

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

INDIRA MARIA REIS PAES LANDIM

**A DUALIDADE FORMAL E INFORMAL NA BUSCA
PELO DIREITO À CIDADE: OS PROCESSOS DE
CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DA
MORADIA NA CIDADE DE VITÓRIA**

**VITÓRIA
2010**

INDIRA MARIA REIS PAES LANDIM

**A DUALIDADE FORMAL E INFORMAL NA BUSCA PELO DIREITO À
CIDADE: OS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
A PARTIR DA MORADIA NA CIDADE DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Processos Urbanos e Gestão da Cidade: Teoria e História. Orientadora: Profa. Dra. Cristina Engel de Alvarez.

VITÓRIA

2010

INDIRA MARIA REIS PAES LANDIM

**A DUALIDADE FORMAL E INFORMAL NA BUSCA PELO DIREITO À
CIDADE: OS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
A PARTIR DA HABITAÇÃO NA CIDADE DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Processos Urbanos e Gestão da Cidade: Teoria e História.

Aprovada em _____ de 2010

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Engel de Alvarez
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr. André Tomoyuki Abe
Universidade Federal do Espírito Santo

Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

A Maria do Carmo, mãe e amiga de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

São inúmeras as pessoas, além de instituições, a que devo a realização deste trabalho, fruto de quase dois anos e meio de pesquisa e que chegou ao fim por duras penas.

Por apresentar um cronograma apertado e um programa extenso de assuntos a serem abordados, a pesquisa exigiu contar, por muitas vezes, com a presteza e celeridade dos professores, colegas e instituições consultados.

Meu enorme agradecimento à orientadora, Profa. Dra. Cristina Engel de Alvarez, pela paciência, amizade e, claro, por compartilhar seus conhecimentos sempre com muita dedicação. Agradeço também ao Prof. Dr. André Tomoyuki Abe, pelas preciosas bibliografias indicadas, além de livros, artigos, pesquisas, levantamentos, entre outros documentos, que sempre tinha em mãos e que certamente foram fundamentais para o enriquecimento da pesquisa, bem como as conversas em que, de forma simples e rápida, conseguia resumir tudo aquilo que eu demorava horas para concluir. Meu agradecimento à Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi pela honra de tê-la em minha banca e pelos apontamentos, sempre muito inteligentes, durante minha qualificação.

Aos colegas do Laboratório de Planejamento e Projetos, meu muito obrigada, pelos “bate papos” de antes e depois do almoço. Agradeço à amizade de todos, em especial à Kamila, Vinícius, Natália, Evandra, Laila, Ana Carol, Ana, Priscila e Ramona.

Meu muitíssimo obrigada aos professores do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, em especial à Profa. Dra. Clara Miranda pelas valiosas contribuições. Meus profundos agradecimentos aos colegas de curso Luciana, Andréa, Pedro Ivo, Túlio, Daniel, Lizele, Patrícia, Chalhub, Pablo, Denise, Ivana e Tatiana pelo carinho e pelas ricas discussões.

Cabe também agradecer à Prefeitura de Vitória, em especial à Secretaria de Habitação e à “velha” equipe do Projeto Terra: às arquitetas Fabiana Marques e Mônica Seixas, aos engenheiros Mércia Batista e Rogério Benedito e à administradora Jocarla Laquini.

Por último, e não menos importante, meu sincero obrigada a minha mãe, Maria do Carmo, a minha sobrinha Nathália e ao meu noivo Peter, pois sem vocês nada disso teria sentido.

RESUMO

Concentra-se nas relações entre a construção ou reconstrução do espaço urbano e na organização da sociedade, evidenciando-se o processo de segregação socioespacial a partir da habitação como uma das faces do desenvolvimento das cidades. Caracteriza o processo de produção do espaço urbano desde a produção habitacional, identificando, com isso, seus principais atores e mecanismos de ação. Resgata a história sobre a formação urbana capixaba, em comparação ao contexto nacional e mundial, mediante a qual são elaborados mapas sobre a cidade de Vitória. Conclui que, numa visão geral do caso brasileiro – e do caso capixaba em particular – a habitação ocupará um papel destacado nesta composição de elementos que se apropria do espaço urbano e reproduz nele relações de produção capitalista. A seleção de áreas para a moradia dos diferentes grupos sociais manifesta, de forma mais clara, as relações de exclusão e exclusividade na cidade. Ao se debruçarem em programas de financiamento, as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano partem do pré-estabelecimento da habitação como mercadoria de alto valor relativo, admitindo tal condição como certa, definida. Ocorre, portanto, um esvaziamento de ações e do próprio pensamento teórico voltadas para a captura de parte do valor empregado na valorização habitacional, não somente no que concerne à questão fundiária, mas da sua somatória ao conjunto urbano, isto é, a localização na cidade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Política Habitacional.

ABSTRACT

It focuses on relations between the construction or reconstruction of urban space and in organization of society, demonstrating the process of spatial segregation from the house as one side of the development of cities. It characterizes the production process of urban space from housing production, identifying, with it, its main actors and mechanisms of action. It rescues Capixaba urban history, compared to national and global context, in which maps of Vitória are drawn. It concludes that housing will occupy a leading placement in the role of elements which reproduces capitalist relations of production. The selection of areas for housing of different social groups manifest more clearly the relations of exclusion and exclusivity in the city. To dedicate themselves in financial programs, housing policies and urban development are based on the pre-establishment of housing as a commodity of high relative value, assuming that condition as a certain, defined. The actions and the theoretical thinking becomes emptying over the possibility of capturing part of the value in valuing employee housing, not only regarding the land issue, but his summation of the whole city, ie the location in the city.

Keywords: Urban Planning, Housing Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese da problematização	19
Figura 2 – Esquema metodológico	24
Figura 3 – Seleção dos atores	27
Figura 4 – Seleção dos critérios de análise de cada ator	28
Figura 5 - Categorização de crescimento das metrópoles brasileiras segundo Villaça	63
Figura 6 – Localização da alta renda na região metropolitana de São Paulo	65
Figura 7 – Localização da alta renda na região metropolitana do Rio De Janeiro	66
Figura 8 – Localização da alta renda na região metropolitana de Belo Horizonte	66
Figura 9 – Localização da alta renda na região metropolitana de Salvador	67
Figura 10 – Localização da alta renda na região metropolitana de Recife	67
Figura 11 – Localização da alta renda na região metropolitana de Porto Alegre	68
Figura 12 – Planta da cidade de Vitória em 1767	80
Figura 13 – Planta do novo arrabalde	81
Figura 14 – Vitória em 1985	83
Figura 15 – Aterros de Vitória	84
Figura 16 – Organização espacial socioeconômica de Vitória com base no modelo de Hyot	92
Figura 17 – Renda média em salários mínimos dos bairros de Vitória	92
Figura 18 – População média por bairro de Vitória	93
Figura 19 – Valor médio do quantitativo de domicílios por bairro de Vitória	93
Figura 20 – Principais intervenções previstas para 2011 em Vitória	94
Figura 21 – Conjuntos habitacionais na Grande Vitória – COHAB	135
Figura 22 – Conjuntos habitacionais em Vitória – Cohab	136
Figura 23 – Conjuntos habitacionais em Vitória – Inocoop	137

Figura 24 – Poligonais do Projeto Terra	142
Figura 25 – Estimativa das intervenções habitacionais no âmbito do Projeto São Pedro e Projeto Terra, no período entre 1977 a 2002	143
Figura 26 – Estimativa das intervenções habitacionais no âmbito do Projeto Terra e Sehab, no período entre 2003 a 2007	145
Figura 27 – Áreas de concentração de empreendimentos com área igual ou superior a 800m ² no município de Vitória	146
Figura 28 – Áreas de maior crescimento da concentração dos empreendimentos com área igual ou superior a 800m ² no município de Vitória	147
Figura 29 – Empreendimentos com projeto aprovado na prefeitura de Vitória, no período entre 2000 a 2007	147
Figura 30 – PDU 1994 de Vitória e os empreendimentos aprovados no período entre 2000 a 2007	148
Figura 31 – PDU 2006 de Vitória e os empreendimentos aprovados no período entre 2000 a 2007	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia De análise	26
Quadro 2 – Fenômenos e modelos urbanos	54
Quadro 3 – Produção da COHAB-ES em Vitória	136
Quadro 4 – Produção do INOCOOP-ES em Vitória	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa de crescimento populacional	32
Tabela 2 – Resumo dos Indicadores de Desenvolvimento de Vitória	32
Tabela 3 – Informações geoeconômicas de Vitória	78
Tabela 4 – População das Unidades Urbanas da Grande Vitória (1940 – 1980)	86
Tabela 5 – População economicamente ativa da Grande Vitória	87
Tabela 6 – População carente da Grande Vitória – 1980	88
Tabela 7 – Assentamentos subnormais da Grande Vitória	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da desigualdade	31
Gráfico 2 – Percentual da classe média sobre a população total	31
Gráfico 3 – Participação de fontes autônomas no crédito	107
Gráfico 4 – Evolução dos Investimentos em Habitação – SBPE	109
Gráfico 5 – Emprego formal	109
Gráfico 6 – Investimento em habitação	111

LISTA DE SIGLAS

ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CONCER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CMPDU – Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

ETUC - Empresa de Topografia Urbanismo e Construção LTDA

FCP – Fundação da Casa Popular

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística

ICV – Índice de Custo De Vida

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IJSN – Instituto Jones Santos Neves

INPC – Índice Nacional de Preço Do Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ONU – Organização das Nações Unidas

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFI – Sistema Financeiro da Habitação

SINDUSCON-ES – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Espírito Santo

PHN – Política Habitacional Nacional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	21
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
1.2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA, PRIMEIRA PARTE DO TRABALHO	24
1.2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA O ESTUDO DE CASO, SEGUNDA PARTE DO TRABALHO	25
1.2.2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DO OBJETO (ESTUDO DE CASO)	25
1.2.2.1 METODOLOGIA PARA O RECORTE DA HABITAÇÃO COMO FORMA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	26
1.3 POR QUE VITÓRIA?	29
 2 A FORMAÇÃO DAS CIDADES E AS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO URBANO	33
2.1 O PLANEJAMENTO NO URBANISMO	34
2.2 O PENSAMENTO ORGANICISTA NO PLANEJAMENTO URBANO.....	37
2.3 UM NOVO PENSAMENTO PARA O URBANISMO E UMA NOVA SOCIEDADE PARA A CIDADE.....	38
2.3.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	40
2.3.2 A CRÍTICA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	43
 3 PLANEJAMENTO E DUALIDADE NO BRASIL	48
3.1 A URBANIZAÇÃO E OS MODELOS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	49
3.2 A FORMAÇÃO DE UM AMBIENTE DUAL.....	56
3.3 OS ASPECTOS GEOGRÁFICOS DA DUALIDADE URBANA	58
3.4 A SEGREGAÇÃO URBANA ULTRAPASSA OS LIMITES GEOGRÁFICOS	69
3.5 VITÓRIA, UMA CIDADE PARTIDA OU UMA ILHA DE EXCELÊNCIA?	77
3.5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO URBANA DE VITÓRIA	79
3.5.2 ASPECTOS GEOGRÁFICOS DA DUALIDADE URBANA EM VITÓRIA	91
 4 HABITAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS	95
4.1 DA HABITAÇÃO POPULAR À HABITAÇÃO SUBSIDIADA	96
4.1.1 AÇÕES POPULISTAS EM TORNO DA QUESTÃO HABITACIONAL: OS IAPS	98
4.1.2 PRIMEIRA POLÍTICA HABITACIONAL DO PAÍS: O BNH	100
4.1.3 A POLÍTICA HABITACIONAL HOJE: O SNH	105
4.1.3.1 SISTEMA NACIONAL DE HABITACIONAL DE MERCADO (SNHM)	106
4.1.3.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	109
4.1.3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL	111
4.2 QUESTÕES SOBRE HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO.....	113
4.2.1 O VALOR DA RENDA FUNDIÁRIA	114
4.2.2 O FINANCIAMENTO HABITACIONAL	118

4.2.2.1 HABITAÇÃO DE MERCADO: O NASCIMENTO DE UM GIGANTE!	121
4.2.2.2 A DINÂMICA URBANA DENTRO DA POLÍTICA HABITACIONAL	126
4.4 HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO EM VITÓRIA.....	129
4.4.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A FORMAÇÃO URBANA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX EM VITÓRIA	129
4.4.2 O INÍCIO DA ENGRENAGEM DA PRODUÇÃO HABITACIONAL E AS TRANSFORMAÇÕES ESPACIAIS	134
4.4.3 POLÍTICA HABITACIONAL EM VITÓRIA	144
4.4.4 HABITAÇÃO DE MERCADO EM VITÓRIA	145
 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	 149
 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 152

1 INTRODUÇÃO

A sociedade se urbaniza e, com ela, agravam-se os problemas urbanos em tal proporção que os chamados “problemas urbanos” podem hoje ser denominados também de “problemas sociais”, uma vez que a sociedade é eminentemente urbana (VILLAÇA, 2003; LEFEBVRE, 1978). Contudo, o avanço da urbanização, ou melhor, da urbanização capitalista, acontece de forma diferenciada para as várias camadas da sociedade, sendo que essa diferença resulta, em muitos casos, nos comumente chamados “problemas urbanos”. Essa discrepância é o motor de um processo cíclico de segregação no espaço das camadas sociais (RIBEIRO, 2002).

Dessa maneira, esse trabalho se justifica na medida em que a atual conjuntura político-econômica mundial enseja caminhos cada vez menos democráticos de acesso a terra urbana, ratificando relações espaciais e sociais de exclusão, o que torna ainda mais importante a investigação do processo de construção do espaço urbano. Soma-se a essa conjuntura aspectos locais, como a aprovação do Estatuto da Cidade enquanto importante avanço na área do planejamento, dotando a administração pública de importantes instrumentos de inclusão urbana e retomando o debate em torno da apropriação desigual dos benefícios e dos ônus da urbanização. Tem-se, ainda, a elaboração e aprovação de uma nova política habitacional em associação aos programas de urbanização de favelas e de aparelhamento urbano com perspectiva de aportes financeiros de grandes proporções.

Em âmbito nacional, com a chegada de grande montante de investimentos e, na esfera mundial, com maior liberação econômica e financeirização da produção espacial, torna-se pertinente ter claras as previsões sobre quais serão seus impactos no território e, mais ainda, na sociedade.

A problemática tratada nesta dissertação parte do reconhecimento do desigual desenvolvimento do espaço urbano, em estreita associação ao capitalismo, especialmente nos países ditos “emergentes” ou “em desenvolvimento”, como o Brasil e os da América Latina em geral. Tal fato é observado ao longo da formação das cidades, na medida em que nelas convergem investimentos públicos e privados,

num processo cíclico de segregação socioespacial, em que um determinado grupo social se apropria dos investimentos públicos, os quais, somados aos investimentos privados, corroboram para o encarecimento das áreas mais qualificadas da cidade. Será esse processo responsável também para o esgotamento de alternativas outras que não seja a produção de uma cidade paralela, à margem de qualquer regulamentação, pelas camadas sociais dotadas de menor recurso financeiro.

Nessa conjuntura, a pesquisa se concentra nas relações entre a construção ou reconstrução do espaço urbano e a organização da sociedade, evidenciando-se o processo de segregação socioespacial como uma das faces do desenvolvimento das cidades, ou ainda, como consequência das forças estruturais que imperam na organização do meio urbano. A construção do espaço e a consequente organização da sociedade incorporam assuntos muito amplos e complexos, fazendo-se necessária uma melhor compreensão daquilo que se define como “construção do espaço” e como “sociedade”.

O espaço é a condição essencial para a existência e reprodução da sociedade, contudo, o modo de produção capitalista também o utilizará para a produção da mais-valia (BOTELHO, 2007). A “construção do espaço” tratada nesta pesquisa tem por definição aquilo que se origina do investimento de capital no meio físico - seja uma edificação, uma rua, uma rede de drenagem - de modo a torná-lo novo, mesmo que este já exista anteriormente. Esta leitura parte do pensamento harveyano, o qual entende que “a produção do espaço é, ela própria, parte nada desprezível da acumulação do capital: a cidade é produzida como mercadoria, sendo este o traço distintivo da urbanização capitalista” (HARVEY apud VALENÇA, 2008, p. 244). A esse respeito, tem-se também a conceito de “consumo produtivo”, retirado d’O Capital, o qual faz desaparecer uma realidade para se transformar em valor adicional (MARX apud BOTELHO, 2007). A produção do espaço passa, cada vez mais, a fazer parte dos circuitos de valorização do capital, inicialmente pela mercantilização da terra e do seu parcelamento, e, mais recentemente, com a introdução de políticas neoliberais, por meio de sua inclusão nos circuitos de circulação do capital financeiro, tornando o espaço um capital fictício (BOTELHO, 2007).

Observa-se, portanto, que falar apenas de “construção do espaço” significa, ainda, tratar de uma gama muito variada e complexa de assuntos. Logo, admite-se como primeiro recorte a construção do espaço a partir da moradia. Na figura 1, ainda que de forma simplificada, têm-se os principais aspectos da problemática abordada.

Tema:	Segregação socioespacial
Problema:	Agravo dos problemas urbanos. Criação de um processo cíclico de formação de áreas urbanas restritas a determinados grupos sociais.
Hipótese:	O atual processo de construção da cidade, e em particular da habitação, corrobora para o processo de segregação sócioespacial. Participam desse processo agentes públicos e privados
Objetivo:	Caracterizar o atual processo de construção do espaço urbano a partir da produção habitacional.
Recorte:	A produção habitacional pública e privada ocorrida na cidade de Vitória no período entre 2000 a 2007, com resgate de sua formação urbana durante o século XX.

Figura 1 – Síntese da Problemática

A construção do espaço pela moradia, contudo, será promovida pela sociedade, ou seja, pela sociedade capitalista. Para efeitos metodológicos, admite-se a estratificação da sociedade em três grupos genéricos, definidos apenas pelo nível de renda, sendo eles pertencentes à alta, média e baixa renda. Para se referir a esses três grupos, foram utilizadas, também, outras nomenclaturas, como “elite”, “burguesia”, a fim de designar o grupo composto pela alta renda, bem como “população carente” ou “desprovida de recursos financeiros”, para de baixa renda.

A amplitude do trabalho permite, sem prejuízo da análise, a minimização deste conceito de “sociedade estratificada”, pois o que será destacado na pesquisa é a construção do espaço na determinação da organização social, o qual também será fruto da organização preexistente da sociedade que, no caso brasileiro, se perpetua há quase um século.

Dessa maneira, inicialmente, será feita uma análise geral do conceito de sociedade, em especial, aquela residente no meio urbano, com base na visão de Lefebvre, Santos e Smith, que ainda dissertam a respeito da constituição do espaço urbano.

No segundo capítulo, veremos o processo histórico de formação das cidades, bem como a relevância do planejamento urbano, com exemplificações de cidades do continente europeu, bem como do norte-americano.

No terceiro capítulo pretende-se resgatar a mudança das ações no meio urbano em ações de planejamento urbano, isto é, em atividades programadas, responsáveis pela modificação das formas urbanas e, em alguns casos, pela difusão de um ideário de cidade.

No quarto capítulo, faremos um panorama sobre a questão da habitação no Brasil, de modo a tratar da política e da questão habitacional, dos programas governamentais, bem como a dinâmica da habitação na cidade de Vitória, que é o estudo de caso deste trabalho.

Por fim, esta pesquisa infere que a organização dos grupos sociais no espaço urbano parte da relação entre condição de compra e valor da terra, entretanto, devem ser considerados vários aspectos relevantes que serão tratados do decorrer desta dissertação.

Desse modo, o exercício desta discussão não objetiva esgotar o assunto nem se tem a pretensão de alcançar respostas conclusivas. Entretanto, visa, principalmente, trazer o assunto para o debate e ampliar o campo de visão sobre essa temática. O estudo está estabelecido nos processos, por acreditar ser esta uma importante forma de compreensão da cidade. A pesquisa quantitativa, embora também seja de extrema importância, foi ponderadamente exercitada, devido à dificuldade em correlacionar os dados disponíveis.

Tendo em vista as prerrogativas, o intuito deste estudo é caracterizar o atual processo de produção do espaço urbano a partir da produção habitacional, identificando, com isso, seus principais atores e mecanismos de ação. A partir disso, pretende-se proporcionar maior visibilidade ao processo de segregação socioespacial como decorrência da produção capitalista do espaço urbano, em especial da produção habitacional, bem como colaborar para o apontamento de alternativas de interferência nesta dinâmica. Para tanto, a pesquisa visa a demonstrar como a política habitacional estimula a produção mercantil da habitação em detrimento da habitação social, além de, ao longo do desenvolvimento desta dissertação, identificar como as políticas habitacionais e de produção da moradia

colaboram para segmentação do espaço urbano e para repartição dos grupos sociais no conjunto da cidade.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Lefebvre (1978) presumia a existência de uma “sociedade urbana”, isto é, aquela que resulta da urbanização completa. Após várias nomenclaturas - sociedade industrial, sociedade de abundância, sociedade de lazeres e sociedade de consumo – acredita-se que, finalmente, a sociedade presumida por Lefebvre se aproxima. Durante o último século, viu-se, em praticamente todo o globo, o aumento da urbanização. Esse crescimento não é mais decorrente da quantificação de populações em áreas urbanas, mas antes, da dissolução das fronteiras da cidade e da transformação de toda a sociedade em sociedade urbana. O geógrafo e também importante estudioso urbano Milton Santos relata essa mudança em 1993, quando afirmou haver uma transformação das relações entre a cidade e o meio rural (SANTOS, 1993), e, passados mais de 15 anos, percebe-se que tal efeito segue seu curso de forma acentuada. Esse processo de mudança da cidade e da sociedade, até atingir o estágio atual, atravessou diversas fases e, em cada uma delas, destacaram-se determinados paradigmas, anseios e agentes. Discorrer sobre o aumento da urbanização é também abordar a ampliação dos problemas urbanos e, portanto, da elevação da importância do estudo dos processos de formação e desenvolvimento urbano.

Sobre a constituição da cidade e as forças que a regem, existem várias interpretações. Alguns acreditam que as tendências de formação e transformação da cidade partem de uma estrutura universal, cuja força (ou vetor) não pode ser alterada pelo homem, limitando-se este apenas à simples reorganização de seus elementos (SMITH, 1988). Outros, embora não descartem a existências de forças “superiores”, como a lógica capitalista, acreditam na capacidade do homem de trazer para o meio urbano autonomia sobre os rumos da urbanização. Nessa lógica de raciocínio, é admitido que o próprio homem seja também responsável pela prevalência e fortificação destas forças universais como também seja ele o ator

responsável por eventuais mudanças.

Santos (1993, p. 10) descreve que a *“cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física”* e que, portanto, a pobreza é também consequência do modelo espacial da cidade. O autor afirma ainda que a cidade, *lôcus* dos diversos problemas sociais, é também o lugar geográfico e político onde se encontram as possibilidades de solução e, por conseguinte, a sua abordagem se torna importante, circunscrevendo seus fenômenos e especificidades, destacando que a principal questão não é verificar o que o capitalismo faz pela geografia, mas antes o que a geografia pode fazer pelo capitalismo (SANTOS, 1993).

Kowarick (1982) acredita que o processo de desenvolvimento econômico (e a urbanização decorrente dele) não ajudou a diminuir as disparidades sociais, ao contrário, aumentou a pobreza por meio da condição de trabalho e da espoliação urbana, caracterizada pela má distribuição de serviços de consumo coletivo. Para o autor, essa disparidade possui um caráter muito mais político do que técnico e introduz no solo urbano uma ordem excludente e dilapidadora (KOWARICK, 1982).

Ribeiro (2002) trabalha em suas análises geralmente sobre a cidade do Rio de Janeiro, o processo de “causação circular”, e por intermédio dessa teoria afirma que as desigualdades visíveis no território são consequência da ação de grupos sociais, os quais se apropriam das áreas mais qualificadas da cidade e esterilizam os excedentes gerados pelo poder público com a urbanização. As regiões mais qualificadas concentram a população com maior renda monetária, que é também detentora de maior influência política e, logo, declinam as decisões públicas em favor dos seus próprios interesses, agravando a diferença entre as zonas das cidades e seus habitantes (RIBEIRO, 2002). Esse “circuito de acumulação urbana”, revelado por Ribeiro, é um fator inerente às diferenças de empoderamento na cidade, que resulta na formação de áreas elitizadas e no aumento da produção informal do espaço urbano pelas camadas mais vulneráveis da sociedade.

Observa-se, portanto, que quaisquer que sejam os pontos de vista têm-se destacada a importância do espaço urbano na determinação das condições e relações entre os grupos sociais, o que torna ainda mais importante a elaboração de um mecanismo de redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização. A aprovação do Estatuto da

Cidade significou - e ainda significa - um grande avanço na área do planejamento, dotando a administração pública de importantes instrumentos de inclusão urbana. Entretanto, sabe-se também que a própria regulação da terra, incluindo as zonas dos Planos Diretores Urbanos, tem corroborado para a perpetuação deste fenômeno cíclico de acumulação urbana diferenciada na medida em que a normatização do solo urbano, enquanto ferramenta definidora de padrões construtivos e de uso e ocupação do solo, torna-se um dos pressupostos para a segregação urbana (FERNANDES, 2001; ROLNIK, 1997). Indaga-se, contudo, sobre a real naturalidade deste processo de segmentação das classes sociais no território urbano e sobre a real responsabilidade, entendida aqui como competência e dever, do planejamento pelos “rumos” dos processos de formação da cidade, sejam eles “naturais” ou não. Indaga-se também sobre a capacidade da produção de moradia, enquanto elemento construtivo do espaço urbano, de maximização da lógica segregacionista. Esta pesquisa discorre e analisa a formação do processo de segregação socioespacial a partir da construção ou reconstrução do tecido urbano que, no caso, será tratada a luz da oferta de moradias.

Este espaço (re) construído, contudo, está inserido numa estrutura, de tal forma que a modificação de algum de seus elementos ou de alguma das suas relações, o modifica por inteiro. Assim, ao falar da (re) construção do espaço, fala-se também da reprodução de uma estrutura espacial, a qual se refere a sua composição espacial no tocante a localização de seus bairros, centros e conseqüentemente de sua população dividida em classes e grupos sociais resultante de um jogo de forças que as estrutura dessa maneira e não de outra qualquer.

A pesquisa não abrange a multiplicidade dos fenômenos envolvidos no fato urbano, embora isto seja um desejo, visto se tratar apenas da visão especializada de um arquiteto e, portanto, restrita na análise aos focos inerentes ao urbanismo. No entanto, considerando que o resultado está alicerçado em procedimentos metodológicos que pressupõem o amplo reconhecimento do objeto a partir de várias vertentes de análise, espera-se que tais resultados sejam isentos de opiniões e profundamente embasados em teorias e conceitos reconhecidos por estudiosos do meio.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para efeitos metodológicos, a pesquisa está dividida em três etapas. Na primeira consta um arcabouço de tópicos relativos à formação e à ordenação das cidades. Nesta etapa, são abordadas as teorias sobre a formação da cidade e as forças e as dinâmicas que a regem. Na segunda etapa, é detalhado o instrumental para a realização do estudo de caso, o qual acontece na sequência. Este consiste na identificação de áreas, ou na escolha de uma determinada área em particular, na qual seja perceptível a (re) construção urbana e a modificação no arranjo socioespacial. Na última fase a pesquisa retorna para o campo teórico e abre o discurso sobre as possibilidades de interferência já no campo prático, isto é, são realizados ensaios sobre as formas de interferência nas áreas, ou área, identificada na etapa anterior. Nesta fase são realizados apontamentos de alternativas e formulada uma análise conclusiva (Figura 2).

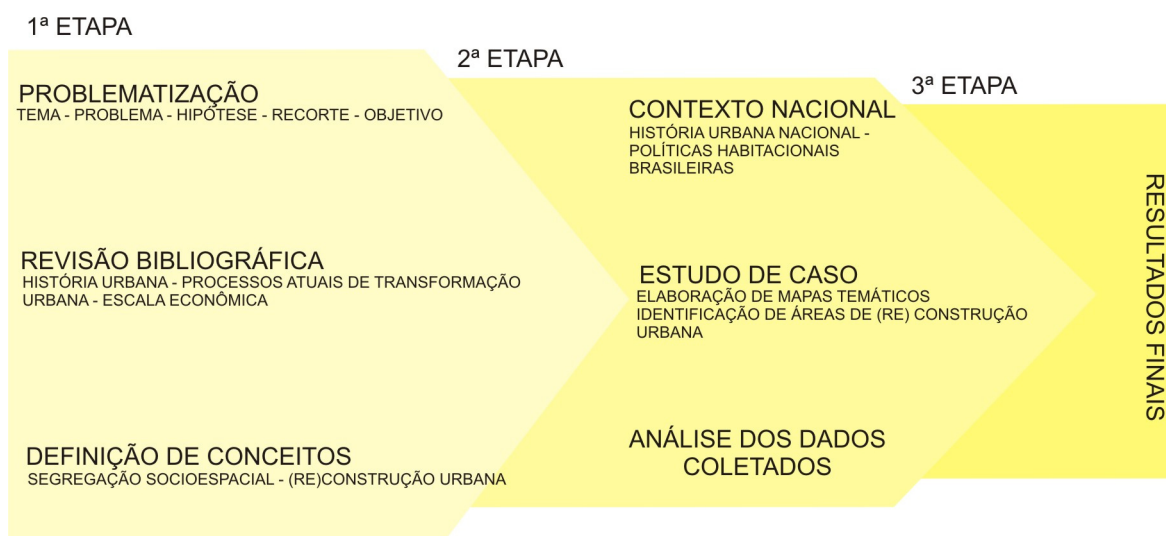


Figura 2 – Esquema Metodológico

1.2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA, PRIMEIRA PARTE DO TRABALHO

Esta revisão parte de uma leitura holística sobre a formação da cidade e sua evolução cronológica até os atuais processos de construção ou reconstrução do espaço urbano com destaque para a formação de um corpo teórico capaz de subsidiar uma definição adequada sobre o objeto em estudo.

1.2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA O ESTUDO DE CASO, SEGUNDA PARTE DO TRABALHO

Depois de levantado e discutido o arcabouço teórico sobre a formação urbana no mundo (1ª etapa), são abordados os aspectos históricos generalizados da urbanização e as políticas habitacionais no Brasil de forma crítica, haja vista a necessária inserção da problemática no contexto nacional e de elaboração de um conceito sobre seus reflexos na organização social das cidades brasileiras.

