

²⁰⁹ De 14 de maio de 1982 a 31 de dezembro de 1985, oito indivíduos assumiram o cargo de prefeito no município de Vitória. A última eleição direta para prefeito havia ocorrido em 1962 com a vitória de Solon Borges Marques. Em 15 de novembro de 1985 foi realizada em todo país a primeira eleição direta para prefeito da Nova República.

Pelas necessidades expressas pelos moradores, atesta-se a continuidade do processo de consolidação autônoma do assentamento informal no âmbito da habitação, que em 1983 já detinha um percentual superior a 60% de edificações construídas em alvenaria.

Em 01 de outubro de 1985, às vésperas das eleições municipais e há quase 01 ano das eleições estaduais, o prefeito²¹⁰ acompanhado de diversos agentes públicos²¹¹ compareceu à audiência com os representantes da diretoria do CC e 48 moradores presentes.

A reunião tinha dois pontos de pauta: as reivindicações por melhorias urbanas e a “decisão, por parte da população, da aceitação ou não da implantação do Programa PROMORAR no bairro” (CENTRO COMUNITÁRIO, Relatório da Audiência, 01/10/1985), estratégia de negociação e pressão adotada pelos moradores.

O prefeito se comprometeu a iniciar imediatamente as obras da área de lazer, fornecer títulos de propriedade para moradores de áreas não litigiosas, a realizar legalização onerosa dos lotes para quem tivesse condições de pagar e gratuidade para as famílias carentes e, por fim, iniciar a implantação imediata do programa Promorar, mas em etapas, rua a rua, com recursos da ordem de Cr\$ 300 milhões financiados pelo BNH e pela PMV. A decisão sobre a creche e a escola ficaram pendentes.

Mesmo que se distanciasse da forma que o programa devia operar, a proposta de implementar o programa em fragmentos foi aceita pela comunidade que “decidiu aceitar o Programa PROMORAR, desde que sua implantação seja imediata” (CENTRO COMUNITÁRIO, Relatório da Audiência, 01/10/1985).

Como encaminhamento das demandas sociais, nos dias seguintes a SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento solicitou à COHAB-ES a liberação de recursos financeiros para as obras de urbanização. O agente financeiro, em fase de reestruturação financeira e dívidas com o BNH, encaminhou o ofício para o Banco

²¹⁰ José Moraes foi prefeito de Vitória (23/07/1985 a 31/12/1985) e candidato a vice-governador nas eleições de novembro de 1986. Assumiu o governo do Estado (15 maio de 1986 -15 de março de 1987), quando o governador Gerson Camata renunciou para concorrer às eleições para Senador.

²¹¹ Compareceram à audiência convocada pelo CC em 01 de outubro de 1985: um deputado estadual, três secretários (Obras, Cultura e Esportes e Educação), dois diretores (Departamentos de Promoção Social e de Controle e Projetos), o chefe da Divisão de Custos e gerenciamento de Projetos, uma assistente social e dois pastores de igrejas protestantes/evangélicas.

Central do Brasil (sede Rio de Janeiro) solicitando autorização para alocação de sobras financeiras (187.196,52 UPC's) já aprovadas pelo Senado Federal em resoluções de 1981 e 1984, "verbas que não chegaram a ser totalmente utilizadas pela Prefeitura Municipal de Vitória por ocasião das obras originais." (PMV, 1985)

A análise dos relatórios das obras previstas, licitadas, em execução e concluídas da gestão do prefeito Hermes Laranja (1986-1988) demonstram que sob a denominação de "Projeto Promorar Ilha de Santa Maria e Monte Belo" as intervenções fragmentadas tiveram continuidade nos bairros com a execução parcial e previsão de construção de estação de bombeamento, drenagem pluvial, esgotamento sanitário, pavimentação de vias, creche, auditório, biblioteca, posto policial e paisagismo com recursos alocados do BNH e da Secretaria de Operações Econômicas e Téc. Internacional da Presidência da República.

Com as mesmas fontes de recursos, para os demais bairros (Andorinha, Itararé, Joana D'Arc, Ilha de Santa Maria, Monte Belo e São Pedro) foram executadas melhorias de infraestrutura de drenagem pluvial e pavimentação e a continuidade do processo de legalização dos lotes pela Secretaria Municipal de Ação Social.

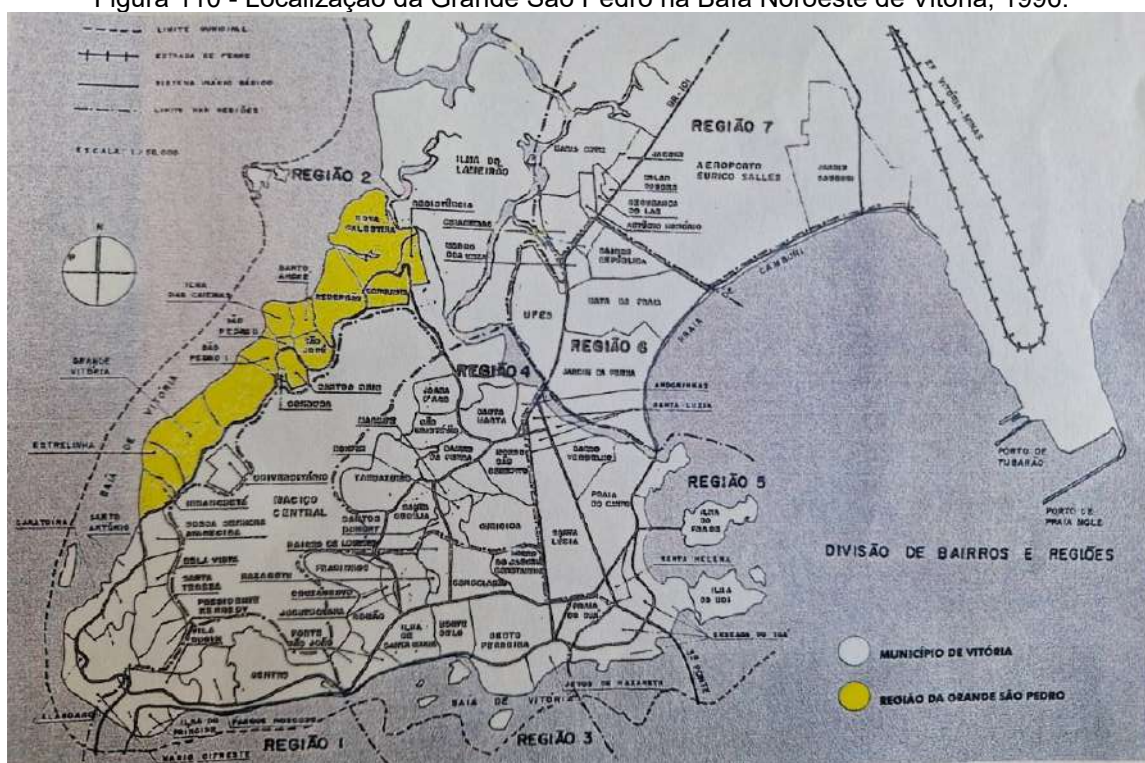
No âmbito da provisão habitacional, houve a continuidade das obras de urbanização e infraestrutura e a produção de unidades. Porém, o desmembramento das ações municipais em vários projetos localizados e pontuais, organizados por ruas e bairros, desvinculados de uma estratégia articulada de implantação de políticas públicas multisetoriais para todo município que atacassem os problemas urbanos demonstram que houve a fragmentação e a metamorfose dos PROGRAMAS em PROJETOS.

O Promorar São Pedro foi renomeado para "Projeto Urbanização de Favelas", englobando outros bairros da capital e São Pedro III a V, com recursos do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e do BNH. O CPM-BIRD-AUV, denominado "Projeto Cidade de Porte Médio" foi reformulado para "Projeto CPM: infra-estrutura, urbanização e construção de unidades habitacionais – Maria Ortiz".

CAPÍTULO 7 - O PROJETO SÃO PEDRO (1986-1996) – aterro e urbanização sem habitação: a continuidade de uma ideia

O Projeto São Pedro, conhecido internacionalmente a partir da sua seleção como uma das 18 melhores práticas brasileiras de intervenções em assentamentos precários informais para apresentação na II Conferência de Assentamentos Humanos (Habitat II) promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1996 na Turquia, tornou-se referência em intervenção urbanística, social e ambiental ao realizar obras em 13 bairros onde viviam cerca de 47 mil pessoas (Ilha das Caieiras, São Pedro I, Santo André, Redenção, Grande Vitória, Santos Reis, São José, Nova Palestina, Resistência, Conquista, Comdusa, Estrelinha e Inhanguetá) conformando a denominada Grande São Pedro²¹², localizada na Baía Noroeste de Vitória, onde foi urbanizada uma área de cerca de 300 hectares (Figura 110).

Figura 110 - Localização da Grande São Pedro na Baía Noroeste de Vitória, 1996.



Fonte: PMV (1996, s/p)

²¹² Atualmente a denominada Grande São Pedro é formada por 10 bairros: Ilha das Caieiras, São Pedro, Santo André, Redenção, Santos Reis, São José, Nova Palestina, Resistência, Conquista e Condusa. Os bairros Estrelinha, Grande Vitória e Inhanguetá não fazem parte desta denominação, segundo o Movimento Comunitário local. Fonte: páginas nas redes sociais da Grande São Pedro.

As ações concretas representadas pela execução de obras de infraestrutura urbana (redes de água, redes de esgoto, construção de estações de tratamento de esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação pública e transporte coletivo), regularização fundiária, construção de equipamentos de lazer, saúde e educação; práticas de educação ambiental e preservação do manguezal e incentivo às atividades associativas para a geração de emprego e renda e a inserção de práticas de democracia participativa através do Orçamento Popular com o envolvimento de órgãos municipais, estaduais e federais (diversas secretarias municipais, CONDEMA, IBAMA, SEAMA, DPU e Ministério Público), demonstram a abrangência do projeto na busca pela melhoria da qualidade de vida das famílias que viviam em condições precárias de moradia (PMV, 1996) (Figuras 111 a 113).

Figura 111 - São Pedro V (Nova Palestina), 1986: palafitas e condições precárias de moradia.



Fonte: Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

Figura 112 - São Pedro VI (bairro Resistência), 1986: a expansão das ocupações sobre os manguezais.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

Figura 113 - São Pedro III, junho/1987: palafitas sobre o lixo e esgoto.



Fonte: Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

A redução da taxa de mortalidade infantil, a ampliação da aprovação escolar (A BARBOSA, 1997, p. 5), o acesso de crianças a equipamentos de saúde, educação e lazer (A GAZETA, 1996, p. 24); a construção de creches para mães deixarem seus filhos pequenos, a erradicação de palafitas, a delimitação e fiscalização dos manguezais, a criação de áreas de preservação permanente, a remoção definitiva do depósito de lixo com a construção da usina de beneficiamento e a incorporação de ex catadores de lixo como trabalhadores da mesma, são resultados inquestionáveis da importância do projeto para todo município de Vitória, tendo em vista os impactos na redução da poluição dos mananciais e melhoria da qualidade de vida de quase 18% da população municipal em 1996 (270 mil habitantes).

Por outro lado, é preciso olhar o Projeto sob a perspectiva crítica da provisão habitacional, buscando compreender de que forma a produção da estrutura física do habitar se inseriu nas ações públicas ao longo dos dez anos que o Projeto São Pedro desenvolveu suas atividades, sendo substituído posteriormente pelo Projeto Terra, “conjunto articulado de obras, ações e serviços de natureza pública para a melhoria das condições de vida nos morros de Vitória” (BARBOSA, 1997, p. 5).

O Projeto São Pedro representa a continuidade da filosofia do poder público em priorizar a urbanização de favelas em detrimento da produção de unidades habitacionais, deixando para a população que habitava palafitas e barracos a solução do problema do espaço físico de morar.

Mesmo que tenha planejado a partir de 1996 construir 107 unidades habitacionais na Ilha das Caieiras, meta não alcançada, a provisão da habitação limitou-se à “remoção das palafitas das áreas de preservação e construção de novas unidades em madeira nas áreas urbanizadas” realizadas pelas próprias famílias removidas, que utilizaram materiais (madeira, pregos, telhas e pregos) fornecidos pela PMV para compensar a “reposição das perdas ocorridas durante o desmonte e a reconstrução dos barracos”. Como forma de assessoria técnica para a construção, a prefeitura edificou uma casa modelo de 48m² em madeira implantada em um lote de 150m² e instalou nela o seu posto de atendimento à população local durante a execução do projeto (PMV, 1996, s/p). Na verdade, a autoconstrução de barracos removidos e/ou realocados é o termo correto para “melhorias habitacionais” utilizado pelo poder público em seus relatórios.

Nascif (1996, p. 5) descreve que o Projeto São Pedro é resultado de um processo de 20 anos caracterizado por quatro etapas distintas, mas complementares, com especificidades no que se refere às relações entre povo *versus* governo e homem *versus* natureza.

A primeira etapa (1977-1981) é caracterizada pelo processo de intensas ocupações do manguezal, conflitos pela permanência no local, reivindicações pela urbanização e a tentativa do Governo de desmobilizar a organização popular por meio da implantação autoritária do Promorar. Segundo Nascif (1996) a urbanização de São Pedro I a partir de uma proposta alternativa conquistada no Seminário do Promorar demonstra a conquista do direito de morar da população local.

A segunda etapa (1981-1987) é marcada pela intensificação da ocupação do mangue e luta pelo lixo, “meio de vida (produção do espaço, alimento e comercialização) e meio de morte (doenças e conflitos violentos pelo direito de cata e apropriação – catadores x “proprietários” do mangue)”. Marcam essa fase a mobilização pública contra as condições sanitárias e destinação correta do lixo, início dos estudos para a construção da Usina de Lixo²¹³, início da urbanização de Santo André, São José e Redenção (bairros formados a partir de São Pedro III) com recursos federais e cooptação de lideranças comunitárias pelo governo municipal do PMDB, que em conjunto com metas imediatistas como solução dos problemas afasta o povo das lutas, caracterizando a vitória do Governo (NASCIF, 1996, p. 5).

A terceira etapa (1988-1992) é marcada pela influência do Movimento pela Constituinte e pelo Movimento Ambientalista pré-ECO92, além da inserção de diversas lideranças do movimento popular da Grande São Pedro no novo governo municipal da Frente Vitória, eleita em 1988 pela coligação partidária PT, PSDB, PSB, PV, PC do B e PCB. À urbanização, foi acrescida a proposta de recuperação e preservação do manguezal, prioridade da administração municipal, que diante da necessidade de remover palafitas das áreas de preservação do bairro Nova Palestina²¹⁴, implementou a indenização das benfeitorias feitas pelas famílias, que

²¹³ A Usina de lixo de Vitória entrou em operação em 1990. Os estudos para a implantação de uma usina na Grande Vitória começaram em 1975. O primeiro foi realizado pela COMDUSA. Os relatórios de gestão dos prefeitos Carlos von Schilgen e Berredo de Menezes indicam que os prefeitos buscaram por investimentos internos e externos para implantação da usina.

²¹⁴ O bairro Nova Palestina é um bairro derivado da ocupação de São Pedro III, do qual se expandiram outras ocupações, dando origem aos bairros Santo André, Lixão (Redenção), Nova Palestina I e II (São

resistiram ao processo de realocação dos barracos, executou obras de delimitação do manguezal e realizou ações de educação ambiental.

A quarta etapa (1993-1996) deu continuidade às obras de urbanização e saneamento de Nova Palestina estendendo as ações para o bairro Resistência, Grande Vitória, Inhanguetá e Estrelinha, acrescidas “de uma visão muito mais ampla” de “Desenvolvimento Urbano Integrado da região, com adoção de políticas públicas articuladas”, visando garantir a qualidade de vida da população e prevenir a “expulsão branca” através de programas de geração de emprego e renda, saúde, cultura, lazer, esportes, educação ambiental e do consumidor associados ao “estímulo à participação popular e à parceria com a sociedade civil”. As ações tinham como diretriz central a integração da Grande São Pedro à “cidade legal” completada pelo programa de regularização fundiária iniciado a partir de 1996 (NASCIF, 1996, p. 5), após as obras de urbanização e construção dos equipamentos comunitários.

Aproveitando em parte a periodização de Nascif (1996) este trabalho optou pela própria delimitação cronológica do Projeto São Pedro em três fases (1986-1988, 1989-1992 e 1993-1996), definidas e organizadas em função da necessidade de estabelecer uma distinção objetiva do Projeto São Pedro das ações do CPM-BIRD-AUV e Promorar e a contribuição dos mesmos para a história da Política Habitacional em Vitória.

7.1. 1ª FASE (1986-1988): Projeto Urbanização de Favelas

O executivo municipal que governou Vitória neste período tinha o caráter de atacar os problemas urbanos por meio da implementação de Projetos²¹⁵ que continham ações específicas por regiões e bairros da Capital, conformando uma atuação política descentralizada baseada na relação direta com as comunidades locais utilizando uma estratégia de desmobilização das forças populares reivindicatórias.

Herkenhoff explica as estratégias utilizadas:

Pedro V) e Resistência (São Pedro VI). O Papa João Paulo II quando esteve no Estado em 1991, celebrou a missa no bairro Nova Palestina I, onde originalmente também era depositado o lixo mostrado no documentário Lugar de Toda Pobreza. No Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social de Vitória (2009) existe a indicação da existência de São Pedro VII e VIII, provavelmente os bairros São José e Conquista.

²¹⁵ Afirmação baseada na análise dos relatórios das obras realizadas neste período.

A PMV (administração de Hermes Laranja – 1986-1988), ao perceber o crescimento dessas entidades, estabeleceu uma postura de desestabilização e desmobilização das organizações populares, criando entidades nos bairros, sob a influência, oferecendo verbas, obras, cooptando lideranças, empregando-as na Prefeitura. Para fazer frente ao Conselho Popular de Vitória, a administração municipal criou o Conselho Comunitário de Vitória (CCV), coordenado pelo Secretário de Ação Social. [...] 44,1% dos presidentes das associações de moradores eram funcionários públicos, e 55,8% das associações possuíam convênio com um ou mais órgãos públicos. Os bairros que mantiveram posturas mais combativas foram marginalizados pelos governos. Onde existiam associações combativas foram criadas outras entidades (por representantes da PMV). A consequência é que passou a existir um número de associações de moradores (86) superior ao número de bairros (69 em 1989). Este resultado mostra também a forte presença do Estado com sua estratégia de institucionalização e cooptação dos movimentos (HERKENHOF, 1995, p. 139-140).

Em 1986, São Pedro I e II estavam com obras inacabadas do Promorar e São Pedro III, IV e V reivindicavam a execução de aterro, obras de urbanização e saneamento básico. Liderados por dois presidentes de movimentos comunitários distintos²¹⁶, moradores e novos ocupantes se mobilizaram pela desapropriação de uma área em litígio (sob a posse de grileiros desde julho de 1977) para abrigar famílias que continuavam chegando à região (Figura 114).

Figura 114 - famílias acampadas às margens da Rodovia Serafim Derenzi em 1986 pressionavam o prefeito por novas áreas de expansão para moradia.



Fonte: A GAZETA (1986)

²¹⁶ Em 1986 havia um presidente para os bairros São Pedro I, II e IV e outra presidenta para São Pedro III. Em 1987 este número se ampliou na Grande São Pedro, existindo os seguintes movimentos e associações: Movimento Comunitário do bairro Comdusa, Associação de Moradores Av. Brasil, Movimento Comunitário do Bairro Resistência, Movimento Comunitário do bairro São Pedro I, Associação de Moradores do bairro São Pedro I, Associação de Moradores do bairro São Pedro II e IV, Movimento Comunitário de São Pedro III, Associação de Moradores do bairro Grande Vitória, Associação de Moradores do bairro Santo André, Movimento Comunitário do bairro Santo André, Movimento Comunitário de Ihanguetá e Movimento Comunitário bairro Nova Palestina (PMV, 1987).

Diante da pressão popular, o prefeito municipal Hermes Laranja (1986-1988) prometeu recursos financeiros para a execução de novas obras e usava as mesmas como instrumento de contenção da mobilização:

Se for pressionado a comprar a área da Faesa, São Pedro deixará de ser prioridade de minha administração e vou ser prefeito da Praia do Canto e de Camburi, que para mim é muito mais fácil (Prefeito Hermes Laranja em reportagem de 22 de janeiro de 1986 publicada no Jornal A Gazeta intitulada “Hermes ameaça retirar apoio ao bairro São Pedro”).

A análise do histórico de arrecadação e despesas da prefeitura, de 1979 a 1985 (Tabela 36) demonstra que a conjuntura financeira era desfavorável à nova gestão, tendo em vista os déficits acumulados e a forte dependência de recursos estaduais e federais que alcançavam percentuais superiores a 53% da receita.

Tabela 36 - Arrecadação e despesas 1979 a 1985 em milhões de Cr\$ - cruzeiros.

Discriminação	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Receita própria	5.100,40	43,7%	5.082,00	43,6%	5.778,70	40,8%	6.684,00	46,3%	5.353,80	44,3%	5.538,80	45,8%	6.809,50	43,3%
Transferência da União	1.812,80	15,5%	1.615,90	13,9%	1.871,20	13,2%	1.936,80	13,4%	1.785,70	14,8%	2.233,90	18,5%	3.424,20	21,8%
Transferência do Estado	4.732,60	40,6%	4.941,10	42,4%	6.041,80	42,7%	5.806,50	40,2%	4.588,60	38,0%	4.247,70	35,1%	4.480,80	28,5%
Operações de crédito	19,50	0,2%	9,50	0,1%	462,10	3,3%	-	0,0%	351,10	2,9%	79,40	0,7%	997,40	6,3%
RECEITA TOTAL	11.665,30	100%	11.648,50	100%	14.153,80	100%	14.427,30	100%	12.079,20	100%	12.099,80	100%	15.711,90	100%
DESPESA TOTAL	11.354,60		13.906,50		14.971,80		16.391,30		11.961,30		13.398,30		17.565,60	
BALANÇO	310,70		- 2.258,00		- 818,00		- 1.964,00		117,90		- 1.298,50		- 1.853,70	

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da Avaliação da Administração Municipal – período: 1989/1992 (Vitor Buaziz) – Volume II: anexos (PMV, 1991, p.17)

A resposta às pressões populares veio nos dias seguintes, quando o executivo municipal submeteu um Projeto de Lei à Câmara Municipal em regime de urgência, solicitando autorização para abrir por Decreto um crédito adicional ao orçamento de 1986 no valor de Cr\$ 6 bilhões de cruzeiros (102.015,599 UPC's em dezembro de 1985) para realizar as obras do aterro hidráulico e complementares dos bairros São Pedro III a V, estimado em 300 mil m³, beneficiando cerca de 15 mil pessoas.

Os recursos a fundo perdido viriam do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente através do Programa de Infraestrutura Urbana e Habitação – Prioridades Sociais, repassados pelo governo estadual via COPLAN – Coordenação Estadual de Planejamento, onde já estava retida a quantia de Cr\$ 3 bilhões para o município.

Na conjuntura vigente, há poucos meses do Governo Federal decretar a falência do BNH (Decreto-lei nº 2.291, 21 de novembro de 1986) e a COHAB-ES em crise financeira negociando dívidas com o BNH, existiam outras alternativas de provisão habitacional onde os recursos poderiam ser aplicados?

Considerando apenas o custo direto²¹⁷ de empreendimentos da COHAB-ES já orçados em 1986, os Cr\$ 6,0 bilhões produziram em um terreno em Vitória apenas 72 apartamentos em um edifício de 4 pavimentos no padrão popular do mercado de hipotecas; somente 196 unidades-embrião de 17m² ou 136 casas de 37m² ou 340 lotes urbanizados, todos localizados distantes da Capital, no município da Serra, onde os terrenos custavam de 5 a 10% do valor global das obras.

Em Vitória, o recurso conseguiria adquirir a preço de mercado, cerca de 86.000 m² (8,60 hectares) de terrenos parcialmente urbanizados, o que abrigaria em um loteamento aproximadamente 800 lotes de 70,00m² cada, considerando 65% parcelável (excluindo sistema viário e equipamentos comunitários – 35%)²¹⁸. Por outro lado, no vizinho município da Serra seria possível adquirir com o mesmo recurso 60 hectares de terras a preço de mercado²¹⁹ sem nenhuma intervenção infraestrutura.

No entanto, veremos mais adiante que o problema habitacional na Grande São Pedro se expandia com a ocupação de novas áreas sobre o mangue, chegando à necessidade de urbanização de 80 hectares. A demanda por terra urbanizada era quase 10 vezes maior que os recursos aprovados poderiam pagar em Jardim Camburi, bairro com melhor localização e infraestrutura.

Os dados demonstram que para remover as cerca de 5 mil famílias que habitavam a região de manguezais e realocar para o bairro Jardim Camburi/Vitória, o Poder Público deveria dispor de 472.500 m² (47,25 hectares)²²⁰ de terras ao custo de mercado de Cr\$ 33 bilhões, ou seja, 5,5 vezes o recurso aprovado.

²¹⁷ Engloba o valor em UPC's do terreno, dos projetos, da urbanização, da construção das unidades e dos equipamentos comunitários. Para os cálculos a autora utilizou dados dos empreendimentos Village de Camburi (Vitória), Conjunto K. B. Leão (Maringá, Serra) e Serra III (Conjunto Coronel João Miguel Feu Rosa na Serra) disponíveis no Relatório de agosto de 1985 da COHAB-ES, com valores de 06 de fevereiro de 1985. Outra fonte utilizada foi o documento "Estudos para definição da política habitacional para o estado do Espírito Santo" elaborado pelo INJS em 1986.

²¹⁸ Em 1986, uma reportagem de jornal divulgou que um terreno em Jardim Camburi custava Cr\$ 70 mil/m². O bairro Jardim Camburi em 1986 não possuía toda infraestrutura de saneamento que possui atualmente. Na segunda metade da década de 1980 o bairro recebeu intervenção do Projeto Cura. Fontes: A GAZETA. **Morros e manguezais: terreno em São Pedro fica mais caro que na Ilha do Boi**. Vitória, 01 de janeiro de 1986. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322997>>. Acesso: 2021.

²¹⁹ Valor referente ao preço de mercado de CR\$/m² 10 mil em julho de 1985 de uma gleba de terras pertencente à COHAB-ES na região do Planalto de Carapina, ao lado do Conjunto André Carloni I (IJSN, Julho/1985).

²²⁰ A autora considera nos cálculos 5.000 lotes de 70m² e acréscimo de 35% para áreas livres de uso público, equipamentos comunitários e sistema viário.

Considerando o valor do terreno que a COHAB-ES adquiriu no mesmo bairro para edificar o Conjunto Habitacional Atlântica Ville²²¹, seriam necessários 3,663 milhões de UPC's, ou seja, quase 36 vezes o recurso aprovado.

Considerando apenas o custo da construção e o custo do terreno pago pela COHAB-ES, para abrigar todas as famílias em casas de 37m², seriam necessários mais 2,055 milhões de UPC's, ou seja, a habitação e o terreno teriam um custo global de 5,718 milhões de UPC's, equivalente a 56 vezes o recurso pleiteado.

Em Vitória, os conjuntos habitacionais de apartamentos no padrão popular, Atlântica Ville (960 unidades), Maison du Soleil (72 unidades) e Village de Camburi (520), entregues entre 1982 e 1987 no bairro Jardim Camburi/Vitória, tiveram um custo direto de 2.122.770 UPC's para disponibilizar 1.592 unidades pelo mercado de hipotecas da COHAB-ES. Nesses empreendimentos, o custo do terreno variava de 10 a 20% do custo total do empreendimento e a construção das edificações, de 40% a 60%.

Para realocá-las em conjuntos de apartamentos no referido bairro, a administração municipal deveria dispor de aproximadamente 6,80 milhões de UPC's, ou seja, quase 70 vezes o recurso aprovado, em uma época que as Prefeituras ainda eram fortemente dependentes dos recursos federais.

Há de se considerar que é papel das três esferas de governos atuar sobre a questão habitacional. Sob esta perspectiva, o Estado, através da COHAB-ES, detinha em fevereiro de 1985, 4.481 imóveis vazios ainda a comercializar disponíveis em municípios da Grande Vitória (Cariacica, Vila Velha, Serra e Vitória), incluindo casas, embriões e apartamentos em conjuntos habitacionais executados por construtoras pelo mercado de hipotecas. A maioria das unidades pertencia a empreendimentos de empresas que haviam decretado falência e deviam repasses financeiros à COHAB-ES, que buscava negociar com o BNH suas dívidas em função da inadimplência de mutuários, grave recessão econômica e despesas extras para assumir os conjuntos habitacionais-problemas (COHAB-ES, 1985).

²²¹ Para os cálculos, a autora utilizou a área (21.280 m²) e o valor do terreno do empreendimento Atlântica Ville presente no relatório da COHAB-ES de 1985 (165.000 UPC's) e adotou como referência de tamanho o lote de 70m² definido no projeto do loteamento do bairro Lixão e Santo André elaborado pela empresa contratada pela PMV.

A COHAB-ES detinha ainda a propriedade de um banco de terras com 6.550.821,60 m² em 13 glebas distribuídas em nove municípios do Estado (Serra, Cariacica, Baixo Guandu, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Itaguaçu, Linhares, Muniz Freire e Nova Venécia) disponíveis para execução de projetos contendo 13.016 unidades de tipologias habitacionais diversas (casas e lotes urbanizados). Cinco das glebas, estavam localizadas nos municípios vizinhos de Serra (3.528.844 m² - 352 hectares) e Cariacica (1.056.259 m² - 105 hectares), avaliadas em Cr\$ 14,087 bilhões de cruzeiros (IJSN, julho/1985).

O repasse das unidades vazias e das glebas pelo Governo Estadual ao Município, a fundo perdido, contribuiria em parte para mitigar o problema, tendo em vista que as famílias que ocupavam a Grande São Pedro rejeitavam a ideia de morar em municípios vizinhos, distantes das oportunidades de trabalho e oferta de serviços da Capital, centro administrativo e polo indutor das atividades produtivas da Grande Vitória.

Outro obstáculo era que os programas habitacionais do governo federal sempre priorizaram o retorno dos recursos investidos e perder os empréstimos feitos à COHAB-ES para produzir as unidades habitacionais vazias não fazia parte dos planos do BNH às portas da falência.

O crédito adicional de Cz\$ 6.000.000,00 (seis milhões de cruzados)²²², a ser alocado na Secretaria de Obras - Departamento de Obras Públicas, foi autorizado pela Câmara de Vereadores pela lei nº 3.333 de 30 de maio de 1986 (Ofício nº 085/86).

O montante aprovado equivalia apenas a 0,44% de toda receita municipal estimada para o ano de 1987 (Cz\$ 1,368 bilhões), a 1% de todas as despesas previstas para a função "Habitação e Urbanismo" (Cz\$ 556,8 milhões) e a 0,75% de todas as despesas previstas (Cz\$ 820,205 milhões) para o mesmo ano, no otimista Orçamento Plurianual de Investimentos previsto para o triênio 1987/1989, aprovado pela lei nº 3.507 de 01 de janeiro de 1987.

²²² Em 28 de fevereiro de 1986 a moeda brasileira foi alterada de cruzeiro (Cr\$) para cruzado (Cz\$), ocasionando a retirada de três zeros. Com isso, Cr\$ 1.000 passaram a valer Cz\$ 1,0.

É possível afirmar que não havia alternativa financeira ao governo municipal de resolver a questão da moradia sem o auxílio dos governos federal e estadual. Demonstrado pelo balanço financeiro de 1986, ano que encerrou com um déficit de 9,40% acima da receita, com o maior percentual da despesa alocado na função “habitação e urbanismo” (36,35%) (PMV, 1987). Com base na análise do orçamento municipal verifica-se que a prefeitura não tinha condições de executar as obras de urbanização sem recursos externos, seja a fundo perdido ou através de empréstimos.

O Governo do Estado, acionista majoritário da COHAB-ES estava comprometido em sanar a profunda “crise conjuntural” (STORCH, 2005, p. 96) que atingia a companhia desde 1983, ano que o Governador eleito em 1982, reafirmou em discurso o seu compromisso de implementar uma política urbana democrática, meta contida em seu programa de governo, norteadas pelas diretrizes de: “O meu governo tem como meta básica a definição de uma política habitacional que assegure a todos o direito de morar” (discurso proferido pelo Governador Gerson Camata em 16 de agosto de 1983 no Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda, promovido pelo IJSN, Governo do Estado e COPLAN – Coordenação Estadual de Planejamento, p. 9-11). Grifos nossos.

O governo do Estado, ciente do seu papel na questão habitacional e atribuindo a causa do problema aos baixos rendimentos e ao processo de migração, se comprometeu a estabelecer uma política habitacional tanto para o meio urbano quanto rural que regulasse a compra de terrenos para construção de conjuntos habitacionais através de um cadastro de terras disponíveis, promover a construção de conjuntos habitacionais em municípios do interior, vilas e povoados; promover a participação do mutuário da COHAB durante todas as fases do empreendimento; incentivar propostas alternativas de habitação popular através dos programas FICAM e PROFILURB e articular “a COHAB com as Prefeituras Municipais, Empresas concessionárias e Secretarias do Estado” para “potencializar os recursos municipais no atendimento, principalmente, da população mais carente” (idem anterior, p. 11-12). No campo do discurso, o executivo estadual afirmou que a solução do problema habitacional dependia da articulação entre os três entes e da participação social.

Na prática, o Estado reproduziu através da COHAB-ES a política habitacional do governo federal, expressa no PLANHAP-ES (1980-1985). Coube à prefeitura, a partir

de 1986 iniciar um processo de maior autonomia em relação ao governo estadual, que desde o final do século XIX até a primeira metade da década de 1980, havia tido um papel relevante na promoção de intervenções sobre o espaço físico da Capital.

Para a Grande São Pedro, a prefeitura definiu ações alocadas em dois grandes projetos: o Projeto de Urbanização de Favelas que contemplava obras de infraestrutura de saneamento, drenagem, pavimentação, calçadas e escadarias nos bairros São Pedro I, Santo André, Lixão, Grande Vitória e Resistência e o Projeto de Obras de Urbanização que contemplava execução de aterros hidráulicos, a implantação de loteamentos, arruamentos, construção de equipamentos comunitários, definição de áreas industriais e comerciais, esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica nos bairros de São Pedro III-IV-V, Grande Vitória e Inhanguetá.

Em paralelo, a PMV deu continuidade ao PROMORAR nos demais bairros planejados e ao CPM-BIRD-AUV em Maria Ortiz (denominado Infraestrutura, urbanização e construção de unidades habitacionais) utilizando recursos próprios e do BNH.

Em outro eixo de ação, o executivo municipal tentava resolver o problema da legalização de terrenos de Marinha dos bairros do Promorar (São Pedro I, Andorinhas, Santa Maria, Monte Belo, Joana D'Arc e Itararé) e CPM-BIRD-AUV (Maria Ortiz) através da criação de um grupo de trabalho com técnicos alocados na Secretaria Municipal de Ação Social para entrega de 8 mil escrituras e uma ação mais ampla, representada pela formulação de um Projeto de lei com a proposta de criação do Departamento de Legalização de Terras e Habitação, o que não foi viabilizado.

Quanto às ações sociais e de geração de emprego e renda, o Projeto se aproxima do CPM-BIRD-AUV, ao propor ações de educação sanitária e escolar, além da construção de um Porto Pesqueiro para 40 embarcações (600m²) vinculado à edificação de uma Colônia de Pescadores (500m²) visando a geração de 100 empregos diretos, uma indústria de produção de vassouras (850m²) visando gerar 140 empregos diretos, fábrica de sabão com 850m² (150 empregos diretos), indústria de tapeçaria com 260m² (40 empregos diretos), construção de Oficina gráfica comunitária de 300m² (35 funcionários e aprendizes) e construção de uma oficina mecânica com

300m² para 30 mecânicos e aprendizes (PMV, s/d)²²³. Quanto à questão sanitária e ambiental, o Projeto propôs a construção da Usina de Lixo.

A análise dos projetos técnicos-econômicos demonstra que as intervenções beneficiariam cerca de 35 mil pessoas e geraria 4.300 lotes urbanizados sobre áreas de manguezais aterrados.

Ainda em junho de 1986, o município assinou ordens de serviços para execução de aterros hidráulicos em São Pedro I e nos meses seguintes a contratação de projetos executivos, o início das obras de urbanização de Inhanguetá, aterros no bairro Grande Vitória e a complementação das obras em São Pedro I, não finalizadas pelo Promorar²²⁴.

A extensão das obras além dos limites da Poligonal do Promorar, despertou problemas com a Delegacia do SPU, que por meio da Resolução nº 04 do CONAMA (18/09/1985) proibiam novos aterros sobre o manguezal, considerados como reservas ecológicas de preservação permanente desde 1985 (A GAZETA, 1986; 1987 BOTELHO, 2011).

As ameaças da delegacia regional de paralisar as obras não surtiram efeito, tendo em vista que a lei federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente atribuiu aos Estados e municípios a responsabilidade sobre a regulação das áreas de proteção ambiental e o PDU de 1984 estabelecia nos

²²³ Relatório das obras do Projeto de 31 de março de 1988.

²²⁴ Aterro hidráulico no bairro São Pedro: contrato nº 13/86, ordem de serviço de 02/06/86, prazo de execução de 90 dias, Cz\$ 5.983.560,00, empresa contratada Engenharia e Construtora Araribóia Ltda. Elaboração de projetos executivos nos bairros Resistência e Grande Vitória: contrato nº 87/86, ordem de serviço de 18/09/86, prazo de execução de 120 dias, Cz\$ 1.593.000,00, empresa contratada ECLA – Engenheiros Construtores LTDA.

Urbanização do bairro Inhanguetá: contrato nº 104/86, ordem de serviço de 10/11/86, prazo de execução de 60 dias, Cz\$ 238.356,00, empresa contratada AGEL – Construções e incorporadora Ltda. Elaboração de projetos executivos nos bairros Santo André, São Pedro, Lixão e Nova Palestina: contrato nº 88/86, ordem de serviço de 21/11/86, prazo de execução de 150 dias, Cz\$ 6.403.500,00, empresa contratada ENGESOLO – Engenharia Ltda.

Urbanização parcial do bairro São Pedro I: contrato nº 103/86, ordem de serviço de 08/12/86, prazo de execução de 60 dias, Cz\$ 352.578,00, empresa contratada INTERCON – Engenharia e comércio Ltda. Fornecimento e espalhamento de aterro – bairro Grande Vitória: contrato nº 23/87, ordem de serviço de 10/04/87, prazo de execução de 60 dias, Cz\$ 1.365.000,00, empresa contratada VOTAN – Construções e incorporações Ltda.

Drenagem e pavimentação de vias no bairro São Pedro I (trecho Beco do vento “Travesso Canidé, sinhá Chica): contrato nº 24/87, ordem de serviço de 21/04/87, prazo de execução de 60 dias, Cz\$ 535.000,00, empresa contratada INCORCON – Engenharia e Comércio Ltda.

Fonte: relatório de obras do prefeito Hermes Laranja.

incisos 1º e 2º do artigo 98 (p. 49) que o parcelamento do solo sobre áreas de manguezais poderia ser realizada mediante aprovação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano desde que não houvesse prejuízos à segurança e saúde dos futuros moradores ou à preservação ambiental e paisagística do sítio físico. Para a avaliação do CMPDU deveriam ser apresentados estudos de viabilidade de obras de drenagem e saneamento. Tais serviços estavam previstos nas obras de urbanização da Grande São Pedro. Dessa forma, autorizadas pelo SPU, Capitania dos Portos e pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano – MDU utilizando recursos federais, 49 hectares de áreas alagadas e de manguezais foram aterradas somente de 1986 a 1988 (Figuras 115 e 116).

Figura 115 - Obras de aterros contratadas pela PMV nos bairros Santo André, São Pedro e Lixão, 1986.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

Figura 116 - Obras de aterros contratadas pela PMV nos bairros Santo André, São Pedro e Lixão, março/1987.



Fonte: Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

A proposta do projeto de loteamento do bairro Lixão atesta a preocupação da equipe técnica em preservar o manguezal remanescente ao projetar um canal de contorno no perímetro do novo loteamento, estabelecendo um limite de expansão sobre as áreas a serem preservadas já em 1986.

O traçado viário contendo ruas de 4, 16, 10 e 16 metros, buscava preservar a posição dos barracos existentes. Porém, em função da ordenação do uso e da ocupação do solo, houve a necessidade de remover e realocar unidades, gerando a redução do tamanho dos lotes ocupados de 150m² para 70m² (5,00 x 14,00) para abrigar 903 lotes destinados ao uso residencial e quadras para a implantação de equipamentos comunitários e de lazer, pequenas indústrias, atividades comerciais e artesanais além de uma área para beneficiamento do lixo (PMV – ENGESOLO, 1986, 1987).

Pelo projeto, o lixo continuaria no bairro, mas com uma estrutura própria para “garantir melhores condições para a cata” criando “espaços para que os componentes aproveitáveis do lixo possam ser industrializados e comercializados na própria área, gerando assim novos empregos” (PMV-ENGESOLO, 1987).

Todas as propostas da PMV visavam enquadrar o Projeto nos requisitos exigidos pela Caixa Econômica Federal para obter financiamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

Em dezembro de 1986 a prefeitura licitou as obras de aterro e infraestrutura de saneamento através do edital de concorrência pública nº 05/86 sob regime de empreitada por preços unitários, que foi vencido pela empresa multinacional Norberto Odebrecht S.A, que firmou o contrato nº 11/87 em 06 de março de 1987 para executar as obras de urbanização dos bairros São Pedro I, Lixão, Santo André, Nova Palestina e Resistência em um prazo de 540 dias no valor de Cz\$ 323.584.410,60²²⁵ (PMV, 1986, p. 22; PMV, 1988; A GAZETA, 1987a) (Figura 117).

Figura 117 - A amplitude da área das obras da empresa Odebrecht.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

²²⁵ O equivalente ao valor de 2.619.178,99 OTN's.

Somente o valor contratado com a empreiteira correspondia a 23,60% de toda receita municipal estimada para o ano de 1987 (Cz\$ 1,368 bilhões), a 58% de todas as despesas previstas para a função “Habitação e Urbanismo” (Cz\$ 556,8 milhões) e a 39,40% de todas as despesas previstas (Cz\$ 820,205 milhões) para o mesmo ano para toda a capital no Orçamento Plurianual de Investimentos previsto para o triênio 1987/1989, aprovado pela lei nº 3.507 de 01 de janeiro de 1987 com uma receita global estimada em Cz\$ 5,653 bilhões.

A licitação global de serviços em cinco bairros para uma única empresa, o cronograma exíguo de 18 meses estabelecido para obras simultâneas de alta complexidade em cinco bairros e o início das mesmas em 01 de agosto de 1987, demonstram que o ente municipal desejava atacar os problemas de forma global, seja para atender às reivindicações dos moradores ou para obter vantagens perante à opinião pública tendo em vista a proximidade das eleições de 15 de novembro de 1988, na qual o prefeito da época concorreu à reeleição.

A prefeitura assinou o contrato de financiamento com a Caixa Econômica Federal em 17 de julho de 1987²²⁶ e divulgou em agosto que as obras do Projeto São Pedro seriam executadas com empréstimos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), contratados a um prazo de 20 anos com 3 anos de carência (A GAZETA, 1987b).

Com a assinatura do convênio de empréstimo com a CEF, o orçamento Plurianual de Investimentos foi alterado pela lei nº 3.552 que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1988, contemplando o triênio 1988/1990 com uma receita municipal prevista de Cz\$ 30,394 bilhões, quase seis vezes maior que o orçamento aprovado em 1987 (Cz\$ 5,653 bilhões). Além disso, contemplava a previsão de despesas no valor de Cz\$ 17,810 bilhões, três vezes o valor das despesas previstas no ano anterior.

Somente a Secretaria Municipal de Obras e a Secretaria Municipal de Planejamento consumiriam 81% das despesas previstas até 1990 e quase 48% de toda receita. Por fim, cerca de 49% da receita municipal de 1988 foi alocada para essas duas secretarias, estratégicas para o desenvolvimento dos projetos de urbanização.

²²⁶ Nesta data foram contratados recursos para executar as obras dos bairros São Pedro e Santo André. O contrato para o bairro Lixão foi assinado em 23 de dezembro de 1987. A ordem de serviço para este bairro foi emitida pela PMV em 05 de janeiro de 1988.

É importante deixar claro que as operações de crédito e transferência de capital com recursos vultosos não eram destinadas exclusivamente para as obras emergenciais que visavam atuar sobre o problema da moradia precária, mas para outras obras de melhorias urbanísticas²²⁷ que aconteciam em toda Capital. Para avaliar os impactos financeiros e sociais do Projeto São Pedro, passemos à sua análise de forma isolada.

As lideranças comunitárias da Grande São Pedro, experientes com o Promorar, reivindicavam os mesmos itens: a manutenção das dimensões e limites dos lotes ocupados, participar das decisões dos projetos, acompanhar as obras, a execução do aterro em conjunto com a rede de esgoto, alocação coerente dos equipamentos comunitários e de lazer, creches e posto policial. O lema era o mesmo: “os lotes têm que ser mantidos como são e as casas permaneçam onde estão” (A GAZETA, 1987b, p.11).

Uma nova questão abordada foi a rejeição do líder comunitário de São Pedro I, II e IV à construção de uma usina de lixo, opinião justificada pelo alto investimento em detrimento da construção de mais escolas. Ele sugeriu a destinação do lixo para um aterro sanitário (A GAZETA, 1987b, p.11).

Portanto, a usina de lixo que seria financiada com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi rejeitada pela Associação de Moradores porque temiam perder o lixo, espaço de trabalho e moradia, fonte de renda e alimentação. O lixo “produzia a superfície urbana sobre a qual” edificavam suas casas (GURGEL e PESSALI, 2004, p. 40). A usina só foi inaugurada na 2ª fase do projeto.

A intenção dos moradores de participar do projeto e acompanhar as obras não estavam nos planos do poder público municipal, tendo em vista que os projetos técnicos executivos já haviam sido elaborados (obrigatórios para captação dos recursos financeiros) e as metas estavam definidas: aterro hidráulico, saneamento básico, deslocamento de barracos para implantação do novo sistema viário, lotes de 70m² (Bairro Lixão) e titulação que garantisse a posse. As obras prosseguiram (Figura 118).

²²⁷ A administração municipal de 1986-1988 esteve com as seguintes obras em andamento: aterro da Grande São Pedro, o Sambódromo, Projeto Cura de Jardim da Penha (bairro nobre), Projeto Cura Jardim Camburi (bairro nobre), urbanização da Avenida Beira Mar e a urbanização da Praça dos Namorados.

Figura 118 - Obras de aterro no bairro Lixão e Santo André (São Pedro III), 1987.



Fonte: Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

A insatisfação dos moradores com a falta de participação nas decisões do Projeto São Pedro foi expressa em 1988, quando denunciaram à mídia impressa como falsa a propaganda veiculada na televisão pela Prefeitura que mostrava a população da Grande São Pedro feliz com as obras de urbanização. O movimento comunitário reivindicava o atendimento às necessidades dos moradores encaminhadas ao prefeito por meio de dezenas de ofícios ao longo de 1987. Dentre elas, exigiam modificações nos projetos técnicos com o reposicionamento do canal de contorno do perímetro do novo loteamento, que tinha a função de conter a expansão sobre as áreas a serem preservadas:

[...] por que onde eles querem construir vai provocar a retirada de cerca de 200 famílias. Queremos que eles afastem o dique para mais perto da mata, para não prejudicar os moradores (Maria da Penha Azevedo, presidente do Movimento Comunitário de São Pedro III em reportagem intitulada “Morador contesta imagem que tevê mostra o bairro”, A Tribuna, 17 de janeiro de 1988).

A análise do relatório da empresa Odebrecht divulgado em 1988 indica que até 31 de março, haviam sido executadas apenas 20% das obras previstas para a urbanização, contemplando os bairros São Pedro (68%) e Santo André (7%). Estes bairros e o Lixão haviam recebido 1,13 milhões de m³ de aterros. Nenhuma obra de infraestrutura havia

sido executada em Nova Palestina I e II²²⁸ e Resistência (Tabela 37), tendo em vista que o Programa FAS foi extinto antes da fase de contratação do financiamento com a CEF. Segundo a análise do cronograma de serviços, as obras estavam atrasadas em relação ao prazo de 18 meses contratado (Figuras 119 e 120).

Tabela 37 - Obras previstas e executadas até 31 de março de 1988.

Bairros	Área (ha)	Aterro hidráulico (m³)			Drenagem (m)			Esgoto (m)			Água (m)			Urbanização (m²)		
		Previsto	Executado	%	Previsto	Executado	%	Previsto	Executado	%	Previsto	Executado	%	Previsto	Executado	%
Santo André	15	350.000	350.000	100%	1600	1200	75%	8000	500	6%	4500	400	9%	15.000	1.000	7%
São Pedro	22	400.000	400.000	100%	2000	1800	90%	8000	4000	50%	7500	3700	49%	22.000	15.000	68%
Bairro Lixão	12	400.000	380.000	95%	1200	600	50%	3500	300	9%	2500	200	8%	12.000		
Nova Palestina I	16	350.000			1800						4000			16.000		
Nova Palestina II	17	400.000			1700						3500			17.000		
Resistência		220.000			3500											
Totais	82	2.120.000	1.130.000	53%	11800	3600	31%	19500	4800	25%	22000	4300	20%	82.000	16.000	20%

Fonte: elaborada pela autora com base na análise dos relatórios das obras da empresa Odebrecht (1988).

Figura 119 - Obras de aterro em janeiro de 1988 avançam: expansão da moradia precária e degradação ambiental.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto do Relatório de obras da empresa ODEBRECHT, fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

²²⁸ O bairro Nova Palestina foi dividido em duas fases de obras por isso a denominação I e II. Não existiam dois bairros Nova Palestina.

Figura 120 - Obras de asfaltamento em 25 de março de 1988 – a infraestrutura executada em meio à manutenção da precariedade da moradia.



Fonte: Relatório fotográfico da empresa Engesolo (1988). Acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

Outro relatório divulgado pela prefeitura (1986-1988) (PMV, 1988) atesta que haviam sido executadas até julho de 1988, 25% das obras previstas para a urbanização, beneficiando 16 mil pessoas com 1,20 milhões de m³ de aterro, 15 mil m² de pavimentação e 100 unidades de fossas/sumidouros ao custo total de Cz\$ 950 milhões (34%) dos Cz\$ 2,8 bilhões previstos para os cerca de 800 mil m² (80 hectares, excluindo Resistência) de área de intervenção onde estavam alocados os bairros São Pedro I, Santo André, Lixão, Nova Palestina I e II e Resistência (Tabela 38).

Tabela 38 - Obras previstas e executadas até julho de 1988.

DADOS	Unidade	Previstas	Executadas	%
Recursos financeiros	Cz\$	2.800.000.000,00	950.000.000,00	34%
População total beneficiada	habitantes	35.000	16.000	46%
Área de intervenção	ha	80	49	61%
Infraestrutura de saneamento				
Aterro hidráulico	m ³	2.200.000	1.200.000	55%
Fossas/sumidouros	und	1.800	100	6%
Rede de esgoto	m	30.000		
Drenagem pluvial	m	12.000		
Rede de abastecimento de água	m	25.000		
Pavimentação ruas	m ²	100.000	15.000	15%
Equipamento industrial				
Usina de lixo	und	1		

Fonte: elaborada pela autora com base na análise do relatório final do Projeto (1988).

Conforme o orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1988/1990 aprovado pela lei nº 3.552 de 01 de janeiro de 1988, os Cz\$ 950 milhões gastos até 1988

equivaliam a 16% de toda receita municipal estimada (Cz\$ 5,890 bilhões) e a 27% de todas as despesas (Cz\$ 3,503 bilhões) para 1988.

A meta da PMV era produzir 4.300 lotes urbanizados com área variando de 70,00 a 150 m². No entanto, de agosto de 1987 a agosto de 1988, 34% dos recursos haviam sido dispendidos para executar aterros em 53% da área global contemplando apenas 20% das obras de urbanização em Santo André, São Pedro I e Lixão.

Como dado comparativo, o IJSN divulgou em 05 de julho de 1988 que o déficit habitacional estimado para o Espírito Santo era de 234.399 unidades que demandavam investimentos de US\$ 915.986.756,19 (Cz\$ 181,20 bilhões). Em Vitória o déficit estimado era de 24.666 unidades, considerando famílias que moravam em favelas, de aluguel e que não tinham nenhuma moradia. Para suprir a demanda da capital eram necessários US\$ 96.390.041,46 (Cz\$ 19,067 bilhões) em investimentos na produção de unidades e obras de infraestrutura (A TRIBUNA, 1988)²²⁹.

Dessa forma, o valor orçado de Cz\$ 2,80 bilhões para produzir 4.300 lotes urbanizados no Projeto São Pedro equivaliam a cerca de 15% de todos os recursos necessários para resolver o déficit habitacional estimado em Vitória.

As obras de urbanização das “Favelas São Pedro, Santo André e Lixão” (PMV, setembro/1988) foram concluídas parcialmente em agosto de 1988 em virtude de problemas relacionados à necessidade de remoção e reassentamento de barracos, ocorrências de recalques do solo do aterro, alterações de projetos solicitadas pela concessionária de água e esgoto não previstas na planilha contratual e ação de moradores solicitando modificações de projetos.

Em virtude dessas obras, o lixo foi redirecionado para Nova Palestina I, abrindo uma nova frente de ocupações irregulares sobre o manguezal. Dessa forma, o lixo e as obras executadas funcionaram como indutores da expansão para moradia precária na Baía Noroeste. “Houve nova correria para lá e para outras áreas adjacentes de mangue, principalmente depois que foram realizadas as obras de urbanização, que significavam a perspectiva de outros melhoramentos para a região no futuro” (GURGEL e PESSALI, 2004, p. 41).

²²⁹ A TRIBUNA. **Metade da população não tem moradia**. Vitória, 05 de julho de 1988. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320528>>. Acesso: 2024.

A complexidade das obras impactou na elevação dos custos em relação ao valor contratado em 1987 com a empresa Norberto Odebrecht S.A, que para a continuidade da 2ª etapa havia a necessidade de um aditivo contratual de 9,39% (Cz\$ 30,368 milhões), além da execução de obras complementares e corretivas nos bairros São Pedro e Santo André e urbanização completa dos bairros Nova Palestina e Resistência (Tabela 39).

Tabela 39 - Recursos financeiros alocados na 1ª etapa das obras do Projeto São Pedro e recursos necessários para a 2ª etapa. Unidade monetária: OTN's

BAIRROS	CONTRATADOS PMV	REALIZADOS	FINANCIADOS CEF e EXECUTADO	VALOR EXCEDENTE	Percentuais excedentes	VALOR A CONTRATAR
	OTN's	OTN's	OTN's	OTN's		OTN's
Santo André	437.970,38	541.017,55	464.979,10	76.038,45	17%	
São Pedro	661.723,67	530.069,51	460.835,00	69.234,51	10%	
Lixão	628.098,90	452.142,00	447.620,58	4.521,42	1%	
SUB-TOTAL - OTN's	1.727.792,95	1.523.229,06	1.373.434,68	149.794,38	9%	
Complementação do bairro Santo André						76.038,45
Complementação do bairro São Pedro						69.234,51
Nova Palestina I						468.974,50
Nova Palestina II						494.945,10
Resistência						377.841,45
SUB-TOTAL - OTN's						1.487.034,01
VALOR TOTAL DA OBRA - OTN's 1988	2.864.990,11					
VALOR TOTAL DA OBRA CONTRATO 1987 - OTN's	2.619.178,99					
ADITIVO CONTRATUAL - OTN's	245.811,12					
ADITIVO CONTRATUAL - Cz\$	30.368.519,74					
Notas:						
Serviços com valores excedentes ao financiado em OTN's:						
Santo André: Terraplenagem (1.638,09), drenagem (33.096,92), pavimentação (8.403,38), abastecimento de água (4.906,56) e esgotamento sanitário (27.993,50)						
São Pedro: Drenagem (27.825,73), pavimentação (5.037,16), abastecimento de água (2.292,64), esgotamento sanitário (28.885,57) e obras de arte (5.193,41).						

Fonte: elaborado pela autora com base no PMV. Relatório Técnico: infraestrutura e urbanização dos bairros Santo André, São Pedro, Lixão, Nova Palestina I, Nova Palestina II e Resistência. Setembro/1988.

No dia 12 setembro de 1988, há 90 dias das eleições municipais, o executivo municipal encaminhou ofício ao gerente geral da Caixa Econômica Federal com a proposta técnica de complementação e continuidade das obras utilizando recursos financeiros do PRODURB – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, por indicação do Ministério da Habitação e do Bem Estar Social, e cerca de 10% de contrapartida da PMV, que seriam utilizados nos bairros São Pedro, Santo André, Nova Palestina I e II e Resistência para recuperação de vias danificadas pelas obras, interligação do sistema de drenagem, construção de passarelas e guarda-corpos sobre a galeria de drenagem pluvial construída e construção de creche, dentre outras obras (Of. GAB nº 833/88).

A 1ª fase do Projeto São Pedro deixou 32% da população ainda morando sobre palafitas, 2.000 pessoas ainda vivendo do lixo e toda população vivendo em velhos e novos barracos. A infraestrutura de saneamento foi entregue incompleta. Mulheres,

crianças e homens conviviam com ruas cheias de lamas, esgoto domiciliar a céu aberto e lixo.

Sem ligação de rede de rede de água e esgoto domiciliar, tinham que usar as calçadas para lavar roupas, vasilhas e se higienizar. Os recursos vultuosos direcionados para as obras de aterros sobre manguezais, solução alternativa para a questão da moradia, não produziu de fato, moradia adequada em São Pedro (Figuras 121 e 122).

Figura 121: A reprodução da vida cotidiana de quem não tinha o espaço físico da habitação digna - mulheres lavam roupas e vasilhas ao ar livre, enquanto seus filhos convivem com lixo e esgoto.



Fonte: Montagem da autora com base no relatório de obras da empresa ODEBRECHT (1989), fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consultado pela autora em 2021

Figura 122 - Bairro Lixão em junho de 1988 – novos e velhos barracos: a forma de morar aceita por todos.



Fonte: Com intervenção da autora sobre imagem do Relatório de obras da empresa ODEBRECHT (1988), fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consultado pela autora em 2021

Quanto ao projeto de parcelamento do solo, bem diferente do previsto, foi implantado com ruas de pedestres de 2,50 metros entre quadras (Figura 123). Os moradores de São Pedro III (antigo bairro Lixão) rejeitaram o sistema viário que receberam:

[...] – as ruas foram abertas pelos moradores com larguras de 6 a 8 metros, descontando as calçadas. Nós estávamos pensando no futuro. O projeto da PMV reduziu as ruas [...] criando becos asfaltados sem nenhuma infraestrutura, gerando a série de problemas que temos hoje. [...] Quando estávamos no início das obras, a proposta era tornar São Pedro uma cidade, um bairro em nível da Praia do Canto, mas hoje o bairro virou um labirinto com topografia confusa e ineficiente, onde até pessoas encontram dificuldade de trafegar. Imaginem os carros (Maria da Penha Bolis, líder comunitária do bairro São Pedro III, para A Gazeta, 04 de dezembro de 1989, p. 5).

Figura 123 - Bairro Lixão (São Pedro III) em junho de 1988 – as vielas rejeitadas pelos moradores



Fonte: Relatório de obras da empresa ODEBRECHT (1988), fundo SEDEC, acervo do Arquivo Público Municipal. Consultado pela autora em 2021

A continuidade do projeto dependia agora de um novo prefeito, eleito no pleito de 15 de novembro de 1988, no qual derrotou o atual prefeito com quase 45% dos votos.

7.2. 2ª FASE (1989-1992): Projeto preservação do manguezal e urbanização da Grande São Pedro

Quando a nova administração municipal assumiu em 01 de janeiro de 1989, encontrou os cofres públicos com uma dívida de NCz\$ 36 milhões de cruzados novos (US\$ 7,76 milhões de dólares) (Tabela 40), servidores municipais com salários atrasados, uma máquina administrativa acostumada às práticas clientelistas de indicação de cargos para o funcionalismo e sem uma política de cargos e salários implementada, 40% do ICM (Imposto sobre circulação de mercadorias) comprometido com o pagamento de duas empreiteiras e 20% do Fundo de Participação dos Municípios comprometido com um consórcio de firmas. Além disso, nos meses seguintes os servidores decretaram uma greve. Os primeiros meses da nova gestão foi de organização e racionalização da máquina pública.²³⁰

Tabela 40 - Receitas e despesas consolidadas em dólares – gestão 1986-1988

ITEM	1986	1987	1988
RECETA - US\$	31.167.212,00	46.893.543,00	39.903.404,00
DESPESAS - US\$	34.048.438,00	53.510.990,00	38.165.301,00
SALDO - US\$	- 2.881.226,00	- 6.617.447,00	1.738.103,00
		DÉBITO	- 7.760.570,00

Nota da PMV/SEMPLA:

- valores convertidos em dólares pela média anual de 1985 a 1990.

Fonte: elaborado pela autora conforme planilhas do Balanço Anual PMV/SEMPLA disponíveis no 1º Anuário Estatístico da cidade de Vitória, 1995.

Em um discurso progressista do prefeito Vítor Buaiz (Partido dos Trabalhadores – PT), proferido em 09 de março de 1989 para empresários do Sindicato da Indústria da Construção capixaba (SINDICON), ele explicou a “reformulação de normas para licitação de obras e serviços” e o combate ao clientelismo e ao mau uso do dinheiro público (Vítor Buaiz, prefeito de Vitória, 09 de março de 1989).

²³⁰ Informações baseadas na leitura e análise das mensagens, pronunciamentos e cartas do prefeito Vítor Buaiz, contidos no acervo do ex-prefeito e ex-governador no Arquivo Público Estadual. Consultados e fotografados pela autora em 2023.

No campo da moralização, uma das bases da campanha eleitoral, as ações do novo gestor buscavam acabar com as práticas das “obras faraônicas” privilegiando as pequenas obras e o acesso das pequenas empresas às licitações públicas, evitar o favorecimento de empreiteiros, inibir práticas clientelistas de acesso ao governo e de “empreguismo” (PMV, 1992, p.4-5).

O discurso de conciliação do prefeito com os agentes que representavam os interesses das empreiteiras era importante, diante da ordem de paralisação das obras de infraestrutura das “favelas de Nova Palestina I e II, Resistência e complementação dos bairros São Pedro e Santo André” encaminhada pela prefeitura em 16 de janeiro de 1989 à empresa Norberto Odebrecht, que só foi autorizada a reiniciar as obras em 08 de julho de 1991, após termo de aditamento assinado com a Prefeitura em 17 de setembro de 1990 (Ofício SEMPLA/CEGEPE nº 11/89, Ofício nº 074/91, Termo de aditamento, 1987, PMV, 1987).

Durante esses dois anos, a equipe técnica da prefeitura concentrou esforços na elaboração de um Plano de Urbanização para os bairros, integrando ações sociais e ambientais e criando uma metodologia de atuação. A grande contribuição desta fase é a reformulação do Projeto São Pedro com a inserção do planejamento como instrumento de uma embrionária Política de Urbanização de Favelas. Tão importante quanto dar continuidade às obras era estabelecer diretrizes e critérios para solucionar de forma definitiva o problema da ocupação dos manguezais pela moradia pobre.

Além disso, era preciso pleitear a liberação dos recursos retidos por empréstimos e captar novos recursos para novos projetos para a Capital.

Não havia só a Baía Noroeste para ser saneada, havia os morros, as antigas obras do Promorar, do CPM-BIRD-AUV, enfim, era preciso governar para toda cidade, de forma ampla. Ao mesmo tempo, inserir Vitória no contexto nacional e mundial da importância da preservação ambiental, onde havia a necessidade de aplicar as regulações ambientais estaduais e federais com maior rigor.

Quando a equipe técnica da administração municipal chegou à Grande São Pedro em março de 1989 encontrou ruas, incluindo a Rodovia Serafim Derenzi cheias de buracos, destruídas pelo maquinário pesado utilizado nas obras de infraestrutura, vias no bairro São Pedro III cheias de lixo, a galeria pluvial com esgoto, sem passarelas e proteção suficientes, barracos sem redes de água e esgoto domiciliar e dois grandes

bairros para urbanizar (Nova Palestina e Resistência), barracos construídos sobre o manguezal em quatro bairros (Nova Palestina, Grande Vitória, Inhanguetá e Estrelinha) com a possibilidade de recuperação e preservação (A GAZETA, 04/12/1989a).

O novo governo assumiu em uma conjuntura de redefinição do papel dos municípios na gestão das políticas públicas, decorrente da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que atribuiu a esses entes da federação maior responsabilidade no atendimento aos direitos fundamentais e criou a necessidade de mudança nas relações entre Estado e sociedade civil, consagrando “o princípio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos constitucionais” (SILVA e BRITO JÚNIOR, 2009, p. 11), “indispensável para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios” (SILVA e JÚNIOR, 2009, p. 23).

Para atender a essa nova dinâmica na forma de governar foram criados mecanismos, formas e instrumentos de participação visando “compartilhar responsabilidades entre os agentes governamentais e não-governamentais, no sentido de ampliar a democracia e fortalecer a responsabilidade pública do Estado” (SILVA e BRITO, 2009, p. 18), prática que em Vitória/ES se estabeleceu de forma pioneira a partir de 1989 com a criação de canais institucionalizados de participação representados pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, fóruns, comissões populares e pelo Orçamento Participativo. Este último, inspirado em experiências anteriores à CF, é instrumento e espaço de decisão compartilhada sobre a aplicação dos recursos públicos e proliferou pelo país a partir da década de 1990, assumindo contornos, limites, possibilidades e efetividade de aplicação conforme os interesses do poder local (SILVA e BRITO, 2009; PIRES, 2011).

Em Vitória, a introdução de um modelo de gestão democrática, o fortalecimento da democracia representativa através da criação de conselhos, a implantação do orçamento participativo, a preocupação de implementar ações para reduzir os níveis de degradação ambiental de toda cidade (poluição do ar e da água, presença de lixo, desmatamento de morros e mangues, etc) e o distanciamento das práticas clientelistas e de cooptação das gestões anteriores foram elementos introduzidos por novos e velhos atores que entraram em cena, formados na luta dos movimentos

sociais de bairros, de base sindical, de moradia e de entidades de classes, que se juntaram a técnicos experientes em planejamento.²³¹

Elevados ao poder em um período de euforia com a massiva participação popular no processo de redemocratização e motivados pelos excelentes resultados nacionais do partido político que representavam²³², onde haviam conquistado 36 prefeituras em todo país, sendo três delas as mais importantes capitais (São Paulo, Porto Alegre e Vitória), esses atores se depararam com o grande dilema de “elaborar planos de governo dentro da lógica democrática vigente” (OLIVEIRA, 2023, p. 125).