Ainda nesta etapa, são direcionados esforços para a identificação de tais teorias e conceitos sobre a construção do espaço urbano e seus reflexos sociais, por meio de um estudo de caso. Para tanto, é abordada a cidade de Vitória, já como um recorte da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), do estado e de todo um contexto nacional.

A necessidade de identificação desse processo de produção do urbano pela produção de moradia torna imprescindível o levantamento de um repertório histórico da cidade abordada como forma de compreensão da sua composição social e espacial. Após avançar nesse quesito, é possível identificar, dentro da cidade, uma determinada área ou áreas em que as questões levantadas se tornem mais perceptíveis.

Observa-se, portanto, que o recorte da cidade de Vitória se desdobra em recortes secundários. Esses recortes menores não visam ao aprofundamento de um caso específico, mas ilustram, de modo mais preciso, as questões abordadas em um momento anterior do trabalho.

1.2.2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DO OBJETO (ESTUDO DE CASO)

O método adotado corresponde, basicamente, à espacialização e sobreposição de informações socioeconômicas, imobiliárias e de regulação do espaço público. Uma vez espacializadas essas informações, são realizadas as análises da organização espacial da sociedade e sua relação com a dinâmica imobiliária, a regulação do território e a política habitacional, tendo como unidade os bairros (QUADRO 1).

PRODUTOS	ATIVIDADES	INSTRUMENTOS
1- Identificação das áreas onde esteja acontecendo o processo de “(re)estruturação urbana” (com base na definição adotada)	a- Levantar dados referentes aos empreendimentos habitacionais previstos e realizados de 2000 a 2007, pela iniciativa privada	Jornais, <i>internet</i> , panfletos, censo Sinduscon,
	b- Levantar os dados socioeconômicos de 2000 a 2007	Previsões IBGE, pesquisa IJSN/FGV
	c- Levantar os principais investimentos públicos previstos para a RMGV	Pesquisa IJSN/Tectran, Agendas 21, Jornais
	d- Elaborar mapa síntese	<i>Software</i> de georreferenciamento de dados Arquigis
2- Recorte das áreas em que o processo de “(re)estruturação urbana” ocorre com maior e menor intensidade	a- Aprofundar o levantamento dos investimentos públicos e privados, especialmente imobiliários, nas áreas recortadas	Jornais, <i>internet</i> , panfletos, censo Sinduscon, Prefeitura de Vitória
	b- Construir mapa(s) recuperando as modificações na estrutura social de forma cronológica a partir da chegada dos investimentos na região	<i>Software</i> de georreferenciamento de dados Arquigis
3 – Análise dos dados levantados para as áreas selecionadas	a- Análise comparativa entre as situações de maior e menor intensidade de “(re)construção”	Dados socioeconômicos, valores de imóveis
	b- Realizar análise crítica com base nas informações coletadas e no subsídio teórico.	Dados coletados na pesquisa

QUADRO 1 - INSTRUMENTO E MÉTODO

1.2.2.1 METODOLOGIA PARA O RECORTE DA HABITAÇÃO COMO FORMA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Nesta pesquisa, admite-se ser a habitação um importante elemento ilustrativo da segregação socioespacial urbana bem como um instrumento de intensificação das diferenças territoriais e sociais. Ao contrário de grande parte da extensa literatura sobre a questão habitacional que se prende essencialmente na política pública e na carência numérica da habitação, a questão central abordada aqui é a relação entre a

produção da moradia – inserida num contexto mais amplo de produção diferenciada do espaço urbano – e o processo de segregação socioespacial.

Destaca-se que o objeto em estudo recortado, embora focado na temática habitação, é promovido por um conjunto de fatores, como também sugere um determinado local e período de tempo, afinal, trata-se de um processo. O espaço construído por intermédio da produção da moradia resultará de um conjunto de atores, os quais apresentam forma e importância distintas e somente pela composição de um determinado ator com os demais, é possível fazer a leitura do objeto, isto é, cada ator só manifesta o objeto em estudo quando justaposto aos demais atores. Dessa maneira, foi preciso definir quais atores são imprescindíveis para a visualização deste processo, no caso a produção habitacional, sendo eleitos a **iniciativa privada**, o **poder público** e, logicamente, a **sociedade civil** (Figura 3).



Figura 3: Seleção dos Atores

Cada um desses atores também é caracterizado por um conjunto de elementos e, portanto, novamente é necessário definir quais destes irão compor o panorama de análise. Paralelamente a este raciocínio, também é necessário estabelecer quais elementos sobre cada ator é passível de espacialização e representação e quais elementos poderiam ser encontrados em pesquisas e levantamentos anteriores (Figura 4). Estes elementos serão a base que irá dar sustentação a cada ator estudado.

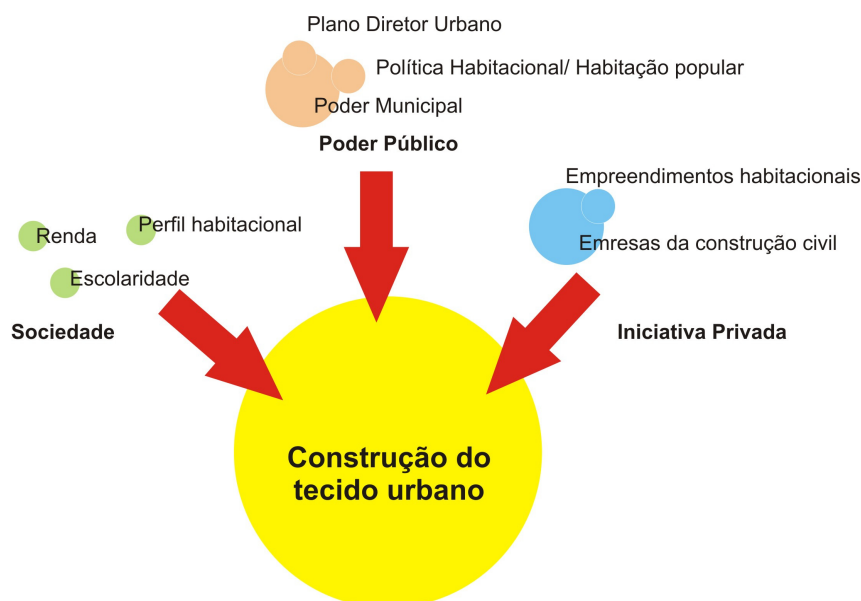


Figura 4: Seleção dos Critérios de Análise para cada Ator

Para leitura do perfil social, foram eleitos os seguintes critérios: renda; padrão construtivo habitacional e escolaridade. Na esfera pública, foram selecionados: o Plano Diretor Municipal e as intervenções e os programas habitacionais. A iniciativa privada ficou restrita aos empreendimentos habitacionais.

Retratar a dinâmica urbana à luz da oferta de empreendimentos habitacionais em meio às áreas de renovação urbana é uma forma, entre muitas, de se compreender as transformações na estrutura da sociedade. Cabe considerar, entretanto, que no início do século XX – período em que se iniciou o processo de urbanização brasileiro – não havia em cidades com razoável desenvolvimento urbano, como São Paulo separação visível entre os grupos sociais no tecido urbano. Tal condição só passou a ser perceptível na segunda metade do século XX (BONDUKI, 1998), após o Poder Público ter instituído medidas mais severas de regulação do espaço (Códigos de Postura, Códigos Sanitários) e ter realizado grandes obras de infraestrutura (abastecimento de água, coleta de esgoto), encarecendo a mercadoria habitação e afastando para as bordas nos núcleos urbanos a população dotada de menor recurso financeiro. Parte dessas medidas resultou na separação das camadas sociais no espaço urbano, bem como na apropriação diferenciada dos investimentos públicos. O final do século XX vai retratar, de maneira mais dramática, o distanciamento entre os padrões legais de construção definidos por leis e os reais padrões construtivos encontrados nas moradias populares (BONDUKI, 1998). Dessa

maneira é possível dizer que o aparecimento do déficit habitacional é concomitante aos primeiros indícios de segregação socioespacial, o que, justifica a escolha da produção habitacional, enquanto recorte, nesta pesquisa, para o entendimento do processo de construção urbana e de seus desdobramentos na organização social.

Mesmo que essa deficiência não seja o carro chefe da desigualdade, ela é, do ponto de vista espacial e morfológico, um importante elemento para a sua visualização. Hoje ela também continua a ser uma das causas da produção informal do meio urbano, embora perca espaço para os novos modelos de assentamento das classes mais abastardas.

1.3 POR QUE VITÓRIA?

A escolha do local para análise parte, inicialmente, da RMGV, onde se concentra grande parte dos problemas e contradições do fenômeno urbano de todo o estado do Espírito Santo, já que esta é sua única conglomeração urbana, em que há maior oferta de empregos e maior concentração populacional. Uma vez recortada a Região Metropolitana, identificou-se Vitória como o centro metropolitano de maior desenvolvimento econômico e social, mas que, entretanto, também abriga áreas precárias, constituindo-se um cenário propício para o trato dos processos de segregação sócioespacial. Incidem acidentes geográficos nessa cidade, onde se pulverizaram, em um passado não muito distante, ocupações clandestinas e/ou fora dos “padrões” urbanos vigentes, os quais contrastam com a vasta região planejada e elitizada do município e também da RMGV. Outro fator que irá se somar ao recorte territorial é a pouca disponibilidade de terra e a inexistência de áreas de expansão da mancha urbana, isto é, Vitória se constitui como um município eminentemente

urbano¹, salvo pequenos trechos de terra² e, conseqüentemente, com dificuldades no que tange à renda fundiária, dado o alto preço do seu metro quadrado³.

Além de sua bagagem histórica, sendo capital do estado, Vitória também desponta como a melhor escolha pela vasta bibliografia a seu respeito, bem como pela quantidade (e qualidade) do material de pesquisa disponível, consequência de sua precoce experiência com o planejamento urbano.

O município apresenta um complexo portuário cuja atividade insere a capital – juntamente com as demais cidades e estados do entorno – no circuito nacional e internacional de transações econômicas e transforma a cidade em um reduto de serviços e oportunidades de emprego no estado. Os portos, juntamente com a mineradora Vale, são um importante elemento do espaço urbano, ocupando parcela significativa do seu território, com cerca de 20% da área total.

O período de estudo é a chegada do século XXI, compreendendo o período de 2000 a 2007, caracterizado como o período em que se consolidam as transformações no corpo urbano e social desta capital e no estado como um todo. É também o período em que se estabelece uma nova política habitacional no país e na cidade, como a criação da Secretaria de Habitação Municipal em 2003 e a revisão do Plano Diretor Urbano da cidade de 1994 em 2006. E, ainda, por compreender a fase em que se intensificam as relações capitalistas de produção do espaço urbano (VALENÇA, 2008), também denominado por Botelho, como “financeirização do mercado imobiliário”.

Será esse período também caracterizado por ganhos significativos nos diversos indicadores sociais e econômicos do estado, conforme pode ser observado nos gráficos 1 e 2.

¹ Vitória é formada por um arquipélago com 34 ilhas e uma porção continental. Em seu território de 93,38 km² (e 1.100 km de costa), 40% de sua área é coberta por morros (PMV/2009).

² Nas pesquisas do IBGE é desconsiderada a existência de área rural.

³ Das 15 áreas caracterizadas, segundo o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Espírito Santo SINDUSCON-ES (www.sinduscon-es.com.br, acesso em 12/10/2009), como principais “áreas de interesse da Grande Vitória” por concentrarem investimentos imobiliários de área superior ou equivalente a 800 m², 10 se encontram na capital.

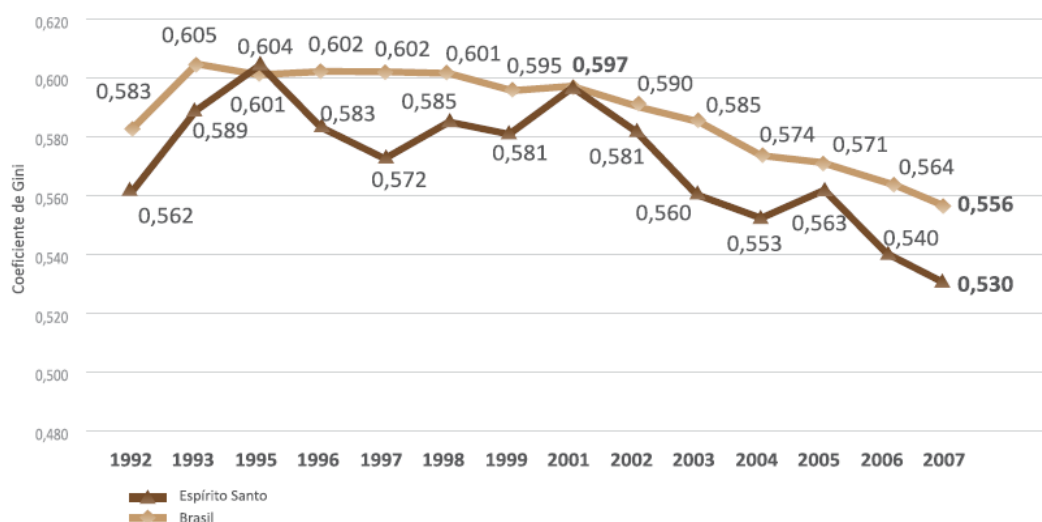


GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE
Fonte: IJSN, 2009

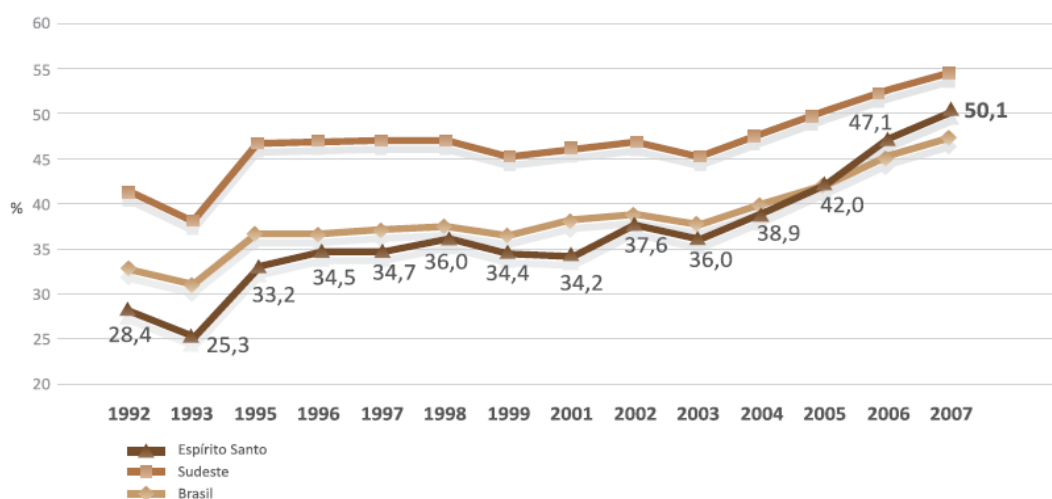


GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DA CLASSE MÉDIA SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL
Fonte: IJSN, 2009

Essa tendência também pode ser observada na capital. Além do crescimento populacional (TABELA 1) e o aumento das atividades de serviço, a cidade, juntamente com a RMGV vive neste intervalo de tempo, um momento de proliferação de empreendimentos, de modo que a indústria da construção civil possui um saldo positivo com a tendência de crescimento nos próximos anos. A grande oferta é acompanhada pela grande liquidez nas vendas, fato este que pode também estar relacionado ao aumento da classe média no estado. Dos anos de 2002 a 2006, a taxa de venda das unidades em construção se manteve em 70%,

indicando um “mercado sustentável” e, portanto, propício a investimento no mercado imobiliário (A GAZETA, 2006).

TABELA 1 – ESTIMATIVA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
População de Vitória	292.304	296.012	299.357	302.633	309.507	313.312	317.085	314.0	317.817

Os bairros da Serra - Carapina, Hélio Ferraz, Parque Industrial e De Fátima - foram totalizados nesta estimativa, pelo IBGE

Fonte: PMV/ 2009

Os ganhos sociais e urbanos da capital, contudo, complexificam ainda mais o processo de produção do espaço urbano e de produção de moradia, especialmente de habitação popular, já que a atração e o conflito de interesses em seu território também se elevam, o que, no caso, torna a discussão mais rica.

2 A FORMAÇÃO DAS CIDADES E AS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO URBANO

O urbanismo pode ser hoje a leitura de uma cidade e, paradoxalmente, o instrumento de transformação do município. Esta ambiguidade, em que hora ele aparece como “arte urbana”, em seu sentido estrito, e hora como uma realidade específica, dotada de um caráter reflexivo e crítico, é possível devido ao grande arcabouço de significados que esta palavra compreende⁴. Embora a terminologia *urbanismo*⁵ tenha sido utilizada pela primeira vez apenas em 1867, a mesma é tão velha quanto à própria civilização urbana e, portanto, o seu surgimento se mistura à formação das cidades e às origens do planejamento urbano.

Mais do que a simples gênese das aglomerações urbanas, trataremos neste capítulo do caráter propositivo e intervencionista do planejamento que possibilitou o direcionamento (ou a tentativa dele) do rumo da urbanização e da construção mais precisa daquilo que se almejava para a cidade. O planejamento foi, na sua forma mais acabada, responsável pela busca da reformulação das relações sociais pelo espaço e assim permaneceu até a segunda metade do século XX, momento em que o ideário da reforma social é abandonado e novas práticas planejadoras se articulam a ele.

O século XXI se inicia com um novo paradigma para o urbanismo e para o ideário de cidade. A procura por localização privilegiada, isto é, a busca pelo aparelhamento das cidades para recepção e atração da nova geração de empresas globais e para as atividades relacionadas a esta ‘sociedade’ aparece como um momento de grande instabilidade para a área do planejamento urbano, colocando em questão princípios fundamentais da ação planejadora e esvaziando qualquer ideia de cidade.

⁴ O termo urbanismo engloba também a noção de obras públicas, morfologia urbana, planos urbanos, práticas sociais e pensamento urbano, legislação e direito relativo à cidade (HAROUEL, 1990).

⁵ Questionando sobre as definições de cidade, Cerdá procura uma nova raiz (palavra) capaz de desvinculá-la dos “termos tradicionais” e dos usos convencionais. A palavra “urbanismo” é um neologismo criado em 1867 por Cerdá em sua obra “Teoria Geral da Urbanização”.

2.1 O PLANEJAMENTO NO URBANISMO

Segundo Harouel (1990), nas civilizações da antiguidade a ideia de cidade poderia estar associada a um conjunto de relações políticas, ou a uma prática de resultados concretos. Trata-se da *polis*⁶ grega, a qual era principalmente um vínculo moral, político e religioso, sem necessariamente compreender um espaço urbano e o da cidade romana, que era concebida por um conjunto de regras. No período medieval, quando houve um grande crescimento urbano com a formação da maioria das aglomerações modernas, as preocupações urbanas se concentravam em torno dos problemas concretos. Apenas no período renascentista, período de pouca formação de novas cidades, os esforços finalmente se convergiram para a constituição de um modelo de cidade ideal.

Nos séculos que se seguem, séculos XVII e XVIII, a preocupação com o tamanho das cidades passa a incorporar as discussões urbanas e, em razão disso, são criadas legislações e medidas punitivas para coibir a construção de novas edificações, tais como o confisco de materiais construtivos, multas e demolições. Nenhuma dessas medidas, entretanto, chegou a obter sucesso e a preocupação com o crescimento associou-se ao de abastecimento de água, de manutenção da ordem pública, de aumento do valor das mercadorias e alimentos e da distância entre os bairros. Nessas circunstâncias, surgem alguns imperativos no desenho urbano, como a retificação de vias para a redução da distância e a melhoria da salubridade por meio do alargamento e pavimentação das vias, bem como por intermédio da abertura de jardins e pela criação de sistema de esgotamento (HAROUEL, 1990).

No caso de Paris e de muitas cidades da época, a regulação da cidade dava-se somente por elaboração de decretos para resolução de cada caso em particular. O controle e a gestão desse arranjo, todavia, resultou em um mosaico de competências na administração urbana da época. Boa parte desse controle se

⁶ Harouel (1990) relata que na Grécia “a ideia de cidade surge numa sociedade rural, com habitações dispersas, e as associações políticas que então se formam (*synoecismes*) são independentes de qualquer pensamento urbano. Na prática, a cidade logo comporta um estabelecimento urbano, mas engloba igualmente os campos, com seus burgos onde os habitantes são também cidadãos, membros da polis, da mesma forma que os cidadãos” (HAROUEL, 1990, p 11).

concentrava nas áreas de formação recente das cidades, já que pouco se intervinha nas áreas de ocupação consolidada, como os centros, dado os altos custos e os escassos retornos financeiros⁷ (HAROUEL, 1990). A maioria das realizações urbanísticas deste período na Europa se concentrava na periferia urbana onde havia vastos espaços livres. O resultado era uma valorização capaz de cobrir os custos com infraestrutura, sendo um exemplo significativo o bairro Odéon, em Paris⁸ (HAROUEL, 1990).

Nos séculos XIX e XX há um aumento do progresso técnico, retorno da formação de novas cidades, e uma transformação na estrutura social. A clarificação da estrutura urbana, o desenvolvimento planejado, e a verticalização passam a ser os novos paradigmas urbanos.

Na Europa, de modo geral, a verticalização aconteceu de forma mais tímida, geralmente marginal ao núcleo urbano e em menor quantidade que nos demais países da América. Neste caso, a mistura de atividades numa mesma região transformou-a em uma área de grande interesse imobiliário, inclusive para moradia, e, em decorrência disso, iniciou-se um processo de redistribuição socioeconômica e rearranjo das atividades ali desenvolvidas.

Nos países onde o processo de verticalização foi mais intenso, como nos Estados Unidos, observou-se um despovoamento do centro e um aumento das habitações nos subúrbios⁹. Esse fenômeno deu-se, entre outros fatores, pela concentração de escritórios e pela redução de moradias na área central apoiada pelo avanço dos meios de transporte. Os subúrbios – antes caracterizados como locais de passeio – transformam-se, a partir desse período, no lugar da primeira morada, inicialmente como pontos isolados, relacionados às paradas de trem e, posteriormente, com a vulgarização do automóvel num enorme espaço difuso.

⁷ Segundo Harouel, só se renovavam as áreas centrais das cidades apenas quando havia incêndio, devido os altos custos das desapropriações. Naquela época, não compensava a revenda do solo restante após a criação de ruas e praças, especialmente nos casos em que não se construíam edifícios altos (HAROUEL, 1990).

⁸ Neste caso “[...] o concessionário, Machet de Volye, tem sob sua responsabilidade as despesas ocasionadas pela construção do teatro e pela formação da praça e das ruas. Em contrapartida, o rei lhe concede o restante do solo, que ele revende como terreno construtivo. Em todos os casos, a utilização de terrenos dominiais permite aos poderes públicos a contribuição de capitais privados no financiamento das obras públicas urbanas” (HAROUEL, 1990, p. 83).

⁹ Salvo as cidades de Boston, Nova Iorque e São Francisco (VILLAÇA, 1998).

Ainda sobre os novos paradigmas urbanos, na Europa do século XIX a denominada “clarificação” da estrutura urbana foi muito bem exemplificada durante a reforma de Paris realizada por Haussmann em 1853, que modificou a configuração socioeconômica da região e redirecionou segmentos da sociedade para as áreas mais afastadas da cidade¹⁰ (HAROUEL, 1990). No plano de Haussmann, foram traçadas grandes avenidas indiscriminadamente, cortando tanto zonas densamente povoadas quanto zonas onde a urbanização estava por vir. Essa grande reforma, embora tenha sido dispendiosa, provocou anos mais tarde um crescimento extraordinário da arrecadação pública¹¹ (HAROUEL, 1990).

Data desse período o surgimento de uma série de pensadores urbanos, todos reunidos na busca de um modelo de cidade capaz de reencontrar uma ordem, seja pela chegada da era industrial com o seu aparato tecnológico, seja pela negação dela. Desenvolveram-se a corrente humanista, naturalista e progressista, sendo esta última a que obteve o maior número de realizações, constituindo-se a corrente com mais expoentes.

Um importante legado desse período foram os avanços jurídicos, entre eles, a ampliação da noção de utilidade pública e a adoção do Plano Diretor enquanto elemento de planejamento permanente¹² (HAROUEL, 1990). Todavia, já no final do século XX, as experiências demonstravam resultados não muito satisfatórios e o descontentamento com a prática progressista generalizou-se até esta entrar em desuso, marcando o início dos esforços rumo à substituição da ideia de reconstrução pela de renovação urbana.

Por intermédio dos relatos de Harouel, observa-se que, ao longo da história, o urbanismo se transformou de prática voltada exclusivamente à resolução de

¹⁰ “[...] As grandes obras expulsam da área central uma população modesta, e até indigente, que se aloja bem ou mal nas zonas mais deserdadas da cidade e nas afluências das fortificações. Enquanto que antes as diversas categorias sociais estão frequentemente no mesmo imóvel, elas se encontram a partir de então separadas de maneira radical. A burguesia reserva alguns bairros, algumas ruas. O urbanismo de Haussmann induz à formação, numa parte da cidade, de um espaço da burguesia” (HAROUEL, 1990, p. 113).

¹¹ “[...] Finalmente, o enorme investimento constituído pelas grandes obras tem um efeito multiplicador sobre a atividade econômica da capital. Resulta um tal crescimento da arrecadação fiscal, que o excedente orçamentário encontra-se multiplicado por dez no final do Segundo Império” (HAROUEL, 1990, p. 114).

¹² Nesse período, no contexto Europeu, mais especificamente em Paris, o regime jurídico é dotado de leis (a primeira em 1837) determinando a todas as cidades de até 10 mil habitantes a elaboração de “um plano de ordenação de embelezamento e de expansão” (HAROUEL, 1990).

problemas concretos em um sistema de regras e de normas com alcance propositivo. A concepção de cidade e, posteriormente, de urbanismo, mais especificamente de planejamento urbano, passa por transformações à medida que novos paradigmas são incorporados ao meio urbano, numa incessante busca por soluções técnicas, sociais e, finalmente, econômicas.

É observada também, ainda que de maneira frágil, a utilização do espaço urbano como meio de incremento da arrecadação pública, isto é, como viabilizador de obras públicas e, conseqüentemente, meio promotor do aquecimento econômico. O destaque a essa prática cabe aqui por ter sido ela responsável, em alguns casos, pela redistribuição socioespacial da população urbana desde os tempos mais remotos da história da civilização. Inicialmente praticada nas bordas das manchas urbanas e, posteriormente, também nos núcleos urbanos, era realizada hora por méritos exclusivos das autoridades da época e hora pela sua parceria com grupos particulares. Assim, constata-se que a utilização do meio urbano para fins econômicos como sua seleção por determinadas classes sociais é uma prática histórica e seus efeitos alcançam proporções maiores à medida que aumenta a sua relação com as atividades econômicas. Esse assunto não foi esgotado, mas aqui é apenas uma introdução para localizar na história essa prática e iniciar o assunto na modernidade.

2.2 O PENSAMENTO ORGANICISTA NO PLANEJAMENTO URBANO

Este apanhado histórico nos situa em um momento em que é incorporado ao urbanismo um teor propositivo mediante à esfera do planejamento cujo alcance, acreditava-se, poderia reformar as relações sociais. A partir desse período surge finalmente o planejamento urbano, o que se traveste em uma estratégia de transformação social, tendo como um de seus pilares o conceito de cidade-organismo, isto é, possuidora de uma relação direta entre o meio e o comportamento. Dessa maneira, os reformadores buscavam a constituição de um

campo político onde pudessem ser recriadas as relações sociais pela transformação do meio urbano. A pobreza passa a não ser mais vista como um problema individual, mas sim coletivo, de responsabilidade do Estado, da mesma forma que este também amplia as suas funções, além de regular o espaço, será ele também o reformador das relações sociais (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

O pensamento organicista da modernidade reproduziu na cidade princípios fordistas (racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandarizados) por meio do acionamento de noções e conceitos, admitidos na época como universais, e seus reflexos, tendo em vista suas verdadeiras intenções, foram um tanto ineficientes. Praticado em todo o globo, independente de qual fosse o nível de desenvolvimento ou área de concentração política do país, este pensamento urbano, desde a sua falência na segunda metade do século XX, é responsabilizado por muitas das distorções presentes nas cidades, como a periferização da população carente (especificamente no caso Latino Americano), a estagnação da economia, e pela formação de um espaço urbano pobre e carente de significados. No caso brasileiro, como será visto mais detalhadamente adiante¹³, essas distorções tornaram-se ainda maiores ao se associarem às grandes diferenças que separam os grupos sociais no país.

2.3 UM NOVO PENSAMENTO PARA O URBANISMO E UMA NOVA SOCIEDADE PARA A CIDADE

O ano de 1972, com a implosão do conjunto habitacional Pruitt-Igoe – versão clássica da “máquina de morar” - em Sant Luis, Missouri, marca o fim do pensamento moderno e o início da busca por estratégias “pluralistas” na forma de “colagem” de espaços e misturas altamente diferenciados para a abordagem do desenvolvimento urbano. A cidade colagem é identificada com as ações de revitalização urbana em lugar das reconstruções urbanas (visão moderna). Ficava

¹³ Este assunto será visto mais detalhadamente no Capítulo 4.

claro que as possibilidades das grandes intervenções estavam historicamente superadas, devendo agora o urbanismo aspirar aos pequenos planos (HARVEY, 1989).

Anteriormente, os modernos buscavam a apreensão do sentido de mundo complexo, em que cenários radicalmente diferentes coexistiam, colidiam e se interpenetravam. Na pós-modernidade, com a dissolução das fronteiras da ficção, não há clareza acerca do mundo em que se vive e nem de como se deve agir nele. Esse período é marcado pelo fascínio às novas possibilidades de comunicação (da produção à transferência de conhecimento) e irá demonstrar o surgimento de uma sociedade “pós-industrial” baseada na informação. Há uma dramática transição social e política no que tange às linguagens da comunicação (HARVEY, 1989) e também nas formas de produção e intervenção no espaço urbano.

O ideário de cidade buscado desde a renascença é abandonado, de modo que o planejamento urbano ganha a escala temporal do “agora” e a dimensão espacial do “local”. Segundo Harvey (1989) há uma tendência de comercialização da cidade apoiada na história e nas formas culturais e, como exemplo, cita o autor a construção de mais que 500 museus em apenas 15 anos no Japão e, não menos diferente, a construção de um museu na Inglaterra a cada mês.