Um grande desafio para o partido que construiu suas bases políticas em lutas diretas de caráter reivindicatório²³³ e venceu as eleições em Vitória/ES com a campanha em defesa da **moralização** “no trato da coisa pública”, **participação/democratização** na gestão municipal e **descentralização** das ações administrativas, aliadas à implantação de uma política salarial para os servidores²³⁴ a uma política tributária de

²³¹ O prefeito eleito Vítor Buaiz (PT), médico, ajudou a fundar o Sindicato dos Médicos no Espírito Santo do qual foi presidente de 1979 a 1981, ex-deputado Federal, escolheu nomes importantes na luta de base para compor seu secretariado: **Kleber Perini Frizzera** para a SEMOB (Secretaria Municipal de Obras), ex-presidente do IAB-ES e professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFES; **Fernando Augusto Barros Bettarello** para a SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento), havia trabalhado no IJSN e fez parte da equipe do CPM-BIRD-AUV; **Terezinha Baldassini Cravo** para a SEME (Secretaria Municipal de Educação), ativista do Movimento Comunitário do bairro Maria Ortiz, que lutou em defesa da realização das obras do CPM-BIRD-AUV no bairro; **Homero Junger Mafra** para a PROJUR (Procuradoria Geral), juiz que em 1981 proferiu a liminar de reintegração de posse do lixo aos moradores de São Pedro na “luta pelo lixo” que marca a história da ocupação da Baía Noroeste de Vitória. Fonte: PMV. **Programas de governo Vítor Buaiz**. Vitória: fevereiro de 1989. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

²³² A Frente Vitória venceu o candidato Hermes Laranja com quase 45% dos votos. Pelo país, o Partido dos Trabalhadores conquistou 36 prefeituras. Ver “A grande virada: vitória nas eleições de 1988” disponível em: < <https://fpabramo.org.br/pt42anos/primeiras-eleicoes-municipais-1988/>>. Acesso: 2023.

²³³ Apenas para situar os leitores quanto ao caráter político dos novos gestores da Capital, o PT no ES foi formado em 1979 por sindicalistas combativos, militantes de esquerda e cristãos progressistas. A primeira comissão provisória para dirigir o partido no Estado aconteceu em 28 de janeiro de 1978 no bairro Ilha de Santa Maria, Vitória, local que tinha uma forte tradição reivindicatória do movimento comunitário, um dos mais antigos da Capital, conforme visto na luta pelo Promorar. Alguns membros fundadores do PT no estado que participaram do primeiro diretório foram: Brice Bragatto, coordenadora da Federação de Moradores da Serra, atuou no Movimento de luta por Moradia no mesmo município; Iriny Lopes, presidente da Associação dos Mutuários do BNH no ES (ASCAM), Magno Pires, economista técnico do IJSN que trabalhou no CPM-BIRD-AUV, João Carlos Coser, presidente da CUT capixaba, dentre outros. Segundo (OLIVEIRA, 2023, p. 92-93), despontaram personagens importantes do meio sindical, Vítor Buaiz e o jornalista Rogério Medeiros; dos movimentos populares e da Igreja Progressista, Claudio Vereza e dos movimentos de resistência armada, Perly Cipriano. Estes dois últimos atuaram também em defesa dos ocupantes do bairro São Pedro I, conforme relatos do livro de ANDREATTA (1987) e registros da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória.

²³⁴ A tese não pretende aprofundar este tema, mas de forma contraditória, assim que assumiu a prefeitura, Vítor Buaiz enfrentou uma greve de servidores públicos, deflagrada em função da reivindicação por melhores salários e por causa da reforma administrativa que visava reduzir o quadro

combate à sonegação fiscal e universalização de tributos; princípios políticos de uma “visão não-tradicional” do que significava governar a cidade até aquele momento (PMV, 1992; APEES - FUNDO VÍTOR BUAIZ, 1992) e que seriam difíceis de serem introduzidos diante da histórica prática de cooptação, clientelismo, centralização e ausência de instâncias democráticas de participação popular.

O plano de governo elaborado pela gestão 1989-1992 insere o problema de uso e ocupação do espaço físico-geográfico da Capital em uma realidade urbana e regional mais ampla, como consequência de um processo de transformações de ordem política e econômica iniciadas na década de 1930 no Espírito Santo, inserido na nova dinâmica nacional de alteração da estrutura produtiva de substituição do modelo agrário-exportador para a modelo industrial de produção de bens de consumo não duráveis, que teve grande impulso nas décadas seguintes, principalmente na década de 1960 com o ingresso de capital e empresas internacionais, culminando com a industrialização em solo capixaba através da Política dos Grandes Projetos. A expansão da malha urbana da Grande Vitória, a favelização, a necessidade de moradia, a carência de serviços básicos, o desemprego, a deterioração ambiental, a dependência dos governos estadual e municipal do governo federal e do grande capital são alguns dos efeitos desse processo.

A análise do plano demonstra a sua visão sistêmica de que os problemas atrelados à produção do espaço construído em Vitória eram decorrentes da ação do Capital industrial internacional apoiado pelos Governos federal e estadual, que mesmo diante da fragilidade financeira e sem uma política urbana eficiente beneficiaram com subsídios e isenções os Grandes Projetos, que sem contrapartida fiscal não pagaram a infraestrutura urbana e bens públicos de serviços necessários à sua implantação e operação, que ficaram sob responsabilidade governamental.

Para a dimensão ambiental, inseriu o capital imobiliário ao destacar a necessidade de controle. “O capital imobiliário e industrial vem também exercendo uma forte pressão na região da Grande Vitória, devendo ser com a maior urgência controlada e

de servidores, principalmente eliminando os analfabetos e indicados por práticas clientelistas. As prefeituras de São Paulo, Santos e Campinas também enfrentaram a greve de servidores. Em seu relatório final de governo e em carta que escreveu, Vítor Buaiz descreve os motivos da greve. Ver: APEES – FUNDO VÍTOR BUAIZ. **A greve, a ética e uma administração popular**. Vitória, s/d. Acesso: 2024.

racionalizada sua ação, para evitar danos irreparáveis ao potencial ecológico e paisagístico da região” (PMV, 1989, p. 6).

Otimistas, os novos atores políticos formularam propostas para três áreas de atuação detalhadas em seis Programas: Habitação, Meio Ambiente, Educação/Social, Saúde, Cultura e Melhoria do sistema viário com recursos previstos no valor total de US\$ 54,755 milhões de dólares em uma época de escassez de disponibilidade de recursos internos e externos (PMV, 1989, s/p).

Em 1989, o déficit habitacional estimado em Vitória era de 20 mil unidades (PMV, 1989, p. 23) ampliado para 29 mil em 1990 (RELATÓRIO AVALIAÇÃO..., 1992, p.11). A questão habitacional seria atacada com programas de produção de novas unidades, melhorias habitacionais, incentivo à produção autônoma pelo sistema de mutirão, criação de um Banco de Materiais e obras de urbanização em “favelas” localizadas em morros e manguezais. Os programas detinham contornos ambientais muito explícitos, com grande preocupação em preservar o meio ambiente.

As metas para o programa Meio Ambiente englobavam recuperação de encostas dos morros, preservação dos manguezais com implantação da estação ecológica Ilha do Lameirão, fiscalização intensiva dos mangues para evitar novas ocupações, conscientização e educação ambiental e controle da poluição das águas e do ar.

No âmbito da atuação pública na urbanização de favelas, os sujeitos que antes lutavam por diferentes pautas contra o governo e a favor dos direitos dos grupos sociais excluídos, agora assumiam o papel de ser o próprio Governo. Diante dessa mudança de personagem, do palco de lutas (do território para arenas institucionalizadas) e da forma que construíram suas trajetórias político-ideológicas, era inevitável que precisavam incluir os excluídos na sua forma de governar. Mas canalizar as reivindicações populares para o novo espaço que ocupavam não foi tarefa fácil. E a continuidade do Projeto São Pedro se inseriu neste desafio.

Sobre a forma de inserção da participação da população na gestão pública neste período, Vera Nascif, então secretária municipal de ação social do prefeito Paulo Hartung (PSDB – 1993-1996), em 1995 teceu a seguinte crítica em sua exposição no Seminário sobre Democracia e Poder Local, promovido pelo Centro João XXIII, Rio de Janeiro, de 23 a 25 de junho de 1995:

Vítor Buaiz fez um governo que ficou marcado pela honestidade no sentido de saneamento da gestão pública e também pela preocupação com a questão da participação popular. Surgem aí diversos conselhos paritários e deliberativos, principalmente no último ano do governo. Hoje temos treze conselhos e muitos originados na época do Vítor. E iniciou-se o processo de elaboração do orçamento chamado “orçamento participativo” que tinha como pressuposto, e aí é uma avaliação pessoal, uma preocupação muito grande em reforçar tudo o que vem do povo, como tal. Quer dizer, a questão da democracia passava pelo seguinte: se o povo estava fora, agora o povo é que tem que falar. Uma visão, ao meu ver, muito basista, que ficou presente o tempo todo e que acabava por negar, na prática, o sistema representativo, mesmo que isso não estivesse explicado no discurso dos governantes. Isso ficou patenteado na prática concreta, a ponto de ter havido um descolamento muito grande, nesse período de governo, entre o poder executivo e o poder legislativo. Quer dizer, o poder legislativo não participava das discussões de bairro, os vereadores se mantinham distantes de todo o projeto de participação que o poder Executivo fazia desenvolver. O interlocutor maior da base da sociedade civil já era o Conselho Popular de Vitória, que representava associações de bairro. Ficou registrada também na metodologia do orçamento participativo pouca preocupação com a institucionalização, com a organização das ações do Estado, no caso o Município (NASCIF, 1996, p. 80-81).

Ao apresentar a metodologia do Orçamento Popular (OP) do município de Vitória, Nascif (1996, p. 105) defendeu a participação popular em instâncias representativas da totalidade dos interesses sociais com vistas a equalizar a sociedade, reduzindo as diferenças entre a “igualdade legal e real”, cabendo ao representante municipal construir propostas balizadas por parâmetros que englobem audiências públicas, indicadores socioeconômicos e políticos, reuniões de bairros, análise da receita municipal e definir prioridades dentro de um processo metodológico organizado e institucionalizado que envolva a participação de diferentes segmentos da sociedade civil.

O OP da gestão 1993-1997 (prefeito Paulo Hartung) tinha suas ações orientadas para aplicação de recursos públicos em prioridades vinculadas à escala da cidade e não dos bairros, segundo a visão de planejamento estratégico implementada no período. Inclusive, a mudança de nome para “Popular” refere-se a essa nova reorientação para a visão do todo, ou seja, da “cidade de uma forma global”. A introdução de novos mecanismos, o deslocamento da gestão e organização do OP da Secretaria Municipal de Ação Social - SEMAS para a Secretaria de Planejamento – SEMPLA e a inclusão da participação efetiva do CPV e da FAMOPES – Federação dos Movimentos Populares do Espírito Santo foram realizadas no sentido de ampliar o enfoque das decisões em problemas de toda cidade (SAMPAIO e SILVA, 2009, p. 262).

Para Nascif (1996, p. 106-107) a participação passava necessariamente por criar instâncias que assegurassem a auscultação permanente dos diversos setores excluídos pelo sistema formal”. Nesse processo, os conselhos deviam ser garantidos como “instâncias qualificadas de representação”, onde o cidadão que seja membro exerça a cidadania no “sentido de pensar por si no interesse de todos”, cabendo ao poder Executivo o dever pedagógico de educação popular e garantir a legitimidade da representação em todas as instâncias.

As críticas de Nascif (1996, p. 105) referem-se à forma de interlocução e escuta da administração municipal com a população dos bairros iniciada a partir de março de 1989. Através das “visitas aos bairros”²³⁵ distribuídos nas sete regionais, o próprio prefeito ou representantes do seu secretariado passaram a sistematizar as reivindicações da população quanto aos serviços (coleta de lixo, transporte público), equipamentos comunitários (educação, saúde, lazer, associativismo), obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, pavimentação, iluminação pública, escadarias) e segurança de encostas (contenção, escoramento de pedras, construção de muros de arrimo) consideradas prioritárias para os moradores e lideranças de cada bairro.

Se a gestão municipal de 1993-1997 conseguiu construir uma metodologia de Orçamento Popular estruturada em quatro fases, incorporada a um planejamento estratégico integrado multissetorial, que representa um mecanismo democrático inovador de participação social nas decisões da gestão pública é porque *bebeu da água* da experiência progressista da gestão anterior de incentivar os movimentos de bairros a terem uma relação mais próxima e democrática com quem administra a cidade a partir da ideia de *ouvir o povo* representada na prática pelas *visitas aos bairros*, iniciadas logo no segundo trimestre do governo Vítor Buaiz, envolvendo a Secretaria Municipal de Ação Social - SEMAS, a Secretaria Municipal de Cultura e esportes - SEMCE, a Secretaria Municipal de Educação - SEME, a Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, a

²³⁵ As visitas aos bairros aconteceram no período de 31 de março a junho de 1989. Os documentos com todas as reivindicações coletadas por bairro da Capital estão descritas no documento intitulado “Visitas aos bairros” disponível no fundo SEDEC, caixa nº 83, Arquivo Público Municipal de Vitória. Foi consultado e sistematizado pela autora em setembro de 2021. Ele é um importante registro das prioridades da população da Capital em 1989.

Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMURB, a Secretaria Municipal de Transportes – SEMTRAN e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, responsável pela sistematização das prioridades da população.

A valorização do poder local nas decisões era uma filosofia política de outras cidades brasileiras governadas pelo Partido dos Trabalhadores. A experiência de Diadema (São Paulo) ainda no início da década de 1980, a experiência exitosa de Porto Alegre governada por Olívio Dutra (1989-1992) e de São Paulo sob o comando de Luisa Erundina (1989-1992) são alguns exemplos do “ciclo virtuoso” das prefeituras democráticas (MARICATO, 2019).

O processo de discussão do Orçamento Participativo implementado a partir de 1989 e a sua inserção na estrutura organizacional da prefeitura nos anos seguintes (SILVA e SAMPAIO, 2009; HERKENHOFF, 1995, p. 140) demarca o início de uma mudança significativa nas relações entre a prefeitura de Vitória e a população quanto às decisões sobre as obras prioritárias para cada bairro e os recursos financeiros a serem aplicados. Representa uma ruptura importante com a forma de gerir os recursos públicos das administrações anteriores.

Segundo Carlos (2009, p. 229) essa experiência concreta de gestão compartilhada foi incorporada pelas administrações municipais seguintes (1993-1996, 1997-2000, 2001-2004) mas apresentou um expressivo declínio de participação a partir de 1997, resultado do controle do processo decisório exercido pelo Executivo Municipal, explícito na definição da metodologia de participação, no indicativo de obras, na consolidação da proposta orçamentária e implicitamente nas assembleias de bairros ao sugerir obras definidas em função de estudos técnicos e pesquisas de opinião por amostragem (CARLOS, 2009, p. 230-231).

Carlos (2009) ressalta que a participação no OP foi mais abrangente em sua fase embrionária de criação (1989-1992) em detrimento do “controle tecnocrático pautado na suposta legitimidade do saber técnico, embebido em sofisticadas e modernas técnicas de planejamento e administração” (CARLOS, 2009, p.230).

Mesmo diante dos resultados favoráveis de maior incentivo às deliberações com a participação direta da população, Sampaio e Silva (2009) destacam que o Orçamento Participativo (1989-1992) passou por dificuldades relacionadas principalmente a sua metodologia, necessitando de adequações e modificações em seus procedimentos,

instrumentos e critérios. Problemas de ajustes e limites que envolvem todo processo de formulação e implementação de novas políticas públicas.

Dentro desse processo de construção e maturação de uma nova forma de gestão pública havia limites e impasses relacionados ao “o que” e “quem” era prioridade em uma conjuntura nacional econômica e política desfavorável, esgotamento das fontes de empréstimos e obras vultosas iniciadas pelas administrações anteriores como resposta às pressões populares exercidas por indivíduos que precisavam de uma educação pedagógica de conscientização que as demandas por melhorias urbanas de infraestrutura de serviços e equipamentos deveriam ser encaminhadas pelas instâncias institucionalizadas de participação. Nesse sentido, a mudança era de paradigmas, rompendo com as práticas políticas exercidas até o momento.

A análise da administração municipal 1989-1992 demonstra que além das práticas de incentivo à participação social houve a preocupação de organizar e conhecer a Capital de forma ampla através da elaboração de um diagnóstico com indicadores socioeconômicos e demográficos, o levantamento de vazios urbanos representados por terras públicas e privadas acima de 500m² disponíveis e a elaboração do plano de delimitação dos bairros, organizados em regiões administrativas (regionais). Esses instrumentos auxiliaram na definição das diretrizes básicas para elaboração dos programas prioritários da prefeitura. As *visitas do prefeito* faziam parte desse processo de planejamento.

É importante pontuar que pelas reivindicações apontadas nos relatórios das visitas, a moradia não era uma prioridade. Dos 55 bairros visitados, somente oito bairros abordaram prioridades relacionados à habitação. Para todos os demais bairros da Capital, a infraestrutura de saneamento (esgoto, água e drenagem), viária (pavimentação), de acesso (escadarias, calçadas) e os equipamentos comunitários e de lazer prevaleceram como prioridades absolutas e em escala exponencial.

Nossa prioridade hoje em São Pedro é esgoto. Se resolvessem esse problema, o resto poderia vir com mais calma (Silvia Heringer, moradora de São Pedro para *A GAZETA*, *Lote no bairro São Pedro custa até Cr\$ 300 mil*, p. 3, 16 de julho de 1990).

Nova Palestina solicitou aterro com lixo até a área das casas; Resistência pediu a criação de novas áreas para expansão da moradia; Grande Vitória e Santo Antônio solicitaram a legalização dos terrenos através do fornecimento de escrituras; Ilha de

Santa Maria e Monte Belo solicitaram a liberação da PMV para construírem no bairro, tendo em vista que ainda não podiam por causa das pendências com o SPU no projeto Promorar; na Praia do Suá, especificamente no Morro Santa Helena, pediram a indenização de famílias que se abrigavam em barracos em uma área de risco de deslizamento de rochas e finalmente em Maria Ortiz, a população reivindicou o término das casas populares do Conjunto Residencial Maria Ortiz II, iniciadas na gestão anterior e mais aterro na mesma área onde estava sendo edificado o conjunto.

De acordo com o relatório final da gestão 1989-1992, as prioridades das assembleias de discussão do OP eram limpeza e reforma de galerias de drenagem e esgoto, construção de equipamentos comunitários (escolas, pré-escolas, posto médico) e de lazer, contenção de encostas e obras de infraestrutura (pavimentação, abertura de vias, escadarias) (PMV, 1992).

O primeiro lugar escolhido para receber a visita da equipe da nova administração foi justamente a Grande São Pedro - Ilha das Caieiras, Comdusa, São Pedro, São Pedro III, São Pedro IV, Nova Palestina, Santo André e Resistência, bairros que possuíam problemas comuns de arborização, limpeza e conservação (instalação de lixeiras) e carências diferentes em função do grau de urbanização em que se encontravam. Mas para todos eles, havia segundo o relatório da PMV, a necessidade de definir com a comunidade a delimitação da área de manguezal que não devia ser ocupada (Figura 124).

As demandas sistematizadas (Quadro 3) demonstram que a continuidade das obras de urbanização, aterros (até com lixo), infraestrutura de saneamento, construção de equipamentos comunitários e de lazer são novamente prioridades em detrimento da produção da habitação. No dia 13 de abril a equipe visitou Grande Vitória, Estrelinha e Inhanguetá, completando os bairros que haviam sido incluídos no projeto ainda em 1986.

Figura 124 - a amplitude da ocupação da Grande São Pedro em 1989 com barracos e palafitas em áreas de interesse de preservação ambiental.



Fonte: com intervenções da autora sobre restituição estereofotogramétrica da Grande São Pedro presente no relatório de mesmo nome, elaborado pela MAPLAN, agosto de 1989. Acervo do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

Quadro 3 - Reivindicações e demandas da Grande São Pedro em 31 de março de 1989.

Bairros	Reivindicações/demandas da comunidade/Relatos
São Pedro	Criação de área de lazer, reforma de praça, arborização da Praça e das vias; campo de futebol; coleta de lixo com caixa estacionária; definição do Plano de Urbanização – melhorias na 1ª Etapa e continuação da 2ª Etapa; definição da área a ser preservada do mangue; pavimentação da Rodovia Serafim Derenzi. Abertura de ruas; troca de manilha na Rua São Francisco. Os esgotos estão sendo lançados diretamente na rua.
São Pedro III (ex-Lixão)	Solicitação de permuta do Imóvel por outro próximo à usina de lixo e transformação de atual sede em uma escola ou creche.
São Pedro IV (Santos Reis)	Construção de escadaria e rede de esgoto no Beco da Grande Data, Beco da Fruta Pão e 26 de dezembro. Ficou estabelecido que será construída uma delas.
Santo André	Abertura de creche
Comdusa	Reforma do Centro Comunitário; calçamento da Rua Clario Falcão e 14 de maio; retirar entulho no final da Rua 1; construção de uma creche nova ou reformar a que funciona no Centro Comunitário.
Nova Palestina	2ª Etapa da Urbanização; aterro de lixo até as moradias; delimitação da área de mangue a ser preservada; aterro de ruas.
Resistência	Murar, equipar e arborizar a creche; área de expansão para moradia (reivindicação geral); relatos denúncias de tentativa de ocupação nas áreas da Ilha de Crisógono, Ponta da Ilha do Lameirão e da Ilha de Apicu; retirada da Usina de Lixo do bairro colocando-a na Reserva do Lameirão; área de lazer no terreno Tracomal; definição da área de preservação do manguezal; cercamento da área da reserva ecológica do Lameirão; catadores de lixo reivindicam a disposição do lixo para catação; cercar a área da creche (a comunidade se compromete a cercar se a PMV fornecer o material); aterrar as áreas de água empoçada perto da creche, cujos esgotos estão sendo lançados causando mau cheiro e mosquitos (trabalho é urgente e tem comprometido a segurança das crianças dada a quantidade de água que estão represadas no interior das quadras.

Fonte: sistematizado pela autora com base nas reivindicações listadas pela SEMAMM no relatório de visitas.

Sobre a segunda fase do projeto, Gurgel e Pessali (2004, p. 45) esclarecem as diferenças fundamentais em relação à primeira, norteadas em grande parte pela nova visão de gestão da cidade:

Até 1989, a atuação do poder público na região de São Pedro não seguia uma política sistemática, funcionando mais como resposta à mobilização do povo, cuja preocupação maior era produzir espaço urbano, às custas da destruição do mangue, e resolver a sua sobrevivência imediata, muitas vezes através do lixo. O Brasil despertava para a consciência ecológica e iniciava os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), realizada no Rio. Em Vitória, uma frente progressista liderada pelo Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura. Anunciou-se um projeto com diretrizes definidas para São Pedro, cujos pontos básicos eram a delimitação e preservação da área de manguezal não devastada e a urbanização dos locais já ocupados por moradores. [...] Os moradores foram informados sobre a importância de se preservar o manguezal e sobre os benefícios do projeto para a vida da comunidade. [...] Após delimitação da área de preservação, porém, observou-se que cerca de 450 famílias se encontravam dentro dela, tendo que ser removidas (GURGEL e PESSALI, 2004, p. 45).

A abertura de dois canais artificiais para delimitar e funcionar como barreira física de proteção do manguezal remanescente nos bairros Andorinhas, Inhanguetá e Nova Palestina implicava remanejar famílias do espaço conquistado por elas para construir a casa própria. Dessa forma, é lógico que o plano de remoção e reassentamento das famílias não foi desprovido de conflitos e embates, tendo em vista que até aquele momento o agente público havia atuado no sentido de promover aterros e obras e manter as edificações como estavam. “Não foi um processo pacífico” (GURGEL e PESSALI, 2004, p. 47) e representou um dos grandes entraves ao projeto em sua segunda fase.

Quatro secretarias municipais (meio ambiente, planejamento, obras e ação social) foram envolvidas na reformulação do Projeto São Pedro, renomeado Projeto Preservação do Manguezal e Urbanização da Grande São Pedro que passou a contemplar objetivos, diretrizes, metodologia e ações planejadas distribuídas em etapas que contemplavam os trabalhos preliminares de seleção e análise das áreas para reassentamento das famílias, os trabalhos técnicos de elaboração de projetos de loteamento e infraestrutura de saneamento (aterro argiloso, terraplenagem, pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água e distribuição, construção de estação de tratamento de esgoto), o plano de organização social, as discussões dos projetos com a comunidade, a mobilização social dos que seriam removidos, a execução das obras do loteamento, construção de uma casa modelo de madeira para ser reproduzida pelos moradores na reconstrução dos barracos, a remoção das famílias para a nova área urbanizada com desmonte e reconstrução de barracos realizadas pelos próprios moradores com o fornecimento de materiais de construção para compensar possíveis perdas de materiais no desmonte e por fim, a legalização dos lotes com a concessão de uso às famílias (PMV, 1991).

Sendo prioridade a questão ambiental, as ações planejadas contemplaram os bairros Resistência, Grande Vitória, Nova Palestina, Estrelinha e Inhanguetá com projetos de reordenamento espacial da ocupação do solo através da implantação de um novo loteamento com infraestrutura viária e de saneamento. Os três últimos possuíam os trechos de mangues que seriam delimitados e preservados tendo a necessidade de remoção e reassentamento de famílias. Os dois primeiros abrigariam famílias removidas dos demais bairros.

A Comissão Coordenadora do Projeto São Pedro criada em junho de 1991 elaborou um Plano de Remoção e Assentamento que consistia, em linhas gerais, na seguinte ideia: cadastrar as famílias que estavam dentro das áreas de preservação delimitadas pelos canais e realoca-las na própria região da Grande São Pedro, mas em bairros onde houvesse lotes disponíveis para a reconstrução dos barracos. Para isso, era preciso avaliar quais áreas de terras vazias estavam disponíveis, avaliar o preço de mercado dos grandes terrenos disponíveis de propriedade particular²³⁶ para propor a desapropriação e elaborar um projeto de parcelamento do solo (loteamento). Mas como havia poucas opções devido ao adensamento populacional e cerca de 400 novos lotes a serem criados, a forma encontrada pela equipe foi o reordenamento espacial das áreas já ocupadas com novos projetos de loteamento com lotes padronizados com área limitadas entre 150m² e 200m² (salvo algumas exceções), que também implicariam em remoções e reassentamentos de edificações que estivessem em interferência com o novo traçado viário projetado. O nó da questão foi justamente este!

Socializar a área de terra conquistada e demarcada há anos não estava nos planos de muitos moradores. Desmontar e reconstruir o barraco em outro lote para a passagem de uma rua também não estava. Reduzir a área do lote e compartilhar com outra família significava perder o “quintal” planejado para o convívio familiar ou limitar a ampliação da casa futura. Como já visto no Promorar, as famílias se preocupavam em manter os limites dos seus lotes com maiores dimensões. Quase uma década depois, essa situação persistia.

Em Inhanguetá, Estrelinha, Grande Vitória e Nova Palestina, 20% dos lotes das famílias em áreas de remoção tinham área até 125m², 9% entre 126m² e 150m², 18% entre 151m² e 200m², 30% de 201m² a 300m² e 23% acima de 301m². Em síntese,

²³⁶ A PMV identificou quatro glebas passíveis de serem desapropriadas que estavam sob a posse de proprietários privados e uma gleba de propriedade da União em área alagável que já tinha 30 famílias ocupantes: área da Faesa (114.960 m²), área Ilha das Caieiras (13.720m²), área de herdeiros de Nilton Nunes de Amaral (118.800m²), área de Carlos Frederico – às margens da Rodovia Serafim Derenzi (66.520m²) propriedade da União no bairro Grande Vitória (88.870m²). O custo/m² dos terrenos, avaliados por preço de mercado em março de 1991, variava de Cr\$ 200 a Cr\$ 500. Nos terrenos a PMV planejou implantar loteamentos e edificar 233 casas tipo-embrião de 10m² cada com recursos do Governo do Estado (COHAB-ES) ou da Loteria da Habitação a fundo perdido. A meta não deu prosseguimento.

71% das edificações estavam sobre terrenos demarcados com área superior a 151m², conforme diagnóstico realizado pela Prefeitura em 1991.

Em Nova Palestina havia o predomínio de lotes maiores com apenas 7% de lotes com área até 125m², 11% entre 126m² e 150m², 18% entre 151m² e 200m², 36% de 201m² a 300m² e 28% acima de 301m². Neste bairro, onde 82% das edificações estavam sobre terrenos demarcados com área superior a 151m², foi onde a equipe de assistentes sociais enfrentou os maiores conflitos e rejeição ao projeto. Herança do Promorar e da 1ª fase do Projeto São Pedro, resultado da despreocupação do Poder Público em racionalizar o uso da terra e controlar o mercado fundiário informal:

Nos primeiros contatos com a Prefeitura a comunidade local havia reivindicado as obras de infraestrutura, porém requeria lotes de 300m² para as famílias de áreas consolidadas e lotes de 150m² para aquelas situadas no mangue. A alegação era de que aquelas famílias da área consolidada haviam adquirido terreno através de compra e não ocupação (Relatório da PMV intitulado “Nova Palestina, da utopia à realidade”, p. 14, 1992).

Sob a perspectiva daqueles que seriam removidos, deslocar-se para um bairro a 1km ou 2km de distância significava perder a autonomia de escolha do local de moradia e se distanciar dos laços de vizinhança construídos durante o tempo de moradia, que englobava o tempo inferior a 18 meses para 42,60% e acima desse tempo para 57,37% dos moradores cadastrados em janeiro de 1991 (Tabela 41).

Tabela 41 - Situação das unidades habitacionais a serem removidas no cadastro de janeiro de 1991

BAIRROS	Nº DE BARRACOS	BARRACOS FECHADOS, BARES, CADASTROS PERDIDOS	FAMÍLIAS A SEREM REMOVIDAS	TEMPO DE MORADIA EM MESES				SITUAÇÃO DO IMÓVEL				SITUAÇÃO DO TERRENO			
				0 a 1	01 a 6	06 a 18	acima de 18	Próprio	Alugado	cedido	trocado ou outro	comprado	cedido	invadido	trocado ou outro
ESTRELINHA	95	5	90	4	16	17	53	80	2	8	-	63	14	8	4
INHANGUETÁ	70	6	64		3	14	47	59		5		35	7	19	3
GRANDE VITÓRIA	27	2	25	2	4	8	11	23		2		21	2	2	
NOVA PALESTINA	202	8	194	8	39	44	103	177	3	12	2	144	18	27	5
TOTAL	394	21	373	14	62	83	214	339	5	27	2	263	41	56	12
PERCENTUAIS		5%	95%	3,8%	16,6%	22,3%	57,4%	90,9%	1,3%	7,2%	0,5%	70,5%	11,0%	15,0%	3,2%

Nota: há dados inconsistentes nos relatórios da PMV sobre o número de famílias que ocupavam a área delimitada pelo canal. Em 1992 a PMV afirma que haviam 146 famílias em Nova Palestina e não 194.

Fonte: elaborado pela autora com base em dados de diversos volumes do Plano de Remoção da Grande São Pedro elaborado pela empresa Projeto Social Consultoria datados de 1991 e 1992.
Acervo Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

Os dados demonstram que pelos menos 159 barracos foram construídos durante a 1ª fase do projeto sem nenhuma preocupação do ente público em coibir ou fiscalizar as novas ocupações. Somente em Nova Palestina, vizinho a São Pedro III, foram 91 unidades construídas (57%), seja pela expectativa das obras de infraestrutura ou pela necessidade da proximidade do lixo, fonte de trabalho e alimentação. A maioria, 98% só tinha essa alternativa de moradia. Apenas 2% (6 famílias) possuíam outros imóveis. Portanto, a moradia precária era um bem com valor de uso e não com valor de troca para a maioria dos ocupantes.

Ao optar por refazer todos os projetos de parcelamento e infraestrutura elaborados na 1ª fase, visando racionalizar o uso da terra com a finalidade de abrigar mais famílias, diminuir os custos de infraestrutura por lote e conter a especulação imobiliária informal, a PMV padronizou e limitou os tamanhos dos lotes em cada bairro conforme a especificidade do problema de cada morador, desapropriou áreas excedentes, criou a compensação²³⁷ das benfeitorias executadas pelos moradores nos terrenos ocupados e definiu critérios para o processo de remoção gradual, que contemplaria somente as famílias cadastradas até janeiro de 1991. Os moradores a serem removidos das áreas de preservação tinham direito a escolher os novos lotes na ordem que fossem selecionados pelos critérios²³⁸ de pontuação estabelecidos no plano de remoção.

As obras de infraestrutura de saneamento e urbanização realizadas em lotes com áreas elevadas pelas gestões anteriores e as melhorias habitacionais realizadas pelos próprios moradores em suas unidades, transformadas em casas de alvenaria, foram responsáveis pela inserção da especulação imobiliária na região, caracterizado por um mercado especulativo informal realizado pelos próprios moradores, não pelo grande mercado imobiliário, que não tinha interesse devido à irregularidade da propriedade da terra e do imóvel. Para este o Capital Imobiliário, a titularidade através da regularização fundiária é essencial para que as transações imobiliárias aconteçam,

²³⁷ A compensação dada pela PMV na maioria dos casos foi aterrar com entulho o novo lote para onde o morador seria removido ou o lote do morador em compensação à redução do lote. A sugestão foi dada pelos próprios moradores, pois a PMV não possuía recursos financeiros suficientes para as desapropriações.

²³⁸ Os critérios de pontuação eram: tempo de moradia, condições físicas do barraco, localização do barraco e relação de parentesco com as famílias situadas nas áreas consolidadas a serem urbanizadas. É importante destacar que os critérios mudaram ao longo do projeto, pois foram se adequando às necessidades dos moradores.

principalmente por causa da necessidade do uso de financiamentos bancários em transações imobiliárias e a burocrática regulação que rege a propriedade imobiliária e fundiária.

O fenômeno da supervalorização de terrenos que passou a existir na Grande São Pedro a partir da década de 1990 acomete todo lugar que recebe investimentos públicos vultosos através de obras do fundo público. Não é um fenômeno específico de nenhum estrato social. Porém, o fator de diferenciação é que a compra e venda de lote e/ou imóveis com recibos simples de compra e venda em bairros onde predomina a população de baixa renda é que esta prática é utilizada como estratégia de sobrevivência e tem como consequência a expulsão branca, ou seja, a gentrificação.

Ao se apropriarem dos lucros da valorização da terra, os mais pobres se mudam para outros bairros mais distantes, muitas vezes sem nenhuma infraestrutura, passam a coabitar com parentes ou a reproduzir novamente a casa própria precária, retomando o ciclo “invasão e/ou loteamento informal sem infraestrutura e autoconstrução da casa própria”. O problema da habitação se reproduz em um novo ciclo:

A placa de “vende-se” está se tornando um dos anúncios mais corriqueiros em vários bairros da periferia de Vitória. Na região da Grande São Pedro o processo de urbanização ao longo dos anos está atraindo a classe média, que substitui aos poucos os barracos de madeira por casas confortáveis com terraço e garagem. [...] A especulação imobiliária na região da Grande São Pedro já está despertando a atenção de corretores que por enquanto ainda veem na irregularidade dos imóveis um obstáculo para os negócios. Mesmo assim, o corretor de imóveis Francisco Honofre concorda que pode haver uma supervalorização do local... (A TRIBUNA, 1991, p. 24).

A redivisão dos lotes (A TRIBUNA, 1991) como estratégia política redistributiva dos benefícios incorporados pelas obras de urbanização, não impediam a evasão dos mais pobres, principalmente porque a meta seguinte do Poder Público era implementar um projeto de legalização da posse dos imóveis, em detrimento de uma proposta ampla de geração de emprego e renda associada à uma Política Habitacional e Urbana que possibilitassem a fixação no território dos mais pobres e evitasse a especulação dos grileiros.

“Alguns só estavam aqui para explorar ou especular com os imóveis. Muita gente que não precisa comprou terrenos quando estavam baratos e agora quer uma fortuna” (Paulo Brasin, morador de São Pedro I, em depoimento para A GAZETA, 1990, p. 3).

Com os novos projetos de loteamentos foram planejados 172 lotes em Inhanguetá e Andorinhas (28.530,58m²), 204 unidades no bairro Grande Vitória (34.098,83m²), 870 lotes em Nova Palestina I (144.408,83m²) e 253 unidades em Nova Palestina II (40.604,23m²), totalizando 1.499 unidades, cerca de 24,76 hectares de terrenos para moradia, excluindo sistema viário e áreas livres para lazer e equipamentos comunitários. Em paralelo, a nova gestão deu continuidade às obras da Usina de Lixo, inaugurada em agosto de 1990, erradicando de forma definitiva o problema do lixo do município de Vitória²³⁹.

A metodologia do processo de discussão com as famílias atingidas pelas ações do Projeto envolveu divulgação do projeto (panfletos, cursos e oficinas) (Figura 125), assembleia geral com todos os moradores, formação de uma comissão de moradores, reuniões periódicas com a comissão de moradores designada²⁴⁰, reuniões por quadras com os moradores e atendimento individual para definição e discussão referente à indenização, desapropriação, remoção, localização, tamanho do lote, reconstrução do barraco, etc.

²³⁹ A limpeza urbana foi uma das áreas prioritárias da gestão 1989-1992 recebendo recursos da ordem de 10% da receita tributária em 1992. A usina de lixo foi concluída com recursos próprios da PMV, que alocou US\$ 1,20 milhões de dólares em sua construção. Para sua operação de processar 110 toneladas de lixo/dia, empregou 176 ex-catadores que passaram a se organizar em um sindicato próprio (PMV, 1991).

²⁴⁰ Em caso de conflitos, a comissão de moradores (formada por membros indicados por rua) que deliberava, tendo grandes poderes de decisão. Muitos moradores insatisfeitos com a remoção ou não cadastrados foram beneficiados com lotes com área inferior a 150 m² por causa da decisão favorável da comissão. Houve um caso que merece relato. Em dezembro de 1991, o então presidente da Associação de Moradores do bairro Grande Vitória, membro da comissão de moradores, propôs que dois lotes fossem destinados ao Centro Comunitário e à delegacia. Todos da comissão de moradores do respectivo bairro concordaram.

Figura 125 - Informativo da PMV sobre o Projeto – instrumento utilizado para esclarecer e conscientizar a população nos bairros atingidos pelo projeto.



Fonte: PMV (1992)

Todo esse processo de conscientização e negociação consumiu cerca de dois anos e envolveu obstáculos e entraves diversos: presença de lotes com metragens muito superiores a 200m² em áreas aterradas e consolidadas pelo Projeto São Pedro na 1ª fase (Nova Palestina); demarcação e retenção por moradores de lotes com metragens grandes em áreas não aterradas (lotes entre 200m² e 1029,81m²); resistência de moradores às remoções e à redução da área dos lotes; insatisfação de moradores com lotes inferiores ao limite de 150m² prometido no projeto original; conflitos com moradores não cadastrados; reivindicação de supostos proprietários de lotes vazios que não residiam nos bairros (especuladores); prática especulativa de empréstimo de

barracos como forma de assegurar lotes; venda de barracos por moradores cadastrados a indivíduos que não residiam nos bairros antes do cadastramento; modificações constantes do Plano de Remoção e Assentamento no decorrer da implantação com forte poder de decisão da comissão de moradores; lentidão no processo de indenização de benfeitorias; morosidade do processo de desapropriação dos terrenos com áreas superiores a 200m² que impedia a criação de novos lotes para abrigar as famílias removidas da área de preservação; lentidão do processo de negociação individual com cada morador; ausência de um plano jurídico para resolver questões relacionadas à disputa pela propriedade dos terrenos, às desapropriações e indenizações; ausência de um plano de divulgação do projeto nos meios de comunicação (rádio, televisão e jornais); descrédito da população nas ações do projeto; desinteresse da população em participar das reuniões do projeto; ausência de apoio político e técnico às ações da equipe de trabalho social e constantes ameaças à integridade física da equipe técnica de assistentes sociais nos territórios.

Em Nova Palestina, [...] o trabalho organizativo encontrou dificuldades. Ali o Projeto não foi discutido anteriormente com a comunidade, envolvendo-a no processo decisório (Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991, p. 12).

Tendo como ponto central a disputa pela terra, a resistência da população de Nova Palestina (6.045 habitantes) nos embates com o Poder Público gerou mudanças no projeto do loteamento e nos critérios de parcelamento do solo. Dessa forma, alterou a área limite de 150m² nas áreas consolidadas e não consolidadas e ampliou o número de lotes de 1.123 para 1.140 unidades.

A análise dos relatórios detalhados das equipes de assistência social que atuaram nesta fase demonstram que a lentidão das difíceis negociações individuais, impactaram nos prazos das obras de urbanização; mas ao mesmo tempo atribuem responsabilidades ao Poder Público.

Desapropriar, compensar com aterro de entulho, remover famílias e reconstruir barracos dependia da iniciativa da PMV, mas o esforço de reconstruir a própria casa, mesmo em um processo de remoção forçada, foi assumido pelo próprio morador, seja pela autoconstrução ou pela ajuda mútua:

No início das discussões do Projeto com a comunidade, ficou acordado que a Prefeitura entraria com material para repor as perdas advindas das

remoções. Entretanto, no decorrer dos trabalhos não conseguimos cumprir este acordo, integralmente. A maioria das remoções foram executadas pelos próprios moradores, individualmente ou com a ajuda de amigos. A PMV manteve em campo, uma equipe de carpinteiros e ajudantes, bem como dispôs de uma quantia pequena, em proporção à necessidade, de material para reposição. Ambos foram insuficientes. Mesmo assim, a comunidade garantiu que as ruas fossem abertas, removendo as casas para os devidos lotes, assentando as que se encontravam entre divisas de lotes e, incluindo também, algumas remoções da área de preservação (PROJETO SOCIAL CONSULTORIA S/C LTDA, Relatório técnico social de julho/1992, bairro Nova Palestina I).

Há aproximadamente 25 remoções a serem realizadas, incluindo as interferências de ruas e divisas de lotes, bem como famílias da área de preservação do manguezal. Não estão sendo efetivadas devido a não disposição de material da PMV para repor as perdas, e as famílias afirmam não terem condições de assumir este ônus sem a contribuição da municipalidade, já que este foi o acordo entre ambas. Já foi encaminhado o processo de compra do material essencial, mais não o temos todo à disposição, ainda (PROJETO SOCIAL CONSULTORIA S/C LTDA, Relatório técnico social de outubro/1992, bairro Grande Vitória).

Em outubro de 1991 o Papa João Paulo II desembarcaria em Vitória, onde rezaria duas missas, uma em São Pedro (Nova Palestina). As imagens seriam levadas ao mundo para cerca de 1 bilhão de pessoas, colocando o antigo “Lugar de Toda Pobreza” em evidência (A GAZETA, 1991). A três meses do evento, em julho de 1991, a empresa Norberto Odebrecht foi autorizada a reiniciar as obras de urbanização, mas sob uma nova forma de gestão de execução e desembolso por medição em etapas com a inserção Aditivos contratuais. Dessa forma, a prefeitura buscou atingir a sua meta de reduzir as “obras faraônicas”, mas ao mesmo tempo o processo estendia o tempo de execução.

De 1991 a 1992 foram gastos Cr\$ 1,31 bilhões²⁴¹ nos bairros Santo André, São Pedro, Resistência e Nova Palestina, que consumiu 86% dos recursos. O valor global contratado com a empreiteira na 2ª etapa (1990-1992) foi de Cr\$ 3,49 bilhões, que somado ao contrato original de março de 1987 perfazem Cr\$ 3,847 bilhões de cruzeiros. Os recursos foram obtidos através de empréstimos contratados com a CEF (Tabelas 42 e 43).

²⁴¹ A moeda brasileira voltou a ser o cruzeiro no período de 1990 a 1993.

Tabela 42 - Valores gastos em obras executadas pela empresa Odebrecht (1991-1992) – Cr\$.

Bairros	Referência	Santo André	São Pedro	Nova Palestina I	Nova Palestina II	Resistência	TOTAL (1991-1992)
Obras de infraestrutura	Aditivo 01/1991	44.806.295	62.484.642,50	401.977.558	338.526.434		847.794.929,40
Reassentamento de moradores	Aditivo 01/1991				6.037.750		6.037.750,34
Obras de infraestrutura, tratamento de esgoto e delimitação do manguezal	Aditivo 01/1992			82.837.865	218.153.035		300.990.899,50
Obras de reassentamento de barracos em geral	Aditivo 02/1992 03/1992			27.954.008	54.835.421		82.789.429,05
Infraestrutura	Aditivo 04/1992					75.716.803	75.716.803,32
Infraestrutura	Aditivo 05/1992				619.201		619.200,50
Totais - Cr\$		44.806.295	62.484.643	518.807.181	612.134.090	75.716.803	1.313.949.012,11
Percentuais		3,41%	4,76%	39,48%	46,59%	5,76%	

Fonte: elaborado pela autora com base no relatório intitulado Urbanização do Contorno de Vitória – Bairros: Nova Palestina I e II, posição em 31/12/92.

Tabela 43 - Valores gastos em obras contratadas com a empresa Odebrecht (1986-1992) – Cr\$.

Itens contratados	Valores Cr\$
Valor original do contrato	323.584.410,60
Acréscimo 9,39% - aditivo 01/1988	30.368.519,74
Total 1ª etapa 1986-1988	353.952.930,34
Valor contratado set/1990	3.948.496.781,55
Valor gasto até setembro 1990	2.179.169.065,23
Saldo em setembro 1990	1.769.327.716,32
Valor gasto de 1991 a dezembro 1992	1.313.949.012,11
Total 2ª etapa 1990-1992	3.493.118.077,34
Saldo em dezembro 1992	455.378.704,21
valor global gasto de 1986-1992	3.847.071.007,68

Fonte: elaborado pela autora com base no relatório intitulado Urbanização do Contorno de Vitória – Bairros: Nova Palestina I e II, posição em 31/12/92.

O valor contratado em 1990 equivalia a cerca de 10% da receita e da despesa municipal para aquele ano. Um valor baixo diante dos benefícios sociais de um projeto de urbanização de favelas. Se considerarmos o valor total arrecado até 1991 (Cr\$ 106 bilhões) o percentual reduz para 4%. Em 1991, mesmo com um déficit público acumulado de Cr\$ 9,883 bilhões, a gestão deu continuidade às obras com os recursos captados do empréstimo no valor de Cr\$ 1,313 bilhões, cerca de 13,3% da dívida pública.

É preciso compreender que mesmo diante do instável e crítico cenário político e econômico nacional vivenciado no período de 1990 a 1992, que levou ao *impeachment* do presidente da República, a PMV vivenciou um cenário favorável com a ampliação da sua receita própria quase 4 vezes em relação à gestão anterior devido à intensificação da cobrança de impostos municipais (IPTU, ISS, etc) através de um recadastramento imobiliário, diminuição dos percentuais de alíquotas sobre o valor venal, redução da taxa de inadimplência e introdução de novas categorias de serviços na cobrança no ISS (Tabela 44).

Tabela 44 - Receitas e despesas consolidadas em milhares de Cr\$ – PMV - 1986-1991

Discriminação	1986	1987	1988	Totais	%	1989	1990	1991	Totais	%
Receita própria	6.679,80	6.798,40	7.035,60	20.513,80	35%	8.442,60	20.258,80	19.327,70	48.029,10	50%
Transferência da União	4.601,50	4.089,20	3.149,60	11.840,30	20%	2.239,10	5.714,00	4.952,00	12.905,10	13%
Transferência do Estado	6.934,50	4.111,80	3.214,30	14.260,60	24%	4.707,30	14.707,30	14.333,40	33.748,00	35%
Operações de crédito	424,10	8.985,20	2.654,90	12.064,20	21%	113,70	57,20	1.431,00	1.601,90	2%
RECEITA TOTAL	18.639,90	23.984,60	16.054,40	58.678,90	100%	15.502,70	40.737,30	40.044,10	96.284,10	100%
DESPESA TOTAL	20.397,00	28.343,20	17.220,50	65.960,70	100%	16.991,80	39.400,20	49.775,40	106.167,40	100%
BALANÇO	- 1.757,10	- 4.358,60	- 1.166,10	- 7.281,80	-	- 1.489,10	1.337,10	- 9.731,30	- 9.883,30	

Fonte: elaborado pela autora conforme dados da Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991, p. 18-19.

Na área da Política Tributária, o governo municipal beneficiou-se, como os outros municípios do país, da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988. [...] A avaliação do comportamento da arrecadação da Prefeitura no período de 1979-1991 demonstra ter havido um aumento de quase quatro vezes no volume de recursos arrecadados, em termos reais (Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991, p. 08-10).

No entanto, vivenciou a escassez de recursos financeiros no mercado com a redução das operações de créditos. Além disso, as despesas cresceram proporcionalmente à receita, superando em 10% a receita global de 1989 a 1991. Segundo o relatório final da gestão 1989-1992, a duplicação das despesas em relação ao período de 1986 a 1988 foi justificada pelos aumentos dos salários reais dos servidores, dos investimentos em obras em obras públicas, compra de equipamentos e material permanente, etc.

De 1989 a 1991 as funções “administração e planejamento” e “habitação e urbanismo” consumiram respectivamente 27,31% e 30,85% da receita municipal. O elevado percentual não foi direcionado para produzir unidades habitacionais, que foi prioridade só no campo do discurso, “apesar de ter sido colocada como uma das prioridades da gestão, esta área foi alvo de ações pontuais” (Relatório da Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991, p. 11).

Sobre a urbanização da Grande São Pedro, de 01 de outubro de 1991 a 23 de agosto de 1992 foram removidos e realocados 122 barracos (33%) nos bairros Grande Vitória (27) e Nova Palestina I (95) dos 373 cadastrados em 1991 (Figura 126).

Figura 126 - Nova Palestina no final das obras da 2ª fase do Projeto em novembro 1992: ruas de pedestres, infraestrutura e a velha forma de morar em barracos.



Fonte: Relatórios de obras da empresa SOLOGEO LTDA (1992), diversos volumes intitulados “Obras de infraestrutura e urbanização das Favelas Grande Vitória/Inhanguetá. Disponível no Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

O novo processo de organização com a participação da população gerou atrasos na execução das obras de urbanização, que tiveram continuidade na administração municipal seguinte (1993-1996). Houve “dificuldades de negociações, segurança inadequada, trâmites burocráticos, mas principalmente pelas dificuldades financeiras, não foi possível concluir o projeto antes de 31 de dezembro de 1992” (PMV em relatório intitulado Urbanização do Contorno de Vitória – Bairros: Nova Palestina I e II, posição em 31/12/92, p. 18). Grifos nossos.

No final de 1992 haviam sido financiadas pela Caixa Econômica Federal US\$ 6.906.077,00 em obras de aterros e sistema viário no bairro Nova Palestina. Para o bairro Grande Vitória, foram direcionados recursos orçamentários da PMV no valor de US\$ 1.377.790,00 para executar obras de infraestrutura de saneamento, abertura de vias e ordenamento dos lotes. Inhanguetá e Estrelinha, “em função da escassez de recursos” tinham obras limitadas a aterros de vias e reordenamento de lotes (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO..., 1991, p. 12).

Mesmo tendo dispendido recursos para implementar a fiscalização do manguezal contra novas ocupações, os resultados não foram satisfatórios:

Algumas dificuldades de realização dos trabalhos estão ligadas ao fato de a atual gestão não ter atuado de forma mais enérgica com os invasores profissionais, que prejudicam os trabalhos de remoção das famílias e reordenamento dos lotes, bem como, a organização da comunidade. Este trabalho esbarra, também, nas invasões que não foram totalmente impedidas: em 1990 foram cadastradas 300 ocupações, caindo para 50 em 1991. As invasões continuam ocorrendo por falta de agilidade da Prefeitura nas ações de desmonte e remoção dos barracos, por falta de estrutura material e humana para remoção e desapropriação (Relatório da Avaliação da

Mesmo com a grande contribuição de elaborar um Plano de Urbanização de Favelas integrado à proteção do meio ambiente e à participação popular onde o Projeto São Pedro foi o grande piloto, a gestão 1989-1992 também deixou obras inacabadas e semelhante à gestão anterior, encerrou com uma dívida acumulada de US\$ 17,696 milhões de dólares (Tabela 45), mesmo tendo tido uma receita três vezes maior. Sobre isso, justificaram:

[...] há que registrar uma tímida ação da Prefeitura na busca de novos recursos para investimento. Tentou-se, sem muito sucesso, a criação de um departamento diretamente responsável por esta atividade. Mas a utilização de recursos de crédito foi inexpressiva. E numa situação de sanidade financeira invejável, frente a outras Prefeituras de Capitais no País, isto não se justifica. Esta livremente foi uma manifestação de postura conservadora da administração municipal neste mandado, quanto à questão do endividamento público. Faltou ainda uma política de gastos. Outra vez, isso não é peculiaridade de Vitória. Neste país dá-se muita ênfase ao lado da receita que ao lado da despesa. A falta de um sistema de custos estruturado, como instrumento da tomada de decisões, é exemplo ilustrativo ((Relatório da Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991, p. 15-16).

Tabela 45 - Receita e despesas consolidadas 1989-1992 em dólares.

Discriminação	1989	1990	1991	1992	TOTAL
RECEITA TOTAL	64.832.626,00	107.508.566,00	101.205.461,00	83.780.803,00	357.327.456,00
DESPESA TOTAL	65.637.748,00	99.527.951,00	119.209.989,00	90.648.077,00	375.023.765,00
BALANÇO	- 805.122,00	7.980.615,00	- 18.004.528,00	- 6.867.274,00	- 17.696.309,00

Fonte: Fonte: elaborado pela autora conforme planilhas do Balanço Anual PMV/SEMPA disponíveis no 1º Anuário Estatístico da cidade de Vitória, 1995.

A gestão conservadora de evitar o endividamento público através da utilização de recursos provenientes de empréstimos explica os pífios resultados na provisão habitacional, que foi planejada no início da gestão para receber recursos captados de fontes externas e não recursos provenientes da receita própria da prefeitura.

No campo do discurso a provisão da habitação era prioridade, mas na prática da alocação dos recursos financeiros municipais foram políticas prioritárias: a Política Salarial dos servidores, a Tributária, a Educação, a Saúde, o Meio Ambiente, a Limpeza Urbana/Lixo e a Cultura e Tecnologia.

Registrado e atestado no Relatório final da gestão 1989-1992: a habitação recebeu US\$ 37.893 dólares, recursos provenientes da COHAB-ES e da Secretaria Nacional

de Habitação, que perfazem 0,11% de toda receita municipal no período. Veremos mais adiante como esses recursos foram aplicados.

Na administração pública, não basta ter capacidade de fazer política ou ter uma boa retórica. O povo exige competência técnica para o atendimento de suas necessidades básicas: alimentação, moradia, transporte, saúde e educação. Sem isto, como vamos falar no exercício pleno da cidadania? O pobre não tem perspectiva de futuro, sua média de vida já é bem inferior a dos mais favorecidos. Ele vive o aqui e agora. Invertamos as prioridades, investindo nos bairros onde vive a população de baixa renda. Só que isto não foi acompanhado por um trabalho de organização e conscientização política, de forma sistematizada, pelo Partido (VÍTOR BUAIZ, p. 2, junho de 1991, em texto intitulado “A política e o meio ambiente interno”).

Divergências políticas internas ao próprio partido, rejeição do Legislativo Municipal e dissidências na política de alianças levaram a administração de Vítor Buaiz (1989-1992) a perder as eleições municipais de outubro de 1992 para o candidato do PSDB, Paulo Hartung (1993-1996), partido que governou Vitória/ES por mais de uma década (1993 a 2004) (BUAIZ, 1991).

7.3. 3ª FASE (1993-1996): Projeto São Pedro – desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal

A nova administração municipal (1993-1996) introduziu um modelo de gestão pública baseada no planejamento estratégico como técnica de gerenciamento para orientar o governo na definição das metas prioritárias para a Capital, que deveriam englobar metas e ações que transformassem Vitória em uma cidade competitiva e eficiente segundo a nova visão empresarial do executivo municipal (KLUG, 2004; FERREIRA, 2005; PMV, 1996). O objetivo era “introduzir o espírito empreendedor no gerenciamento da coisa pública”, sob a “égide da gestão estratégica” com “programas, projetos e instrumentos” associados aos “princípios da competência e da qualidade na gestão pública” (KLUG, 2005, p. 67).

Para desenvolver essa nova prática de planejamento baseada em uma visão ampla, abrangente e de longo prazo dos problemas da cidade, incorporando as dimensões política, econômica, social, meio ambiente e urbana (uso e ocupação do solo, transporte público, etc), a prefeitura passou a desenvolver internamente seminários para capacitar o corpo gerencial, contratou especialistas para elaborar estudos temáticos sobre a cidade (contendo diagnósticos, idealização de cenários e propostas de projetos para Sistema Portuário, Turismo, Transporte e Trânsito, Centro de Vitória,

Vocações Econômicas e Emprego, Ação Social, Educação, Saúde, Segurança, Meio Ambiente, Habitação, Cultura, Comunicação, Tecnologia da Informação e Esportes), criou indicadores socioeconômicos para subsidiar as decisões e medir a eficiência das ações públicas e intensificou e diversificou a participação da população, incluindo no processo de discussão representantes de diferentes segmentos sociais, em especial, lideranças comunitárias e empresariais (MENDONÇA et al., 1996).

Todo esse processo teve início ainda em dezembro de 1992, quando o recém eleito e ainda não empossado prefeito realizou o primeiro seminário sobre planejamento estratégico da nova gestão, lançando as bases para a elaboração a partir de 1995 do Projeto Vitória do Futuro que culminou com a formulação, entre 29 de fevereiro a 10 de setembro de 1996, do 'documento Vitória do Futuro - Plano Estratégico Vitória do Futuro 1996-2010²⁴², que também passou a ser denominado Agenda 21 local, contendo estratégias e projetos para que a Capital capixaba acompanhasse a longo prazo as transformações de ordem política, econômica e tecnológica que vinham ocorrendo no cenário nacional e global relacionadas às novas tecnologias de comunicação e informação, à globalização, à competitividade da economia no país, na América do Sul e no mundo; à necessidade de redução dos custos e ampliação da competitividade; à privatização das indústrias de energia, telecomunicações e transportes; à reestruturação do setor portuário; às novas atribuições dos municípios no campo da educação, saúde e ação social e à competição entre cidades.

Elaborado pelo Poder Público com a participação de um Conselho Municipal²⁴³ formado por 350 membros de diferentes segmentos sociais, o Vitória do Futuro 1996-2010 contemplava estratégias e projetos para o desenvolvimento das seguintes áreas: logística portuária, de transportes, infraestrutura de telecomunicações e de serviços turísticos; transporte e trânsito; administração pública; articulação da Região Metropolitana; para o uso e ocupação do solo; revitalização do Centro da Capital e melhoria da qualidade de vida (educação, saúde, ação social, segurança, cultura, esporte e lazer).

²⁴² Revisada em 2002/2003 para o período 2002/2017.

²⁴³ Ferreira (2005, p.201) atesta que a participação do Conselho limitou-se a "simples tomada de conhecimento, com pouca ou quase nenhuma possibilidade de interferência".

Segundo a PMV (1996, p. 11), o “Projeto Vitória do Futuro representou o abandono do planejamento clássico ou planejamento urbano convencional, que se voltava unicamente para a dinâmica do meio físico e para o uso/ocupação do solo”.

Segundo a visão estratégica empresarial da nova gestão, para atrair investimentos e ampliar a arrecadação era preciso tornar a administração municipal eficiente e Vitória uma cidade competitiva não só quanto aos seus aspectos locacionais, mas também relacionados à qualidade de vida, à qualidade da administração pública, ao nível cultural e educacional da população.

Bem diferente da visão conservadora de utilização de recursos de crédito da administração anterior, o Vitória do Futuro tinha um forte caráter econômico com a estratégia de diversificar as fontes de financiamento e melhoria do rendimento fiscal dos tributos municipais. As semelhanças estão na continuidade das discussões do Orçamento Participativo renomeado para Orçamento Popular (OP), na continuidade e ampliação do número de Conselhos Gestores e na continuidade dos projetos de urbanização de favelas renomeadas áreas de ocupação irregular.

Quanto ao OP, a nova administração aproveitou para adaptar a metodologia do OP à sua maneira de governar, garantindo “estabilidade e eficácia ao processo de decisão por meio do controle das negociações com base em critérios e indicativos de obras pré-definidas pelo Poder Público” (SAMPAIO e SILVA, 2009, p. 264).

No âmbito da problemática habitacional e urbana as estratégias e projetos versavam sobre articular em conjunto com os municípios da Região Metropolitana uma política de moradia integrada assim como a compatibilização dos PDU's dos municípios; dar continuidade aos programas de urbanização de áreas de ocupação informal; promover a urbanização de áreas de ocupação irregular em Maria Ortiz, Joana D'Arc, Andorinhas, Santo Antônio e dos morros Jaburu, Constantino, São Benedito, Fonte Grande e Romão; continuar o projeto de regularização fundiária; definir áreas para reassentamento de famílias instaladas em áreas de risco e preservação ambiental e famílias incluídas nos programas de urbanização das ocupações irregulares; integrar as áreas de ocupação desordenadas (encostas de morros e orla) “à realidade urbana, em seus aspectos ecológicos, paisagísticos e urbanísticos”; integrar a gestão ambiental a todas as políticas públicas municipais; promover a remoção de famílias e reflorestar as áreas de risco e preservação permanente; desenvolver programas de

educação ambiental nas “comunidades limítrofes aos manguezais; melhorar o transporte público; “dar continuidade ao programa de urbanização e desenvolvimento integrado em áreas de ocupação irregular”; criação do Conselho Municipal de Moradia visando formular e gerir a política de moradia; promover a regularização fundiária; garantir na urbanização de áreas de ocupação irregular a acessibilidade de veículos e a ampliação da participação popular no processo de decisão e fiscalização da gestão pública (PMV, 1996, p. 72-95).

É importante destacar que a maioria das estratégias e projetos relacionados no documento para a moradia foram inseridos no Projeto Terra posteriormente. Observa-se a contribuição da equipe de especialistas que formulou o estudo temático que subsidiou a elaboração do Vitória do Futuro, que inseriu o problema habitacional como uma questão mais ampla, porém, a ser resolvida na escala metropolitana e não somente pelo poder local:

[...] uma das premissas deste documento é que a melhoria das condições de habitação abrange não apenas a construção de habitações, mas sobretudo a execução de toda uma infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos, bem como a criação de condições para uma vida familiar e vida coletiva adequadas à plena realização da personalidade humana e consequente realização das necessidades dos cidadãos. Vale esclarecer que fica difícil tratar da questão habitacional de Vitória sem considerar os demais municípios da região metropolitana de Vitória [...] Assim, enfrentar a questão da habitação não significa neste nosso horizonte de trabalho somente a construção da casa, mas o entendimento do tema no contexto urbano, envolvendo infraestrutura, capacidade/possibilidades de adensamento de áreas ocupadas, não ocupadas ou sujeitas a renovação, confronto com o fator preservação e inserção de equipamentos de atendimento no campo da educação, saúde, abastecimento, segurança, cultura e lazer da população (MENDONÇA et al, p. 1-2).

Foi neste contexto de gestação do Projeto Terra que o Projeto Grande São Pedro – desenvolvimento urbano integrado e de preservação do manguezal deu continuidade e forneceu junto com o OP a experiência necessária para a elaboração do Projeto Vitória do Futuro.

Na terceira fase do projeto (1993-1996) houve a ampliação da dimensão ambiental e a incorporação da dimensão social às obras de infraestrutura e urbanização dando continuidade às ações planejadas na fase anterior, mas operando com maior volume de recursos próprios da PMV e repasses de recursos federais, tendo em vista a situação favorável de mudanças políticas e econômicas no país e da boa relação com

o novo governo federal (1995-1998) pertencente ao mesmo partido político do prefeito - PSDB (Tabela 46).

Tabela 46 - Receitas e despesas 1993-1995 em dólares (US\$)

Discriminação	1993	1994	1995	TOTAL
Receita própria	48.394.935,00	49.975.029,00	71.505.753,00	169.875.717,00
Transferências estaduais	29.420.830,00	42.733.783,00	83.447.266,00	155.601.879,00
Transferências federais	9.928.002,00	10.689.553,00	19.105.419,00	39.722.974,00
Receita vinculada	19.653.303,00	10.555.002,00	8.431.966,00	38.640.271,00
RECEITA TOTAL	107.397.070,00	113.953.367,00	182.490.404,00	403.840.841,00
DESPESA TOTAL	91.173.409,00	111.477.932,00	196.530.815,00	399.182.156,00
BALANÇO	16.223.661,00	2.475.435,00	- 14.040.411,00	4.658.685,00

Nota: somente dados até 1995.

Nota da PMV/SEMPLA:

- valores convertidos em dólares pela média anual de 1985 a 1990.

Fonte: elaborado pela autora conforme planilhas do Balanço Anual PMV/SEMPLA disponíveis no 1º Anuário Estatístico da cidade de Vitória, 1995.

Através de um conjunto de ações que visavam preservar o manguezal, urbanizar a área, desenvolver programas sociais e fixar a população local, a gestão 1993-1996 finalizou as remoções e o reassentamento das famílias, executou as obras de delimitação do manguezal, construiu equipamentos comunitários de saúde, educação e lazer; introduziu a polícia interativa (segurança) e criou programas complementares de geração de emprego e renda, capacitação profissional, capacitação para a formação de empresas associativas, ações educativas para a organização familiar; assessoria para a organização popular; trabalhos de desenvolvimento comunitário, desenvolveu a campanha “não venda seu lote”, implantação de projetos para a terceira idade, inclusão das obras na discussão do OP e iniciou um programa de regularização fundiária (somente a partir de 1996) (PMV, 1996; A GAZETA, 1994).

Articulado a sete secretarias (Ação Social, Esportes, Cultura e Turismo, Saúde, Serviços Urbanos, Obras e Educação), o Projeto deu continuidade às atividades de remoções e obras de infraestrutura nos bairros Resistência, Nova Palestina, Santo André, Grande Vitória, Inhanguetá e Estrelinha com recursos de contrapartida própria, do governo federal (Ministério do Bem Estar Social e Ministério de Integração Regional) e da CEF, consumindo de 1993 a 1995 US\$ 14,765 milhões de dólares (PMV, 1996) (Tabela 47).

Tabela 47 - Recursos gastos com o Projeto São Pedro 1993-1995 (US\$)

Bairros	Resistência			Santo André e Nova Palestina			Grande Vitória, Inhanguetá e Estrelinha			TOTAL
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	
Governo Federal (MBES e MIR)	2.659.936,46			1.338.927,59			2.317.489,55	1.047.926,76		7.364.280,36
Recursos próprios	148.327,29	347.950,98		155.295,69	305.628,91		645.641,74	508.380,41	3.838.807,04	5.950.032,06
Caixa Econômica Federal			112.104,47	1.338.927,59						1.451.032,06
Totais - US\$	2.808.263,75	347.950,98	112.104,47	2.833.150,87	305.628,91		2.963.131,29	1.556.307,17	3.838.807,04	14.765.344,48
Percentuais	19,02%	2,36%	0,76%	19,19%	2,07%		20,07%	10,54%	26,00%	

Fonte: elaborado pela autora com base em PMV (1996).