Esse novo pensamento de cidade, alicerçado nos avanços tecnológicos e no rearranjo produtivo decorrente dele, será responsável pelo reaparelhamento das cidades em favor do mercado (VAINER, 2000).

A atual configuração social, econômica e política das cidades a remete em um novo conjunto de práticas originário de uma nova leitura dos chamados “problemas urbanos”. Boa parte destas novas medidas está na associação da iniciativa privada às atividades públicas, geralmente concretizadas na forma de “parcerias público-privadas” e/ou “Planos Estratégicos”.

Muitas destas atividades, que não são verdadeiramente novas¹⁴, estão relacionadas ao empobrecimento da esfera federal e à redução da participação pública na determinação dos caminhos econômicos e urbanos da cidade. Associa-se também a

¹⁴ Como visto nos relatos de Harouel, as parcerias público-privadas são históricas, embora em proporção e frequência diferenciada.

essas atividades a emergência de um novo arranjo produtivo em escala global, resultado da relativização das relações tempo-espço, ocasionando novas exigências econômicas e territoriais.

Cidades como Gênova, Barcelona e diversas outras americanas e européias, as quais, após a transformação das relações econômicas, perderam espaço no cenário mundial e iniciaram uma caminhada rumo ao ostracismo, conseguiram, apoiadas em leituras contemporâneas de intervenção urbana, reverter a tendência econômica e social e se reinserir no circuito econômico com uma nova identidade global. Difundida em todo o globo, estas práticas no Brasil recebem uma leitura crítica em que se questionam quais seriam os verdadeiros benefícios alcançados por meio delas para o conjunto da cidade. O país apresenta grandes disparidades sociais e, acredita-se, serem essas práticas responsáveis pelo aumento de tais desigualdades.

2.3.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A origem conceitual do Planejamento Estratégico vem da transposição dos conceitos e das metodologias do planejamento empresarial nascidos na *Harvard Business School*. Essa adaptação resultou em três analogias: **cidade-mercadoria**, e como tal é vendida no mercado; **cidade-empresa**, ou seja, uma unidade de gestão de negócios; e **cidade-pátria**, marca/ identidade dos cidadãos. Muitas agências de cooperação, instituições multilaterais e consultores internacionais trabalham nessa linha em nível mundial, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Agência Habitat das Nações Unidas e alguns consultores catalães (ARANTES, 2000).

A difusão do plano estratégico está vinculada ao processo de desaceleração industrial e ao consequente não investimento em áreas significativas da cidade. Esse plano irá atuar principalmente nestas regiões, economicamente abandonadas, por meio do estímulo ao movimento de retorno às cidades. A interpretação que se tem por esse viés de construção de cidade não tem nada, ou muito pouco, haver

com a racionalidade, funcionalidade, zoneamento ou plano diretor. Fala-se em requalificar. A partir de 1970, o planejamento urbano mudou. Agora em lugar de preocupar-se com o crescimento, o planejador deve “azeitar a máquina”¹⁵ de crescimento urbano e econômico.

Nessa linha, segundo Otília Arantes, a novidade do Plano Estratégico chama-se “gerenciamento”, que trouxe de volta o “descartado” planejamento a partir de uma “animação urbana”, da qual resulta a chamada “renovação urbana”. Essa animação é o resultado da convergência de governantes, burocratas e urbanistas em torno de um teorema-padrão: “*as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas (...), se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização*” (ARANTES, 2000, p. 13). A autora afirma que o modelo máquina-de-crescimento generalizou-se sob o pretexto de que a cidade necessita ser gerida, não como empresa, mas para empresas, pois só desta forma poderá capturar o capital nômade.

Exemplo pioneiro dessa prática é o caso de Baltimore. Há também o caso de *Fisherman’s Wharf*, em São Francisco, e os de *Boston Waterfront* e *Quincy Market*, em Boston, além de inúmeros outros.

Um bom (e bem sucedido) exemplo é o caso genovês, lá, por intermédio dessa prática, superou-se o desafio da estagnação do crescimento. Os anos 90 foi o período em que ocorreram profundas mudanças na constituição morfológica dessa cidade, mudanças estas capazes de transformá-la em uma bem afamada região turística, retirando seu estigma de cidade portuária e industrial. Gênova ganhou novas áreas (porto e centro) que mudou o perfil da cidade e o modo de vida de seus habitantes. Em 2004, ela é nomeada cidade europeia da cultura (FONT, 2007).

A transformação da cidade ocorreu, principalmente, em consequência da transformação do porto antigo, onde hoje há uma polaridade do tipo lúdico-recreativo. A partir de uma requalificação do *watter-front*, houve a mudança de uma área estritamente comercial para uma área urbana funcional, traçando um novo destino para o Porto que há anos se desenvolveu em paralelo ao restante da cidade.

¹⁵ Expressão utilizada por Otília Arantes (2000, p. 20) referindo-se a capacidade de produzir riqueza na cidade por um conjunto de condições capazes de aumentar a renda agregada. Este conceito foi formulado por Molotch com a denominação “máquina de crescimento” há aproximadamente 25 anos atrás.

Esse projeto estabeleceu, portanto, uma nova relação entre porto e cidade (FONT, 2007).

Em outras fases complementares desse mesmo projeto, quase que por um processo de contaminação, foram realizadas em parte dos armazéns do porto a construção de um hotel, alojamento, oficinas e espaços comerciais, edifício de estacionamento e atracadouro para 300 embarcações, em grande parte, cruzeiros. Na terceira fase, foram construídos o Museu do Mar e da navegação na área de Gálata, biblioteca, lojas, Casa da música, faculdade de direito e a previsão da instalação da faculdade de engenharia. Mais tarde, em complementação a esse projeto, vieram outros investimentos dessa mesma categoria. Após a requalificação do porto, a administração pública, em parceria com empresas privadas, iniciou a revitalização do centro histórico de Gênova. Nos anos 80, estando muito degradado, o centro era visto como um lugar marginal, devido, principalmente, ao desaparecimento das atividades comerciais que lá existiam.

A revitalização dessas áreas revela um novo objeto urbano, denominado “ilhas”, quando analisado do ponto de vista morfológico (FONT, 2007). Nas “ilhas”, é observada uma técnica de revitalização introvertida que não estabelece relação com o contexto e com o patrimônio arqueológico industrial, ou seja, nenhum projeto pretende valorizar a identidade histórica do lugar. Entretanto, esse novo objeto urbano promove uma melhor qualidade ambiental, novas oportunidades de trabalho, maior oferta de espaços livres, espaço para o comércio e melhoria da infraestrutura. As parcerias público-privadas (chamadas de colaborações no caso genovês) e dos fundos nacionais e da comunidade europeia foram os maiores investidores desse tipo de empreendimento por meio de inúmeros programas, como o Programa de Requalificação Fiumara, os Projetos de Integração de San Biagio e o Comunitário Urbano para Conigliano, entre outros (FONT, 2007).

A lógica de todos os programas consiste em promover e financiar intervenções pontuais no tecido edificado que sirvam de motor para o processo de recuperação de tipo difuso e espontâneo. A estratégia busca ativar processos de regeneração, que uma vez iniciados, podem proceder de forma autônoma sem criar novas necessidades/carência por recursos públicos (FONT, 2007).

Nos lugares mais carentes esses processos são ainda mais difíceis de acontecer. São projetos pontuais em que o poder público coordena o diálogo entre os diversos atores (empresas, comunidade). Buscam intervir de maneira integrada e multidimensional abrangendo problemas desde os relacionados a economia quanto aos de aspecto social. É exatamente sobre esses lugares que reside a principal discussão sobre essa prática, pois muitos autores acreditam ser ela responsável pelo processo de gentrificação.

2.3.2 A CRÍTICA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As cidades modernas, assim como as da contemporaneidade, também estavam associadas à divisão do trabalho e à acumulação capitalista. Sabe-se, ainda, que a exploração da propriedade do solo não é um dado novo e que existe uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital. A novidade, portanto, é a transformação das próprias cidades em mercadorias, isto é, agora elas podem e devem ser geridas e consumidas.

O processo de renovação praticado por meio desses Planos tem uma ligação estreita com o aspecto cultural, embora este elemento nem sempre esteja presente. É necessário ter em mente que a realização do Plano Estratégico está prioritariamente vinculada à existência de um conjunto de atores (governantes, burocratas e urbanistas) sob um contexto econômico particular (desindustrialização, dispersão das atividades econômicas, concentração do controle da produção). A cultura, entretanto, é utilizada como “pretexto” para a fusão desses elementos, assim como poderiam ser também eleitos outros argumentos. O destaque à prática do Planejamento Estratégico sob o viés cultural é devido à amplitude de realização com o mesmo perfil e, sobretudo, devido aos seus desdobramentos.

Os aspectos simbólicos das formas urbanas, reprimida durante a modernidade, são resgatados pela “renovação cultural” que é a somatória destes planos com o aspecto cultural. Essa junção surgiu da preocupação (de fato) com a recuperação/manutenção e reativação da memória do patrimônio museográfico, e ficou

denominada *1º cultural turn* (ARANTES, 2000). Entretanto, a estetização, acreditando haver transformado as relações de produção em relações de “sedução”, esvaziou o caráter cultural e transformou-a em uma indústria cujo produto final é o reaquecimento da economia pela oferta de serviços, atividades e “cenários” culturais. A essa nova etapa denominou-se *2º cultura turn* (Id. *ibid*).

Dessa maneira, saem distribuindo museus, esculturas e edifícios de alto padrão pela cidade, criando as chamadas áreas favorecidas. Essas áreas incorporam capital e forjam seu futuro privilegiado. Nesta técnica de planejamento, o arquiteto-urbanista torna-se um operador chave, pois será ele o responsável pelo fornecimento de bens e serviços simbólicos, reunindo em si mesmo o “planejador-empresendedor” e o “intermediário-cultural” (ARANTES, 2000).

Nessa lógica, além da terra, do trabalho e do capital - elementos clássicos da formação de uma cidade - a nova geração urbanística busca também: 1 - visual, determinando o que e quem pode estar visível, como forma de estetização de poder; 2 - *place entrepreneurs*, isto é, o lugar símbolo do crescimento/emprego; e 3 - *world class city*, formada por museus, parques, isto é, uma rede de serviços destinada a apenas um grupo social (ZUKIN, *apud* ARANTES, 2000).

Otília faz uma categorização dessas intervenções, a saber:

1. Cidade-máquina empresarial de crescimento (ex. Estados Unidos);
2. Cidade cultural (ex. Paris);
3. Cidade-*marketing*, neste entra o ingrediente “grande evento” (ex. Barcelona e as olimpíadas)
4. Cidade identidade estratégica (ex. Bilbao e a construção do *Guggenheim*);
5. Cidade valorização do nada (ex. Portugal. Neste país o que está em jogo é um processo de valorização com o fim em si mesmo pela procura de eventos para fazer negócios);
6. Cidade do poder (ex. Berlim e o edifício sede do Parlamento Alemão, *Reichstag*, concentrando em si patrimônio, cultura, política e poder).

O culturalismo de mercado, como pode ser entendida a “renovação cultural”, é uma soma. Primeiro o arquiteto-urbanista para garantir a consistência do projeto e

depois, somado a ele, os empresários/ banqueiros para dar vida ao “espetáculo das ruas”.

Hoje, há cidades em competição pelo financiamento escasso do sistema mundial. Quando se vive em um país subdesenvolvido e quando este mesmo país é constituído por uma característica heterogeneidade social (em oposição às sociedades mais orgânicas do capitalismo originário), parece pouco plausível a existência de um governo que se limite a gerenciar negócios. Sob esta égide de pensamento, Otília conclui:

Dizer (com a melhor boa vontade do mundo) que justamente a ambição estratégica dos novos Grandes Projetos Urbanos é promover a “articulação” entre vanguarda e retaguarda (por solidariedade ética? Cívica?) é ignorar que na verdade estes dois pólos – desde sempre “articulados” – são, tanto quanto as tão decantadas novas centralidades que pretendem estar induzindo, a expressão material e simbólica da concentração espacial de poder e riqueza exigida precisamente pelo comando das cadeias produtivas mundiais. (ARANTES, 2000, p. 70)

Complementarmente às considerações destacadas por Otília, Vainer (2000) vai ainda mais longe, colocando no eixo do debate qual a eficácia deste modelo para a construção de um projeto de cidade. Ele questiona se esse modelo seria o único meio eficaz para enfrentamento das condições impostas à cidade pela globalização e se ele é capaz de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade. Na cidade mercadoria, uma das transposições feitas do Planejamento Empresarial, acredita o autor, são produzidas mercadorias (cidades) semelhantes, tendo em vista que também serão semelhantes seus compradores e, portanto, suas necessidades, ou seja, se produz (reproduz) as mesmas coisas para os mesmo clientes. O mercado externo qualifica a cidade como mercadoria, e esta passa a ser exclusiva deste mercado: usuários solventes. Assim, cresce a competição entre os territórios, especialmente pontos nodais.

Para a transposição cidade-empresa, Vainer (2000) faz uma interessante observação: durante a modernidade, a cidade toma como protótipo a empresa privada, mais precisamente a fábrica *taylorista*. Ao contrário do que é visto hoje, o que presidia naquele período eram conceitos universais, como nacionalidade, ordem e funcionalidade, ou seja, os modernos acionavam noções e conceitos admitidos na época como universais. Os elementos que presidem agora, entretanto, são: produtividade, competitividade e subordinação dos fins à lógica do mercado.

Sob esse prisma analítico, tem-se que os modernos foram seduzidos pela organização da produção que será suplantada no tecido urbano. Já os pós-modernos concebem e instauram a cidade como um agente econômico com poder e dever de atuar no mercado como tal. Agora a regra e o modelo de planejamento estão no mercado. O resultado disso é a flexibilização de leis, especialmente dos Planos Diretores. O mercado passa a ser o sentido do planejamento e não apenas alguns de seus princípios abstratos.

A cidade-empresa não abandona a sua prática intervencionista, ao contrário, ela intervém no meio urbano com o intuito de criar meios de atração de atividades econômicas. A parceria público-privada elucida bem este pensamento, pois ela irá criar condições que permitam o investimento de valores significativos do orçamento público em favor do setor privado.

O destaque, e até alarme, que o autor faz para a prática da cidade empresa, é que ela não se resume a uma questão meramente gerencial ou operacional. Para o autor, há uma reorientação dos valores de cidade e de poder local fundada na legitimação da apropriação direta dos recursos (e poderes) públicos por grupos particulares (VAINER, 2000).

Para o autor, a cidade-empresa é realista e conforma-se com as tendências do mercado, ou seja, ela não pode *“dar-se ao luxo de produzir planos utópicos”* (VAINER, 2000, p. 89).

Finalmente, sua crítica à cidade-pátria está fundamentada na inexistência de uma sociedade homogênea, condição *sine qua non* para a realização do Plano. O Plano parte da construção de um consenso, podendo este ser tanto uma crise como um sentimento de patriotismo (ufanismo nacional) para se conseguir a homogeneização da sociedade. Para se chegar nesta homogeneização, todavia, trona-se necessária a despolitização da sociedade e, portanto, a redução da cidadania. A criação deste consenso, seja de pátria ou de crise, é que irá motivar a produção de “cidade solvável”.

A análise desse discurso que transfigura o sentido e a função de cidade, feita tanto por Vainer como por Maricato e mais um grupo de oposicionista, não é fácil. A ideia de cidade–mercadoria é diluída quando pensado, simultaneamente, o conceito de

cidade-empresa, e, mais ainda, se cogitada o pensamento de cidade-pátria, coesa e estável, como muito bem sintetizado no fragmento adiante:

Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual opera como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo que contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme ocasião e a necessidade. Esperamos que esta estratégia discursiva não impeça de vislumbrar, graças à sucessiva e sistemática contraposição dos conceitos e imagens acionados, que a participação proposta funda na negação da cidadania: consumidor de mercadorias, acionista de empresa ou patriota orgulhoso, o cidadão planejado estrategicamente está condenado a ver desaparecer o espaço e a condição de uma cidadania desde sempre contestada no projeto moderno. De um lado, a *city*, impondo-se à cidade como espaço objeto e sujeito de negócios; de outro lado, a *pólis*, afirmando possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos. (VAINER, 2000, p. 101)

Tudo começa com a ideia de competição entre cidades e da mesma deriva a transposição do planejamento negocial para o urbano. Os autores não contrapõem a importância deste “reviver” econômico para o conjunto urbano, uma vez que este também se apoia nela para seu desenvolvimento e existência. Ninguém vive só de *polis* como também ninguém vive só de *city*. A medida exata desta prática é o que deve ser questionado, por exemplo, a existência de poucos estudos comparativos de medição dos avanços sociais, ou não, por meio dessas práticas.

O trabalho de Mariana Fix, todavia, encontra-se neste *hall* de “pouco trabalhos sobre essa prática”. Seu estudo demonstra que o que vem sendo “alarmado” por estes autores não estão na contra mão dos acontecimentos reais no contexto brasileiro. Ao tratar do nascimento de uma nova cidade dentro de São Paulo com a realização de duas intervenções público-privada, a autora faz uma reflexão sobre o fenômeno da reordenação do capital imobiliário por intermédio da criação de uma nova centralidade, reforçando a segregação socioespacial.

Nota-se, portanto, que no contexto nacional, os grandes projetos promovem a utilização de investimentos públicos para o fortalecimento de grupos isolados em detrimento de sua utilização para prioridades sociais.

3 PLANEJAMENTO E DUALIDADE NO BRASIL

O Brasil – e a América Latina de uma forma geral – é reconhecido pelos grandes desníveis sociais e econômicos e pela formação de cidades duais, isto é, repartidas entre ricos e pobres. Para muitos, essa repartição não seria nada mais que a personificação das contradições econômicas no espaço, o que de fato o é. Entretanto, como se pretende demonstrar adiante, a somatória entre as transformações na essência do pensamento urbano e os fenômenos decorrentes das mudanças dos meios de produção e acumulação foram também responsáveis pelo aumento das diferenças no espaço entre os grupos sociais.

Boa parte, ou quase tudo, das ideias e pensamentos urbanos desenvolvidos no país foram importados e adaptados das teorias difundidas em nações centrais. Essas adaptações colocaram no eixo central do planejamento, em lugar da questão social, temas relacionados à formação da nação e ao aumento do desempenho econômico do país. Mas onde está o problema? A absorção de novas teorias em si não constitui um problema, mas os ajustes descompassados com os reais objetivos dessas teorias certamente sim. Como pode uma cidade possuir plano e não urbanismo? A falta de um espaço verdadeiramente urbano foi o primeiro entrave ao planejamento no país, o que, de certa forma, constitui uma grande contradição. Em termos, pois se considerados os pensadores modernos, essa condição poderia ser vista como a formação de um modelo (tipo) de cidade, o que de fato não foi. Portanto, o planejamento urbano no país nasceu de uma grande contradição: a formação do urbanismo pelo planejamento. E, finalmente, que outra consequência poderia haver de uma política voltada para o incremento do desempenho econômico nacional em detrimento das questões sociais que o aumento das diferenças no espaço entre os grupos sociais?

A cidade repartida entre ricos e pobres resultou da combinação entre uma política urbana descompromissada com as questões sociais em associação aos fenômenos

urbanos decorrentes de questões macroeconômicas, muito mais que a simples impregnação no espaço das diferenças econômicas entre as classes.

São identificadas características específicas na composição socioespacial das cidades brasileiras, mais especificamente da elite, que vão além da atuação do Estado, que resultará na repartição geográfica e jurídica dos grupos sociais. Contudo, a chegada do Estatuto da Cidade marca um momento de abertura para novas leituras e intervenções do e no espaço urbano e suas relações sociais.

3.1 A URBANIZAÇÃO E OS MODELOS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

A urbanização do país, assim como a da maioria dos países latino-americanos, estava até o século XIX muito mais associada ao pensamento de formação de uma cidade do que propriamente ao processo de urbanização. Somente a partir da mecanização, com a expansão da produção agrícola comercial e com a exploração de minerais foi possível aumentar as relações do litoral com as cidades do interior do país e iniciar um processo de urbanização.

A forte presença de uma sociedade fragmentada e agrária dificultava a criação de um discurso político e uma ação coletiva em favor dos interesses de classe, como já acontecia nos países da Europa.

A urbanização das cidades brasileiras, embora muito se assemelhasse às tendências dos países ditos desenvolvidos, especialmente europeus, adquiriu características próprias à luz das especificidades socioeconômicas do país e latino-americanas (RIBEIRO e CARDOSO, 1996). Essa adaptação resultou no desvirtuamento dos propósitos do Estado do Bem-Estar Social, articulando-o, em lugar da questão social, à ideia de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade, ao contrário do que acontecia nos países já urbanizados¹⁶, pois:

¹⁶ Consultar seção “Formação das cidades e as práticas de planejamento urbano”.

[...] Ao importar o pensamento urbanístico, estaremos assim frente a dois grandes desafios: a- adaptá-lo à realidade agrária que predomina durante um longo período de nossa história; e b- adaptá-lo ao quadro de pensamento em que a questão social tende a aparecer de forma subordinada a outros temas da vida nacional (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 80).

Sob esse prisma de análise, Ribeiro e Cardoso (1996) desenvolveram um modelo analítico por meio do qual identificaram dois períodos de deslocamento dos objetivos do planejamento urbano no país. Essa análise parte da leitura do que, em cada período, determinou o diagnóstico da realidade urbana e as consequentes técnicas de ação.

O primeiro deslocamento, segundo Cardoso e Ribeiro (1996), ocorreu ainda durante a Primeira República em favor da formação da nação, ou seja, a cidade era o objeto e o fim da ação planejadora já que a cidade era vista como um espaço improdutivo e com pouca ordem social e política. Data desse período a elaboração dos planos de melhoramento e embelezamento. Aos poucos, as cidades centrais do país iam se transformando no local da atuação comercial (inclusive dos produtos agrícolas) e também local da atuação política.

Na primeira metade do século XX, mais especificamente na década de 30, são constatadas novas condições políticas e organizacionais no país, uma nova impulsão vinda do poder público, era a lógica da industrialização que prevalecia, marcando a formação de um mercado nacional. Por conseguinte, há a inversão do local de residência, o aumento da população nacional e principalmente urbana.

A Era Vargas trabalhou a questão social – embora novamente deslocada das reais intenções que alimentavam a ideologia da época – em dois campos: 1) criação da previdência e assistência social; e 2) construção de moradia para trabalhadores urbanos. Nessa conjuntura, a pobreza era lida como obstáculo à modernização e à constituição da nacionalidade e o objetivo do planejamento tornou-se a promoção de modificações substanciais na capacidade produtiva do país. Aqui não houve um pensamento de cidade enquanto elemento reformador da condição social, a habitação exerceu esse papel, porém, sempre condicionada à melhoria do desempenho industrial (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

Segundo Cardoso e Ribeiro (1996), as grandes operações de renovação, construção e a normatização das práticas sociais da Era Vargas colaboraram para o aumento do abismo entre a cidade “real” e a cidade “legal”.

A consecutiva à Vargas, o governo militar, deu prosseguimento aos ideais do nacional-desenvolvimentismo, aumentando os investimentos no aparelhamento do país, especialmente no campo logístico, configurando a transição do período agroexportador para o industrial-exportador.

O aumento da macrourbânização, depois de passados os estágios de “urbanização aglomerada” e “urbanização concentrada”, resultou na concentração da população e da pobreza; a rarefação rural e a dispersão geográfica das classes médias; a concentração das atividades modernas e a dispersão geográfica da produção física (SANTOS, 1993).

Embora o governo militar, por ser altamente autoritário, sufocasse qualquer manifestação em torno das contradições e apropriações diferenciadas dos danos e benefícios da urbanização, nesse período, surgiram outras correntes de planejamento que tentavam modificar o padrão em vigor no país (CARDOSO e RIBEIRO, 1996). O urbanismo Libretiano é um deles e tinha como precursor o Pe. Le Bret. Essa corrente é caracterizada por trazer a concepção humana para o diagnóstico urbano e ter por objetivo a conscientização e a humanização da sociedade. Houve ainda a Reforma Modernizadora, a qual buscava a politização do diagnóstico cujo objetivo era o fortalecimento do espaço nacional e o reforço das políticas públicas centralizadas, acreditando ainda no papel voluntarista do Estado e no caráter redistributivista da ação pública sobre a questão social (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

Outro pensamento sobre a prática urbana é a Reforma Redistributivista a qual busca uma forma de “mobilização ao redor da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 86). Aqui há o resgate do caráter redistributivo das propostas da reforma urbana, suas características são: 1) diagnóstico voltado às desigualdades e nos direitos sociais (ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade); e 2) o objeto é a propriedade privada, o uso do solo e a participação direta das camadas populares na gestão da cidade. Esse movimento, cuja constituição é composta por associações técnico-corporativas (sindicalistas,

ativistas sociais e técnicos da área do planejamento), luta pela Reforma Constituinte de 1988, e pela introdução de princípios redistributivistas, como elemento do planejamento, dando principal ênfase aos problemas sociais e à participação popular na gestão pública. Anos mais tarde, mas precisamente em 2001, como resultado deste movimento, será aprovado o Estatuto da Cidade, principal elemento definidor da política urbana hoje no país.¹⁷

Contudo, já no final do século XX, saem as ideias organicista e funcionalista, que se tornam “fora de moda” e demasiadamente utópicas e repercutem no país as propostas de racionalização administrativa, o que também caracterizou uma importação de pensamentos. Nessa nova corrente, acredita-se que o propósito do urbanismo deverá ser o de resolver as questões relativas ao desenvolvimento econômico, gerir com eficiência a cidade e corrigir as “disfuncionalidades” do crescimento econômico. Pensa-se agora em problemas urbanos e não em cidade, trabalha-se a escala local e global, e os planos cumprem a partir daí somente o papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública na cidade, já que a funcionalidade passa a ser vista como principal responsável pelos problemas urbanos.

Assim, as questões como centro e periferia ficam ultrapassadas e destacam-se questões relacionadas à simultaneidade dos lugares e a informatização da sociedade. Inicia-se uma nova hierarquia com base em diferenças maiores. Nesse momento, o espaço de fluxos da matéria, que representava o esqueleto urbano, é sobreposto pelo espaço da metrópole informacional. A informação transforma-se no motor do desenvolvimento e se torna a peça fundamental do denominado meio *técnico-científico-informacional*¹⁸, no qual a presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território é marcante, principalmente para favorecimento dos processos de produção hegemônicos. O texto de Santos (1993) descreve o que esse período significa e objetiva já na década de 1990:

O fato de que o espaço seja chamado a ter cada vez mais um conteúdo em ciência e técnica traz consigo outras conseqüências, como uma nova composição orgânica do espaço, pela incorporação mais ampla do capital constante ao território e a presença maior desse capital constante na instrumentalização do espaço [...] (SANTOS, 1993, p.41)

¹⁷ Esse assunto será tratado de forma mais detalhada no subitem 4.3 deste capítulo.

¹⁸ Termo utilizado por Milton Santos (1993) pra designar o padrão urbano do final do século XX.

Há, portanto, o declínio do paradigma sociedade enquanto objeto da ação racional do planejamento a nível mundial e o nascimento do paradigma ecológico, o qual define novos problemas, novas técnicas de ação e novas escalas de articulação (TOPALOV, apud RIBEIRO e CARDOSO, 1996). A cidade agora não é mais vista como questão social ou desenvolvimentista, mas antes como uma questão ambiental, novamente para subsidiar a atuação e a permanência das atividades econômicas, especialmente as extrativistas.

O planejamento urbano, em associação ao paradoxo ambiental, estabelece alguns imperativos na realização do diagnóstico urbano e na eleição de táticas de ação (RIBEIRO e CARDOSO, 1996), a saber:

1. Estabelecimento do tema ambiental em lugar do social para legitimar as ações. Este incorpora também ideias de participação, de autonomia local, e de desregulamentação;
2. A natureza como sistema global, onde todos os homens estão inseridos. Este item proporciona a união das diferentes classes sociais em torno de um só tema;
3. Adoção da escala planetária. O nível escalar Estado sai de cena e as escalas planetária e local passam a ser os novos territórios da ação coletiva.

Cabe destacar, entretanto, que parte da desregulamentação associada ao paradigma ambiental é também, e principalmente, consequência do novo modelo econômico neoliberal, caracterizando um momento de indecisão com a redefinição do papel econômico do Estado. Este cenário tem sido um meio fértil para a proliferação dos Planos Estratégicos enquanto instrumento da ação planejadora.

Os defensores do planejamento redistributivista em meio à chegada de novos paradigmas urbanos passaram a incorporar em seus discursos a questão ambiental, como acontece com a Agenda 21, que coloca a questão dos assentamentos humanos precários como um problema ambiental (MARCONDES, 1999).

Todos esses pensamentos novamente vem de uma discussão de âmbito mundial, principalmente a partir das agências de financiamento e fomento à pesquisa. São ideias importadas, mas cabe identificar o lugar delas no contexto local (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

A difusão da ideia de “crise urbana”, por exemplo, não veio para mudar as disfunções urbanas (poluição, precariedade habitacional, escassa cobertura dos serviços urbanos, etc.), mas para destacar o esgotamento do Estado do Bem-Estar (período populista). Ou seja, antes se podia, bem ou mal, integrar à cidade, seja de modo clientelista ou corporativista, os novos moradores, mas agora eles não passam de um resíduo industrial (SCHAPIRA, 2000, apud SILVA, 2003).

No Quadro 2, é feita, de forma sintética e cronológica, a compilação das transformações ocorridas nas cidades brasileiras desde a proclamação da república, correlacionando os fenômenos urbanos, identificados por Milton Santos (1993), aos modelos de planejamento, classificados por Ribeiro e Cardoso (1996). Embora não se tenha clareza de quem comanda quem, isto é, se é o fenômeno urbano que orienta o tipo de planejamento ou se é o contrário, o modelo de planejamento é quem orienta o padrão urbano, fica clara a correlação entre estas duas instâncias. Nessa análise, não é possível dizer que o planejamento foi responsável pelo padrão urbano existente no país, assim seria parcialmente errado já que aqui não foram estudados elementos que confirmem esta tese. Pode-se, entretanto, afirmar, com base na literatura abordada nesta seção, que o planejamento foi conivente com o padrão urbano formado no país, tendo em vista que as formas de planejamento foram ao encontro das tendências urbanas ditas “naturais”.

MODELOS DE PLANEJAMENTO	FORMAÇÃO DA NAÇÃO	AUMENTO DA CAPACIDADE PRODUTIVA	NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO		TECNOBUROCRACISMO DESENVOLVIMENTISTA			
	URBANIZAÇÃO	INDUSTRIALIZAÇÃO	MACROURBANIZAÇÃO		MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL			
FENÔMENOS URBANOS	1ª REPÚBLICA 1889	ERA VARGAS 1930	1945/ 1950	GOV. MILITAR 1964	1970	1985	2001	2007

QUADRO 2 – FENÔMENOS E MODELOS URBANOS

Para Roux (apud SANTOS, 1993), a ideologia urbana, no papel do Estado, determina em grande parte os rumos das transformações urbanas ao afirmar que:

[...] as transformações do território [...] não apenas resultam de uma pressão imperiosa do sistema socioeconômico. Elas também são o fruto de modelos ideológicos sobre ‘desenvolvimento’ e a ‘modernidade’ que se impõem aos detentores do poder [...]

Acreditando que o Estado

[...] possui um quase monopólio das reflexões sobre o planejamento do território [...] controla diretamente uma parte essencial dos investimentos mais determinantes para a organização do espaço [e] reúne todas essas decisões em uma rede de regulamentos e de justaposição que apenas ele pode entender [...] (JEAN-MICHEL ROUX, 1980, p. 123 apud SANTOS, 1993, p. 108)

Dessa maneira, pergunta-se: até que ponto pode-se afirmar que o papel do Estado, como elemento definidor da ideologia urbana, é realmente imperioso da definição do espaço urbano? Se realmente é ele tão determinante, por que então o fracasso das cidades modernas nos países centrais? Por que esta força não parece ser tão determinante quando consideradas as questões relativas à redistribuição espacial dos benefícios da urbanização? É preferível manter um posicionamento imparcial sobre a verdadeira capacidade transformadora do Estado na forma de planejador urbano, pois, como mesmo descreveu Roux, não foi apenas a ação estatal que determinou essas mudanças, mas a sua somatória aos demais fatores socioeconômicos. A esse respeito, tem-se a fala de Botelho:

O urbanismo deve ser considerado, em parte, como uma estratégia de manutenção dos ganhos da classe capitalista no setor imobiliário, encobrendo as operações realizadas pelo setor público como forma de auxílio à reprodução do capital (LEFEBVRE, 1999:147). O Estado tem, como uma de suas funções, a de criar mecanismos que minimizem os obstáculos ao investimento do setor imobiliário no urbano sem colocar em questão a existência da propriedade privada do solo (CARLOS, 2004:61). A legislação de regulamentação de usos do solo e do espaço público, o direcionamento de investimentos, a construção de infra-estrutura, e os planos de revalorização de áreas suburbanas degradadas são alguns dos exemplos da atuação do Estado que tem por fim a valorização dos capitais aplicados no setor imobiliário, em particular, e do próprio capital, em geral. (BOTELHO, 2007, p.27)

Assim, é possível afirmar, então, que o planejamento maximizou as tendências que já se encontravam latentes na formação dos espaços urbanos do mundo capitalista.

Novamente sobre a questão do planejamento urbano brasileiro, tem-se que este partiu de uma simples importação de ideias e transfiguração de seu fundamento originário, a qual aumentou o poder das tendências macroeconômicas por meio da legitimação e do estímulo dos gastos públicos em favor das grandes empresas. Por intermédio do planejamento, difundiu-se o pensamento de que essas empresas seriam responsáveis pelo aumento das exportações nacionais e, com isso, melhorariam ainda mais seu equipamento logístico, ocasionando prosperidade para

toda a nação. Foram, a partir daí, realizados grandes gastos em favor da economia e da atração de grandes organizações.

O direcionamento dos investimentos pelo planejamento urbano proporcionou a modernização do território nacional, especialmente pelo equipamento/ aparelhagem das cidades, colaborando para o sucesso das grandes empresas em detrimento das empresas menores (SANTOS, 1993). Os resultados disso foram: extraordinária geração (e concentração) de riquezas; aumento da pobreza; aumento das novas classes médias; e no aumento da participação política destas mesmas empresas, uma vez que seu poder de mercado também aumentara, ocasionando um direcionamento das decisões a nível político em favor de seus próprios interesses. Pode-se, com isso, afirmar que o equipamento do território constituiu uma forma de empoderamento dessas empresas, ocasionando uma concorrência desleal com as demais empresas, geralmente menores.

A esse movimento Santos denominou “urbanização corporativista”, pois reúne grupos na forma de corporações para reivindicar privilégios. Dessa corporação nasce a contradição, quando considerado que boa parte dos equipamentos é voltada para as empresas hegemônicas, embora também se beneficiem empresas menores, e apenas o residual é destinado ao grosso da população, tudo isso “em nome do aumento da produção nacional no mais exato consenso com a racionalidade capitalista” (SANTOS, 1990, apud SANTOS, 1993, p. 110).

3.2 A FORMAÇÃO DE UM AMBIENTE DUAL

O resultado deste processo é a formação de um país excludente marcado por uma urbanização predatória. Acrescenta Villaça, ainda sobre a urbanização brasileira, que as cidades do país refletem a própria nação e todos os seus problemas, ou seja, elas são:

[...] lócus da injustiça social e da exclusão brasileira. Nelas, estão a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado. Essa é nova face da urbanização brasileira. (VILLAÇA, 2003, p. 29).

Villaça (2003) para fazer essas afirmações, destacou, com dados de 2003, que o PIB brasileiro é o 8º ou 9º do mundo, ao passo que se considerado o PIB *per capita* sua posição cai para a 34ª, ficando agora o país atrás da Argentina e do Uruguai, mas representando ainda uma condição melhor que aproximadamente 78% da população mundial. Todavia, o autor vai ainda mais longe ao destacar que um novo dado elaborado pelas Nações Unidas (NU), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual tende a ser mais revelador que o PIB, pois busca a medição do “desenvolvimento humano” pelos dados sobre educação e saúde, por exemplo. O IDH colocou o Brasil, com base em levantamentos de 1999, na 79ª posição, ficando atrás da Argentina, Uruguai, Chile, Venezuela, México e até mesmo Colômbia de um total de 174 países. E para fechamento dos dados coletados, o autor resgata a matéria publicada em 1996, na Revista da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo, em que o Brasil é considerado o pior país em distribuição de renda do mundo (VILLAÇA, 2003, p. 30).

Ao reconsiderar esses mesmos dados a partir de pesquisas realizadas em 2007, observa-se uma melhora do IDH brasileiro, 75ª colocação, dessa vez na frente da Colômbia, mas ainda atrás da Argentina, Uruguai, Chile, Venezuela e México. O índice GINI brasileiro é de 55, este dado também é elaborado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano, assim como o IDH, para medição da desigualdade de um país numa variação de 0 (igualdade absoluta) a 100 (desigualdade absoluta). O GINI brasileiro é menor apenas que o da Bolívia (58,2) e Colômbia (58,5) já que a maioria dos países da América do Sul apresenta índice GINI melhor que o brasileiro¹⁹. O PIB brasileiro, também segundo dados de 2007, caiu para a 10ª colocação ao passo que o PIB *per capita* despencou para a 66ª posição (PNUD, 2009). A melhora do IDH representa uma elevação das condições de vida no país, mas o que esses dados demonstram também é que ainda há um longo caminho a ser percorrido e que mesmo uma economia forte e rica, não é o suficiente para garantir a transformação das condições de vida de um país, ao contrário do que difundia as políticas urbanas do século XX.

¹⁹ Chile (52), Argentina (50), Uruguai (46,2), Venezuela (43,4), Peru (49,6) e Equador (54,4) apresentam índice GINI inferior ao do país. Em termos práticos, isso significa que nestes países existe menos desigualdade do que no Brasil.

3.3 OS ASPECTOS GEOGRÁFICOS DA DUALIDADE URBANA

O século XXI se inicia em meio a cidades repartidas. Hoje a ilegalidade não é mais exceção: é a regra! É a maneira, por excelência, da organização da sociedade, colocando em contradição toda a ordem jurídica, política e inclusive urbana (FERNANDES, 2009).

Essa estrutura territorial “repartida” é, ao mesmo tempo, socialmente construída e determinante para a formação social. Contudo, a simples observância dessa separação entre ricos e pobres, grosso modo, não elucida por que essa estrutura veio a se formar desta maneira e não de outra qualquer. A participação do espaço na determinação social emerge como óbvio, embora seja detentor de uma substancial força.

Para Villaça (1998), a autossegregação burguesa aparece como o elemento intraurbano²⁰ mais poderoso no jogo de forças que determina a estrutura urbana²¹, pois será ela imperiosa no controle das relações de circulação e consumo. Acredita o autor, que o espaço construído por uma imposição resultante de um jogo de relações de forças é uma importante maneira de dominação. Assim, pergunta-se: qual a participação do espaço produzido na produção de valores para seus moradores e para a população urbana em geral? A segregação espacial é também uma dominação política?

A análise de Villaça demonstra que a elite é soberana na escolha do local de seus bairros, ou seja, ela não decorre de uma imposição do planejamento

²⁰ Para Villaça (1998), o espaço intraurbano é formado pelas condições de deslocamento do ser humano em decorrência da enorme atração das áreas comerciais e de serviços (importantes elementos estruturados do espaço intraurbano). Já o espaço regional encontra-se em outra escala que não a do espaço intraurbano, sendo determinado pelos deslocamentos das mercadorias em geral e do capital. A segregação urbana, tema desta pesquisa, acontece, portanto, no espaço intra-urbano.

²¹ A estrutura urbana é aqui adotada como o conjunto de forças que determina a composição espacial das cidades, metrópoles. Ou seja, a estrutura urbana é um conjunto coeso e articulado de tal forma que a alteração de um de seus componentes ou de uma de suas relações a modifica por completo.

(especificamente pelo zoneamento). Ao contrário, a elite se apropria das forças do mercado e do Estado para o favorecimento de suas escolhas, o que inclui a escolha da localização de seus bairros. Essa escolha se dá pelo critério “maior acessibilidade” e isso inclui a proximidade ao centro e a exclusão de áreas com barreiras físicas, assim:

[...] as áreas situadas além das barreiras são rejeitadas pelas classes de maior renda e seus terrenos passam a ter preço inferior aos daqueles localizados aquém das barreiras. São então ocupados por zonas comerciais e residenciais das camadas de renda mais baixa. Ao contrário, os terrenos aquém da barreira apresentam preços mais altos (mesmo que a iguais distancias do centro da cidade), pois têm maior valor de uso. (VILLAÇA, 1998. p.130)

Mas por que a localização é tão importante? Segundo Harvey (apud Villaça, 1998), existem dois espaços: o dos **objetos em si** (constituído por edifícios, praças, ruas) e o dos **locais de produção e consumo dos objetos** (composto pelos “pontos” ou localizações). A localização (ou ponto) é, portanto, “aquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e dos consumidores entre os locais de moradia e os de produção e consumo” (VILLAÇA, 1998, p.23). Esse espaço terá como atributo a rede de infraestrutura, de transporte e de comunicação. Já quanto ao espaço dos objetos em si, as relações se dão apenas pelo contato físico ou visual.

Esses dois espaços, descritos por Harvey, são produzidos pelo trabalho social, eles são a corporificação daquilo que se determina ser “socialmente útil”. Juntos, eles compõem o espaço urbano. Isto é, este é composto por produtos em si (edifícios, ruas, praças, etc) e por produto da aglomeração (localização, valor de uso) e por serem produtos, eles possuem valor. **A sociedade produz valor**, sendo o valor da aglomeração o maior deles, pois:

[...] o valor do espaço não se confunde com os valores desses elementos. A colocação do espaço como valor e como mercadoria; a clara colocação do espaço como fruto de um processo de produção, com seu custo de produção. A oferta e a demanda de espaço, tal como há oferta e demanda de água potável tratada. A vinculação do mercado, entre o espaço e ‘um volume’ (os objetos dele constitutivos), cada um com seu valor próprio. O valor do espaço, entretanto, é maior que o somatório desses valores, pois envolve o valor da força produtiva representada pela e oriunda da aglomeração [...] (VILLAÇA, 1998, p. 72)

O adquirente de espaço continua a adquirir um valor de uso. Qual? Ele não compra apenas um volume habitável, permutável com outros... O adquirente é detentor de uma distância, aquela que integra sua habitação a lugares, os

centros de comércio, trabalho, lazer, de cultura, de decisão [...] (LEFEBVRE, 1974, p. 391, apud VILLAÇA, 1998, p. 73)

E mais ainda,

Os pontos do espaço intraurbano condicionam a participação do seu ocupante tanto na força produtiva social representada pela cidade como na absorção, através do consumo, das vantagens da aglomeração. É esse o valor de uso do ponto – sua capacidade de fazer com que se relacionem entre si os diversos elementos da cidade. Esse “relacionamento” se dá de diversas formas e por meio de diversos fluxos – o transporte de mercadorias, de consumidores, de força de trabalho ou as comunicações -, os quais têm importância e papéis diferentes conforme se trate de espaço regional ou intra-urbano. (VILLAÇA, 1998, p.78)

O principal produto da urbanização não é o conjunto de objetos em si, mas a aglomeração destes objetos, que é fruto da acumulação do trabalho contínuo e conjunto da sociedade. A localização, embora tenha sido construída pelo homem, não pode ser reproduzida e seu valor, salvo pequenas oscilações, sempre tende a aumentar. Logo, ela, assim como a propriedade do solo, é detentora de um monopólio.

É pensando neste valor que o capital tenta reproduzir as localizações, transformando-as em mercadorias (como os shoppings, hipermercados, cidades novas, condomínios), mesmo que para sua execução seja necessário escolher um bom “ponto”, isto é, uma boa localização.

Segundo Villaça, as localidades são definidas em termos de custo e de tempo de deslocamento, este para o centro da cidade, de modo que os atributos naturais aparecem apenas em segundo plano.

Nas cidades brasileiras, a partir da segunda metade do século XX, tinha-se clara a distribuição socioespacial em que o centro (coincidente com o centro histórico ou contíguo a ele) era o local da elite, e a periferia, o local da população menos abastada. Cabe apontar também que nesse período as cidades brasileiras eram (e ainda são em parte), carentes em infraestrutura, especialmente viária. Logo, é de se considerar este fato determinante para a permanência da elite no centro da aglomeração urbana, já que uma boa localização requer acessibilidade. Mas o que transforma uma determinada área da cidade em centro? Mais que uma posição geográfica, o centro urbano é o local de maior polarização, onde todos querem estar e, portanto, o disputam. A população urbana procura estar próxima ao emprego, ao

comércio, aos serviços, de maneira que a região central será aquela onde essas atividades irão se concentrar. No século XIX, o poder de atração do centro era ainda maior que o atual, já que naquele período não havia outras regiões tão “polarizadoras” e tão bem “localizadas” a ponto de competir com ele.

A vulgarização do automóvel, o avanço dos meios de comunicação e a reformulação das relações de trabalho e emprego retiraram parte do poder de polarização que uma determinada localização poderia exercer sobre a sociedade, abrindo possibilidades de centralidade, mesmo que de menor intensidade, para outros pontos urbanos não coincidentes com núcleo historicamente central (SASSEN, 1998).

Após essa conquista espacial (e temporal), torna-se possível para a elite distanciar-se do centro sem “perder” localização. Segundo Villaça (1998), o abandono do centro²² pelas elites, não aconteceu pelo seu inchaço ou deterioração física, mas pelo aumento da acessibilidade de outros pontos em detrimento do núcleo historicamente principal, até então conhecido como único centro. A incorporação imobiliária também colaborou para esse processo ao difundir ideologias: como a própria deterioração do centro, a transformação do litoral em local de significativo atributo natural, impregnando um novo estilo de vida, e a necessidade de novos edifícios, bairros, cidades. Finalmente, o aparecimento de subcentros, shoppings e galerias nas imediações dessas novas localizações deram o desfecho final desse processo.

Mesmo que a localização da elite hoje ainda possa ser considerada predominantemente central, ela não habita mais as imediações do centro histórico. Na pesquisa de Villaça (1998), é constatado como característica comum às seis metrópoles estudadas, além do abandono do centro histórico, a permanência da elite em um único setor da cidade e a tendência de deslocamento deste centro em direção a esse setor (FIGURA 5).

Novamente, se considerado o quesito “acessibilidade” como principal fator determinante da localização no espaço intraurbano, e que o país, embora tenha consideravelmente melhorado sua rede viária, ainda apresenta grandes

²² Local histórico de formação da cidade, carregado de valor simbólico e historicamente concentrador das atividades comerciais.

discrepâncias infraestruturais entre os pontos urbanos, tem-se esclarecido por qual razão ainda é pertinente a concentração da elite em um determinado local. Mas por que setor em lugar de anel como acontece nos países europeus, por exemplo? E por que um único setor e não vários? Outro fator que colabora para essa organização espacial é a dimensão geométrica da elite. A classe média, ainda que somada à de alta renda, é, no Brasil, infinitamente menor que a população de baixa renda, especialmente nos grandes centros. No caso europeu, essa proporção é inversa. Na Europa, e inclusive em alguns países da América Latina, como na Argentina, onde as discrepâncias entre os grupos sociais não são tão intensas, as classes média e média alta formam um anel ao redor do centro histórico. Essa composição traz maior vitalidade ao centro, especialmente de suas atividades comerciais, ao mesmo tempo em que permite o monopólio a essas camadas sociais da área melhor infraestruturada da cidade, o centro.

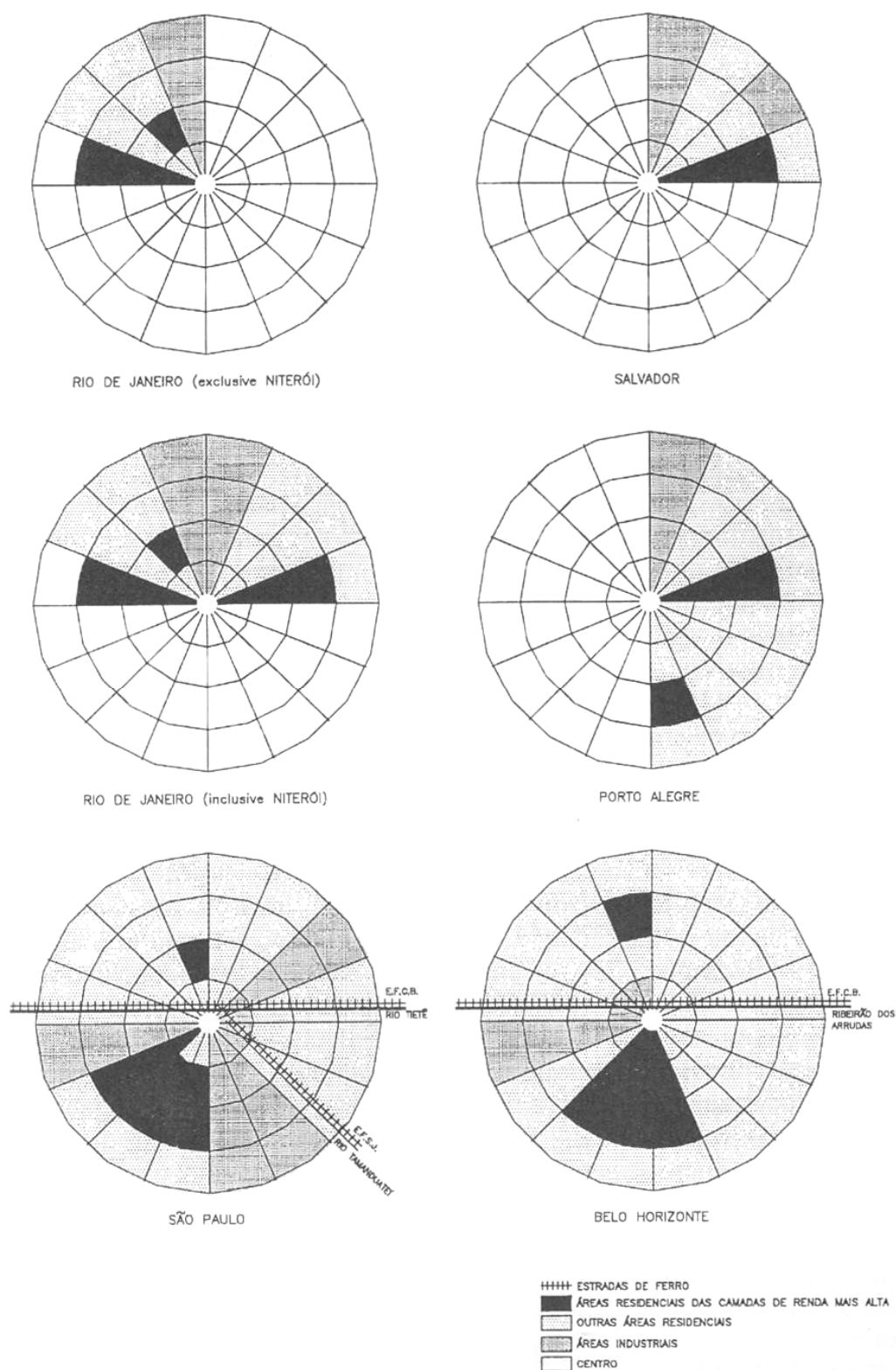


FIGURA 5 – Categorização de Crescimento das Metrôpoles Brasileiras, segundo Villaça
Fonte: VILLAÇA, 1998.

Ao estudar as metrópoles brasileiras²³, Villaça as categorizou com base no modelo de Hoyt (1959) que simplifica os elementos fundamentais do espaço metropolitano (FIGURA 5). A partir dessa categorização, o autor procura demonstrar que, considerando as limitações do meio físico (o que inclui tanto elementos naturais, com montanhas, rios, além de elementos construídos pelo homem, como ferrovias), as metrópoles apresentam três formas básicas de crescimento (360º, 180º e 90º).

Assim, no decorrer de sua obra sobre o espaço intraurbano, Villaça demonstra que as forças atuantes sobre a estruturação das metrópoles brasileiras produzem uma resultante que tende a fazer com que estas tenham apenas uma área grande de concentração das camadas de alta renda (FIGURAS 6 a 11). A segunda maior área de concentração dessas classes encontra-se muito longe da primeira no que se refere ao número e à riqueza de seus ricos. Villaça acredita que a formação de uma única área geral de segregação destas camadas vem ocorrendo no país há cem anos. E conclui:

[...] Os interesses das burguesias locais, a respeito o espaço local, constituem o principal elemento intraurbano da estrutura espacial metropolitana, já que o outro é extra-urbano. Os demais componentes fundamentais dessa estrutura - o centro principal, os bairros residenciais das demais classes sociais e os subcentros de comércio e serviços - formar-se-ão interagindo com os elementos anteriores, mas sendo, em última instância, por eles determinados. (VILLAÇA, 1998, p. 134)

Dessa maneira, pode-se afirmar que a segregação urbana é o processo segundo o qual as camadas ou os grupos sociais tendem a se aglomerar em diferentes regiões da metrópole. A segregação é determinada pela concentração significativa de uma classe, no caso a elite, em um local mais que em outra região, ou seja, “a Rocinha não é a região geral de maior concentração de população de baixa renda do Rio, mas a zona Sul, apesar de todas as suas favelas, é a região de maior concentração das camadas de mais alta renda do Rio de Janeiro” (VILLAÇA, 1998, p. 143).

O espaço atua como um mecanismo de exclusão. Na década de 1980 era difundida a idéia entre os urbanistas e estudiosos da área, como Lojkine que a segregação e sua “composição”, tal qual a conhecemos, era produzida pela formação dos preços

²³ Em seu trabalho sobre o espaço intraurbano, Villaça estudou as áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Recife, identificando suas diferenças como também, e principalmente, os processos comuns a todas elas.

do solo. Assim acreditavam, e ainda muitos acreditam, que a alta renda ocupa as áreas mais caras e a população carente as mais baratas. Realmente a maioria do espaço urbano apresenta essa composição, mas ela não se justifica pelo argumento exposto. Esse raciocínio é desmantelado quando consideradas as terras baratas que hoje originam os condomínios horizontais, e o alto custo pago pela classe média para habitar as regiões “caras”. Para Villaça, ao contrário do que Lojkin afirma, é mais provável que o preço da terra seja determinado pela segregação.

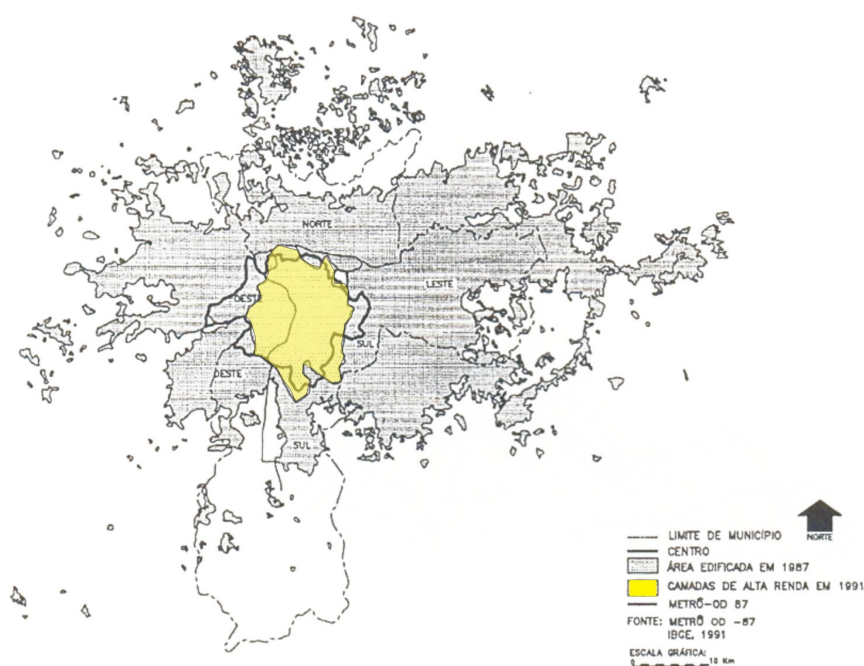


FIGURA 6 – Localização da Alta Renda na Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: VILLAÇA, 1998

Nota: Realce realizado pela autora

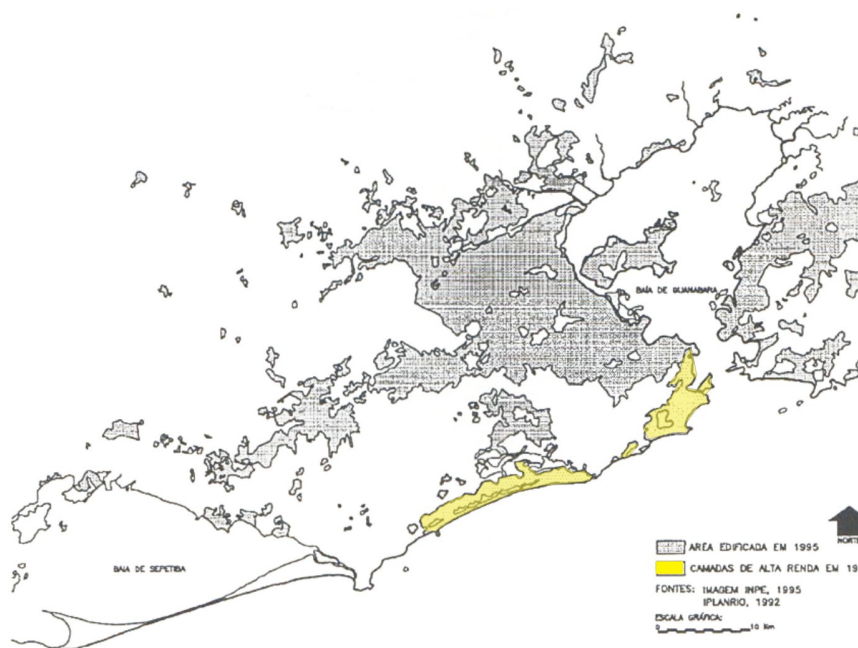


FIGURA 7 – Localização da Alta Renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fonte: VILLAÇA, 1998

Nota: Realce realizado pela autora

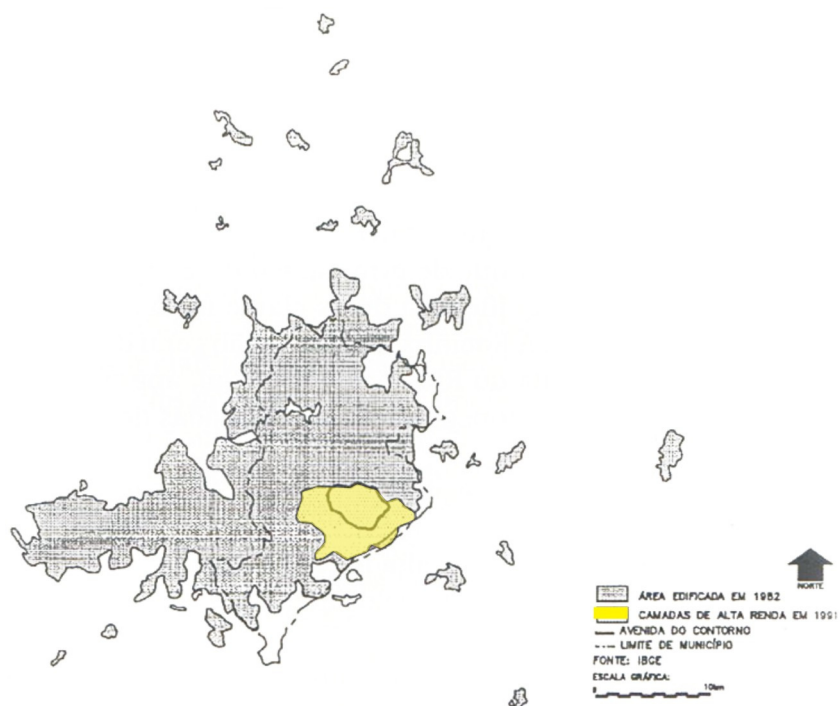


FIGURA 8 – Localização da Alta Renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Fonte: VILLAÇA, 1998