De acordo com relatório da PMV, ao incluir as ações de caráter social e a produção de equipamentos comunitários e de lazer, o Projeto consumiu cerca de US\$ 39,819 milhões de dólares²⁴⁴ (PMV, 1996; A GAZETA, 1994, p. 22)

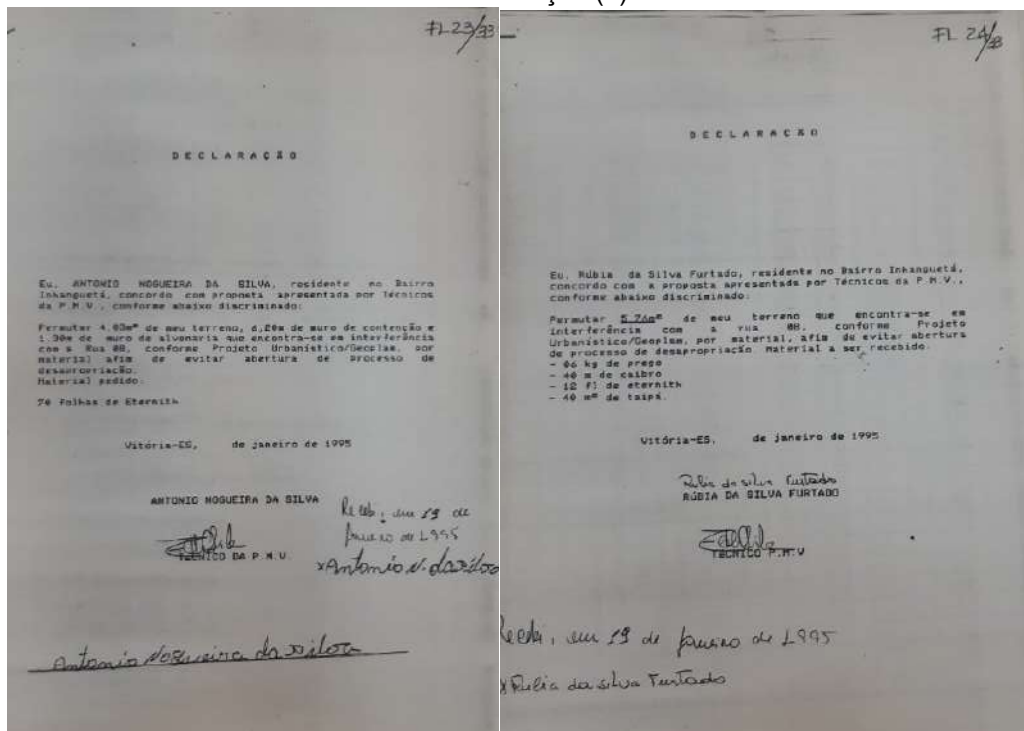
Grande Vitória, Inhanguetá e Estrelinhas consumiram o maior volume de recursos devido à precariedade da situação habitacional e sanitária, que demandou da prefeitura refazer os projetos já elaborados, contemplando aterros, sistema de macrodrenagem pluvial, construção de estação de tratamento de esgoto, pavimentação, dentre outras obras de saneamento e urbanização. Os três bairros eram estratégicos para a prefeitura atingir a meta de proteção e preservação do manguezal, tendo em vista que os barracos em palafitas estavam localizados sobre as áreas a preservar.

Para agilizar as remoções das edificações em terrenos em conflito com o projeto de urbanização e abrir áreas de expansão para o reassentamento das famílias em área de preservação e evitar processos morosos de desapropriação, a prefeitura adotou a estratégia de compensação da gestão anterior, mas substituindo a permuta de aterro com entulho por material de construção, aceito pelos moradores para melhoria da unidade habitacional.

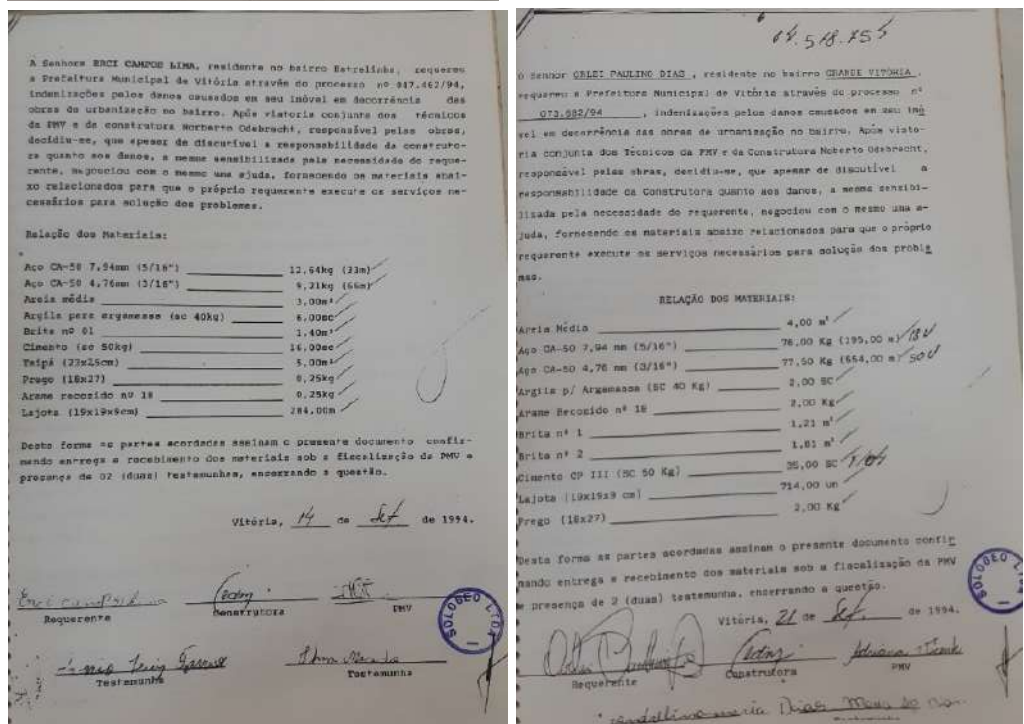
Dispondo de recursos financeiros, a prefeitura intensificou o fornecimento de materiais de construção (tábuas, caibros, telhas, pregos, etc) e mão de obra terceirizada especializada (carpinteiros e ajudantes) para auxiliar famílias removidas a reconstruírem os barracos removidos. O fornecimento de materiais de construção também era utilizado como indenização em caso de conflitos com moradores que reclamassem de danos causados pelas obras da empreiteira (Figura 127).

²⁴⁴ Segundo relatório da Prefeitura Municipal de 1996, o valor gasto não inclui recursos humanos terceirizados e nem recursos humanos da PMV.

Figura 127 - Permuta de área de terreno por material de construção (1) e Fornecimento de materiais de construção como indenização por danos materiais causados aos imóveis pelas obras de urbanização (2).



(1)



(2)

Fonte: Relatório de obras da empresa SOLOGEO LTDA (julho/1995), diversos volumes intitulados "Obras de infraestrutura e urbanização das Favelas Grande Vitória/Inhanguetá. Disponível no Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

A análise das listas demonstra que eram materiais destinados à produção da casa de alvenaria, atestando que a provisão habitacional pública para a Grande São Pedro foi

a produção do barraco de madeira executado com esforço do próprio morador auxiliado pelo Poder Público e melhorias habitacionais implementadas por um “banco de materiais” utilizado como medida compensatória em situação de dissenso. A autoconstrução foi aceita e incorporada às ações públicas (Figura 128).

De 1989 a 1996 foram removidas da área de preservação do mangue 508 famílias e reassentadas 1.196 (PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO....2008, p. 34) demonstrando a eficácia do processo.

Figura 128 - A habitação produzida com auxílio do Poder Público: o barraco de madeira.



(Inhanguetá, 1993)



(Inhanguetá, 1993)



(Nova Palestina e Resistência, 1994)



Fonte: com intervenções da autora com base nos Relatórios de obras da empresa SOLOGEO LTDA (1993/1994), diversos volumes intitulados “Obras de infraestrutura e urbanização das Favelas Grande Vitória/Inhanguetá. Disponível no Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

Segundo Klug (2005, p. 71) o projeto foi a “grande vitrine e peça de marketing” da nova administração, premiado como exemplo de gestão pública e cidadania, exemplo para o mundo de prática bem-sucedida em habitação, meio ambiente e gestão urbana.

Mas, que tipo de unidade habitacional o Poder Público produziu na Grande São Pedro? Reconstruiu barracos, incentivou a produção da casa de alvenaria e a autoconstrução da casa própria.

Em 1996 havia a previsão de construção de 107 unidades habitacionais no bairro Ilha das Caieiras, o que não se viabilizou. Em 1995 havia a previsão de implantação de um programa de regularização que visava “integrar” “os espaços clandestinos” à “cidade legal”, proporcionando às famílias da região “habitarem com segurança nos lotes que hoje ocupam, e estarem aptos a buscar meios de regularizar e melhorar suas habitações” (PMV, 1996). A Grande São Pedro já englobava 13 bairros e continuava sofrendo com a “expulsão branca” (A GAZETA, 1996, p. 24).

Segundo dados do Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social (PMV, 2008, p. 40) de 1986 a 1997 o projeto consumiu recursos provenientes de empréstimos federais (66%) e de contrapartida municipal (34%) a fundo perdido (Tabela 48).

Tabela 48 - Recursos gastos no Projeto de Urbanização da Grande São Pedro (R\$) no período de 1986 a 1997. R\$ 1.000,00

FONTES DE RECURSOS	CONCEDENTE R\$	CONTRAPARTIDA R\$	TOTAL R\$	Percentuais
CEF/PRODURB	21.488.583,22	2.971.870,45	25.460.453,67	45%
MBES	7.199.183,83	1.439.836,77	8.639.020,60	16%
MIR	1.282.990,40	256.598,10	1.539.588,50	3%
CEF/FISANE	3.556.525,44	751.413,36	4.307.938,80	8%
PRÓ-MORADIA	829.601,31	533.067,53	1.362.668,84	3%
HABITAR-BRASIL	925.494,92	0,00	925.494,92	2%
PASS	537.025,64	0,00	537.025,64	1%
RECURSOS PMV	-	12.531.657,29	12.531.657,29	23%
TOTAIS	35.819.404,76	18.484.443,50	54.303.848,26	100%
	66%	34%	100%	

Notas:

PRODURB = Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

MBES = Ministério do Bem Estar Social

MIR = Ministério da Integração Regional

CEF = Caixa Econômica Federal

Fonte: modificado pela autora com base nos dados da planilha da Secretaria municipal de economia e finanças/ núcleo de captação de recursos 12/janeiro/1998, contidos no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMV, 2009)

No entanto, os valores são inconsistentes, pois não especificam os recursos oriundos do FAS e gastos relativos a recursos humanos. Infelizmente, devido às diversas alterações da moeda brasileira não foi possível sistematizar e comparar os dados de forma confiável, mas atesta-se conforme análise dos recursos gastos de 1986 a 1996 pode-se afirmar que o montante gasto é superior ao informado no referido plano.

O Projeto São Pedro foi concluído em 1997 com obras de pós-urbanização, já na gestão de um novo prefeito, que governou Vitória por dois mandatos seguidos. Na

nova administração municipal, a experiência acumulada dos projetos de urbanização de favelas (CPM-BIRD, Promorar, Projeto São Pedro) auxiliou na concepção de um novo Projeto, também integrado ao campo social, ambiental e de participação popular, mas com dois grandes diferenciais: o Projeto Terra insere os morros como espaços privilegiados de suas ações e a remoção das famílias conduz à necessidade da produção da habitação. Veremos isso mais adiante.

CAPÍTULO 8 - A POLÍTICA HABITACIONAL EMBRIONÁRIA E O PROJETO ALTERNATIVO de AUTOCONSTRUÇÃO DA GESTÃO VÍTOR BUAIZ (1989-1992)

Em Vitória/ES, a experiência de produção de unidades habitacionais pelo sistema de autoconstrução²⁴⁵ assistida (apoio técnico em projeto, acompanhamento e fiscalização) e recursos materiais do Poder Público ocorreu em Maria Ortiz, o mesmo bairro que evidenciou a moradia como um problema durante a realização das obras de urbanização do CPM-BIRD-AUV e inseriu a produção pública de unidades habitacionais na administração municipal (1986-1988).

De volta à Maria Ortiz, após avaliar os esforços do Poder Público direcionado para a urbanização de favelas, compreenderemos porque o problema das famílias que moravam em área de risco sob os fios da rede de alta tensão das torres da Espírito Santo Centrais Elétricas S/A (ESCELSA) atravessou quase uma década e qual foi a alternativa do governo democrático (1989-1992) para resolver a questão.

O compartilhamento da responsabilidade de produzir a habitação com aqueles que vivenciavam o problema da moradia foi a alternativa adotada pelo Poder Público que formulou projetos habitacionais tradicionais e alternativos com a meta de executá-los utilizando recursos financeiros captados em fontes de créditos dos governos estadual e federal, em detrimento do aporte de receita própria a fundo perdido.

Em 1989 o déficit habitacional em Vitória era de 29 mil unidades, subindo em 1991 para 30 mil (PMV, 1989; Arantes Arquitetos Associados, 1991, p. 2).

²⁴⁵ Todas as discussões e reflexões realizadas sobre esse projeto são embasadas em fontes primárias documentais (relatórios de obras, fotos, planilhas de obras, projetos, plantas de localização das casas, notas fiscais de materiais de construção, planilhas de controle de materiais, atas de reuniões com beneficiários, representante da comissão de moradores, diretoria da associação de moradores, técnicos da PMV) obtidas pela autora no período de janeiro a outubro de 2021 no Arquivo Público Municipal, no fundo SEDEC. A partir da identificação em plantas dos locais onde foram construídas as casas, a autora realizou três visitas ao bairro Maria Ortiz para verificar se haviam imóveis remanescentes da época da construção. A autora encontrou algumas casas já modificadas. As casas foram executadas nas quadras 27, 28, 29, 30 e 42 localizadas respectivamente na confluência das ruas Ciro Vieira da Cunha, Avenida Professor Fernando Duarte Rabelo, Avenida Jerônimo Vervloet com Rua Professora Doralice de Oliveira Neves, Professora Carmélia Lopes de Farias e Ruas São Pedro e Vamberg Alves Rocha.

45 famílias em lotes distintos foram beneficiadas. O Departamento de Habitação vinculado à SEMPLA, supervisionava o projeto.

Havia uma clara intenção em contribuir para mitigar o problema habitacional, considerado de difícil solução na ausência de políticas públicas articuladas implementadas em uma escala metropolitana:

[...] foram priorizadas as obras propostas na discussão do orçamento, que englobaram obras de educação, saúde, saneamento e pequenas obras em todos os bairros priorizadas pelos movimentos sociais. Nas áreas de transportes e Habitação, entretanto, ainda há que se definir políticas mais claras e articuladas no âmbito metropolitano, o que requer a criação da Região Metropolitana de Vitória (PMV, 1992, p. 7).

Em 1990 a Câmara Municipal promulgou a Lei Orgânica (LO) de Vitória (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1990), conforme prerrogativas das atribuições municipais estabelecidas no artigo 29 (Capítulo IV) da Constituição Federal de 1988, sendo estabelecido no artigo 9 da LO as competências comuns entre Município, União e Estado, dentre elas, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (incisos IX e X, p. 9).

O Plano Diretor, o Plano de Governo, a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Anual foram definidos como instrumentos da política de desenvolvimento municipal que tinha o objetivo de promover o bem estar dos habitantes e as funções sociais da cidade (art. 153, p. 70) compreendidas como:

§ 1º - o direito de todos os cidadãos ao acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, saúde, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e a preservação do patrimônio ambiental e cultural (Lei Orgânica, Cap. III, seção I, p. 91).

A Política urbana municipal deveria atender às funções sociais da cidade e à função social da propriedade, devendo o exercício desta última atender ao Plano Diretor, respeitar as leis urbanísticas, os patrimônios cultural e ambiental e “assegurar a recuperação pelo Poder Público da valorização imobiliária decorrente de sua ação e garantir a coibição do uso da terra como reserva de valor” (Capítulo III, seção, artigos 155 e 156, p. 71). Além disso, a LO estabeleceu diretrizes e normas que deveriam contemplar a Política Urbana:

I – A urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas em que estejam situadas a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo áreas de risco, mediante consulta obrigatória à população

envolvida, garantindo-se, no caso de remoção, o reassentamento da população em áreas próximas; II – A regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados; III – A participação ativa das respectivas entidades representativas da comunidade no estudo, encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes; IV – Utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias; V – A preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e cultural; VI – A criação de área de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública (LO Capítulo III, seção, artigos 159, p. 72). Grifos nossos.

O planejamento urbano (Plano diretor, parcelamento do solo, zoneamento, edificações e obras), tributos financeiros (impostos, taxas, incentivos, fundos e contribuições) e determinações jurídicas foram definidos como instrumentos de política urbana que asseguram as funções sociais da cidade e o direito de propriedade (LO Capítulo III, subseção II, artigo 163).

No âmbito da Política Fundiária, estabeleceu a obrigação do Município em manter um cadastro imobiliário atualizado e destinar as terras públicas ao assentamento da população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos (LO Cap. III, subseção III, artigo 166, p. 75)

Diante das atribuições da Constituição Federal de 1988, o executivo municipal procedeu ao levantamento (SECRETARIA..., 1991) de terrenos vazios de propriedade pública municipal e realizou o recadastramento imobiliário do município.

A limitada área de 5,30 hectares de terras públicas municipais fragmentadas por toda cidade (Tabela 49) representava um entrave à produção de grandes conjuntos habitacionais, levando o ente municipal a definir uma embrionária proposta de Política Habitacional que orientou à produção de pequenos conjuntos de 10 a 50 unidades em Vitória.

Os recursos previstos para o Programa Habitação no Plano de Governo de 1989 demonstram a relevância dada à questão habitacional (Tabela 50), que detinha contornos ambientais muito explícitos, com grande preocupação em preservar o meio ambiente, conforme os projetos propostos (Tabela 51).

Tabela 49 - Terrenos vazios pertencentes ao patrimônio público municipal conforme dados de 11 de agosto de 1989.

Bairro	Terrenos vazios de propriedade municipal	Área m²
Centro	Avenida Jerônimo Monteiro	1.612,25
Centro	Avenida Jerônimo Monteiro	1.465,06
Centro	Avenida Jerônimo Monteiro	142,50
Centro	Avenida Princesa Isabel	1.219,00
Centro	Rua Comandante Duarte Carneiro	354,00
Centro	Rua Comandante Duarte Carneiro	656,00
Parque Moscoso	Avenida Marcos de Azevedo	130,00
Santo Antônio	Escadaria Maria da P F Loureiro	215,00
Bento Ferreira	Rua Archmino Matos	2.635,60
Inhanguetá	Rua D Lote B	101,62
Forte São João	Avenida Vitória	9.095,20
Forte São João	Avenida Vitória	189,00
Forte São João	Rua Rodrigues Arzão	155,00
Jucutuquara	Rua Argente Feijó	503,50
Jucutuquara	Avenida Paulino Miller	2.203,75
Maruípe	Avenida Maruípe	1.838,00
Itaré	Rua Joana Maeira Filha	1.507,50
Praia do Suá	Rua Alao de Q Araujo	615,00
Praia do Canto	Avenida Nossa Senhora da Penha	253,00
Goiabeiras III	Avenida Rosendo S de S Filho	200,00
Goiabeiras III	Avenida Presidente Costa e Silva	650,00
Jardim Camburi	Rua Pascoal Delmaestro	430,50
Jardim Camburi	Rua Idalina Pereira Motta	189,00
Jardim Camburi	Rua Wellington de Freitas	337,50
Jardim Camburi	Rua Filogonio Motta	4.300,00
Jardim Camburi	Rua Julia Lacourt Pena	3.092,00
Jardim Camburi	Rua Carlos R Marangone	1.762,00
Jardim Camburi	Rua Alcino Pereira	2.331,90
Jardim Camburi	Rua Silvino Greco	1.988,50
Jardim Camburi	Rua Carlos Cariello	4.450,00
Antônio Honório	Rua Mauro M madureira	1.549,50
Solon Borges	Rua Projetada 1754	1.050,00
Solon Borges	Rua Assembleia de Deus	90,00
Goiabeiras	Rua projetada 1785	1.085,00
Goiabeiras	Rua Padre Bento de Pacheco	1.024,00
Jabour	Rua Paulo de Vasconcelos	3.420,00
Área total		52.840,88

Notas:

- Não foram computadas áreas vazias que abrigavam praças, parques e cemitérios.
- Os terrenos disponíveis possuem condições topográficas diferentes: active, declive e plano.
- Não foi possível comprovar, mas é provável que a maioria dos terrenos sejam remanescentes de áreas livres de uso público aprovadas em loteamentos e destinadas a áreas de lazer e equipamentos comunitários, o que não permitiria sua destinação para uso residencial.
- Predomínio dos terrenos em Jardim Camburi, com 2,43 hectares.

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da Secretaria Municipal de Planejamento (1989).

Tabela 50 - Recursos previstos em dólares alocados para os programas do Plano de governo (1989-1992).

PROGRAMAS	Recursos US\$	%
Habitação	32.322.855,14	59,0%
Meio Ambiente	7.056.177,19	12,9%
Educação e Ação Social	4.841.491,87	8,8%
Saúde	452150	0,8%
Cultura	377.967,00	0,7%
Sistema Viário	9.704.564,24	17,7%
TOTAL	54.755.205,44	100,0%

Fonte: elaborado pela autora com base em PMV (1989).

Tabela 51 - Projetos previstos no Programa Habitação do Plano de governo (1989-1992).

PROJETOS	META unidades	RECURSOS US\$ dólares Janeiro/1989	RECURSOS NCZ\$ Cruzados novos Dezembro/1989
I – Habitação para população de baixa renda	3.917	27.163.166,52	350.208.126,24
II – Implantação de um banco de material de construção para a população de baixa renda		776.545,11	7.838.486,96
Autoconstrução	300		
Melhorias Habitacionais	100		
III – Programa Habitacional para os servidores e funcionários municipais – Programa Habitacional PROHAB-VIT – I	360	4.383.143,51	18.554.379,01
Conjunto Habitacional Residencial Inhanguetá I – edifícios de 4 pavimentos com equipamentos comunitários (escola, creche, posto médico e infraestrutura de água, esgoto e energia)			
Totais:		32.322.855,14	376.600.992,21
Produção de novas unidades	4.660		
Melhorias Habitacionais	100		

Notas:

Valores de janeiro de 1989:

Custo/unidade no Projeto I: US\$ 6.934,69.

Custo/unidade na autoconstrução Projeto II: US\$ 2.588,48.

Custo/unidade no Projeto III: US\$ 12.175,40.

Fonte: elaborado pela autora com base em PMV (1989).

A previsão era construir 4.660 unidades e realizar 100 melhorias habitacionais com recursos captados de US\$ 32,32 milhões de dólares em quatro anos. Uma meta otimista para uma prefeitura que só havia produzido até então cerca de 400 casas com recursos captados a fundo perdido, excetuando a ínfima produção da COHAB de 1967 a 1987.

Quando o Plano de captação de recursos foi finalizado em dezembro de 1989, as despesas da prefeitura já haviam ultrapassado a receita em 1,24%, com um déficit de US\$ 805.122,00 dólares. O valor global proposto a ser gasto com habitação nos 3 anos seguintes seria em média de US\$ 10,774 milhões de dólares/ano, valor equivalente a 30% do valor da receita própria (US\$ 35,779 milhões de dólares) arrecadada em 1989 e 16,6% da receita total para o mesmo ano (US\$ 64,832 milhões

de dólares) incluindo as transferências estaduais, federais e outras receitas vinculadas. Percentuais elevados que demonstram a relevância da habitação como meta de governo, mas desarticulados da realidade financeira da conjuntura nacional vigente onde a oferta de créditos estava escassa para a produção da habitação desde a falência do BNH e a própria prefeitura já dava sinais de caminhar para um balanço financeiro negativo.

Mas a meta era continuar tentando produzir unidades habitacionais com recursos provenientes de operações de créditos de fontes de receitas externas à prefeitura. Se antes essa fonte era o BNH via COHAB-ES agora eram os governos federais e estaduais via CEF e COHAB-ES. Em síntese, a habitação dependia fundamentalmente da articulação de três entes governamentais em um cenário nacional desfavorável e uma conjuntura que demandava a elaboração de planos, programas e projetos para atender as novas responsabilidades atribuídas pela CF 1988.

O Programa Habitação para população de baixa renda tinha como objetivo a remoção e remanejamento de famílias localizadas em áreas de risco dos morros e encostas de Vitória²⁴⁶ para uma gleba de 869.418,00m² localizada nas proximidades do bairro Jardim Camburi onde seriam edificadas 3.917 casas com área média de 52,00m² com toda infraestrutura (drenagem, esgoto, água e energia) e urbanização (sem equipamentos comunitários) ao custo global de US\$ 27,163 milhões de dólares, incluindo o valor do terreno (US\$ 3.973.240,26).

O projeto estava associado à preocupação ambiental de recuperar a vegetação das encostas dos morros, minimizar os riscos de deslizamentos de rochas e evitar novas tragédias com vítimas como outras já ocorridas nos morros da Capital em anos anteriores (Morro do Macaco, Gurigica e São Benedito)²⁴⁷.

²⁴⁶ Especificamente São Benedito, Itararé, Alagoano, Gurigica, Consolação, Constantino, Santo Antônio, São José, Jaburu, Cruzamento, Santo Dumont, Piedade, Moscoso, Joana D'Arc, Engenharia e Pedra do Bode.

²⁴⁷ Na madrugada de chuvas torrenciais do dia 15 de janeiro de 1985, no Morro do Macaco, bairro Tabuazeiro, uma pedra de 50 toneladas deslizou e soterrou 40 pessoas, entre mulheres, homens e crianças. Cerca de 400 pessoas que moravam de forma precária em barracos ficaram desabrigadas. O evento é a maior tragédia com vítimas em deslizamentos de morros em Vitória. A partir dela, houve desdobramentos que repercutiram na provisão habitacional. A PMV, pressionada pela opinião pública e com centenas de famílias desabrigadas, teve que adotar medidas emergenciais para remover todas as famílias da área de risco, dentre elas, tentar transferir todas para o Conjunto Habitacional Pedro Feu

É importante destacar a especificidade do público a ser atendido com a produção de novas unidades, que excluía os moradores de áreas urbanizadas nas baixadas (mangues). Os problemas ambientais associados aos riscos de novas tragédias que trouxeram críticas, cobranças e constrangimentos políticos a partir de 1985 com a morte de 40 pessoas pelo deslizamento de uma pedra em 15 janeiro de 1985 no bairro Tabuazeiro, especificamente no Morro do Macaco, eram mais urgentes que a proposta de uma solução ampla para o problema da moradia.

Destinado à população com renda até 3 salários mínimos, o segundo projeto consistia na criação de um Banco de Materiais de Construção (BMC) que funcionaria como “um

Rosa, no município da Serra, a cerca de 18km do Morro do Macaco, comprando casas da COHAB-ES e transferir para o Conjunto Habitacional André Carloni (Serra), ainda em construção pela COHAB-ES, há cerca de 10km do local da tragédia. Segundo informações contidas no Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social – PMHRFIS do município de Vitória (2008, p. 39), a PMV adquiriu 187 casas no Conjunto Habitacional Pedro Miguel Feu Rosa e repassou às famílias atingidas pela tragédia. No entanto, muitas famílias se recusaram a deixar Vitória e aquelas que foram transferidas retornaram para o Morro do Macaco alguns meses depois, tendo em vista que a prefeitura desinterditou áreas no morro e as famílias tinham a necessidade de se manterem próximas ao mercado de trabalho da capital, exercendo atividades informais de biscates, segundo descrito nos Ofícios do secretário de ação social encaminhado ao Prefeito Hermes Laranja. De acordo com o Ofício nº 08/86 em 05/02/1985 a PMV havia transferido para o conjunto Pedro Miguel Feu Rosa 148 famílias, das quais apenas 125 famílias permaneciam no conjunto. O Morro do Macaco ainda é local de moradia e estigmatizado pela violência imposta pelo tráfico de drogas.

Fontes:

PMV. **Processo 583/1986 – Acidente Morro do Macaco - Ofício nº 08/86**. Vitória, 09 de janeiro de 1986. Disponível no Arquivo Público Municipal de Vitória. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Tragédia em Tabuazeiro faz mais de 40 mortos. Vitória, 16 de janeiro de 1985**. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/319851> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Previsão de chuvas leva medo ao Morro do Macaco**. Vitória, 29 de março de 1985. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323334> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Desabrigados de Tabuazeiro esperam solução há 18 meses**. Vitória, 04 de julho de 1986. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329070> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Invasores do Morro do Macaco saem amanhã**. Vitória, 05 de julho de 1988. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322977> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Uma tragédia jamais**. Vitória, 10 de fevereiro de 1991. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/319858> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Prefeitura volta atrás e não retira moradores de morro**. Vitória, 19 de fevereiro de 1991. Disponível em < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323384> >. Acesso: 2012.

A GAZETA. **Bombeiros mostram o quadro dramático dos morros**. Vitória, 25 de julho de 1993. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323335> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Morro do Macaco será desocupado**. Vitória, 04 de novembro de 2009. Disponível em < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323383> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Famílias continuam em área de risco no Morro do Macaco**. Vitória, 11 de novembro de 2009. Disponível em < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323382> >. Acesso: 2021.

A GAZETA. **De volta ao cenário de uma tragédia**. Vitória, 25 de agosto de 2013. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/316078> >. Acesso: 2021.

IJSN. **Deslizamento no Morro do Macaco, no bairro de Tabuazeiro em Vitória, na década de 80**. Revista do IJSN, v.4, n.2, abr/jun de 1985, p. 19. Vitória-ES, s.d.

sistema de apoio à construção popular com meios materiais, técnicos, humanos e creditícios” (PMV, 1992, p. 20) para incentivar a produção de casas tipo padrão COHAB-ES de 28m² de 1 quarto, reformas e melhorias habitacionais de casas de até 40m² através do sistema de autoconstrução e mutirão. O projeto inovador, na verdade consistia em um desenho institucional embrionário da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social e foi desenvolvido pela prefeitura no bairro Maria Ortiz/Vitória.

Os objetivos do BMC visavam implantar um sistema logístico de compra/produção, armazenagem e distribuição/venda de materiais básicos para a construção de unidades habitacionais, utilizando recursos financiados aos moradores com prestações máximas de 10% do salário mínimo com subsídios governamental para os custos da infraestrutura e do terreno; incentivar a autoconstrução/mutirão e desenvolver protótipos de moradias de baixo custo e alternativas construtivas e apoiar a produção artesanal de materiais de construção (PMV, 1989, p. 21). O projeto piloto de implantação do BMC foi realizado no bairro Maria Ortiz.

O último projeto, Programa Habitacional para os servidores e funcionários municipais – Programa Habitacional PROHAB-VIT – I, era destinado a produzir 360 apartamentos para servidores públicos municipais de baixa renda que habitassem locais inadequados ou pagassem altos aluguéis.

Sob a análise crítica, havia a necessidade da administração municipal de estabelecer um pacto de conciliação com o funcionalismo público que desde outubro de 1987 solicitava através da Companhia de Desenvolvimento de Vitória – CDV a assinatura de um convênio para a construção de moradias para servidores públicos. A administração anterior (Hermes Laranja) negou o pedido justificando falta de recursos. O projeto dependia de crédito especial para ser executado e não estava previsto no orçamento de 1989 (PMV, 1987).

Pensada de forma mais diversificada, no Plano de Governo a habitação era prioridade. Na prática a situação foi diferente.

A partir de 1989 a prefeitura elaborou um Plano de Intervenção Urbana para o bairro Maria Ortiz (Figura 129) que contemplava a finalização das obras de urbanização, reforma e construção de equipamentos de saúde e educação (escola e creche), obras de pavimentação, legalização fundiária de 1.936 lotes (575.000,00m²). Dentro destas

metas, 92 famílias remanescentes das obras de urbanização do Projeto CPM-BIRD-AUV e não contempladas por uma das 400 unidades habitacionais produzidas na gestão de Hermes Laranja, foram remanejadas com seus próprios barracos para 92 novos lotes urbanizados criados sobre aterro pela PMV com recursos financeiros oriundos de saldo do CPM-BIRD-AUV e não aplicados pela gestão anterior (PMV, maio/1992).

Figura 129 – Localização do Bairro Maria Ortiz, Vitória.

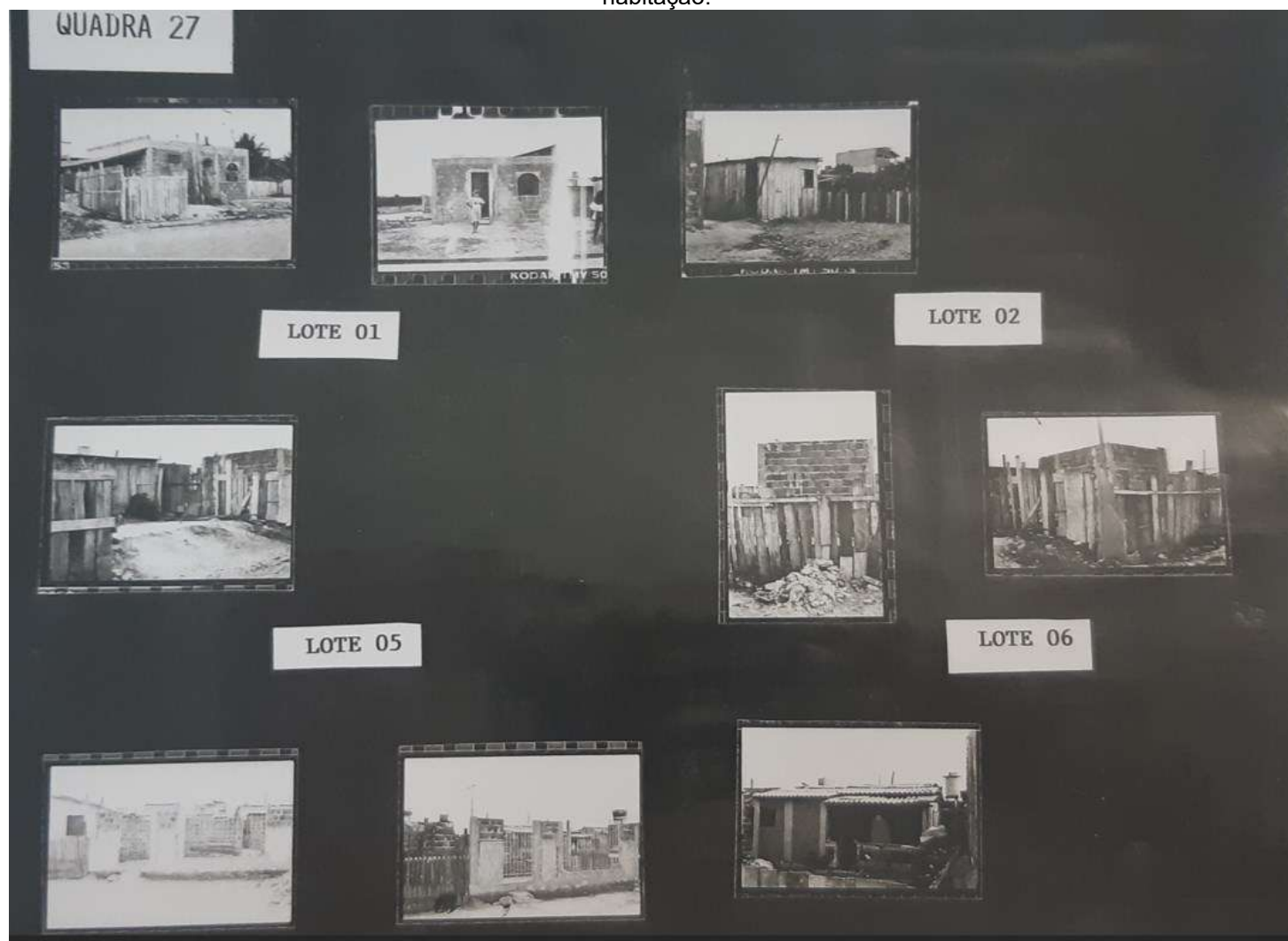


Fonte: Geoweb-PMV.

De 1989 a 1991, na ausência do Poder Público e buscando resolver por conta própria o problema da habitação, 23 famílias transformaram seus barracos em casas de alvenaria, mas a maioria continuou com seu barraco precário em madeira (61 famílias) e outras 6 venderam seus lotes obtidos do Poder Público que investiu recursos a fundo perdido (Figura 130).

O fornecimento de lotes urbanizados em 1989 não foi acompanhado pela produção de unidades habitacionais em virtude do montante disponível do Governo Federal de Cr\$ 11,20 milhões de cruzeiros ser insuficiente para a construção de 92 casas. Como solução alternativa, a proposta foi utilizar os recursos para fornecer materiais de construção para as próprias famílias construírem um módulo habitacional básico sob a forma de autoconstrução, reduzindo assim o custo da moradia (PMV, julho/1991).

Figura 130 - Mosaico da situação habitacional em Maria Ortiz: o barraco de madeira e a casa de alvenaria – como a população pobre resolve o problema da habitação.



Fonte: Diagnóstico habitacional realizado pela PMV em março de 1991 disponível em Arantes Arquitetos.... (novembro/1991)

Ainda em 1991, contratada pela prefeitura, a empresa Arantes Ribeiro Arquitetos Associados S.C LTDA elaborou um Plano Habitacional para Maria Ortiz que continha os objetivos, diretrizes e metas para a implementação do Banco de Materiais de Construção com a utilização da mão de obra das próprias famílias e recursos a fundo perdido do Governo Federal e contrapartida da PMV para executar apenas 22 casas em uma primeira fase.

Na análise do documento percebe-se o uso da palavra mutirão e autoconstrução como sinônimos, o que demonstra uma indefinição de qual sistema produtivo seria utilizado. Mas a empresa explicita a inspiração da sua proposta, de institucionalizar a produção da habitação pelo uso da força de trabalho das próprias famílias, em experiências externas que aconteciam pelo país desde o início da década de 1980, que somente teria resultados favoráveis com a participação efetiva dos beneficiados (ARANTES RIBEIRO ARQUITETOS ASSOCIADOS S.C. Ltda, novembro/1991, s/p).

É importante destacar que a proposta de participação da comunidade no processo produtivo da habitação não era inovadora no Espírito Santo, já tendo sido desenvolvida pela COHAB-ES no município de Boa Esperança, interior do Estado no início da década de 1980 (STORCH, 2005).

Em 12 de novembro de 1991 a proposta do programa de casas construídas “pela comunidade sob a forma de mutirão, sob a coordenação e fiscalização da administração municipal, com apoio da associação de moradores” (ARANTES RIBEIRO ARQUITETOS..., novembro/1991, p.4) foi apresentada aos moradores em reunião no Centro Comunitário do bairro Maria Ortiz. Convencidos pela prefeitura que não havia recursos financeiros captados para atender as 92 famílias e que a solução era a autoconstrução, foi formada uma comissão de moradores por quadra para as discussões sobre a definição de critérios para a seleção das famílias que seriam contempladas:

Na reunião, a equipe técnica da PMV, colocou para a comunidade o valor dos recursos já assegurados junto ao Governo Federal da ordem de Cr\$ 11.201.000,00 (onze milhões, duzentos e um mil cruzeiros). Deu-se início a discussão, sobre uma forma de viabilizar a utilização desse dinheiro, na construção das moradias. A equipe técnica da PMV, defendeu a proposta de utilizar esse dinheiro para a aquisição de materiais básicos de construção e estruturar um programa de autoconstrução para beneficiar inicialmente em torno de vinte e duas famílias. Consideradas mais carentes. Foi então, formada uma comissão, composta por representantes das quadras do

Loteamento Municipal e membros da associação... (ARANTES RIBEIRO ARQUITETOS..., novembro/1991, p.4).

É importante destacar que não foram colocadas diferentes alternativas e sim somente uma, porque o projeto já havia sido formulado desde março de 1991 e fazia parte do Plano de Governo realizar a provisão habitacional para os mais pobres pelo sistema de mutirão ou autoconstrução. A produção de novas unidades estava destinada aos moradores dos morros e aos funcionários públicos.

Ao analisar a situação financeira da prefeitura para 1991 (Tabela 52), constatamos que neste ano houve um déficit de Cr\$ 9,70 milhões de cruzeiros, 24% acima da receita total. No relatório consta que a maior despesa foi para a função “Habitação e Urbanismo” (35,90%), justamente aquela que não havia recursos. Na verdade, as despesas foram em obras de urbanização que contemplavam obras de infraestrutura em toda a cidade e não para a função habitação, conforme identificamos no levantamento de despesas e receitas 1985-1995 do 1º Anuário de Vitória, quando a função habitação foi desvinculada da função urbanismo e constatamos que em 1991 e 1992 não houve nenhuma despesa em habitação.

Tabela 52 - Receita e despesas por função 1989-1991 em milhares de Cr\$.

Discriminação	1989	%	1990	%	1991	%	Totais	%
RECETAS								
Receita própria	8.442,60	54,5%	20.258,80	49,7%	19.327,70	48,3%	48.030,14	49,9%
Transferência da União	2.239,10	14,4%	5.714,00	14,0%	4.952,00	12,4%	12.905,38	13,4%
Transferência do Estado	4.707,30	30,4%	14.707,30	36,1%	14.333,40	35,8%	33.748,66	35,1%
Operações de crédito	113,70	0,7%	57,20	0,1%	1.431,00	3,6%	1.601,91	1,7%
RECETA TOTAL	15.502,70	100,0%	40.737,30	100,0%	40.044,10	100,0%	96.286,10	100,0%
DESPESAS POR FUNÇÃO								
Legislativa	751,10	4,4%	1.699,80	4,3%	1.626,50	3,3%	4.077,40	3,8%
Judiciária	58,40	0,3%	423,40	1,1%	251,10	0,5%	732,90	0,7%
Administração e Planejamento	4.848,40	28,5%	10.807,00	27,4%	10.641,50	21,4%	26.296,90	24,8%
Defesa Nacional e Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Educação e Cultura	5.995,80	35,3%	13.457,50	34,2%	13.805,00	27,7%	33.258,30	31,3%
Habitação e Urbanismo	3.481,60	20,5%	8.370,70	21,2%	17.851,20	35,9%	29.703,50	28,0%
Indústria e Comércio	90,90	0,5%	131,10	0,3%	225,70	0,5%	447,70	0,4%
Saúde e Saneamento	599,40	3,5%	1.783,90	4,5%	2.813,90	5,7%	5.197,20	4,9%
Assistência e Previdência	678,90	4,0%	1.799,10	4,6%	1.844,30	3,7%	4.322,30	4,1%
Transporte	487,20	2,9%	927,80	2,4%	696,20	1,4%	2.111,20	2,0%
DESPESA TOTAL	16.991,70	100,0%	39.400,20	100,0%	49.775,40	100,0%	106.167,30	100,0%
BALANÇO	- 1.489,00		1.337,10		- 9.731,30		- 9.883,20	

Fonte: elaborado pela autora com base no relatório final da gestão 1989-1992.

Na reunião seguinte, em 21 de novembro, a equipe técnica da prefeitura apresentou o projeto de uma casa modelo, especificações técnicas, orçamento, as fontes de recursos disponíveis, o valor do contrato com o Governo Federal, o cronograma de obras (6 meses) e “a forma para viabilizar a construção do maior número de moradias

a um custo menor – autoconstrução” com as atribuições da prefeitura e dos moradores, que ofereceriam a mão de obra como contrapartida (1991, p. 5).

Os critérios de seleção das famílias que participariam do projeto na primeira fase, definidos com a participação dos próprios moradores demonstra o valor de uso atribuído à habitação e a precariedade como um atributo de seleção, tendo em vista que somente quem fosse morador originário da ocupação inicial teria direito e a casa não poderia ser de alvenaria. No entanto, famílias alocadas em terrenos com áreas inferiores ao projeto da casa modelo aprovada pelo financiamento do Governo Federal seriam eliminadas, demonstrando que não havia espaço para discutir adaptações. Na reunião, os próprios moradores auxiliaram no diagnóstico preliminar da situação habitacional das quadras que receberiam o projeto.

Os critérios eram unicamente relacionados à estrutura física da habitação e desconsideravam os aspectos sociais relacionados à situação de pobreza. O critério socioeconômico foi inserido na reunião seguinte (03/12/1991), quando a comissão de moradores foi apresentada pelos técnicos à lista dos contemplados que participariam do “mutirão” (1991, p. 6) e solicitaram nova seleção.

O dissenso da reunião de 10 de dezembro de 1991 era relacionado ao critério socioeconômico, tendo em vista que a situação de pobreza era homogênea. Dessa forma, a comissão de moradores solicitou que fossem captados mais recursos financeiros com o governo federal para a construção de pelo menos 50 casas e não 22 unidades. Os critérios socioeconômicos foram refinados e a lista final dos contemplados foi apresentada na reunião de 15 de janeiro de 1992, dois meses após iniciarem as discussões com as famílias.

Quanto ao valor dos recursos financeiros alocados para o Projeto, ainda estavam indefinidos, aguardando a decisão do Governo Federal e da COHAB-ES. Para construir as 50 casas reivindicadas pelos moradores, a prefeitura deveria dispor de Cr\$ 129.617.300,00 somente para a aquisição de materiais de construção (valor referente ao custo de janeiro de 1992). Um valor ínfimo, inferior a 1% da receita própria arrecadada em 1991.

Considerada como “prioridade máxima” diante do quadro de precariedade habitacional, a produção de 92 casas pelo regime de mutirão foi inserida como meta no Plano Geral de Obras do município e no Orçamento Municipal de 1992 e visava

contemplar 430 pessoas em um prazo previsto de execução de obras de apenas 6 meses com a utilização de recursos orçamentários do governo municipal e federal, no valor global de Cr\$ 244.000.000,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões de cruzeiros), montante fiscalizado pelo Centro de Gerência de Projetos Especiais da Secretaria de Planejamento, criado em 1987 para gerenciar projetos com o aporte de recursos financeiros externos (PMV, maio/1992, p. 6).

A proposta representava a aplicação prática do Projeto Banco Material de Construção, constante no Plano de Governo de 1989, cuja compra de materiais seria subsidiada pelo Poder Público, que funcionaria como intermediador “através da compra coletiva em quantidades maiores” e a execução da obra ficaria sob a responsabilidade dos beneficiários finais que receberia assessoria técnica de profissionais habilitados em projetos, concebidos com a participação do próprio morador (PMV, 1989, p. 20).

Os pressupostos do Projeto eram:

Promoção de construção e/ou reforma de unidades habitacionais, em assentamentos em processo de regularização física e fundiária, e que registrem a necessidade de número mínimo de intervenções; implantação de conjuntos de pequeno e médio porte em vazios urbanos, em áreas públicas ou a serem adquiridas, que apresentem interesses da população alvo; assegurar a participação das Associações de Moradores na implantação de todas as etapas do programa, através do trabalho integrado entre técnicos e comunidades (PMV, 1989, p. 22).

Maria Ortiz se enquadrava nestes pressupostos porque já havia sido urbanizada pelo CPM-BIRD-AUV, estava em processo de regularização dos lotes, possuía um problema pequeno de demanda habitacional imediata (92 famílias), as famílias já moravam em terrenos urbanizados, ou seja, não havia problemas relacionados à terra e a Associação de Moradores local era organizada e havia acumulado experiência na prática do acompanhamento e fiscalização das obras do CPM-BIRD-AUV.

O Programa de Autoconstrução de Moradias Populares no Bairro Maria Ortiz foi executado de 18 de julho de 1992 a 20 de dezembro de 1992, mesmo tendo produzido apenas 45 unidades habitacionais, representa uma experiência “virtuosa” no sentido de ter buscado diversificar a provisão pública da habitação em Vitória, introduzindo a participação do usuário final no processo de produção da sua própria casa, a utilização de um banco de materiais de construção sob a gestão pública com a participação de lideranças do Centro Comunitário do bairro (onde funcionou o escritório técnico do projeto e o depósito de materiais de construção), a introdução da assessoria técnica

pública de profissionais (arquiteto, engenheiro civil, assistente social e mestres de obras) da PMV e terceirizada²⁴⁸ na gestão e acompanhamento das obras e a criação de uma metodologia para o difícil processo que é a gestão de obras pelo sistema de autoconstrução e/ou mutirão.

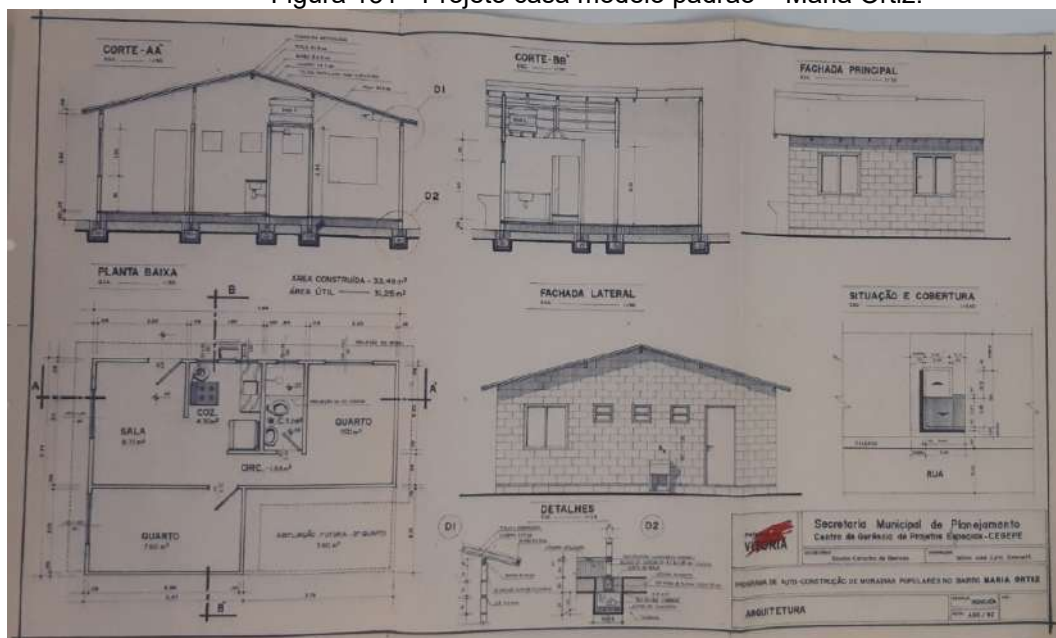
Quando as obras começaram em 18 de julho de 1992, a prefeitura só dispunha de recursos para executar 45 casas e não tinha previsão de atender às demais 47 famílias (A GAZETA, 1992). A contrapartida da mão-de-obra das famílias beneficiadas representou 40% do custo total (PMV, 1992). Quanto ao valor final das obras, há dados divergentes nos documentos pesquisados.

A metodologia envolveu cadastro das 92 famílias, levantamento socioeconômico das famílias, captação de recursos financeiros, delimitação da área de intervenção, criação de critérios para seleção das famílias (ser primeiro morador, situação socioeconômica e não residir no lote em casa de alvenaria); seleção das famílias pelo processo de sorteio e/ou deliberação em assembleia; discussão com os moradores sobre a forma de construção (mutirão ou autoconstrução); formação de uma comissão; elaboração de projetos (arquitetônico, estrutural, elétrico e hidrossanitário) com todas as especificações e quantitativos de materiais reunidos em um Manual de Orientação Técnica contendo o processo de execução detalhado de uma casa modelo padrão de 33,49m² em alvenaria de blocos de concreto (sem pilares estruturais), orçamento, cronograma de obras e quantitativos de materiais de construção; reuniões com as famílias; reuniões por quadras; alocação de uma equipe técnica especializada para assessorar os moradores (mestre de obras e arquiteto), compra de materiais de construção em grandes quantidades; implantação do depósito de materiais no terreno do Centro Comunitário da Associação de Moradores; construção da primeira casa modelo (lote 5, quadra 27), distribuição de materiais de construção em cota única para as famílias; controle de entrega e/ou retirada de materiais por unidade habitacional;

²⁴⁸ A empresa Arantes Ribeiro Arquitetos Associados S.C. LTDA foi contratada por meio de licitação na modalidade Carta Convite, processo nº 080.574/91, contrato nº 192/91, ordem de serviço nº 128/91 de 22 de outubro de 1991 para elaborar um Plano Habitacional para Maria Ortiz e orientar as famílias e acompanhar as obras; criar mecanismos para garantir a participação da comunidade em todas as fases do projeto e a conclusão das casas; organizar seminários e palestras para esclarecer dúvidas sobre a obra. A equipe técnica de campo da prefeitura era formada por um engenheiro, dois arquitetos, uma assistente social, um técnico de edificações, uma estagiária de serviço social, um desenhista e um almoxarife. A equipe de coordenação na PMV era formada por dois profissionais. Ao todo 10 profissionais vinculados à PMV atuaram no Projeto.

acompanhamento da obra de cada casa; reuniões contínuas com a comunidade (Figuras 131 a 133).

Figura 131 - Projeto casa modelo padrão – Maria Ortiz.



Fonte: PMV (setembro/1992).

Figura 132 - Localização das quadras com os 92 lotes que receberam o Programa de autoconstrução e as 45 unidades habitacionais executadas.



Fonte: elaborado pela autora com base em PMV (maio/1992, s/p)

Figura 133 - Localização das quadras no contexto atual e em 1986, já com o aterro executado pela PMV.



Fonte: elaborado pela autora com base em GeoWeb PMV (2024) e IJSN (1986).

Mesmo que o bairro apresentasse as características ideais para um **Projeto piloto**²⁴⁹, no último ano de mandato, às vésperas das eleições, a meta de curto prazo e de alta complexidade dependia da mobilização, envolvimento e participação da população que vivenciava o problema da habitação. É claro que ideias inovadoras e práticas alternativas de provisão habitacional não são desprovidas de obstáculos, entraves e conflitos, que foram enfrentados pela equipe técnica do Departamento de Habitação da PMV, vinculado à SEMPLA.

As discussões registradas nas atas das reuniões (dias de 05, 12, 13 e 18 de agosto, 13 de setembro de 1992) (Figura 134) entre a equipe técnica da prefeitura, a comissão de moradores beneficiados e as lideranças comunitárias durante a execução das obras, demonstram que surgiram problemas diversos: reivindicação de moradores excluídos da lista da primeira etapa de obras, atraso na entrega de materiais de construção pelas empresas fornecedoras vencedoras do processo de licitação;

²⁴⁹ Novamente Maria Ortiz. Vide CPM-BIRD-AUV.

reclamação das famílias que queriam autoconstruir nos fins de semana e que queriam o plantão da equipe técnica da prefeitura também nestes dias; ausência de maquinário pesado para transportar materiais do depósito localizado no Centro Comunitário para os lotes dos moradores; incompatibilidade entre o andamento da execução da obra feita por autoconstrução e a entrega de materiais realizada pelo caminhão da prefeitura; necessidade de deslocar a entrega de materiais a granel e pesados (blocos, cimento, areia e brita) do almoxarifado central (centro comunitário) (Figura 135) para o lote de cada morador; dissenso sobre a quantidade máxima de blocos de concreto fornecidos pela prefeitura; reivindicação de moradores para liberação de todo material de construção para edificação da casa em contraposição ao controle e planejamento da execução em etapas definido pelo arquiteto da prefeitura.

Figura 134 - Reuniões com a comunidade.



Fonte: PMV (agosto/1992, s/p)

Figura 135 - Escritório da equipe técnica das obras e almoxarifado central



Fonte: PMV (agosto/1992, s/p)

A análise da metodologia desenvolvida pela equipe técnica da prefeitura demonstra claramente sua inspiração em experiências externas de produção habitacional pelo sistema de mutirão, em especial o que vinha sendo desenvolvido na mesma época em São Paulo pela gestão de Luiza Erundina (1989-1992), mas com grandes diferenças relacionadas ao processo de produção escolhido (a autoconstrução e não

o mutirão), à ausência da participação de assessorias externas e sem planejar um processo de desenvolvimento comunitário que a longo prazo desenvolvesse a autogestão na produção da moradia em Vitória.

Para que isso acontecesse, seria necessário que o executivo municipal tivesse introduzido no seu Plano de Governo um Programa de Desenvolvimento Comunitário para fortalecer a organização da população em torno de objetivos comuns e coletivos. O enfoque no Orçamento Popular e nos Conselhos Gestores como instâncias do exercício da prática cidadã não exclui a necessidade de introduzir práticas que despertem a conscientização em torno do bem comum. Dessa forma, o programa que não teve continuidade nas gestões seguintes, foi utilizado como um meio para a obtenção da necessidade imediata e individual de ter a casa própria.

Isso fica comprovado quando as famílias selecionadas rejeitaram a ideia do mutirão e optaram pela autoconstrução, que demandam processos diferentes de organização da força de trabalho.

O mutirão é um processo de produção habitacional mais complexo e difícil de organizar, gerir e de cumprir prazos devido à dependência da força de trabalho voluntário. Para um programa que deveria estar finalizado em 6 meses, seria inviável para o ente público garantir a entrega das 45 unidades no prazo previsto.

Segundo o relatório final do projeto (PMV, 1992, p. 6), “a comunidade e a PMV fizeram a opção pela autoconstrução” porque cada família já estava consolidada no seu próprio lote e a necessidade de fomentar vínculos de pertencimento e apropriação da família pela casa autoproduzida e oportunizar a personalização da unidade:

Acreditamos que o processo de construção gera um envolvimento maior da família com o espaço criado. No caso particular de Maria Ortiz foi feito inicialmente uma especificação e quantificação alterada dos materiais de construção necessárias para cada unidade baseado no projeto padrão. O programa permitiu também que cada família pudesse entrar com alguma contribuição pessoal e isso ocorreu em quase todas as unidades, houve grande diversificação do espaço, soluções muito criativas de acordo com as necessidades particulares de cada morador. Percebemos ao longo do trabalho que essa forma de se construir habitação popular, permite uma relação melhor entre as técnicas e a comunidade e acaba criando um vínculo e uma apropriação maior do inviável. Que passa a ser um elemento de conquista e de resgate pessoal para cada família. Este cidadão ao terminar a construção da casa estabelece um vínculo tênue com a cidade e inicia um processo de resgate da sua condição de cidadão e ator da cidade (PMV, 1992, p. 6).

O esforço de construir a própria casa já era exercido desde que as famílias edificaram suas palafitas sobre o manguezal e reconstruíram seus barracos nos novos lotes que receberam. A visão romantizada do processo de autoconstrução pode ofuscar discussões importantes relacionadas à exploração do trabalho, à melhoria da renda familiar, ao direito de acesso à moradia adequada, etc. Extensa literatura discorre críticas ao processo de autoconstrução e ao mutirão, cabendo aqui lembrar que existem outras alternativas de inserção do usuário final no processo de construir, tais como o sistema de ajuda mútua, cooperativas e autogestão.

Não há a intenção com esta reflexão de desqualificar o projeto piloto de Maria Ortiz, pelo contrário, a sua descontinuidade impediu que fosse aperfeiçoado e até mesmo utilizado como instrumento articulador dos movimentos populares de luta por moradia em Vitória.

Mobilizar e estimular famílias a executarem com esforço próprio, em um prazo máximo de 6 meses, todas as 45 casas foi um enorme desafio. A começar pela execução das obras que demandaram da equipe técnica um esforço para controlar individualmente o cronograma de atividades e recursos (humanos e materiais) que envolvia aterrar lotes e as ruas das quadras, preparar o canteiro de obras, remover e realocar o barraco do morador para os fundos do lote para que a nova edificação fosse construída, comprar materiais de construção e distribuir em quantidades iguais para todas as famílias beneficiadas, construir a casa modelo e gerenciar o processo de autoconstrução.

Nos primeiros quarenta dias de obras a prefeitura iniciou a construção da primeira casa modelo que serviria de referência para a construção das demais. Ao todo foram construídas cinco casas modelo para famílias que não tinham condições de arcar com o esforço de autoconstruir a casa própria (idosos e/ou doentes).

Em um dos relatórios de novembro de 1992, a prefeitura informa que todo o projeto consumiu recursos alocados de Cr\$ 329.228.640,00²⁵⁰ milhões de cruzeiros provenientes do saldo do CPM-BIRD-AUV do governo federal (Ministério da Ação

²⁵⁰ O custo de cada unidade habitacional pelo sistema de autoconstrução foi de Cr\$ 7.316.192 cruzeiros (PMV, novembro/1992).

Social) (4 casas), Governo do Estado via Loteria da Habitação (29 casas) e PMV (12 casas). Neste caso, a prefeitura teria custeado apenas 27% das casas, enquanto o Estado assumiu os custos de 64%.

No entanto, no relatório de receitas e despesas municipais da gestão 1989-1992 divulgado em 1995 no 1º anuário de Vitória não há valores gastos em habitação no período 1991-1992. A prefeitura foi responsável apenas pelos custos com infraestrutura dos lotes urbanizados.

No documento “Por uma Política Habitacional” (PMV, 1992), afirma-se que foram gastos US\$ 38.000 dólares do Governo Estadual provenientes da Loteria da Habitação (40 casas) e US\$ 4.500 dólares do Governo Federal (4 casas). Neste caso PMV teria custeado somente uma casa modelo.

O Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social do município de Vitória (2008) informa a produção de 45 unidades habitacionais PARA famílias de renda de 0 a 3 salários mínimos.

No relatório final da gestão 1989-1992 divulgado em setembro, ainda durante a execução das obras, existe o seguinte relato:

No bairro Maria Ortiz, havia a necessidade de retirar 92 famílias que residiam sob a linha de alta tensão da ESCELSA – Espírito Santo Centrais Elétricas. Foram buscados recursos junto aos órgãos federais e estaduais. Contudo, foi necessário optar-se pela auto-construção, com equipes da PMV orientando a construção e controlando o material. Os recursos, provenientes da Secretaria Nacional de Habitação (US\$ 3.031,00) e da COHAB (US\$ 34.862,00), serão suficientes para a conclusão das 43 casas em construção (PMV, 1992, p. 11).

Independente de divergências quanto aos custos, excluindo o valor da infraestrutura do lote urbanizado, cada casa edificada pelo processo de autoconstrução assistida custou em média apenas US\$ 945,00 dólares (US\$ 28,20/m²) com materiais de construção (Figuras 136 e 137).

Figura 136 - a autoconstrução da casa própria



Fonte: montagem da autora com base em PMV (agosto/1992, s/p)

Sobre o sistema de construção, a prefeitura destacou em 1992 a boa qualidade final, mas a necessidade de manter no canteiro uma equipe mínima composta por mão de obra especializada de mestres de obras e pedreiros para auxiliar os moradores (PMV, 1992).

Figura 137 - a autoconstrução assistida: baixo custo e qualidade adequada ao população.



Fonte: PMV (setembro/1992, s/p)

No entanto, a análise do projeto e das especificações técnicas demonstram que houve uma preocupação excessiva em reduzir os custos de materiais e agilizar o processo construtivo em detrimento da qualidade ambiental das casas, relacionada ao conforto

térmico com o uso de telhas de fibrocimento sem laje e o bloco de concreto aparente. O projeto da casa modelo é muito semelhante às casas construídas pela gestão (1986-1988) no mesmo bairro, que apresentaram uma série de problemas construtivos após a entrega.

A administração (1989-1992) atribuiu à inexpressiva participação das esferas estaduais e federais e à falta de terras públicas os seus baixos resultados quantitativos ao produzir apenas 45 unidades habitacionais. No entanto, concentrou os esforços na urbanização da Grande São Pedro onde disponibilizaram 1.140 lotes urbanizados em Nova Palestina utilizando recursos de empréstimos da Caixa Econômica Federal no valor de US\$ 10.000.000,00 (dez milhões de dólares) (PMV, 1992).

No âmbito qualitativo, fomentaram a assistência técnica em habitação de interesse social pública e gratuita através da proposta de um projeto em parceria com o Conselho de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-ES) de fornecimento gratuito de uma planta arquitetônica de casas populares de 80 m² para a população de baixa renda com isenção do pagamento de taxas municipais e Anotação de Responsabilidade Técnica; implantaram o Programa de Legalização Fundiária dos bairros do Promorar (Ilha de Santa Maria, São Pedro I, Andorinhas e Itararé) e CPM-BIRD-AUV (Maria Ortiz) e redigiram o documento “Por uma Política Habitacional para Vitória” com a proposta embrionária de política pública de provisão habitacional, na qual defendiam a vinculação dos programas habitacionais com a implementação de uma Política Urbana associada a uma reforma urbana abrangente.

Inspirado nas ações e teorias de Ermínia Maricato, secretária de habitação do município de São Paulo (1989-1992) e na Política Habitacional da gestão de Luiza Erundina (São Paulo) e alinhado com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o documento defendia que a política habitacional “não pode reduzir seus problemas à construção de unidades, dentro de uma visão empresarial”, sendo necessário articular a produção de moradias com uma legislação do uso e ocupação do solo condizentes com a realidade de Vitória, implementando uma maior qualidade técnica dos projetos e de obras e novas formas de articulação e relação entre o governo municipal e as comunidades (PMV, 1992, p. 10).

Com uma crítica explícita às políticas que priorizavam a construção de grandes conjuntos habitacionais, à baixa qualidade da habitação produzida e aos gastos

públicos vultosos em obras de urbanização, o documento ressaltava a necessidade da participação dos beneficiários em todo processo do projeto habitacional para reduzir desperdícios e perdas e o envolvimento das entidades de bairros, tendo um papel fundamental no acompanhamento das metas e ações do poder público.

A Política Habitacional contemplaria formas diversificadas de provisão habitacional: produção de loteamentos populares através da regularização de loteamentos informais, produção de novos loteamentos, construção de moradias, imóveis privados para locação e urbanização por consórcio (Tabela 53).

Tabela 53 - Proposta para a Política Habitacional

Provisão Habitacional	Descrição
Lotes populares	
Regularização de loteamentos informais	Regularização da posse através da concessão do direito real de uso; Usucapião; Negociação com proprietários
Produção de novos loteamentos populares em vazios intra-urbanos	Aplicação do instrumento de parcelamento e urbanização compulsórios sob pena de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
Construção de moradias populares	
Construção de casas por regime de autoconstrução com fornecimento de cesta básica de materiais de construção	Fornecimento de materiais de construção e componentes industrializados para a construção de uma casa de 37m² em lotes urbanizados com contrapartida da mão de obra do usuário final. Materiais de construção subsidiados por recursos captados nos governos federal e/ou estadual a fundo perdido. Gestão sob responsabilidade do Departamento de Habitação da prefeitura. Interligado ao programa de Plantas de casas populares.
Construção de casas integrado ao Banco de Materiais de Construção	Sistema de compra, armazenagem, distribuição ou venda de materiais básicos à preço de custo para a construção de habitações de interesse social, integrado ao programa de plantas de casas populares com assessoria técnica à autoconstrução ou mutirão para planejamento técnico-financeiro e acompanhamento. Atendimento à população alocada em projetos locais da prefeitura. Funcionamento do BMC em galpão que abrigaria o depósito de materiais e a equipe técnica.
Banco de Materiais Usados	Estabelecer parcerias com construtoras para doação de materiais de construção para medidas emergenciais.
Construção de casas por administração direta ou indireta	Construção de unidades habitacionais pelo poder público ou outorga do direito de construir como contrapartida empresarial nas Operações Interligadas, segundo as diretrizes de soluções arquitetônicas criativas, implantação urbanística que privilegie o envolvimento comunitário, especificação de técnicas construtivas adequadas ao local de implantação e os beneficiários. Privilegiar a implantação de pequenos conjuntos habitacionais com até 50 casas ou em menor número e unidades habitacionais isoladas.
Programa de aluguel de interesse social	Parceria entre setor público e privado: utilização de imóveis de construtores privados para locação pela população de baixa renda com incentivo de isenções fiscais. O pagamento do aluguel seria realizado pelo beneficiário que teria o direito real de uso do imóvel por um período de 10 a 15 anos. Após este período o imóvel retornaria para o construtor.
Urbanização por consórcio	Parceria entre o setor público e privado: proprietários de glebas vazias receberiam como contrapartida a urbanização e o poder público ficaria com uma parcela de terras urbanizadas para implementar projetos de interesse social.

Fonte: elaborado pela autora com base no documento Por uma Política Habitacional para Vitória, 1992.

A forma de acesso aos programas se daria de maneira diferenciada, conforme a renda, onde as famílias sem recursos dariam contrapartida em mão de obra tanto para a produção quanto para as melhorias habitacionais. As famílias com melhores

condições ingressariam no financiamento habitacional ou dariam contrapartida em material ingressando no BMC.

A implementação de uma Política habitacional deveria vir acompanhada de uma modificação das leis urbanísticas na revisão do Plano Diretor para priorizar os investimentos públicos em áreas onde predominavam a população de baixa renda; a inserção de instrumentos que incentivassem parcerias público privadas no âmbito da promoção de obras de infraestrutura, tais como as Operações Urbanas Consorciadas e interligadas; instrumentos de controle e uso do solo conforme prerrogativas do artigo 182 da Constituição Federal (Política Urbana), tais como o imposto progressivo; a elaboração de um Plano Diretor de Habitação vinculado a um Conselho Municipal de Habitação formado por representantes da Câmara dos Vereadores, da indústria da construção civil, do Conselho Popular de Vitória, das associações comunitárias, dentre outros; institucionalização de um Fundo Municipal de Habitação com aportes de recursos de dotações orçamentárias, operações de crédito, transferências estaduais e federais, receitas recorrentes de infrações das leis urbanísticas, urbanização consorciada, imposto progressivo e pagamento das prestações dos mutuários; possibilidade de uso do ICMS gerado pela compra de materiais de construção pela baixa renda; isenção de ISS para empresas de construção civil que investissem em habitação social; maximização dos recursos do Plano de Habitação do Governo Federal através da autoconstrução (ausência da taxa de lucro das construtoras) e utilizar recursos da Loteria Estadual da Habitação (COHAB-ES) para financiar habitações populares.

Apesar de algumas propostas precisarem de melhorias, principalmente no que se refere a parceria-público privada na locação social, elas representam um olhar ampliado sobre a questão habitacional, que não poderia ser resolvida somente com a produção de unidades e a urbanização de favelas.

A intenção de orientar, encaminhar e direcionar a gestão pública municipal para uma nova forma de atuar sobre o problema, representa uma grande contribuição dos atores que entraram em cena em 1989, que precisavam de mais tempo para aperfeiçoar a metodologia do orçamento participativo, o processo de participação democrática na urbanização de favelas, a produção assistida da habitação e o projeto piloto de desenvolvimento comunitário que experimentaram nos morros de Vitória.

CAPÍTULO 9 - PROJETO TERRA: programa e política habitacional

Oficialmente, o Programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda – Projeto Terra foi instituído pelo decreto nº 10.131 de 14 de janeiro de 1998, no segundo ano da gestão administrativa do prefeito Luiz Paulo VellozoLucas, eleito no pleito de 03 de outubro de 1996 com o apoio e a mesma coligação partidária do executivo municipal de 1993-1996 (Paulo Hartung), onde exerceu o cargo de secretário municipal de planejamento e participou ativamente da elaboração do plano estratégico de longo prazo para a cidade – Agenda 21 local - Vitória do Futuro, revisado em 2001, no seu segundo mandato como prefeito (PMV, 2002; BIENENSTEIN, 2003, p. 16).

A administração municipal (1997-2004) deu continuidade à visão estratégica de planejamento da gestão anterior, colocando em prática os planos já elaborados e ao mesmo tempo se apropriando de experiências anteriores a 1993, principalmente no âmbito da provisão habitacional.

É neste contexto de governo empresário e sob a ótica de “cidade competitiva”, sustentável com “qualidade de vida e feliz” (FERREIRA, 2005; KLUG, 2005) que a moradia foi inserida em uma Política Pública contendo objetivos, diretrizes, metas, projetos e recursos financeiros alocados.

No entanto, é preciso compreender que o Projeto Terra se conformou como programa e política habitacional ao mesmo tempo. Ele não foi formulado como instrumento dentro de uma Política Pública de Habitação ele era a própria política, a única forma de provisão habitacional; prioritário em todas as ações sobre o espaço de morar dos mais pobres, dominando inclusive as discussões em torno do Orçamento Participativo nos bairros de baixa renda e drenando recursos do OP para as obras do projeto, causando inclusive o esvaziamento da participação popular em algumas comunidades, revelado pelas pesquisas de Sampaio e Silva (2009, p. 266) com membros do Conselho Popular de Vitória, que identificaram a falta de participação popular no projeto:

De fato, na gestão Luiz Paulo, não é o OP a grande vedete das diretrizes de governo e sim o Projeto Terra [...] é que assumiu a centralidade das diretrizes do governo. [...] A substituição da centralidade do OP por outras políticas, no

caso, o Projeto Terra, estaria quebrando o consenso contingente [...] Com a finalidade de alimentar e revigorar a imagem de uma administração participativa e democrática, tentou-se transferir os ideais de participação para o Projeto Terra, porém com conteúdo e significado político-ideológico distintos (SAMPAIO e Silva, 2009, p. 266-267).

O levantamento e análise da documentação referente ao Orçamento Popular²⁵¹ corroboram com as afirmações de Sampaio e Silva (2009), que houve uma diminuição da média de participantes por bairro e em número absoluto (Figura 138)

Figura 138 - Dados sobre a participação nas Assembleias de Bairro do Orçamento Popular – 1990 a 1999.

Prefeitura Municipal de Vitória
Secretaria Municipal de Ação Social

NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR E COMUNITÁRIO
ORÇAMENTO POPULAR
Assembleia de Bairro (1)

DADOS	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%
Assembleias realizadas (2)	58	-	63	-	61	-	68	-	66	-	57	-	65	-
Bairros participantes	64	77,10	68	81,15	74	89,15	77	92,77	78	95,12	83	100,00	83	100,00
Pessoas participantes	3.429	-	3.610	-	3.689	-	3.194	-	2.715	-	2.845	-	3.057	-
Média de participantes por bairro	53,59	-	53,09	-	49,85	-	41,48	-	34,80	-	34,28	-	36,83	-

Fonte: SEMASINDFC

Prefeitura Municipal de Vitória
Secretaria Municipal de Ação Social

NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR E COMUNITÁRIO
ORÇAMENTO POPULAR

Assembleias de Bairro do Orçamento Popular/Dados sobre a Participação - 1990 - 1999.

ORÇAMENTO	Nº DE BAIRROS PARTICIPANTES (1)	Nº DE ASSEMBLEIAS (2)	Nº TOTAL DE PARTICIPANTES	MÉDIA POR BAIRRO	MÉDIA POR ASSEMBLEIA
1990	37	*	2.333	63,05	*
1991	48	*	3.175	66,14	*
1992	56	*	3.966	70,82	*
1993	57	58	3.430	53,59	59,13
1994	68	63	3.610	53,08	57,30
1995	74	61	3.689	49,85	60,47
1996	77	68	3.194	41,48	46,97
1997	78	66	2.715	34,80	41,13
1998	83	57	2.845	34,28	49,91
1999	83	65	3.057	36,83	47,03

Fonte: SEMASINDFC

Fonte: com intervenções da autora (2024) sobre planilhas disponíveis nos documentos Orçamento Popular 1997-2000 do Arquivo Público Municipal, fundo do Prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas. Consulta: 2021.

A “participação de baixa intensidade” da sociedade civil é resultante do “viés meramente consultivo” e do caráter tecnicista que ela assume, mas também reflexo do “ideário neoliberal” (CARLOS, 2009, p. 234) da administração municipal de Vitória a partir da segunda metade da década de 1990, alinhada ao novo modo global e nacional de governar do Estado Neoliberal, para quem interessa uma “participação despolitizada” (CARLOS, 2009, p. 234), não reivindicatória, alinhada aos seus interesses nas decisões, principalmente onde e como aplicar os recursos públicos para colocar em prática seus planos estratégicos para a cidade.

²⁵¹ As discussões das obras prioritárias para inserção no Orçamento Popular da gestão (1997-2000) estão disponíveis no Arquivo Público Municipal, fundo do Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas. A autora acessou todos os documentos em 2021.

Segundo Carlos (2009, p. 234) “sob o signo da participação apoiado no ideal neoliberal, o diálogo estabelecido entre poder público e cidadãos é vazio de interação dialógica, reflexiva e crítica”. O indivíduo como “sujeito político, portador de opiniões e vontades passíveis de agregação” (FERRAZ, 2009, p. 138) não interessa aos governos neoliberais nas instâncias de participação institucionalizadas. E foi sob esse tipo de instância participativa que o Projeto Terra se desenvolveu.

Formulado nesta conjuntura socioeconômica e política, o Projeto Terra foi criado com o objetivo de incorporar os morros e áreas sob influência das marés ocupadas pela população de baixa renda ao tecido urbano da cidade dotando-as de:

padrões urbanísticos adequados, infraestrutura básica, equipamentos comunitários, habitações dignas, segurança, melhorias microclimáticas, regularização fundiária e preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e pleno direito à cidadania aos moradores dessas comunidades (Artigo 1º, decreto nº 10.131, 1998, p. 1).

De acordo com as especificidades de cada área de intervenção, identificadas a partir de um amplo diagnóstico que visava verificar a situação espacial e social das áreas de intervenção, o programa contemplava ações físicas e sociais através de quatro componentes: Urbanização, Socioeconômico, Ambiental e Jurídico-legal (PMV, 1998, p. 1-3).

A **urbanização** previa a execução de obras de infraestrutura de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta e remoção de lixo), energia elétrica e iluminação pública, sistema viário (construção de escadarias e vias para pedestres e veículos, obras de terraplenagem), serviços de transporte público, contenção de encostas, realocação de edificações da população em áreas de risco geológico, interesse ambiental ou sob interferência das obras; construção de equipamentos comunitários, comunicação visual (identificação da comunidade, etc), implantação de mobiliário urbano, construção de equipamentos sociais, de lazer e serviços urbanos (saúde, cultura, educação, segurança, esportes e lazer), intervenções ambientais (desocupação de áreas de proteção permanente e reflorestamento de encostas) (PMV, 1998).

O componente **socioeconômico** contemplava a implantação de programas sociais visando o desenvolvimento comunitário e a capacitação para o trabalho de diferentes faixas etárias com a inserção de diversos setores da economia local com o objetivo

central de geração de emprego e renda. Associados a essa meta estavam programas de educação ambiental e sanitária que assegurassem a saúde da família, a redução da evasão escolar, incentivo à cultura local e às práticas esportivas, além da criação de Conselhos locais de educação (PMV, 1998).

A metodologia do Projeto Terra inseria a participação da comunidade nas etapas de diagnóstico e discussão do Plano de Intervenção urbanístico, elaborado a partir de um diagnóstico integrado contendo aspectos de caráter socioeconômico, histórico, físico e ambiental. Após a aprovação da população beneficiada, os demais projetos técnicos eram elaborados.

Nos documentos analisados sobre o projeto, há grande ênfase à **participação popular** em todas as fases do projeto e fortalecimento das organizações sociais e da comunidade que deveriam ser realizadas por meio de fóruns locais, reuniões e qualificação de lideranças comunitárias (PMV, 1998).

A premissa de **gestão articulada**, integrada e compartilhada com a comunidade adotou uma metodologia que envolvia uma equipe multidisciplinar de profissionais (social, meio ambiente e urbanização) nos escritórios locais instalados nas áreas de intervenção, coordenada por administradores regionais vinculados às secretarias municipais envolvidas nos projetos. As equipes utilizavam os fóruns sociais como espaços de discussão dos planos, acompanhavam as obras, as remoções, enfim, monitoravam as ações do projeto (PMV, 1998).

O parâmetro **ambiental** se articulava ao socioeconômico e à urbanização através de ações de educação ambiental e sanitária de conservação dos recursos naturais e dos equipamentos sanitários, noções básicas de higiene e hábitos sanitários; regulação, demarcação, desocupação e fiscalização de risco e de interesse de preservação ambiental, assim como reflorestamento, ampliação da cobertura vegetal e criação de parques e áreas verdes (PMV, 1998).

No âmbito **jurídico legal** foi proposta a criação de legislação urbanística específica com índices adequados ao uso e ocupação do solo para as áreas que sofreriam intervenção, articulada a uma legislação ambiental adequada às especificidades das ocupações informais existentes. Além disso, foram previstos programas de regularização fundiária dos loteamentos existentes, titulação aos ocupantes, com a previsão futura de regularização edilícia (PMV, 1998).

A **habitação** no Projeto Terra foi integrada aos quatro componentes, compreendida em seu conceito mais amplo de **moradia adequada**, mas com algumas limitações, tendo em vista que foi inserida para atender exclusivamente a demanda de remoção das famílias que moravam em áreas de risco geológico, de interesse ambiental ou que estivesse em conflito com o novo sistema viário e os equipamentos comunitários a serem implantados.

O direito à moradia não se limita, como diretriz do programa, à obtenção de teto, mas a uma série de condições adicionais que em conjunto formam o habitat (PMV, 2002, p. 1).

Era diretriz do Projeto Terra “a realocação do menor número possível de moradias, privilegiando as de baixo padrão construtivo, devendo-se prever, quando necessário, a construção de habitações e sua localização” (PMV, 1998, p. 7). No projeto urbanístico era diretriz “o aproveitamento, preferencialmente, dos vazios internos para as relocações inevitáveis e para construção de equipamentos públicos” (PMV, 1998a, p. 8).

Uma das metas do programa era “reassentar 100% das famílias residentes em áreas impróprias a ocupação – áreas de interesse ambiental (AIAs) e de risco -, na região de intervenção ou seu entorno” (MARTINUZZO, 2002, p. 31; BIENENSTEIN, 2003, p. 68). A meta inicial era o reassentamento de 1.400 famílias que viviam em áreas de risco (PMV, s/d).

As famílias em situação de remoção residentes em áreas impróprias à moradia correspondiam a apenas 10% da população global das áreas delimitadas para as intervenções (6,09 Km² com 86 mil habitantes em 24 mil domicílios). A maior parte das famílias, 65% da população foi enquadrada para receber obras de urbanização, ações sociais e ambientais e regularização fundiária. Os outros 25%, que habitavam espaços consolidados com melhor acesso à cidade formal, receberiam melhorias urbanas, ações sociais, ambientais e titulação fundiária (MARTINUZZO, 2002).

De acordo com esses percentuais consolidados até 2002, 1.434 domicílios seriam removidos, tendo as famílias duas alternativas: desapropriação do imóvel com pagamento e saída da área ou desapropriação com a opção pela compra de uma nova unidade habitacional produzida pelo programa e financiada pelo sistema de crédito

com baixas prestações mensais de longo prazo (15 anos) com subsídios de 30 a 80% da prefeitura (MARTINUZZO, 2002).

A construção de conjuntos habitacionais com dois ou mais pavimentos contendo baixo número de unidades e a construção de módulos hidráulicos (banheiros com chuveiros, pia, tanque e caixa d'água) em domicílios sem banheiro e/ou em lotes urbanizados visava atender à demanda de inadequação (déficit qualitativo) e à demanda de remoção de domicílios para a urbanização de assentamentos informais precários (urbanização de favelas), ou seja, sem reduzir o déficit habitacional quantitativo existente.

Foi somente em 2001 que a prefeitura definiu critérios para o acesso à posse dos imóveis produzidos, através da lei municipal nº 5365 de 09 de julho de 2001, que seriam repassados pela alienação por doação através de instrumento particular de Contrato de Compra e Venda com prioridade de atendimento às famílias com renda até três salários mínimos, com maior número de dependentes e maior tempo de moradia no município.

A transferência de propriedade definitiva dos lotes urbanizados, módulos hidráulicos e unidades residenciais estava condicionada ao pagamento das prestações mensais corrigidas pelo prazo de até 15 anos (180 meses), estipuladas de acordo com a renda familiar e limitadas ao valor do salário mínimo (Tabela 54), com prazo de carência de 8 meses, sendo descontados os valores das benfeitorias, posse ou propriedade das famílias como forma de indenização no processo de remoção.

Tabela 54 - Valor das prestações mensais do Projeto Terra, 2001.

Prazo de pagamento: Até 180 meses					
Reajuste da Prestação: Correção Monetária Anual - IPCA-E					
FAIXA DE RENDA FAMILIAR	VALOR - SALÁRIO MÍNIMO		PRESTAÇÃO MENSAL INICIAL	% RENDA DESTINADA A PRESTAÇÃO	
	Faixa inicial	Faixa final		Faixa inicial	Faixa final
0 a 0,50 SM	R\$ 0,00	R\$ 90,00	R\$ 10,00	-	11%
0,51 a 1,00 SM	R\$ 91,80	R\$ 180,00	R\$ 20,00	22%	11%
1,01 a 1,50 SM	R\$ 181,80	R\$ 270,00	R\$ 30,00	17%	11%
1,51 a 2,00 SM	R\$ 271,80	R\$ 360,00	R\$ 40,00	15%	11%
2,01 a 2,50 SM	R\$ 361,80	R\$ 450,00	R\$ 50,00	14%	11%
2,51 a 3,00 SM	R\$ 451,80	R\$ 540,00	R\$ 60,00	13%	11%

Obs: salário mínimo em 02/03/2001 = R\$ 180,00
IPCA-E de 2000 = 6,04%

Fonte: lei municipal nº 5365/2001, p. 4.

Para um perfil socioeconômico de famílias que em sua maioria (60%) recebiam até 3 salários mínimos, eram chefiadas por mulheres (70%), tinham média de 3,20 filhos/família e renda per capita inferior a R\$ 25,00 (MARTINUZZO, 2002), o baixo valor da prestação mensal permitia que pagassem sem ônus excessivo sobre a renda, estimulava o vínculo e o pertencimento das famílias ao imóvel, tendo em vista que se tornariam proprietários em 15 anos, e permitia que parte dos recursos dispendidos retornassem ao Fundo Municipal de Bem Estar Social e ao Tesouro Municipal.

No entanto, os custos de vida na moradia formal são diferentes da informalidade, sendo acrescidos do pagamento de taxas (IPTU, água, esgoto e energia elétrica) encarecendo a vida das famílias quando incorporadas à cidade legal. Por isso a necessidade de articular a produção de unidades a políticas mais amplas de geração de emprego e renda.

As ações articuladas de serviços de ampliação das redes de água e esgoto e redução das ligações clandestinas de energia elétrica nos morros do Projeto Terra gerou inadimplência do pagamento das tarifas, caso observado na Poligonal 1 – Morro Jaburu (BIENENSTEIN, 2003, p. 30).

Em 2012, a avaliação externa do Projeto Terra constatou que em 128 unidades habitacionais onde foram reassentadas famílias, não havia ocorrido aumento das despesas domésticas, no entanto, isso foi explicado porque até aquele momento ninguém pagava conta de água e somente a energia elétrica.

A produção da habitação só foi inserida no programa por causa de uma necessidade específica, a remoção, não coexistindo outros programas de habitação que atendessem outras demandas que existiam no município. O Projeto Terra fazia “parte de um conjunto de três programas de urbanização” “juntamente com o Projeto São Pedro (em fase de conclusão) e o Projeto Água (urbanização da orla marítima e Rota Manguenzal)” (PMV, s/d, s/p).

Para atender ao seu principal parâmetro que era o ambiental, a prefeitura devia produzir 1.434 lotes e/ou casas e atender às necessidades de melhorias habitacionais pela construção de módulos sanitários, que resolveriam questões relacionadas ao lançamento de esgoto, lixo sobre encostas, etc. Produzir habitação era o instrumento

de preservação ambiental que tinha o maior enfoque como problema que a habitação em si como espaço de dignidade humana.

Já em 1991 o déficit habitacional²⁵² quantitativo era de 5.449 unidades (IJSN, 2000), 7,20% dos 75.741 domicílios existentes com uma população de 258.777 habitantes. Destes, 96.470 habitantes moravam em áreas de interesse social onde predominava a população de baixa renda. Dentre elas, 52.531 pessoas viviam abaixo da linha da pobreza com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo residindo em 13.390 domicílios. Do total de domicílios da capital, 10.122 eram rústicos (barracos de madeira) e 9.959 eram de baixo padrão em alvenaria com laje e sem cobertura, totalizando no mínimo 20.081 domicílios²⁵³ com alguma inadequação (PMV, 1996, PMV, 2008).

Em 2000, Vitória passou a abrigar 292.304 habitantes e um déficit habitacional de 6.045 unidades, um crescimento de 11% em quase uma década. A ampliação da população em 13% foi acompanhada pela expansão de domicílios em áreas de interesse social com 29.598 unidades que abrigavam 111.165 habitantes, cerca de 38% da população (292.304 habitantes) (PMV- PMHRFIS, 2008).

Dessa forma, a priorização de um projeto de urbanização de favelas desarticulado da oferta de programas de produção de unidades contribuiu para a ampliação do déficit habitacional quantitativo, limitação ressaltada pela equipe técnica que redigiu o Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social (PMHRFIS) de Vitória entre 2006 e 2008:

Apesar do Projeto constituir-se enquanto o instrumento mais amplo e articulado de intervenção nas ZEIS, não consta de seu foco de atuação, o enfrentamento ao déficit habitacional, nem tão pouco, a oferta de oportunidades habitacionais em escala que articule um leque de ações voltadas à produção de novas unidades (PMV, 2008, p. 106).

Somente a partir da promulgação da lei nº 5.823/2002 que definiu diretrizes e normas para a Política Habitacional Municipal que foram estabelecidos programas de provisão

²⁵² O déficit habitacional dimensionado para Vitória, Grande Vitória e o Estado em 1986 era de 20.937 unidades, 96.954 unidades e 211.541 unidades respectivamente. Em 1989 aumentou para 29.058 unidades, 127.189 unidades e 255.630 unidades. No entanto, a autora preferiu não utilizar estes dados como argumentação por considerar a inconsistência dos valores e por desconhecer a metodologia e os componentes utilizados para determinar o déficit. Fonte: PMV (1993, p. 53).

²⁵³ Esses dados podem ser maiores porque foram computados somente os domicílios com ligações de água.

habitacional para o atendimento mais amplo à demanda: produção, aquisição e reconstrução de unidades, melhorias habitacionais, requalificação de edifícios em área central, regularização fundiária, auxílios diversos (aluguel social, aquisição, desapropriação, remoção).

Esse processo de regulamentação da Política Municipal de Habitação compreendeu o período de 2002 a 2007 e foi, em parte, desencadeado pelos obstáculos e entraves enfrentados pela prefeitura na fase inicial de implantação do Projeto Terra (1996-2001), principalmente em relação à regularização fundiária.

A regularização fundiária com fornecimento de titulação aconteceria em toda área de intervenção, incluindo a prestação de assistência técnica e jurídica para a permanência no local pelos moradores. A regularização edilícia aconteceria a partir de critérios mínimos que seriam definidos posteriormente, ou seja, a longo prazo.

As metas de curto e médio prazo do Projeto eram “titular 100% dos domicílios contidos em área pública municipal” e assessorar 50% das famílias com domicílios contidos em área particular na obtenção de título de propriedade” (BIENENSTEIN, 2003, p. 68).

Porém, devido ao burocrático processo jurídico e cartorial de titulação da posse da terra em áreas de propriedades públicas (União e Estado) e particulares, a equipe multidisciplinar formada por técnicos alocados em 9 secretarias municipais vinculadas ao Projeto Terra não conseguiu fornecer nenhum título de propriedade no período de 1997 a 2002, ano que foi criado o Programa Municipal de Regularização Fundiária (PMV, 2008, p. 33).

Duarte (2023, p. 292) que entrevistou o secretário municipal de habitação esclarece que “até o fim do ano de 2002, nenhuma propriedade tinha sido escriturada pelo projeto”, tendo em vista a “questão proveniente da burocratização da titularização da área, das suas condições físicas e urbanas e legislação municipal proveniente do Plano Diretor”. Além disso, “o processo de solicitação da doação de uma área pertencente, mesmo à União” era “bastante complexo e demorado”, sendo “toda a burocratização em torno desse processo acaba também na própria União um dos entraves”. Um “fator bastante problemático foi a taxa cobrada para escrituração da propriedade, que apesar de previsto por lei esbarravam no aspecto da desapropriação da terra e transferência para o poder do município” (Duarte, 2023, p. 292).

Novamente, o “nó da terra” se manifesta sob o mesmo problema de urbanizar e legalizar o acesso à terra, enfrentado há décadas pelos entes públicos em diferentes programas habitacionais, que inclusive deixaram como herança a necessidade de titulação de 8.616 lotes urbanizados pelo CPM-BIRD-AUV, PROMORAR, pela gestão (1986-1988) e pelo Projeto São Pedro em oito bairros diferentes: São Pedro I (728 lotes), Andorinhas (108 lotes), Joana D’Arc (1.080 lotes), Ilha de Santa Maria e Monte Belo (600 lotes), Itararé (1.000 lotes) e Nova Palestina (1.800 lotes). Todos contidos ainda como meta de regularização no PMHRFIS, tendo como desafios:

- Articular as ações de regularização fundiária associadas aos processos de urbanização e de desenvolvimento social;
- Aprimorar a articulação junto às demais esferas de governo e instâncias de poder (legislativo e judiciário) para eliminar obstáculos e simplificar procedimentos na regularização jurídica e urbana de interesse social (PMV-PMHRFIS, 2008, p. 111).

O maior entrave ao acesso à moradia adequada é um problema que atravessa o tempo. De 1989 a 1995 o governo havia conseguido legalizar apenas 7,23% dos lotes urbanizados sobre terrenos de marinha, propriedade da União (Tabela 55). Até 1993 a PMV tinha cadastrado pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória – CDV, 3.000 famílias aguardando titulação dos lotes de seis bairros e apenas 320 escrituras haviam sido emitidas (PMV, 1993, p. 53).

Tabela 55 - situação da legalização de áreas urbanizadas sobre terrenos de Marinha.

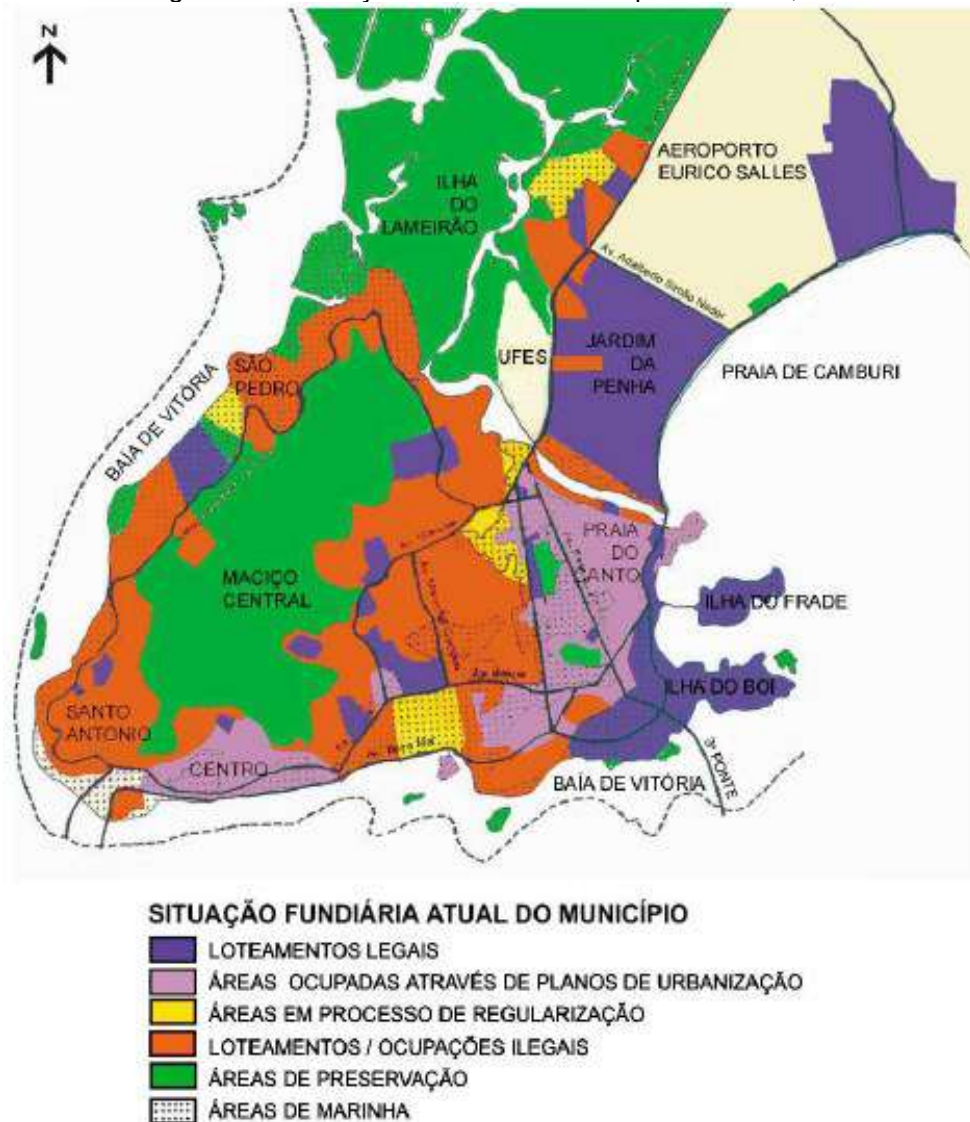
Legalização de terrenos de marinha - Área total e área legalizada, em m², segundo bairros, 1989 - 1995					
BAIRROS	ÁREA TOTAL (m ²)	ÁREA LEGALIZADA (m ²)		TOTAL LEGALIZADO (m ²)	% LEGALIZADO
		1989 - 1992	1993 - 1995		
Andorinhas	142.111,02	829,66	1.921,02	2.750,68	1,94
Ilha de Monte Belo	332.585,00	11.677,10	23.853,56	35.530,66	10,68
Ilha de Santa Maria	157.603,00	16.844,18	9.798,33	26.642,51	16,90
Itararé	328.978,00	6.322,81	5.371,66	11.694,47	3,55
Maria Ortiz	575.178,00	24.763,52	16.102,87	40.866,39	7,10
São Pedro I	198.355,00	6.403,12	1.502,11	7.905,23	3,98
Total	1.734.808,02	66.840,39	58.549,55	125.389,94	7,23

Fonte: PMV/CDV/SEMPA

Fonte: Primeiro anuário estatístico de Vitória, 1996, p. 262.

A situação fundiária de ilegalidade da terra não é peculiar aos bairros pobres. Em virtude das ocupações espontâneas, irregulares ou clandestinas 49,42% da área urbana municipal foi conformada por loteamentos ilegais segundo dados divulgados em 1994 pelo IJSN, conforme figura (Figura 139) (PLRFHIS, 2008).

Figura 139 - Situação fundiária do município de Vitória, 1994.



Fonte: PLRFHIS (2008, p. 31)

No âmbito do Projeto Terra, as terras para o reassentamento das famílias deviam estar localizadas dentro da área de intervenção ou no entorno mais próximo, seguindo a premissa da última década dos programas de realocação dentro do próprio ambiente de relações de vizinhança socioculturais.

O problema era obter glebas livres nos espaços intraurbanos em áreas extremamente adensadas, característica dos assentamentos de baixa renda, em uma Capital que vivenciava a escassez de terras de propriedade pública municipal e a retenção de terrenos pela propriedade privada.

Em 1991 Vitória detinha 1.766.249,00 m² de glebas vazias (Tabela 56) com 44% delas localizadas em áreas de média e baixa renda, ou seja, apenas 0,78km² para implantar

loteamentos nos 88km² do sítio físico da Capital. Em 1996, a área de vazios em glebas foi reduzida para 1.073.534 m² (PMV, 1996, s/p).

Tabela 56 - Área urbana ocupada e glebas vazias por região, 1991.

REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREA URBANA *1 (M ²)	VAZIOS INTRA-URBANOS (LOTES) (M ²)	VAZIOS EM GLEBA (M ²)
I - Centro	1.661.400,00	6.925,00	— —
II - Santo Antônio	2.402.000,00	100.075,00	35.911,00
III - Bairro de Lourdes	4.134.900,00	205.550,00	46.818,00
IV - Maruípe	3.895.300,00	99.552,00	148.621,00
V - Praia do Canto	5.280.300,00	864.600,00	— —
VI - Jardim Camburi	7.763.600,00	1.543.250,00	984.165,00
VII - São Pedro	2.076.300,00 -	97.775,00	550.734,00
TOTAL	27.594.300,00	2.706.087,00	1.766.249,00

FONTE: PMV/EMPLA.

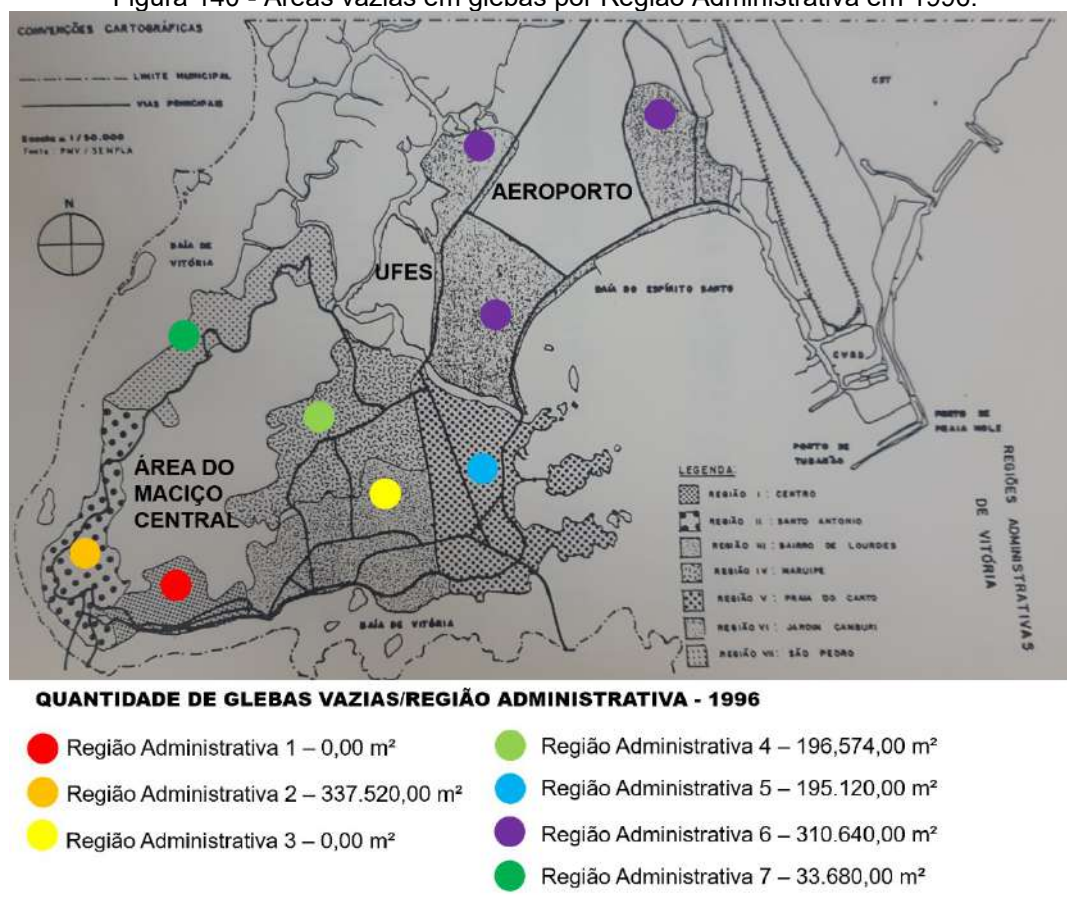
*1 Somatório das áreas dos bairros que compõe a região. Não estão incluídos as glebas vazias. Áreas medidas através de Planímetro.

Fonte: Indicadores sócio-econômicos do município de Vitória, setembro/1993. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

Dados divulgados em março de 1996 com base em levantamento aerofogramétrico de 1994, indicavam a existência de 1.073.534 m² de áreas vazias em glebas, áreas não loteadas, passíveis de serem ocupadas com lotes em 65% de suas dimensões. Cerca de 71% dessas terras estavam localizadas na parte insular da Capital, 28% em bairros de alta renda (Mata da Praia e Barro Vermelho) e 72% em bairros de baixa renda (Grande Vitória, Santa Marta, São Cristóvão, Tabuazeiro, Goiabeiras e Universitário).

Além disso, coexistiam 2.214.288 m² de áreas vazias já loteadas, correspondendo a 7,6% da área dos 73 bairros identificados (29.224.692 m²). Cerca de 68% da área desses loteamentos estava implantada em locais destinados à população de média e alta renda e aproximadamente 49% estavam localizadas na parte continental da Capital, zona de expansão dos conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980. Somente os nove bairros com a população de maior renda do município, com localização privilegiada próximo ao mar detinham 56% dessas terras (1.239.555,00m²) (Figura 140).

Figura 140 - Áreas vazias em glebas por Região Administrativa em 1996.



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no 1º Anuário Estatístico da cidade de Vitória (1996).

A análise dos documentos que compõem o diagnóstico dos bairros do Projeto Terra (DIAGONAL URBANA, 1999) demonstra que a situação fundiária das Poligonais era complexa, existindo áreas de propriedade da União, do Estado, do Município e de particulares e até mesmo glebas sem identificação de proprietário, ou seja, um entrave jurídico que demandava investigação cartorial sobre os domínios das terras incluídas no Projeto Terra, tendo em vista que os recursos públicos não podem ser aplicados sobre terras de propriedade duvidosa.

O ciclo de regularização em áreas ocupadas se inicia com um diagnóstico fundiário para identificação dos proprietários, passa por acordos de cessão em caso de áreas públicas, passando à legalização do parcelamento, um processo complexo que envolve levantamentos cadastrais e memoriais descritivos, excluindo muitas vezes da possibilidade de regularização áreas que pela legislação não podem ser edificadas, mas que já tem ocupação historicamente consolidada. A área como um todo só pode ser registrada depois de cumpridos esses requisitos, passando-se depois à escrituração e registro lote a lote, mediante iniciativa dos atuais ocupantes (PLANPOLÍTICAS PÚBLICAS, 2014, p. 33).

A aquisição de terras pela desapropriação (A GAZETA, 1998) com pagamento a proprietários privados, o aproveitamento de áreas vazias geradas pelo próprio processo de remoção e a priorização da utilização de terras públicas foram as alternativas do Projeto Terra, que adaptou a tipologia da unidade habitacional às restrições topográficas dos morros e produziu conjuntos com pequena quantidade de unidades (40 a 130 apartamentos/casas) em virtude da indisponibilidade de grandes áreas de terrenos somada à experiência das desvantagens de implantar grandes conjuntos habitacionais.

A opção pela verticalização das unidades (a partir de 2 pavimentos) e a geminação demonstram uma ruptura com a forma de provisão habitacional adotada nas administrações anteriores que privilegiaram a casa isolada no lote urbanizado, que tanto contribuiu para a expansão horizontal e por privilegiar um número menor de beneficiários utilizando grandes áreas de terras urbanizadas (Figura 141)

Figura 141 - Unidades habitacionais geminadas sobre terreno com topografia acidentada.



Fonte: montagem da autora com base no documento Projeto Habitacional – Poligonal 5: Jesus de Nazareth. Vitória, abril/2003. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Projeto Terra Mais Igual. Acesso: 2021.

O Projeto Terra também rompe com a ideia do CPM-BIRD-AUV, replicada no Projeto São Pedro, que urbanizar assentamentos habitacionais em morros era custoso e/ou inviável. A equipe técnica do Projeto Terra, além de urbanizá-los, cria soluções de

arquitetura para as unidades habitacionais que vencem as dificuldades da topografia (Figura 142).

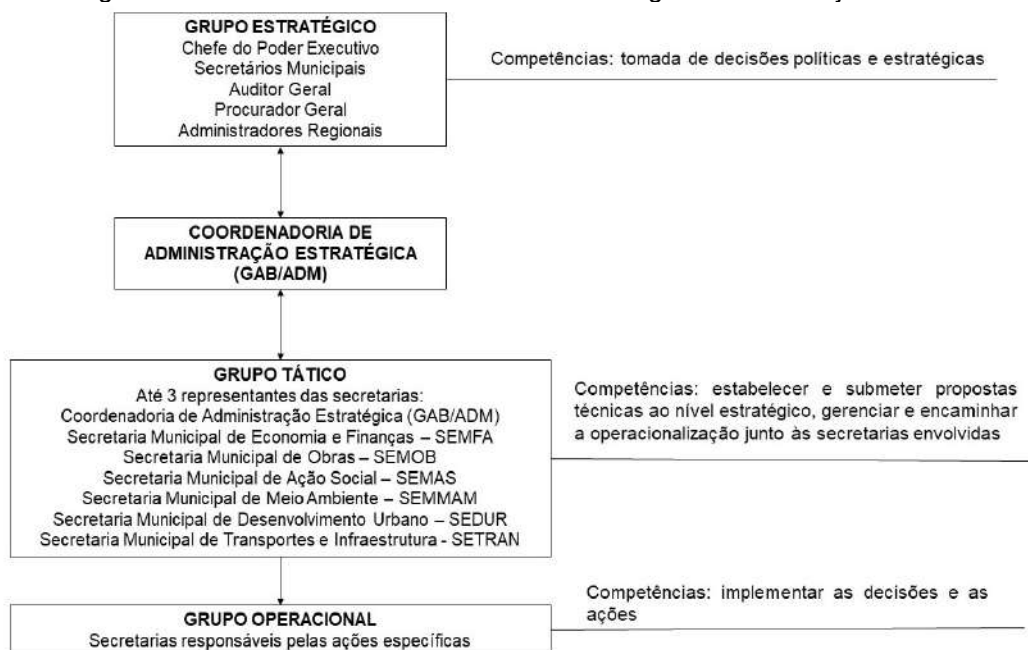
Figura 142 - Unidades habitacionais do Jaburu sendo construídas – o Projeto Terra vencendo a dificuldade de construir sobre altas declividades.



Fonte: PMV (2008).

O Projeto Terra foi concebido como um conjunto de intervenções integradas de longo prazo que teria continuidade em diferentes administrações municipais, o que aconteceu de fato. Seu desenho institucional foi organizado em três níveis de planejamento (Figura 143).

Figura 143 - desenho institucional dos níveis de gerência do Projeto Terra.



Fonte: elaborado pela autora com base em PMV (1998).

De forma geral, o nível tático, a partir das diretrizes e metas estabelecidas pelo nível estratégico, com poder central de decisão no Executivo Municipal, deveria elaborar os instrumentos que viabilizariam as obras, projetos e serviços, tais como manuais

contendo normas e procedimentos e os cadernos de encargos que seriam utilizados pelo nível operacional.

As ações articuladas e multisetoriais envolviam seis secretarias, sendo de responsabilidade da SEMFA presidir a Comissão Especial de Licitação do Projeto Terra (CEL-TERRA), criada exclusivamente para gerir os processos licitatórios dos serviços, projetos e obras do Projeto Terra e composta por 3 membros titulares e 3 membros suplentes escolhidos nas demais secretarias envolvidas.

A SEMOB ficou responsável pela contratação e fiscalização de todas as obras, a SEDUR pela contratação e fiscalização de projetos e serviços e a SEMAS responsável por garantir a participação das comunidades através da realização de Fóruns especiais e organização de Comissão de Moradores, no acompanhamento da elaboração de projetos e execução de obras. Além disso, poderia utilizar o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda (capacitação profissional e geração de postos de trabalho) em obras e serviços de pequeno porte e complexidade.

A estrutura gerencial de caráter multissetorial e multidisciplinar do Projeto Terra foi modificada entre 1998 e 2007 para se adequar às necessidades operacionais do programa (Duarte, 2023), mas sempre vinculado ao gabinete do prefeito, tendo em vista seu caráter prioritário de projeto de governo.

Pelo decreto de 1998, o Projeto Terra receberia recursos financeiros de dotações anuais do orçamento municipal, cuja responsabilidade de gerir as propostas seria da SEMFA. Ao ser inserido no orçamento plurianual, o Projeto adquiria um caráter de continuidade entre as gestões administrativas seguintes.

O projeto operou de 1997 a 2001 com recursos orçamentários da PMV, operações de créditos da Caixa Econômica Federal através do Programa Pró-Moradia, do Programa Habitar Brasil-BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE; do Ministério da Saúde e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (DUARTE, 2023), banco que não financiava a construção de unidades habitacionais (PMV, 2003; BIENENSTEIN, 2003, p. 16; A GAZETA, 1998).

A institucionalização do Projeto Terra em janeiro de 1998 possui antecedentes no acúmulo de experiências deixadas pelo CPM-BIRD-AUV, pelo Promorar, pelo Projeto

São Pedro e pela administração 1989-1992, que com todos os seus projetos pilotos, erros e acertos, propuseram obras de infraestrutura, programas de geração de emprego e renda, a inserção da preservação do meio ambiente em projetos de urbanização e a participação da comunidade.

[...] o Projeto Terra coloca Vitória em compasso com as questões políticas de fronteira em âmbito mundial, distanciando-a cada vez mais do localismo provinciano, pelo menos no que respeita o estilo de governo e conceito de política social. E, é bom que se diga, com o Projeto São Pedro, a cuja imagem e semelhança o Projeto Terra foi gerado, representou uma antecipação à Agenda 21, quando sob a administração do ex-prefeito Paulo Hartung o plano de urbanização daquela região consolidou-se e sistematizou-se como ação integrada de governo para o enfrentamento da pobreza, articulando diferentes secretarias e permeando à ingerência das comunidades, nos moldes mais atuais de intervenções urbanísticas e sociais (MALHEIROS, 1998).

Sob esta perspectiva, o Projeto Terra é ao mesmo tempo continuidade e evolução no sentido de criação de um instrumento de gestão descentralizada de ações para toda cidade. E não é, de forma alguma, produto das ideias geradas no laboratório de uma única administração municipal, **ao contrário** do que foi enfatizado a seguir:

O Projeto Terra foi criado em 1996 a partir de uma decisão política da administração municipal, no sentido de universalizar as condições mínimas de habitabilidade dos munícipes (PMV, 2002, p. 1).

O Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano, Social e de Preservação Ambiental em Áreas de População de Baixa Renda, denominado Projeto Terra, foi concebido a partir da integração de diferentes projetos listados no planejamento estratégico Projeto Vitória do Futuro, e representa sua concretização nas áreas de morros e marés, visando à cidade desejada. Uma cidade sem exclusão e com qualidade de vida para todos. Uma cidade cidadã (PMV, 2004, p. 2).

Segundo BIENENSTEIN (p. 13, 2003) o Projeto São Pedro “subsidiou a criação do Projeto Terra”, mas Duarte (2023, p. 277) afirma que “o Projeto Terra, apesar de ser oriundo de um processo constituído a partir do Projeto São Pedro, teve uma lógica própria”:

Sua construção parte de uma tentativa de resolver questões que vão além da melhoria do espaço constituído ao qual a habitação está inserida, mas sim da perspectiva de mudança e de transformação da realidade social dos moradores e suas respectivas comunidades (Duarte, 2023, p. 277).

A grande contribuição do Projeto Terra foi ampliar o olhar para os problemas dos assentamentos pobres informais implantados sobre mangues, baixadas, morros e loteamentos criados sobre aterros, articulando ações integradas no âmbito

socioeconômico espacial, vinculadas à criação de uma estrutura de planejamento que levaria a formulação em 2003 da Política Habitacional de Vitória, como desdobramento das exigências do Estatuto da Cidade (2001).

O grande diferencial do Projeto é que suas ações sobre o espaço construído foram planejadas em sua grande maioria para os assentamentos informais de moradias localizados sobre os morros da Capital. Áreas consolidadas de ocupação que ao longo de décadas receberam ações pontuais, descentralizadas e fragmentadas do Poder Público, sendo negligenciadas por diversas administrações municipais anteriores.

O Projeto Terra foi o primeiro listado entre os prioritários no Plano Estratégico da Cidade 1997-2000 e formulado pela nova gestão municipal, e tinha como objetivo o atendimento à população que vivia nos morros:

Promover a melhoria das condições sócio-econômicas e habitacionais da população de baixa renda dos morros da cidade, delimitando e preservando áreas ambientalmente especiais, incentivando e dando apoio à ocupação produtiva e implantando políticas sociais integradas (PMV – GABINETE DO PREFEITO, 1997, p. 5).

Dentre as 15 áreas delimitadas para receber as ações do Projeto, 11 delas estavam localizadas nas encostas do Maciço Central (Morro da Fonte Grande) e “outros maciços granílficos espalhados pelo município”, sendo apenas 4 delas áreas situadas em baixadas (PMV, 2008, p. 104).

Pode-se afirmar que o Projeto Terra foi o primeiro a *subir o morro* com uma visão ampla dos problemas provenientes do relevo com topografia acidentada com alta declividade²⁵⁴: acessibilidade exclusiva por escadarias construídas há mais de 40 anos; ausência de estradas para acesso de veículos (carros, caminhões de mudanças, caminhões de lixo, ambulâncias, transporte público); falta de saneamento básico (redes de esgoto, drenagem e coleta de lixo) (Figura 144), fornecimento descontínuo de água; iluminação pública e fornecimentos de energia elétrica precárias; casas localizadas em áreas de risco de deslizamento de terra e/ou rochas e áreas de proteção ambiental permanente; ausência de equipamentos comunitários

²⁵⁴ A GAZETA. **Passeata popular leva prefeito hoje a visitar bairro Jaburu**. Vitória, 04 de setembro de 1980. Disponível: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/341084>>. Acesso: 2021.

de saúde, educação e lazer; ausência de programas de desenvolvimento comunitário e geração de emprego e renda.

Figura 144 - passeata dos moradores do Morro do Jaburu em reivindicação pela implantação de rede de esgoto em 04 de setembro de 1980. As melhorias no Morro só foram obtidas com o Projeto Terra a partir do ano 2000.



Fonte: A GAZETA (1980).

Ainda em 1995 na gestão do prefeito Paulo Hartung, antes da formulação da Agenda 21 – Vitória do Futuro, de 29 de fevereiro a 10 de setembro de 1996, a imprensa noticiou que “a Prefeitura de Vitória estava montando um projeto para viabilizar as obras de urbanização nos morros da cidade” com a previsão de implantação de um **projeto piloto** que iria beneficiar 100 mil moradores, sendo o **Morro de Jaburu** o primeiro a receber obras de infraestrutura, equipamentos comunitários e de lazer e remoção de barracos (A TRIBUNA, 1995, p. 7)²⁵⁵.

Segundo Bienenstein (2003, p. 27) ainda em 1995, “antes da formalização do Projeto Terra, a Prefeitura Municipal de Vitória iniciou os preparativos para a captação dos recursos junto à Caixa Econômica Federal destinados à construção de 72 casas e da Via 01 no Jaburu”.

Colocando as ações no lugar e no seu devido tempo cronológico, essa tese propõe uma periodização organizada em três fases para a análise das ações do Projeto Terra, tendo em vista que o programa teve resultados diferentes conforme a conjuntura nacional e local de governo, não sendo adequado continuar avaliando o projeto de forma global, assim como tem feito os autores que estudaram o programa.

A periodização foi definida em função de pesquisas anteriores da autora (MUNIZ, MENDONÇA e COLA, 2019; MUNIZ e MENDONÇA, 2020; MUNIZ, 2022)

²⁵⁵ A TRIBUNA. **Urbanização nos morros beneficia cerca de 100 mil**. Vitória, 13 de dezembro de 1995. Disponível: , <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323535>>. Acesso: 2023.

completadas pela análise de fontes primárias obtidas no Arquivo Público Municipal entre 2021 e 2023 e no Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social de Vitória finalizado em 2008 e aprovado em 2009 pelo Governo Federal, disponibilizado pela Secretaria Municipal de Habitação à autora em 2019.

As três fases contemplam os períodos de 1996-2001, 2002-2007, 2008-2018. Este trabalho dará ênfase à primeira fase, tendo em vista o recorte e os limites estabelecidos para a tese e deixa como lacuna para outros pesquisadores o aprofundamento da análise das demais fases do programa, parcialmente preenchida por Muniz e Mendonça (2020).

9.1. PROJETO TERRA - 1ª fase (1996-2001)

A 1ª fase (1996-2001) é caracterizada pela **estruturação** administrativa, técnica e legal do programa com a delimitação das áreas de intervenção e a elaboração das diretrizes, objetivos, metas, definição da metodologia, elaboração de projetos, captação de recursos financeiros, adequação da legislação urbanística e ambiental, elaboração de editais para contratação de terceiros, a execução de obras emergenciais e a implantação do programa em uma **experiência piloto** de intervenção, prevista em etapas de execução, com início a partir do ano 1999.

Pode-se afirmar que é a fase de organização burocrática do projeto, que foi sendo melhorada na fase seguinte, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257 de 10/07/2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que versam sobre a Política Urbana e definiu diretrizes gerais e instrumentos para os municípios regularem o uso e ocupação do solo.

Além disso, o novo governo federal assumiu em 2003 (Luiz Inácio Lula da Silva – Partido dos Trabalhadores - PT) com uma nova visão de atuação sobre as questões urbanas reivindicadas pelos Movimentos Sociais de luta pela Reforma Urbana, dentre elas, a moradia.

O programa introduziu na elaboração dos projetos de urbanização o diagnóstico integrado com a exigência de parâmetros quantitativos e qualitativos que subsidiavam as decisões dos profissionais contratados para a elaboração do plano de intervenção e dos projetos técnicos. Um grande diferencial em relação às décadas anteriores, que

baseavam as decisões apenas em levantamentos aerofotogramétricos e questionários aplicados aos moradores.

Em 04 de maio de 1997, outra reportagem anunciou o início das obras do Projeto Terra no bairro Ilha do Príncipe com serviços de contenção de encostas, medida emergencial em função do risco de desmoronamento das encostas. Enquanto as obras emergenciais aconteciam, os projetos ainda estavam sendo elaborados:

“Na verdade, as obras começaram na semana passada, devido à urgência e aos riscos do local. Esta área, em especial, oferece mais risco do que as demais, por isso foi escolhida como prioritária. A nossa “sorte” é que o solo daqui tem uma excelente qualidade, se não fosse assim, estas casas poderiam ter desmoronado com a última chuva que tivemos na cidade”, explica Luiz Paulo, dizendo que com o serviço a Prefeitura inicia as obras do Projeto Terra, cujo objetivo principal é a urbanização dos morros da cidade (A GAZETA, 04 de maio de 1997).

No mês seguinte, em junho de 1997, a convite do Governo Federal, uma missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desembarcou no Brasil para negociar o financiamento do Programa Habitar Brasil e conhecer experiências exitosas em urbanização de favelas. Quatro técnicos e consultores do banco internacional e dois representantes do Ministério do Planejamento visitaram Vitória no dia 11 de junho para conhecer São Pedro e a proposta do Projeto Terra com uma visita aos bairros São Benedito e Jaburu (BARBOSA, 1997, p.5).

São Pedro foi utilizado como referência da capacidade da prefeitura de executar grandes projetos de urbanização com aportes financeiros vultosos, que estavam sendo pleiteados junto ao BID no valor de R\$ 72,40 milhões para, segundo Barbosa (1997, p. 5) iniciar as obras do Projeto Terra, que segundo a imprensa, já haviam começado na Ilha do Príncipe.

Várias ações preliminares foram implementadas, nos últimos quatro anos, para a viabilização do Projeto Terra. Entre elas, estão a elaboração do Mapa de Risco do Município de Vitória, a realização de 20 grandes obras de contenção de encostas, a confecção de projetos-piloto de urbanização de algumas áreas, o reflorestamento de encostas e a criação de unidades de conservação e de zonas de intervenções públicas prioritárias (PMV, s/d).

A meta inicial da prefeitura era urbanizar 4 milhões de metros quadrados de áreas (400 hectares, cerca de 5% da área do município), abrangendo 14 mil domicílios com aproximadamente 73 mil moradores, cerca de 26% da população de Vitória em 1997, inseridos em 31 comunidades carentes de infraestrutura e equipamentos

comunitários. Além disso, previa o reflorestamento de 522 mil m² de encostas (BARBOSA, 1997, p.5). Essa meta foi ampliada nos anos seguintes, englobando 36 comunidades e cerca de 600 hectares (MARTINUZZO, 2002).

Ainda em 1997 o executivo municipal aprovou três instrumentos de regulação que dariam suporte às ações do Projeto Terra: a criação do Código Municipal de Meio Ambiente (lei nº 4.438 de 28 de maio de 1997), o Decreto nº 10.064 de 03 de setembro de 1997, que fixava as condições para a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação pelo Poder Executivo Municipal e, a lei de regularização fundiária de área de interesse social prioritária. A resolução COMDEMA nº 002 de 19 de janeiro de 1998 completou a lei nº 4.438/1997 ao identificar, definir e demarcar as áreas de interesse ambiental contidas nos limites das áreas estabelecidas para implantação do Projeto Terra.

Pelo decreto nº 10.064 a desapropriação de utilidade pública deveria ser justificada e autorizada, o imóvel deveria passar por avaliação da SEMOB ou CEF, o município deveria ter saldo orçamentário para pagar pelo imóvel e o desembolso financeiro também devia ser autorizado pela Comissão de Administração Financeira Orçamentária.

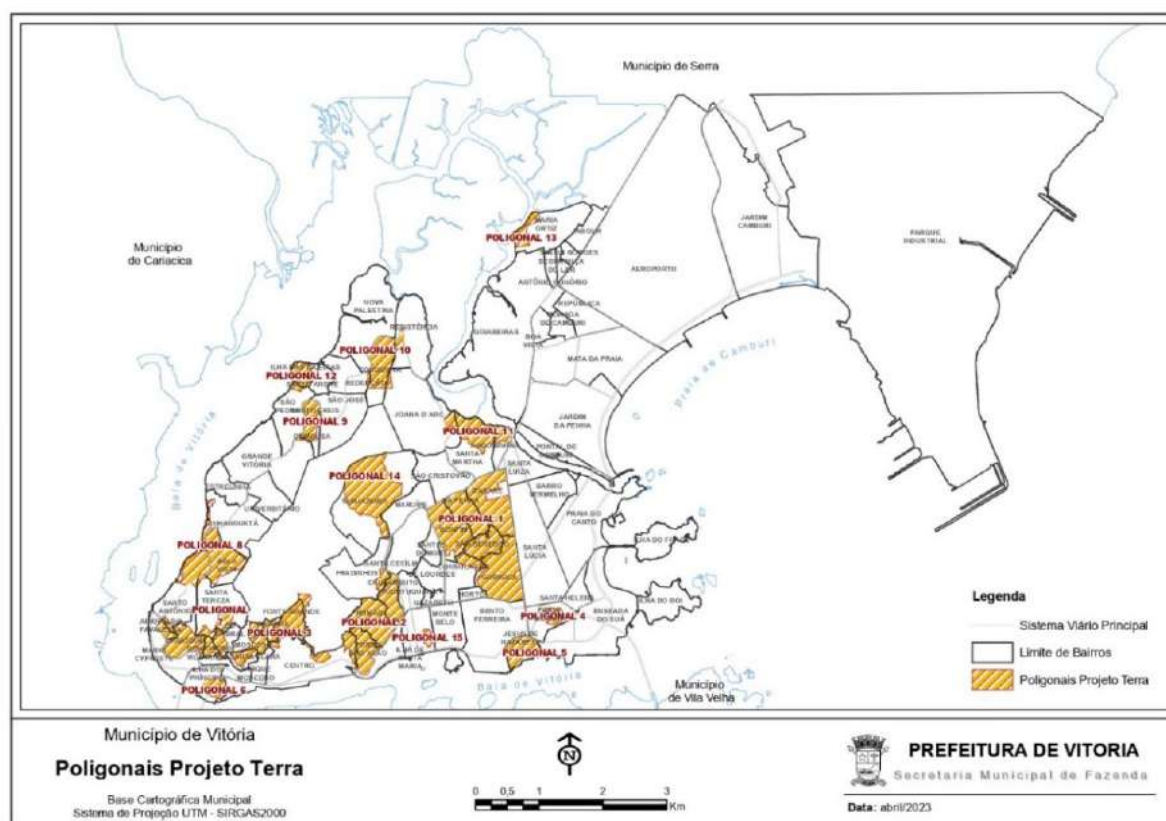
Pela lei nº 4.455/1997 de 15 de julho, a regularização fundiária de área de interesse social deveria acontecer prioritariamente nas Zonas de Intervenção Pública Prioritária (ZIPP), delimitadas pelo Plano Diretor Urbano de 1994 (lei nº 4.167/1994) e os parcelamentos do solo localizados nestas áreas seriam dispensados das exigências urbanísticas, considerando existentes os parcelamentos constantes da planta cadastral elaborada para este fim.

As ZIPP,s eram um tipo de zona de planejamento, que antecedeu à criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) delimitadas no Plano Diretor Urbano de 2006. Compreendiam as áreas de interesse social que habitavam predominantemente a população carente, ou seja, aquelas originadas de ocupações espontâneas ou por lotes irregulares ou clandestinos que apresentassem condições precárias de moradia, onde prioritariamente seriam desenvolvidos os programas de regularização fundiária e das edificações e os programas de urbanização específica (PDU, 1994, seção II, art. 77).

A determinação de leis urbanísticas e edilícias específicas para os assentamentos informais é determinante para a implementação de projetos de provisão habitacional e de urbanização, tendo em vista que esses espaços que abrigam a população pobre não possuem o ambiente construído em conformidade com as leis que regem a ocupação e uso do solo da cidade formal.

A partir das ZIPP's foram delimitadas as 15 Poligonais do Projeto Terra, que abrangia os limites de 36 comunidades distribuídas por diferentes bairros e pelas sete Regiões Administrativas da Capital, criadas em 1997. Em 1996 as Poligonais abrigavam 77.585 habitantes. Em 2000 houve um acréscimo de 8,70% no número de habitantes, evoluindo para 84.391 moradores (DIAGONAL URBANA, 1999, p. 50) (Figura 145) (Tabela 57).

Figura 145 - Poligonais do Projeto Terra – 15 áreas de intervenção em bairros diversos.



Fonte: PMV (2023).

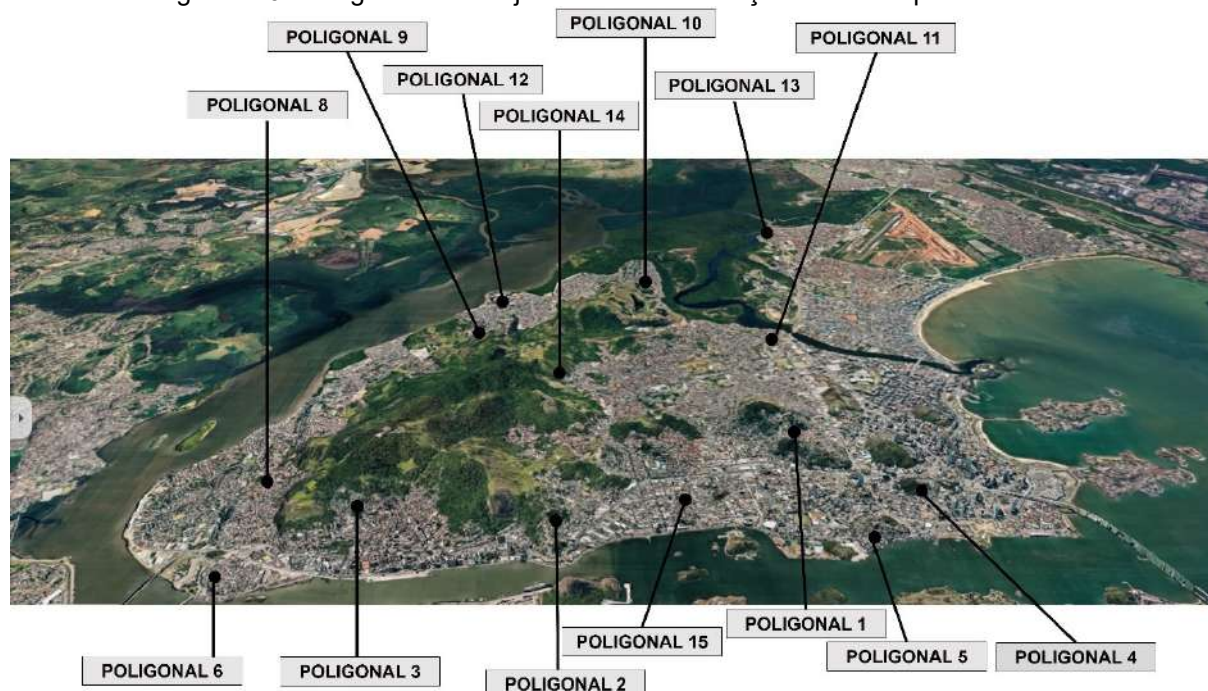
Tabela 57 - Poligonais do Projeto Terra – bairros, área, número de domicílios e população em 2000.

POLIGONAL	BAIRROS/COMUNIDADES	ÁREA TOTAL m²	Domicílios	População
1	Parte de Consolação, São Benedito, parte de Gurigica, parte de Itararé, Engenharia, Jaburu, Constantino, parte do Bonfim e Bairro da Penha.	1.793.500,49	8953	31223
2	Cruzamento, Forte São João e Romão	803.123,41	2367	7672
3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso, Santa Clara e Capixaba	442.931,22	1136	3625
4	Santa Helena e São José	63.863,77	386	1274
5	Jesus de Nazareth	196.439,78	935	3285
6	Ilha do Príncipe	89.031,82	939	2539
7	Alagoano, Morro do Quadro, Morro do Cabral, Morro do Bananal e Alto Caratoira	499.322,30	3232	10177
8	Santo Antônio, Bela Vista e Pedra do Bode	534.702,66	2221	7383
9	Comdusa	148.266,60	526	1701
10	Conquista	325.768,24	683	2287
11	Joana D'Arc, Andorinhas e Santa Martha	318.926,09	1450	4492
12	Ilha das Caieiras	119.052,13	451	1553
13	Maria Ortiz	92.376,37	507	1548
14	Morro do Macaco	656.100,67	1495	4785
15	Morros da Ilha de Monte Belo e Ilha de Santa Maria	33.475,07	291	847
Total		6.116.880,62	25572	84391

Fonte: elaborado pela autora com base em Diagonal Urbana (1999. p. 50), Martinuzzo (2002) e Duarte (2023).

A inadequação habitacional e fundiária, o grau de carência de infraestrutura, a existência de situações de risco geológico, a necessidade de recuperação ambiental de áreas degradadas e os indicadores sociais definiram os limites físicos da atuação do poder público, que integrou moradores de diferentes bairros consolidados com interesses divergentes em uma unidade de intervenção (poligonal) (Figura 146).

Figura 146 - Poligonais do Projeto Terra – localização no município de Vitória.



Fonte: elaborado pela autora sobre GoogleHearth (2023)

Na prática, a delimitação territorial incompatível com os limites dos bairros compromete a integração das informações censitárias pré-existentes, a participação popular em torno de interesses comuns e gera divergências em relação às ações prioritárias para cada bairro (KLUG, 2005, FERREIRA, 2005). Conforme vimos, o CPM-BIRD-AUV Santa Tereza na década de 1980 já havia experimentando problemas ao reunir em uma mesma área de intervenção comunidades com níveis de consolidação diferentes.

Essas divergências ficam mais evidentes nas discussões das obras prioritárias para cada bairro no Orçamento Participativo, realizado por Região Administrativa, que passa a ter como prioridade a viabilização do Projeto Terra em detrimento dos problemas de todo o bairro.

De junho a setembro de 1997, o executivo municipal concentrou esforços para captar recursos de fontes externas para a primeira intervenção do projeto, que foi viabilizada com contrato firmado com a CEF por meio do Programa Pró-Moradia (05/06/1997). No mesmo mês conseguiu enquadrar o Projeto nos requisitos do Programa Habitar-Brasil-BID (30/06/1997), que foi apresentado ao banco internacional em Washington em 11/09/1997. No mesmo mês a União assinou contrato com o BID e o projeto foi apresentado ao BNDES (14/09/1997) (MARTINUZZO, 2002, p. 38; BIENENSTEIN, p. 16, 2003; A GAZETA, 1998)²⁵⁶.

De janeiro a maio de 1998, a prefeitura captou recursos na CEF para realizar a segunda e a terceira intervenção e assinou contrato pelo Programa Pró-Saneamento (19/05/1998). No final de 1999 assinou contrato com o BNDES (28/12/1999) e em 30 de junho de 2000 com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República para receber os recursos do BID (BIENENSTEIN, p. 16, 2003; MARTINUZZO, 2002, p. 38; A GAZETA, 2001)²⁵⁷.

A PMV iniciou as obras do Projeto Terra com recursos orçamentários próprios, tendo em vista que os empréstimos com a CEF e o BNDES só foram liberados em 1999. Em

²⁵⁶ A GAZETA. **Luiz Paulo quer garantir BID no Projeto Terra**. Vitória, 19 de fevereiro de 1998. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330647>>. Acesso: 2021.