Nota: Realce realizado pela autora

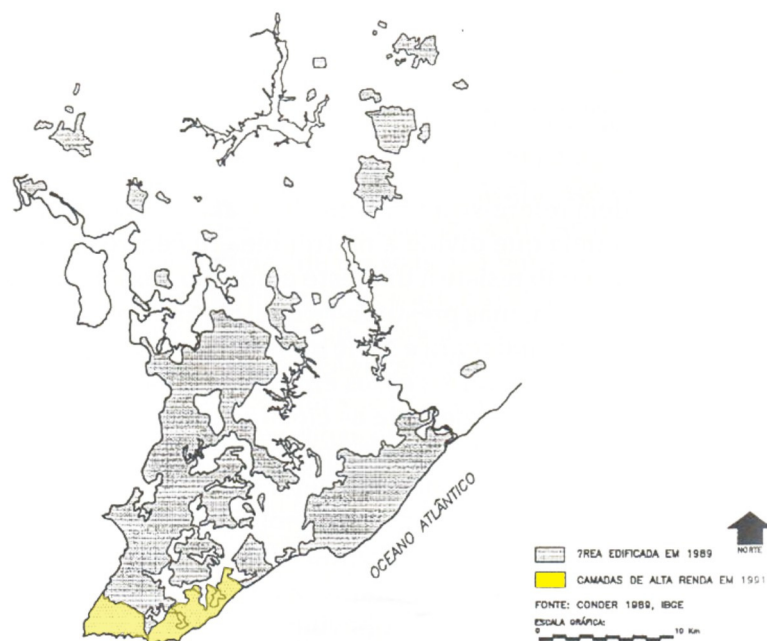


FIGURA 9 – Localização da Alta Renda na Região Metropolitana de Salvador
 Fonte: VILLAÇA, 1998
 Nota: Realce realizado pela autora

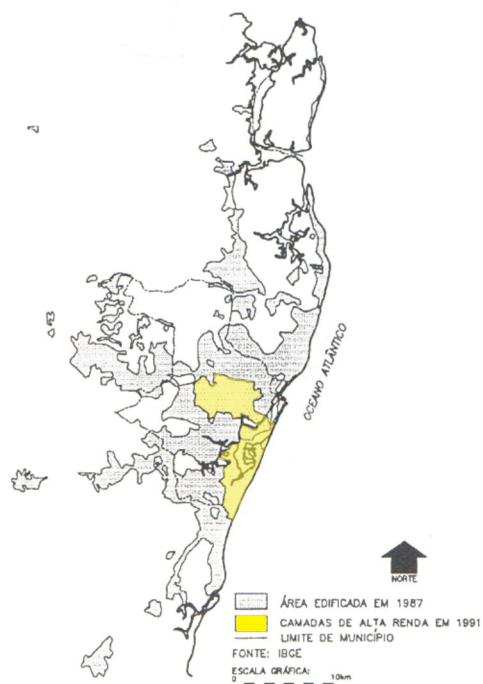


FIGURA 10 – Localização da Alta Renda Na Região Metropolitana de Recife
 Fonte: VILLAÇA (1998)
 Nota: Realce realizado pela autora

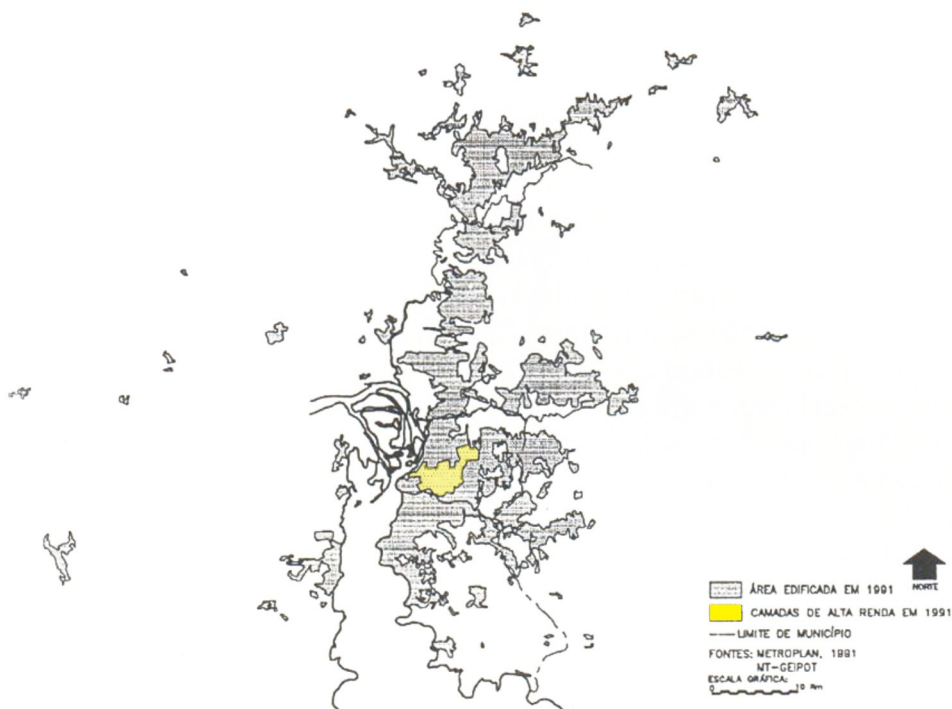


FIGURA 11 – Localização da Alta Renda na Região Metropolitana de Porto Alegre

Fonte: METROPLAN 1991, MT-GEIPOT, elaborado por Villaça (1998)

Nota: Realce realizado pela autora

Para o autor, a segregação é um processo dialético. A autoexclusão de um grupo resulta na segregação forçosa de outro grupo.

Castells (1978, apud Villaça, 1998, p. 148) define segregação urbana como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo essa disparidade, não só em termos de diferença, como também de hierarquia”. Assim, Villaça conclui que a segregação no espaço é um processo necessário à dominação social, econômica e política.

Para Botelho (2007), a razão principal para o fracionamento da cidade, especialmente nas últimas décadas, ocorre como consequência da incorporação do capital fixo a terra, pois:

O crescimento de seu preço não é então simplesmente determinado pelo crescimento econômico geral, mas por atividades econômicas sucessivas: viabilização do terreno para o mercado imobiliário, construção de imóveis de uso múltiplo, locação para atividades comerciais, etc.. Assim, a causa mais fundamental que determinaria a distribuição do “tributo fundiário urbano” seria a divisão econômica e social do espaço, não a propriedade em si do solo, mas a estruturação muito diferenciada do espaço do quadro de vida capitalista (Lipietz, 1974: 167). Essa divisão econômica e social do espaço transforma-se, sob o capitalismo, em uma segregação socioespacial do tecido urbano. (BOTELHO, 2007, p.77)

O Estado – em especial o moderno – interfere ativamente no preço da terra por meio do fornecimento de infraestrutura, de equipamentos de uso coletivo, de leis de zoneamento, de financiamento para a moradia e de moradia. A classe rica por longos anos é privilegiada pela ação estatal (SEABRA, 1988, apud BOTELHO, 2007) e, hoje, constitui um espaço diferenciado, pois:

[...] A concentração espacial das camadas superiores opera uma transformação qualitativa de conteúdo dos equipamentos públicos e dos equipamentos comerciais privados, tornando-os mais seletivos. A especificidade do espaço das camadas superiores é signo de distinção social, participa no sistema de expressão e de reiteração simbólica da hierarquia das situações de classe. As camadas superiores e as camadas populares se excluem no espaço pelo processo de expulsão [...] (TOPALOV, 1984, apud BOTELHO, 2007, p. 79)

A diferenciação do espaço das elites, para acontecer, necessita, além da iniciativa privada, da ajuda (direta) do Estado. As parcerias público-privadas, juntamente com o trabalho de marketing acerca da “segurança” e do “contato com a natureza”, até agora, têm sido as importantes fontes para a fragmentação do tecido pela formação de áreas exclusivas. Assim, é possível dizer que “as negatividades do urbano se realizam com a crescente fragmentação do espaço e segregação socioespacial, fruto da ação do capital monopolista e da ação/ inação do Estado que favorece o capital imobiliário/ financeiro (BOTELHO, 2007, p. 79)”.

Para Botelho o Estado “é um aliado necessário do capital para a sua reprodução frente à propriedade privada imobiliária” (BOTELHO, 2007, p. 83). Ou seja, a ação do Estado é guiada pela iniciativa privada.

3.4 A SEGREGAÇÃO URBANA ULTRAPASSA OS LIMITES GEOGRÁFICOS

Da mesma forma que Villaça deduziu que a segregação urbana é determinada pelo auto-isolamento das elites em um único setor da cidade, pode-se afirmar também que o isolamento, não voluntário, mas inevitável, dos grupos desprivilegiados nas frações “ilegais” da cidade intensifica a composição segregada e repartida das cidades brasileiras. Além dos aspectos geográficos que a autosegregação voluntária das elites imprime no espaço urbano, a segregação urbana também

acontece e se alimenta de aspectos jurídicos. Logo, a população burguesa, além de ser bem localizada, é “legal” na mesma medida em que os pobres urbanos são mal localizados e “ilegais”.

O isolamento dos grupos sociais mais vulneráveis é mais propício nos locais onde a lei, seja por motivos ambientais, geológicos, simbólicos, entre outros, retira do mercado a possibilidade de extrair do solo, mesmo que urbanizado, a mais valia. Essas áreas, exatamente por estarem à margem do jogo imobiliário urbano, tornam-se alvo de invasões clandestinas. Logo, ao determinar aquilo que estará fora do mercado, a lei urbana, mesmo que contraditoriamente, irá determinar quais áreas estarão suscetíveis às invasões, o que acontece pela sua capacidade de atribuir valor ao solo urbano. Outro aspecto da legislação urbana, que talvez aqui pese mais no processo de segregação, são os critérios que classificam o que é “legal” ou “ilegal” no meio urbano. Estes colocam em cheque tanto a *polis* quanto a *urbs*, pois retira da cidade (enquanto corpo político e espacial) significativa parte de sua população e de seu espaço físico, taxando-os de “ilegais”. É aqui que os aspectos legislativos se tornam ainda mais críticos que a autosegregação burguesa, pois eles monopolizam o próprio conceito de cidade. Assim é possível ver o caminho de mão dupla que a legislação urbana traz para o espaço e para a segregação nas cidades.

A ilegalidade do solo ainda é a principal característica para a identificação de ocupações precárias²⁴. Mesmo sabendo que essa correlação vem sendo superada e que a ilegalidade urbana aos poucos deixa de ser exclusiva a um determinado grupo social, ela ainda é marcante enquanto característica dos grupos menos favorecidos, ou mais, em casos extremos, ela é a condição necessária para permanência desses grupos no espaço urbano.

Ao serem estudados os aspectos relacionados à forma de acesso ao solo urbanizado e à produção da moradia, observa-se que 40, 70, e até 80% da população vive na ilegalidade (FERNANDES, 2008), isto é, as cidades brasileiras,

²⁴ Segundo Suzana Pasternak (2008), a ilegalidade do solo é a principal característica utilizada para a definição de uma favela. O IBGE realizou a primeira contagem de áreas tidas como “favelas” em 1950, utilizando como critério físico o tipo de habitação, o tipo de assentamento, a existência de melhoramentos públicos e urbanização, e, como critério jurídico, a ocupação ilegal da terra.

especialmente as de grande porte²⁵, são “ilegais” na mesma proporção em que são “legais”.

A ilegalidade nas cidades é usualmente pautada por exigências como a largura de ruas, frente mínima de lotes, percentual de áreas públicas, afastamentos, áreas *non-aedificandi*²⁶, entre outras. Ou seja, as leis urbanísticas ficam restritas a critérios puramente “técnicos”, sem considerar os conflitos fundiários e sociais em torno da formação urbana, como a realidade socioeconômica de acesso ao solo e de produção da moradia. Essas leis tornam-se também mais complexas, sem considerar a capacidade gestora dos municípios. Logo, as leis urbanísticas, além de não serem cumpridas pelos seguimentos da sociedade (classe alta, média e baixa) impactam fortemente nos preços dos terrenos e na localização dos grupos sociais menos favorecidos²⁷.

Uma nova maneira de pensar juridicamente e urbanisticamente as cidades é aberta com a chegada do Estatuto da Cidade ao consolidar e expandir o marco conceitual da Constituição de 1988. Fomenta-se com o Estatuto a interpretação da lei com base em preceitos e paradigmas novos.

No contexto desta dissertação ao trazer para o debate as questões relativas à segregação socioespacial e à participação do espaço urbano, enquanto estrutura, na determinação social e no aprofundamento das desigualdades, o Estatuto da Cidade torna-se peça fundamental para uma possível intervenção (e até reversão) do processo (cíclico) que define e redefine o espaço urbano.

Sabe-se, entretanto, que, como toda lei, o Estatuto da Cidade também está sujeito às nuances de interpretação, podendo tanto ser utilizado para valer os verdadeiros motivos que o fundamentou como para legitimar práticas controversas. Logo, ele merece especial atenção da administração pública no tocante à abertura de debates sobre a temática urbana e à formação de cidadãos aptos a extraírem dele o melhor.

²⁵ Em 1980, 79,16% das moradias faveladas estavam nas nove regiões metropolitanas federais. Em 1991, esse valor cai para 74% (PASTERNAK, 2008). Segundo Fernandes (1998), nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, cerca de 30% das áreas urbanizadas são mantidas vazias, cerca de 30% da população vivem em favelas, outros 30% em zonas ilegais e apenas aproximadamente 20% são inquilinos, restando somente 10% de proprietários.

²⁶ Termo utilizado para definir áreas gravadas por restrições legais ou contratuais do loteamento, desde que devidamente averbadas junto ao Registro de Imóveis, onde não é permitido construir.

²⁷ Como visto anteriormente (subitem 4.3) isto não se aplica à localização das elites, pois, como demonstrado por Villaça, elas são soberanas na localização de seus bairros.

Isso se torna ainda mais enfático ao considerar que a maioria dos instrumentos presentes no Estatuto, tanto novos quanto velhos, para sua aplicabilidade, necessita de uma regulamentação própria. A interpretação dessas leis é o que vai definir os “rumos” dos seus fundamentos originários.

Nesse contexto, interessa identificar quais instrumentos podem ser recorridos para o acesso (coletivo) à cidade, isto é, aqueles relacionados à função social da propriedade. Um exemplo chave da aplicação destes institutos em favor das questões aqui abordadas é a obrigatoriedade de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (sempre em conformidade com Plano Diretor e com a lei específica dos institutos aplicados), o qual também estará sujeito ao IPTU progressivo no tempo e, a seguir, à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente, caso não atenda à determinação. Outros institutos que também se encaixam muito bem na proposta desta dissertação são: o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

Esses institutos, entretanto, apresentam certo travejamento para sua aplicabilidade (MARICATO, 2008). O Plano Diretor deve indicar as áreas que estarão submetidas, sucessivamente, ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública. Também estão condicionadas às leis municipais específicas e ao Plano Diretor, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

Novamente, há de se ressaltar que esses instrumentos não garantem que, ao serem recorridos, farão valer seus verdadeiros propósitos. Maricato (2008) destaca que, embora conste no corpo da lei a obrigatoriedade da participação popular, nada garante que ela seja “ouvida”, e que podem ocorrer situações, como as estudadas por Mariana Fix (2001), em que os interesses privados se tornaram os maiores beneficiados de intervenções realizadas com recursos públicos e viabilizadas por institutos do Estatuto. O perigo encontra-se quando estes instrumentos são capturados pelo mercado, ou, o pior, quando o Estado é capturado pelos interesses privados.

No que concerne à transformação das áreas “ilegais” em “legais”, isto é, que se referem à regularização fundiária, o Estatuto parece ser mais eficiente por ser menos dependente do Plano Diretor ou leis complementares. Nesse sentido, Maricato (2008, p. 109) afirma:

Os instrumentos que se referem à *regularização fundiária* de áreas ocupadas poderiam ter sua aplicação mais ágil, já que não dependem, de acordo com a lei do PD [Plano Diretor]. [...]

No caso de ocupações ilegais de imóveis privados (não reclamado por seus proprietários), se a lei não resolve todas as dificuldades da regularização jurídica (já que muitas delas decorrem de desencontros entre diversas instâncias do aparelho do Estado ou da confusão registraria) aponta caminhos e elimina muitas das limitações [...]

Para Fernandes (2008), a difusão dos processos de regularização partiu da campanha da “segurança da posse”, fomentada durante a Agenda Habitat de 1996²⁸, em Istambul. Na ocasião, muitos países denominados subdesenvolvidos lá presentes foram pressionados a transformar em legal o ilegal por meio do processo de legalização dos assentamentos informais²⁹. Para Edésio, essa legalização do ilegal foi a grande falácia do movimento Agenda Habitat, pois se reduziu o direito de moradia ao direito de propriedade.

Segundo Edésio (2008), essa campanha está fundamentada nos livros *El Outro Sendero* e o *El Mistério del Capital*, o quais defendem a regularização fundiária não pelo viés moral, religioso, humanitário ou por argumentos sociopolíticos sobre os direitos alcançados pela comunidade, mas pelo viés da economia. Para o autor destes livros, o economista peruano Hernando Soto, as cidades estão em crise e o Estado não consegue mais resolver os problemas sociais, ambientais e urbanos. A solução desta crise estaria na propriedade, pois apenas com esta garantia a sociedade se sentirá segura o suficiente para voltar a investir. Só assim, como pequenos proprietários, aqueles que detêm menor renda se sentirão estimulados a buscar crédito para investir na sua casa, no seu barraco, na sua quitanda, ou seja, estaria estimulando a economia urbana.

²⁸ Vitória apresentou o Projeto São Pedro como um bom exemplo de projeto de urbanização de favelas.

²⁹ No Peru foram regularizadas 15 milhões de propriedade no período de 1996 a 2001 (FERNANDES, 2008). No Brasil foram contabilizadas, no período de 2003 a 2006, 1.323.439 famílias com processo de regularização fundiária concluído ou em andamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Para Edésio (2008), Soto propõe com o mesmo mal a solução para a ilegalidade: a lei. Estudos comprovam que mesmo aqueles que não detêm a propriedade de seus imóveis investem em seus negócios/ imóveis. Outro aspecto é que a regularização não garante a permanência das pessoas no espaço que ocupa caso não seja pensada em conjunto com políticas sociais, programas econômicos³⁰. Outro questionamento é se essa economia hoje informal, uma vez legalizada dará suporte para a “ressurreição” da economia nas cidades. Finalmente o autor conclui que:

[...] Tudo indica que quem ganha com isso, mais uma vez, são os velhos interesses que sempre ganham com os investimentos públicos na cidade e se apropriam dos investimentos públicos. Não existe essa coincidência entre direito de moradia e direito de propriedade. (FERNANDES, 2008, p.28)

A regularização fundiária, assim como os instrumentos de acesso às áreas qualificadas da cidade, torna-se também muito perigosa, pois além de substituir o direito de moradia pelo de propriedade, entrega para as regras do mercado áreas até então ocupadas por esta população exatamente por não incorporarem o mercado formal de terras. O efeito será não só sua tomada por incorporadores como também o desfalecimento da economia, mesmo informal, existente nessas áreas e para aquela população. Quando Soto formulou essa teoria, pensou também sobre as possibilidades de financiamento que uma população ocupante destas áreas teria ou quais bancos estariam aptos a fazer empréstimos à esta população? Parece que com a regularização da posse da terra se consegue muito mais a expansão no capital do que sua abertura para outros atores.

A partir da segunda metade da década de 1990 passou a ser largamente praticada no país a regularização de áreas ocupadas clandestinamente. Mais tarde, essa política foi endossada pelo governo federal por meio da campanha Brasil Legal e hoje a administração possui programas específicos para o tratamento destas questões. Alguns trabalhos nessa área foram muito felizes³¹, embora ainda careça de tempo e mais estudos para uma avaliação mais precisa das suas consequências na composição social e na formação do espaço geográfico urbano.

³⁰ Um dos exemplos pioneiro no país neste sentido foi a expulsão da população pobre até então moradora da região do Pelourinho, após sua regularização (e requalificação).

³¹ Bons exemplos podem ser encontrados no livro Habitat, de Nabil Bonduki, publicado pela primeira vez em 1996.

Num país repartido, com destacada desproporcionalidade das dimensões (e intensidade) da informalidade, é certamente inquestionável a importância da regularização fundiária. Não só hoje, mas já há algum tempo, sabe-se que seria impraticável uma varredura destas áreas “ilegais”, entretanto, permanecem ressalvas para com o reconhecimento e tratamento das suas especificidades edilícias e sociais. A ressalva feita por Fernandes permeia exatamente estas questões, ou seja, em quais medidas devem ser estabelecidas restrições e aberturas na legislação urbana, protegendo aqueles que necessitam ser protegidos do mercado, exatamente para que a produção informal do espaço não seja reproduzida em outra fração da cidade.

Outro aspecto ainda mais polêmico do Estatuto é a constituição do município, na forma do Plano Diretor, na figura principal da política urbana em um país caracterizado por centros metropolitanos, especialmente por que são exatamente nas metrópoles onde se concentram (e se agravam) os conflitos urbanos em torno do papel social da propriedade e da regularização do solo. Esse tema tem ganhado, nos últimos anos, proporções ainda maiores ao ser associado ao agravamento da violência nos grandes centros (RIBEIRO, 2008).

A participação social é outra pauta enfática no Estatuto. Nele estão previstos instrumentos, como: órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências, referendo popular, plebiscito, entre outros. A participação torna-se condição *sine qua non* para a aprovação das leis urbanas e para o enfretamento de seus entraves, embora novamente de forma dual: como o Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPDU), direcionados aos grandes incorporadores imobiliários e os Orçamentos Participativos para o grosso da população (ABE et. al., 2009).

O Estatuto, ao colocar novos olhos sobre o tratamento jurídico urbano, tornou o Plano Diretor, no que concerne ao zoneamento, ao mesmo tempo, menos técnico e mais complexo. Ao contrário do zoneamento moderno, o atual admite formatos mais genéricos com a regulamentação apenas do essencial (MARICATO, 2008). Os casos mais complexos, neste caso, partem de sua combinação com os institutos do Estatuto, também presentes no plano. Recolocando para o contexto desta dissertação, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) serão as regiões onde,

por exemplo, estará garantida a função social da propriedade, especialmente por que elas reconhecem as especificidades destas áreas.

Enquanto o Estatuto procura liberar o Plano de critérios puramente técnicos e trazê-lo para perto das contradições sociais na disputa espacial urbana, aproxima-se, de forma esmagadora, engolindo partes importantes do discurso urbano sobre a função social da propriedade, outra corrente encabeçada pelas forças do neoliberalismo, pregando a desregulamentação e a flexibilização das leis urbanas (FERNANDES e ALFONSIL, 1998). Para este embate, Fernandes e Alfonsin sugerem:

O equilíbrio necessário consistiria de regular mais - e melhor - os processos de produção do espaço urbano que precisam de regulação e da intervenção do Estado, deixando que o mercado imobiliário se ocupe dos outros processos mais afeitos às classes mais favorecidas. Isso significa tratar de maneira especial a questão da democratização das formas de acesso ao solo e produção da moradia, que aflige a grande maioria da população urbana no Brasil, inclusive pelo reconhecimento da especificidade das formas urbanas já criadas e consolidadas ao longo de décadas de ocupação informal. (FERNANDES e ALFONSIN, 1998)

Nesta fala, elucidam de forma bastante concisa a complexidade em torno da abertura e da restrição das leis urbanas, como também identifica o papel do Estado na proteção dos grupos vulneráveis da ação do mercado.

Finalmente, de forma genérica, é possível identificar três importantes aspectos na formação urbana abordados pelo Estatuto de maneira primorosa, embora sucinta: a participação popular nos processos formais de produção, normatização e planificação da cidade; a transformação dos padrões e conceitos urbanos por meio do tratamento e incorporação de áreas da cidade tidas por “ilegais”; e, o aspecto talvez mais promissor, o reconhecimento e a garantia do direito ao produto (coletivo) urbano.

Este último talvez seja mais importante por ser o único que não só garante o direito coletivo (mais precisamente dos grupos menos favorecidos) de se beneficiar das áreas qualificadas da cidade, mas também resgata (novamente para os interesses coletivos) os ganhos da produção urbana, que usualmente permanecem retidos e monopolizados pelos pequenos grupos elitizados. Para o combate da segregação socioespacial este aspecto pode vir a ser o mais determinante, mas, para se certificar de tal conclusão, serão necessários mais estudos e, por se tratar de

questões complexas e com complicadas articulações legislativas, será também necessário tempo para o devido amadurecimento dos atores urbanos envolvidos.

Edésio (2008) acredita que nenhuma lei é neutra, portanto, não haverá reforma urbana sem uma reforma política e jurídica, pois “um dos maiores agentes da ilegalidade é o próprio Estado, que detém o monopólio da lei” (FERNANDES, 2008, p.33). Maricato acredita no debate público, pela esfera pública, para a formação de cidadãos aptos a lutarem pelo direito da maioria. Ribeiro (2008), em uma visão mais aguda sobre o futuro urbano, tem incerta a possibilidade de ainda conter, como no passado, impulsos civilizatórios e promotores da homogeneização social.

3.5 VITÓRIA, UMA CIDADE PARTIDA OU UMA ILHA DE EXCELÊNCIA?

A cidade de Vitória, integrante da Região Metropolitana da Grande Vitória, é um importante pólo de atração de pessoas e investidores e o reflexo disso será a concentração de um seletivo grupo social em determinadas áreas, bem como o incremento das ocupações informais, em áreas de preservação ou de risco geológico, pelas classes menos abastardas.

Historicamente, Vitória sempre desempenhou o papel de centro terciário do Estado, atividade ainda mais acentuada após sua inserção no contexto econômico nacional e internacional na década de 1970 (CAMPOS JUNIOR, 2002). Tornou-se, portanto, o centro também dos conflitos urbanos e da disputa por localização em razão da chegada de um grande contingente populacional oriundo do interior do estado e de estados vizinhos.

Esse conjunto de fatores em meio à escassez de terra torna essa região favorável à formação de uma ilha de excelência, exclusiva a determinado grupo social e dotada de um elevado nível de qualidade socioeconômico (TABELAS 2 e 3). O resultado é um salto da qualidade da vida urbana dessa população, como também a dificuldade de permanência, por meio de mecanismos legais, de grupos sociais de menor poder aquisitivo. Na segunda metade do século passado proliferam nos morros e mangues da capital, ocupações irregulares, que hoje recebem tratamento pelos projetos

específicos e monitoramento municipal.

TABELA 2 – RESUMO DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DE VITÓRIA

Maior índice de inclusão digital (2003)	5º
Menor grau de exclusão social (2000)	8º
Melhor renda do país (2000)	9º
Melhor renda per capita do país (2000)	9º
Melhores condições para se fazer carreira (2009)	3º
Municípios mais dinâmicos (2006)	23º
Melhor índice de responsabilidade fiscal e social (2007)	18º
Melhores condições de vida (ICV/FGV, 2005)	2º
Melhor Índice de Desenvolvimento (Firjan 2006)	1º
Capital que Realiza mais Investimentos (ABRASF - 2008)	3º

Fonte: PMV, 2009

É provável que Vitória não seja uma capital onde se encontrem as principais discrepâncias entre grupos e localizações, como também não apresenta uma sociedade hegemônica e livre de conflitos. Esta cidade, assim como muitas cidades brasileiras, especialmente aquelas integrantes de regiões metropolitanas, mapeia em seu território áreas exclusivas e excluídas (VILLAÇA, 1998), na mesma medida em que busca por alternativas de conciliação. A união dos fatores econômicos, geográficos e históricos, como será visto mais detalhadamente neste subitem, colaboram para o aumento destes conflitos e diferenciações e transforma Vitória em cenário propício à investigação dos processos de segregação socioespacial.

TABELA 3 – INFORMAÇÕES GEOECONÔMICAS DE VITÓRIA

PIB (2006) em mil reais	R\$ 16.290.882
Rendimento médio anual*	R\$ 32.000
ICMS realizado em 2007 em mil reais	R\$ 348.461
Investimento Municipal previsto (2008) em mil reais	R\$ 306.864
Receita própria Municipal prevista (2008) em mil reais	R\$ 1.180.840
Cesta Básica (Novembro/2009)	R\$ 227,81

* Renda média dos responsáveis pelos domicílios (IBGE 2000), atualizada pelo INPC set/08

Fonte: PMV, 2009

O estudo específico de Vitória não exclui da análise os aspectos metropolitanos que também são considerados, já que a capital possui relações estreitas com os demais municípios integrantes da RMGV.

3.5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO URBANA DE VITÓRIA

Correlacionando os fenômenos nacionais urbanos à esfera local, isto é, Vitória, observa-se que, de forma geral, o Espírito Santo apresenta, ao longo da história, certa defasagem no grau de urbanização de suas cidades em comparação aos demais estados do sudeste, especialmente Rio (e, posteriormente, São Paulo e Belo Horizonte), e os motivos desta disparidade não serão expostos aqui, mas o que há de importante a ser destacado, embora nas devidas proporções, é que o Espírito Santo, especialmente sua capital, Vitória, assim como os demais estados do sudeste, também esteve conivente com o pensamento urbano nacional.

Os primeiros esforços rumo ao desenvolvimento do Espírito Santo podem ser sentidos por meio das políticas de incentivo ao povoamento pelos imigrantes³². A falta de “urbanidade” no estado no início do século XX pode ser constatada pelas observações do Governador Muniz Freire, quatro anos após a Proclamação da República, a respeito da precariedade em que viviam os habitantes da capital:

A começar pela capital, que foi sempre a principal cidade do Estado, nada achamos digno de menção. Cidade velha e pessimamente construída sem alinhamento, sem esgotos, sem arquitetura, seguindo os caprichos do terreno, apertada entre a baía e um grupo de montanhas; não tendo campo para desenvolver-se sem a dependência de grandes despesas; mal abastecida de água; com um serviço de iluminação a gás duplamente arruinado, pelo estado material e pela situação de sua empresa; carecedora de um fornecimento regular de carnes verdes; sem edifícios notáveis; repartições e serviços públicos mal acomodados à falta de prédios, sem teatro, sem um passeio público, sem hospitais, sem um serviço de limpeza bem organizado, sem um matadouro descente; desprovida de toda defesa sanitária; necessitando construir novos cemitérios, devido à irrevogável condenação dos atuais [...] (MUNIZ apud DERENZI, 1995, p. 141)

Vitória, conforme a descrição de Muniz (apud DERENZI, 1995), até meados do século XX, era uma ocupação pequena, sem grandes intervenções urbanas, limitadas às suas restrições geográficas. O sítio da capital era (e, em parte, ainda é) composto por áreas alagadas, mangues, morros, mar, enseadas, praias e maciços (KLUG, 2009). Sua localização foi condicionada às questões militares³³ de

³² Em 1890, o Espírito Santo tinha 135.998 habitantes, destes 3.074 eram estrangeiros e a maioria permanecia no campo (DERENZI, 1965).

³³ A primeira vila fundada no Espírito Santo data de 1535, cuja localização não poderia ser melhor para sua permanência e penetração no continente. Contudo a região ficava vulnerável a ataques indígenas, logo, um novo povoado como nome de Santo Antônio foi fundado mais ao interior da baía

preservação do território contra invasões piratas e ataques indígenas, portanto, a cidade foi instalada em uma área de difícil acesso (FIGURA 12).