²⁵⁷ A GAZETA. **Projeto Terra R\$ 8,40 milhões até 2002**. Vitória, 13 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/323592>>. Acesso: 2001.

2002 a PMV encaminhou o segundo processo de captação junto ao BNDES (BIENENSTEIN, p. 16, 2003).

Com a excelente capacidade de endividamento, o executivo municipal conseguiu obter os créditos no mercado interno e externo que precisava para operar o programa, cujas ações do Projeto Terra foram orçadas em R\$134.734.000,00 (BIENENSTEIN, 2003, p. 17).

De 1997 a 2001, o programa havia conseguido captar R\$ 33,60 milhões, ou seja, 25% do orçamento global das obras, tendo operado com recursos de contrapartida cerca de R\$ 39,90 milhões, totalizando R\$ 73,514 milhões investidos no Projeto Terra, ou seja, 54,56% do valor total orçado, restando R\$ 61,219 milhões a serem alocados (45,44%) nas ações dos projetos, que até 2001, segundo Martinuzzo (2002) havia conseguido atingir apenas 9 Poligonais das 15 planejadas.

Dos recursos do Programa Habitar-Brasil-BID, captados a fundo perdido em 1999, só haviam sido liberados cerca de R\$ 7 milhões até 2002, prejudicando a execução do cronograma de obras. A burocrática operação dos recursos e as exigências do Banco internacional foram entraves ao projeto (BIENENSTEIN, 2003, p. 17) (Tabela 58).

Tabela 58 - Recursos captados em fontes diversas e aplicados no Projeto até 2002.

Fontes	Valor (R\$)	%	ANOS
CEF	4.732.610,41	6,44%	1997, 1998
HABITAR - BRASIL/BID	7.451.530,83	10,14%	1997
BNDES	20.898.130,25	28,43%	1999
MEC (FNDE)	168.927,75	0,23%	
MINISTÉRIO DA SAÚDE	358.843,57	0,49%	
TOTAL (1997-2001)	33.610.042,81	45,72%	
PMV	39.904.917,61	54,28%	
TOTAL	73.514.960,42	100,00%	
PENDENTE DE CAPTAÇÃO	61.219.039,58		

Fonte: com intervenções da autora na planilha disponível em BIENENSTEIN (2003, p. 17)

A experiência do CPM-BIRD-AUV já havia demonstrado que financiamentos provenientes de entidades estrangeiras podem representar um atraso na implementação de projetos habitacionais e de urbanização, ratificado no Projeto Terra:

A crescente articulação com as agências financiadoras constitui um importante elemento de facilitação à ampliação/replicação desse tipo de iniciativa, notadamente, quando o principal gestor do projeto tem uma considerável capacidade de endividamento junto aos referidos agentes. Ou seja, é recomendada maior agilidade nos procedimentos de captação de recursos, evitando, com isso, perda de tempo e energia no cumprimento de exigências puramente burocráticas (BIENENSTEIN, 2003, p. 19).

Os empréstimos a fundo perdido concedidos pelo Habitar Brasil-BID tinham a restrição do banco estrangeiro de exigir mecanismos de recuperação de custos de empréstimo, especialmente da construção das unidades habitacionais. Para resolver o impasse, a PMV optou por uma “recuperação simbólica” com a não doação dos imóveis e a construção com altos percentuais de subsídios. A cobrança do IPTU pelo processo de regularização fundiária foi outro mecanismo previsto para atender os requisitos do BID (BIENENSTEIN, 2003, p. 43).

Era diretriz do Projeto Terra que nenhum morador receberia a unidade habitacional por doação. O valor do imóvel deveria ser financiado, sendo essa diferença calculada em função do valor do imóvel novo e do imóvel a ser desapropriado. Não havia incidência de juros sobre as parcelas durante os 180 meses, apenas correção monetária e taxa de administração.

Em setembro de 1997, o Projeto Terra foi apresentado em uma audiência pública na Câmara dos Vereadores, quatro meses antes de ser institucionalizado pelo Decreto nº 10.131, época que “algumas comunidades já conviviam com suas intervenções pontuais, que se iniciaram nas primeiras semanas do Governo Luiz Paulo” (MALHEIROS, 1998).

Ainda em 1996, a Universidade Federal do Espírito Santo firmou convênio com a PMV para a execução do Projeto “Intervenção urbano-arquitetônica em áreas de grandes declividades – Projeto piloto: Morro Jesus de Nazareth”. Os estudos sobre a Poligonal 5 contemplaram levantamento socioespacial e entrevistas com lideranças comunitárias e moradores, que solicitaram melhorias relacionadas à infraestrutura de saneamento, acessos, construção de equipamentos comunitários, segurança pública, contenção de encostas e maior participação comunitária.

O diagnóstico subsidiou a elaboração de propostas de melhorias de acessibilidade, contenção de encostas, realocação de posto de saúde e criação de áreas de lazer. A equipe da UFES apontou a diferenciação de padrões de ocupação com maior precariedade da habitação em áreas mais elevadas do morro, com “problemáticas complexas de difícil solução”, merecendo “especial atenção a busca de alternativas” que minimizassem a “condição sub-humana de habitação” (UFES, 1997).

Com a captação de recursos pela prefeitura, o projeto **começou oficialmente** pela **Poligonal 5**, bairro **Jesus de Nazareth**, que recebeu obras de infraestrutura

(drenagem, esgotamento sanitário, pavimentação e construção de escadarias) e construção de equipamento comunitário (unidade de saúde). Em seguida, a Poligonal 2, bairros Romão e Forte São João foram conectados por uma estrada e receberam obras de contenção, ligações domiciliares de esgoto, pavimentação, drenagem e construção de escadarias, além de ser inaugurado um mirante em 19 de junho de 1999 (A GAZETA, 1999)²⁵⁸.

A análise dos documentos (relatórios dos fóruns, atas e formulários de consultas)²⁵⁹ que compõem a discussão do Orçamento Popular (1997-2000) demonstram que o bairro Jesus de Nazareth já sofria intervenções do Projeto Terra em 1997 e foi incluído no OP em outubro do mesmo ano como obra prioritária para 1998.

Em 28 de agosto de 1997 no Fórum Regional do Orçamento Popular que visava a aprovação do OP para 1998, a equipe técnica da PMV, composta por membros de quatro secretarias (SEMAS, SEDUR, SETRAN, SEMURB), Gabinete do Prefeito e da Administração Regional, foi questionada pelo presidente da Associação de Moradores do Bairro Jesus de Nazareth quanto aos critérios de escolha para inserção no Projeto Terra. O presidente da Associação de Moradores do Jaburu solicitou que o morro fosse inserido nas ações do Projeto Terra.

A explicação sobre o que seria o Projeto Terra atesta que as lideranças comunitárias e a população a ser beneficiada desconheciam o programa e suas ações, formulado e construído sem a efetiva participação popular. Após a explicação, o representante do Jaburu insere como prioridade o atendimento às áreas de risco e as escadarias.

É importante destacar que havia bairros com carências semelhantes e diferentes dentro da mesma Região Administrativa onde se discutia o OP, que se tornava um fundo público de disputa entre as lideranças, tendo em vista que deveriam partilhar as decisões de onde, quando e como usar os limitados recursos.

Em 03 de setembro de 1997 em outro Fórum Regional do Orçamento Popular, o representante do bairro Santo Antônio solicitou que fossem promovidas discussões sobre o Projeto Terra na região e também informações sobre os projetos contidos no

²⁵⁸ A GAZETA. Projeto Terra mudará a cara do Morro Jaburu. Vitória, 19 de junho de 1999.

²⁵⁹ As discussões das obras prioritárias para inserção no Orçamento Popular da gestão (1997-2000) estão disponíveis no Arquivo Público Municipal, fundo do Prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas. A autora acessou todos os documentos em 2021.

Plano Estratégico que seriam executados. A equipe técnica da prefeitura respondeu que o Projeto Terra seria apresentado em audiência pública na Câmara dos Vereadores, o que ocorreu em setembro do mesmo ano.

O Projeto Terra Jesus de Nazareth²⁶⁰ aparecia como uma das obras listadas nos formulários de consulta do OP 1998 aplicados por Região Administrativa em 1997, que não tinham a habitação como uma das prioridades listadas. Apesar da Região Bento Ferreira/Jucutuquara englobar bairros com alta precariedade habitacional.

O interesse efetivo de todos eram as obras de infraestrutura, atestado no Resultado da Pesquisa realizada nos Fóruns Regionais do Orçamento Popular 1998, divulgada em setembro de 1997, onde os 188 representantes das sete Regiões Administrativas (Centro, Santo Antônio, Bento Ferreira/Jucutuquara, Maruípe, Praia do Canto, Jardim Camburi e São Pedro) a partir da listagem de prioridades elencadas nas Assembléias nos bairros²⁶¹, listaram as obras prioritárias.

Nos bairros de baixa renda foram citadas como prioridade a contenção de encostas, a reforma e construção de escadarias, esgotamento sanitário, iluminação pública, construção de área de lazer, coleta de lixo/limpeza, construção de equipamentos comunitários, lazer e esportes (escolas, postos de saúde, quadras poliesportivas, praças, campo de futebol), drenagem, pavimentação, asfaltamento, intervenções viárias (abertura de vias para circulação de transporte coletivo, alargamento de becos, conexões entre vias), programas de geração de emprego e renda, programas para a saúde da família, programa para endereçamento (sinalização, nomeação e numeração de ruas), arborização, a urbanização da orla de Santo Antônio (indicada como do Projeto Terra); a urbanização do bairro Jesus de Nazareth, também pelo Projeto Terra (construção e reforma de escadarias, rede de esgoto, rede pluvial, contenção de encostas, melhoria de acessos e conexão e prolongamento do sistema viário) e urbanização completa do bairro Conquista (saneamento, iluminação, abastecimento de água, limpeza pública, abertura de ruas, escadarias, tratamento de encostas em risco geológico e condições de moradia.

²⁶⁰ Dentro das limitações desta tese, a autora não conseguiu nas fontes pesquisadas a motivação da escolha pelo Poder Público do bairro Jesus de Nazareth, deixando esta lacuna

²⁶¹ Participaram das assembleias nos bairros 2715 moradores, dentre os quais 2178 pertenciam a bairros de baixa renda.

A produção da habitação não é listada como prioridade em nenhum bairro, exceto quando aparece de forma subjetiva vinculada às obras de contenção de encostas como “tratamento geotécnico de risco e condições de moradia (Conquista)”.

E este pensamento desarticulado continua nos anos seguintes. Nas demandas listadas para o OP 1999, a infraestrutura prevalece como demanda prioritária com 52,50% , seguida pelo lazer (Tabela 59).

Tabela 59 - Demandas do OP 1999.

Prefeitura Municipal de Vitória
Secretaria Municipal de Ação Social

NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR E COMUNITÁRIO
ORÇAMENTO POPULAR
Discriminação das demandas do Orçamento Popular/99 nas Regiões Administrativas, por Área de Competência

INDICATIVOS	REGIÃO							TOTAL	%
	CENTRO	S. ANTÔNIO	B. FERREIRA	MARUIPE	P. CANTO	CONTINENTE	S. PEDRO		
Infraestrutura	12	18	16	16	17	06	08	94	52,5
Transporte/trânsito	-	02	01	03	03	04	-	13	7,3
Saúde	-	01	02	-	01	01	-	05	2,8
Educação	02	-	-	02	-	-	03	07	4,0
Meio Ambiente	03	-	-	02	03	01	-	09	5,0
Cultura	02	-	-	-	-	-	-	02	1,0
Ação Social	-	02	-	04	-	-	-	06	3,4
Esporte e Lazer	05	04	05	06	03	06	04	35	19,5
Limpeza Pública	-	-	01	01	03	-	01	06	3,4
Segurança	-	-	01	-	-	-	01	02	1,0
TOTAL	24	27	26	38	30	18	18	179	100

Fonte: SEMANOP/99

Fonte: Documentos Orçamento Popular 1997-2000 do Arquivo Público Municipal, fundo do Prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas. Consulta: 2021.

A PMV iniciou as obras do Projeto Terra com recursos financeiros próprios, utilizando também as fontes destinadas ao Orçamento Popular, conforme análise do acompanhamento das obras do OP 1998, 1999 e 2000, que listam a execução de obras emergenciais de infraestrutura viária e de saneamento. No plano de obras da PMV de 1998 orçado em R\$ 68 milhões, foram alocados no Projeto Terra R\$ 12 milhões (17,60% dos recursos) para obras de urbanização emergenciais em Jesus de Nazareth, Jaburu, São Benedito, Penha, Bonfim, Cruzamento, Romão, Forte São João e áreas do mangue em Santo Antônio. A urbanização e a habitação demandavam a captação de recursos vultosos em fontes externas, assim anunciado pelo informativo “Orçamento Popular 2000/2001”:

Habitação: Uma licitação já foi realizada para levar às comunidades de Bela Vista, Pedra do Bode e orla de Santo Antônio (Poligonal 8) melhorias na urbanização, rede viária, esgotamento sanitário, drenagem, recuperação do cais e torres de arbitragem. Além disso, essas comunidades serão contempladas com a construção de 48 unidades habitacionais para famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco. As obras estão previstas para junho. Um reassentamento de 70 famílias também será realizado nos bairros Joana D’ Arc, Andorinhas e Santa Martha, dependendo apenas da assinatura do contrato firmado com o Governo Federal/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PMV, abril/2000).

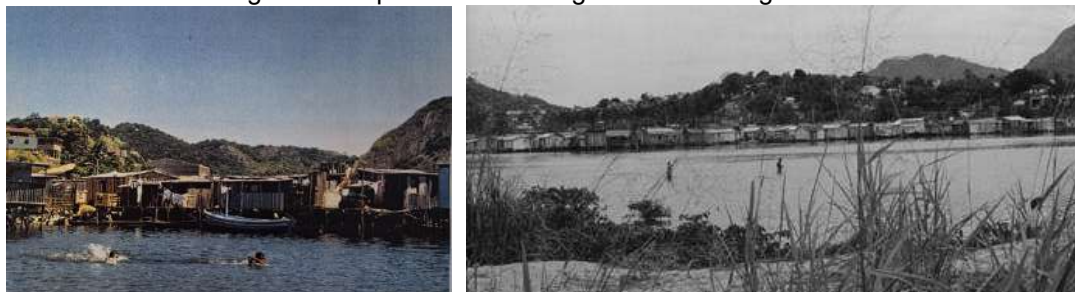
Enquanto as obras aconteciam, os técnicos da prefeitura preparavam a implantação do Projeto Piloto, a grande experiência de intervenção no Morro do Jaburu - Poligonal 1.

Nos anos seguintes a UFES, através do Laboratório de Planejamento e Projetos do Centro de Artes, aperfeiçoou a metodologia e elaborou propostas de intervenções a nível de estudos preliminares de soluções arquitetônicas e urbanísticas para os “problemas sociais e ambientais” das Poligonais 1, 8 e 11 (UFES, 1998, p. 11) através de propostas de “ocupação de vazios urbanos e áreas de interesse ambiental, melhoria dos acessos e estudos viários, e ações adicionais” (UFES, 1998, p. 30).

Na etapa de diagnóstico e entrevistas com moradores e representantes comunitários a equipe identificou a prática da autoconstrução, a presença de diferentes tipologias habitacionais e padrões construtivos diferenciados, mas similares sob o aspecto da precariedade, que predominava nas edificações. No entanto, problemas apontados nas entrevistas excluía a habitação, privilegiando a implantação de infraestrutura, equipamentos comunitários e de lazer e aterramento do mangue. Novamente, a habitação não aparece como prioridade para a população que vivenciava o problema.

A Poligonal 11 (Joana D’Arc, Andorinhas e Santa Marta) (Figura 147) possuía grandes contrastes espaciais e sociais devido às ocupações ocorridas em diferentes períodos, anteriores à década de 50 que prosseguiram até a década de 1980, conformando uma região de ocupação precária de palafitas instaladas sobre o mangue, região denominada Mangue Seco no bairro Joana D’Arc, localizada às margens do Canal da Passagem, limite Sul da UFES (DIAGONAL URBANA....1999).

Figura 147 - palafitas do Mangue Seco – Poligonal 11.



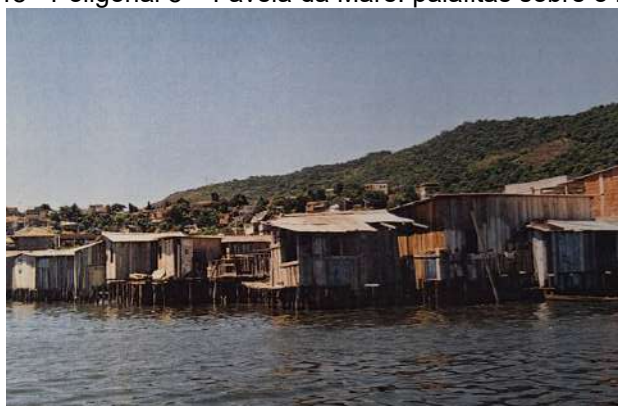
Fontes : montagem da autora (2024) com base em UFES (1998, p.24), IJSN (1978).

A equipe técnica da UFES identificou áreas livres para remoção das famílias do manguezal e propôs a contenção da expansão por meio da implantação de áreas

destinadas ao lazer nas bordas do Canal, conformando uma Orla nos limites do Manguezal.

A Poligonal 8, os bairros Santo Antônio e Bela Vista (Figura 148) tinham características geográficas semelhantes à Poligonal 11 e os mesmos problemas de degradação ambiental decorrentes da concentração de palafitas na região denominada Favela da Maré nas áreas de alta declividade de Bela Vista. As entrevistas com moradores e lideranças comunitárias revelam prioridades semelhantes aos da Poligonal 11.

Figura 148 - Poligonal 8 – Favela da Maré: palafitas sobre o mangue.



Fonte: UFES. Projeto Terra: Poligonal 8 – convênio UFES-PMV. Vitória, março/1998.

O bairro Santo Antônio, vizinho à Grande São Pedro, apontou como problema prioritário a urbanização da área da maré e da prainha, ocupadas por barracos e palafitas, problema existente desde o final da década de 50, que gerava o despejo de esgoto nas águas do Estuário Santa Maria.²⁶²

A equipe técnica da UFES também propôs a remoção das 60 famílias da favela da Maré para uma área livre, com topografia plana favorável, e elaborou uma proposta de implantação de um conjunto habitacional composto por casas geminadas de dois pavimentos em grupos de quatro unidades com área de 50,00m²/casa. A tipologia foi escolhida em função do grande número de famílias a serem reassentadas.

Em 1998, trezentas famílias em três bairros de Vitória ainda viviam sobre palafitas (Joana D'Arc, Maria Ortiz e Santo Antônio), 20 anos após o Promorar propôr a

²⁶² A GAZETA. **Urbanização na Prainha de Santo Antônio**. Vitória, 24 de junho de 2000. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/339032> >. Acesso: 2021.

erradicação das sub-habitações em seis bairros da Capital, dentre eles, Joana D'Arc; 20 anos após o Estado elaborar o Projeto Piloto Maria Ortiz e implantar o CPM-BIRD-AUV; 2 anos após o fim das obras de urbanização de 13 bairros da Grande São Pedro, região vizinha a Santo Antônio (A GAZETA, 1998, p. 22; DIAGONAL URBANA..., 1999)²⁶³. Cabia ao Projeto Terra solucionar o problema deixado, erradicar as palafitas, localizadas sobre mananciais importantes, sobre os quais despejavam esgotos que poluíam a Baía de Vitória e o mar. Para atender o parâmetro ambiental, era fundamental removê-las, construir unidades habitacionais, sanear e urbanizar as áreas onde estavam localizadas.

No âmbito social, as ações transcorriam de forma mais lenta e desarticuladas das obras de infraestrutura que já estavam em andamento. Segundo as pesquisas de Klug (2005), FERREIRA (2005) e Duarte (2023) que houve uma desarticulação entre as diversas secretarias municipais que atuavam no Projeto Terra e a integração entre os campos sociais, urbanístico e ambiental não aconteceu na prática.

Em 1999 a empresa DIAGONAL URBANA (1999) iniciou nas Poligonais 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 11 os trabalhos da Pesquisa Socio-organizativa, que tinha como “eixo o histórico de lutas e ocupação” e subsidiaria a elaboração dos planos de ação social a partir de entrevistas realizadas com moradores e lideranças comunitárias para compreender o processo histórico de formação dos bairros, as relações comunitárias, práticas de participação e gestão de trabalhos sociais e listar as principais demandas da comunidade local.

O diagnóstico de cada um dos 21 bairros apresenta comunidades com carências físico-espaciais relacionadas à infraestrutura e serviços semelhantes, mas distintas em relação a aspectos socioculturais, de organização comunitária e até mesmo índices de violência.

As principais demandas identificadas pelos moradores estavam relacionadas à ausência de infraestrutura de saneamento (água, esgoto, drenagem e lixo), iluminação pública deficiente, dificuldade de acessos internos e externos (escadarias e vias precárias, ausência de estradas), ausência de equipamentos comunitários e de lazer

²⁶³ Quantidade de palafitas por bairro em 1998: Joana D'Arc – 120 unidades, Maria Ortiz – 30 unidades, Santo Antônio – 150 unidades e Ilha das Caieiras – 51 unidades. Em 2002, o número de palafitas reduziu para 177 unidades, sendo 77 em Mangue Seco/Joana D'Arc (DIAGONAL URBANA, 1999).

(saúde, escolas, creches, praças) riscos de deslizamentos de encostas. Aparecem em menor medida demandas relacionadas a cursos de capacitação, construção de centros comunitários, desemprego, baixa participação dos moradores.

A demanda mais apontada nos 21 bairros foi a dificuldade de acesso, fator de exclusão que dificultava a vida cotidiana de quem precisava transportar uma mudança, construir uma casa, receber socorro médico, etc.

Os fatores de diferenciação identificados foram os índices de violência, a participação em organizações comunitárias, incluindo a aproximação com entidades político partidárias, a luta pela urbanização e o nível de consolidação do morro dado pelo tempo da ocupação que ocorreu de forma desordenada, lenta e gradativa, com predomínio para as décadas de 1930 a 1950 (Figura 149).

Figura 149 - Parte da Poligonal 1 (Jaburu, São Benedito, Penha) na década de 1960 – a ocupação espontânea e informal da moradia pobre sobre encostas.



Fonte: com intervenções da autora sobre foto de Paulo Bonino presente em TERRITÓRIO DO BEM (s/d, p. 3)

Dentre as Poligonais com maior nível de organização comunitária, medido pela presença de entidades associativas (Movimento Comunitário, Associação de moradores, Comissão de Moradores, Associações profissionais, Movimentos de lutas por causas diversas, etc) estavam a Poligonal 4 (especificamente Santa Helena), a

Poligonal 8 (especificamente o bairro Santo Antônio) e a Poligonal 2 com o bairro Romão.

Segundo os relatórios entregues pela empresa DIAGONAL URBANA (1999) as necessidades apontadas pelos moradores deveriam orientar as intervenções a serem realizadas nas Poligonais através do desenvolvimento de ações vinculadas principalmente à dimensão social:

Estimular em conjunto com a Prefeitura a discussão e hierarquização dos problemas e necessidades da comunidade, a fim de orientar as intervenções a serem feitas; ampliar as oportunidades de trabalho através da incorporação dos moradores a programas intensivos de capacitação e qualificação de mão-de-obra e de gestão dos equipamentos comunitários; promover a integração e compatibilização dos programas e projetos das Secretarias Setoriais da Prefeitura nestas comunidades; desenvolver ações sociais integradas (saúde, vigilância sanitária, educação e meio ambiente, através de atividades como: Campanhas de Educação Ambiental e Sanitária, palestras preventivas quanto ao uso de drogas, implantação de grupo de mútua ajuda, alfabetização de jovens e adultos, criação de oficinas de música e teatro, etc; fomentar e fortalecer através de capacitação o papel das lideranças comunitárias e das comissões de moradores, contribuindo para que os indivíduos tenham melhor compreensão da realidade e do papel que devem desempenhar na sociedade (DIAGONAL URBANA, 1999, p. 28-29)

No entanto, há de lembrar que as vertentes social e urbanística, representada pelas obras de infraestrutura, caminhavam de forma muito rápida. Enquanto o diagnóstico estava sendo feito as obras já aconteciam, conforme a cronologia estabelecida nesta tese. Na prática, o diagnóstico social da empresa só serviu para compor os documentos do Projeto, tendo em vista que as decisões sobre as obras já estavam sendo encaminhadas.

Bienenstein (2003, p. 19) destaca que estes foram problemas do Projeto Terra:

Aspectos vinculados à dificuldade de ser efetivada uma real integração interinstitucional no âmbito do Executivo Municipal na operacionalização do programa – pedra angular da estrutura gerencial proposta para o enfrentamento dos desafios encontrados – constituem um dos principais problemas enfrentados na implementação do projeto, exigindo constantes reavaliações. Nesse grupo podem ser inseridas as seguintes questões: a novidade de trabalhar numa perspectiva multidisciplinar e sistêmica e a pouca integração das equipes (aí também incluídos os secretários municipais). Dessa maneira, garantir um constante e profícuo treinamento das equipes envolvidas é também indicado como importante fator de sucesso nesse tipo de prática. [...] Finalmente, a ênfase nas pesquisas e levantamentos preliminares, tornando-os mais abrangentes e consistentes, deve ser perseguida como forma de melhor subsidiar os diagnósticos realizados antes das intervenções propriamente ditas (BIENENSTEIN, 2003, p. 19).

O Projeto Terra – Jaburu, experiência piloto do programa, recebeu em 2001 da Caixa Econômica Federal o prêmio "Caixa Melhores Práticas em Gestão Local", selecionado pela mesma instituição como uma das dez melhores experiências para representar a implementação da Agenda Habitat no Brasil em Dubai, onde foi designada pelo UN-Habitat como uma das melhores práticas do ano 2002 no âmbito mundial pelo seu caráter “inovador no que se refere aos impactos (físicos e sociais) vinculados à sua *sustentabilidade* (institucional financeira, ambiental e cultural), ao fortalecimento da comunidade e aos aspectos relacionado à inclusão social” (BIENENSTEIN, 2003, p. 5).

A Poligonal 1, a de maior dimensão física do Projeto Terra, cerca de 1,80 km² (Figura 150), composta pelos bairros Jaburu, São Benedito, Consolação, Penha, Itararé/Engenharia e Bairro da Penha, é caracterizada pela excelente localização no tecido urbano da Capital capixaba, próxima às principais vias de maior circulação do município (Avenida Vitória, Avenida Leitão da Silva e Avenida Maruípe), mas com grande carência e contraste social em relação aos bairros adjacentes, principalmente quanto à renda per capita das famílias, abaixo de dois salários mínimos e quanto à precariedade habitacional, que ainda persiste atualmente.

Figura 150 - localização privilegiada da Poligonal 1 no contexto urbano da Capital.

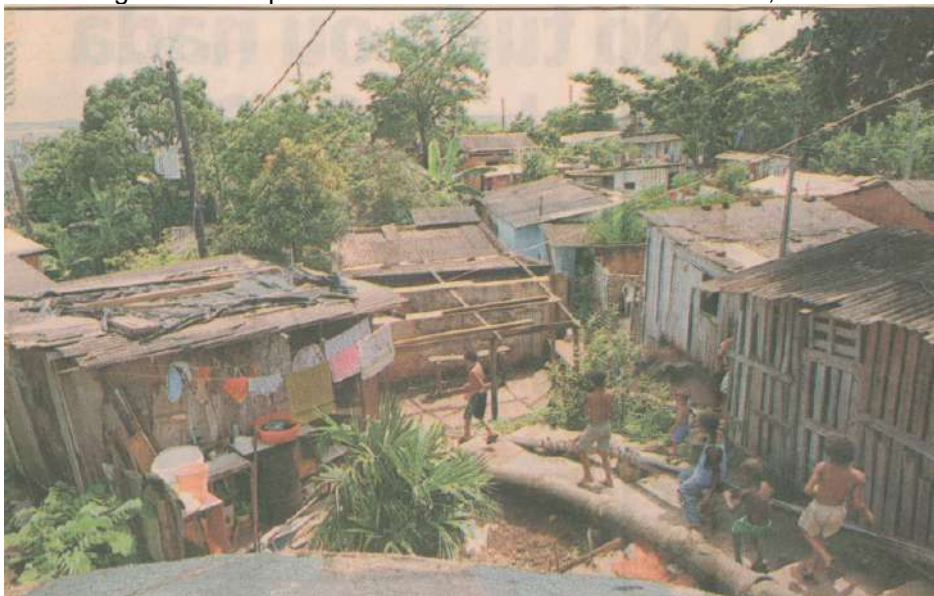


Fonte: elaborado pela autora com base em *GoogleEarth* (2024).

O Jaburu, uma área de 250 mil m² com 5.200 habitantes em 1.300 domicílios, foi escolhida pela PMV para implantação da experiência piloto por causa do seu alto grau de precariedade física e social, representada pela presença de 2.820 famílias com renda de zero a 0,5 salários mínimos, 623 chefes de família sem renda, 2.298 famílias na linha da pobreza com renda de 0,5 a 1,80 salários mínimos, 1.350 famílias residentes em barracos precários, 437 famílias sem energia elétrica ou utilizando ligações clandestinas, 571 famílias sem abastecimento de água ou com ligações clandestinas, 70 famílias convivendo com esgoto lançado a céu aberto, 144 famílias

residindo em áreas de preservação ambiental (BIENENSTEIN, 2003, p. 51) (Figura 151).

Figura 151 - A precariedade da moradia do Morro Jaburu, 1999.



Fonte: A Gazeta (1999).

Iniciada em outubro de 1999 e finalizadas em março de 2002, a primeira etapa de intervenção contemplou a construção de 72 unidades habitacionais para as famílias removidas de áreas de risco e do leito projetado para receber a Via 01 (Figura 152, Figura 153), construção de 64 módulos hidráulicos, construção de 2.394m² de escadarias, reforma de outras 7.325m², construção de 606 metros de vias públicas de acesso (Via 01), construção de 69 metros de galerias de drenagem, construção de praça, construção da sede do Projeto Caminhando Juntos – CAJUN para atendimento a crianças em risco social, construção de um mirante, contenção de encostas, reflorestamento e recomposição de 8,38 hectares de encostas e construção de uma estrada para acesso de veículos com interligação ao bairro vizinho, sobre a qual foi necessário remover por desapropriação dez edificações, processo dificultado pelo pagamento das indenizações (BIENENSTEIN, 2003, p. 28-37; MARTINUZZO, 2022, p. 74).

Figura 152 - Projeto Terra: unidades habitacionais e acessibilidade pela Via 1.



Fonte: elaborado pela autora com base em Geoweb-PMV.

Figura 153 - Conjunto habitacional do Projeto Terra.



Fonte: com intervenções da autora em Território do Bem (s/d).

O Projeto Terra Jaburu consumiu R\$ 5,532 milhões com mais de 50% custeados por empréstimos da CEF e do BNDES (Tabela 60) e articulou um conjunto de agentes financeiros, agentes de base comunitária (Conselho Popular de Vitória – CPV, Associação Presbiteriana de Ação Social - Projeto Sarça, Associação de Moradores do Bairro Jaburu, Comissão de Moradores do Projeto Terra – Jaburu e a Rede Criança

- programa da PMV de Rede de Atenção e Proteção Integral à Criança e ao Adolescente) e de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água potável (concessionárias ESCELSA e CESAN). (BIENENSTEIN, 2003, p. 26).

Tabela 60 - Recursos alocados no Projeto Terra – Jaburu: experiência piloto.

Fontes	Valor (R\$)	%	INÍCIO	FIM
CEF	1.199.609,45	21,68%	out/99	mar/02
BNDES	1.753.752,29	31,70%	jun/00	jun/02
TOTAL (1997-2001)	2.953.361,74	53,38%		
PMV	2.579.213,60	46,62%	out/99	mar/02
TOTAL	5.532.575,34	100,00%		

Fonte: elaborado pela autora com base na tabela de BIENENSTEIN (2003, p. 27).

Segundo os técnicos da prefeitura entrevistados por Bienenstein (2003, p. 28), a parceria com os agentes financeiros não apresentou nenhum entrave à implementação das intervenções do Projeto Terra – Jaburu porque os recursos eram provenientes de empréstimos, sendo independentes do Governo Federal quanto a recursos do Orçamento Geral da União - OGU, repassados a fundo perdido, “o que obrigou a PMV a ter um considerável controle sobre todo o processo tendo em vista os prazos exigidos para o retorno (pagamento) dos recursos à Caixa Econômica Federal”.

Um dos grandes problemas enfrentados na Poligonal 1 foi com relação à situação fundiária das terras (Tabela 61), entrave à regularização fundiária e edificação das unidades habitacionais construídas pelo projeto, que até 2002 não conseguiu fornecer nenhum título de propriedade aos moradores.

Tabela 61 - Situação fundiária da Poligonal 1.

Propriedade	Área (m²)	Título	Ano	%
Município	721.684,13	Escritura pública	1951	33,16%
	27.920,80	Escritura pública	1953	1,28%
	980,00	Escritura pública		0,05%
	291.882,55	Certidão do DPU		13,41%
Parques municipais	159.789,78			7,34%
Estado	797.996,95			36,67%
Particular	7.428,99			0,34%
União	168.651,73	Propriedade duvidosa		7,75%
TOTAL	2.176.334,93			

Fonte: elaborado pela autora com base na tabela de BIENENSTEIN (2003, p. 31-32).

Segundo Bienenstein (2003, p. 30) o Governo do Estado, através de escritura pública, “doou ao município cerca de 2 (dois) milhões de metros quadrados, abrangendo a quase totalidade da Poligonal 01”. Mesmo assim, não foi possível titular os moradores, que não evidenciaram isso como um problema, segundo Bienenstein (2003), tendo em vista que os moradores se sentiam seguros quanto à posse de seus terrenos ocupados ilegalmente devido ao tempo de consolidação da ocupação do Jaburu

O Projeto Terra tinha como premissa a participação da população local em todas as suas etapas, sendo destacado por Martinuzzo (2002) como resultados positivos no âmbito social da experiência no Jaburu as ações de:

- Elaboração de diagnóstico ambiental e da organização social; - Estruturação da comissão de moradores e subcomissões temáticas; - Estruturação de fórum social; - Participação da comunidade nas fases de elaboração de projetos e discussão do plano de obras; - Integração do trabalho físico com o social; - Estabelecimento de parcerias com escolas, unidades de saúde, igrejas e centros comunitários; - Realização de 10 cursos visando à capacitação e qualificação profissional de moradores, com a participação de 188 pessoas; - Trabalho educativo em três escolas públicas locais; - Realização de campanhas de educação ambiental sobre saneamento básico e reflorestamento de encostas; - Desenvolvimento de ações educativas sobre o uso das unidades habitacionais e construção de normas de convivência (Martinuzzo, 2003, p. 74).²⁶⁴

Tendo em vista os limites desta pesquisa, não foi possível coletar evidências que atestem a efetiva participação da população nas decisões do Projeto Terra - Jaburu. No entanto, os técnicos da prefeitura entrevistados em Bienenstein (2003, p. 30) afirmaram que “há um longo caminho a ser percorrido para melhorar a frágil parceria com a comunidade”, tendo em vista que ainda prevalecia a cultura das práticas assistencialistas em detrimento da cultura da gestão compartilhada.

Por outro lado, entidades parceiras de base comunitária e moradores entrevistados, afirmaram que não houve no Jaburu a implantação de um escritório local do Projeto Terra no Jaburu, inclusive ocorrendo a descontinuidade da presença de equipes de assistentes sociais, que contribuiu para a persistência do problema do acúmulo de lixo

²⁶⁴ A Comissão de Moradores do Jaburu foi constituída em 22 de julho de 1999 antes do início das obras, em 18 de janeiro de 2000 a PMV realizou curso de capacitação para geração de emprego e renda e em 24 de junho de 2000 iniciou a entrega de 54 unidades habitacionais (BIENENSTEIN, 2003, p. 77).

nas encostas e nas proximidades das moradias, assim como foi prejudicial ao trabalho de educação ambiental (BIENENSTEIN, 2003).

Esse processo de desarticulação é explicado por Duarte (2023, p. 207) que baseada no trabalho de Coelho (2005) destaca que de junho de 2001 a junho de 2002 a Coordenação Geral do Projeto Terra modificou a estrutura gerencial retirando a SEMAS da coordenação das equipes locais. Para isso, contratou técnicos sociais para atuarem nas Administradoras Regionais (AR) para articularem os fóruns coletivos junto às comunidades. Esse processo foi acompanhado do fechamento dos escritórios locais e da SEMAS assumindo novas funções de promoção social, geração de trabalho e renda, cadastramento das famílias para remoção, reassentamento e regularização fundiária. Com a criação da Secretaria de Habitação em 2002 a SEMAS perdeu as atividades relacionadas à habitação e regularização fundiária:

Com todas essas mudanças, a nova estrutura gerencial do Projeto que passou a vigorar a partir de 2002 até junho de 2003, desassociou diretamente o trabalho da equipe social da SEMAS com o trabalho da SEHAB, deixando uma grande lacuna entre essas características e suas respectivas ações (DUARTE, 2023, p. 299).

É importante ressaltar que desde a concepção do Projeto Terra a SEMAS sempre teve um papel relevante, sendo responsável pela definição de políticas de habitação, de assentamento humano e regularização fundiária, além de exercer a Secretaria Executiva da Comissão de Coordenação do Orçamento Popular, perdendo esta importância em 2002:

Com as obras do Projeto São Pedro em fase de conclusão, uma grande preocupação do município de Vitória hoje é com a situação da população que mora em situação precária nos morros de Vitória. Está em fase de elaboração o Projeto Terra. Este Projeto, para a sua implantação contará com a participação de várias secretarias e compete à SEMAS elaborar e coordenar o projeto social (PMV, 1997, p. 3).

Outro aspecto negativo abordado pelos moradores foi quanto à qualidade das obras das edificações entregues em 2002, atestada já em 2003:

[...] as empreiteiras contratadas não têm experiência em desenvolver iniciativas da natureza do Projeto Terra, acarretando problemas na execução das obras, notadamente no que se refere à qualidade dos produtos. Esse aspecto também foi destacado pelos moradores do local (BIENENSTEIN, 2003, p. 33).

[...] a qualidade das obras executadas pelas empreiteiras contratadas pela PMV foi questionada pela comunidade. Além disso, o relacionamento da

mencionada empreiteira com a comunidade foi bastante criticado. "Para o Jaburu, o que está sendo feito já é muito bom!" (Resposta dada pelo representante da empreiteira contratada pela PMV aos moradores, tendo em vista suas constantes reclamações com a qualidade das obras no assentamento) (BIENENSTEIN, 2003, p. 41).

No pós-ocupação, em 2005, os moradores das unidades geminadas construídas (Figura 154) em bloco de concreto aparente em 12 blocos unifamiliares de dois pavimentos com áreas de 43,68m² e 54,53m² reclamaram de problemas de erosão, vazamentos de esgotos, infiltrações, esgoto correndo a céu aberto, privacidade, conforto ambiental e convívio social. Em Santo Antônio, as unidades habitacionais entregues em 2003 apresentavam problemas semelhantes (A GAZETA, 2005).

Figura 154 - Tipologia habitacional do Projeto Terra – Jaburu.



Fonte: Bienenstein (2003)

Os problemas apontados pelos moradores referem-se não só à estrutura física da habitação, mas à qualidade do arranjo espacial dos cômodos e à própria tipologia da edificação, demonstrando que pode ter havido uma falha no processo de participação dos moradores no Fórum Setorial que articulou a comunidade, na Comissão de Moradores do Projeto ou nas subcomissões formadas, principalmente a do Grupo de Representação das Unidades, canais utilizados para organizar a participação social via Associação de Moradores pela PMV.

Segundo Bienenstein (2003) a inexistência de um escritório local contribuiu para a desarticulação de parte do trabalho social socioeducativo ambiental, especialmente os problemas enfrentados pela população no relacionamento com as empreiteiras contratadas pela prefeitura para a execução das obras.

O atual secretário de habitação municipal em 2005, assim justificou os problemas como de conduta de moradores e herdado da administração municipal anterior (1997-2004):

Se entope, alguns colocam um vergalhão e saem arrebatando tudo. [...] O projeto era muito urbanista. Agora vamos reforçar esse aspecto social. Na poligonal 1 vai ser diferente (Secretário municipal de habitação, para

reportagem de A Gazeta, 27 de abril de 2005, intitulada Vazamento e infiltração residem em casas do Projeto Terra).

Mas o que houve de fato é que, além da baixa qualidade da habitação entregue, com custo de R\$ 17 mil a 19 mil/unidade (com varanda), o Projeto Terra Jaburu não custeou as ligações individuais de esgoto sanitário à rede coletora implantada. Sem recursos financeiros para completar as ligações, os moradores passaram a realizar o despejo de esgoto doméstico nas redes de drenagem, acarretando “a não resolução em parte dos problemas relacionados à poluição ambiental na área (BIENENSTEIN, 2003).

Outras reclamações pontuadas por moradores e lideranças comunitárias entrevistadas em Bienenstein (2003, p. 41) referem-se à insegurança gerada pela ausência de iluminação pública na principal via construída pelo Projeto e a necessidade da criação de uma linha de financiamento para melhorias habitacionais via Caixa Econômica Federal que “auxiliaria na manutenção dos padrões alcançados com a implementação da prática no Jaburu”.

No campo social, a geração de emprego e renda foi incentivada pela incorporação da mão-de-obra local nas obras por um período de 2 anos e 9 meses de 202 pessoas provenientes de 136 famílias; realizados cursos e treinamentos com a capacitação de 255 pessoas, mas que não surtiram efeitos práticos devido à baixa qualidade da mão-de-obra que não foi absorvida e incorporada ao mercado de trabalho, não impactando na redução da taxa de desemprego. O Projeto Terra Jaburu não construiu nenhuma creche, fator limitador da inserção das mulheres no mercado de trabalho (BIENENSTEIN, 2003, p. 53). As obras na Poligonal 1 avançaram nas etapas seguintes do Projeto Terra com muitos desafios, conforme atestou Pinto et al. (2017) que realizaram um amplo estudo teórico e empírico sobre o bairro Jaburu.

É inegável a contribuição do projeto para a promoção da qualidade de vida e o empoderamento dos moradores, assim expressa no depoimento de Antônio Leal, líder comunitário em 1999, morador do bairro Jaburu desde a sua fundação, para o Território do Bem (s/d, p. 21).

“O crescimento do nosso conjunto de habitação, que tem 72 famílias, me orgulha muito. Quando eu pedi a desapropriação daquela terra para construir as casas fui ameaçado pelo dono do terreno, que era funcionário da prefeitura. Quantas pessoas me acompanharam até a prefeitura para pedir

essas terras, foram mais de 50, 60 pessoas. Foram muitas reuniões...”
(Antônio Leal, s/d, p. 21).

A análise comparativa dos recursos financeiros alocados por poligonal sistematizados (Tabela 62), demonstram que apesar da Poligonal 1 consumir o maior percentual de recursos (22,25%) o custo relativo ao número de domicílios beneficiados (R\$ 1.826,80) e ao número de habitantes (R\$ 523,82) é baixo quando comparados às Poligonais 4, 10 e 12²⁶⁵ também localizadas em áreas com relevo com declividade suave a acentuada, mas que além de obras de infraestrutura receberiam apenas melhorias habitacionais pela construção de módulos hidráulicos, diferente das Poligonais 1, 5, 8 e 11 que demandavam a produção de unidade habitacional completa para remoção das famílias (Figura 155).

Segundo Martinuzzo (2002) até 2001 o Projeto Terra atuou em 9 Poligonais e executou 14,60 km de rede de esgoto com 1.787 ligações domiciliares; construiu 280 módulos hidráulicos (banheiros com chuveiro, pia, bacia sanitária, tanque e reservatório de água), 112 unidades habitacionais foram financiadas a famílias removidas, 110 lotes urbanizados foram disponibilizados para que famílias produzissem suas próprias casas, fomentando a autoconstrução; 7 novas escolas foram edificadas, 4 reformadas; duas unidades de saúde executadas e uma reformada e viabilizou 16 espaços de lazer, 3 quilômetros de vias foram abertas; sendo executadas 17,6 mil m² de drenagem e pavimentação, 8 km de escadarias e 3,50 km de novos corrimãos.

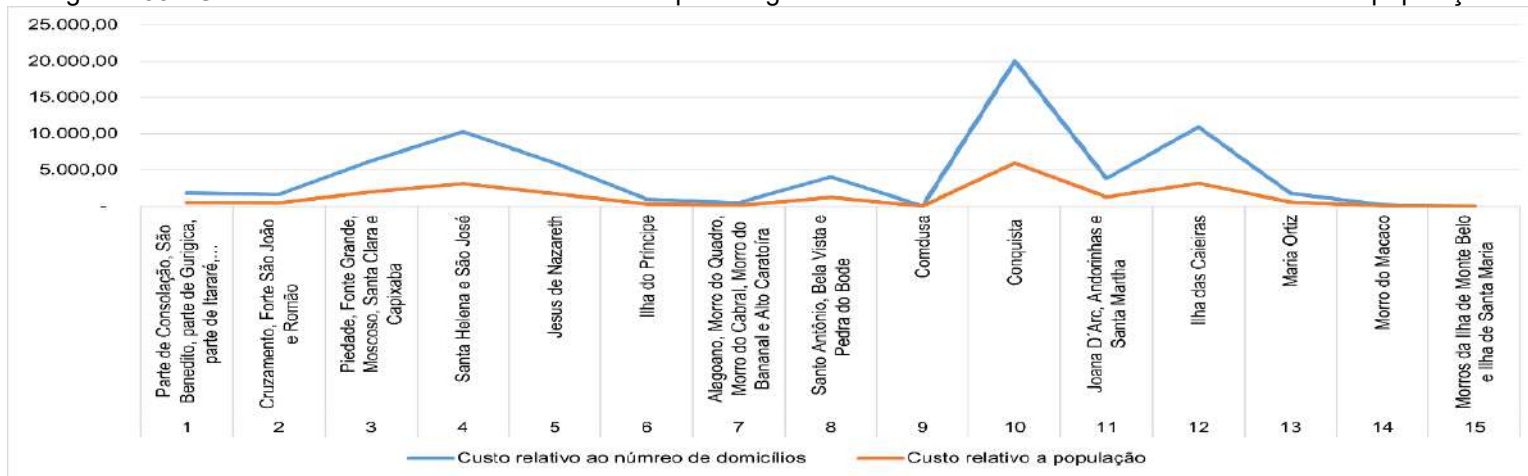
²⁶⁵ Caso singular, a Poligonal 12 – Ilha das Caieiras, localizada na Região da Grande São Pedro, em uma localização de forte interesse paisagístico, recebeu na segunda fase do Projeto Terra obras para incentivar a sua vocação turística e pesqueira, com ações direcionadas a qualificar o seu espaço físico para essas atividades. A criação de praças, passeios, passarelas nas bordas do estuário do Rio Santa Maria associadas a programas e equipamentos coletivos de geração de emprego e renda, tais como a criação da Associação das Desfiadeiras de Siri, a construção de forno coletivo e da Peixaria comunitária, foram ações do Projeto Terra na primeira metade da década de 2000. Construção e reforma de escolas e creche e de apenas 13 módulos hidráulicos demonstram que os recursos na Poligonal 12 foram direcionados para a geração de emprego e renda e a vocação turística (Ferreira, 2005). O Projeto Terra Poligonal 12 estava vinculado ao projeto Rota Manguezal, que tinha o objetivo de desenvolver o turismo e as atividades de geração de emprego e renda voltados para as atividades pesqueiras, vocação dessa região. A construção da Praça dos Mariscos, Praça do Pescador, Praça da Igreja, Museu da Ilha das Caieiras, Urbanização das ruas do bairro foram concluídas em 1999 e receberam recursos do Orçamento Popular.

Tabela 62 - Recursos financeiros alocados por Poligonal e custos relativos ao número de domicílios e população. Moeda: R\$

POLIG.	BAIRROS/COMUNIDADES	CARACTERIZAÇÃO FÍSICO DEMOGRÁFICA			RECURSOS FINANCEIROS MOBILIZADOS POR FONTE							%	Custo relativo ao número de domicílios	Custo relativo a população
		ÁREA TOTAL m²	Total de domicílios	População	BNDES	HABITAR BRASIL BID	CEF	MEC (FNDE)	MINISTÉRIO DA SAÚDE	RECURSOS PMV	TOTAL			
1	Parte de Consolação, São Benedito, parte de Gurigica, parte de Itararé, Engenharia, Jaburu, Constantino, parte do Bonfim e Bairro da Penha.	1.793.500,49	8953	31223	3.604.326,35		2.257.052,25		358.843,57	10.135.141,34	16.355.363,51	22,25%	1.826,80	523,82
2	Cruzamento, Forte São João e Romão	803.123,41	2367	7672			1.030.448,44			2.748.137,82	3.778.586,26	5,14%	1.596,36	492,52
3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso, Santa Clara e Capixaba	442.931,22	1136	3625	2.735.003,32					4.385.036,94	7.120.040,26	9,69%	6.267,64	1.964,15
4	Santa Helena e São José	63.863,77	386	1274	1.914.848,46					2.034.897,65	3.949.746,11	5,37%	10.232,50	3.100,27
5	Jesus de Nazareth	196.439,78	935	3285	1.977.231,16		1.445.109,72			2.133.794,63	5.556.135,51	7,56%	5.942,39	1.691,37
6	Ilha do Príncipe	89.031,82	939	2539						887.534,82	887.534,82	1,21%	945,19	349,56
7	Alagoano, Morro do Quadro, Morro do Cabral, Morro do Bananal e Alto Caratoira	499.322,30	3232	10177						1.510.765,56	1.510.765,56	2,06%	467,44	148,45
8	Santo Antônio, Bela Vista e Pedra do Bode	534.702,66	2221	7383	5.532.579,03					3.422.391,87	8.954.970,90	12,18%	4.031,95	1.212,92
9	Comdusa	148.266,60	526	1701						27.192,25	27.192,25	0,04%	51,70	15,99
10	Conquista	325.768,24	683	2287	2.726.250,94	7.451.530,83				3.499.426,12	13.677.207,89	18,61%	20.025,19	5.980,41
11	Joana D'Arc, Andorinhas e Santa Martha	318.926,09	1450	4492	818.743,72					4.757.468,12	5.576.211,84	7,59%	3.845,66	1.241,37
12	Ilha das Caieiras	119.052,13	451	1553	1.589.147,27			168.927,75		3.154.338,28	4.912.413,30	6,68%	10.892,27	3.163,18
13	Maria Ortiz	92.376,37	507	1548						879.766,66	879.766,66	1,20%	1.735,24	568,32
14	Morro do Macaco	656.100,67	1495	4785						308.810,73	308.810,73	0,42%	206,56	64,54
15	Morros da Ilha de Monte Belo e Ilha de Santa Maria	33.475,07	291	847						15.214,90	15.214,90	0,02%	52,28	17,96
Totais	Total	6.116.880,62	25572	84391	20.898.130,25	7.451.530,83	4.732.610,41	168.927,75	358.843,57	39.899.917,69	73.509.960,50	100,00%	2.874,63	871,06
%	Percentuais				28,43%	10,14%	6,44%	0,23%	0,49%	54,28%	100,00%			

Fonte: elaborado pela autora com base em fontes diversas.

Figura 155 - Gráfico - Recursos financeiros alocados por Poligonal e custos relativos ao número de domicílios e população. Moeda: R\$



Fonte: elaborado pela autora com base em fontes diversas.

A análise dos investimentos realizados em urbanização e habitação por Poligonal no Projeto Terra de 1997 a julho de 2004 demonstram que foram investidos R\$ 113,458 milhões dos quais 37,82% foram destinados à construção de equipamentos comunitários de serviços e lazer; 28,20% foram para a infraestrutura; 9,65% para obras de contenção; 7,29% para a habitação e 6,29% para desapropriações, que foram realizadas nas Poligonais 1 a 14, sendo que apenas as Poligonais 1, 5, 8 e 11 receberam a produção de novas unidades, totalizando 202 casas/apartamentos geminados construídos. Na Poligonal 8 houve a produção de lotes urbanizados para reassentamento. Na Poligonal 11 houve também a reconstrução de 82 unidades e 200 melhorias habitacionais. Nas Poligonais 1 a 5 e 7 a 8 foram construídos 473 módulos hidráulicos (Tabela 63).

As ações em habitação totalizam apenas 996 famílias atendidas em sete anos com o predomínio da melhoria habitacional pela construção do módulo hidráulico (473 unidades). Excluindo as melhorias habitacionais pode-se afirmar que o número de desapropriações pode ter sido superior ao número de reassentamentos, contribuindo para a expulsão do território de muitas famílias pelas obras de infraestrutura viária e construção de equipamentos comunitários, que demandavam espaços para alocação. Não foi possível achar dados comparativos entre número de remoções e reassentamentos consistentes para confirmar a hipótese (Tabela 64).

Bienenstein (2003) afirma que 72 famílias no Jaburu foram reassentadas nas unidades habitacionais entregues ainda em 2002 e que apenas 10 unidades habitacionais foram desapropriadas para a implantação da Via 01. Ferreira (2005) descreve que na Poligonal 12 houve desapropriações para a implantação de equipamentos comunitários, mas não informa a quantidade de unidades.

Tabela 63 - Investimentos realizados em urbanização e habitação por Poligonal no período de 1997 a julho de 2004. Moeda: R\$

POLIG.	HABITAÇÃO	INFRA	CONTENÇÃO	EQUIPAMENTOS	DESENVOL. COMUNITÁRIO	PROJETOS	APOIO GERENCIAL	PROTEÇÃO AMBIENTAL	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	DESAPROPRIAÇÕES	TOTAL	%
1	1.678.442,91	4.869.406,08	2.562.724,49	11.664.657,79	1.580.332,94	1.408.907,42	329.652,86	238.108,98	7.300,00	715.495,02	25.055.028,49	22,08%
2	68.498,95	3.755.629,44	2.587.183,55	418.759,31	341.443,78	1.047.689,01	106.896,38			192.963,61	8.519.064,03	7,51%
3	36.532,77	1.531.564,16	990.340,48	3.253.872,07	313.266,28	159.344,00	59.426,33	325.913,45		1.694.942,63	8.365.202,17	7,37%
4	68.498,95	568.539,79	390.286,69	2.840.246,12	131.637,34		38.131,24	42.873,04		1.607.280,39	5.687.493,56	5,01%
5	953.901,69	1.746.690,38	980.789,63	1.726.644,76	174.375,52	60.276,68	450.799,95	49.562,66		645.503,87	6.788.545,14	5,98%
6			824.489,55	1.424.445,26		21.195,00				102.035,00	2.372.164,81	2,09%
7	114.164,92	230.880,26	688.977,39	1.463.064,00		83.378,75				109.698,92	2.690.164,24	2,37%
8	1.844.342,28	7.378.899,61	472.670,43	3.331.155,33	377.792,31	145.734,51	137.534,23	37.380,94		716.374,15	14.441.883,79	12,73%
9	45.665,97			94.550,39		16.450,00				27.192,25	183.858,61	0,16%
10	61.649,06	1.308.966,52	960.623,21	4.485.108,96	128.857,80	104.944,00	36.390,11	190.537,86		100.000,00	7.377.077,52	6,50%
11	3.371.856,45	8.624.959,86	489.285,80	5.333.983,44	267.487,85	256.958,25	646.380,69		201.000,00	879.920,59	20.071.832,93	17,69%
12	29.682,88	1.647.839,51		2.984.112,98	101.869,53	74.871,50	39.404,83	18.495,84		201.357,19	5.097.634,26	4,49%
13				1.914.934,15		32.271,44				10.590,05	1.957.795,64	1,73%
14		170.742,53		260.852,29		8.500,00				120.000,00	560.094,82	0,49%
15											-	0,00%
GERAL		155.720,24				1.908.900,09	470.432,84				2.535.053,17	2,23%
Totais	8.273.236,83	31.989.838,38	10.947.371,22	42.907.671,47	3.417.063,35	5.358.208,65	2.315.049,46	902.872,77	208.300,00	7.138.568,57	113.458.180,70	100,00%
%	7,29%	28,20%	9,65%	37,82%	3,01%	4,72%	2,04%	0,80%	0,18%	6,29%		

Fonte: dados sistematizados pela autora conforme dados planilhados no PMHRFIS (2008, p. 42-43)

Tabela 64 - Investimentos realizados em habitação por Poligonal no período de 1997 a julho de 2004 e a forma de provisão de unidades. Moeda: R\$

POLIG.	Recursos alocados habitação	Produção de novas unidades - casas	Construção de Módulos hidráulicos	Reconstrução	Melhorias habitacionais	Lotes urbanizados	TOTAL
1	1.678.442,91	72	74				146
2	68.498,95		30				30
3	36.532,77		16				16
4	68.498,95		30				30
5	953.901,69	20	35				55
6							
7	114.164,92		50				50
8	1.844.342,28	40	113			39	192
9	45.665,97		20				20
10	61.649,06		27				27
11	3.371.856,45	70	78	82	200		430
12	29.682,88						
13							
14							
15							0
Totais	8.273.236,83	202	473	82	200	39	996
%		20,28%	47,49%	8,23%	20,08%	3,92%	

Fonte: dados sistematizados pela autora conforme dados do PMHRFIS (2008, p. 42-43)

Duarte (2023) baseada em dados da PMV de 2001 indicou a necessidade de remoção de 1.434 famílias em todas as Poligonais, das quais já haviam sido removidas ou estavam em processo de remoção famílias moradoras das Poligonais 1 (72), 3 (311), 5 (72), 8 (173), 10 (80) e 11 (70), totalizando 778 famílias.

Martinuzzo (2002) informou que apenas 222 famílias foram atendidas com 112 novas unidades habitacionais (Jaburu e Santo Antônio) e 110 lotes urbanizados. Neste caso, verifica-se uma demanda de remoções e reassentamentos superior à oferta de moradias. As Poligonais 8 e 11 que receberam o maior número de intervenções habitacionais do Projeto Terra tiveram suas unidades entregues em 2003 (A TRIBUNA, 2003; A GAZETA, 2002, 2003).

Foi justamente na execução das obras da Poligonal 11 que o Projeto Terra enfrentou um dos seus maiores desafios: a remoção compulsória de 400 famílias, que resistiram a desocupar as áreas que receberiam as obras de urbanização.

9.2. PROJETO TERRA - 2ª fase (2002-2007)

A 2ª fase (2002-2007) do Projeto Terra é caracterizada por mudanças na metodologia do Projeto em virtude da sua adequação à implementação da Política Municipal de Habitação representada pela promulgação da lei nº 5.823 de 30/12/2002, que definiu as diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH), criou o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, regulamentado pelo decreto municipal nº 11.724 de 2003; definiu as formas de acesso à moradia e transformou a Secretaria Especial de Habitação, criada pela lei nº 5.463 de 11 de janeiro de 2003, em Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

A SEHAB passou a exercer “a coordenação da área habitacional e fundiária no âmbito da coordenação articulada do Projeto Terra, exercendo atividades de estudos, cadastros, projetos técnicos e “acompanhamento social nas etapas de pré-urbanização, urbanização e pós-urbanização nas áreas de interesse social” (PMV, 2009, p. 35).

Alinhada à nova Política Nacional de Habitação de 2004, à criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela lei nº 11.124/2005, a PMV promulgou a lei nº 6.592 de 03/05/2006, que instituiu o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e criou o Programa Habitar Vitória com formas de provisão habitacional pela produção de novas unidades, reforma e requalificação de edifícios na área central da Capital, aquisição de novas unidades, melhorias habitacionais, regularização fundiária e locação social para famílias em situação de risco.

Ainda em 2006 a prefeitura iniciou o processo de elaboração do seu Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social com metas de longo prazo que abrangiam o período de 2008 a 2014. Em outubro aprovou a lei nº 6.705 instituindo o novo Plano Diretor Urbano, onde criou, consolidou e ampliou as antigas Zonas de Interesse Público Prioritário (ZIPP) delimitando e caracterizando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas consolidadas com ou sem infraestrutura e de vazios urbanos distribuídas por 45 áreas do município.

Baseada nos dados do Censo 2000, a PMV identificou 111.165 habitantes residindo em 25.473 domicílios localizados nas ZEIS, dos quais, 1.476 (5,8%) estavam localizados em áreas de alto risco e 104 (0,40%) estavam em áreas de preservação ambiental. Dos 25.473 domicílios identificados, 23.893 domicílios (93,79%) estavam localizados em espaços aptos à permanência para moradia, destes 16,6% (3.973 unidades) eram habitações de madeira, adobe ou taipá com inadequações quanto ao fornecimento de água, coleta de esgoto e estrutura física da moradia.

Os problemas habitacionais e urbanísticos das áreas ocupadas pela população de baixa renda não eram mais limitadas às Poligonais e sim às ZEIS que abrigavam maior número de pessoas em um número de domicílios quase semelhante, mas que não abrangiam parte de oito bairros localizados na região da Grande São Pedro (Grande Vitória, Estrelinha, Nova Palestina, Redenção, Resistência, Santo André, São José e São Pedro). Essa diferenciação norteou a criação de programas habitacionais exclusivos para operação no âmbito do Projeto Terra.

Nesta fase o Projeto Terra sofreu adequações para corrigir os problemas da etapa anterior e captar recursos disponibilizados pelo governo federal através de uma política massiva para habitação de interesse social. O projeto mudou de nome para **Projeto Terra Mais Igual** e inseriu a habitação em seus projetos, alcançando os melhores resultados dentre os três períodos, com o maior volume de recursos captados e aplicados em obras de infraestrutura e produção de unidades.

A lei municipal nº 6.967 de 21 de junho de 2007 institui no âmbito do Projeto Terra Mais Igual um programa habitacional de interesse social, viabilizado por meio dos projetos de reassentamento (produção de unidades), aluguel provisório para famílias localizadas em áreas de risco, bônus moradia (aquisição de novas unidades) e melhorias habitacionais. Portanto, o Projeto de Urbanização de Favelas passou a englobar a provisão da moradia por meio de projetos específicos necessários às remoções, se articulando também ao Projeto Habitar Vitória.

Pode-se afirmar que foi a fase de reestruturação do Projeto, alinhado a uma Política Nacional de Habitação com metas mais robustas de captação de recursos financeiros, integrando a habitação às obras de urbanização, além da alteração da metodologia com a inserção da Regularização Fundiária na pós-ocupação.

Foram previstos R\$ 248.166.871,22 para habitação e infraestrutura no Plano Plurianual de 2005-2008, onde o Projeto Terra Mais Igual receberia 84,22% de todos os investimentos em habitação, dando continuidade à priorização da urbanização de favelas com o diferencial de operar com mais recursos provenientes de empréstimos e reduzir a utilização de recursos próprios da PMV (Tabela 65).

Tabela 65 - Recursos alocados no PPA 2004-2008 para a provisão habitacional. Moeda: R\$

Programa	Recursos próprios	Operações de crédito	Transferências da União	Parcerias	Total	%	Forma de atender à demanda
Moradia	17.050.000,00	11.050.000,00			28.100.000,00	11,32%	Produção de unidades
Terreno Legal	56.443,70	560.361,45			616.805,15	0,25%	Regularização fundiária
Vitória de Todas as Cores	2.925.400,00		1.400.000,00	6.125.000,00	10.450.400,00	4,21%	Melhorias habitacionais
Programa Terra Mais Igual	84.273.891,49	107.166.147,60	17.559.626,98		208.999.666,07	84,22%	Reconstrução, melhorias habitacionais, módulos hidráulicos e obras de infraestrutura
TOTAL	104.305.735,19	118.776.509,05	18.959.626,98	6.125.000,00	248.166.871,22	100,00%	
%	42,03%	47,86%	7,64%	2,47%	100,00%		

Fonte: dados sistematizados pela autora conforme dados do PMHRFIS (2008, p. 42-43)

Em 26 de janeiro de 2007 a PMV aderiu ao SNHIS, mesmo ano que o Governo Federal criou o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Neste mesmo ano, haviam 353 unidades habitacionais em execução em diversos bairros pelo Projeto Moradia, incluindo áreas da Poligonal do Projeto Terra e a administração previa construir 624 unidades habitacionais para remover e reassentar famílias das Poligonais do Projeto com recursos do PAC²⁶⁶. Nesta fase a Poligonal 11 recebeu 336 unidades habitacionais, o maior número entre todas as poligonais (Tabela 66).

As diferentes necessidades habitacionais identificadas na Poligonal 11 pelo diagnóstico realizado em novembro e dezembro de 1999 pela Diagonal Urbana, demonstram que não havia um padrão entre as Poligonais. Dos 1.364 imóveis cadastrados, 465 não tinham condições de habitabilidade, sendo necessário produzir 187 unidades habitacionais para atender à demanda de remoção de 70 famílias que ainda viviam sobre palafitas e 117 que residiam em barracos precários que deveriam ser demolidos e reconstruídos em alvenaria sobre lotes urbanizados; 200 imóveis precários de alvenaria com necessidade de melhorias habitacionais (complementação de alvenaria, reboco, revestimento de piso e telhado) e 78 famílias que não possuíam instalações sanitárias necessitando de módulo hidráulico.

²⁶⁶ O PAC limitava o valor de repasse para a construção de unidade habitacional em R\$ 11 mil sem infraestrutura e com infraestrutura em R\$ 23 mil. A CEF limitava em R\$ 18 mil sem fossa séptica e R\$ 22 mil com fossa. Fonte: PMHRFIS (2008, p. 116)

Tabela 66 - Provisão habitacional em Vitória em 2007. Moeda: R\$

Poligonal	Empreendimentos	Tipologia	Unidades	Situação
	PROGRAMA MORADIA			
11	Santa Marta/Joana D'Arc	Apartamentos	288	entregue 2006
11	Residencial Joana D'Arc	casas	48	em execução
	Residencial São José	Apartamentos	16	em execução
	Residencial Tabuazeiro	Apartamentos	128	em execução
13	Reconstrução Maria Ortiz	Casas	35	em execução
1	Reconstrução Engenharia	Casas	12	em execução
	Reconstrução Estrelinha	Casas	50	em execução
	Residencial Andorinhas	Apartamentos	16	em execução
	Residencial Santo André	Apartamentos	48	em execução
	Total produção de unidades		641	
	PROGRAMA VITÓRIA DE TODAS AS CORES			
12	Ilha das Caieiras		411	em execução
6	Ilha do Príncipe		665	em execução
5	Jesus da Nazareth		834	em execução
15	Monte Belo		430	em execução
2	Romão		1167	em execução
	Total de melhorias habitacionais		3.507	
	PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL			
1	Reconstrução		364	previsão em 2007
	Melhorias habitacionais		302	previsão em 2007
	Módulos Hidráulicos		68	previsão em 2007
	Construção (reassentamento)		116	previsão em 2007
	Total Poligonal 1		850	
2	Construção (reassentamento)		113	previsão em 2007
	Total Poligonal 2		113	
3	Construção (reassentamento)		70	previsão em 2007
	Total Poligonal 3		70	
5	Construção (reassentamento)		47	previsão em 2007
	Total Poligonal 5		47	
8	Construção (reassentamento)		26	previsão em 2007
	Total Poligonal 8		26	
10	Construção (reassentamento)		72	previsão em 2007
	Total Poligonal 10		72	
14	Construção (reassentamento)		180	previsão em 2007
	Total Poligonal 14		180	
	Total Projeto Terra Mais Igual		1.358	

Fonte: dados sistematizados pela autora conforme dados planilhados no PMHRFIS (2008, p. 43)

O Projeto Terra mais Igual operou com recursos do Habitar Brasil-BID na Poligonal 11, área delimitada de 318.926,00 m² onde residiam 4.020 habitantes em 1.154 domicílios distribuídos com diferentes padrões construtivos por 3 bairros distintos (Andorinhas, Joana D'Arc e Santa Marta) formados pela ocupação informal sobre morros de baixa declividade (cota 35 metros), baixadas e manguezais com localização

privilegiada próximo à Universidade Federal do Espírito Santo, à Ponte da Passagem e à Avenida Nossa Senhora da Penha (Figura 156).

Figura 156 - Ocupação das palafitas sobre Canal da Passagem – Poligonal 11 – Mangue Seco.



Fonte: com intervenções da autora sobre imagens de PMV (2001)

A ocupação desordenada e precária de casas estava localizada sobre uma área pública e privada de grande importância paisagística e ambiental para todo município de Vitória, sobre o Canal da Passagem que conecta o estuário do Rio Santa Maria ao mar, berçário de diferentes espécies que habitam o manguezal, fonte de renda e alimentação de várias famílias. Suas águas alimentam outros canais menores que chegam até o Vale do Mulembá e a Região de Goiabeiras Velha locais de onde sai a matéria prima que produz a panela de barro capixaba. Portanto a intervenção sobre o

espaço era extremamente necessária sob os aspectos cultural e ambiental pois era preciso cessar o lançamento de esgoto e lixo sobre as águas.

As intervenções planejadas sobre o espaço físico foram demarcação de Áreas de Interesse Ambiental (AIA), reflorestamento e monitoramento de encostas, obras de drenagem pluvial, esgotamento sanitário, sistema viário, urbanização da orla com a implantação de espaços e equipamentos de lazer para funcionar como limite de contenção de novas ocupações. No plano habitacional, previu a construção de novas unidades para remoção e reassentamento, reconstrução de unidades e melhorias habitacionais.

No âmbito social, previa o acompanhamento das famílias em todo processo de remoção e reassentamento, incluindo a construção de um alojamento para recebê-las; desenvolvimento de ações comunitárias de educação ambiental, sanitária e geração de emprego e renda.

Ser removido das palafitas representava não conviver com esgoto, lixo, mosquito, mal cheiro, violência (furtos), batidas policiais e toda ausência de dignidade humana²⁶⁷. Apesar disso, alguns moradores desejavam que o aterro fosse executado sobre o Canal, assim como ocorreu em São Pedro nos anos 1980:

Se a Prefeitura aterrasse, colocasse luz e cobrasse uma taxa, pagaria (Manoel Alvez da Cruz Conceição, morador de uma palafita em Mangue Seco para reportagem “Vilas de palafitas resistem à urbanização”, A Gazeta, 29 de março de 1998).

O custo global orçado para as ações em 2000 foi de R\$ 8.062.263,14 (R\$ 6.977,70/família beneficiada) sendo 25% de contrapartida da PMV. É importante destacar que em 2000 os valores para provisão habitacional eram limitados pelo HABITAR BRASIL-BID, sendo R\$ 8 mil/unidade nova de 32m² ou reconstrução e R\$ 1.500,00/reconstrução ou módulo hidráulico, sendo obrigatória a contrapartida da prefeitura, fator financeiro que restringia e desmotivava os municípios a inserirem a habitação em seus projetos de urbanização.

Essa intervenção é a mais diversificada do Projeto Terra no âmbito habitacional e também a mais difícil e complexa, tendo em vista os problemas que enfrentou no

²⁶⁷ Reflexões realizadas com base na leitura de reportagens de jornais sobre a situação dos moradores das palafitas de Mangue Seco e no trabalho de Rezende (2012).

processo de remoção de famílias que viviam no local há mais de 20 anos (A TRIBUNA, 1978)²⁶⁸ e que haviam constituído relações afetivas com o território e com a vizinhança. As famílias resistiram e se recusavam a deixar a área.

A Prefeitura, amparada por liminar judicial emitida pelo Poder Judiciário e com forte aparato policial, realizou em abril de 2003 uma violenta ação de despejo de 400 famílias que viviam sobre a área demarcada como AIA, assim descrita em Rezende (2012, p. 115)²⁶⁹, que entrevistou o advogado do Movimento Nacional de Luta pelo Direito a Moradia – MNLP, que representou os moradores:

“[...] envolveu muita manipulação do judiciário, toda a máquina pública envolvendo todas as autoridades para fazer o que o prefeito queria fazer. Naquela época não tinha negociação não...as famílias de Mangue Seco despejadas foram retiradas de lá com cachorros, cavalos e batalhão de choque; eles quebraram literalmente os barracos e os despejados foram levados para o sambódromo e para uma escola da prefeitura na Praia do Canto, e ficaram morando ali numa situação verdadeiramente caótica... aos poucos devido ao processo de desgaste a prefeitura foi deixando que estas famílias se virassem de alguma forma...em razão da resistência de alguns a prefeitura acabou arrumando uma ajuda, bolsa aluguel para algumas famílias...hoje não sabemos qual a situação destas famílias....foi uma irresponsabilidade, uma improbidade gritante.... depois do despejo as famílias ficaram abandonadas...sem casa, sem móveis...sem nada...passou uma furação lá, que foi a polícia militar, e as pessoas não tinham nenhuma importância...o ato da desocupação a imprensa acompanhou...fizeram o carnaval deles e depois não acompanhou mais...eu lembro que mostraram uma senhora cega e idosa sendo arrastada da casa dela...ela morava lá a mais de 20 anos...entramos com todas as medidas cabíveis que foram todas negadas pelo Tribunal de Justiça. Não teve nada de desapropriação, de indenização, nada disto em plena vigência do Estatuto da cidade” (Advogado e assessor jurídico do MNLP e, entrevista para Rezende, 2012, p. 117). Grifos nossos.

Segundo relatos de moradores entrevistados por Rezende (2012, p. 118) a equipe técnica do Projeto Terra nunca informou que os mesmos seriam despejados de forma compulsória: *“nós saímos de lá debaixo de polícia, todo mundo perdeu suas coisas, minha menina perdeu o guarda-roupa que não tinha pagado ainda”*.

²⁶⁸ A TRIBUNA. **Andorinha, um espinho na garganta da administração**. Vitória, 14 de novembro de 1978. Disponível em: < [Descrição: ANDORINHA, um espinho na garganta da Administração. :: Biblioteca do IJSN](#)>. Acesso: 2021.

²⁶⁹ Amparado por amplo aporte teórico e empírico, construído com base em várias entrevistas realizadas com os primeiros moradores que participaram da formação do bairro Mangue Seco-Andorinhas ainda na década de 1950 e moradores que foram removidos, Rezende (2012, p. 115) revela que as ações do Projeto Terra – Poligonal 1 “trouxeram à tona conflitos” decorrentes de um processo de intervenção que de fato não envolveu a participação dos moradores e ficou limitada ao técnicos, lideranças comunitárias e comissões do projeto.

O conflito emergiu a partir da necessidade do Projeto em incorporar uma área de encosta ocupada por famílias na divisa com o bairro vizinho, Santa Marta, transformada no Parque Municipal Mangue Seco, inaugurado em 2004 (A GAZETA, 2004)²⁷⁰. Ação não prevista no plano geral de ações relacionadas às intervenções (Rezende, 2012, p. 115).

Enquanto área integrada à unidade de planejamento definida como Poligonal 11, a reintegração de posse da mesma ocorreu de forma conflituosa. Da referida área, reclamada pela Prefeitura de Vitória juntamente com o Governo do Estado, foram despejadas aproximadamente 400 famílias que, desabrigadas, passaram a ser representadas pelas lideranças do Movimento Nacional de Luta pelo Direito a Moradia – MNLP (Advogado e assessor jurídico do MNLP e, entrevista para Rezende, 2012, p. 116).

Durante a fase de diagnóstico realizada pela Diagonal Urbana, os moradores e a prefeitura tiveram uma boa relação de cooperação para que o projeto se viabilizasse. Não havia nenhuma informação que haveria despejo e sim ações de remoções. O Projeto Terra havia dado esperança para todos e o discurso era de reformar, não despejar, construir área de lazer, “fazer a área ficar bonita” (Rezende, 2012, p. 115):

Para muitos dos moradores entrevistados durante as campanhas de campo, o significado das transformações urbanísticas derivadas do Projeto Terra em Mangue Seco-Andorinhas, esteve mais fortemente associado às ações e obras que possuíam maior visibilidade, a exemplo da derrubada das palafitas e da expulsão das famílias da área de encosta na divisa com o bairro Santa Marta, do que, propriamente, efetivamente suplantando problemas sociais mais graves e essenciais na área (Rezende, 2012, p. 115).

A análise do trabalho de Rezende (2012) não permite distinguir se as 400 famílias despejadas eram excedentes às 465 listadas como beneficiárias da provisão habitacional da Poligonal 1. Isso não fica claro pelo autor.

Uma investigação realizada sobre imagens aéreas de 1978 a 2003 disponibilizadas no acervo *Geoweb* da PMV, em relatórios sobre os resultados do Projeto Terra Mais igual e em reportagens de jornais demonstram que a prefeitura executou as obras de

²⁷⁰ A GAZETA. **Parque de Mangue Seco tem área para soltar pipas.** Vitória, 13 de março de 2004. Disponível em:< [Descrição: PARQUE de Mangue Seco tem área para soltar pipas. :: Biblioteca do IJSN](#)>. Acesso: 2021.

infraestrutura²⁷¹, construiu os conjuntos habitacionais²⁷² (Figura 157) e ao longo dos anos concedeu a alguns moradores despejados da área de preservação ambiental um bônus moradia²⁷³ para aquisição da casa própria. Verifica-se que as famílias despejadas aguardaram anos por uma nova moradia.

Figura 157 - As obras realizadas na Poligonal 1.



Fonte: elaborado pela autora sobre GoogleEarth com base nas informações de PMV (2001), PLRHIS (2008), A GAZETA (2004).

Nas pesquisas que realizou sobre a pós-urbanização da região, Rezende (2012) atestou a satisfação dos moradores quanto à excelente localização da área no contexto metropolitano, perto das oportunidades de trabalho nos bairros mais ricos. Mas infelizmente os altos índices de violência do tráfico de drogas afastam os moradores dos espaços públicos de lazer criados, que se tornaram ociosos. Além

²⁷¹ As obras começaram em 18 de março de 2002, antes do despejo dos moradores da AIA. Ver: A GAZETA. **Obras mudarão imagem de Mangue Seco. Vitória, 19 de março de 2002.** Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342020>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Inscrição para casa própria em Vitória.** Vitória, 07 de abril de 2004. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320603>>. Acesso: 2021.

²⁷² A PMV realocou 70 famílias no Conjunto Residencial Barreiros no final de 2003. Ver: A GAZETA. **Adeus às palafitas.** Vitória, 11 de setembro de 2003. Disponível: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320568>>. Acesso: 2021.

²⁷³ PMV. **Família de Mangue Seco realiza sonho da casa própria com o Bônus Moradia.** Vitória, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://m.vitoria.es.gov.br/noticia/familia-de-mangue-seco-realiza-sonho-da-casa-propria-com-o-bonus-moradia-33622>>. Acesso: 2021.

disso constatou a insatisfação quanto aos equipamentos comunitários de serviços e a ausência de resultados satisfatórios das ações sociais de geração de emprego e renda realizados pelo Projeto Terra, que não conseguiu inserir os moradores no mercado de trabalho, assim como ocorreu na Poligonal 1.

No entanto, na avaliação externa realizada sobre o Projeto entre 2005 e 2010 e divulgada em 2012, constatou-se que o Programa ofertava uma grande quantidade de cursos de capacitação pelo CRAS (Centros de Referências de Assistência Social) subsidiados pelo PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) mas a procura era baixa, com baixo engajamento da comunidade, que tinha mais interesse nas obras de urbanização (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014).

A urbanização também contribuiu para a valorização dos terrenos, passando a região a sofrer com a especulação imobiliária. Na Poligonal 11 a prefeitura forneceu 427 escrituras até 2010, atendendo a 23% dos domicílios existentes (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014, p. 33), inserindo-os no mercado imobiliário formal:

Observou-se ainda um aumento na proporção de domicílios alugados (formal ou informalmente) bem como daqueles em processo de aquisição. Ambos são indicadores indiretos de valorização imobiliária, seja por sua utilização como fonte de renda, no primeiro caso, seja como investimento no segundo. Esse aumento foi observado em todas as poligonais, independentemente de terem sido ou não beneficiadas por obras do Programa Terra Mais Igual, o que indica um processo de valorização das áreas ocupadas e o uso da habitação como fonte de renda, esteja ela regular ou não (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, avaliação externa do Programa Terra Mais Igual 2005-2010, publicado em 2014).

Apesar de ter melhorado a qualidade de vida e moradia de quem vivia de forma precária, as ações sociais falham devido à forte dependência que possui de outros campos, o político e o econômico. A exclusão do acesso ao emprego e à renda e a violência imposta pelo tráfico de drogas são problemas estruturais, que dependem do sistema capitalista vigente. As intervenções físicas sobre o espaço, qualificando seu uso e a regularização fundiária contribuiu para a inserção dos moradores à cidade formal, mas é preciso que políticas públicas mais amplas sejam implementadas.

9.3. PROJETO TERRA - 3ª fase (2008-2018)

Em 25 de abril de 2008 a prefeitura implantou o FMHIS e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS). O PLHIS foi finalizado entre 2008 e 2009 e entregue à Caixa Econômica Federal em 28 de outubro de 2010 (MUNIZ e MENDONÇA, 2020). “Em 17 de abril de 2009, apenas 23 dias após o lançamento nacional do PMCMV pelo Governo Federal a prefeitura de Vitória assinou o Termo de Adesão ao Programa” (RONCHI, 2014, p. 175).

Com metas robustas formuladas no PLHIS a 3ª fase (2008-2017) é marcada pela consolidação e declínio do Projeto Terra, até ser descontinuado pela administração municipal de 2018.

O PLHIS marca a fase de mudança do Projeto Terra com novas metas traçadas para o programa e ao mesmo tempo sinalizando a sua descontinuidade pelas gestões seguintes a 2017, tendo em vista os problemas apontados.

Os recursos financeiros alocados para o Projeto Terra no Plano Plurianual (PPA) de 2010-2013 da ordem de R\$ 328,48 milhões, o melhor aporte de todas as fases, caiu para R\$ 257,99 milhões no PPA de 2014-2018 e em seguida para R\$ 83,28 milhões no PPA de 2018-2021. De forma similar, a habitação também teve os melhores aportes financeiros no período de 2010 a 2013 (MUNIZ e MENDONÇA, 2020).

As metas estabelecidas no PMHRFIS (2008) para o período de 2008-2014 foram ambiciosas para atender a inadequação edilícia e fundiária e tímidas para a produção de novas unidades, com apenas 664 unidades a serem produzidas de um total de 29.979 famílias a serem atendidas. Para o Projeto Terra Mais Igual havia a necessidade de regularizar a situação fundiária de 4.500 lotes da Poligonal 1, 198 lotes na Poligonal 4 e 250 na Poligonal 5, além da continuidade das obras de urbanização (Tabela 67).

Tabela 67 - Metas previstas no PMHRFIS (2008) para o período de 2008-2014 – provisão habitacional de Vitória/ES.

PROGRAMAS E MODALIDADES	Metas físicas - unidades	Recursos R\$	%
MORADIA			
Produção	664	19.920.000,00	6,35%
Reconstrução	4.827	144.810.000,00	46,19%
Módulo Hidráulico	208	249.600,00	0,08%
Carta de Crédito	1.949	50.184.000,00	16,01%
Adequação/melhoria habitacional	148	12.040.000,00	3,84%
SUB-TOTAL	7.796	227.203.600,00	
VITÓRIA DE TODAS AS CORES (adequação e melhorias)	4.599	16.082.500,00	5,13%
MORAR NO CENTRO (readequação, requalificação, reconstrução)	407	12.210.000,00	3,89%
TERRENO LEGAL	15.207	3.041.400,00	0,97%
MORAR SEM RISCO			
Bolsa Moradia	1.422	6.484.320,00	2,07%
Auxílio Reforma	390	2.184.000,00	0,70%
Auxílio Moradia	158	4.834.800,00	1,54%
SUB-TOTAL	1.970	13.503.120,00	
GESTÃO INSTITUCIONAL E CONTROLE SOCIAL		41.489.251,00	13,2%
TOTAL HABITAÇÃO	29.979	313.529.871,00	100,00%
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS - PROJETO TERRA			
Complementação de infra-estrutura, urbanização e habitação: Poligonais 01, 02, 03, 04, 05, 08, 10, 11, 12 e 14 - RECURSOS CAPTADOS BNDES		15.607.664,00	9,08%
Complementação de infra-estrutura, urbanização e habitação – Poligonal 1 - RECURSOS PAC		20.668.327,31	12,02%
Poligonal 2 – Infra-estrutura, urbanização e habitação - RECURSOS PAC		37000000	21,5%
Complementação de infra-estrutura, urbanização e habitação: Poligonais 01, 02, 03, 04, 05, 08, 10 e 12			
Projetos, infra-estrutura, urbanização e habitação: Poligonais 07, 09 e 14 - RECURSOS PRO-CIDADES		98.636.400,00	57,38%
TOTAL PROJETO TERRA MAIS IGUAL		171.912.391,31	100,00%
TOTAL GLOBAL		485.442.262,31	

Fonte: sistematizado pela autora com bases em dados de PMHRFIS (2008).

De acordo com a avaliação externa do programa (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014) que compreendeu os resultados alcançados no período de 2005 a 2012, as obras de infraestrutura tiveram uma magnitude muito maior que a provisão habitacional, tendo a regularização fundiária avançado pouco na titulação dos lotes.

A intersectorialidade do Programa, ou seja, a integração e interlocução entre as Secretarias municipais ficou restrita ao nível estratégico e evoluiu pouco para o nível operacional, sendo representativa apenas o Núcleo Gestor e os Escritórios Locais do Projeto.

Se houve ganhos quanto à infraestrutura, não ocorreu o mesmo quanto à participação das comunidades nas instâncias deliberativas, limitada às lideranças e de “maneira individualizada por meio dos Escritórios Locais” (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014,

p. 19) com desgaste da credibilidade do Programa entre moradores e lideranças devido aos atrasos nas obras.

Quanto aos resultados dos programas criados em 2006 para operacionalizar o Projeto Terra, o Bônus Moradia destinado às famílias removidas para comprar um novo imóvel não cumpriu o seu papel de forma satisfatória, tendo em vista que a burocracia na obtenção (documentação), o baixo valor da carta de crédito e o alto valor dos imóveis na Capital impediam a fixação das famílias nos territórios onde viviam, redirecionando às famílias a outros locais onde os imóveis eram mais baratos. Das 96 famílias cadastradas apenas 31 receberam a carta de crédito até 2013. O aluguel provisório, benefício temporário para famílias em processo de remoção era um recurso mais rápido para resolver o problema (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2012, p. 21). Motivo que levou a prefeitura a investir mais recursos no aluguel social quando comparado à produção de novas unidades, conforme atestou Muniz e Mendonça (2019).

As melhorias habitacionais no âmbito do Projeto Terra contribuíram para as famílias investirem menos na manutenção das habitações, podendo utilizar os recursos para outras necessidades básicas de sobrevivência (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014).

De 2005 a 2013 a prefeitura conseguiu construir apenas 128 unidades habitacionais para reassentamento de famílias nas Poligonais 5, 8, 11 e 14. As famílias aguardaram em média quatro anos para serem reassentadas, sendo atendidas neste longo período pelo aluguel provisório ou alojadas na casa de parentes (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014, p. 38). Verifica-se uma baixíssima aderência às metas previstas em 2008. Como contribuição o programa reduziu o número de domicílios sem banheiro e sem acesso à rede de esgoto e água.

De 2005 a 2013 o programa conseguiu realizar melhorias habitacionais em 728 domicílios e 121 reconstruções nas Poligonais 1, 2 e 11. As famílias contempladas esperaram de 3 a 7 anos para receberem o benefício, um longo período vivenciando o problema da habitação (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2014).

Em 14 de junho de 2013 a prefeitura entregou as 128 unidades habitacionais do Residencial Tabuazeiro, construído em um terreno de 6.290 m² de propriedade da prefeitura localizado na Poligonal 14, com recursos financeiros do Programa Minha Casa Minha Vida (RONCHI, 2014).

O primeiro conjunto construído pelo município com recursos do Programa foi planejado e executado entre 2009 e 2013 e entregue com oito edifícios de 04 pavimentos contendo 16 apartamentos/pavimento com 45m²/unidade de 2 quartos destinados a famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (faixa 1 – limitada à renda de R\$ 1.600,00 à época) que foram selecionadas a partir da análise de um cadastramento realizado pela PMV entre 04 e 06 de agosto de 2010. A elevada demanda por habitação para baixa renda no município de Vitória levou 6.681 pessoas a se inscreverem (RONCHI, 2014) (Figura 158).

Figura 158 - Residencial Tabuazeiro: tipologia vertical de apartamentos.



Fonte: A Gazeta, 24 de janeiro de 2014.

Dentre as 128 famílias selecionadas, 24 eram oriundas de áreas de risco geológico para as quais as unidades habitacionais foram doadas (A GAZETA, 2014)²⁷⁴. Para as demais, os imóveis foram financiados com prestações limitadas a 10% da renda familiar mensal por um prazo máximo de 15 anos (PMV, 2010)²⁷⁵.

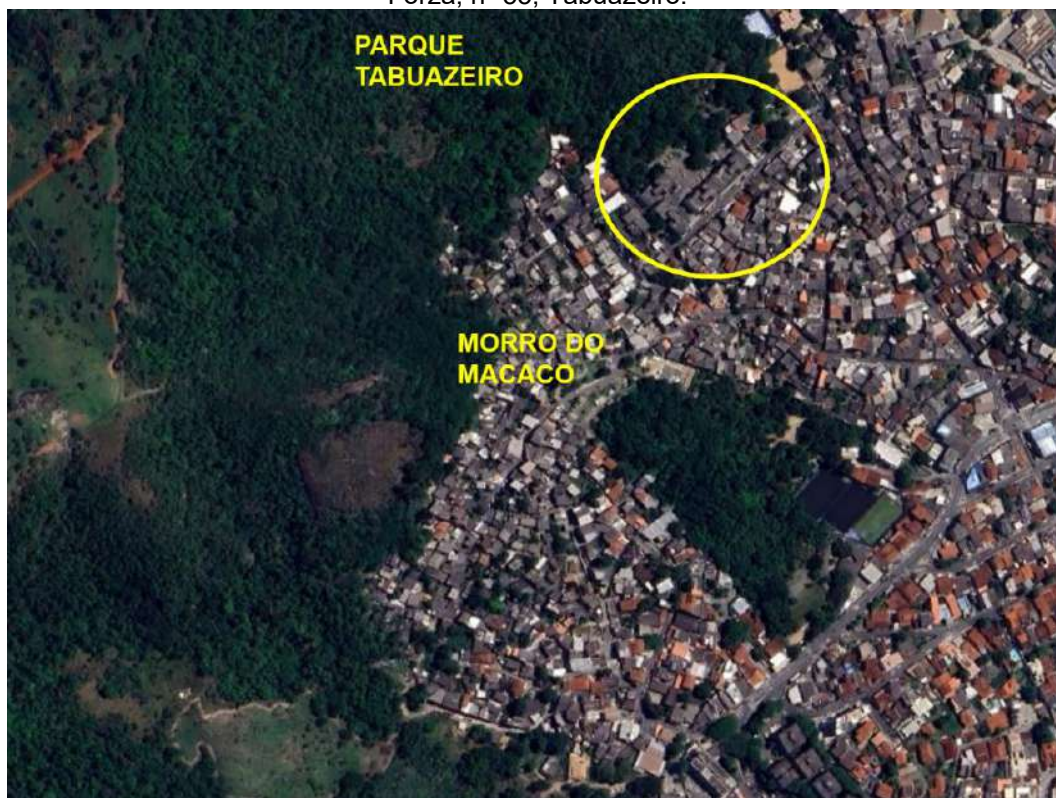
Uma particularidade da Poligonal 11 é que dentro dos seus limites está inserido o Morro do Macaco, local onde em 1985 houve o desmoronamento de rochas que soterrou e matou 40 pessoas. Cerca de 30 anos após a tragédia, famílias ainda residem na região, caracterizada por alta vulnerabilidade socioeconômica (Figura 159).

²⁷⁴ A GAZETA. **Vitória atrasa prestações de imóveis doados em Tabuazeiro**. Vitória, 24 de janeiro de 2014. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/318033>>. Acesso: 2024.

²⁷⁵ PMV. **PMV e Caixa assinam nesta sexta contrato para obras do Residencial Tabuazeiro**. Vitória, 16 de setembro de 2009. Disponível em: , <https://m.vitoria.es.gov.br/noticias/noticia-4425>>. Acesso: 2024.

A localização do conjunto próximo às áreas de onde as famílias foram removidas permite que elas mantenham seus laços de vizinhança, sendo um parâmetro importante na execução de projetos habitacionais.

Figura 159 - Localização do Residencial Tabuazeiro no entorno do Morro do Macaco: Rua Jácomo Forza, nº 55, Tabuazeiro.



Fonte: elaborado pela autora com base em GoogleMaps.

É importante destacar que a produção de unidades habitacionais nas Poligonais do Projeto Terra foi impulsionada pela criação do Programa Habitar Vitória que incorporou à urbanização de favelas a provisão da moradia.

Além de causas de ordem econômica e política é preciso aprofundar a investigação sobre os motivos do desinteresse do Poder Público no Projeto Terra. Além disso, é preciso avaliar as metas estabelecidas no PLHIS (2008-2014) e verificar os seus resultados sociais e urbanos.

Em pesquisa realizada por Muniz (2018) na Secretaria Municipal de Obras e Habitação da Prefeitura Municipal de Vitória foi identificado o interesse do Poder Público em unificar e reformular as leis municipais nº 6.967/2007 e nº 6.592/2006 e criar um único Programa habitacional para a capital tendo em vista a dificuldade de gerenciar projetos com ações semelhantes para áreas distintas, ou seja, o Projeto

Terra passou a ser um entrave quanto à sua gestão em áreas delimitadas e específicas, no caso, as Poligonais.

Outro agravante era que as ações do Projeto se confundiam com as ações do Orçamento Participativo. “Os moradores têm dificuldade de entender a influência do Programa Terra Mais Igual sobre as ações no território, em particular distingui-las das do Orçamento Participativo no período” (PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2012, p. 19).

Sobre a garantia das condições de operacionalização e continuidade do Projeto Terra, Bienenstein (2003, p. 43) destacou como fatores indissociáveis à sustentabilidade do programa: vontade política da administração municipal, capacidade técnica das equipes multissetoriais envolvidas e a participação efetiva das comunidades envolvidas em todas as suas etapas de implementação.

Desde 2010 o Projeto Terra vivenciava uma crise de reconhecimento das suas ações sobre os territórios, tendo em vista que o Orçamento Participativo, desde que foi criado, envolvia discussões e uma metodologia que incentivava a participação através das suas convocações de assembleias e Fóruns Populares. Diferente do Projeto Terra, que ao longo da sua existência nunca conseguiu inserir de forma plena a participação social, conforme constatado em Ferreira (2005), Klug (2005) e Duarte (2023) com base em Coelho (2005).

No âmbito interno à gestão pública ele foi perdendo a importância para outros programas habitacionais, concebidos para atender a população de baixa renda alocada em toda cidade não só nos limites da Poligonal. O que é uma perda muito grande, tendo em vista as contribuições do Projeto, mesmo com todos os entraves que enfrentou.

De acordo com os dados avaliados para as três fases do Projeto Terra, o programa conseguiu produzir, associado ao Habitar Vitória, 746 unidades de casas e apartamentos. Não está incluído um empreendimento planejado na gestão anterior a 2018 para a Poligonal 1, o Residencial Consolação (edifício de 08 pavimentos com 48 unidades de apartamentos com áreas de 51,15m², 56,21m² e 74,10m² e elevador localizado na Rua Aurora Maria Zantori Fanti, s/nº, Gurigica) que foi entregue às famílias pela PMV em 2022. As reconstruções de casas em situação precária também não estão incluídas nos dados.

CAPÍTULO 10 - CONSIDERAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DOS AGENTES: uma visão de conjunto das relações e continuidades

No final da década de 1970 o município de Vitória vivenciou um período de transformações econômicas e sociais que contribuíram para que o problema social da habitação evoluísse para uma crise de habitação, expressa na intensificação das ocupações de terras públicas e privadas realizadas pelas famílias de baixa renda em busca de um local para moradia, motivadas pela baixa capacidade financeira para acesso à casa própria no mercado formal e pela dificuldade de arcarem com os valores dos aluguéis, incompatíveis com a renda familiar em uma conjuntura de desemprego, arrocho salarial e inflação alta.

A autoconstrução da casa própria na forma de barracos sobre áreas inadequadas à moradia foi a solução encontrada por aqueles que vivenciavam o problema da habitação e que se lançaram na insegurança da luta pela terra.

Diante dos efeitos combinados do processo de industrialização e da intensificação da urbanização, o Poder Público formulou propostas de planos, programas e projetos visando intervir sobre a questão habitacional e urbana.

No entanto, as estratégias formuladas pelo governo federal para atuar sobre a problemática urbana tinham um cunho fortemente econômico em detrimento do campo social. O Programa Cidades de Porte Médio - CPM expressa esta forma de atuação do Estado, que de forma positiva integrou as suas metas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, articulando as três esferas de poder.

No âmbito local, a análise do CPM-BIRD-AUV demonstra que o problema habitacional passou a ser compreendido como um problema relacionado ao *habitat*, onde a unidade habitacional não poderia ser concebida como algo isolado e que as ações governamentais deveriam controlar e ordenar o uso e a ocupação do solo urbano, promover a geração de emprego e renda, implementar obras de infraestrutura, transportes, equipamentos de serviços e lazer, associadas a uma embrionária preocupação com a preservação do meio ambiente.

Sob esta perspectiva houve uma mudança de consciência sobre o que o Estado deveria prover como moradia, não compreendida apenas como abrigo físico, mas articulada às condições de vizinhança.

No entanto, o CPM-BIRD-AUV foi concebido como um programa de urbanização de favelas com melhoria habitacional representada pela inserção apenas de uma cabine sanitária, inserida apenas atender as exigências do Banco Mundial de preservação ambiental por meio do saneamento básico. Portanto, em Vitória a provisão habitacional por meio da produção de unidades habitacionais não foi um componente do programa, nem mesmo no caso da necessidade de remoções forçadas por obras de infraestrutura viária e construção de equipamentos comunitários.

O programa foi formulado segundo as prerrogativas da nova política do governo brasileiro de não-remoção de favelas com a manutenção da população residente nos assentamentos precários e realização de obras de melhorias de infraestrutura, iniciativas defendidas pelas comunidades faveladas desde as décadas de 1950/1960. Portanto, a ideia não era inovadora e foi motivada pelo fracasso do Estado nas remoções de favelas na década de 1960.

O retorno das mobilizações reivindicatórias na segunda metade da década de 1970 também contribuíram para uma mudança de atuação do Poder Público, agente para o qual era vantajosa a urbanização dos assentamentos habitacionais precários.

O CPM-BIRD-AUV apresentou muitos problemas e entraves durante todo seu processo de implementação e execução, que durou cerca de oito anos: a habitação limitada à produção de lotes urbanizados; priorização das obras de infraestrutura, construção de equipamentos comunitários e legalização fundiária em detrimento da produção de unidades habitacionais e da geração de emprego e renda; baixos investimentos destinados à promoção dos componentes sociais; projetos elaborados sem a participação da população local (lógica do Governo Militar); projetos complexos com muitos componentes que demandavam um longo período de elaboração; burocracia no processo de aprovação dos projetos e liberação de recursos financeiros; distanciamento entre o poder local e o banco estrangeiro que financiava as ações; a obrigatoriedade de retorno de parte dos recursos financeiros investidos nas obras; rejeição de municípios a se tornarem mutuários do BNH; anúncio antecipado de investimentos vultosos que impulsionaram práticas clientelísticas, especulativas e intensificaram as ocupações informais de terras; rejeição dos moradores dos assentamentos precários ao pagamento das melhorias de infraestrutura nos lotes urbanizados; conflitos no reparcelamento de terrenos para abrigar inquilinos e famílias

que coabitavam no mesmo lote; prioridade aos projetos de urbanização de assentamentos precários sobre manguezais em detrimento da urbanização dos morros, locais que abrigavam a maior população favelada de Vitória; disseminou a prática de que a urbanização de assentamentos habitacionais localizados sobre morros era mais dispendiosa, conflituosa e difícil, com isso deixou de incluir em suas obras, áreas mais precárias, caso identificado no aglomerado de Santa Tereza, onde as áreas mais elevadas dos morros deixaram de receber obras de infraestrutura de saneamento; priorizou a realização de intervenções sobre áreas onde a legalização da posse era mais fácil, caso dos terrenos de propriedade da União (SPU) acrescidos de áreas de marinha; atrasos na execução das obras devido à conjuntura econômica nacional e internacional.

De forma contraditória à defesa da preservação ambiental presente nos documentos analisados e prerrogativa do Banco Mundial, priorizar obras de urbanização de assentamentos precários existentes sobre manguezais significou em Vitória/ES a destruição de grandes áreas cobertas por um dos mais importantes ecossistemas da natureza, que foram aterrados com lixo e terra para implantação de lotes urbanizados para abrigar a população residente em barracos de madeira.

Tanto o Poder Público quanto os moradores dos assentamentos a serem urbanizados eram a favor dos aterros dos manguezais. A necessidade de moradia era maior que o despertar da consciência ambiental. No final dos anos 1970 quando o CPM-BIRD iniciou as suas operações no país, as mobilizações sociais reivindicatórias por água, transporte público, aterro e terra se expandiram.

De forma geral, as estratégias de mobilização de reivindicação para despertar a opinião pública sobre os problemas de ausência de serviços públicos e infraestrutura urbana eram comuns nos assentamentos habitacionais precários que detinham maior organização comunitária.

É importante ressaltar que os Grupos sociais excluídos tiveram um papel importante no CPM-BIRD-AUV, constatado na investigação da implantação do projeto no bairro Maria Ortiz/Vitória. Lideranças locais e a população utilizaram as estratégias de organização, mobilização, reivindicação e acompanhamento das obras para que as metas do CPM-BIRD-AUV fossem cumpridas. Lutaram pelos lotes urbanizados e

pelos equipamentos comunitários e de lazer, mas também inseriram a produção de unidades habitacionais como pauta de luta.

Em Maria Ortiz/Vitória a pressão popular e os atrasos nas obras levaram o CPM-BIRD-AUV a alterar a ordem das prioridades, executando as obras de infraestrutura antes da legalização dos terrenos, processo que ficou pendente e se tornou um passivo para as diferentes gestões de prefeitos nos anos seguintes. Conforme dados apresentados ao longo do trabalho, Vitória/ES tinha em 1994 uma situação fundiária de ilegalidade da terra que abrangia quase 50% do seu território. Em parte, herança do CPM-BIRD-AUV e do Promorar.

De forma positiva, podemos atribuir ao CPM-BIRD-AUV diversas contribuições para a história da política habitacional e urbana de Vitória: desenvolveu uma metodologia de visão global e integrada dos problemas urbanos; pode ser considerado o primeiro projeto para Vitória articulado a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que integrou múltiplos agentes em diferentes esferas de poder com uma atuação multissetorial, tendo grande influência na inserção de uma sistemática de planejamento de desenvolvimento urbano; implementou uma metodologia de elaboração de projetos integrando obras complexas de infraestrutura viária e de saneamento com equipamentos de serviços; articulou equipes técnicas multidisciplinares na elaboração dos projetos (arquitetura, engenharia, geografia, assistência social, dentre outras), incentivando a estruturação administrativa e técnica em instituições públicas (IJSN e PMV) e com impactos positivos na modernização administrativa e desenvolvimento institucional nos entes municipal, estadual e federal; intensificou a prática da realização de eventos (seminários) para discutir os projetos a serem implementados; contribuiu para estabelecer uma experiência de atuação estadual e municipal em futuros projetos de intervenção em aglomerações urbanas com assentamentos habitacionais precários; desenvolveu uma metodologia embrionária de Projetos de Urbanização de Favelas (critérios de seleção, critérios de compensação no parcelamento do solo, etc).

Ao avaliarmos os discursos dos técnicos e autoridades sobre os problemas do CPM-BIRD presentes no relatório do Seminário sobre legalização fundiária em áreas de baixa renda – Vitória/ES, realizado de 16 a 19 de agosto de 1983, atestamos que as dificuldades enfrentadas na implantação do projeto não eram específicas de Vitória,

mas se reproduziam em outras cidades brasileiras onde as ações do CPM-BIRD aconteciam.

O consenso entre os técnicos para a ineficácia das ações empreendidas pelo projeto foi a ausência de participação social na formulação do projeto, elaborado de forma tecnicista sem consultar as necessidades da população beneficiária. Além disso, ressaltaram a importância da organização comunitária para a obtenção de resultados positivos do Projeto Especial Cidades de Porte Médio.

Na longa lista de alterações propostas o enfoque foi a participação social e a regularização fundiária associadas a um processo operacional de maior autonomia de atuação do ente municipal.

Nesse âmbito de discussão do seminário em 1983 é preciso lembrar que o CPM-BIRD foi formulado ainda em 1979 em outra conjuntura política social, momento que o governo militar jamais tolerou a participação democrática da sociedade civil na formulação de seus programas e projetos. Conforme vimos no BNH, o último presidente militar (1979-1984) fez a opção pelos pobres ao criar os programas alternativos (PROFILURB, PROMORAR, etc) de forma intencional. Com isso, se apropriou do problema da habitação, capturado como justificativa para as suas ações. O CPM-BIRD também se enquadra neste cenário político e social.

O que ocorre a partir da década de 1980 é uma mudança na forma de pensar a concepção da atuação do governo, principalmente após as eleições diretas para governadores dos estados em 1982, quando a oposição obteve vitória significativa com a conquista da maioria na Câmara dos Deputados e do governo dos dez maiores estados brasileiros, incluindo São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Os debates dos técnicos presentes no seminário aconteceram em uma conjuntura política de redemocratização lenta e gradual, ganhando relevância a participação social da população afetada, o incentivo ao desenvolvimento comunitário e a atribuição dos problemas urbanos ao processo de uso e ocupação do solo em detrimento do fenômeno da imigração. Diante de mudanças tão significativas no âmbito político e social é coerente que os técnicos e até mesmo membros do governo federal tenham repensado as políticas públicas.

A grave crise financeira vivenciada pelo BNH a partir de 1983, ano que enfrentou a coalização de forças do movimento dos mutuários do BNH, membros do governo federal passaram a defender que a questão da habitação não era problema somente do governo federal ou do BNH e sim da administração local, propondo uma descentralização das ações no âmbito da política urbana e habitacional, transferindo para o poder local as medidas a serem implementadas para atuar sobre os problemas urbanos.

Mas essa ruptura da centralização das decisões na esfera federal encontrou municípios frágeis tanto sob o aspecto administrativo quanto financeiro, em virtude da histórica dependência dos repasses dos recursos financeiros dos órgãos federais. Em parte, por causa dessa intenção de descentralizar as responsabilidades é que foi preciso melhorar a administração municipal e ampliar a sua capacidade de arrecadação por meio de melhorias nos sistemas de tributação.

Em Vitória, na primeira metade da década de 1980, a PMV passou por um processo de informatização de setores para coleta e armazenamento de dados sobre o espaço da cidade e ampliação de pessoal técnico qualificado para atuar nos projetos de cunho urbanístico e habitacional²⁷⁶.

O CPM-BIRD orientou a ampliação da arrecadação municipal por meio da cobrança das taxas decorrentes das melhorias urbanas implementadas pelas obras de infraestrutura de saneamento básico e coleta de lixo e da cobrança do IPTU decorrente do cadastro de moradores, mesmo que suas residências fossem precários barracos.

O seminário realizado pelos moradores do bairro Maria Ortiz/Vitória em maio de 1983 para discutir o projeto com a prefeitura e agências executoras demonstrou que as obras de infraestrutura e os equipamentos comunitários eram mais importantes que a unidade sanitária com infraestrutura domiciliar, um problema que poderia ser resolvido de forma individual, por cada morador a longo prazo, em detrimento dos equipamentos comunitários de uso coletivo, problema a ser resolvido pelo Poder Público. Não houve

²⁷⁶ Informações baseadas na leitura dos relatórios dos prefeitos municipais do período de 1979 a 1985 disponíveis no acervo do Arquivo Público Municipal.

nenhum questionamento dos moradores sobre a ausência da provisão da unidade habitacional naquele momento.

Diante das mobilizações populares e de todos os entraves, a infraestrutura de saneamento e os equipamentos comunitários foram executados pelo CPM-BIRD-AUV antes do processo de legalização fundiária, alterando o que era obrigatório no projeto.

Em Maria Ortiz as obras foram realizadas de 1984 a 1986, cerca de 6 anos após a proposta do Projeto piloto Lixão de Goiabeiras, elaborado pelo IJSN em 1978. A partir de 1985, a luta da Associação dos Moradores do bairro pelas obras de urbanização passou a incluir a produção de unidades habitacionais para as famílias que ainda viviam em área de risco sob as redes de alta tensão de energia elétrica. Os moradores passaram a reivindicar o lote urbanizado com a casa edificada pelo sistema de mutirão, uma mudança na pauta de luta direcionado ao CPM-BIRD-AUV.

Dessa forma, a população local de Maria Ortiz/Vitória, mobilizada por lideranças alocadas no Centro Comunitário identificaram a unidade habitacional como carência e passaram a defender a sua necessidade.

Mesmo após o fim do programa nacional CPM em 1986, foram realizadas obras de melhorias urbanas e a produção de unidades habitacionais no bairro Maria Ortiz pelo projeto CPM-BIRD-AUV no período de maio de 1985 a outubro de 1989, demonstrando a continuidade das suas ações através da gestão e execução da PMV com financiamento do BANDES, BNH, Governo do Estado e Prefeitura.

Além disso, no período da gestão do prefeito Hermes Laranja (1986-1988) foram executadas pela prefeitura 334 casas edificadas em lotes urbanizados das 459 unidades planejadas para a remoção das famílias da área de risco da rede de alta tensão.

Portanto, seis anos após o seminário realizado pela Associação dos Moradores em maio de 1983 e das várias mobilizações que realizaram no período de 1983 a 1986, as obras de urbanização, a produção das unidades habitacionais e a legalização fundiária representam uma conquista dos grupos sociais excluídos que utilizaram como principal estratégia a pressão popular. Com isso a tese evidenciou que as mobilizações reivindicatórias dos Grupos Sociais excluídos são capazes de alterar políticas formuladas pelo Poder Público.

Constatamos que existe uma relação de continuidade entre o CPM-BIRD-AUV, o Promorar, o Projeto São Pedro e o Projeto Terra, com grande contribuição técnica de profissionais do IJSN e da PMV que atuaram em diferentes gestões de prefeitos, levando o acúmulo de experiência de atuação para as diferentes propostas de intervenção na questão habitacional e urbana.

O PROMORAR foi aprovado pelo governo federal para implementação em âmbito nacional em 25 de junho de 1979, apenas alguns meses após a elaboração do CPM-BIRD no período de julho de 1977 a novembro de 1978.

O programa que visava erradicar as favelas por meio da produção da infraestrutura de saneamento, construção de equipamentos sanitários e legalização da posse da terra é uma cópia do CPM-BIRD mas com uma visão reduzida do que era a problemática urbana.

Pode-se afirmar que o PROMORAR é o CPM-BIRD desconfigurado, caracterizado como um projeto emergencial e imediatista sem propostas efetivas de desenvolvimento comunitário e geração de emprego e renda e formulado sem a efetiva participação social das comunidades onde foi implantado.

Vitória foi a primeira capital do país a implantar o PROMORAR porque o Poder Público por meio de práticas clientelísticas já tinha criado as condições políticas favoráveis para eleger São Pedro I como o bairro que receberia as ações do programa a partir de maio de 1980.

Ao avaliarmos a cronologia de formulação e implantação do Promorar e do CPM-BIRD-AUV constatamos que o segundo seguiu um processo metodológico de elaboração mais lento, organizado e planejado, ao contrário do Promorar que caminhou em um ritmo mais acelerado com ênfase na execução das obras de infraestrutura de aterro iniciadas com recursos próprios da PMV, que posteriormente recebeu empréstimos do governo federal (BNH) para as obras de saneamento básico.

É preciso destacar que operações de programas que utilizam recursos próprios do município são mais rápidas que aquelas que necessitam de empréstimos de instituições bancárias estrangeiras. Isso justifica em parte a maior velocidade do Promorar em relação ao CPM-BIRD. Vimos que o Projeto Terra também enfrentou

problemas de atrasos nas obras devido à dificuldade de operar a liberação e repasse de empréstimos do banco internacional que financiou parte do programa.

O Promorar também foi concebido como um Projeto de Urbanização de Favelas sem a participação efetiva da população em sua formulação, o que motivou a organização dos moradores afetados pelas suas obras, que sem informações precisas sobre as operações do programa, passaram a pressionar a PMV, a COHAB-ES e o BNH pelo direito de intervir e controlar o projeto.

Ao avaliar o Promorar sob a perspectiva de atuação do Poder Público, pode-se afirmar que o agente desejava: operar sem a participação social em todas as etapas (Projetos e execução); executar obras de aterro, infraestrutura e equipamentos comunitários (emergencial); implantar lotes urbanizados pelo reparcelamento da terra, excluindo as áreas de morros ocupadas no entorno; legalizar a posse da terra (escrituras); tornar os moradores (ocupantes) mutuários do BNH através de empréstimos; não implementar regras para posse de mais de um lote por morador e utilizar o programa como instrumento de cooptação de lideranças e moradores em função das eleições de 1982.

Sob a perspectiva de atuação dos Grupos sociais excluídos, apoiados por assistentes sociais e pela Igreja Católica (CEB's) no âmbito do Promorar São Pedro I, pode-se afirmar que desejavam: administrar o Projeto e participar de todas as etapas, reivindicando o direito de receber informações; reivindicar pelas obras de aterro, infraestrutura e equipamentos comunitários (emergencial); reivindicar pela manutenção da localização, limites e dimensões (m²) dos lotes; legalizar a posse da terra (escrituras) e rejeitar o pagamento pelas melhorias.

Constatamos que a população de São Pedro I, mobilizada por lideranças do Movimento Comunitário, apoiava a realização das obras de infraestrutura de saneamento com aterro sobre manguezais e a construção de equipamentos de serviços e lazer, mas temia perder os limites e as áreas (m²) dos lotes ocupados sobre as águas dos manguezais pelo projeto de loteamento (reparcelamento do solo e ordenamento viário) elaborado por uma empresa contratada pela Prefeitura.

Dessa forma, a pesquisa evidenciou que não havia o interesse dos ocupantes em socializar a terra conquistada. Isso também aconteceu no Projeto São Pedro,

principalmente em Nova Palestina, onde houve grande resistência no processo de reparcelamento do solo.

Na década de 1990, para executar as obras nos assentamentos precários de Nova Palestina e Resistência pelo Projeto São Pedro, o Poder Público municipal utilizou estratégias de compensação para obter parcelas de lotes para realizar a implantação e reordenamento do traçado viário e reduzir as dimensões (áreas) dos lotes conquistados nas ocupações.

Portanto, evidenciamos que os grupos sociais excluídos priorizavam a manutenção dos limites da propriedade conquistada, obras de infraestrutura de saneamento e construção de equipamentos comunitários. A legalização da posse dos terrenos também fez parte da pauta de reivindicação dos moradores de São Pedro I durante o Promorar.

De acordo com as fontes analisadas, a necessidade da produção de unidades habitacionais não aparece como prioridade, mesmo que houvesse demanda, dada as condições precárias de moradia na forma de barracos de madeira em palafitas.

Além disso, a pesquisa demonstrou que nos assentamentos habitacionais precários havia a luta pela ocupação da terra pela necessidade de moradia, mas também houve a conformação de um mercado fundiário, imobiliário e locativo informal.

Diante dos atrasos nas obras do Promorar, os moradores de São Pedro I mobilizados pelas lideranças do Movimento Comunitário, apoiado por assistentes sociais e pela Igreja Católica através da CEB's, organizou o Seminário Promorar São Pedro, de 27 a 30 de outubro de 1981, dois anos antes dos moradores do bairro Maria Ortiz, visando conhecer, reivindicar e opinar sobre o PROMORAR. Foi no seminário, evento de caráter deliberativo, que os moradores lançaram o lema manifesto "nossos lotes como são nossas casas onde estão". A habitação não fez parte das discussões.

De forma positiva, o projeto-piloto São Pedro I deixou a experiência de luta pelo direito de participar das decisões do programa, mesmo que isso tenha ocorrido tardiamente na fase de execução das obras.

As estratégias de mobilização do movimento comunitário de São Pedro I influenciaram outros assentamentos precários, tais como Maria Ortiz, Itararé, Ilha de Santa Maria e Monte Belo. Até mesmo a própria PMV foi influenciada, tendo em vista que passou a

incentivar a participação das comunidades, o que vimos em Ilha de Santa Maria e Monte Belo.

A análise do Promorar São Pedro I demonstra evidências muito importantes sobre o comportamento dos Grupos sociais excluídos, que não são desprovidos de interesses: a base do conflito estava na luta pelo direito ao lote conquistado – o “Nó da terra” (Maricato, 2008); o direito de participar e administrar o projeto para intervir sobre o tipo, quantidade, localização dos equipamentos comunitários; o interesse na extensão das obras de infraestrutura (além dos limites das poligonais do projeto); a provisão da unidade habitacional não sendo pauta de luta, predominando a luta pela terra.

Mesmo diante de números favoráveis, Silva e Silva (1989, p. 174) ao analisar o PROMORAR em todo país, atribui o “fracasso social, político e econômico” do programa ao seu caráter de programa emergencial de Estado, dando prioridade a intervenções que buscavam soluções imediatistas, além de servir como suporte eleitoral do governo.

Dessa forma o PROMORAR não conseguiu atender às pretensões políticas de satisfação da população atendida, que em muitos casos rejeitou as intervenções impostas e a obrigatoriedade de se tornarem mutuários do SFH. Além disso, não obteve o retorno financeiro de um programa que apresentou custos elevados de implantação (SILVA e SILVA, 1989).

No âmbito da habitação, o Promorar em Vitória foi elaborado para implantar 3.638 lotes urbanizados em São Pedro (850 unidades), Andorinhas (108), Joana D’Arc (1.080), Santa Maria e Monte Belo (600) e Itararé (1.000), contemplando 17.540 pessoas. De 1979 a 1986 o Promorar executou apenas 494 lotes urbanizados em São Pedro I e deixou obras de infraestrutura inacabadas. Os poucos resultados são atribuídos às dificuldades financeiras do BNH, principal agente financiador do programa, do qual as prefeituras eram muito dependentes.

Em Vitória, as ações desarticuladas do programa geraram diversos problemas, dentre eles, assentamentos habitacionais pobres com características diferenciadas, incentivando novas ocupações de terras e a especulação fundiária. Dessa forma, o programa deixou um passivo enorme a ser resolvido por três gestões de prefeitos nos 10 anos seguintes: de 16 hectares de área de intervenção previstas inicialmente, passamos a ter em 1986 82 hectares de assentamentos habitacionais precários

vizinhos a São Pedro I onde habitavam 35 mil pessoas. O Projeto São Pedro (1986-1996) deu continuidade à política de urbanização de favelas visando resolver o problema criado em parte, pelo próprio Poder Público.

A delimitação cronológica estabelecida para análise do Projeto São Pedro em três fases distintas e complementares (1986-1988, 1989-1992, 1993-1996) demonstra que as três administrações municipais de prefeitos deram continuidade às obras de urbanização com diferentes visões sobre o problema da moradia.

O Projeto São Pedro é resultado da experiência acumulada pelo Poder Público Municipal no CPM-BIRD-AUV e no Promorar, tanto sob os aspectos técnicos quanto sociais de relação com a população beneficiária, de influências externas representadas por intervenções semelhantes pelo país, influência do pensamento nacional e internacional da necessidade de preservação ambiental e da forma de governar das três gestões de prefeitos que assumiram a responsabilidade de absorver obras vultosas necessárias a resolver os problemas criados pelo próprio Promorar e pela desordenada e massiva ocupação do solo decorrente das próprias obras de infraestrutura que executavam.

“Invasão”, negociação, aterros, realocação de barracos, remoção de palafitas, abertura de vias, marcação de quadras e lotes, obras de infraestrutura e novas “invasões” foram atividades que retroalimentaram um processo contínuo de causa e efeito.

A primeira fase de intervenções realizada pelo prefeito Hermes Laranja (1986-1988) denominada Projeto Urbanização de Favelas é caracterizada pela semelhança do Projeto São Pedro com o Promorar ao promover aterros sobre manguezais, obras de infraestrutura de saneamento, construção de equipamentos comunitários de saúde, educação, lazer, lotes urbanizados e a promessa de fornecer documentos de titulação dos lotes. A meta da prefeitura era produzir 4.300 lotes urbanizados nos bairros Santo André, Lixão, Nova Palestina e Resistência, englobando uma área de cerca de 82 hectares de terras impróprias à habitação, localizadas sobre áreas de manguezais.

Para executar as obras o executivo municipal captou recursos financeiros em empréstimos com a Caixa Econômica Federal utilizando o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) e com uma situação financeira mais favorável, licitou as

obras em dezembro de 1986, processo do qual saiu vencedora a multinacional Odebrecht S.A.

Essa fase é marcada pela ausência de participação da população local na formulação e implementação do Projeto Urbanização de Favelas, mesmo estando sido executado de forma direta pelo ente municipal, independente das decisões da esfera federal. Isso é explicável pela conduta da gestão municipal, que utilizava estratégias de cooptação para desmobilizar as forças populares reivindicatórias e não estava aberta a negociações com as lideranças comunitárias, que se manifestaram contra a ausência de participação nas decisões do projeto e reivindicaram a manutenção das dimensões e limites dos lotes ocupados. No entanto, existem indícios de enfraquecimento do movimento comunitário que não foi inserido nas decisões sobre os projetos.

A primeira fase das obras foi concluída parcialmente em 1988 com cerca de 900 lotes urbanizados no bairro Lixão e deixou resultados negativos: as obras de infraestrutura e o redirecionamento do lixo para Nova Palestina funcionaram como indutores da moradia precária, ampliando as áreas de terras ocupadas; cerca de 32% da população ainda vivia sobre palafitas ou em barracos de forma precária, sem ligações de redes domiciliares de água e esgoto. Nenhuma habitação foi produzida em São Pedro, onde o Poder Público privilegiou a execução de aterros como solução alternativa ao problema da moradia.

A dívida pública, a degradação ambiental do manguezal e as obras inacabadas são decorrentes de uma gestão que priorizou a execução de obras de urbanização, complexas e dispendiosas sem uma Política Urbana e Habitacional definida, onde o fundo público foi drenado por uma visão imediatista de solução de problemas, que se expandiram.

A experiência do Promorar já havia demonstrado que era preciso criar um Plano de Intervenção para cessar as ocupações e repensar a provisão habitacional através de estratégias de produção. Quanto mais terra foi produzida com aterros mais o problema da moradia se expandiu.

A segunda fase denominada Projeto preservação do manguezal e urbanização da Grande São Pedro (1989-1992) é caracterizada pela gestão do prefeito Vítor Buaiz (1989-1992) que organizou o projeto que passou a contemplar objetivos, diretrizes, metodologia e ações planejadas organizadas em etapas de execução.

Em atendimentos às exigências das regulações ambientais federais e estaduais sobre as áreas de preservação permanente, a prioridade do Poder Público foi conter a expansão das ocupações pelas moradias precárias sobre o estuário do Rio Santa Maria e assim, dar continuidade às obras, demanda dos moradores.

Para isso, articulou ações de remoção de famílias de áreas de manguezais a serem preservados (localizados em Estrelinha, Inhanguetá e Nova Palestina) e reassentamento em novos loteamentos (Resistência e Grande Vitória) criados pelo processo de reordenamento espacial das áreas já ocupadas por meio da reformulação dos projetos de loteamentos feitos na gestão anterior. Todo esse processo apresentou grandes conflitos entre a equipes de assistência social e os moradores, que novamente não queriam socializar a terra conquistada.

A reformulação dos projetos de loteamentos permitiu a criação de 1.499 lotes distribuídos em uma área de 24,76 hectares de terrenos distribuídos por quatro bairros (Inhanguetá, Andorinhas, Grande Vitória e Nova Palestina).

A elaboração de um plano de intervenções para o projeto de urbanização e a determinação de critérios de compensação das benfeitorias realizadas para os ocupantes são contribuições deixadas pelo CPM-BIRD-AUV, que foram absorvidas pela equipe técnica do Projeto São Pedro (1989-1992).

Mesmo que em todos os projetos de reordenamento espacial das quadras e lotes as equipes técnicas tenham buscado preservar o traçado existente para evitar desapropriações de edificações em alvenaria, a proposta de reordenamento do solo com redução dos tamanhos dos terrenos representa uma ruptura da nova gestão com o modelo vigente até o momento de se orientar pela reivindicação de *“nossos lotes como são, nossas casas onde estão”*, talvez pelo declínio das lutas do Movimento Comunitário do bairro São Pedro, que passou a fazer parte de um conjunto de bairros (Grande São Pedro) com lideranças comunitárias diferentes em bairros com níveis de precariedade distintos quanto à presença de infraestrutura urbana.

Os problemas que antes eram tratados sob a perspectiva da luta coletiva passaram a ser abordados na dimensão individual, segundo a nova metodologia participativa introduzida pelo Poder Público (1989-1992). Dessa forma, o poder coletivo identificado no Promorar declinou.

Isso fica evidente na análise caso a caso dos problemas enfrentados pelas assistentes sociais na aplicação da metodologia proposta para o Projeto São Pedro em sua 2ª fase, onde tiveram a pequena participação dos moradores nas assembleias e reuniões, o desinteresse da comissão de moradores (membros eleitos por rua) e a busca pela solução individual do acesso à terra urbanizada.

Mesmo que tenha ocorrido o incentivo à participação por parte do ente público municipal as ações foram muitos mais direcionadas para as abordagens individuais, que consumiram muito mais tempo e recursos humanos e geraram uma série de entraves ao projeto.

O descrédito no Poder Público em virtude dos atrasos nas obras e descumprimento de acordos firmados, o individualismo excessivo (a ponto de moradores “invadirem trechos de ruas e terrenos destinados a famílias a serem removidas) e a segurança da posse, tendo em vista que a maioria da população se considerava proprietária do lote que ocupavam, justificam o desinteresse em participar do processo.

Mesmo em uma situação financeira desfavorável, a administração (1989-1992) investiu Cr\$ 1,313 bilhões de recursos provenientes de empréstimos na Grande São Pedro. Por outro lado, produziu apenas 45 unidades habitacionais pelo Programa de Autoconstrução de Moradias Populares no bairro Maria Ortiz, no final da gestão municipal em 1992.

A administração municipal (1989-1992) mesmo tendo ampliado a sua receita e vivenciado uma situação financeira favorável não implementou uma política de contenção de gastos. Além disso, não conseguiu realizar operações de crédito no mercado para realizar projetos que demandavam grandes recursos, caso da habitação, eleita como uma das áreas prioritárias no Plano de Governo 1989, mas o que na prática não ocorreu.

No entanto, não se pode medir a qualidade de uma política pública sob a exclusiva perspectiva quantitativa de seus resultados e sim pela qualidade de suas ideias. No âmbito da moradia, a gestão (1989-1992) elaborou propostas com metodologias que foram testadas na urbanização da Grande São Pedro, na produção de unidades em Maria Ortiz e em morros da Capital, negligenciados até então por ações públicas limitadas a obras de infraestrutura (pavimentação, construção de escadarias, etc).

A articulação entre secretarias municipais e a integração das ações sociais e ambientais às urbanas demonstram que a experiência acumulada até então foi utilizada no laboratório de onde saiu o Projeto Terra.

A terceira fase denominada Projeto São Pedro – desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal é caracterizada pela gestão do prefeito Paulo Hartung (1993-1996) que introduziu na administração municipal a prática de planejamento com uma visão ampla, abrangente e de longo prazo dos problemas da cidade, incorporando as dimensões política, econômica, social, urbana e meio ambiente.

Operando em uma situação política e financeira favorável, a gestão (1993-1996) ampliou a dimensão ambiental e incorporou a dimensão social às obras de infraestrutura e urbanização dando continuidade às ações planejadas na fase anterior. Para isso operou um conjunto de ações integradas que visavam preservar o manguezal, implementar programas sociais, reduzir o processo de expulsão branca, finalizar as remoções e o reassentamento das famílias, delimitar a área de preservação do manguezal, executar obras de infraestrutura e construir equipamentos comunitários.

No âmbito da participação social, a pesquisa identificou que os conflitos com as famílias a serem removidas e reassentadas foram maiores na fase anterior, tendo em vista que a prefeitura implementou a estratégia de compensação baseada na permuta por materiais de construção para acelerar o moroso processo de desapropriação. Esta iniciativa incentivou a autoconstrução da casa de alvenaria. De 1989 a 1996, 508 famílias foram removidas da área delimitada de preservação do manguezal e 1.196 reassentadas.

A análise das três fases do Projeto São Pedro demonstra que houve uma evolução positiva das suas ações, que na primeira fase eram muito semelhantes ao PROMORAR. Na segunda fase incorporou elementos do CPM-BIRD-AUV, explicada pela experiência de técnicos que trabalharam em sua formulação e que foram introduzidos na gestão (1989-1992), além da consciência sobre a necessidade de preservação ambiental e da participação social e a incorporação da geração de emprego e renda, ao empregar os catadores de lixo na nova usina. Na terceira fase (1993-1996) avançou com as estratégias articuladas de desenvolvimento comunitário aos componentes de infraestrutura e meio ambiente.

Porém, em nenhuma das suas fases a produção de unidades habitacionais aconteceu. As melhorias habitacionais descritas em seus relatórios referem-se aos barracos de madeiras reconstruídos no processo de remoção. O Projeto São Pedro deu continuidade à filosofia do CPM-BIRD e do PROMORAR por se configurar como um Projeto de Urbanização de favelas sem a provisão da unidade habitacional, mesmo no caso das remoções forçadas para preservação das áreas de interesse ambiental.

No campo ambiental, é preciso enfatizar a grande contribuição do Projeto São Pedro para a preservação dos manguezais de Vitória na segunda e terceira fase. O projeto desconstruiu a crença que a qualquer custo (no caso, o custo ambiental) a provisão da moradia devia acontecer. A criação de lotes urbanizados sobre áreas aterradas de manguezais utilizando lixo e terra estava sendo abolida como estratégia do Poder Público para atuar sobre a questão habitacional.

Foi uma ruptura extremamente benéfica para a preservação ambiental do manguezal na capital capixaba. Os grandes loteamentos criados sobre essas áreas aterradas para abrigar a tipologia habitacional unidade isolada no lote (o barraco de madeira) contribuíram para a expansão horizontal da ocupação urbana de Vitória beneficiando menos famílias que poderiam abrigar se houvesse investimentos na produção habitacional de novas unidades de forma concentrada. O que o Projeto Terra fez, voltando o seu olhar para os morros.

As obras de pós urbanização do Projeto São Pedro em 1997 intensificaram a produção de equipamentos comunitários e o desenvolvimento de ações voltadas para o desenvolvimento humano com enfoque na capacitação profissional e educação ambiental.

A concepção do Programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental nas áreas ocupadas pela população de baixa renda – Projeto Terra antecede o decreto nº 10.131 de 14 de novembro de 1998 que o instituiu oficialmente. Também é anterior à gestão do prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2000 e 2001-2004 - PSDB), sucessor de Paulo Hartung (1993-1996).

A administração municipal de Vítor Buaiz (1989-1992) formulou propostas para integrar as comunidades localizadas nos morros à zona baixa e urbanizada da cidade, por meio de ações integradas intersetoriais de desenvolvimento comunitário, incentivo

à participação social, melhorias urbanas, provisão de serviços comunitários, fomento à iniciativa de geração de emprego e renda e a conscientização sobre a necessidade de preservação ambiental.

O projeto de produção de novas unidades habitacionais proposta no Programa de habitação do Plano de governo (1989-1992) era destinado a atender à população residente em morros da capital com risco de deslizamento. Além disso, no documento Por uma Política Habitacional para Vitória (1992) a equipe técnica que elaborou já defendia a produção de pequenos conjuntos habitacionais com até 50 casas ou em menor número de unidades.

Portanto, o Projeto Terra não foi criado no âmbito das ideias de uma única gestão em 1996. Também não foi formulado a partir das ideias presentes no Projeto Vitória do Futuro (1996). Ele possui antecedentes no acúmulo de experiências deixadas pelo CPM-BIRD-AUV, pelo PROMORAR, pelo Projeto São Pedro em suas três fases e pela administração 1989-1992, que testou, experimentou, acertou e errou.

Conforme vimos, os novos e velhos atores que entraram em cena na gestão virtuosa de 1989-1992 levaram na bagagem a experiência acumulada no campo social, político e técnico.

É importante destacar a relevância da experiência acumulada de técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória que participaram das diferentes gestões de prefeitos municipais, desde o início da década de 1980, e contribuíram para a formulação dos programas implementados até esse momento. A evolução positiva do CPM-BIRD-AUV até a implementação do Projeto Terra na década de 1990 deriva da capacidade desses atores em formularem propostas que foram sendo incorporadas aos planos, programas e projetos dos prefeitos.

A periodização proposta por este trabalho para a análise do Projeto Terra demonstrou que a 1ª fase do projeto é caracterizada pela sua estruturação administrativa, técnica, legal e financeira, quando foram definidas as áreas de intervenção e elaboradas as diretrizes, objetivos, metas, metodologia e projetos.

Nesta fase o Projeto Terra se caracteriza como um projeto de urbanização de favelas, mas com o diferencial de produzir unidades habitacionais para os casos de remoções de famílias de área de risco geológico e interesse de preservação ambiental.

A grande área de abrangência do projeto, 600 hectares distribuídos por 15 Poligonais, demonstra a visão articulada do programa sobre os problemas urbanos vivenciados pelas 36 comunidades que abrigavam em 2000 cerca de 84.391 moradores.

A PMV iniciou o Projeto Terra com recursos próprios, o que garantiu velocidade nas ações. Mas já no período de junho de 1997 a 30 de junho de 2000, o executivo municipal conseguiu captar recursos financeiros na CEF, BNDES e no BID. O tempo reduzido para captar recursos externos é justificado pela articulação política favorável do executivo municipal com o governo federal, pertencentes ao PSDB.

O Habitar Brasil-BID, assim como o BIRD, exigia a recuperação dos custos do empréstimo. Portanto, os mecanismos operados pela PMV para atender o requisito foram: cobrança de uma prestação simbólica das famílias contempladas e cobrança do IPTU pelo processo de regularização fundiária. Portanto, o acesso das famílias às unidades habitacionais era feito por pagamento de uma prestação mínima sobre a renda, que na 2ª fase do programa foi eliminada e os imóveis passaram a ser doados às famílias.

A conjuntura política e financeira era favorável à velocidade das ações do Projeto Terra. Porém, excluiu a participação social em sua formulação. A análise dos documentos do Orçamento Popular (1997-2000) evidencia que as lideranças comunitárias desconheciam efetivamente o que era o programa em 1997. Em setembro do mesmo ano, o Projeto Terra finalmente foi apresentado em uma sessão na Câmara dos Vereadores.

Conforme atestou a pesquisa realizada nos Fóruns Regionais do Orçamento Popular de 1998, divulgada em 1997, o interesse prioritário dos moradores eram as obras de infraestrutura e construção de equipamentos comunitários. A habitação não foi listada como prioridade em nenhum bairro.