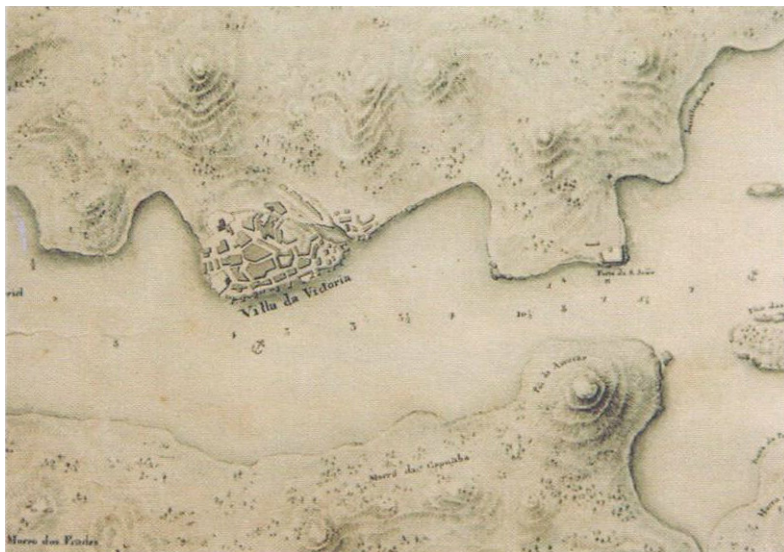


FIGURA 12 – Planta da Cidade de Vitória em 1767

Fonte: KLUG, 2009

Seguindo a tendência nacional de formação de núcleos urbanos a partir de políticas públicas³⁴, foram construídos em Vitória edifícios notáveis como a Capitania dos Portos (1856), os Telégrafos (1874), a Caixa Econômica (1874), o Mercado (1871), a Escola de Aprendizes Marinheiros (1861), a Escola Normal (1879), além de vários casarios e sobrados na Rua do Comercio (atual Rua Florentino Avidos) (DERENZI, 1995).

Além da busca por urbanidade e centralidade, em Vitória, somava-se o desejo do enfrentamento de sua geografia, a qual repercutira na inacessibilidade dos bairros e na fácil infestação da cidade por epidemias.

Ainda sobre a óptica da 'busca da urbanidade' em Vitória, Klug (2009) afirma:

No intuito de atender aos interesses da burguesia enriquecida e adequar a cidade ao desenvolvimento imposto pela economia cafeeira, busca-se construir uma nova cidade, mais moderna, com uma nova linguagem de retidão das formas e amplitude de espaço que se contrapunha ao desenho tortuoso da cidade colonial. (KLUG, 2009, p. 25)

com posição militar estratégica. Em 1551, este povoado é batizado de Vila Nova da Vitória em decorrência do fim dos ataques, a antiga vila originou o atual município de Vila Velha (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994).

³⁴ Conforme descrito no subitem 4.1, as tendências da época eram favoráveis à formação da nação por intermédio de políticas públicas que fortalecessem os núcleos urbanos. Ribeiro identificou este momento como o primeiro deslocamento do pensamento urbano no país.

Nessa passagem, constata-se as reais motivações para a contratação do engenheiro sanitaria Francisco Saturnino de Brito pelo então Governador Muniz Freire para a elaboração do projeto do Novo Arrabalde³⁵, ainda em 1895. Segundo Campos Junior (2002), a produção do espaço na capital se pautou na racionalidade pelos planos sanitaristas e adequações às atividades comerciais que promovessem dinamismo a Vitória.

Embora tenha sido um projeto de grandes ambições, cuja área proposta correspondia a quase seis vezes a do núcleo urbano existente (FIGURA 13), ele só ultrapassou as barreiras dos sonhos alguns anos depois. A prosperidade que se presumia vivenciar na capital com a alta do café não correspondeu às expectativas e a população capixaba permaneceu com seu ritmo lento de crescimento por mais algumas décadas.

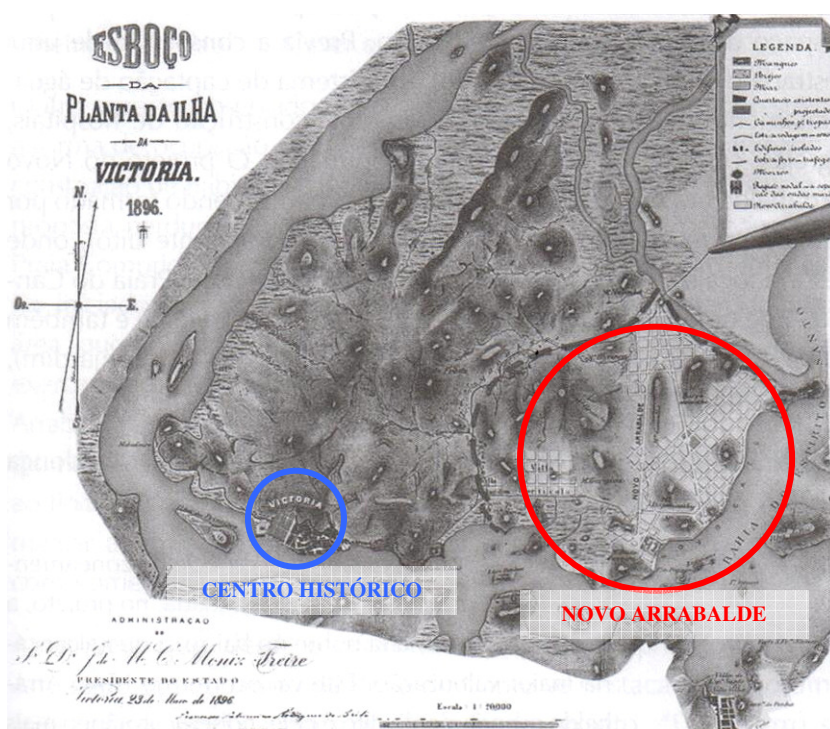


FIGURA 13 – Planta do Novo Arrabalde

Fonte: CAMPOS JUNIOR, 1998

Nota: Realce realizado pela autora

³⁵ O projeto do Novo Arrabalde compreendia especificamente os bairros Praia do Suá, Praia de Santa Helena, Praia Cumprida, Praia do Canto e Santa Lúcia, mas acabou incorporando também uma vila hortícola (bairro de Loudes), a Vila Monjardim (bairro Jucutuquara) e ainda a margem esquerda da rodovia que o ligava ao centro (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994).

O grande problema para o desenvolvimento da capital no início do século XX batia de frente com os limites financeiros governamentais: a necessidade de grandes reformas sanitárias. Os governos de Jerônimo Monteiro (1908 – 1912), Florentino Ávidos (1924 – 1928), e Jones do Santos Neves (1950 – 1954), por contarem com saldo orçamentário positivo no período de suas gestões, foram os que mais intervieram no espaço urbano capixaba. Durante estes governos a capital sofreu aterros, desapropriações, desmonte de rochas, entre outros, aumentando enormemente as áreas edificáveis na ilha (CAMPOS JUNIOR, 2002).

Por volta do ano de 1912, conforme indicado na figura 14, foram aterradas as áreas alagadas próximas ao centro (DERENZI, 1995), como o do Campinho (atual Parque Moscoso) e o do Largo da Conceição (atual Praça Costa Pereira). Esses aterros, por se constituírem em áreas salubres, abrigaram a elite recém formada na capital, já que a população era constantemente surpreendida por epidemias e as áreas saneadas era objeto raro perseguido por várias campanhas governamentais. Data também desta época o Plano de Melhoramento e Embelezamento de Vitória, cuja proposta previa a retificação e alargamento das ruas existentes bem como a abertura de novas, finalmente o plano procurava acabar com o “mau aspecto da cidade” (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994).

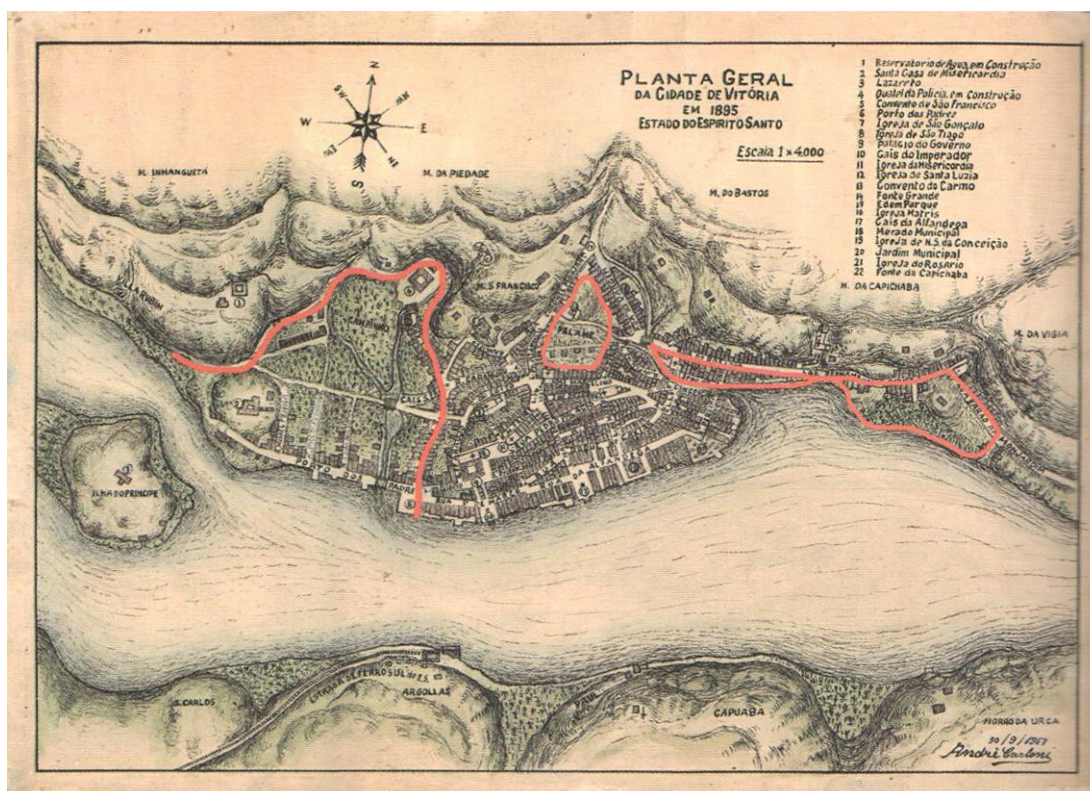


FIGURA 14 – VITÓRIA EM 1895
Fonte: KLUG, 2009

No governo de Florentino Avidos, constata-se o fortalecimento da elite no centro e a composição dos bairros populares em suas franjas, como ao sul, Vila Rubim e Santo Antônio, e, ao norte, Jucutuquara, Maruípe e Praia Comprida (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994). O aparecimento destes bairros estava associado à realização de obras de drenagem e abastecimento e, principalmente, à chegada do bonde³⁶, com as linhas Vila Rubim x Jucutuquara, Centro x Santo Antônio, e Centro x Praia Comprida (estendendo-se até a Praia do Canto).

No período de 1900 a 1940, em Vitória, observa-se um relativo adensamento da área central, um pouco a reboque do que acontecia freneticamente nas capitais centrais do país. Todavia, permanecia na capital capixaba a velha preocupação com salubridade e acessibilidade, chegou-se até a cogitar a fundação de uma nova capital (KLUG, 2009), já que os problemas em Vitória eram gritantes. O diagnóstico

³⁶ Em 1926 foi realizado um aterro próximo ao Clube Saldanha, facilitando a comunicação do centro com a região das praias (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994). O aterro abriu espaço para a instalação da Avenida Beira Mar e ainda disponibilizou áreas para a instalação futura do Colégio Estadual, Hospital São Lucas, garagem da Secretaria de Saúde Municipal e para o Colégio Salesiano.

realizado pela Empresa de Topografia Urbanismo e Construção Ltda (ETUC), em 1944, descreve bem a condição da capital:

[...] A cidade de Vitória, devido às particularidades de seu sítio – situada numa estreita faixa de terra entre o mar e a montanha – tinha características de uma cidade longilínea, apresentando dificuldades no estabelecimento de uma rede viária. Os bairros residenciais se localizavam afastados do centro comercial e administrativo que, por sua vez, se configurava como um nó de ligação entre todos os bairros da cidade (EMPRESA DE TOPOGRAFIA URBANISMO E CONSTRUÇÃO LTDA, 1945, apud KLUG, 2009, p. 42)

Contudo, a capital permaneceu em Vitória e aterros, obras de saneamento, abertura e pavimentação de vias foram consecutivamente realizados (FIGURA 13). Uma importante obra foi a implantação do Porto de Vitória, que, embora houvesse pareceres contrário à sua implantação na ilha, possibilitou um novo posicionamento da capital no cenário nacional. Agora a acessibilidade da cidade de Vitória também era um interesse do país, assim, intensificaram-se as obras com vistas à melhoria da conectividade da ilha, como a implantação da Ponte Florentino Avidos (atual Cinco Pontes) e a abertura de importantes vias, como a Avenida Capixaba e outra contígua ao porto.



FIGURA 15 – Aterros de Vitória
Fonte: KLUG, 2009

As obras de acessibilidade, muitas delas provenientes de estudos da ETUC³⁷, possibilitou a expansão da cidade no sentido leste, sentido Novo Arrabalde, e outro no sentido oeste, viabilizado pela construção da Rodovia Serafim Derenzi. Nos estudos da ETUC também constam relatos sobre a existência de favelas na região noroeste da capital nas proximidades do cemitério e manguezal do bairro Santo Antônio (KLUG, 2009).

Houve, neste período, uma expansão tanto horizontal quanto vertical, fato que justifica a contratação da ETUC para realização do Plano de Reordenamento do Espaço Urbano em 1947, que contemplava os seguintes aspectos:

[...] estabelecia normas e gabaritos disciplinares das edificações e das ruas e avenidas e apresentava alguns projetos para a construção e reforma de praças e logradouros. Incorporou os estudos anteriores e ainda projetou demolições, alinhamentos e abertura de espaços. (CARVALHO e ROTHSCHAEDL, 1994, p. 17)

Apesar do relativo crescimento da década de 50, será apenas nos anos 70 que o Espírito Santo, com o apoio da União e do governo do estado, alçará a “supremacia econômica da indústria no seu território” (CAMPOS JUNIOR, 2002).

Há uma proliferação de planos urbanísticos na região, como o Plano Diretor Local Integrado, realizado além de Vitória, em Guarapari e Cachoeiro de Itapemirim. Ainda neste período, mais precisamente em 1973, data o Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória dentro da Política Nacional de Planejamento Integrado³⁸ (ABE et. al., 2009). Estes planos aparelharam a cidade e deram início a sua inserção na economia nacional e internacional.

No estudo realizado por Silva (2003), a respeito da reestruturação econômica da RMGV e o surgimento da Marginalidade Avançada³⁹, a autora vai ainda mais longe e afirma que será apenas no período entre 1980 a 2000 que o estado do Espírito

³⁷ Empresa contratada pelo então prefeito de Vitória, o engenheiro Henrique Novaes, sob a supervisão do urbanista Alfred Agach.

³⁸ Aqui a atuação da SERFHAU foi imprescindível para a proliferação de planos urbanístico em Vitória e na microrregião que a capital passou a polarizar.

³⁹ Segundo Wacquant (2001, p.165, apud SILVA, 2003, p. 76) o termo Marginalidade Avançada refere-se às “[...] novas formas de encerramento social excludente e de marginalização que surgiram – ou intensificaram-se - na cidade *pós-fordista* como resultado não do atraso, mas das transformações desiguais e desarticuladas dos setores mais avançados das sociedades e economias ocidentais, à medida que repercutem nos estratos mais baixos da classe trabalhadora e nas categorias etnoraciais dominadas, bem como nos territórios que estas ocupam na metrópole dividida.”

Santo finalmente parte de um modelo exportador-agrário para industrial, ou mais ainda, para o modelo industrial macroeconômico.

Nesse trabalho, a autora identifica dois importantes momentos do crescimento populacional da Grande Vitória: em 1960, com o esvaziamento do interior; e em 1970, com a chegada de migrantes de Minas Gerais e do sul da Bahia (TABELA 4).

TABELA 4 - POPULAÇÃO DAS UNIDADES URBANAS DA GRANDE VITÓRIA (1940 – 1980)

Unidades Urbanas	1940	1950	1960	1970	1980
Cariacica	15.228	21.741	40.002	101.422	189.099
Serra	9.381	9.254	9.729	17.286	82.568
Viana	7.611	5.896	6.847	10.529	23.448
Vila Velha	17.079	23.127	56.445	123.742	203.401
Vitória	42.271	50.922	85.242	133.019	207.747
TOTAL	91.570	110.931	198.265	385.998	708.243

Fonte: SILVA, 2001

Segundo Siqueira (1991, apud SILVA, 2003), entre 1956 e 1960 a rede Rodoviária Federal do Espírito Santo subiu de 22.130 km para 32.402 km, e a pavimentada, de 2.376 km para 8.675. Ainda nesse mesmo estudo é constatada a expansão da rede Estadual de 54.004 km para 75.953 km, e a pavimentada, de 757 km para 4.028 km. Ou seja, foram grandes os investimentos em rodovias e na malha portuária e ferroviária. Entre as mais importantes obras tem-se a BR 101, a BR 262, a ampliação do Porto de Vitória, e a modernização da estrada de ferro (SILVA, 2003).

O Espírito Santo finalmente atinge o cenário nacional e projeta-se para o internacional por meio de uma campanha de inserção de projetos e planos promovida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)⁴⁰. Entretanto, a chegada de grandes investimentos e, conseqüentemente, migrantes, tornou mais problemática a falta de infraestrutura na capital. Para Siqueira (1991, apud SILVA, p. 64), ao analisar os dados da Tabela 5, “o processo de urbanização estava

⁴⁰ O I PND (1972-1974) apesar de buscar novas estruturas especializadas de transporte, estava mais preocupado na composição vertical da pirâmide econômica, logo incentivava a especialização de centros já existentes (CAMPOS JUNIOR, 2002). Será pelo II PND (1975-1979), o qual estava articulado ao plano de integração nacional, que o governo federal abrirá prioridade às regiões menos desenvolvidas e periféricas, possibilitando aberturas de novas frentes de exportação por intermédio de projetos estratégicos. (SIQUEIRA, 2001).

ultrapassando os limites da municipalidade de Vitória, começando a surgir ao redor da capital um anel de subúrbios concentradores de problemas sociais”.

TABELA 5 - POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GRANDE VITÓRIA

Classes de rendimento mensal	População economicamente ativa	
	Total	%
Até ¼ Salário Mínimo	8.494	1,6
Mais de ¼ à ½ Salário Mínimo	22.284	4,2
Mais de ½ à 01 Salário Mínimo	53.421	10,0
Mais de 01 à 1 ½ Salário Mínimo	58.609	11,0
Mais de 1 ½ à 02 Salários Mínimos	34.418	6,5
Mais de 02 à 03 Salários Mínimos	41.339	7,8
Mais de 03 à 05 Salários Mínimos	33.269	6,3
Mais de 05 à 10 Salários Mínimos	24.988	4,7
Mais de 10 à 20 Salários Mínimos	10.528	2,0
Mais de 20 Salários Mínimos	4.640	0,9
Sem rendimentos	238.385	44,7
Sem declaração	1.695	0,3
TOTAL	532.079	100

Fonte: SILVA, 2003

Nota: Levantados realizados por SIQUEIRA (1991, p.126).

Na Tabela 6, observa-se em Vila Velha, por volta de 1980, que 58,6% dos seus habitantes eram de baixa renda e que 47,9% da população da Grande Vitória era carente (SIQUEIRA, 1991 apud SILVA, 2003). Na Tabela 7, ainda sobre o trabalho de Siqueira, são identificadas 83 áreas de ocupação precária na Grande Vitória, com uma população correspondente a 40% da população total da época. Em Vitória, mais precisamente, intensificam as ocupação das encostas, do maciço de Santo Antônio até Fradinhos.

Após 1970, houve a ampliação do complexo portuário (Porto de Tubarão), a ampliação do corredor de exportação da Companhia Vale, e a implantação do pólo industrial CIVIT. Esses empreendimentos foram viabilizados graças à efetivação dos “Grandes Projetos Industriais de Impactos Econômicos” e do “Projeto Espírito Santo Século XX”. A implantação desses programas repercutiu, principalmente, nos municípios da RMGV: Serra, indústria; Vitória, funções de Capital; Cariacica, Viana e Vila Velha, depósito de mão-de-obra (PIRES, 1993 apud SILVA, 2003).

TABELA 6 - POPULAÇÃO CARENTE DA GRANDE VITÓRIA - 1980

Municípios	População	População carente	%
Vitória	207.747	103.080	49,6
Vila Velha	203.406	119.200	58,6
Cariacica	189.089	83.537	44,2
Serra	82.591	22.603	27,3
Viana	23.440	10.087	43,0
TOTAL	706.263	338.507	47,9

Fonte: SILVA, 2001

Nota: Foi considerada a população carente, famílias com renda entre ¼ a 3 salários mínimos.

TABELA 7- ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS DA GRANDE VITÓRIA - 1980

Unidades Urbanas	Localização	Quantidade	Nº Habitações	Nº Habitantes
Vitória	Baixadas e mangues	07	3.186	15.930
	Morros	25	16.830	81.291
Vila Velha	Baixadas e mangues	26	17.228	86.140
	Morros	08	4.250	21.250
Cariacica	Baixadas e mangues	03	3.380	21.980
	Morros	09	6.950	39.400
Serra	Baixadas e mangues	03	1.900	8.500
	Morros	02	1.200	6.900
Total	Baixadas e mangues	39	25.694	132.550
	Morros	44	29.230	148.841
Total Geral		83	54.924	281.391

Fonte: SILVA, 2001

Destaca Campos Junior que as indústrias localizadas no território capixaba produziam para o mercado externo, logo não houve grandes mudanças nas funções desempenhas pela capital, a qual permanece como centro de comércio e de serviços de referência, embora com maior intensidade e polaridade para com a população dos municípios vizinhos hoje do que no passado. Tal fato pode ser tido como suporte para a posição de Silva (2004), ao afirmar que tais projetos industriais influenciaram negativamente a população capixaba (empobrecimento da mesma e redução da qualidade de vida) com repercussões no meio ambiente, cuja degradação também foi notável.

O estudo de Siqueira, por meio de dados empíricos, demonstra as consequências de um planejamento pautado na lógica do grande capital sem conexão às políticas sociais, sobre a formação de um espaço urbano desigual. Os seus reflexos em Vitória foram:

[...] em meados dos anos 70, Vitória era um centro altamente congestionado, e com considerável expansão da população favelada. É a partir de 1977 que tem início o processo de invasão da região do contorno da ilha (lado norte/ noroeste), formada por manguezais e morros, local onde a Prefeitura despejava todo lixo da cidade. Nos anos seguintes, a invasão que teve início no mangue, dando origem a favela de São Pedro, estendeu-se por quase cinco km, subdividindo-se em São Pedro I, II, III e IV, sendo que a última ocupação ocorrida em 1980, em extensão, representava mais de três vezes a área da primeira, ocorrida na região por volta de 1997. (SIQUEIRA, p. 11, apud SILVA, p.72)

Em 1980, São Pedro possuía 15 mil favelados (PMV, 2009). O lixo era uma forma de sustento tanto econômico quanto físico, se considerados os aterros que se faziam, utilizando os resíduos do próprio lixo.

Finalmente, a realidade de Vitória se equipara à das demais metrópoles brasileiras. Os outros estados do sudeste desenvolveram-se com o avanço das indústrias, com o aumento da população assalariada e da classe média já nos anos entre 1940 e 1960, no Espírito Santo. Entretanto, tal fato só ocorre após a década 1980, ou seja, a metrópole só emerge em 1990. Para Silva (2003, p. 74), a crise urbana na Grande Vitória é derivada da ruptura dos padrões urbanos preexistentes e não da transformação de um modelo precedente, isto é:

[...] a crise urbana na Grande Vitória emergiu com um novo modelo urbano. Não se pode necessariamente falar numa ruptura com formas de urbanização precedente, e sim numa ruptura brusca de uma economia baseada na produção rural da monocultura exportadora, para outra, baseada na produção industrial, a partir de uma reestruturação voltada para a economia mundializada.

Em 1990 há o aprofundamento das desigualdades entre Vitória e o resto do estado. Conforme Silva (2003, p. 74) “a metropolização significou o agravamento das clivagens existentes no interior do espaço metropolitano, vinculado fortemente às novas formas produtivas, resultantes das novas diretrizes econômicas e da globalização”. E ainda:

[...] o fim do século XX testemunha momentos de transformação das raízes, da composição e das consequências da pobreza urbana na sociedade ocidental. Com a aceleração da modernização econômica causada pela reestruturação global do capitalismo, com a cristalização de uma nova divisão internacional do trabalho (promovida pela velocidade frenética dos

fluxos financeiros e pelo aumento da mobilidade de trabalhadores através das poderosas nacionais) e com o crescimento de singulares indústrias de conhecimento intensivo baseados em revolucionárias tecnologias de informação e geradoras de uma estrutura ocupacional dual, chegamos ao que se pode chamar de modernização da miséria – o surgimento de um novo regime de desigualdade e marginalidade urbana que contrasta com o regime predominante durante as três décadas do pós-guerra (WACQUANT, 2001, p. 184, apud SILVA, 2003, p. 75)

A partir de então, houve, na Grande Vitória, o aumento da pobreza, da pauperização de grande parte das classes médias, o agravamento da situação de isolamento social dos pobres urbanos. Essas mudanças serão mais visíveis com os altos índices de violência, desenhando uma nova geografia do centro e das margens e orientando a expansão da metrópole nos últimos dez anos.

Concomitantemente, tem-se a maior participação dos atores privados na gestão da cidade, principalmente com a privatização dos grandes serviços urbanos e a redução dos postos de trabalho. Foram trazidas para o setor privado empresas de energia elétrica, de telecomunicações, de mineração, de siderurgia e empresas portuárias estatais, resultando no desemprego crônico. Há um processo de desfiliação ou desligamento e a passagem da precariedade para a exclusão social (SILVA, 2003).

No Espírito Santo, foram privatizadas: a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) – atual Arcelor Mittal Tubarão –; a Espírito Santo Centrais Elétricas S/A (ESCELSA); a Companhia Estadual Ferro e Aço de Vitória (COFAVI); e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – atual Vale.

Em seu trabalho Silva (2003, p. 119) conclui que “o Espírito Santo inseriu-se na reorganização pós-fordista da economia mundializada, por meio de macro investimentos, que envolvia grupos privilegiados”. Esse período foi marcado também pela redução das condições financeiras dos trabalhadores ocasionado pelo “fenômeno de desemprego em massa, na época dos processos de privatização das estatais e eliminação das emergenciais, que, dentro dessa conjuntura, tornaram-se totalmente ineficientes e incapazes de equacionar os problemas da maioria da população capixaba”.

O caso de Vitória talvez não seja um exemplo clássico das transformações urbanas “endossadas” pelo planejamento, tendo em vista que o estado esteve adormecido durante boa parte da história urbana nacional. Entretanto, o que se observou é que

foi pelo planejamento que a capital reconfigurou-se no cenário nacional e internacional, como foi também em decorrência desse mesmo planejamento, e não por falta dele, que hoje seu território é marcado por áreas precárias e pela repartição no espaço dos grupos sociais.

3.5.2 ASPECTOS GEOGRÁFICOS DA DUALIDADE URBANA EM VITÓRIA

Se considerados os princípios apontados por Villaça a respeito da formação do espaço intra-urbano nos grandes centros para uma análise da composição socioespacial de Vitória evidenciam-se, como presumido pelo autor, os mesmos processos como também a mesma composição espacial que os observados por ele para os seis grandes centros brasileiros.

A cidade litorânea, como é o caso de Vitória⁴¹, que pode ser tanto de 90º ou 180º, expandiu-se e aglomerou-se a partir do porto e tem sua localização, assim como a das ferrovias e rodovias (BRs), determinada por razões externas à cidade. Segundo Villaça (1998), o porto, que apresenta requisitos locacionais próprios (águas profundas, proteção contra mar revolto, etc.), ao articular-se à ferrovia, assume uma dupla determinação do espaço urbano da cidade litorânea. Ele irá determinar o centro da cidade (determinação do espaço intraurbano) bem como o eixo (ou eixos, caso a cidade seja de 180º) onde serão implantados os armazéns e as primeiras indústrias (determinação do espaço regional urbano).

No caso de Vitória, tem-se uma metrópole litorânea de 180º, embora com os limites geográficos bem delimitados pelos canais que a circundam. Ao reproduzir o modelo de Hoyte para a simplificação da leitura dos elementos urbanos e considerados os dados Censo de 2000 (IBGE, 2000), constata-se claramente a repartição socioeconômica da capital (FIGURAS 16 e 17). Na região noroeste, concentra-se a população de baixa renda e na região leste (local onde se concentra a maior parte dos aterros e melhor infraestrutura viária) a população de maior renda.

⁴¹ Embora Vitória seja uma ilha a classificação “metrópole litorânea” é a que mais se assemelha às suas configurações geográficas. Um estudo mais preciso sobre o crescimento urbano a partir de uma ilha poderia contribuir enormemente para a pesquisa, todavia, não é imprescindível para as análises e considerações desta seção.