Essa situação representa a continuidade da ideia que a habitação é um problema resolvido de forma individual não sendo colocada como um problema coletivo onde os recursos públicos, disputados nas instâncias do Orçamento Popular, devem ser utilizados em obras que beneficiem a todos em detrimento da casa, entendida como unidade individual, desarticulada da questão urbana.

Sob esta perspectiva de pensamento, a implantação da infraestrutura urbana e a urbanização dos assentamentos precários representam a solução do problema da moradia, mas o que se discute é que falta o item mais importante: o abrigo familiar, ou seja, a unidade habitacional.

Enquanto as obras de infraestrutura já aconteciam, o Projeto do Morro do Jaburu – Poligonal 1, que muitos autores denominam como experiência piloto do Projeto Terra, estava sendo elaborado pela equipe técnica da PMV.

É importante destacar que no Morro do Jaburu foram implantadas as primeiras unidades habitacionais do programa, mas que as obras do Projeto Terra já estavam em execução em outros locais da cidade. Neste caso, a Poligonal 1 não só se configura como experiência piloto no âmbito da provisão habitacional e não no âmbito do Projeto Terra.

Quanto à participação popular e o desenvolvimento social, a UFES foi a primeira instituição a realizar um diagnóstico socioespacial das Poligonais 1, 8 e 11, conformadas por graves problemas de degradação ambiental.

A UFES, por meio do Laboratório de Planejamento e Projetos do Centro de Artes, em convênio firmado com a PMV deu uma grande contribuição para o Projeto Terra ao orientar as decisões da PMV e estabelecer diretrizes, metodologias e padrões tipológicos no âmbito da arquitetura para os projetos de intervenção do Projeto Terra.

A empresa responsável pela pesquisa sócio-organizativa, somente iniciou os trabalhos nas Poligonais 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 11 em 1999. Portanto, a integração entre os campos social, urbanístico e ambiental não aconteceu na prática, premissa do programa. Mesmo que a empresa tenha apontado as necessidades dos moradores, as obras de infraestrutura estavam sendo executadas em maior velocidade que o componente social.

O diagnóstico socioespacial realizado pela empresa em novembro e dezembro de 1999 demonstrou que em cada Poligonal havia aspectos de diferenciação e problemas que um Projeto de Urbanização de Favelas desarticulado de uma Política Habitacional não resolveria sozinho.

De outubro de 1999 a março de 2002, na Poligonal 1 - Morro do Jaburu foram realizadas obras de infraestrutura e produzidas 72 unidades habitacionais geminadas

sobre topografia com alta declividade, rompendo a ideia disseminada no CPM-BIRD-AUV que obras de urbanização sobre morros eram dispendiosas, difíceis e até inviáveis.

Devido à complexa situação fundiária das terras localizadas no Morro do Jaburu, até 2002 não haviam sido fornecidos nenhum título de propriedade aos moradores. Portanto, a regularização fundiária foi um entrave aos resultados do programa. Além disso, a desativação do escritório local do Projeto Terra prejudicou a interlocução com os moradores. Outro problema foram as reclamações quanto à qualidade construtiva das habitações entregues, sem redes individuais de ligações de esgoto.

Mesmo diante de todos os problemas apresentados na experiência piloto do Projeto Terra – Jaburu há de se destacar a sua enorme contribuição na formulação de políticas públicas nos quesitos articulação com parceiros, intervenções físicas e sociais, parâmetros de sustentabilidade política, econômica e social do projeto, fomento à liderança e fortalecimento da comunidade e inclusão social.

Bienenstein (2003, p. 55) destaca principalmente a necessidade de transformar a comunidade em parceira efetiva do projeto, estabelecendo vínculos de confiança mútua e processos coletivos de decisão para todas as etapas de decisão, além da inserção de organizações e entidades sociais de abrangência mais ampla de atuação do município, de forma a respaldar e garantir a implementação do projeto sem entraves político-partidários, que impeçam a atuação do Chefe do executivo municipal, que precisa atuar com liderança e vontade política para garantir a sustentabilidade do projeto, apoiado pela sociedade.

Ao estruturar-se com apoio das comunidades locais, o Projeto deveria direcionar suas ações para a promoção social com a capacitação, fomento e direcionamento ao emprego e fortalecimento das práticas comunitárias associativas, funcionando como instrumento de transformação social coletivo distanciando-se das práticas individualistas e de caráter meramente assistencialistas.

A produção da habitação articulada à regularização fundiária, às melhorias de infraestrutura (saneamento básico, viária e transporte público), às ações de geração de emprego e renda e ao desenvolvimento comunitário social e humano pela educação; todas orientadas e geridas pelo Poder Público nos levam de fato à provisão da moradia adequada.

A grande lição que o Projeto Terra – Jaburu nos deixou foi que a produção da habitação é multifacetada, sendo dependente da participação daqueles que vivenciam o problema. A casa é só uma dimensão física e espacial de um campo conformado por graves problemas sociais e econômicos.

A 2ª fase do Projeto Terra é considerada a fase de reestruturação do projeto com mudanças na metodologia do projeto a partir da implementação da Política Municipal de Habitação (lei nº 5.823 de 30 de dezembro de 2002), da instituição do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e da criação de programas habitacionais articulados às ações do programa, que teve seu nome alterado para Terra Mais Igual.

Essas alterações significativas foram realizadas durante a gestão do prefeito João Coser (2005-2009 e 2009-2012 - PT) que visava corrigir os problemas da fase anterior e alinhar-se à Política Nacional de Habitação para captar recursos mais robustos para executar as obras de urbanização, produção de unidades e a realização da regularização fundiária.

Motivado pela necessidade de remover famílias de uma importante área de interesse ambiental, o despejo violento de 400 famílias por liminar judicial na região do Mangue Seco, localizado na Poligonal 11, em abril de 2003, marcou a história do Projeto Terra, que não tinha como tradição a remoção compulsória e violenta da população.

Mesmo diante desse evento, é inquestionável a importância do Projeto Terra, mesmo não tendo eliminado o déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Com ele, Vitória conseguiu erradicar as palafitas, melhorar a balneabilidade das praias, criar seis parques e desenvolver a cultura de preservação do manguezal, um dos mais importantes ecossistemas da Capital.

O seu aperfeiçoamento a partir de suas experiências e a sua continuidade são fundamentais para a Política Habitacional e Urbana de Vitória. No entanto, foi descontinuado e desestruturado a partir de 2018.

A 3ª fase do Projeto Terra é caracterizada pela sua consolidação e declínio até ser descontinuado pela administração municipal em 2018. Engloba as gestões de João Coser e Luciano Rezende (2013-2016 e 2017-2020).

Em 2008 a PMV criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e aprovou o PLHIS em 2010. Porém, nota-se uma queda significativa dos recursos públicos destinados à habitação a partir de 2014, gestão de Luciano Rezende.

A avaliação externa do Projeto Terra Mais Igual realizada no período de 2005-2012 atestou que as obras de infraestrutura foram mais relevantes que a provisão habitacional, com poucos avanços da regularização fundiária.

As unidades habitacionais construídas nas Poligonais do Projeto Terra demonstram que houve a opção pela diversificação das tipologias ao longo dos anos. A implantação de conjuntos de casas geminadas de dois pavimentos e conjuntos de apartamentos em blocos de 4 a 8 pavimentos com elevador são alguns exemplos da preocupação e necessidade do Poder Público em atender o maior número de famílias com uma menor área de terreno, tendo em vista a escassez de terras disponíveis em Vitória para a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda.

Ao se apropriar de toda experiência acumulada ao longo da história da política habitacional de Vitória, articulando urbanização, produção de unidades e a dimensão social, o Projeto Terra pode ser considerado como uma das melhores iniciativas em Política Pública Habitacional e Urbana que Vitória já vivenciou.

CAPÍTULO 11 – CONCLUSÃO

Este trabalho evidenciou a provisão e o acesso à habitação como um problema histórico e permanente enfrentado pela população de baixa renda de Vitória/ES há mais de um século de iniciativas e políticas implementadas pelo Poder Público (federal, estadual e municipal).

O problema é expresso pelo número de famílias em situação de déficit habitacional quantitativo e qualitativo em Vitória/ES, o que demonstra que as ações do Poder Público não têm sido eficazes e eficientes em resolver a questão habitacional, tendo em vista a baixa quantidade de unidades habitacionais produzidas nos últimos 40 anos em detrimento do crescimento do déficit habitacional quantitativo, que em 1991 era de 5.449 unidades, elevado para 6.045 unidades em 2000. Em 2019 chegou a 6.874 unidades e em 2021 a 9.328 unidades. Dessa forma, a demanda cresceu cerca de 4.000 unidades em 30 anos.

O Poder Público foi um agente que contribuiu para a gênese e evolução do problema da habitação por meio de mecanismos de exclusão, tais como: a comercialização, doação e aforamento de terras públicas; a implementação de leis urbanísticas, edículas e sanitárias; a implementação da política higienista; a valorização do ideal de modernidade concretizado pelas obras de melhoramentos, embelezamento, remodelação e reformas urbanas; o incentivo financeiro à iniciativa privada, representada por agentes do capital financeiro (Banco Hipotecário) e imobiliário (Sociedade Constructora), para construção de casas para aluguel ou venda e a produção de unidades habitacionais direcionada a categorias profissionais específicas, no caso os funcionários públicos que tinham condições salariais de adquirir ou alugar as casas construídas pelo Poder Público com recursos dos fundos da caixa beneficente (embrionária previdência) ou pela iniciativa privada com incentivos do Estado.

Ao avaliar a evolução do problema da habitação sob a perspectiva histórica da expansão da moradia da população de baixa renda em Vitória, a tese reconstruiu a gênese e emergência da habitação como problema social em Vitória/ES até o seu momento de crise, representado pelos conflitos e embates na luta pela posse da terra, na qual milhares de famílias se lançaram em jornadas terríveis para autoconstruir a casa própria.

Se muitos autores afirmam que o processo de ocupação e expansão do Núcleo inicial (Centro) da capital tinha como limitações as suas características físicas naturais, elas não foram obstáculos para os Grupos sociais excluídos que encontraram nas encostas dos morros, nos alagados, mangues e sobre as águas, formas alternativas de morar.

É muito importante desmistificar que as condições topográficas do relevo acidentado da capital e suas matas que conformavam o entorno da área central foram entraves à expansão da cidade, tendo em vista que os mais pobres encontraram formas engenhosas para edificar por conta própria suas casas, mesmo que sob as mais precárias condições de habitabilidade, salubridade e segurança.

Este processo de precarização do morar dos mais pobres é recorrente na história de Vitória. Comprovada pela expansão da moradia pobre sobre áreas alagadas, manguezais, sobre a lama e até sobre o lixo, uma das mais precárias condições de habitação que um ser humano pode se sujeitar, incluindo o morar nas ruas.

A pesquisa decidiu reconstruir historicamente o fenômeno do problema da habitação em Vitória utilizando preferencialmente fontes primárias de pesquisa (documentos, jornais), completada por livros e dissertações (entrevistas). Esta opção foi intencional, baseada na ideia de que era preciso criar um olhar próprio para definir os atributos do problema e assim marcar as suas transformações ao longo da história da evolução urbana e habitacional de Vitória.

No papel de pesquisadora que deve apurar os fatos com rigor metodológico não foi possível ficar imune aos relatos e imagens (fotos) presentes nas fontes consultadas de homens, mulheres, crianças e famílias inteiras que vivenciavam a miséria e o problema da habitação e se lançaram em jornadas terríveis na luta por um lugar para edificar a casa própria, fugindo dos aluguéis, das dificuldades da vida no campo ou atraídos pelas oportunidades que a vida urbana poderia oferecer.

Sob este aspecto da luta pela terra é preciso ressaltar as práticas de resistência dessas famílias, que de forma espontânea ou coordenada ocuparam, demarcaram, vigiaram e enfrentaram a polícia, fiscais e grileiros profissionais em confrontos diretos onde a violência em muitos casos esteve presente por meio de tiros, prisões indevidas, incêndios de barracos que foram derrubados em massa e despejavam idosos, crianças e mulheres na mais plena miséria.

Quando conseguiam permanecer na terra ocupada, autoconstruíam a casa própria, geralmente um barraco de madeira feito de entulho, sem banheiro, sem água encanada e sem esgotamento sanitário, localizado em um território ausentes de equipamentos de saúde, escolas e creches e sem acesso a transporte público. Espoliadas e submetidas a todos os tipos de doenças que ambientes contaminados por esgoto e infestados de mosquitos poderiam proporcionar, essas famílias não tinham outras alternativas de moradia.

As formas de morar são determinadas pela capacidade de renda do indivíduo, o que permite o seu acesso à moradia adequada, transformada em mercadoria no sistema capitalista. Portanto, o acesso dessas famílias à terra urbanizada e à unidade habitacional com qualidade construtiva só poderia ser proporcionada por políticas públicas. Cabe ao Estado viabilizá-las.

No entanto, ao longo da história brasileira o Estado em todos os seus níveis de governança (federal, estadual e municipal) não conseguiu exercer um papel social que modifique a situação de desigualdade da população mais pobre, principalmente em relação ao acesso a serviços públicos de qualidade (transporte, educação, saúde, lazer, saneamento) e à moradia adequada.

O Estado no exercício da governança deveria garantir que os direitos sociais fundamentais fossem viabilizados na prática por meio da implementação de políticas públicas de caráter redistributivo, sem que as práticas de agentes com interesses econômicos interferissem ou atravessassem as decisões do campo social. Sob nenhuma hipótese o Estado deveria atuar com práticas capitalistas de mercado que objetivassem o lucro, o retorno financeiro e a especulação.

Ao atuar sobre a “questão da moradia social” e “formular soluções para o problema” o Estado tem se prestado a conceber “fórmulas ideológicas que se prestam mais à propaganda política que à solução do problema”, como afirma Maricato (2013, p. 129), assim como Bolaffi (1978) e Villaça (1986). O Estado faz de conta que resolve, não de forma exclusiva, porque o mercado imobiliário também se comporta assim; e o problema persiste, em grande parte por causa das políticas públicas, que historicamente “se apoiam”:

- a) apenas na promoção pública no país onde o mercado é a referência central para as políticas públicas; b) desconhecem e não incluem a

gestão pública sobre as questões fundiária e urbana; c) são dirigidas por lógica compensatória ou por interesses empresariais privados; d) tomam como referência o conceito da unidade residencial e não o habitat; e) limitam-se a experiências pontuais (MARICATO, 2013, p. 129).

As políticas públicas habitacionais implementadas ao longo da história não conseguiram conter a periferização pelos loteamentos irregulares e clandestinos, as ocupações informais sobre terras públicas e privadas e a favelização porque a população pobre, desempregada ou subempregada não tinha condições financeiras de acesso aos programas, tendo em vista que não conseguiam atender ao critério básico de ter vínculo empregatício e consequentemente a comprovação da renda mínima.

Os instrumentos propostos pela Reforma Urbana que versam sobre a função social da propriedade urbana e reproduzidos no Estatuto das Cidades (2001) não foram capazes de resolver a questão fundiária e urbana, ou seja, a retenção de terras e edifícios ociosos por proprietários particulares que atuam no mercado, muitas vezes, de forma especulativa.

Sobre essa situação é fundamental o “papel representado pelos governos municipais e estaduais”, mas “há limites do poder local em relação a questões como o “direito de propriedade” ou “absolutização do direito de propriedade” e à “regulação financeira do mercado residencial”, que são competências da esfera federal, assim como, a criação de instrumentos para viabilizar subsídios para a produção da moradia (MARICATO, 2013, p. 128).

Harvey (1980, p. 40) em sua atemporal obra “Justiça Social” quando destaca o papel das políticas de planejamento desprovidas de neutralidade e imbuídas de um “conjunto de padrões éticos e preferências sociais” auxilia a explicar a relação entre o processo contínuo de exclusão social e as decisões políticas sobre o espaço urbano:

Qualquer estratégia abrangente, para lidar com sistemas urbanos, deve conter e reconciliar políticos destinados a mudar a forma espacial da cidade (o que significa a localização de objetos, tais como casas, utensílios, rede de transportes, etc) e políticas destinadas a afetar os processos sociais que existem na cidade (isto é, as estruturas sociais e atividades que interligam pessoas, que interligam organizações a pessoas, oportunidades de emprego e empregadores, beneficiários da assistência social aos serviços correspondentes, etc.) O ideal seria estarmos aptos a harmonizar essas políticas, para obter algum objetivo social coerente. Estamos distantes de tal capacidade atualmente (HARVEY, 1980, p. 39).

As políticas de habitação e desenvolvimento urbano afetam os processos sociais nas cidades a partir do momento que determinam a localização da moradia, as redes de serviços e infraestrutura que os indivíduos terão acesso. É a partir da localização da habitação, forma e função que mais se reproduz sobre o espaço, que “uma função de bem-estar, compreensiva e globalmente aceita” (HARVEY, 1980, p. 40) pode acontecer, sendo o Estado o agente com maior poder e competência para viabilizar mecanismos que permitam que todos os indivíduos tenham acesso a essa função.

A localização da moradia tem vínculo profundo com a propriedade privada, sendo que “não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação das rendas imobiliárias” (MARICATO, 2013, p. 129).

No Brasil, milhares de trabalhadores não conseguem pagar sequer pelas localizações piores e mais baratas e são obrigados a invadir terrenos. Com a invasão não se paga pela localização, não se paga para ocupar um ponto da crosta terrestre. É a única alternativa para quem a classe dominante não oferece possibilidade de se obter nem casa, nem emprego, nem salário digno (VILLAÇA, 1986, p. 119).

É importante destacar que o Estado é atravessado e permeado por outros agentes, principalmente os agentes do capital imobiliário e latifundiário, que disputam e se apropriam da terra urbana, aquela “servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além de equipamentos de educação, saúde, etc.)” (MARICATO, 2013, p. 119).

Como vimos ao longo deste trabalho, o Estado tem o poder de elaborar, promulgar e aplicar leis que delimitam e regulam o uso, a ocupação e a apropriação do solo. Não é por falta de planos, códigos, programas, projetos e estatuto que “as cidades brasileiras apresentam problemas graves”. É porque no Brasil, principalmente no âmbito do poder local dos municípios onde os interesses de agentes imobiliários e fundiários prevalecem, “as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias” e à margem do crescimento da cidade informal. As leis urbanísticas, no geral, e seus dispositivos, especificamente o Plano Diretor, ajudam “a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos” (MARICATO, 2000, p. 124):

No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito (MARICATO, 2000, p. 124).

Analizando os investimentos públicos no âmbito da moradia, vimos que o Estado possui o poder de criar e gerir o fundo público e se apropriar dele para decidir como, quando e onde investir os recursos financeiros captados das contribuições da sociedade civil. Para isso utiliza os dispositivos Plano Plurianual e Leis Orçamentárias compostos pela receita de fontes diversas, algumas relacionadas ao ambiente construído e aos atributos locacionais e físicos da moradia, tais como o Imposto Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), multas sobre edificações irregulares e infrações ambientais.

Vimos que os investimentos do Poder Público em habitação em Vitória foram reduzidos a partir da segunda década do século XXI, o que demonstra que a falta de prioridade dada ao problema social que é a moradia. Prática que o Estado brasileiro precisa modificar.

Para resolver a questão habitacional é fundamental investimentos em políticas sociais articuladas de geração de emprego e renda, implantação de infraestrutura de saneamento, construção de equipamentos de saúde, educação, lazer e esportes e a produção de novas unidades habitacionais, seja pelo processo de adequação de imóveis ociosos ou pela construção de novas moradias, tendo em vista que o grande problema da habitação que atravessa o tempo refere-se ao ônus excessivo com o aluguel.

É imprescindível a mudança do comportamento do Estado em relação às políticas sociais. É preciso abandonar o caráter de um Estado patrimonialista, empresário e gerador de desigualdades para atuar sobre a forma de morar precária de grande parcela da população brasileira, não somente na capital capixaba.

Sobre o papel dos Grupos Sociais excluídos, infelizmente o problema detectado nesta pesquisa é de que a habitação é preterida em relação à posse da terra e à infraestrutura urbana pelos indivíduos que deveriam pautá-la como problema social coletivo e não individual a ser resolvido pela autoconstrução, que historicamente é aceita tanto pelo Estado quanto pelos que vivenciam o problema.

Maricato (2013, p. 119) confirma a preferência pela terra, um recurso que não se reproduz:

Enquanto os movimentos organizados que lutam pela moradia reivindicam principalmente a terra, os setores empresariais concentram suas

reivindicações em recursos financeiros ignorando a importância da questão fundiária (MARICATO, 2013, p. 119).

Esses grupos lutam pela terra urbanizada porque “a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua”, que é “elemento-chave da política urbana e habitacional” (MARICATO, 2013, p. 119).

Na prática, a ilegalidade da posse da terra não representa um entrave aos moradores de assentamentos informais na execução de melhorias, modificações, reformas ou ampliações de seus domicílios. Esse trabalho demonstrou que barracos de madeira evoluíram para casas de alvenaria, que se valorizam.

Além disso, a ilegalidade da propriedade não impediu as ações do Estado em melhorias de infraestrutura de saneamento e viária. Em todo o período avaliado a urbanização aconteceu sem nenhuma titulação para os moradores. Mas ao mesmo tempo representou um entrave em alguns períodos.

Demonstramos que a existência de processos participativos de decisão sobre a utilização dos recursos públicos é fundamental para garantir a equidade de acesso ao fundo público. O Orçamento Participativo (OP) é o instrumento que permite que os recursos públicos não sejam alocados conforme os interesses do Executivo e Legislativo municipal.

Nas arenas de decisões é fundamental a participação social consciente daqueles que vivenciam os problemas urbanos para que a correlação de forças não tendencie para os interesses do capital que especula sobre a cidade.

O poder de decisão dos Grupos Sociais excluídos sobre a elaboração de Políticas Públicas na forma de planos e programas de moradia é muito restrita e limitada pelo Estado, que tem o interesse de apresentar soluções prontas sem a interferência daqueles que vivenciam o problema. Isso é recorrente em nossa história.

A exceção é quando esses grupos se organizam para apresentar propostas alternativas que podem alterar ou não a forma de atuar do Estado, o que depende da correlação de forças entre os agentes, a conjuntura vigente e o interesse do Poder Público. Vimos isso em Maria Ortiz no CPM-BIRD e São Pedro no Promorar.

O Estado exerce um poder como executor de obras de infraestrutura, neste caso no exercício do seu papel de modelador de espaço urbano como produtor (CORRÊA, 1989) de localizações (VILLAÇA, 1986). Ao decidir quais tipos de obras serão feitas e em quais lugares, o Estado produz diferenciação espacial quanto à qualidade do lugar da moradia. Com essa prática, este agente também reproduz a desigualdade socioespacial.

Como a implantação de redes viárias, redes de saneamento, redes de transportes e de serviços públicos (equipamentos de educação, saúde, segurança e lazer) são intervenções com custo financeiro elevado, alto impacto social sobre a qualidade de vida coletiva e que incorporam acréscimos sobre o valor da posse e/ou propriedade da terra, elas são elevadas à condição de prioridade em detrimento da provisão da unidade habitacional, considerada como um problema menor e individual.

Felizmente esta situação se altera a medida que os grupos sociais que vivenciam o problema do habitar entendem o que é necessidade, entendida como aquilo “que justifica que os indivíduos façam reivindicações a respeito do produto da sociedade em que vivem, trabalham e existem”. A necessidade demonstra que “os indivíduos têm direitos a níveis iguais de benefício, o que significa que há desigual alocação relativa à necessidade (HARVEY, 1980, p. 84).

Os excluídos ao conseguirem participar do processo de decisão, principalmente no CPM-BIRD-AUV Maria Ortiz, no Promorar São Pedro I e no Projeto São Pedro foram agentes modeladores do espaço urbano porque conseguiram interferir no parcelamento do solo urbano (loteamento com ordenamento e reparcelamento) por meio da indicação da localização e definição da quantidade de equipamentos comunitários, nas dimensões e localização de seus lotes e realizar as obras de infraestrutura em detrimento da legalização dos lotes (caso de Maria Ortiz). Dessa forma, obtiveram benefícios neste processo.

Para o Estado, apesar das obras de infraestrutura demandarem grandes investimentos, a urbanização com a autoconstrução é uma solução mais barata que incluir a casa própria no pacote habitacional, principalmente quando ela demanda terra urbanizada e regularização fundiária, um processo jurídico complexo e demorado, que representou um entrave no CPM-BIRD-AUV e no Projeto Terra. .

Para os grupos sociais excluídos a consolidação da ocupação, a posse da terra e a infraestrutura urbana oferecida pelo Estado atendiam à noção de necessidade que tinham. Mas a relação desses grupos com a posse da terra nunca foi vê-la como mercadoria, objeto de troca e sim como objeto de uso (HARVEY, 1980).

É fato que existiam os grileiros, e entre os grupos sociais excluídos práticas de informais de exploração do mercado de aluguéis, da comercialização de lotes e de barracos nos assentamentos precários. No entanto, enfatizar que estes grupos agiam para especular sobre condições precárias é desqualificar a luta de famílias que se lançaram em jornadas terríveis para morar.

A luta pela habitação foi mínima porque esse problema eles já sabiam resolver. Além disso, se houve a expulsão branca foi porque as condições de sobrevivência não permitem que os pobres efetivamente escolham onde morar quando outras necessidades viram prioridades. A casa própria representa uma poupança em um momento de crise e a comercialização se torna uma necessidade.

Harvey (1980, p. 48) ao discorrer sobre “os efeitos redistributivos da mudança de localização de empregos e habitação” esclarece que a reorganização na localização e distribuição de atividades econômicas significa mudanças nas oportunidades de emprego no sistema urbano, assim como mudança de localização da atividade residencial implica mudança de alteração de oportunidades de moradia. Moradia e emprego estão correlacionados à oferta de transporte. “Mudanças em transporte afetam certamente, em grande escala, o custo de acesso a oportunidades de emprego a partir da localização das moradias”.

Diante de toda análise realizada ao longo deste trabalho, não há dúvidas de que atestamos as formas de agir dos dois agentes avaliados impactam nos resultados da provisão habitacional e que a mobilização reivindicatória dos Grupos sociais excluídos exerce influência sobre as iniciativas públicas de provisão habitacional.

A produção de unidades habitacionais em Vitória não ultrapassou às 4 mil unidades em 40 anos de programas e projetos, resultado ínfimo explicado pela priorização à urbanização de favelas que se tornou uma prática “hegemônica”, onde “não se discute a produção de novas moradias em grande escala com a finalidade de evitar o surgimento de novas favelas mas já se aceita a consolidação das áreas ocupadas por

favelas”, onde se firma “a prática de correr atrás do prejuízo” (MARICATO, 2013, p. 136).

Diante desse impasse, precisamos avaliar essa conduta sob a perspectiva de que estamos produzindo moradia sem a unidade habitacional, tendo em vista que a prática hegemônica tem defendido a urbanização de favelas e que os governos municipais têm sido omissos na promoção de programas de melhorias habitacionais, principalmente daqueles que incluem a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), amplamente defendida pelos arquitetos em todo país, tendo em vista que a autoconstrução se consolidou como a forma de produção aceita.

REFERÊNCIAS

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

- ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- ABREU, Carol; MARTINS, Janes De Biase; VASCONCELLOS, João Gualberto M. (org.). **Vitória: trajetórias de uma Cidade**. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo (IHGES), 1993. 168p
- ABREU, Carol. **O desejo da conquista**. In: Vitória: trajetórias de uma Cidade. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo (IHGES), 1993. 168p
- ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 1989.
- _____. **Sobre a memória das cidades**. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018. p. 19-39.
- _____. **Construindo uma geografia do passado: Rio de Janeiro, cidade portuária, século XVII**. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), São Paulo, Brasil, v. 4, n. 1, p. 13–25, 2000. Disponível em: < <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/123400>>. Acesso: 2021.
- _____. **Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução**. Revista Rio de Janeiro, n. 10, maio-ago. 2003. 210-234p. Disponível em <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-MauricioAbreu.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira de. **Escravidão e transição: o Espírito Santo, 1850-1888**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.
- ALMEIDA, Amylton de; GOBBI, Henrique. **Lugar de toda pobreza**. Vitória: Unigrafic, 1983.
- ALVARENGA, Jefferson Ferreira. **O Espírito Santo (1959-1966): Carlos Lindenberg e Francisco Lacerda de Aguiar: Populismo ou Coronelismo?** Revista do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo. Vitória, v.1, n.1, 131-144p., jun., 2017. Disponível: < <https://periodicos.ufes.br/revapees/article/view/32198>>. Acesso: 2021.
- ALVARENGA, Jef ferson Ferreira. **Vasco Fernandes Coutinho: governança e pactualidade política nos quinhentos**. REVISTA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, ano 6, n. 11 (jan. / jun.2022). Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2023. 39-55p.
- ALVES, Vanderson Moreira Silva. **A produção do espaço urbano de Vitória-ES pela construção imobiliária entre o final do século XIX e meados do século XX**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. 2015. 159p.
- AMORE, Caio Santo. **“Minha Casa Minha Vida” para iniciantes**. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.
- ANDRADE, Terezinha Guimarães; SÁ, Rômulo Cabral de. **O panorama urbano sofre alteração com o parcelamento intensivo do solo**. Revista IJSN, ano IV, nº 2, abr/jun 1985. p.27-29.
- ANDREATTA, Graça. **Na lama prometida, a redenção**. Vitória: O Recado, 1987. 190p.
- ANGOTTI, Tom. **Mitos e Transformações na Metrópole: Nova York e cidades da América Latina**. Tradução: José Eduardo Baravelli, Flávio Higuchi Hirao e Rainer Hermann. São Paulo: Annablume, 2017.
- ANT, Clara et al. KOWARICK, Lúcio (Coordenador). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 95-112.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. **Capítulo 1: Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitar)

BACKHEUSER, Everardo. **Onde moram os pobres**. Renascença, Rio de Janeiro, n. 13, março de 1905. p. 89-94. Disponível em <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=138622&pesq=&pagfis=727>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **Onde moram os pobres: as villas da Companhia de Saneamento**. Renascença, Rio de Janeiro, n. 15, ano II, maio de 1905. p. 185-94. Disponível em <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=138622&pesq=&pagfis=860>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BAHIANA, L. C.C. **Agentes Modeladores do Espaço Urbano**. Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros. São Paulo: 1978.

BALAGO, Rafael. **EUA e Europa buscam formas de conter aumento do preço de aluguéis**. Jornal Folha de São Paulo, 04 de março de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/eua-e-europa-buscam-formas-de-conter-aumento-do-preco-de-alugueis.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

BARBOSA, Marilza. **Cidadania em obras: vamos inibir a ocupação desordenada**. A Gazeta, Vitória, 26 de junho de 1997. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330655>. Acesso: 2021.

BARBOSA, Fabiane Machado. **Comunidades eclesiais de base histórica social da Igreja: Cariacica (1973-1989)**. Vitória, UFES, 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas – Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.

BENÉVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Portugal: Editorial Presença. Brasil: Martins Fontes, 1995.

BERGSON, Henri. **O Pensamento e o Movente: ensaios e conferências**. Tradução de Bento Prado Neto. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BIBLIOTECA – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Habitação Popular**. Brasília, 1973. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1973/02.pdf/view>>. Acesso: 2023.

BIENENSTEIN, Glauco. **Estudo de caso: PROJETO TERRA – JABURU – programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental em áreas habitadas por população de baixa renda; intervenção no Bairro Jaburu, Vitória-ES**. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003.

BLANK, Gilda. **Brás de Pina – experiência de urbanização de favela**. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Habitação em Questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. 93-124p.

BLAY, Eva Alterman et al. **A luta pelo espaço: textos de Sociologia Urbana**. Petrópolis: Vozes, 1979.

BLAY, Eva Alterman. **Habitação: a política e o habitante**. In: BLAY, Eva Alterman. A luta pelo espaço urbano: textos de sociologia urbana. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1979. 75-86p.

_____. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

BOLAFFI, Gabriel. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos**. In: VALLADARES, Lícia do Prado (organizadora). Habitação em questão. Rio de Janeiro: ZAHAR editores, 1980. 167-196p.

_____. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Alfa Omega, 1982. p. 37-70.

BOLETIM INFORMATIVO DO ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **A habitação no movimento operário.** v.1, nº.1, maio-ago 1979. 13-25p

BOLETIM DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DO TRABALHO. **O problema das casas para operários.** São Paulo, 1916, 3º trim., pp.337-380. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michel M. *A classe operária no Brasil, 1889-1930 – Condições de Vida e de trabalho, relações com empresários e o Estado - Documentos, Vol. II.* São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BOLTEN, Virgínia. **Greve de alugueis? Uma análise estratégica das greves de alugueis ao longo da história.** CrimethInc., 08 de abril de 2020. Disponível em <<https://pt.crimethinc.com/2020/04/08/greve-de-alugueis-uma-analise-estrategica-das-greves-de-alugueis-ao-longo-da-historia-e-agora-1>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BONATES, Mariana Fialho. **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade.** Revista Risco, v. 7, n. 1, 2008. 147-184p. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729/48359>>. Acesso: 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. **Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho.** In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 117-154.

_____. **Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia.** Rio de Janeiro: Fase, 1992.

_____. **Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra.** In: ANT, Clara et al. KOWARICK, Lúcio (Coordenador). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 113-144.

_____. **Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.

_____. **Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo.** In: BONDUKI, Nabil (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.** São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 1. 1ª edição.** São Paulo: editora Unesp – edições nabaSesc, 2014.

_____. et al (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001).** In: BONDUKI, N. (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.* São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 81-137.

_____. **Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana.** In: BONDUKI, Nabil (organizador). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.* São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. 15-33p.

BOTELHO, André Luiz Magalhães. **Urbanização na Grande São Pedro, Vitória/ES e a conservação do manguezal: palco de contradições.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro: 2011. 191p.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 1989.

- _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação.** São Paulo: Papirus, 1996.
- _____. **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- _____. **As estruturas sociais da economia.** Porto: Campo das Letras - Editores, S.A., 2006.
- _____. **Espaço físico, espaço social e espaço apropriado.** Estudos avançados, São Paulo, v. 27, nº 79, 2013. pp. 133-144. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300010>. Acesso em: 08 jun. 2020.
- BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Rio de Janeiro, 1850. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.&text=1%C2%BA%20Ficam%20proibidas%20as%20acquisi%C3%A7%C3%B5es,n%C3%A3o%20seja%20o%20de%20compra.>. Acesso em: 19 ago 2020.
- _____. **Câmara dos Deputados. Decreto nº 2.407, de 18 de janeiro de 1911.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2407-18-janeiro-1911-579017-publicacaooriginal-101961-pl.html>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- _____. **Decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm>. Acesso: 2021.
- _____. **Decreto-lei nº 4.598 de 20 de agosto de 1942.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: 2021.
- _____. **BNH. Resolução nº 72 de 12 de maio de 1980.** Cópia extraída pela autora de SILVA (1984).
- _____. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à Moradia Adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.
- BRÉHIER, Émile. **A noção de problema em filosofia.** Traduzido por Pedro Jonas de Almeida. REVISTA IDEAÇÃO, N. 35, JAN./JUN. 2017.
- BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.
- BRÍGIDO, Laerte Rangel. **O município de Vitória sob o regime revolucionário: triênio 1930-1933.** Rio de Janeiro: Oficinas Alba gráficas, 1933.
- BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. **Projecto de um novo arrabalde.** Rio de Janeiro: Xerox do Brasil; Vitória: Arquivo Público Estadual do Espírito Santo, 1996. 73p
- BRUAND, Yves. **Arquitetura Contemporânea no Brasil.** 5ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira Bueno. **A cidade como negócio imobiliário em São Paulo no século XIX.** In: ABREU, Maurício; FRIDMAN, Fania (Org). Cidades latino-americanas: um debate sobre a formação de núcleos urbanos. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010. p. 145-165.
- CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil.** Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ferrara ganha na justiça do BNH: esperança para milhões de mutuários.** Centro de documentação e informação: Brasília, 1983.
- CAMPOS, Danielly de Souza. **Ponte da Passagem: por significações.** Dissertação de Mestrado (Comunicação e Territorialidade) – Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Artes. 2016. 198p.
- CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **O Novo Arrabalde.** Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996. 250p.
- _____. **A construção da cidade: formas de produção imobiliária em Vitória.** Vitória: Editora Flor e Cultura, 2002.

CAMPOS JÚNIOR, C. T.; FERREIRA, S. L. **Política de Habitação Social na Metrópole de Vitória: O BNH e as experiências recentes**. In: PEREIRA, P. C. X.; HIDALGO, R. (Org.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GeoLibros Nº 11 - Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, 2008.

CARDOSO, Adalto Lúcio.; ABIKO, A. K. **Construção habitacional por mutirão: gerenciamento e custos**. Boletim Técnico BT/PC 1111, 1994.

CARDOSO, Adalto Lúcio (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007 (Coleção Habitare). 552p.

CARDOSO, Adalto Lúcio. **Política Habitacional. Propostas para uma política democrática e sustentável**. Boletim Observatório das Metrópoles, 17 de janeiro de 2019. Disponível em: < <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/>>. Acesso: 2020.

CARLOS, Euzineia. **O orçamento participativo em Vitória: sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas**. In: SILVA, Marta Zorzal e; JÚNIOR, Bajonas Teixeira de. (organizadores). *Participação na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES*. Vitória: ANANABLUME, 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. 1ª ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018. p. 53-74.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. **Os Alagados aa Bahia: Intervenções Públicas e Apropriação Informal do Espaço Urbano**. Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia – FAUFBA, 307p.,2002.

JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (organizadores). **Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009. 224-250pp.

CARNEIRO, Patrício Aureliano Silva; MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. **Encontros e Desencontros entre Geografia e História e Tendências na Geografia Histórica Anglo-Saxã**. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, V. 2, N.2, p. 33-50, 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2088/1855>>. Acesso: 2023.

CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil contemporâneo (1922-1938)**. 3ª edição. Rio de Janeiro: DIFEL/DIFUSÃO EDITORIAL, 1977.

CARTA CAPITAL. **Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos**. Agência Pública, 29 de junho de 2023. Disponível: < <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/>>. Acesso: 2024.

CARVALHO, José Antônio. **O Colégio e as residências dos jesuítas no Espírito Santo**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1982.

CASAGRANDE, Braz. **Novo Arrabalde: conservação e ocupação urbana na concepção do projeto de expansão da cidade de Vitória**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós graduação em Planejamento Urbano e Regional – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, 187p. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-23112011-144448/pt-br.php>>. Acesso: 2021.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Criminalização de Movimentos Sociais é pauta de reunião junto à Defensoria Pública de SP**. São Paulo, 30 de novembro de 2020. Disponível em: < <https://gaspargarcia.org.br/criminalizacao-de-movimentos-sociais-e-pauta-de-reuniao-junto-a-defensoria-publica-de-sp/>>. Acesso: 2021.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque**. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 1986.

_____. **Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHEQUER, Namy. **A oligarquia Monteiro**. In: O Espírito Santo da primeira República. Igor Vitorino da Silva, Leandro do Carmo Quintão (organizadores). - 2. ed. rev. amp. Serra: Editora Milfontes, 2018.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1992.

CIRLO, José; WANDEKOKEN; Bruna; VERTELO, Marcos. **Dr. Chiquinho por Francisco Lacerda de Aguiar: a trajetória pública e privada de um ex-governador**. Vitória: Proex UFES, 2015.

COELHO, José. **Estado do Espírito Santo: obra de propaganda geral**. s/d. Acervo de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES. Acesso em: 19 de outubro de 2023. COELHO, Margareth B. Saraiva. **Gestão das Políticas Públicas com Inclusão Social no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. Monografia apresentada no curso de Gestão Municipal de Políticas Públicas do Instituto Saber & Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória.

COGGIOLA, Osvaldo. **Origens do Movimento Operário e do Socialismo no Brasil**. Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate. Salvador, v. 7, n. 2, p. 51-91, dez. 2015. Disponível em < <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/14971/10444>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

_____. **Sobre agente sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão**. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018. p. 41-52.

COSTA, Adailton Pires Costa. **A história dos direitos trabalhistas vista a partir de baixo: a luta por direitos (e leis) dos trabalhadores em hotéis, restaurantes, cafés e bares no Rio de Janeiro da 1ª República (DF, 1917-18)**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103498>>. Acesso em: 25 dez. 2020.

COSTA, Henrique Antônio Valadares. **O silenciamento étnico do indígena integrado na história do Espírito Santo**. REVISTA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, ano 6, n. 11 (jan. / jun.2022). Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2023. 57-75p.

CRAVO, Terezinha Baldassini. **A participação popular no contexto microssocial do bairro Maria Ortiz**. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Pedagógico, Mestrado em Educação.168p.

CUNHA, Thársyla Glessa Lacerda da. **Remoção de favelas durante o governo Carlos Lacerda (1960-1965): propriedade para os pobres ou favorecimento aos ricos?** Revista Convergência crítica, Dossiê: História e Boemia, nº 12 , 2018. 130-147p.

CUT. **Breve Histórico**. Disponível em: < <https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>>. Acesso: 2021.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. **Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta**. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

DAEMON, Basílio Carvalho, 1834-1893. **Província do Espírito Santo: sua descoberta, história cronológica, sinopse e estatística** / Basílio Daemon; coordenação, notas e transcrição de Maria Clara Medeiros Santos Neves. – 2.ed. – Vitória: Secretaria de Estado da Cultura; Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2010.

DANIEL, Sandra. **Dom Luís Gonzaga Fernandes**. GURGEL, Antônio de Pádua (org.). Coleção Grandes Nomes do Espírito Santo. Vitória: Pro Texto Comunicação e Cultura, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian Laval. **Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero**. 2022. Disponível em: < <https://www.campanhadespejozero.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

DÉAK, Csaba. Prefácio. **O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade, 1999. p. 11-18.

DELANOS, Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira. **Participação popular na política municipal de habitação no município de Vitória/ES**. Dissertação (Mestrado e Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2011. 278 p.

DERENZI, Luiz Serafim. **Biografia de uma Ilha**. Vitória/ES: PMV/Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1995. 232p.

DIAS, Everardo. **História das lutas sociais no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Alfa-ômega, 1977.

DIAS, Flávia Coelho. **Habitação Social – uma análise histórica das políticas públicas habitacionais: o caso de Vitória**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós graduação do Departamento de História – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2008.

DIAGONAL URBANA CONSULTORIA S/C LTDA. **Projeto Terra: pesquisa sócio-organizativa**. Vitória, 1999. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Projeto Terra Mais Igual. Acesso: 2021.

_____. **Projeto Terra: pesquisa sócio-organizativa – Poligonal 8: Santo Antônio**. Vitória, 1999. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Projeto Terra Mais Igual. Acesso: 2021.

_____. **Projeto Terra: pesquisa sócio-organizativa – Poligonal 10 – Conquista**. Vitória, 1999. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Projeto Terra Mais Igual. Acesso: 2021.

_____. **Projeto Terra: pesquisa sócio-organizativa – Poligonal 11 – Joana D’Arc, Andorinhas e Santa Martha**. Vitória, 1999. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Projeto Terra Mais Igual. Acesso: 2021.

DIAS, Flávia Coelho. **Habitação social: uma análise das políticas públicas habitacionais: o caso de Vitória**. Universidade Federal do Espírito Santo (Dissertação de Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória: 2008, 102p.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1983.

_____. **A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

_____. **Perfis dos movimentos sociais e das Ongs na Grande Vitória em meados dos anos 90: A face integrativa em tempos de globalização**. Revista Sinais, n. 04, v. 1, dez. 2008. pp. 225-275.

_____. **O Movimento de luta contra o desemprego e a mediação da igreja: um estudo de caso na Grande Vitória, ES**. In: Sinais - revista eletrônica – Ciências Sociais, n. 06, v. 1, dezembro, 2009. 249-295p.

_____. **Entre a utopia e a estratégia: um estudo de caso de um movimento social e urbano**. 1ª edição. Vitória: Cultural-es, 1989.

D’OTTAVIANO, Camila. **Habitação, augestão & cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

_____. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: crítica necessária versus consolidação dos avanços**. In: D’OTTAVIANO, Camila (org.). **Habitação, augestão & cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021. 31-80p.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais**. Vitória: Grafitusa, 2010. 213p.

_____. **Políticas de Habitação de interesse social no Brasil e a dinâmica de política municipal da cidade de Vitória: o Projeto Terra**. São Paulo: Editora Dialética, 2023. 340p.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à moradia digna na atual política nacional de habitação: atores, agentes e arenas. Avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em arquitetura e urbanismo – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B.A. Schumann; supervisão, apresentação e notas de José Paulo neto. Edição revisada. São Paulo: Boitempo, 2010. 388p.

_____. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESPINOZA, José Huapaya; GRAPPI, Letícia. **Novas-velhas questões? [Re]visitando as teorias de John F. C. Turner sobre a “cidade informal” no Brasil**. XVII Enanpur. São Paulo, 2017. Disponível em:

http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.6/ST%207.6-03.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2020.

FARIA, Willis de. Maruhype – **1º bairro de toda pobreza da cidade de Vitória**. Tabloide De Olho na Ilha-Vix, 11 de outubro de 2012. Disponível em: < <https://deolhonailha-vix.blogspot.com/2012/10/maruhype-o-1-bairro-de-toda-pobreza-da.html>>. Acesso: 2023.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

FELIPE, José Mauriene Araújo. **Doença (s) e mortalidade de escravos em Victoria, Província do Espírito Santo (1849 a 1880)**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Espírito Santo - Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2019.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Orgs.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte Fórum, 2014. 359p. 13-26pp.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **O processo de adjetivação da democracia: a disputa dos sentidos**. In: SILVA, Marta Zorzal e; JÚNIOR, Bajonas Teixeira de. (organizadores). **Participação na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES**. Vitória: ANANABLUME, 2009. p.119-144

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5ª edição. São Paulo: Global, 2008.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

_____. **A integração do negro na sociedade de classes (o legado da “raça branca”)**. Volume 1. 5ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2008.

_____. **Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. 1ª edição digital. São Paulo: Global Editora, 2013.

FERNANDES, Nelson da Nóbrega; OLIVEIRA, Alfredo César Tavares. **Marechal Hermes e as (des) conhecidas origens da habitação social no Brasil: o paradoxo da vitrine não-vista**. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universitat Barcelona, Barcelona, 2010, v. 14, n. 331 (87), 01 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-87.htm>>. Acesso em: 21 set. 2020.

FERREIRA, Álvaro Henrique de Souza. **A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em agentes, atores e mobilizações**. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Reconfiguração das cidades contemporâneas: contradições e conflitos**. São Paulo: FAUUSP, 2016. 148p.

FERREIRA, Antônio Domingos Dias. **Habitação de interesse social: aspectos históricos, legais e construtivos**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Interciência, 2015. 160p.

FERREIRA, Francismar Cunha. **Propriedade fundiária, os “vazios urbanos” e a organização do espaço urbano: o caso de Serra na Região Metropolitana da Grande Vitória–ES (RMGV-ES)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo - Programa de Pós-graduação em Geografia. Vitória, 2015. 308p.

FERREIRA, Gilton Luís. **Um desejo chamado metrópole: a modernização da cidade de Vitória no limiar do século XIX**. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2009. 175p.

_____. **A reinvenção da cidade: a transformação das ruas e o reordenamento da vida na cidade de Vitória/ES – 1890-1928**. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Ciências Humanas e Naturais. 2016. 293p.

FERREIRA, Giovanilton André Carretta. **Vitória do futuro, Vitória para todos? Uma análise dos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES – Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional . Porto Alegre, 2005. 280p.

FERREIRA, Dina Maria Martins. **Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem**. RBLA, v. 17, n. 4, p. 619-640, Belo Horizonte, 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbla/v17n4/1984-6398-rbla-201611377.pdf>>. Acesso em: 08 de março 2020.

FERREIRA, Jorge. **O século XX**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

FERREIRA, Nildete Virgínia Turra. **A explosão dos movimentos sociais na Grande Vitória na década de 70**. Revista IJSN, ano IV, nº 2, abr/jun 1985. p.44-46.

FREITAS, José Francisco Bernardino. **Intervenções urbanísticas em vitória – 1900 – 1955: modernização e expansão territorial**. In: ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2003, João Pessoa. Anais... João Pessoa: Editora da Universidade, 2003.

FREITAS, José Francisco Bernardino. **Aterros e decisões políticas no município de vitória: efeito cascata**. Vitória, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019_compressed.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a. 169 p. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. 1ª edição digital. São Paulo: Global, 2013.

FRANÇA e LEITE, Vera. **Caminhos que levam à Cidade: o protagonismo do IAB na política urbana brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rio Books, 2021.

ESTADÃO. **IBGE: Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas**. Portal UOL, Rio de Janeiro, 17 de março de 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/17/ibge-brasil-tem-11403-favelas-onde-vivem-cerca-de-16-milhoes-de-pessoas.htm>>. Acesso: 2024.

GIORGIS, Alejandro Luis Brunelli; CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **Acesso à moradia em aluguel no Brasil e na cidade de Vitória no século XXI**. GeoTextos, 19 (2), 2023. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/57705>>. Acesso: 2023.

GIOVANAZ, Daniel. **Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde**. Brasil de Fato, 17 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>>. Acesso: 18 fev. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as Associações de Moradores de São Paulo**. São Paulo: Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1982.

_____. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais: a contradição da cidadania dos brasileiros**. 7ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012. 239p.

GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. **Golpe Militar e remoções das favelas cariocas revisitando um passado ainda atual**. ACERVO, RIO DE JANEIRO, V. 27, Nº 1, JAN./JUN. 2014. 209-226p.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

GURGEL, Antônio de Pádua; PESSALI, Hesio. **São Pedro, Vitória: um exemplo para o mundo**. Vitória: Contexto Jornalismo & Assessoria Ltda/Instituto Huah/Núcleo de Projetos Culturais e Ecológicos, 2004.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. Rio de Janeiro: Editora Hucitec, 1980.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **A loucura da razão econômica: Marx e o Capital do século XXI**. Tradução Artur Renzo. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2018.

HECK, Gustavo Alberto Trompowsky. **Habitação para população de baixa renda**. Revista do Serviço Público, v.40, nº1, 1983. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2302>>. Acesso: 2021.

HERKENHOFF, Beatriz Lima. **O papel do líder comunitário**. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural, 1995. 173p.

HEIDEGGER, Martin. **Construir, habitar, pensar**. In: HEIDEGGER, Martin. Ensaio e conferências. 8ª edição. Petrópolis: Vozes, 2012.

JANCZURA, Rosane; NOAL, Ednilson Bolson. **A política nacional de habitação e a oferta de moradias**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157 - 169, jan./jul. 2011. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/7257>>. Acesso em 02 jan.2018

JESUS, Elizete Pereira de. **Metamorfoses urbanas na Região da Grande São Pedro/ES e forças atuantes**. Dissertação (mestrado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. 149p.

JESUS, Marcos Paulo Alves de; RIBEIRO, Glória Maria Ferreira Ribeiro. **Considerações sobre o habitar cotidiano no pensamento de Martin Heidegger**. Existência e Arte - Revista Eletrônica do Grupo PET - Ciências Humanas, Estética e Artes da Universidade Federal de São João Del-Rei, ano III, nº III – janeiro a dezembro de 2007.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. **Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

KLUG, Letícia Beccalli. **A Vitória do Futuro: a construção do discurso da sustentabilidade urbana na cidade de Vitória-ES**. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2005. 250p.

KLUG, Letícia Beccalli. **Vitória: sítio físico e paisagem**. Vitória: EDUFES, 2009. 82p. KONDER, Leandro. História das ideias socialistas no Brasil. São Paulo: Expressão popular, 2003. 96p.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____; ANT, Clara. **Cem anos de promiscuidades: o cortiço na cidade de São Paulo**. In: As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. In: ANT, C. et al. (Org.). 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 73-91.

_____. **As lutas sociais e a cidade: repensando um objeto de estudo**. In: ANT, Clara et al. KOWARICK, Lúcio (Coordenador). As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 45-71.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

_____. **Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.** São Paulo: Editora 34, 2009. 320p.

_____. **A humilhação e a subalternidade.** Tempo Social, v. 25, n. 2. São Paulo, 2013. Disponível em < <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/78765>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LAGO, Rafaela Domingos. **Entre a escravidão e a liberdade em Vitória/ES (1871-1920).** Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Ciências Humanas e Naturais. 2018. 240p.

LARA, Wallace; GOMES, Paulo. **Pandemia empurrou cerca de 20 mil famílias para habitações precárias e cidade de SP ganhou 24 novas favelas, diz secretaria.** Portal G1, 24 de junho de 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/24/pandemia-empurrou-cerca-de-55-mil-familias-para-habitacoes-precarias-e-cidade-de-sp-ganhou-150-novas-favelas-diz-secretaria.ghtml>>. Acesso: 2022.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano.** Rio de Janeiro: Zahar Editores: 1978.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Maria Helena Beozzo de Lima. **Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro.** In: VALLADARES et al. Habitação em questão. Rio de Janeiro: ZAHAR editores, 1980.69-91p.

LIMA, Mário Hélio Trindade. **Cidade de papelão: mocós, cachangas e malocas.** Vitória: EDUFES, 1998.

LIMA JÚNIOR, Carlos Benevides et al. **Baía de Vitória: aspectos históricos e culturais.** Vitória: Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida/UFES, 1994. 119p.

LIMA, José Júlio Ferreira; RODRIGUES, Menezes Rodrigues; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Balanco da produção recente do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Belém.** In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (organizadores). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017. 261-281p.

LOBO, Eulália; CARVALHO, Lia A., STANLEY, Myrian. **Questão habitacional e o movimento operário.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.

LOURENÇO, Tiago Castelo Branco. **Cidade ocupada.** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

LUCCHESI, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. **A política urbana no governo militar (1964-1985).** In: BONDUKI, Nabil (organizador). A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. 35-80p.

MACHADO, Gisele Cardoso de Almeida. **A difusão do pensamento higienista na cidade do Rio de Janeiro e suas consequências espaciais.** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, 2011.

MADALENA, Cassiano Pessanha. **Políticas habitacionais brasileiras e os programas de urbanização de favelas: avaliação do programa de implantação do conjunto Ewerton Montenegro Guimarães em Vila Velha, ES.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro, 2010.

MALMANN, Maria Izabel. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Revista IPEA, ano 9, nº 72, 2012.

MALHEIROS, Wania. **O Projeto Terra.** Vitória, A Gazeta, 09 de fevereiro de 1998.

MARQUEZINI, Flávia de Souza. **A participação popular no planejamento urbano: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória – ES.** (1984-2001). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2006.

MARTINS, Janes De Biase. **A cidade reconstruída**. In: ABREU, Carol; MARTINS, Janes De Biase; VASCONCELLOS, João Gualberto M. (org.). Vitória: trajetórias de uma Cidade. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo (IHGES), 1993. 168p

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1987.

_____. **Direito à habitação sim. Direito à cidade, não**. In: Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Estudos Urbanos, Série Arte e Vida Urbana - Editora Hucitec, 1996.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. 1998. Disponível em <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>. Acesso em 10 dez 2017.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000. 121-192p.

_____. **Dimensões da tragédia urbana**. Com Ciência, Revista eletrônica de Jornalismo Científico, Dossiês 1-72, Cidades, 10 mar. 2002. Disponível em: <<https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/cidades/cid18.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, nº 48, vol. 17, 2003. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **O nó da terra**. Revista Piauí, edição 21, junho de 2008. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **Nossas cidades estão ficando inviváveis**. Revista Desafios de Desenvolvimento. Ano 8, edição 66, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2508:catid=28>. Acesso em: 10 de maio 2020.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

_____. **É a questão urbana, estúpido! Por Ermínia Maricato**. Le monde diplomatique Brasil, 01 de agosto de 2013. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-a-questao-urbana-estupido/>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

_____. **A melancolia da desigualdade – a cidade dividida, com Ermínia Maricato**. INSTITUTO CPFL: São Paulo, 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://institutocpfl.org.br/melancolia-da-desigualdade-a-cidade-dividida-com-erminia-maricato-versao-completa/>>. Acesso: 2022.

_____. Ermínia Maricato: “**As vítimas da falta de moradia têm cor no Brasil**”. Brasil de Fato, Pernambuco, 25 de março de 2019. Disponível em: < <https://www.brasildefatope.com.br/2019/03/25/erminia-maricato-as-vitimas-da-falta-de-moradia-tem-cor-no-brasil#:~:text=As%20cidades%20ficaram%20mais%20caras,vida%2C%20e%20os%20alugu%C3%A9is%20acompanham.>>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **As cidades pedem socorro e repensar o Brasil é preciso**. Carta Capital, 04 de abril de 2019. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/as-cidades-pedem-socorro-e-repensar-o-brasil-e-preciso/>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **Ermínia Maricato: aos sem-teto, a lei**. Outras Mídias, 08 de julho de 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/erminia-maricato-aos-sem-teto-a-lei/>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **“A cidade é um grande negócio”**. Palestra para o Seminário Gestão Urbana e Saúde, 03 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.caurj.gov.br/a-cidade-e-um-grande-negocio-criticou-erminia-maricato/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **Cidades têm a chave para a recuperação da democracia no Brasil**. Carta Capital, 04 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/cidades-tem-a-chave-para-a-recuperacao-da-democracia-no-brasil/>. Acesso: 2021.SANTOS

MATTOS, Romulo Costa. **Pelos pobres! As campanhas pela construção de habitações populares e o discurso sobre as favelas na Primeira República**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense – Departamento de História. Niterói: 2008.

MAUTNER, YVONE. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, Sueli. R. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2004.

MELO. Marcus André B.C. **Políticas Públicas e Habitação Popular: continuidade e ruptura, 1979-1988**. Revista Rua, nº 2, v. 2, 1989, p.37-59.

MELO, Wanderson Fábio de. **Friedrich Engels e a questão habitacional: o pauperismo socialmente produzido no sistema capitalista e as condições de moradia**. In: Verinotio revista on-line. Espaço de interlocução em ciências humanas, n. 20, Ano X, pág. 135-149, out.2015. Disponível em <http://www.verinotio.org/conteudo/0.8126378458111.pdf> > Acesso em: 31 jan. 2017.

MENDES, Ana Gláucia. **A experiência de Planejamento Econômico no Brasil**. In: Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. CINTRA, Antônio Octávio; FREIRE, Paulo Roberto (Organizadores). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p.75-165.

MENDES, Izabel Cristina Reis. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, São Paulo, p.191. 2006.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. **Uma descrição cronológica do desenvolvimento urbano de Vitória**. Revista do IJSN, ano IV, nº 2, abr/jun 1985, p.38-40.

_____. **O traçado de novos bairros em Vitória: repercussões de um projeto de um Novo Arrabalde**. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). Urbanismo no Brasil: 1865 – 1965. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 183-195p.

_____. **A história da verticalização de construções no centro de vitória - da modernização à obsolescência do ambiente urbano**. ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – João Pessoa, 2003.

_____. **A reinvenção da orla como ambiente urbano em Vitória**. ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005.

_____; FREITAS, José Francisco Bernardino; CAMPOS, Martha Machado; PRADO, Michele Monteiro; ALMEIDA, Renata Hermann de. **Cidade prospectiva: O projeto de Saturnino de Brito para Vitória**. Vitória: EDUFES, 2010. 216p.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza; FREITAS, José Francisco Bernardino; FRIZZERA, Kleber P. **Projeto Vitória do Futuro. Volume 2. Estudos temáticos. Qualidade de vida: habitação** (Diagnósticos, Cenários, Projetos/Estratégias). Vitória, setembro/1996. Disponível: Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

MENDONÇA, Marcos Cândido. **A modernização do atraso: os fundamentos da urbanização de Vitória-1889-1930**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2014. 189p.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **A Revolução de 1930**. Disponível em:< <http://www.memorialdademocracia.com.br/card/a-revolucao-de-30#>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. **A greve dos trabalhadores do ABC**. Brasil, 13 de março de 1979. Disponível em: <<https://www.memorialdademocracia.com.br/card/a-grande-greve-dos-trabalhadores-do-abc>>. Acesso: 2019.

_____. **Carestia provoca atos de rebelião.** Brasil, 04 de abril de 1983. Disponível em: <<https://memorialdademocracia.com.br/card/carestia-provoca-atos-de-rebeliao#card-256>>. Acesso: 2019.

MIRANDA, Clara Luiza; ABE, André Tomoyuki; HENRIQUES, Michele Pereira Paes; COELHO, Margareth Batista Saraiva. **Marcos Legais e regulatórios da urbanização e das zonas de especial interesse social em Vitória – ES, Brasil.** In: Desafios para a habitação de interesse social: Território do Bem / Miriam de Magdala Pinto (org.). – Dados eletrônicos. - Vitória, ES: UFES, LabTAR, 2017.

MIRANDA, Clara Luiza Miranda; ALMEIDA, Lutero Proscholdt; MARTINS, Lucas. **As ocupações no Centro de Vitória, ES: moradia ou ruína?** In: Arquitetura e urbanismo [recurso eletrônico]: planejando e edificando espaços 2 / Organizadora Bianca Camargo Martins. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. 169-191p.

MONJARDIM, Adelpho Poli. **Vitória física: geografia, história e geologia.** 2. ed. Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, 1995.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil.** Disponível em: <https://www.academia.edu/26051160/AS_TEORIAS_URBANAS_E_O_PLANEJAMENTO_URBANO_NO_BRASIL>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MONTEIRO, Peter Ribon. **Vitória: cidade e presépio; os vazios visíveis da capital capixaba.** São Paulo: Annablume: Fapesp; Vitória: Facitec, 2008.

MORAES, Evaristo de. **Tuberculose e habitação.** Correio da Manhã, 09 de setembro de 1909, ano IX, nº 2.976, Rio de Janeiro. Disponível em < <http://hemerotecadigital.bn.br/acervo-digital/correio-manha/089842>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **O problema da tuberculose e o problema da habitação das classes pobres.** Clarté, I, nº 6, Rio de Janeiro, dez. 1921, p. 167-170. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michel M. A classe operária no Brasil, 1989-1930 – Condições de Vida e de trabalho, relações com empresários e o Estado - Documentos, Vol. II. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

MORAES, Paulo Stuck. **Evolução demográfica do Espírito Santo: 1940-1991.** Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 1999. 135p.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula.** Dissertação de Mestrado – Área de Concentração Habitat – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). São Paulo, 2009. 195p. Disponível em: < http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2009_Mestrado_Fernanda_Moreira.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MOREIRA, Thaís Helena; PERRONE, Adriano. **História e Geografia do Espírito Santo.** Vitória: Gráfica Sodrê, 2007.

MUNIZ, A. F.; MENDONÇA, E. M. S.; COLA, N. S. **POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES: Projetos, ações e investimentos na provisão da Habitação de Interesse Social.** In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. ANAIS XVIII ENANPUR - ST 01 - Política Habitacional - Ontem, Hoje e Amanhã. Rio Grande do Norte, 2019.

MUNIZ, Andreia Fernandes Muniz; MENDONÇA, Eneida Maria Souza. **Política Pública em Habitação Social pós Estatuto da Cidade: análise da provisão da moradia do município de Vitória/ES, Brasil.** Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 8, n. 55, 2020. pp. 136-152.

_____. **A habitação no contexto das lutas dos trabalhadores urbanos.** Formação (Online), v. 30, n. 57, 2023. pp.263–294.

MUNIZ, Andreia Fernandes Muniz; QUADRA, Tyara Targa. **Ônus excessivo com o pagamento do aluguel: desigualdade no direito à habitação - Vitória/ES.** Geotextos, v. 16, n. 2, dez-2020, Salvador, 2020. pp. 59-86.

_____. **As implicações da visão higienista do habitar na problemática habitacional brasileira a partir do combate às epidemias na segunda metade do século XIX ao início do século XX.** Dimensões - Revista de História da UFES, v.47, p.143 - 162, 2021.

_____. **ATHISVIX: proposta de Programa Municipal de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social para Vitória/ES.** In: ATHISVIX: proposta de Programa Municipal de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social para Vitória/ES. 1 ed. Vitória: EDUFES e AsM Editora, 2022, p. 65-83.

NABACK, Clarissa Pires de Almeida. **A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1795-1988).** Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2019.

NASCIF, Vera Maria Simoni. **São Pedro em Istambul.** Vitória, A Gazeta, 01 de maio de 1996. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329282>>. Acesso: 2021.

_____. **A experiência da Prefeitura de Vitória (PSDB).** In: Prefeitura do Povo Povo e para o Povo. LESBAUPIN, Ivo (organizador). São Paulo: Edições Loyola, 1996. 77-120pp.

NASSIF, Luis. **Os mutuários dos anos 80, a primeira reação civil, e o papel do jornalismo econômico, por Luis Nassif.** Jornal GGN, 27 de outubro de 2021. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/luisnassif/os-movimentos-de-mutuarios-dos-anos-80-a-primeira-reacao-civil-por-luis-nassif/>>. Acesso: 2022.

_____. **Ermínia Maricato e a reforma fundiária.** Blog Ermínia Maricato, 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: < <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/04/nassif-ermc3adnia-maricato-parte1.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

NASCIMENTO, Álvaro Pereira. **Trabalhadores negros e o “paradigma da ausência”: contribuições à história social do trabalho no Brasil.** Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 59, p. 607-626, setembro-dezembro, 2016.

NEMER, Luciana. **Centro de Vitória: habitação social ontem e hoje.** Serra: Editora Milfontes, 2018.

_____. **Rio de Janeiro: 100 anos de habitação popular.** Vitória: Editora Milfontes, 2019. 270p.

_____. **Passos da Ilha.** Vitória: Editora Milfontes, 2020.

_____. **Desenvolvimento urbano dos bairros Fradinhos e Maruípe pelo caminho da habitação social.** Revista do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo. s/d. Disponível em: < <https://periodicos.ufes.br/revapees/article/download/33970/22725/102518>>. Acesso: 2022.

NEVES, Luiz Guilherme Santos; ROSA, Léa Brígida Rocha de Alvarenga; PACHECO, Renato José Costa. **Espírito Santo: nossa história, nossa gente.** Vitória: Grafer Editora, 1997.

NICOCELI, Artur; CROQUER, Gabriel. **Após 50 anos, IBGE volta a usar o termo favela no Censo.** Portal G1, São Paulo, 23 de janeiro de 2024. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/23/ibge-favela.ghtml>>. Acesso: 2024.

NUNES, Orlando Vinicius Rangel. **O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986).** Tese (Doutorado - Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, 2020. 442p.

OLIVEIRA, Francisco. **Prefácio.** In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1982. p. 13-19.

OLIVEIRA, José Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo.** Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo: Secretaria de Estado da Cultura, 2008. 670p. Disponível em: < https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Livros/Livro_Historia_ES.pdf>.

OLIVEIRA, Ueber José de. **Desempenho político-eleitoral do Partido dos Trabalhadores, no Espírito Santo, nas eleições de 1982 a 2002.** Vitória: Edufes, 2023.

OLIVEIRA, Marcelo de. **A história da Fazenda Maruhype.** Portal LinkedIn, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://pt.linkedin.com/pulse/hist%C3%B3ria-da-fazenda-maruhype-marcelo-de-oliveira>>. Acesso em: 2023.

PALÁCIOS, Wanessa Doellinger Costa. **O projeto político urbanizador e a remodelação de Vitória durante a Primeira República (1889-1930)**. In: SILVA, Igor Vitoriano da; QUINTÃO, Leandro do Carmo (organizadores). O Espírito Santo da Primeira República. Vitória: Flor e Cultura, 2012. 247-270p.

PALLASMAA, Juhani. **Habitar**. São Paulo: Gustavo Gili, 2017.