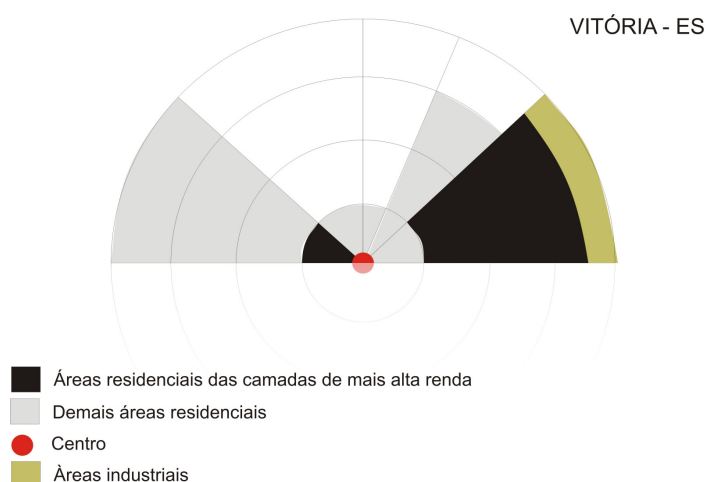


FIGURA 16 – Organização Espacial Socioeconomia de Vitória com Base no Modelo de Hyot

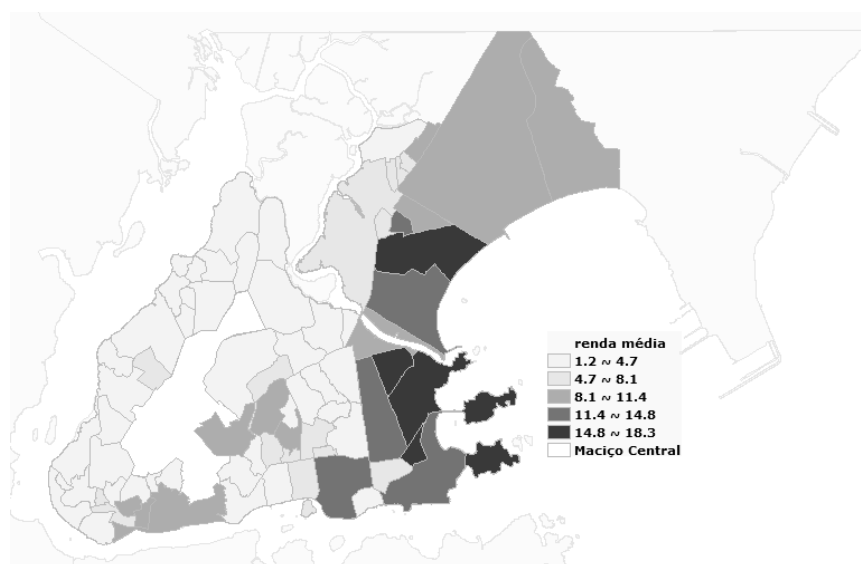


FIGURA 17 – RENDA MÉDIA EM SALÁRIOS MÍNIMOS DOS BAIRROS DE VITÓRIA

FONTE: IBGE/CENSO 2000

NOTA: Dados elaborados pela autora.

Se considerada a distribuição populacional, essa repartição se desfaz, embora a região leste tenha uma percentagem um pouco maior no total da população da capital como também no número de domicílios que a baía noroeste. Esse fato pode ser justificado pela maior verticalização da região leste, o que acarreta também no maior quantitativo populacional, contudo, devem ser consideradas também as dificuldades na obtenção de levantamentos mais precisos sobre a população e os domicílios da região noroeste, já que parte dela é composta por áreas urbanas “ilegais” (FIGURAS 18 e 19).

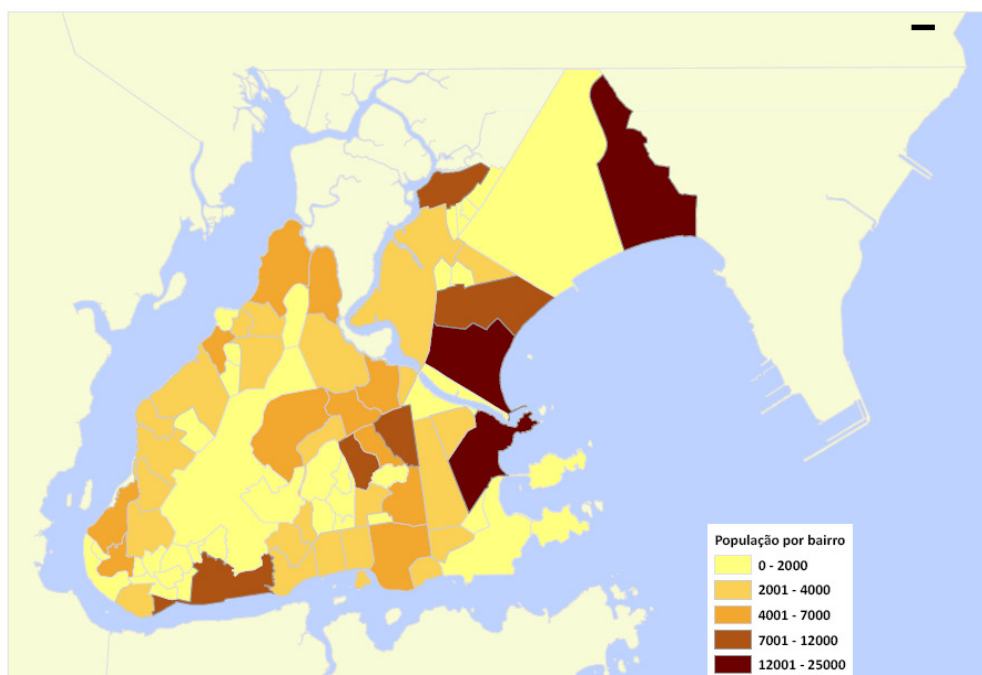


FIGURA 18 – População Média por Bairro de Vitória

FONTE: IBGE/ CENSO 2000

Nota: Dados elaborados pela autora

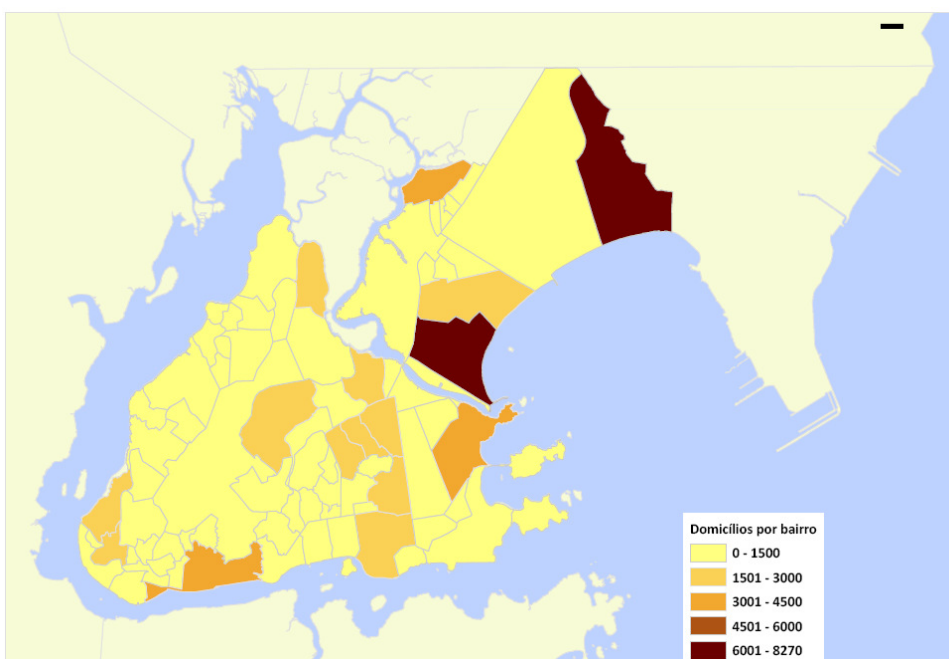


FIGURA 19 – Valor Médio do Quantitativo de Domicílios por Bairro de Vitória

FONTE: IBGE/ CENSO 2000

Nota: Dados elaborados pela autora

Ainda se considerados os principais investimentos previstos para capital nos próximos anos, novamente tem-se a leitura repartida da cidade com a maior concentração das intervenções na região leste (FIGURA 20).

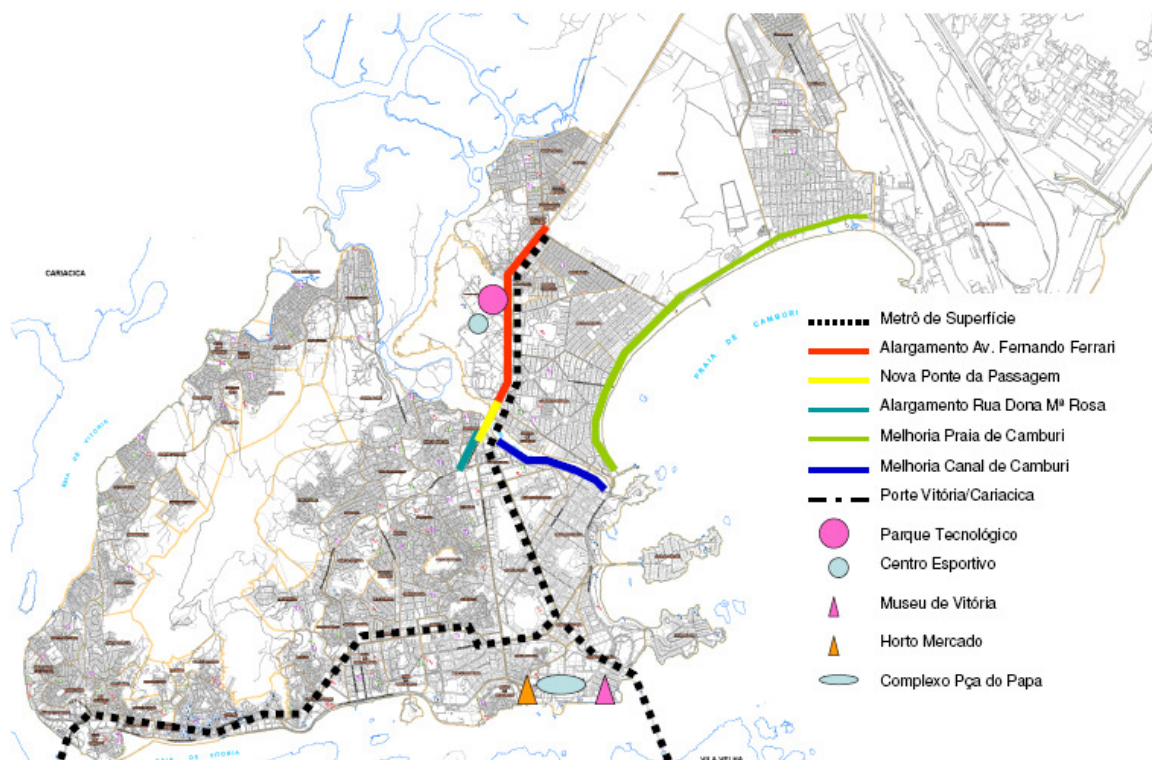


FIGURA 20 – Principais Intervenções Previstas para 2011 em Vitória

Fonte: PMV/ SEDEC, 2008

Nota: Dados elaborados pela autora

Em Vitória, observa-se claramente a repartição da cidade em espaços exclusivos e excluídos. As áreas exclusivas serão aquelas onde se estabelecerão as residências burguesas, onde convergem a melhores áreas infraestruturadas da cidade, os melhores serviços, comércio de qualidade e diversidade, e que, portanto, apresenta melhor qualidade ambiental e os mais caros metros quadrados. Essa área será o reduto dos investimentos privados, sejam na forma de comércio, de serviços, ou até mesmo de incorporadores imobiliários. Já os espaços excluídos serão aqueles com pouca qualidade ambiental, oferta deficitária de infraestrutura, padrão construtivo em desobediências às normas, autoconstrução como principal técnica construtiva, pouca ou nenhuma participação do mercado privado, e, claro, predominância da baixa renda. Como um jogo em que um representa o negativo do outro, essas duas frações apresentam-se como principais características não especificamente de Vitória, mas das cidades brasileiras de forma geral.

Como visto anteriormente, há um longo processo histórico para a sua composição, em que o planejamento adquire papel de destaque ao apoiar e incrementar atividades econômicas que promovem repercussões (positivas e negativas) no

espaço e na sociedade sem, entretanto, ter garantias sobre a redistribuição desses ganhos (tanto com os investimentos públicos como com o espaço urbano propriamente dito), entre os grupos sociais.

Destacam-se, também, os movimentos de reorientação deste processo de formação urbana dual e a conquista de uma releitura política, jurídica e urbana da cidade concretizados com o Estatuto da Cidade. Como a fala de Edésio (1998) sobre a cura do mal com mesmo mal, no caso, a lei. Assim é o planejamento e seus desdobramentos normativos, legislativos, jurídicos, etc., um via de mão dupla, e que, novamente como a fala de Edésio, apenas uma reforma conjunta, urbana e jurídica, pode dar fôlego à reversão de tal processo.

4 HABITAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS

Para compreender este capítulo, é importante ter em mente que a cidade, antes de servir para moradia, é uma forma de riqueza. Essa consideração exige muitos pressupostos, sendo o primeiro o reconhecimento de uma sociedade capitalista, produto e produtora de uma cidade também capitalista. No caso desta dissertação, em que o tema principal permeia a construção do espaço urbano, tratando a produção da moradia, cabe considerar como pressuposto resultante do modelo de sociedade (e de cidade) praticada no mundo, a existência de uma estratificação do mercado da habitação, a qual exige que se apliquem políticas diferentes para cada mercado. Muito claramente se observa a aposição entre um setor de produção capitalista e a de um subsidiado.

O processo de industrialização e, portanto, a fixação do capitalismo na sociedade urbana foram o pontapé inicial para a segregação entre os grupos sociais nas cidades ao inaugurar a batalha por habitação, não somente como “abrigo”, mas, e principalmente, como localização nas cidades. Data desse período a valorização da terra urbana e a transformação da habitação em mercadoria de grande valor.

4.1 DA HABITAÇÃO POPULAR À HABITAÇÃO SUBSIDIADA

No contexto brasileiro, a cidade era inicialmente entendida apenas como um ponto estratégico para a exportação do café. Todavia, em meados de 1870, a lucratividade da cafeicultura começou a entrar em declínio e o capital que antes ficava retido na agricultura é transferido para a cidade na forma de produtos artesanais, manufatureiros e industriais (RIBEIRO e PECHMAN, 1985). Ou seja, nesse momento, a manufatura rural é destituída e a industrialização dá seus primeiros passos. Esse cenário gerou um grande fluxo migratório bem como disponibilizou muitos empregos.

Migrou para as cidades uma grande população de ex-escravos e imigrantes europeus. Proliferaram-se nos centros habitações precárias na forma de cortiços, estalagens e casas de cômodos, além de vilas populares e operárias. A oferta de infraestrutura, de serviços e de atividades como também a proximidade do trabalho (e das oportunidades de emprego) transformaram as áreas centrais dos núcleos urbanos em uma zona de grande atração de pessoas, especialmente para a população recém-chegada⁴². Essa “preferência” pela área central resultou no inchaço dessas regiões centrais e na extrema valorização das moradias ali estabelecidas.

Entre as formas de moradia urbana que se estabeleciam nesta época, a produção de cortiços era a mais lucrativa⁴³ e, portanto, a mais atrativa, pois não implicava necessariamente na investidura de grandes recursos e possuía uma demanda sempre crescente (RIBEIRO e PECHMAN, 1985). Até 1930, predominou no país a moradia em imóveis alugados, devido, em especial, à inexistência de um órgão de financiamento para a casa própria e por esta modalidade (locação de imóveis)

⁴² A região central do Rio de Janeiro, por exemplo, começou a ser ocupada por habitações precárias já na 2ª metade do século XIX (RIBEIRO e PECHMAN, 1985).

⁴³ Em 1876, no Rio de Janeiro, primeira cidade brasileira a se tornar “urbana”, uma comissão médica criada pelo governo sugeriu a extinção dos cortiços e a melhoria das condições de moradia como único meio para se reverter as condições sanitárias da cidade e a partir de então, o governo passou a exercer uma política de concessão de subsídios às empresas interessadas em construir moradias populares. No Rio apenas quatro empresas da construção civil se arriscaram e, destas, metade abandonaram a empreitada por acreditar ser o benefício insuficiente (RIBEIRO e PECHMAN, 1985). Em São Paulo, alguns anos mais tarde, também houve tentativas deste tipo, mas, assim como no Rio, atraiu poucas empresas e destas, ao final do processo, nenhuma delas construíram habitação para a classe operária devido ao baixo retorno financeiro (BONDUKI, 1993).

representar uma forma segura de renda, uma vez que o mercado era muito aquecido (BONDUKI, 1998).

Será, portanto, uma característica marcante deste período as péssimas condições de moradia da classe operária e as consequentes infestações da população urbana por doenças infectocontagiosas, levando a óbito parte significativa do proletariado bem como de grupos residentes em áreas nobres da cidade. Os resultados foram, além do surgimento de epidemias, o aumento da força política e a redução da mão-de-obra excedente (RIBEIRO e PECHMAN, 1985; BONDUKI, 1998).

A eminência de um colapso das estruturas sociais em virtude do estado alarmante de pauperização com que vivia a força trabalhadora uniu as duas facções do governo (RIBEIRO e PECHMAN, 1985), antes dividido entre interesses agroexportadores e a necessidade de industrialização, e desta união resultou as “reformas higienizadoras”, como eram denominadas as reformas urbanas dessa época, que foram largamente praticadas pelo poder público. Proliferaram no país planos de embelezamento, de ordenamento e de remodelagem urbana⁴⁴, promovendo a ampliação de avenidas, abertura e retificação de vias. Esses planos se concentravam no tecido colonial e repercutiam no agravamento do problema habitacional, dado o aumento das demolições residenciais que promoviam, especialmente de cortiços na região central (GROSTEIN, 1998, BONDUKI, 1998).

Assim, num cenário de transformação dos centros das grandes cidades, tendo no automóvel, no arranha-céu e na arquitetura moderna os símbolos desta transformação, cresceu uma nova forma de produção de habitações na periferia, trazendo, com isso, novos desafios às autoridades públicas e reconfigurando o padrão urbano vigente: de concentrado e denso para disperso e rarefeito⁴⁵.

⁴⁴ Os principais exemplos de reforma urbana são: Haussmann em Paris (1853 a 1869); Anspach em Bruxelas (1867 a 1871); Ring de Viena (1857), sistema de vias em torno da cidade velha; ampliação de Barcelona (1859); ampliação de Florença (1864 a 1877); transformação e construção da Grande Londres. No Brasil, o Rio de Janeiro, por meio de uma grande intervenção urbanística realizada pelo engenheiro Francisco Pereira Passos, o qual já havia assistido às reformas feitas pelo barão de Hausmann na França, ficou seccionada em zona norte, zona sul e subúrbios. Em São Paulo foram realizadas intervenções pelo Plano de Avenidas (RIBEIRO e PECHMAN, 1985; BONDUKI, 1993). Para maiores detalhes ver Capítulo 4.

⁴⁵ Grostein (1998) afirma que a classe trabalhadora foi a responsável pela alteração do modelo de ocupação urbana da cidade de São Paulo. Segundo a autora, houve, inicialmente, no período de 1830 a 1930, um modelo denso e concentrado de ocupação restrito ao perímetro do tecido colonial, geralmente relacionado ao percurso do bonde. Posteriormente a este modelo no período

A cidade estruturada que se almejava ao importar os modelos de reforma europeus ao final da segunda metade do século XX em nada se parecia com a cidade precariamente expandida e clandestina que haviam se tornado os grandes centros brasileiros. Esse “novo” modelo de moradia popular deu início ao processo de exclusão da classe pobre, restringindo a cidade apenas às camadas de maior poder aquisitivo (GRONSTEIN, 1998).

Conclui-se que o aumento da carência habitacional foi desencadeado pela rápida chegada de um significativo contingente populacional associado a um período de reestruturação das formas urbanas. Ou seja, ele nasce de uma nova sociedade, de uma nova estrutura produtiva e, portanto, será ele tanto responsável quanto consequência dos novos padrões urbanos. Assim, na mesma medida em que a carência habitacional era resultado da reestruturação econômica em que vivia o país, ela foi também determinante para o amadurecimento do aparato legislativo urbano⁴⁶, para o direcionamento de políticas em torno desta questão e para a formação de um padrão urbano dual. Observa-se, também, a formação mais clara de um setor subsidiado em contraposição ao fortalecimento do setor de mercado.

4.1.1 AÇÕES POPULISTAS EM TORNO DA QUESTÃO HABITACIONAL: OS IAPS

Ainda em 1925, nos principais centros do país, o poder público passou a conceder favores à iniciativa privada para a produção de moradias “salubres”, entretanto, a produção de vilas e mesmo de casas em geral não atendia a demanda, sempre crescente e com escassos recursos financeiros. Rapidamente, as questões sanitárias começam a entrar em declínio e os problemas habitacionais se voltam para a baixa oferta de habitações. Em São Paulo, por exemplo, nesse mesmo

compreendido entre 1940 a 1950, surge um novo padrão de ocupação rarefeito e difuso na periferia em contraposição ao caráter denso da região central. Cada modelo apresenta especificidades em sua configuração. O modelo disperso, por exemplo, relaciona-se às práticas inéditas - como desobediência e impunidade -, fato que resultou na criação de estratégias pela classe operária para a promoção de moradias com menos recursos, ou seja, houve neste período uma reconceituação da moradia popular. Mesmo que tenham sido realizados vários projetos de reforma urbana, será exatamente nos espaços onde não se planejou a expansão da cidade que esta irá se constituir.

⁴⁶ Do aparato originário deste período o mais completo foi o Código Sanitário de 1894 para a cidade de São Paulo, o qual continha inclusive modelos e especificação das habitações operárias (BONDUKI, 1998).

período, o atendimento às normas sanitárias corresponderia ao desalojamento de um contingente muito grande de pessoas, o que tornaria a fiscalização sanitária impraticável (BONDUKI, 1998).

Em 1930, a crise habitacional intensifica-se e atinge a classe média. Nessa ocasião, é anunciada a chegada de Vargas e do seu ideário nacional-desenvolvimentista o qual pregava ser a habitação o meio para a reprodução e exploração da força de trabalho (BONDUKI, 1998). Esse momento é caracterizado por uma efervescência de pensamentos e discussões acerca da habitação, considerando agora seus aspectos físicos, urbanísticos, institucionais, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos (BONDUKI, 1998). Nesse contexto as questões sanitaristas perdem importância e têm início os esforços rumo à elaboração de uma política habitacional no país. Serão, então, reformuladas as formas de provisão (financiamento) e de construção (industrialização) das moradias populares.

A partir do governo Vargas, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) passam a disponibilizar crédito para habitação. Em sua origem os IAPs eram grandes investidores imobiliários⁴⁷ e colaboradores do processo de especulação nas cidades. A atuação desses institutos era um tanto ambígua, uma vez que, para manter seus rendimentos, direcionavam recursos para o financiamento de empreendimentos para a classe alta e média, tendo como característica o forte clientelismo e corporativismo (BOTELHO, 2007). Durante o período de sua existência possibilitou um processo intenso de verticalização (especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo), produzindo cerca de 123.995 unidades habitacionais, além de inúmeros financiamentos de apartamentos (BONDUKI, 1998)

Em complemento, em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) que, juntamente com os IAPs, atuou de maneira intensa no período de 1945 a 1954. Data também deste período a Lei do Inquilinato de 1942, responsável pelo congelamento do mercado de locações de imóveis e pelo controle dos valores dos financiamentos (BONDUKI, 1998).

Em 1950, ocorreu uma crise nos IAPs em decorrência da inflação que atingia o país no período, tornando irrisórias as prestações dos mutuários e, por conseguinte, a

⁴⁷ No início do século XX, detinham o maior número de imóveis urbanos, que representavam um forte instrumento de capitalização (BONDUKI, 1998).

redução de sua capacidade de financiamento. Eles foram extintos em 1964, passando a previdência a ser centralizada no Banco Nacional da Habitação (BNH) e no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Não há evidências que demonstrem o interesse da população operária em deixar o centro, mesmo habitando em condições precárias. Contudo, a promulgação da Lei do Inquilinato – que desestimulava o mercado de aluguéis – e a redução do parque habitacional com as reformas de remodelagem do centro urbano transformaram a casa própria autoconstruída na periferia em objeto de desejo da maioria dos trabalhadores. O avanço dos meios de transporte, somados a esse “anseio” pela casa própria, tornará viável a ocupação das áreas mais afastadas dos núcleos urbanos. Conforme Bonduki (1998, p. 78) “o setor rentista [...] foi marginalizado nesse período pelo poder público, sendo suas atividades cada vez mais regulamentadas pela ação estatal”, especialmente por meio da Lei do Inquilinato de 1942. Destaca-se aqui a transformação da forma de provisão habitacional, de rentista para a autoconstrução ou construção pelo poder público.

O conjunto destes institutos e fundos, além de não promover alteração significativa no quadro habitacional do país, ficando limitado a alguns estados da federação, não estabelecia critérios de investimento e nem garantias de retorno financeiro (SANTOS, 1999; BONDUKI, 1998). E, por essa razão, há uma divergência na bibliografia sobre a existência de uma política habitacional nesse período ou de uma política meramente populista.

4.1.2 PRIMEIRA POLÍTICA HABITACIONAL DO PAÍS: O BNH

Após a Segunda Guerra Mundial, intensifica-se o estado de carência por habitações e proliferam no país favelas e subabitações por intermédio da autoconstrução (BONDUKI, 1998), concomitantemente, as medidas governamentais populistas associadas ao momento de crise em que vivia o país inibiam ainda mais qualquer investimento privado na área, gerando um déficit na época de aproximadamente oito milhões de moradias (IBMC, 1974, apud SANTOS, 1999).

Ao considerar que a massa populacional não dispunha de recursos para moradia, foi desenvolvido um sistema de financiamento capaz de oferecer uma margem maior de recursos e maior elasticidade do prazo de pagamento, até então praticado pelos IAPs. É em meio a esse contexto que é instaurado o Plano Nacional de Habitação, por meio da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, cujo mecanismo baseava-se na captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, acreditando-se que “a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária” (SANTOS, 1999, p. 10). As fontes para tais financiamentos provinham do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE⁴⁸) e, a partir de 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS⁴⁹).

Dentro dessa política foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujo mecanismo Santos (1999, p. 13) descreve muito bem:

A fim de entender o funcionamento do SFH, é conveniente dividi-lo em dois subsistemas (baseados nas suas principais fontes de recursos): o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de *agentes financeiros* do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários. [grifo do autor]

Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada ‘prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)’ [Azevedo, 1995, p. 293], ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

A construção das habitações sociais, no âmbito do BNH ficava a cargo das Companhias de Habitação (COHABs), empresas estatais que atuavam na esfera

⁴⁸ Este é composto pelo conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança (SANTOS, 1999).

⁴⁹ Contribuições compulsórias dos trabalhadores formais da economia (SANTOS, 1999).

estadual ou municipal⁵⁰. Estas, para obtenção dos recursos, sujeitavam projetos para a aprovação do governo federal e supervisionava a execução das unidades.

Ou seja, neste modelo, a iniciativa privada era responsável apenas pela promoção e pela execução dos projetos segundo as diretrizes e termos estabelecidos no nível federal e atendendo às restrições urbanísticas locais, ao passo que o BNH, além do repasse financeiro para a construção de habitações sociais, ficava responsável pelo aumento dos investimentos na indústria da construção civil, de materiais e de bens de consumo.

Observa-se, ainda, como mudança da política habitacional em contraposição às experiências anteriores com os IAPs, a existência de um banco para gerir a política, a aplicação de correção nos financiamentos e ainda uma articulação público-privada, em que o poder público entrava com o financiamento enquanto a iniciativa privada, com a execução dos projetos (BOTELHO, 2007).

Desde a implantação do SFH, o setor da construção conseguiu financiamentos de forma contínua para a produção e obtenção de imóveis e, assim, prosseguiu até 1983, quando houve o colapso do sistema após a elevação da inflação, reduzindo o montante de unidades financiadas. De 627 mil unidades construídas – auge do ano 1980 – foram para apenas 150 mil anuais, como valor médio no período de 1983 a 1996. Esse colapso é resultado da crise econômica vivida pelo país nas décadas de 1980 e 1990 (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003), bem como das más políticas de gestão dos recursos aplicados (SANTOS, 1999).

No período de inflação, há o descasamento entre o valor devido e o valor real. No caso brasileiro, essa diferença chegou a fazer com que parte das prestações dos financiamentos, especialmente a dos mutuários mais antigos, correspondesse apenas a 15% do valor dos juros devidos. As inflações dos anos 1980 e 1990 acumularam no SFH uma dívida gigante, o equivalente, em 2003, a R\$ 50 bilhões (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003). Constata-se, assim, a dificuldade de se estabelecer uma política de financiamento da moradia em um ambiente de fragilidade econômica.

⁵⁰ Atuavam também na esfera municipal ou estadual as Cooperativas Habitacionais (Inoocops), as quais, por se constituírem de cooperativas, não produziam habitações sociais. Contudo, as unidades por elas produzidas saíam a praticamente preço de custo.

O BNH, ao longo de sua existência, transformou-se em objeto de graves críticas em decorrência dos “desvirtuamentos” dos seus propósitos, os quais, muitas vezes, estavam associados às práticas clientelistas. Fato que, ao se fazer um balanço geral de sua atuação, torna-se ainda mais evidente, já que apenas um terço do montante financiado destinou-se às demandas por habitação verdadeiramente popular⁵¹ (DUART, 2008; SANTOS, 1999).

O reconhecimento desta “incapacidade” originou a implementação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizado (PROFILURB), PRO-MORAR e João de Barro: programas especiais voltados para o auxílio da autoconstrução e para a urbanização de áreas precárias. Embora estes últimos, mais “alternativos”, tenham sido de fato direcionados às camadas de baixa renda, eles só foram implantados no final dos anos 1970 e não se destinaram especificamente a construção de moradias. Logo, é consensual na literatura que, de modo geral, o BNH não atendeu à população de baixa renda (SANTOS, 1999).

Críticas a essa política voltam-se também para o seu modelo institucional centralizador, responsável pelo empobrecimento das soluções espaciais e arquitetônicas das habitações sociais e para sua desarticulação com os projetos urbanos, que tinham de incorporar grandes conjuntos habitacionais desconectados da malha urbana, desestabilizando ainda mais as diretrizes de planejamento. E, finalmente, críticas sobre o modelo financeiro, o qual, segundo Santos (1999) se revelou inadequado para o momento econômico em que se encontrava o país. Ainda sobre o seu padrão financeiro, Botelho (2007, p. 110) acrescenta:

[...] Era uma solução empresarial porque buscava um esquema de autofinanciamento das instituições de promoção habitacional, mesmo as dirigidas para a população mais pobre, que não teria condições de arcar com o custo da moradia sem subsídios. Ou seja: não era intenção dos formuladores do SFH criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, e sim criar uma forma de financiar a produção capitalista de moradia através de uma racionalidade de mercado; os empréstimos concedidos pelo BNH, o principal agente do SFH, para a produção de moradias de interesse social, deveriam ser corrigidos a esta instituição, e isso, ao longo do tempo, mostrou-se inviável.