PCdoB. **Número dos sem-teto nos EUA cresce 12% em um ano, diz estudo de Harvard**. Brasília, 31 de janeiro de 2024. Disponível em: < [PEDROSO, Maria José. O Pró-Morar. Módulo, n.4, 1982, 18-21p. Disponível: < \[http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/acervo_revistas/index.html#revistas6\]\(http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/acervo_revistas/index.html#revistas6\)>. Acesso: 2023.](https://pcdob.org.br/2024/01/numero-dos-sem-teto-nos-eua-cresce-12-em-um-ano-diz-estudo-de-harvard/#:~:text=Sem%2Dteto%20nos%20Estados%20Unidos,pela%20falta%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.> . Acesso: 2024.</p></div><div data-bbox=)

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **São Paulo – a construção da cidade – 1872-1914**. São Paulo: RiMa, 2004. 174p.

PIMENTEL, Viviane Lima. **Um “Novo Arrabalde” para Vitória – a arquitetura na Praia do Canto em Vitória-ES (1910-1939)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), Programa de Pós-Graduação Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, p. 295, 2006.

PINA, Rute. **Raquel Rolnik: A captura da Política Habitacional pela lógica financeira é perversa**. Brasil de Fato, 28 de maio de 2018. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa>>. Acesso: 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michel M. **A classe operária no Brasil, 1989-1930 – Condições de Vida e de trabalho, relações com empresários e o Estado - Documentos, Vol. II**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

PINTO, Miriam de Magdala (org.). **Desafios para a habitação de interesse social** [recurso eletrônico]: Território do Bem. Vitória, ES : UFES, LabTAR, 2017. Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/0B7FkJ0UxP5NUTVlhMkQtUjZQbGs/view?resourcekey=0-8B55kTZ7uCEHggoBWfCZ2A> >. Acesso: 2021.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. 372p.

PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS. **Consolidação dos resultados (2005-2012): Avaliação externa do Programa Terra Mais Igual**. PMV: Vitória, 2014.

POMPÉIA, Roberto Alfredo. **Os laboratórios de Habitação no ensino de Arquitetura: uma contribuição ao processo de formação do arquiteto**. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2006. Disponível em: < <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16132/tde-18092007-165259/publico/tese.pdf>>. Acesso: 10 jan. 2021.

PORTAL G1. **50 anos do Golpe Militar**. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/50-anos-do-golpe-militar/>>. Acesso: 2024.

PORTAL G1. **Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <[PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.](https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minhavida.html#:~:text=O%20governo%20federal%20lan%C3%A7ou%20nesta,de%20moradias%20populares%20at%C3%A9%202018.> . Acesso: 2024.</p></div><div data-bbox=)

PRADO, Marco Aurélio Máximo; COSTA, Frederico Alves. **Estratégia de articulação e estratégia de aliança: possibilidades para a luta política**. Revista Sociedade e Estado, v. 26 , nº 3, Setembro/Dezembro 2011, p. 685-716.

PMV. **Regularização fundiária da antiga Fazenda Maruípe acontece há 13 anos**. Portal de Notícia da PMV, 13 de dezembro de 2017. Disponível em:< <https://www.vitoria.es.gov.br/noticia/regularizacao-fundiaria-da-antiga-fazenda-maruipe-acontece-ha-13-anos-26331>>. Acesso: 2022.

PMV. **Vitória 466 anos: como a cidade se transformou e evoluiu ao longo do tempo.** Vitória. 2017. Disponível em: <<https://www.vitoria.es.gov.br/noticias/vitoria-466-anos-como-a-cidade-se-transformou-e-evoluiu-ao-longo-do-tempo-24714>>. Acesso: 2023.

RBA – Rede Brasil Atual. **Para urbanista, questão habitacional não se resolverá com leis, mas com luta social.** São Paulo, 24 de agosto de 2015.

REVISTA ARQUITETURA. **Seminário de Habitação e Reforma Urbana. nº 12, 1963.** Disponível em: <<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html>>. Acesso: 2022.

REVISTA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Dossiê: povos indígenas no Espírito Santo.** Ano 6, n. 11 (jan. / jun.2022). Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2023.

REZENDE, Aldo. **Segregação imposta no contexto da dinâmica sócio-espacial da cidade de Vitória (ES): o caso de mangue seco – Andorinhas.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória: UFES, 2012. 156p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é moradia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos Cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Rovaine. **A política de habitação de interesse social e a dimensão urbana em municípios da Amazônia.** Tese de Doutorado USP. Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, São Paulo, 2014.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. **Política Habitacional e Políticas Sociais: urgências, direitos e negócios.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). São Paulo: Contexto, 2018. 165-184pp.

RODRIGUES, Edgar. **Trabalho e Conflito: pesquisa 1906-1937.** São Paulo: editora arte moderna, 1974.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégica fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia.** Dissertação (mestrado). FAUUSP. São Paulo, 2013. 233p.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo, início da industrialização: o espaço é político.** In: Lúcio Kowarick. (Org.). *As Lutas Sociais e a Cidade.* São Paulo: Paz e Terra / UNRISD, 1988.

_____. **São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política.** In: ANT, Clara et al. KOWARICK, Lúcio (Coordenador). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 95-112.

ROLNIK, Raquel; JÚNIOR, Nelson Saule. **Habitat II – assentamentos humanos como tema global.** In: BONDUKI, Nabil (organizador). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 1996. 13-17p.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. **O fim do MCMV para quem mais precisa?** In: Observatório das Metrópoles, 13 out. 2016. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/>> Acesso em: 27 dez. 2017

_____. **Mudanças no FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres?** Blog da Raquel Rolnik, 23 fev. 2017. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minha-vida-e-os-mais-pobres/>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. **Crise de habitação afeta a Espanha e outros países europeus.** Jornal da USP, 05 de abril de 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/crise-de-habitacao-afeta-a-espanha-e-outros-paises-europeus/>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **Raquel Rolnik: “A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa”.** Brasil de Fato, 28 de maio de 2018. Disponível em: <

<https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **Cidades: da especulação à Reforma Urbana**. OutrasPalavras, 14 de outubro de 2018. Disponível em: < <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/construir-cidades-de-especulacao-e-mercado-a-reforma-urbana/>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. **Pandemia aprofundou crise da moradia, diz colunista**. Jornal da USP, 29 de abril de 2021. Disponível em < <https://jornal.usp.br/radio-usp/pandemia-aprofundou-crise-de-moradia-diz-colunista/>>. Acesso: 2021.

ROMERO, José Luís. **América Latina: as cidades e as ideias**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

ROSSI, Mônica Therezinha Bartié. **Habitação social e gestão associativa: avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008**. Tese (Doutorado). FAUUSP. São Paulo, 2012. 288p.

ROSTOLDO, Jadir Peçanha. **A cidade republicana na belle époque capixaba: espaço urbano, poder e sociedade**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de História. 2008. 210p.

ROYER, Luciana de Oliveira Royer. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). São Paulo: 2002.

RUBIM, Francisco Alberto. **Memórias para servir à história até o ano de 1817, e breve notícia estatística da Capitania do Espírito Santo, porção integrante do Reino do Brasil, escritas em 1818 e publicadas em 1840 por um Capixaba**. Lisboa: Na Imprensa Nevesiana, 1840. Disponível em: <https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Livros/Memorias_Alberto_Rubim_1840%20111.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2022.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem ao Espírito Santo e Rio Doce**. Belo Horizonte – MG: Garnier, 2020. 138p.

SAMPAIO, Ana Paula Santos; SILVA, Marta Zorzal e. **O orçamento participativo de Vitória (ES) sob os refletores da análise institucional**. In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (organizadores). Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES. São Paulo: Annablume, 2009. 251-282pp.

SANCHES, Débora. **Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo (1990 a 2012)**. Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015. 463 p.

SANTOS, André Luiz Teixeira dos. **A prática dos movimentos de moradia na produção do espaço da cidade de São Paulo: os limites da participação e a (im)possibilidade de emancipação**. Tese (Doutorado). FAUUSP. São Paulo, 2010. 454p.

SANTOS, Bianca Araújo. **A experiência cooperativista de habitação no Uruguai: um breve panorama histórico**. ArchDaily, 09 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/947330/a-experiencia-cooperativista-de-habitacao-no-uruguai-um-breve-panorama-historico>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos Santos. **Velhas novidades nos modos de urbanização brasileira**. In: VALLADARES, Lícia do Prado (organizadora). Habitação em questão. Rio de Janeiro: ZAHAR editores, 1980. 17-48p.

_____. **Sementes Urbanas 1**. COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; SILVA, Maria Lais Pereira da. (organizadoras). Rio de Janeiro: Eduff, 2017.

_____. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SANTOS, Milton. **Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método**. In: Boletim Paulista de Geografia nº 54. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1977. p. 81-99.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **A urbanização brasileira**. 5ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SARMENTO, Robson. **Drenagem Urbana em Vitória: estudo em três tempos**. Vitória: SEMOB, 1998.

SERPA, Angelo. **Lugar e centralidade em um contexto metropolitano**. In: A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. CARLOS, Ana Fani Alessandri et al (organizadores). 1ª ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018. 97-122p

SCHIFER, Sueli Ramos. **São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade, 1999. p. 75-110.

SEGAWA, Hugo. **Arquiteturas no Brasil 1900-1990**. São Paulo: edusp, 2010.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. São Carlos: Escola de Engenharia da Universidade de São Carlos/USP, 2010.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória (1950-1980)**. 2ª edição. Vitória: Grafitusa, 2010.

SILVA, Alacir Ramos. **A prática do assistente social: o PROMORAR em São Pedro – Vitória/ES**. Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (Dissertação de Mestrado). São Paulo, 1984.

SILVA, Giovanni Codeça da. **Modernidade como projeto civilizador**. Revista Interfaces, nº 26, v. 1, janeiro-junho 2017, p. 47-59.

SILVA, Maria da Conceição Tavares da. **Reflexão sobre o conceito de problema social – II**. Análise Social, Lisboa, 1967, vol. V, n.º 18. pp. 207-230. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224173645H5bVA5em2VI37YO4.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

SILVA, Maria Zorzal. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder. Volume I e II**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 784p. 1986. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/6f9a8201-0f70-4517-8a25-5d88379e0d27>>. Acesso: 2021.

SILVA, Maria Zorzal (Org.); Brito Júnior, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA JÚNIOR, Luís Régis Coli. **O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 105p., 2006.

SILVA e SILVA, Maria Ozarina da. **Política Habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo. Cortez Editora, 1989.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e Empobrecimento Urbano – o caso da Grande Vitória**. Editora: Grafitusa, 2010. 164p.

SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira. **São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade**. Sociologias, ano 15, nº 32, jan/abr. Porto Alegre, 2013. p. 210-235.

SOUSA, Renata Adriana de. **A produção do espaço urbano-periférico: barracos, ocupações e puxadinhos**. Le Monde Diplomatique Brasil, 22 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-producao-do-espaco-urbano-periferico-barracos-ocupacoes-e-puxadinhos/>>. Acesso em: 10 nov. 2020 MARICATO, 2002

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA, Maria Alda de. **O ator social na sociologia contemporânea de Bourdieu e Touraine**. Goiânia, [s/d]. Disponível em <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-ator-social-na-sociologia-contemporanea-bourdieu-touraine.htm>>. Acesso em: 08 de março de 2020.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão Sposito. **A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais**. In: CARLOS, Ana Fani Carlos; SOUZA, Marcelo Lopes de Souza e SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (organizadores). *A produção do espaço urbano: agentes e processos*,

STORCH, Paulo César; MORANDI, Angela Maria. **Implantação de programas habitacionais como alternativa de política de habitação popular: o caso da COHAB-ES (1965-2003)**. Universidade Federal do Espírito Santo (Dissertação de Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória: 2005, 134p.

TEIXEIRA, Amélia Rosa Sá Barreto; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **A habitação no movimento operário BOLETIM INFORMATIVO DO ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. v.1, nº.1, maio-ago 1979. 13-25p.

TERRITÓRIO DO BEM. **Memória Viva do bairro Itararé, Vitória/ES**. Vitória, s/d.

TERRITÓRIO DO BEM. **Nossa história, nosso Bem: Memória Viva da Comunidade Jaburu, Vitória/ES**. Vitória, s/d. Disponível em: < <https://calangonoticias.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Jaburu.pdf>>. Acesso: 2021.

TV BOITEMPO. **Curso de introdução a David Harvey** – Aula 04: O direito à cidade e as cidades rebeldes – Ermínia Maricato. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=U3UQeag1GLo&list=PLHiE8QPap5vQPCWxtgWQNW3HQu_dAT10p&index=4>. Acesso: 2023.

TOURAINÉ, Alain. **Após a Crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**. Tradução de Francisco Morás. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?** Caderno CRH, Salvador, v. 30, n. 79, p. 157-173, Jan./Abr. 2017.

TURNER, John F. C.. **A new view of the housing deficit. San Juan Seminar Paper, abril, 1966**. Disponível em: <<http://www.communityplanning.net/JohnFCTurnerArchive/pdfs/SanJuanSeminarPaper.pdf/>>. Acesso: 2023.

_____. **Liberdade para construir**. Nova York: Collier Macmillan, 1972. Disponível em<<http://www.communityplanning.net/JohnFCTurnerArchive/>>. Acesso: 2021.

_____. **Vivienda, Todo el poder para los usuarios: hacia la economia en la construcción del entorno**. Edição em língua espanhola. Título original: *Housing by people*. Madrid: H. Blume, Ediciones, 1977.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Intervenção urbano-arquitetônica em áreas de grandes declividades – Projeto piloto: Morro Jesus de Nazareth**. Vitória, 20 de janeiro de 1997. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

_____. **Projeto Terra: Poligonal 11 (convênio UFES/PMV) – Santa Martha, Andorinhas e Joana D´Arc**. Vitória, 16 de março de 1998.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2020: The value os sustainable urbanization**. Disponível em: <<https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Pandemia escancara problema da moradia no Brasil**. São Paulo, 07 de maio de 2020. Disponível em: < <https://unmp.org.br/pandemia-escancara-problema-da-moradia-no-brasil-confira-reportagem/>>. Acesso: 2022.

VALLADARES, Licia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

VALLADARES, Licia do Prado. **A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, nº 44, 2000. p. 5-34.

VASCONCELLOS, João Gualberto M. **A construção dos imaginários de Vitória**. In: ABREU, Carol; MARTINS, Janes De Biase; VASCONCELLOS, João Gualberto M. (org.). Vitória: trajetórias de uma Cidade. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo (IHGES), 1993. 168p

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo?** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª edição. São Paulo: Contexto, 2018. p. 75-96.

VAZ, Lillian Fessler. **Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro**. Revista Análise Social, vol. XXIX (127), 1994, p.581-597.

_____. **Modernidade e moradia – habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX-XX**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.

VERONESE, Marília Veríssimo; LACERDA, Luiz Felipe Barboza. **O sujeito e o indivíduo na perspectiva de Alain Touraine**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 419-426, jul./dez. 2011.

VESCOVI, Alessandro. **À luz dos vitrais, a história da Arquidiocese de Vitória, Espírito Santo, no período entre 1979 e 1984, a partir da trajetória política de Dom João Batista da Mota e Albuquerque**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas (PPGHIS) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2007.

VIEIRA, Rosângela Viana. **O urbano como negócio: habitação de interesse social**. 1ª edição. Curitiba: Appris, 2016. 309p.

VILAIN, Olivier. **França: o déficit permanente da moradia**. Le monde diplomatique Brasil, 05 de abril de 2009. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/franca-o-deficit-permanente-da-moradia/>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade, 1999. p. 167-243.

_____. **A terra como capital (ou A terra-localização)**. In: Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 173-183pp. 25-40pp.

_____. **Os limites da participação popular**. In: Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 173-183pp.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. **O território e a dominação**. Revista Margem Esquerda, nº 24, de junho de 2015. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2021/03/30/flavio-villaca-1929-2021-o-territorio-e-a-dominacao-social/>>. Acesso: 2022.

VILELA, Pedro Rafael. **Mais de 27 mil famílias sofreram despejos no Brasil durante a pandemia**. Brasil de Fato, 15 de março de 2022. Disponível: < <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/15/mais-de-27-mil-familias-sofreram-despejos-no-brasil-durante-a-pandemia/>>. Acesso: 2022

VILELLA, Moacyr Urbano. **Pró-Favela e Pró-Morar**. Módulo, n.2, 1981, pp.37-38. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/acervo_revistas/index.html#revistas6>. Acesso: 2023.

VICTÓRIA – ESTADO DO ESPÍRITO SANTO/BRASIL. **Plano Geral da Cidade organizado pela Prefeitura Municipal por ordem de Ex.Sr.Dr. Bernardino de Souza Monteiro**. Prefeito Municipal: Engenheiro Henrique de Novaes. 1917. Disponível em: < <https://atlasurbanistico.com.br/documento/br-esagmv-auvix-002-01/>>. Consulta ao acervo do Atlas Urbanístico em: janeiro de 2022.

VOLOCHKO, Danilo. **A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). São Paulo: Contexto, 2018. 97-120pp.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, lei de terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Reportagem de El País, 16 de setembro de 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-16/ha-170-anos-lei-de-terras-oficializou-opcao-do-brasil-pelos-latifundios.html>>. Acesso em: 16 set. 2020.

WERNER et al. **Pluralismo na habitação** (baseado nos resultados do Projeto “O novo papel do Estado na oferta de habitação: parceria entre agentes públicos e não-públicos”: convênio 63.96.0737-Finep). São Paulo: Annablume, 2001.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz. **La Croissance Périphérique de l'Agglomération de Vitória: Le Cas de São Pedro**. Maîtrise d'Aménagement du Territoire Université Paris X – Nanterre, 1992.

ZUCCOLINI, Stella. **Uruguay: Ordenamiento Territorial y Políticas de Vivienda (palestra)**. In: **Sétimo Webinário: “LOTDS - Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, Políticas de habitação e a ação das cooperativas habitacionais no Uruguai”**. IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, São Paulo/SP, 25 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://ibdu.org.br/noticias/setimo-webinario-ibdu-america-latina-lotds-lei-de-ordenamento-territorial-e-desenvolvimento-sustentavel-politicas-de-habitacao-e-a-acao-das-cooperativas-habitacionais-no-uruguai>>. Acesso em: 25 jan, 2021.

ZYLBERSZTAJN, Breno Eitel. **John F. C. Turner: vida, obra sua contribuição para a revisão da política habitacional nos anos 1970**. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. 149f.

FONTES PRIMÁRIAS DOCUMENTAIS

ADMINISTRAÇÃO AMÉRICO MONJARDIM. **Síntese geral das obras realizadas no quinquênio 1937 – 2 de dezembro – 1942**. Vitória, 1942. Disponível: acervo do Arquivo Público Estadual. Consulta: 2023.

ATLAS URBANÍSTICO DE VITÓRIA. **Plano geral da cidade**. Vitória, 2019. Disponível em:<<https://atlasurbanistico.com.br/plano/1917/>>. Acesso: 2023.

APEES. **Relatórios de governadores e presidentes século XIX**. Disponíveis em: <<https://ape.es.gov.br/relatorios>>. Acesso: 2022.

APEES – FUNDO VÍTOR BUAIZ. **A greve, a ética e uma administração popular**. Vitória, s/d. Acesso: 2024.

ARANTES RIBEIRO ARQUITETOS ASSOCIADOS S.C. Ltda. **Plano Habitacional para Maria Ortiz**. Vitória, novembro/1991.

ARANTES RIBEIRO ARQUITETOS ASSOCIADOS S.C. Ltda. **Relatório de Obras**. Vitória, setembro/1992.

BRASIL. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/546230/publicacao/15763228>>. Acesso: 2022.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Brasília, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm> . Acesso: 2023.

BUAIZ, Vítor. **Reflexões sobre a crise do PT e o relacionamento com as prefeituras**. Vitória, 15 de fevereiro de 1991. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

BUAIZ, Vítor. **E agora João?** Vitória, s/d. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

BUAIZ, Vítor. **Por que Rogério?** Vitória, s/d. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

BUAIZ, Vítor. **As prévias e depois**. Vitória, s/d. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

BUAIZ, Vítor; MEDEIROS, Rogério. **Carta aberta para reflexão dos petistas**. Vitória, 08 de julho de 1992. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

BUAIZ, Vítor. **A política e o meio ambiente interno**. Vitória, junho de 1991. Disponível: fundo Vítor Buaiz, Arquivo Público Estadual. Acesso: 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Lei Orgânica 1990**. Vitória: PMV, 1990.

CENTRO COMUNITÁRIO (Ilha de Santa Maria e Monte Belo). **Of. nº55/84**. Vitória, 07 de novembro de 1984. Disponível no acervo SEDEC do Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

COHAB-ES. **Balço Social (Relatório da administração) 1981**. Disponível no acervo físico do APES, fundo COHAB-ES caixa nº 01. Consulta: 2024.

COHAB-ES. **Relatório: dificuldades da administração da COHAB-ES – 1983-1984 – Caderno nº1**. 1984. Disponível no acervo do APES. Consulta: 2024.

COHAB-ES. **Relatório da situação das obras da COHAB-ES 1984: caderno nº2**. 1984a Disponível no acervo do APES. Consulta: 2024.

COHAB-ES. **Relatório: dificuldades da administração 1983-1984: caderno nº 1. 1985**. Disponível em: acervo APES. Consultado: 2024.

COHAB-ES. **Relatório de negociação entre COHAB-ES e BNH**. 1985. Disponível em: APES. Acesso: 2024.

COMDUSA. **Diagnóstico econômico financeiro da COMDUSA e subvenção econômica para operação do sistema hidroaviário da Grande Vitória**. Vitória, 20 de abril de 1983. Vitória: APEES. Acesso: 2023.

ESPÍRITO SANTO – Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES) – Biblioteca Maria Stella de Novaes. **Relatórios de Governo – 1842 a 1888**. Disponíveis em: <<https://ape.es.gov.br/relatorios>>. Acesso: 2022.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório que o Exm. Presidente da Província do Espírito Santo o Bacharel José Bonifácio Nascentes d'Azambuja dirigiu à Assembleia Legislativa da mesma Província na sessão ordinária de 24 de maio de 1852**. Vitória: APEES, 1852.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo Exm. Sr. Presidente Dr. Evaristo Ladislau e Silva**. Vitória: APEES, 1853.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo presidente José Fernandes da Costa Pereira Junior**. Vitória: APEES, 1861.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo presidente José Fernandes da Costa Pereira Junior**. Vitória: APEES, 1862.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo 1º vice-presidente Dr. Eduardo Pindahyba**. Vitória: APEES, 1864.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório do presidente da província do Espírito Santo Exm. Francisco Ferreira Corrêa**. Vitória: APEES, 1872.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório do presidente da província do Espírito Santo o Bacharel André Augusto de Pádua Fleury**. Vitória: APEES, 1864.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório do Dr. Ernesto Mendo de Andrade e Oliveira, provedor de Saúde Pública, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente Dr. Luiz Antonio Fernandes Pinheiro**. Vitória: APEES, 1868.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório do presidente da província do Espírito Santo Dr. Francisco Ferreira Corrêa**. Vitória: APEES, 1872.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado Exm. Sr. Dr. Luiz Eugênio Horta Barbosa**. Vitória: APEES, 1874.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Fala com que o Exm. Sr. Dr. Domingos Monteiro Peixoto instalou a assembleia provincial**. Vitória: APEES, 1875.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado a Assembleia Legislativa da Província do Espírito Santo pelo presidente desta Província Dr. Antônio Joaquim de Miranda Nogueira da Gama.** Vitória: APEES, 1877.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório com que o Exm. Sr. Dr. Hérculano Marcos Inglez de Souza entregou a administração da província do Espírito Santo.** Vitória: APEES, 1882.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado a assembleia legislativa da província do Espírito Santo pelo Exm. Sr. Dr. Martim Francisco Ribeiro de Andrada Junior.** Vitória: APEES, 1883.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado a assembleia legislativa da província do Espírito Santo pelo Exm. Dr. Martim Francisco Ribeiro de Andrada Junior.** Vitória: APEES, 1883.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo Desembargador Antonio Joaquim Rodrigues.** Vitória: APEES, 1886.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo Dr. Antonio Leite Ribeiro de Almeida.** Vitória: APEES, 1888.

ESPÍRITO SANTO (Estado) – SECRETARIA DA AGRICULTURA. **Victória Central: planta demonstrativa. Organizada segundo os trabalhos mais recentes por Álvaro Gonçalves.** 1928. Acervo da Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo – Setor de Coleções Especiais. Consulta: agosto 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Leis do Congresso Legislativo do ES votadas nas sessões extraordinárias e ordinárias de 1910.** Vitória: Imprensa Estadual, 1910. Disponível no acervo online do Arquivo Público Estadual do Espírito Santo em: <https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Legislacao_MSN/Leis/leis%20de%201910.pdf>. Acesso: 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Leis do Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo votadas na sessão ordinária de 1917.** Vitória: Sociedade de Artes Graphicas, 1917. Disponível no acervo digital do Arquivo Público do Espírito Santo.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Leis, Decretos e Resoluções da Prefeitura Municipal de Vitória de 1909.** Rio de Janeiro: Typografia Leuzinger, 1911. Disponível: Setor de Coleções Especiais da Biblioteca da UFES.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1892-1896: Moniz Freire). **Relatório apresentado pelo Exmo. Sr. José de Mello Carvalho Moniz Freire, Presidente do Estado do Espírito Santo, ao passar o Governo ao Exmo. Sr. Dr. Graciliano dos Santos Neves, em 23 de maio de 1896.** Rio de Janeiro: Typografia Leuzinger, 1896. Publicado no jornal Estado do Espírito Santo nas edições nº 4220 a 4239 de 28 de maio 19 de junho de 1896. Acervo: Hemeroteca – Biblioteca Nacional.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1892-1896: Moniz Freire). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. José de Mello de Carvalho Moniz Freire, na instalação do Congresso Legislativo em 16 de setembro de 1893.** Vitória: Typografia do Estado, 1893.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912). **Relatório apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Jeronymo de Souza Monteiro Presidente do Estado pelo Director de Viação e Obras Públicas Dr. Ceciliano Abel de Almeida em 30 de julho de 1909.** Vitória: Imprensa Estadual, 1909.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912). **Relatório apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Jeronymo de Souza Monteiro Presidente do Estado pelo Director de Viação e Obras Públicas Antonio de Araujo Aguirre em 19 de agosto de 1908.** Vitória: Typographya Nelson Costa, 1908.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912). **Relatório apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Jeronymo de Souza Monteiro Presidente do Estado pelo Director de Viação e Obras Públicas Antonio de Araujo Aguirre em 19 de agosto de 1908.** Vitória: Typographya Nelson Costa, 1908.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1920-1924: Gomes). **Mensagem apresentada pelo Presidente Nestor Gomes ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo em 31 de outubro de 1921.** Vitória: Oficinas da Imprensa Estadual, 1921.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1896-1897: Neves). **Mensagem do Exm. Sr. Presidente do Estado do Espírito-Santo lida na instalação do congresso legislativo em 22 de setembro de 1896.** Vitória: Typographia do Estado, 1896.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912: Monteiro). **Relatório apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Jeronymo de Souza Monteiro Presidente do Estado pelo Director de Viação e Obras Publicas Dr. Ceciliano Abel de Almeida em 30 de julho de 1909.** Vitória: Imprensa Estadual, 1909.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912). **Relatório apresentado ao Exmo. Snr. Dr. Jeronymo de Souza Monteiro Presidente do Estado pelo Director de Viação e Obras Publicas Dr. Ceciliano Abel de Almeida em 30 de julho de 1909.** Vitória: Imprensa Estadual, 1909.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912: Monteiro). **Mensagem dirigida pelo Dr. Jerônimo Monteiro, Presidente do Estado ao Congresso do Espírito Santo na 1ª sessão da 7ª legislatura, em 23 de setembro de 1910.** Vitória, 1910.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1908-1912: Monteiro). **Exposição sobre os negócios do Estado, no quadriênio 1909 a 1912, pelo Exmo. Sr. Dr. Jerônimo Monteiro, Presidente do Estado durante o mesmo período, em 23 de maio de 1912.** Vitória, 1913.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1912-1916: Alves de Souza). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Marcondes Alves de Souza ao Congresso do Espírito Santo em 08 de outubro de 1912.** Vitória: Sociedade de Artes Graphicas de Victoria, 1912.

ESPÍRITO SANTO. **Leis do Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo votadas nas sessões extraordinárias e ordinárias de 1912.** Vitória: Papelaria e Typographia Popular, 1914. Disponível no Acervo digital do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo em: <https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Legislacao_MSN/Leis/leis%20de%201912.pdf>.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1912-1916: Alves de Souza). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Marcondes Alves de Souza ao Congresso do Espírito Santo em 22 de outubro de 1913.** Vitória: Sociedade de Artes Graphicas de Victoria, 1913.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório (parte expositiva) apresentado em 29 de agosto de 1914 ao Exmo. Snr. Coronel Marcondes Alves de Souza Presidente do Estado do Espírito Santo pelo Dr. José Bernardino Alves Junior Secretário Geral.** Vitória, APEES, 1914.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1912-1916: Alves de Souza). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Marcondes Alves de Souza ao Congresso do Espírito Santo em 15 de outubro de 1914.** Vitória: Sociedade de Artes Graphicas de Victoria, 1914.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1912-1916: Alves de Souza). **Relatório final apresentado ao Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Marcondes Alves de Souza em 20 de agosto de 1914 pelo Dr. José Bernardino Alvez Júnior, Secretário Geral.** Vitória: Typographia do Diário da Manhã, 1914.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1912-1916: Alves de Souza). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Marcondes Alves de Souza ao Congresso do Espírito Santo em 08 de setembro de 1915.** Vitória: Sociedade de Artes Graphicas de Victoria, 1915.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1916-1920: Souza Monteiro). **Mensagem apresentada pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Bernardino de Souza Monteiro em 13 de setembro de 1917.**

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1916-1920: Souza Monteiro). **Mensagem apresentada pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Bernardino de Souza Monteiro em 16 de outubro de 1918.** Vitória: APEES, 1918.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1916-1920: Souza Monteiro). **Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo, Dr. Bernardino de Souza Monteiro ao Congresso do Espírito Santo em 12 de outubro de 1919.** Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1919.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1920-1924: Gomes). **Mensagem apresentada pelo Presidente Nestor Gomes ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo em 07 de novembro de 1920.** Vitória: Typ. Do Diário da Manhã, 1920.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1920-1924: Gomes). **Mensagem apresentada pelo Presidente Nestor Gomes ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo em 31 de outubro de 1921.** Vitória: Typ. Do Diário da Manhã, 1921.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1920-1924: Gomes). **Mensagem apresentada pelo Presidente Nestor Gomes ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo em 07 de setembro de 1922.** Vitória: Typ. Do Diário da Manhã, 1922.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 5.248 de 10 de fevereiro de 1923: institui serviço autônomo.** Vitória, 1923. Disponível no acervo digital do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo: < https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Legislacao_MSN/Decretos/Decreto%20n%C2%BA%205248%20-%20ano%201923.pdf>

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório apresentado pelo Dr. Moacyr Avidos, secretário da Agricultura, Terras e Obras do Estado do Espírito Santo, ao exmo, sr. Dr. Florentino Avidos, d.d. Presidente do Estado, em obediência ao exposto no artigo 11 da Lei nº 1.440, de 10 de junho de 1924.** Vitória: Oficinas da Vida Capichaba, 10 de fevereiro de 1925. Vitória: APEES, 1925.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1920-1924: Gomes). **Mensagem apresentada pelo Presidente Nestor Gomes ao Congresso Legislativo do Estado do Espírito Santo em 04 de maio de 1925.** Vitória: 1925.

ESPÍRITO SANTO. Estado (1924-1928: Avidos). **Mensagem apresentada pelo exmo. sr. Dr. Florentino Avidos, presidente do Estado do Espírito Santo, ao Congresso Legislativo, na 2ª sessão ordinária da 12ª legislatura.** Vitória: 15 de abril de 1926

ESPÍRITO SANTO (Estado). Presidente (1924-1928: Avidos). **Mensagem final apresentada pelo exmo. Snr. Presidente do Estado do Espírito Santo, dr. Florentino Avidos ao Congresso Legislativo, a 15 de junho de 1928, contendo dados completos de todos os serviços realizados no quadriênio de 1924-1928.**

ESPÍRITO SANTO (Estado). Interventoria (João Puna Blay). **Relatório apresentado ao senhor presidente da república, pelo major João Punaro Blay, interventor federal no estado do Espírito Santo.** Vitória: Imprensa Oficial, 1943.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador (1971-1975: Gerhardt). **Relatórios de Governo.** Vitória: APEES.

ESTADO (Governo: Elcio Alvares). **Mensagem à Assembleia Legislativa (Governo: Elcio Alvares).** APES, 1976. Disponível em: <https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Mensagens/Mensagem-2024/mensagem%201977%20capa%201976%20dentro-1.pdf>>. Acesso: 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado) – Secretaria de Estado do Planejamento. **Lei 3043 de 31.12.75: organiza o Poder Executivo no sistema de administração pública e estabelece as bases do processo de modernização administrativa.** Disponível no acervo digital do APEES em: < https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Legislacao_MSN/Leis/lei%20n_3043%20-%20ano%201975.pdf>

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Grande Vitória: Plano de Estruturação do Espaço.** REVISTA DA FUNDAÇÃO JONES SANTOS NEVES, ano II, nº2, abr/jun de 1979, p.5-38.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Regularização fundiária da Fazenda Maruípe já tem primeira rua avaliada em Joana D'Arc.** Portal de Notícias do GEES. Vitória, 26 de dezembro de 2018. Disponível em: < <https://www.es.gov.br/Noticia/regularizacao-fundiaria-da-fazenda-maruipe-ja-tem-primeira-rua-avaliada-em-joana-d-arc>>. Acesso em: 2022.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Cultura. Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES). **Vítor Buaiz.** Disponível em: < <https://ape.es.gov.br/vitor-buaiz>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). Secretaria de Estado da Cultura. Conselho Estadual da Cultura. **Arquitetura.** Vitória: SECULT, 2009. 560p.

ESTADO - Secretaria de Cultura e Bem Estar Social – Companhia Habitacional do Espírito Santo. **Plano Estratégico – 1980/1980 – Plano Estadual de Habitação – PLANHAP/ES.** Vitória: APEES, 1979.

FJSN. **Aterro, mangues e mar: primeiras considerações sobre o problema (trabalho para discussão interna).** Vitória, 1978.

FJSN; ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Grande Vitória: proposta de intervenção para o assentamento urbano subnormal Maria Ortiz**. Vitória, nov/1978.

FJSN; CNPU. **I Curso de desenvolvimento urbano e regional. Projeto: Procedimento metodológico de levantamento de dados visando a elaboração de um PDU/Grupo 5**. Vitória, 1978. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120803_ij00181_cursodedesenvolvimentourbanoeregional.pdf>. Acesso: 2022.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Reunião de Campinho. Vitória, 1978. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4928>>. Acesso: 2022.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de Trabalho nº 1. V1 - Uso no aterro da Enseada do Suá. Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de trabalho nº 2 – Ilha de Santa Maria/Bento Ferreira. Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de trabalho nº 3 – Contorno da Ilha de Vitória. Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de trabalho nº 4 – Parte Continental do município de Vitória. Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de trabalho nº 5 – Jucutuquara, Maruípe, Praia do Canto. Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Documento de trabalho nº 6 – Centro/Santo Antônio Vitória, junho/1978.

_____. **Plano Diretor Urbano de Vitória volume 1 e volume 2 – Estudo básico**. Vitória, outubro/1979. Disponíveis em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4926>>. Acesso: 2022.

FJSN; ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Grande Vitória: proposta de intervenção para o assentamento urbano subnormal Maria Ortiz**. Vitória, nov/1978 e fev/1979. Disponíveis em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4650>>. Acesso em: 2023.

_____. **Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD – Grande Vitória: documento básico para definição de projetos**. Janeiro/1980. 185p

_____. **Projeto CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: proposta para elaboração de projetos**. Vitória, julho/1980.

_____. **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade – estratégia de intervenção. Volume 2**. Vitória: Dez/1980. p.22-24.

_____. **Pesquisa sócio-econômica, programa CPM-BIRD**. Vitória, 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4864>>. Acesso: 2023.

_____. **Programa COM/BIRD – Subprojeto Vitória: proposta de intervenção integrada – perfis de projetos – versão preliminar – vol. 2**. Vitória, maio/1980. 310p.

_____. **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade – aspectos econômicos e sociais**. Volume 1. Vitória: Dez/1980.

_____. **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade – estratégia de intervenção. Volume 2**. Vitória: Dez/1980.

_____. **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade – fichas de projetos**. Volume 3. Vitória: Dez/1980.

_____. **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade – mapas**. Volume 4. Vitória: Dez/1980.

IJSN et al. **Projeto CPM/BIRD – Subprojeto AUV categoria: infraestrutura urbana e comunitária – componente: habitação” (versão final)**. Vitória, julho/1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/5009>>. Acesso: 2023.

_____. **PROJETO CPM/BIRD - SUBPROJETO AUV. Planejamento de intervenção integrada em assentamentos subnormais da Grande Vitória.** Vitória, agosto/1981. Disponível na biblioteca online do IJSN. Acesso: 2023.

_____. **Seminário de legalização fundiária de áreas de baixa renda – Vitória/ES.** 16 a 19 de agosto de 1983. Vitória, 1983.

_____. **Projeto Especial CPM/AUV: cadastro físico, sócio-econômico documental dos bairros de Maria Ortiz e Santa Tereza – Vitória - ES – relatório final.** Vitória, 1983. 91p.

IJSN (Estado) – COPLAN - **Unidade de Administração do Subprojeto Aglomerado Urbano de Vitória (UAS/AUV). Caderno de notícia do Projeto Especial Aglomerado Urbano de Vitória - Projeto Especial Cidades de Porte Médio.** Vitória, 1983. 24p.

_____. **Listagens de controle: cadastro físico, sócio-econômico documental das áreas de Maria Ortiz e Santa Tereza – Projeto Especial CPM – Anexo.** Vitória, 1983. 89p.

_____. **Projeto Especial CPM/AUV: cadastro físico, sócio-econômico documental dos bairros de Maria Ortiz e Santa Tereza – Vitória - ES – relatório final.** Vitória, 1983. 91p.

_____. **Projeto Especial - Subprojeto AUV - Categoria: emprego e renda componente: geração de emprego e renda subcomponente: pesquisa e treinamento no setor informal - apresentação dos dados da pesquisa do trabalhador - Porto de Santana, Santa Rita, Maria Ortiz e Santa Tereza.** Vitória, dezembro/1984.

_____. **Deslizamento no Morro do Macaco, no bairro de Tabuazeiro em Vitória, na década de 80.** Revista do IJSN, v.4, n.2, abr/jun de 1985, p. 19. Vitória-ES, s.d.

_____. **Estudos para definição de uma Política habitacional no Espírito Santo (termo de referência).** Vitória, julho/1985.

_____. **Estudos para definição da política habitacional para o estado do Espírito Santo - estudos básicos referente a questão habitacional - intervenção estatal no processo habitacional (versão final).** Vitória, junho/1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (Brasil). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro.** Brasil, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vitoria/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro.** Brasil, 2022. Acesso em: 2024.

_____. **Vitória.** Brasil, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vitoria/panorama>>. Acesso: 2024.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN) (Espírito Santo). **Programa CPM/BIRD – Subprojeto Vitória: perfil da cidade, estratégia de intervenção.** Governo do Estado do Espírito Santo. Vitória, 1980. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20121205_ij00182_projetocpm_bird_v3.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **Estudos para definição da política habitacional para o estado do Espírito Santo - estudos básicos referentes a questão habitacional - intervenção estatal no processo habitacional (versão final).** Vitória, junho/1987.

_____. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico (2019).** Vitória, 2019. 65 p. v. 03. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5498-deficit-habitacional-no-espirito-santo-com-base-no-cadunico-2019>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico (2021).** Vitória, 2023. 65 p. v. 03. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/deficit-habitacional>>. Acesso em: 2024.

_____. **Resultado do Censo 2022 e análise da população das Regiões Metropolitanas (RMs), com ênfase na RMGV.** Vitória, 17 de novembro de 2023. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/resenhas/resultado-do-censo-2022-e-analise-da-populacao-das-regioes-metropolitanas-rms-com-ênfase-na-rmgv>>. Acesso: 2024.

IBGE. **Censo 2022.** Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225>>. Acesso: 2024.

_____. **Favelas e Comunidades Urbanas - Notas metodológica nº1: sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas.** Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>>. Acesso: 2024.

_____. **Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais.** Disponível: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais#:~:text=O%20IBGE%20est%C3%A1%20substituindo%20a,%E2%80%9CFavelas%20e%20Comunidades%20Urbanas%E2%80%9D>>. Acesso: 2024.

_____. **IJSN Especial: O Direito à Moradia e o Déficit Habitacional - IJSN calcula o déficit habitacional com base no CadÚnico.** Vitória, 2024. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/S%C3%ADnteses/IJSN_Especial_O%20Direito%20%C3%A0%20Moradia%20e%20o%20D%C3%A9ficit%20Habitacional_VF.pdf>. Acesso: 2024.

_____. **Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas – Resultados do Universo.** Vitória, 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. DISOC – DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS. **Nota Técnica nº 73: estimativa da população em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil.** São Paulo, 08 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>>. Acesso: 2021.

_____. **Briga de família e desemprego são os motivos mais citados por pessoas em situação de rua para explicar sua circunstância.** São Paulo, 11 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>>. Acesso: 2021.

IPES - INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES (ESPÍRITO SANTO). **Habitação no Espírito Santo: déficit e infraestrutura habitacional, 2000.** Disponível em: < <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/627>>. Acesso em: 14. Jul. 2020.

M. ROBERTO ARQUITETOS, PLANORTE - PLANEJAMENTO TÉCNICO E ECONÔMICO, (Colab.). **Plano de desenvolvimento integrado da micro-região de Vitória.** Rio de Janeiro, RJ: SERFHAU, COMDUSA, 1973. 2 v.

PMV. **Lei n. 276 – Promulga o Código de Posturas do município.** Vitória: Diário da Manhã, 1926. 198p. Disponível na Seção de Coleções Especiais da Biblioteca Central da UFES.

PMV. **Relatório 71/74.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória.

PMV. **Relatório 79/81.** Administração Carlos Alberto Lindenberg von Schilgen. Acervo: APES. Consultado pela autora em 2023.

PMV-MAPLAN. **São Pedro: volume 2 e 3.** Vitória, julho/1980.

PMV-FJSN. **Relatório sócio-econômico dos assentamentos urbanos subnormais para análise do BNH: São Pedro, Andorinhas, Joana D'Arc, Ilha Monte Belo, Ilha Santa Maria e Itararé.** Vitória, 1979. Disponível no acervo físico do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC, caixa 14, ordem. Acesso pela autora em 2021.

PMV. **Projeto Especial CPM/AUV: Sub-projeto Vitória Aglomerado Maria Ortiz – Levantamento plani-altimétrico e cadastral e projetos executivos da urbanização – Volume I – Memorial descritivo com estudos e projetos de urbanização.** Vitória, dezembro/1982.

PMV. **Loteamento: Maria Ortiz.** Vitória, s/d.

PMV. **Plano de urbanização do assentamento da Ilha de Santa Maria e Monte Belo: projeto de desenvolvimento da comunidade.** Vitória, 04 de janeiro de 1984. Disponível no acervo SEDEC do Arquivo Público Municipal. Consultado em: 2021.

PMV. **OF. SEMPLA GAB Nº 285/85** de 10 de outubro de 1985; OF./COHAB-ES/DPR/Nº 631/85, 14 de outubro de 1985.

PMV. **Ofício nº 085/86** – Projeto de lei: autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial para atender as obras do Aterro Hidráulico, no Bairro São Pedro, encaminhado pelo prefeito Hermes Laranja Gonçalves ao presidente da Câmara de Vereador, 23 de janeiro de 1986.

PMV. **Of. GAB nº 833/88**, 12 de setembro de 1988. Disponível no documento PMV. Volume: elementos constantes no demonstrativo de usos e fontes – PRODURB. Fundo SEDEC, acervo Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

PMV. **Ofício SEMPLA/CEGEPE nº 11/89** à construtora Odebrecht ORDEM DE PARALISAÇÃO dos serviços referentes ao Termo Aditivo e Rerratificação nº 01/88 – C – 11/87.

PMV. **Ofício nº 074/91** à construtora com ORDEM DE REINICIO para a obra de infraestrutura dos bairros Santo Andre, São Pedro, Nova Palestina I e II, conforme contrato n 011/87 firmado.

PMV. **Dito e feito: administração Hermes Laranja** – 6 meses de administração. Vitória, 1986. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Seminário sobre o orçamento municipal. Relatório de avaliação. Processo 35.524, 03/08/87.** Disponível no acervo Arquivo Público Municipal, fundo Hermes Laranja. Consulta: 2021.

PMV-SEMPA. **Relatório de Obras período 1986 a 1988: Hermes Laranja.** Vitória, agosto de 1988. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Melhorias Urbanas do bairro Maria Ortiz.** Vitória: Arquivo Público Municipal, 1989.

PMV-FJSN. **Relatório sócio-econômico dos assentamentos urbanos subnormais para análise do BNH: São Pedro, Andorinhas, Joana D'Arc, Ilha Monte Belo, Ilha Santa Maria e Itararé.** Vitória, 1979. Disponível no acervo físico do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC, caixa 14, ordem. Acesso pela autora em 2021.

PMV. **Processo 040.573/87** – Encaminhamento protocolo de intenção. Disponível: acervo Arquivo Público Municipal, fundo Hermes Laranja. Acesso: 2021.

PMV-ENGESOLO. **Projeto de Urbanismo e infraestrutura viária – volume 1: relatório de projeto.** Vitória, agosto de 1987.

PMV-ENGESOLO. **Projeto técnico-econômico. Volume 1: elementos técnicos de engenharia do Projeto. Proposta nº 7693/86.** Vitória, 1986.

PMV-ENGESOLO. **Projeto de execução – volume 2.** Vitória, agosto de 1987.

PMV-ENGESOLO. **Projeto de Urbanismo e infra-estrutura viária – volume 1: relatório de projeto.** Vitória, 1987.

PMV. **Dito e feito: administração Hermes Laranja – 6 meses de administração.** Vitória, 1986. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Relatório técnico: infraestrutura e urbanização dos bairros Santo André, São Pedro, Lixão, Nova Palestina I, Nova Palestina II e Resistência – contrato nº 11/87.** Vitória, 05 de setembro de 1988. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC.

PMV. **Relatório Técnico: infraestrutura e urbanização dos bairros Santo André, São Pedro, Lixão, Nova Palestina I, Nova Palestina II e Resistência. Setembro/1988.** Acervo Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Por uma política habitacional para Vitória. Vitória, 1992.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Avaliação da administração municipal – período: 1989/1992 – Vol. I: relatório síntese.** Vitória, setembro de 1992. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Pronunciamento do prefeito Vítor Buaiz no SINDICON, 09/03/89”.** Disponível no acervo do ex-prefeito e ex-governador no Arquivo Público Estadual.

SDU/MINTER. **Roteiro do Projeto. Vitória: Publicado por Fundação Jones dos Santos Neves em 1981, 1979.** Disponível em: http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120814_ij00565_roteirodoprojeto.pdf.

PMV-MAPLAN. **São Pedro: volume 1. Vitória, julho/1980.** O levantamento cadastral elaborado pela MAPLAN está disponível em 4 volumes no fundo SEDEC do acervo do Arquivo Público Municipal, caixa nº 16: PMV-MAPLAN. Pesquisa sócio-econômica São Pedro: setor A a K. Vitória, Maio/1980. Acesso: 2023.

PMV. **Balanco Geral 1986: Of. nº SEMFA, 20 de março de 1987.** Disponível: Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Processo nº 040.572 de 14 de outubro de 1987.** Encaminhamento Convênio. Vitória, 1987. Disponível no fundo Hermes Laranja, acervo Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. **Relatório técnico Infraestrutura e Urbanização dos bairros Santo André, São Pedro, Lixão, Nova Palestina I, Nova Palestina II e Resistencia: Referência - Clausula quarta do contrato nº 11/87.** Acervo SEDEC, Arquivo Público Municipal. Consulta: 2021.

PMV. **Termo de aditamento e re-ratificação nº 01/90 – C – 11/87 para execução das obras de infraestrutura dos bairros Santo André, São Pedro, Nova Palestina I e II.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Urbanização do Contorno de Vitória.** Vitória, 1988.

PMV. **Relatório Técnico: infraestrutura e urbanização dos bairros Santo André, São Pedro, Lixão, Nova Palestina I, Nova Palestina II e Resistência. Setembro/1988.** Acervo Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Programas de governo Vítor Buaiz. Vitória: fevereiro de 1989.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Projeto de captação de recursos – Programa Habitação. Vitória, setembro de 1989.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal de Vitória, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Preservação do manguezal e urbanização da Grande São Pedro. Vitória, março de 1991.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Construção de casas populares no bairro Maria Ortiz – Banco de Materiais. Vitória, julho/1991.** Disponível no fundo SEDEC, acervo Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. **Avaliação da administração municipal – período: 1989/1992 – Vol. I: relatório síntese.** Vitória, setembro de 1992. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Relatório da Avaliação da Administração Municipal – período: 1989-1992, Volume II: anexos, 1991,** p. 7-10. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. **A experiência de autoconstrução em Maria Ortiz.** Vitória, setembro/1992. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Vitória 1989-1992: com o orçamento municipal discutido pela população, a Cidade decide as obras prioritárias.** Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Nova Palestina, da utopia à realidade”.** 1992. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. PROJETO SOCIAL CONSULTORIA S/C LTDA, **Relatório técnico social de julho/1992, bairro Nova Palestina I**. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Urbanização do Contorno de Vitória – Bairros: Nova Palestina I e II, posição em 31/12/92**. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Relatório de implantação da 1ª fase do programa de autoconstrução de Maria Ortiz e acompanhamento. Vitória, agosto/1992**. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **A experiência de autoconstrução em Maria Ortiz. Vitória, novembro/1992**. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021.

PMV. **Construção de 85 casas populares no bairro Maria Ortiz**. Vitória, maio de 1992. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Acesso: 2021

PMV. **Vitória do Futuro – Plano Estratégico da Cidade 1996-2010**. Vitória/ES, 1996.

PMV – GABINETE DO PREFEITO – COORDENADORIA DA GESTÃO ESTRATÉGICA. **Secretaria Municipal de Ação Social: Plano de Ação 1997-2000 – Termo de referência**. Vitória, maio de 1997. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo do prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2000). Acesso: 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. **Patrimônio Público Municipal (terrenos vazios e áreas de lazer)**. PMV: Cadastro Imobiliário da SEMFA, 1991. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo SEDEC. Consulta: 2021.

PMV. **Primeiro anuário estatístico de Vitória**. Vitória, 1996.

PMV. **Projeto São Pedro: desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal**. Vitória, 1996.

TERRITÓRIO DO BEM. **Nossa história, nosso Bem: Memória Viva da Comunidade Jaburu, Vitória/ES**. Vitória, s/d. Disponível em: < <https://calangonoticias.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Jaburu.pdf>>. Acesso: 2021.

PMV. **Projeto Terra muda realidade nos morros. In: Orçamento Popular 2000/2001**. Vitória, abril de 2000. Disponível: acervo do Arquivo Público Municipal, fundo Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas. Consulta: 2021.

PMV – GABINETE DO PREFEITO. **Plano Estratégico da Cidade 1997-2000**. Vitória, julho de 1997. Disponível no acervo do Arquivo Público Municipal, fundo do prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2000). Acesso: 2021.

PMV. **Projeto Terra: Programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental em áreas ocupadas por população de baixa renda - Caderno de Especificações de Projetos**. Vitória, 1998a. Disponível: acervo do Projeto Terra Mais Igual no Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. Projeto Terra: termo de referência, edital de concorrência nº 03/98. Disponível: acervo do Projeto Terra no Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. **Decreto nº 10.131: 1998**. Vitória, 14 de janeiro de 1998.

PMV. **Projeto Terra. Vitória, s/d**. Material gráfico disponível no acervo do Projeto Terra Mais Igual no Arquivo Público Municipal. Acesso: 2021.

PMV. **Projeto Terra: Termo de referência**. Vitória, 2002.

PMV. **Projeto Terra: termo de referência para a contratação do diagnóstico socioeconômico, urbano e ambiental; elaboração do plano de intervenção; plano de apoio ao desenvolvimento social; projetos básicos e projetos executivos – Poligonais: 03, 08, 10 e 12**. Vitória, 2004.

PMV. **Projeto Terra – Poligonal 3: Diagnóstico – Volume 1** – Diagnóstico sócio econômico, urbano e ambiental, elaboração do plano de intervenção e plano de apoio ao desenvolvimento social e projeto básico e executivo. Engesane, julho 2006. 70p.

PMV. **Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social – (PMHRFIS)**. Vitória, 2008.

PMV. **Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social**. Prefeitura Municipal de Vitória - Secretaria Municipal de Habitação. Vitória, 2009.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). **Lei nº 3.158 de 24 de março de 1984 – Plano Diretor Urbano de Vitória**. Vitória, 1984.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). **Subsídios para implementação do Plano Diretor do município de Vitória: 1º seminário de avaliação do PDU de Vitória**. Vitória, junho/1984. Disponível no acervo do Arquivo Público do Município de Vitória.

REPORTAGENS DE JORNAIS

A GAZETA. **Habitação popular. Mas nem tanto**. Vitória, 20 de março de 1976. Disponível: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320097>>. Acesso: 2022.

A GAZETA. **BNH não vai erradicar favelas de Vitória**. Vitória, 26 de maio de 1979. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/340677>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Projeto de Cidades de Porte Médio inclui Vitória**. Vitória, 11 de junho de 1979. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330775>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Aprovado programa de erradicação de favela**. Vitória, 29 de junho de 1979. Disponível em: <20170316_aj22528_favelas_es.pdf (ijsn.es.gov.br)>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Casa popular: muita quantidade, pouca qualidade**. Vitória, 19 de setembro de 1979. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320088>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Moradias: os embriões substituem os barracos?** Vitória, 31 de maio de 1980. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320097>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Invasores instalam 200 barracos em São Pedro**. Vitória, 24 de dezembro de 1980c. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322838>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Invasores solicitam garantias contra despejo**. Vitória, 01 de julho de 1980d. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322853>>. Acesso: 2020.

A GAZETA. **Invasores são expulsos em Santo Antônio**. Vitória, 05 de fevereiro de 1980e. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322797>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Plano Diretor Urbano de Vitória volta à discussão**. Jornal A Gazeta, 29 de março de 1980f. Disponível no acervo do Arquivo Público do Município de Vitória.

A GAZETA. **Arquiteto e prefeitura fazem restrição ao PDU**. Jornal A Gazeta, 08 de agosto de 1980g. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/328973>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Andreazza vem e assina convênio com Eurico**. Vitória, 22 de janeiro de 1980h. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160627_aj03244_habitacao_01.pdf>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Recursos do Promorar dependem de Senado e Conselho Monetário**. Vitória, 18 de novembro de 1980j. Disponível em Silva (1984).

A GAZETA. **Promorar aplicará Cr\$ 400 milhões em obras em Vitória**. Vitória, 18 de abril de 1980i. Disponível em Silva (1984).

A GAZETA. **A realidade do Promorar no Bairro São Pedro**. Um programa para ser visto por todos. Vitória, 30 de agosto de 1980k. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320074>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **PMV dinamiza a habitação popular com novos recursos do BNH**. Vitória, 04 de dezembro de 1980l. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320058>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Invasores instalam 200 barracos em São Pedro**. Vitória, 24 de dezembro de 1980m. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322838>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Casa própria. A frustrada realização de um sonho**. Vitória, 01 de março de 1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320057>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **O dilema do BNH: entre o calapso e o boicote**. Vitória, 05 de julho de 1981a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320049>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Padre chama polícia para reprimir invasão**. Vitória, 28 de janeiro de 1981c. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160802_aj06840_invasao01.pdf>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Favelas do Espírito Santo têm hoje mais de 73 mil moradores**. Vitória, 22 de agosto de 1981d. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/340668>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Despejo em Andorinhas é feito sob espancamento**. Vitória, 02 de junho de 1981e. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322788>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Programa do Banco Mundial será estendido a bairros de Vitória**. Vitória, 25 de abril de 1981f. Disponível na biblioteca digital do IJSN em: < http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160704_aj03659_ijsn1.pdf>. Acesso: 2022.

A GAZETA. **Programa do Banco Mundial será estendido a bairros de Vitória**. Vitória, 25 de abril de 1981g.

A GAZETA. **Projetos do Promorar ainda sem previsão**. Vitória, 01 de dezembro de 1981h. Disponível em Silva (1984).

A GAZETA. Bairros carentes terão financiamentos do BIRD. Vitória, 20 de junho de 1981h. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321019>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. Prefeitos terão Cr\$ 1 bilhão para legalização de favelas. Vitória, 10 de novembro de 1981. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321018>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Verba de Cr\$ 200 milhões não sai**. Vitória, 09 de dezembro de 1981i. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321010>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Verba de mais de Cr\$ 4 bilhões será aplicada na Grande Vitória**. Vitória, 04 de novembro de 1981j. Disponível na biblioteca online do IJSN. Acesso: 2023.

A GAZETA. Campagnoli: “Invasão é problema de justiça”. Vitória, 07 de outubro de 1982.

A GAZETA. **Corte do BNH não vai atingir programa implantado no ES**. Vitória, 14 de janeiro de 1982a. Disponível na biblioteca online do IJSN. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Cohab deixa 3.500 casas fechadas e abandonadas**. Vitória, 25 de fevereiro de 1983. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/337596>> Acesso: 2021.

A GAZETA. **Até mesmo a Cohab-ES critica os conjuntos habitacionais**. Vitória, 08 de maio de 1983a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320535>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Relatos do despejo**. Vitória, 26 de maio de 1983b. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322752>>. Acesso: 2019.

A GAZETA. **Arquiteto garante que o PDU não necessita de revisões**. Jornal A Gazeta, 30 de março de 1983d. Disponível em:< <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/327590>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Comunidades deixam seminário realizado em hotel de luxo**. Vitória, 17 de agosto de 1983e. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/334032>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Instalado seminário do Promorar**. Vitória, 17 de agosto de 1983. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/334030>>. Acesso: 2023f.

A GAZETA. **Grande Vitória receberá Cr\$ 12,5 bilhões do BIRD**. Vitória, 20 de junho de 1984. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/333920>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Maria Ortiz joga todas as suas esperanças no CPM**. Vitória, 18 de julho de 1984a. Disponível na biblioteca online do IJSN. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Verba do CPM é usada em reforma de escolas**. Vitória, 16 de agosto de 1984b. Disponível em:< <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/333913>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Carlito diz que obras do Promorar em São Pedro não atrasaram**. Vitória, 03 de setembro de 1980c. Disponível em Silva (1984).

A GAZETA. **Obras vão recomeçar em Maria Ortiz.** Vitória, 24 de julho de 1985. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330762>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Vasco diz que CPM foi golpe do governo.** Vitória, 24 de julho de 1985a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330762>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Prefeitura de Vitória diz que projeto CPM é viável.** Vitória, Jornal A Gazeta, 27 de julho de 1985.

A GAZETA. **Governo vai estender Profilurb para o interior.** Vitória, s/d. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320094>>. Acesso: 2021.

A GAZETA. **Um só chave abre toda as casas de Maria Ortiz.** Vitória, 20 de setembro de 1986. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342069>>. Acesso: 2023.

Ver: de A GAZETA. **Maria Ortiz fará pressão para obra não ser suspensa.** Vitória, 15 de julho de 1986a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342058>>. Acesso: 2023.

A GAZETA. **Mais de 1.500 pessoas invadem conjunto em Camburi.** Vitória, 24 de junho de 1987. Disponível: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322993>>. Acesso: 2019.

A GAZETA. **PMV começa obras para a urbanização de São Pedro.** Vitória, 02 de agosto de 1987a.

A GAZETA. **PMV começa obras para a urbanização de São Pedro.** Vitória, 02 de agosto de 1987b. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329416>>. Acesso: 2021.

A Assembleia Legislativa Provincial do Espírito Santo. **Vários.** Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=287130&Pesq=aterro&pagfis=2793>>. Acesso em: 04 out. 2023.

A PROVÍNCIA DO ESPÍRITO SANTO. **A rua da Lapa – Existe ou é um mytho?** Edição 204, 1883. Disponível em: < <https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=301582&pasta=ano%20188&pesq=&pagfis=819>>. Acesso em: 04 out. 2023.

A TRIBUNA. **Obras da Rodoviária começam em dezembro.** Vitória, 21 de janeiro de 1977. Disponível em: , <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/334024>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Arquitetos apoiam o Plano Diretor Urbano.** Jornal A Tribuna, 27 de setembro de 1978. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329046>>. Acesso em: 2021.

A TRIBUNA. **Evitando problemas.** Jornal A Tribuna, 09 de novembro de 1978a. Disponíveis em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/4927>>. Acesso: 2022.

A Tribuna. **Bairro Maria Ortiz continua abandonado.** Vitória, 31 de março de 1978b. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342036>>. Acesso: 2022.

A TRIBUNA. **Moradores de São Pedro reclamam de tudo e de todos.** Vitória, 15 de novembro de 1978c. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329477>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Prefeito recebe o novo PDU para cumprir em 5 anos.** Jornal A Tribuna, 24 de julho de 1979. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329090>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Arquiteto faz crítica ao novo ordenamento.** Jornal A Tribuna, 24 de julho de 1979a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329090>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **PMV vai remover 4050 barracos para fazer urbanização de favelas.** Vitória, 30 de maio de 1979b. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/340675>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Prefeitura não muda planos para favelas.** Vitória, 03 de julho de 1979c. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/340672>>. Acesso: 2023

A TRIBUNA. **Desfavelamento de Vitória requer verba.** Vitória, 19 de julho de 1979d. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/340671>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Política habitacional do Espírito Santo.** Vitória, 29 de fevereiro de 1980. Disponível em:< <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320476>>. Acesso: 2022.

A TRIBUNA. **Política Habitacional no Espírito Santo.** Vitória, 29 de fevereiro de 1980a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320476>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Nova invasão ocorre no bairro São Pedro.** Vitória, 24 de dezembro de 1980b. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322837> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Comissão de Moradia faz protesto contra despejo.** Vitória, 18 de julho de 1980c. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322851> >. Acesso: 2020.

A TRIBUNA. **Justiça revoga ação de despejo no Rio Marinho.** Vitória, 16 de dezembro de 1980d. Acesso: 2020.

A TRIBUNA. **Arquiteto defende o PDU como garantia da qualidade de vida.** Jornal A Tribuna, 14 de agosto de 1980e. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/328964> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Eurico e Carlito lançam Promorar em São Pedro.** Vitória, 30 de junho de 1980f. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320077> >. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Bairro Maria Ortiz, onde a miséria é vizinha da riqueza.** Vitória, 13 de junho de 1980g.

A TRIBUNA. **Maria Ortiz, por um pedaço de chão.** Vitória, 21 de dezembro de 1980h.

A TRIBUNA. **Prefeito acusado de mandar invadir área.** Vitória, 06 de dezembro de 1980i. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322842>> Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Nova invasão ocorre no bairro São Pedro.** Vitória, 24 de dezembro de 1980j. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322837> > Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Construídos mais 300 barracos no bairro São Pedro.** Vitória, 27 de dezembro de 1980k. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329472> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Política habitacional do Espírito Santo.** Vitória, 29 de fevereiro de 1980.8p. Disponível em:< <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320476> >. Acesso: 2022.

A TRIBUNA. **Invasores serão transferidos.** Vitória, 06 de janeiro de 1981. Disponível em: < http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160802_aj06852_invasao01.pdf >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **No ES há mais de 40 mil invasores de terra.** Vitória, 27 de setembro de 1981a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322782> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Reverendo alega posse e pede o despejo de muitas famílias.** Vitória, 28 de maio de 1981b. Disponível em:< http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160802_aj06826_invasao01.pdf >. Acesso: 2023

A TRIBUNA. **Estado envia até abril projetos ao Banco Mundial.** Vitória, 11 de março de 1981c.

A TRIBUNA. **Mais bairros terão varejão até fins de 82.** Vitória, 08 de dezembro de 1981d. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321011> >. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Mais bairros terão varejão até fins de 82.** Vitória, 08 de dezembro de 1981e. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/321011> >. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Espírito Santo.** Vitória, 30 de setembro de 1981f. Disponível no acervo digital da Biblioteca do INJS. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Termina invasão do Romão com mandato de justiça.** Vitória, 14 de outubro de 1982. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322761> >. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Invasão continua em Barbados e juiz determina novo despejo hoje.** Vitória, 29 de janeiro de 1982a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/314726> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Arquiteto: povo deve gerir cidade.** Jornal A Tribuna, 18 de setembro de 1982b. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/327594> >. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **BNH: drama para quatro milhões de brasileiros.** Vitória, 31 de agosto de 1983. Acervo: IJSN.

A TRIBUNA. **Polícia espanca e prende invasores de Santa Rita.** A Tribuna, 13 de janeiro de 1983a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322759> >. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **A miséria sob ameaça de despejo: Itacibá.** Vitória, 12 de fevereiro de 1983b. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/316674> >. Acesso: 2020.

A TRIBUNA. **Justiça e Paz entra com mandato contra despejo.** Vitória, 28 de maio de 1983c. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322749>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Arquiteto defende PDU mesmo com imperfeições.** Jornal A Tribuna, 16 de novembro de 1983d. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/327570>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Exemplo de Maria Ortiz.** Vitória, 06 de maio de 1983e. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342061>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Bairro discute mudanças no planejamento urbano.** Vitória, 10 de maio de 1983f. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342059>>. Acesso: 2023

A TRIBUNA. **Os moradores de Maria Ortiz reclamam de valão no bairro.** Vitória, 11 de maio de 1983g. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/342072>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Cohab quer posse do Serra III.** Vitória, 01 de julho de 1987. Disponível em: <<http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/337582>>. Acesso: 2022.

A TRIBUNA. **Invasores voltam a ocupar morros na Praia do Suá.** Vitória, 03 de junho de 1988. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322979>>. Acesso em: 2023.

A TRIBUNA. **Invasores se unem para tentar conseguir lotes.** Vitória, 07 de junho de 1988a. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/322978>>. Acesso: 2023.

A TRIBUNA. **Usina de processamento de lixo vai ser testada.** Vitória, 23 de março de 1990. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329413>>. Acesso: 2021.

A TRIBUNA. **Prefeitura não tem como impedir comercialização.** Vitória, 18 de julho de 1991. Disponível: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/329279>>. Acesso: 2021.

CORREIO POPULAR. **Instituto explica Projeto Especial.** Cariacica, 17 de fevereiro de 1983. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/330771>>. Acesso: 2023.

CORREIO DA MANHÃ. **Um reduto da pobreza: ainda o morro de Santo Antônio.** 16 de fevereiro de 1911. Disponível em: < http://memoria.bn.br/pdf/089842/per089842_1911_03500.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

DIÁRIO DA MANHÃ. Vários. Disponível em: <<https://bndigital.bn.gov.br/>>. Acesso: 2021

FOLHA CAPIXABA. **Razzia policial contra os barracos.** Edição 760. Vitória, 07 de agosto de 1954. Disponível em: < <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=100706&pagfis=869>>. Acesso: 2021

FOLHA DE SÃO PAULO. **“Sistema Clandestino” é mais eficiente que o BNH.** São Paulo, 22 de julho de 1980. Disponível em: < <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/320075>>. Acesso: 2023.

O Estado do Espírito Santo - Ordem e Progresso. Hemeroteca da Biblioteca Nacional em: Disponíveis em: < <https://bndigital.bn.gov.br/acervo-digital/estado/229644>>. Acesso: 2023

O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Os melhoramentos da capital.** Edição 2421, 30 de janeiro de 1891. Vitória.
<https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=229644&pasta=ano%20189&pesq=Torrens&pagfis=1158>