⁵¹ Segundo Rodrigues (2001, apud BOTELHO, 2007) foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, a maioria delas de interesse social (58,5%). Entretanto, quando considerados em termos de valores, verifica-se que a maior porcentagem dos recursos foi canalizada para a faixa do SBPE. Assim, somente 18% dos recursos do FGTS foram destinados para as habitações de interesse social.

Para Botelho (2007), as políticas públicas do governo militar e as políticas habitacionais, em particular, tiveram um teor muito mais econômico do que social, fato, que, segundo o mesmo autor, pode ser comprovado pelo pouco interesse do governo em programas alternativos, como o favela bairro, por exemplo. Embora o país atravessasse um momento de inflação, a administração pública não aderiu aos programas alternativos, concentrando-se, principalmente, em soluções de ordem construtiva, como a compra de terrenos mais distantes (e sem infraestrutura), aumento das unidades por conjunto, redução da qualidade dos materiais empregados, tendo como resultado último a precarização das condições de moradia. Para Botelho (2007), mais que o financiamento habitacional para as camadas populares, o BNH financiou o mercado privado da habitação, o denominado por ele mesmo de habitação de mercado.

Em 1986, o BNH é extinto e a política habitacional emerge em um momento de crise institucional (além de financeira), que se prolongará até a virada do século. Em 1988, com a reforma constituinte, os programas sociais, o que inclui aqueles relacionados à habitação, passam a ser de responsabilidade municipal e estadual, intensificando o processo de descentralização. Segundo o MCIDADES (2004, p. 11), em seu diagnóstico sobre a questão habitacional no país, a transferência destas responsabilidades partiu do reconhecimento da esfera municipal, como “o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e de ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência”. Contudo, este mesmo diagnóstico relata que tal atitude ajudou a maquiar a ausência do governo federal, já que não definiam competências e responsabilidades a partir de uma articulação institucional e nem formas de repasse financeiro.

O final do século XX será, portanto, marcado pela ausência do governo federal e pelo desenvolvimento de políticas locais isoladas associadas às peculiaridades de sua região ou município. Os poucos financiamentos habitacionais realizados neste período serão concentrados para a população solvente, isto é, eram realizadas apenas operações que não colocassem em risco os recursos do SFH. Com a redução dos recursos, irão se desenvolver os programas de urbanização de favelas, mutirões, entre outros, que se apoiarão, sobretudo, nos chamados “programas alternativos” e se concentrarão nos grupos populacionais de mais baixa renda.

Será apenas após a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES), em 2003, que o país irá se rearticular em favor de uma nova política habitacional de âmbito nacional, como será descrito mais adiante.

4.1.3 A POLÍTICA HABITACIONAL HOJE: O SNH

O Ministério das Cidades⁵², juntamente com seus órgãos colegiados e fundos⁵³, é o responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela atual Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004 e ainda em consolidação. Sua estrutura é relativamente simples: concentração dos recursos públicos para atendimento da demanda populacional com renda de até cinco salários mínimos e incentivos para a ampliação do mercado formal privado (financiamento, construção e comercialização privados) para atendimento da classe média (MARICATO, 2005).

A atual política conta, para a sua viabilização, com os seguintes instrumentos: o Sistema Nacional da Habitação (SNH), o qual se subdivide em Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); o Plano Nacional de Habitação (PlanHab); o Desenvolvimento Institucional; e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento Habitacional.

Entre todos estes instrumentos, o SNH é o elemento de maior importância, pois se constitui como peça fundamental da atual política. Para o seu pleno funcionamento, todavia, é necessária a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo estes últimos responsáveis pelo Sistema e Fundo Municipal de Habitação de

⁵² Este ministério é composto pela Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, e é o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano do país, e, dentro dela, pela Política Nacional de Habitação (PNH). A atual política está inserida na concepção de desenvolvimento urbano integrado.

⁵³ Tais como o Conselho das Cidades e o Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. Atualmente, a Política Habitacional conta também com o Fundo de Desenvolvimento Social e seu conselho curador (FDC/ CCFDS), o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) e o seu conselho gestor (CGFNHIS) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS). Além disso, ela conta também com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com ações realizadas no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e, a partir de 2007, parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES).

Interesse Social (SMHIS/ FMHIS) e o seu respectivo Conselho Gestor (CGMHIS). Além disso, cabe também ao SNH a definição das regras para a articulação financeira entre os recursos onerosos e os não onerosos. Logo, o SNH integra ações federais, estaduais e municipais com os agentes públicos e privados. (MCIDADES, 2004).

O PlanHab, instituído em 2008, e, portanto, ainda em implementação, concentra, juntamente com o SNH, importante papel na política. Será ele o responsável pela articulação e potencialização dos programas nos três níveis de governo bem como dos demais agentes sociais relacionados ao setor da habitação. Assim, identifica-se aqui uma peça chave para a busca da eficiência dos programas.

4.1.3.1 SISTEMA NACIONAL DE HABITACIONAL DE MERCADO (SNHM)

Para a compreensão do SNHM, faz-se necessário um parêntese para melhor elucidar os aspectos relacionados à produção habitacional privada, especificamente sobre o seu financiamento. Observando o Gráfico 3, a respeito da participação de outras fontes de capitais que não públicas nas operações de crédito, constata-se o grande interesse da iniciativa privada na participação nos setores da economia, visto que, excetuando-se apenas o setor rural e habitacional, todos os demais têm investimento superior a 50%. Segundo Carneiro e Valpassos (2003), o setor habitacional, dado o seu caráter oneroso e o alto risco de suas operações – fato que ficou latente após o colapso do BNH – apresenta pouca atratividade para os poupadores. A título de exemplo, os autores relatam que, em abril de 2001, foram investidos R\$ 53,7 bilhões em habitação e, destes, R\$ 43,6 bilhões provenientes da Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, qualquer ampliação do financiamento habitacional corresponderia ao agravamento da situação patrimonial da CEF.

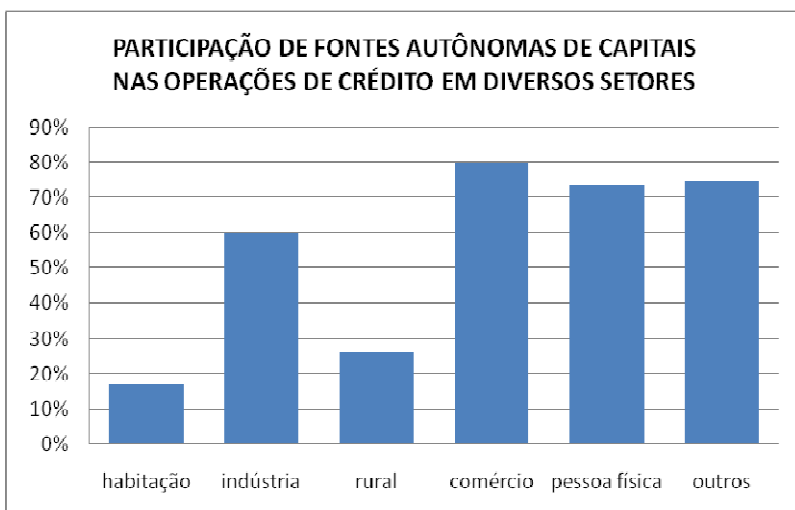


GRÁFICO 3 – PARTICIPAÇÃO DE FONTES AUTÔNOMAS NO CRÉDITO
Fonte: CARNEIRO e VALPASSOS, 2003

No Brasil, cerca de 80% do total financiado para a habitação provém dos próprios incorporadores. Desse modo, a atual produção imobiliária permanece restrita aos imóveis de luxo, atendendo a apenas 30% da população (MARICATO, 2005). Há uma escassez do crédito que dificulta a aquisição de moradia também para classe média⁵⁴, aumentando o montante do deficit composto pela população de baixos níveis de renda (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Outro agravante apontado em 2003 é a baixa empregabilidade da construção civil, correspondente a 1% da população empregada no país. No Chile, por exemplo, onde a produção habitacional possui altos índices de crescimento, esse valor sobe para 2,5% (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Constata-se, portanto, que a construção civil, além da produção propriamente dita, tem um importante papel na geração de empregos. Esta atividade é responsável por 7,5% do que é produzido no país e pela reativação de diversos outros setores da economia, além de empregar, em grande parte, a população que compõe o déficit habitacional no país (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

O setor da construção civil, juntamente com o de materiais de construção, atividades imobiliárias e atividades de manutenção predial, compõe um macro setor da economia, denominado imobiliário, o qual, em 1996, correspondeu a 14,8% do PIB brasileiro. De todos esses setores, o da construção de edifícios e o das obras de

⁵⁴ Para Carneiro e Valpassos (2003), a classe média necessita de 50% a 70% do valor da propriedade para iniciar um processo de financiamento da moradia.

engenharia correspondem a 71% das empresas e 72% da mão de obra empregada (DIEESE, 2001, apud BOTELHO, 2007).

Diversos estudos já comprovaram que a demanda por habitação compreende, em grande parte, famílias de até três salários mínimos; maior porção empregada na construção civil (MACIDADES, 2004). Dessa maneira, as estratégias de combate à carência habitacional praticadas no mundo concentram-se no estímulo às políticas capazes de elevar a produção de novas unidades por meio da atração de investidores autônomos para o setor habitacional, fazendo com que o mercado da construção civil ganhe dinamismo e aumente o número de empregos (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Com esta visão, foi criado, em 1997 no país, pela Lei 9.514, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o qual tem por finalidade liberar recursos financeiros para o financiamento da construção no menor intervalo de tempo, ou seja, visa à mobilização da atividade de concessão de crédito habitacional, para aceleração da construção civil. No contexto da atual política, ele irá se transformar no SNHM, dentro do SNH.

Para Valpassos e Carneiro (2003), com a estabilidade monetária no país, fato cada vez mais próximo, o Brasil poderá vislumbrar uma elevação e um aperfeiçoamento das atividades de concessão de crédito privado, especialmente para o financiamento da casa própria. Ao trazer tal posicionamento para a atual conjuntura, agora com uma política habitacional mais definida, as evidências tornam-se mais claras ao constatar a elevação considerável do crédito habitacional e a ampliação da empregabilidade da construção civil, conforme observado nos Gráficos 4 e 5. Tal fato pode ser entendido, ainda, como consequência da promulgação da Lei Federal nº 10.391/ 2004 e da Resolução Federal nº 3259/ 2004, possibilitando maior garantia jurídica e econômica diante das altas taxas de inadimplência e, convergindo mais recursos para a atividade produtiva da construção civil, respectivamente.

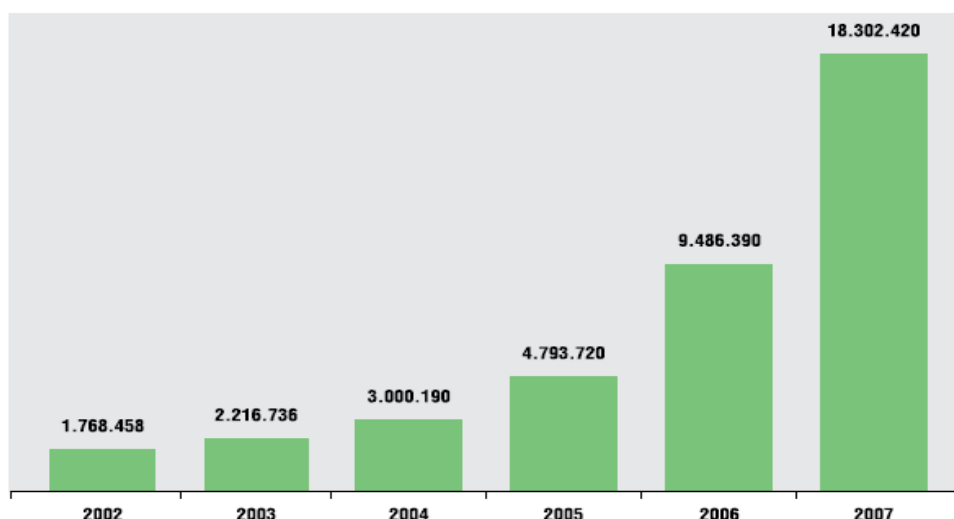


GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO - SBPE

Fonte: Ministério das Cidades, 2008

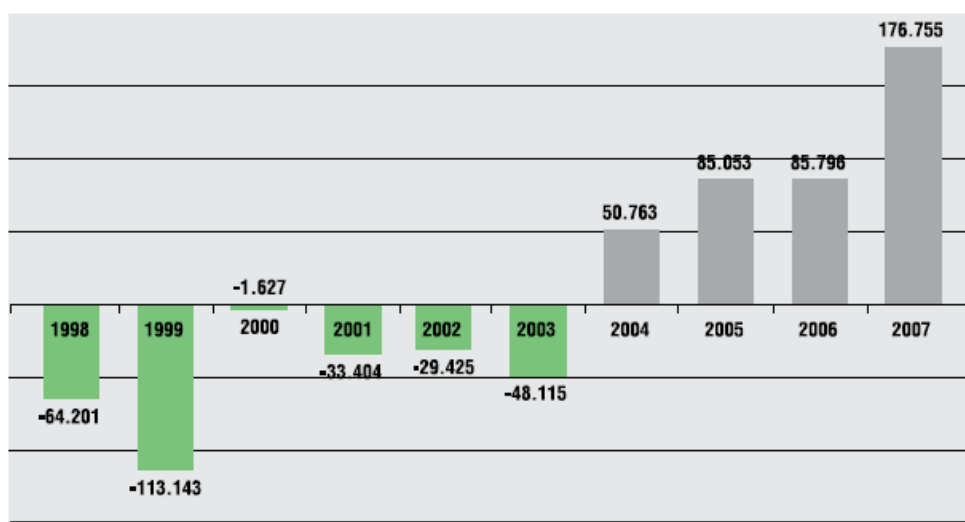


GRÁFICO 5: EMPREGO FORMAL – CONSTRUÇÃO CIVIL

Fonte: Ministério das Cidades, 2008

4.1.3.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Para o atendimento da população com até cinco salários mínimos foi instituído, por intermédio da Lei Federal nº 11.124 de 2005, em complementação a PNH e dentro do SNH, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o seu Conselho Gestor (CGFNHIS). Nele se concentram todos os projetos e programas nacionais de

acesso à moradia para a população de baixa renda, o que corresponde a quase totalidade do déficit habitacional do país.

Com pretensão muito similar à da primeira política habitacional, a PNH atua, sobretudo, na ampliação dos valores quantitativos e qualitativos da moradia popular por meio da liberação de diferentes formas de crédito⁵⁵, acreditando, ainda, no progresso social pelo aquecimento econômico como efeito da dinamização do mercado da construção civil. Contudo, embora a base financeira venha em grande parte da união, a atual política delega poderes, como também exige contrapartidas financeiras para e das instâncias estaduais e municipais, dotando-as de maior autonomia e flexibilidade.

Constata-se, além disso, maior amplitude das fontes de financiamento e das formas de subsídio habitacional. Assim, o modelo atual “considera a diversidade dos custos de produção e de aquisição de imóveis conforme o porte e a localização dos municípios” (MCIDADES, 2008, p. 35), como também “induz ao estabelecimento de parcerias, potencializando os benefícios sociais e reduzindo os custos do FGTS” (MCIDADES, op. cit.).

Outro dado importante desta política é a quantidade de recursos alocados⁵⁶. Segundo dados do Ministério das Cidades (2008, p. 39), no período de 2003 a 2007, “foram investidos R\$ 58,12 bilhões em habitação com recursos do FGTS, OGU, FNHIS, FAT, FDS, FAR e da Caixa Econômica Federal, contemplando quase 2,6 milhões de famílias, sendo que, destas, 79,64% possuem renda mensal de até cinco salários mínimos”.

A atual política propicia, portanto, a ampliação significativa da demanda a ser atendida bem como o montante a ser produzido, fato constatado no Gráfico 6. Tais dados levam a crer nas grandes possibilidades de sucesso da atual proposta, com a

⁵⁵ Além de ampliar a oferta de crédito, houve também o aumento do prazo de quitação da dívida, de 20 para 30 anos.

⁵⁶ Por meio do PAC, por exemplo, foi anunciado para o quadriênio 2007 – 2010, recursos da ordem de R\$ 55,9 bilhões, incluindo contrapartidas estimadas de R\$ 9,3 bilhões (MCIDADES, 2008). Foi divulgada também a alocação de R\$ 8,9 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), no primeiro semestre de 2007, para a realização de obras de saneamento e urbanização de assentamentos precários em grandes complexos (MCIDADES, 2008). Também em 2007, foram destinados aproximadamente R\$ 964 milhões oriundos do FNHIS para a urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, elaboração de planos habitacionais e contratação de assistência técnica.

retomada – em comparação ao tempo áureo do BNH – de uma forte onda de produção de moradias, tanto no setor público quanto no privado, ainda mais se considerados os atuais programas, como Minha Casa Minha Vida, PRO-MORADIA, PAC, entre outros.

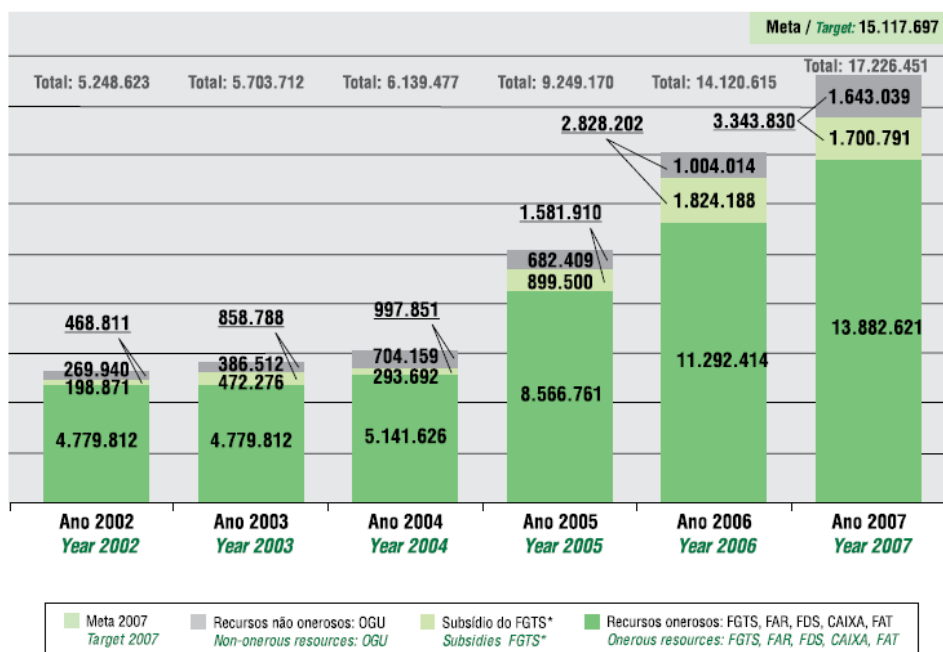


GRÁFICO 6: INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO 2002 – 2007
Fonte: MCIDADES, 2007

4.1.3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL

Sobre a atual política, que se encontra em vias de implementação, inexistem estudos mais precisos sobre o seu desempenho. Contudo, ao considerar o repertório (extenso) de estudos sobre a política do BNH e sobre a questão habitacional propriamente dita, é lícito acreditar no bom sucesso da atual política, ao mínimo no tocante à quantificação do número de moradias a serem “ofertadas” e ao aumento dos grupos sociais a serem beneficiados com ela, permanecendo a velha ressalva sobre a qualidade das novas habitações e sua forma de inserção na malha urbana.

Segundo o MCIDADES (2004, p. 29), o PNH tem, entre suas linhas mestres de atuação, a “integração urbana de assentamentos precários, [...] e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano” e, segundo o Ministério

(2004, p. 12), parte disso se justifica pelo fato de esta política se inscrever na “concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte coletivo, a equipamentos e a serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade”. Entretanto, ainda como parte desse mesmo documento, admiti-se que, para que ocorra a inserção da política habitacional à política de desenvolvimento urbano, é necessário estabelecer bases políticas no âmbito municipal por ser esta, hoje, a instância responsável pela:

[...] implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional. (MCIDADES, 2004, p.12).

Ao analisar de forma mais cuidadosa os programas dentro da PNH, observa-se um grande volume de projetos e programas com vista à inserção urbana de áreas precárias, mas apenas um programa de apoio à elaboração/ revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Este plano é um dos requisitos para adesão ao SNHIS e se torna ainda mais pertinente quando considerados os efeitos de exclusão que algumas políticas habitacionais provocaram no conjunto da cidade, já que a partir dele poderia se estabelecer uma aproximação entre as políticas de desenvolvimento urbano e de habitação, agora no âmbito municipal. Não que as melhorias (e inserção urbana) de áreas precárias sejam desnecessárias, mas, novamente lembrando o foco desta pesquisa, fazer a inserção dessas áreas sem promover uma reestruturação da dinâmica de produção do espaço é deixar margem para que novas ocupações precárias ocorram em outra parte da cidade.

Sabe-se, também, que a PNH está inserida numa política maior de desenvolvimento urbano, o PNDU, o qual, além da PNH, compreende planos e programas nas áreas de saneamento, de transporte e de mobilidade urbana, e urbano propriamente dito. Ao analisar os programas desta política, ainda na busca por aqueles que talvez possam estabelecer garantias para o cumprimento de ações que visem o direito à cidade - mais precisamente, no que concerne à garantia de aplicação dos institutos do Estatuto, especificamente aqueles que interferem na dinâmica de produção do espaço urbano e não somente de regularização e “inserção física” – novamente é constatada a convergência de programas para a regularização de áreas precárias

(incluindo aí centros degradados) e apenas um programa de apoio à gestão territorial e urbana, o programa Plano Diretor Participativo, o qual tem por objetivo “implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade e garantir o acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos” (MCIDADES, 2008)

Nota-se que a mencionada “linha mestra de atuação da atual política” concentra-se muito mais no estabelecimento de mecanismo de inserção de áreas urbanas existentes, porém irregulares, à malha urbana legal, que a promoção de mecanismos que garantam o acesso e a permanência da população de baixa renda em áreas bem qualificadas da cidade. Ou seja, torna-se lícito pensar que, embora a produção de moradia popular atinja números significativos de crescimento, a maior parte dessa produção irá se concentrar fora da região mais qualificada da cidade, perpetuando a relação repartida dos grupos sociais no espaço urbano.

4.2 QUESTÕES SOBRE HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO

A habitação era um problema nas cidades medievais devido ao rápido aumento da população, às migrações e à intensa demolição de casas (PECHMAN e RIBEIRO, 1985). Todavia, esses não são os principais motivos para a crise da moradia nas cidades construídas a partir da economia industrial, dotada de um processo de urbanização diferenciado. Ao falar da carência habitacional apenas como consequência do aumento populacional é admitir o desequilíbrio da “lei da oferta e da procura” e deste desequilíbrio a justificativa para a existência de formas de moradias precárias. Mas o que se observa é a incapacidade do mercado em aumentar a oferta de habitações para a classe operária, embora exista a demanda.

Para os autores Ribeiro e Pechman (1985), se a argumentação sobre o desequilíbrio entre a oferta e a demanda fosse convincente, fato que não o é, o simples aumento, ou estímulo ao aumento, da produção reduziria o déficit. Essa argumentação associa fenômenos demográficos ao surgimento das precárias condições habitacionais, mas o que Ribeiro e Pechman (1985) demonstram é que existem outras causas:

Numa sociedade capitalista, com efeito, a demanda de um determinado bem é apenas a demanda solvável, ou seja, tão somente constituída por indivíduos que podem pagar o seu preço. Aqueles que não têm renda suficiente para adquirir uma determinada mercadoria estão excluídos da demanda, não obstante dela necessitar. (ROBEIRO, C. L. Q. e PERCHMAN, R. M., 1985, p. 09)

Diante de tais aspectos, verifica-se que o “déficit habitacional” está muito mais associado à existência de uma população impossibilitada de adquirir moradias e, portanto, excluída desse mercado, do que ao simples aumento demográfico. A explicação de Ribeiro e Pechman (1985) parte da dificuldade do capital ser empregado na produção de moradias. Estes autores entendem que a propriedade privada da terra urbana e a existência de uma demanda solvável estreita são as principais causas para esta permanente carência.

Ao analisar a teoria defendida por estes autores sobre a “propriedade privada” e “demanda solvável estreita”, observa-se que uma causa é consequência da outra. A aquisição da terra demanda capital, o qual será adicionado ao capital de execução da mercadoria moradia, tornando-a um bem ainda mais caro do que a somatória entre o seu capital de produção e a sua mais-valia, pois terá incorporado o valor da terra, embora ele não participe da produção. Uma vez produzida uma mercadoria de grande valor, tem-se reduzida a demanda solvável. Ou seja, não se trata da redução do poder de compra da população, embora seja sabido que isso vem ocorrendo em alguns grupos sociais, mas, principalmente, pelo aumento significativo do valor da mercadoria moradia por meio da renda fundiária.

4.2.1 O VALOR DA RENDA FUNDIÁRIA

O ramo da produção de moradia apresenta uma especial dificuldade com a propriedade, já que ela precisa sempre de um novo terreno. A propriedade é um problema recorrente que resulta da necessidade da realização de um estoque de

terras⁵⁷ e este, para acontecer, necessita de certa quantidade de capital, o qual irá pesar na rentabilidade da produção, já que parte dele fica imobilizado.

A propriedade de um bem irreprodutível – a terra⁵⁸ – dá poderes de tributação ao proprietário sobre a produção e circulação de mercadorias, pegando para si parte do valor da mais-valia sem, entretanto, colaborar para sua realização.

Os primeiros estudos sobre a renda fundiária partiram de David Ricardo e posteriormente de Marx, contudo, eles permaneceram restritos à renda fundiária agrícola. Somente nos anos 1970, o estudo da renda fundiária irá se articular às questões urbanas (BOTELHO, 2007). Cabe acrescentar que essa questão voltou a ser discutida, ao menos no âmbito nacional, pelo Estatuto da Cidade, em 2001, ao reconhecer tal questão como “um elemento fundamental para a compreensão da hierarquização das relações de produção capitalistas, além de ser um importante instrumento de segregação socioespacial”. (BOTELHO, 2007, p. 69)

A partir dos estudos de Marx, foram identificados três tipos de renda, a saber: 1) a renda absoluta; 2) a renda diferencial e; 3) a renda de monopólio. É importante considerar que a terra gera renda em lugar de lucro porque não é fruto da produção.

A **renda absoluta** resulta da posse privada do solo e do “conflito” entre o interesse do proprietário e o da sociedade em geral. Neste tipo de renda, o monopólio (da terra) vem da limitação da comercialização da terra. Tal condição torna a propriedade um problema maior para a construção civil e para a agricultura, pois essas atividades necessitam, em razão da propriedade, gerar um sobrelucro (BOTELHO, 2007). Já a **renda diferencial** nasce do lucro adicional decorrente da qualidade da terra, isto é, ela é consequência dos investimentos realizados na terra.

⁵⁷ Ao obstáculo fundiário é acrescentada, ainda, a seguinte questão: o valor de um terreno bem localizado cujo proprietário não exerce atividades capitalistas (ao contrário, suas atividades estão relacionadas às relações de vizinhança/ clientelismo) é muito maior que o terreno de um mero investidor. Estes pequenos proprietários, espalhados na cidade, dificultam a aquisição do construtor de grandes parcelas de terra. Outro fator é a necessidade de capacidade edilícia com relativo potencial de acesso (e uso) do sistema espacial de objetos imobiliários (ruas, praças, parques, etc.), os quais complementam o valor da moradia.

⁵⁸ A propriedade privada da terra é estranha ao modo de produção capitalista e representa outro momento do desenvolvimento da sociedade (Fernandes, 2008, Ribeiro e Pechman, 1985), logo, ela não objetiva a valorização de um capital-dinheiro, como acontece aos que detêm meios de produção. Entretanto, trata-se, no caso do solo, de uma propriedade sobre uma condição irreprodutível.

Marx definiu dois tipos de renda diferencial: “renda diferencial I⁵⁹”, a qual ocorre quando “duas quantidades iguais de capital e trabalho se aplicam em extensões de terras iguais, com resultados desiguais, o que gera um lucro suplementar para quem explora a melhor terra” (MARX, 1989, apud BOTELHO, 2007, p. 73), e a “renda diferencial II”, que ocorre quando há diferença de valor do solo em decorrência do capital empregado sucessivamente nele, ou seja, como resultado de investimentos em cadeia em um mesmo local.

A renda de monopólio é a mais complexa das rendas identificadas por Marx. Nesta, o lucro (extraordinário) é obtido a partir de um monopólio de uma mercadoria produzida em um local com propriedades especiais. Dessa maneira, a renda de monopólio não está sujeita às pressões do mercado, “pois não dependeria do consumo necessário da população, não seria gerada por produtos alimentares básicos, mas sim dependeria do desejo e da capacidade de compra” (MARX, apud BOTELHO, 2007, p. 73). A renda de monopólio possui um teor ideológico, um valor simbólico, isto é:

[...] baseada no lucro extraordinário obtido a partir de um preço de monopólio de certa mercadoria produzida em uma porção do globo terrestre dotado de qualidades espaciais. O excedente entre o preço de monopólio (aquele que é determinado apenas pelo desejo e pela capacidade de pagamento dos compradores, sem depender do preço geral de produção ou do valor dos produtos) e o valor do produto (quantidade de trabalho necessário para a produção desse produto) formaria um lucro suplementar, portanto, renda de monopólio [...] (MARX, apud BOTELHO, 2007, p. 73)

Segundo Campos Junior (2002), a construção civil tem seu preço baseado na renda de monopólio, pois, trata-se de uma mercadoria cujo valor resulta da somatória entre o valor de sua produção (valor gasto para a sua realização acrescido de mais-valia) e o valor da terra, ou seja:

O preço do terreno para a construção não intervém no preço individual de produção, se não de forma residual (a terra para a construção não é um meio de produção). É que a renda que o terreno proporciona, quando utilizado, não se realiza nos limites do preço de produção e do valor da mercadoria construção e somente acima destes. Como por definição toda mercadoria vendida acima do preço de produção e do valor tem preço de monopólio, podemos afirmar que a construção tem preço de monopólio [...] (CAMPOS JUNIOR, 2002, p.131)

⁵⁹ São meios para a ocorrência de renda diferencial I “a fertilidade [da terra], a localização da terra, a distribuição dos impostos, desigualdade na repartição da infraestrutura (pública ou privada) investida na terra, entre outros” (BOTELHO, 2007, p. 73).

Contudo, acrescenta também Campos Junior (2002), que na construção por incorporação, segundo esse mesmo autor, uma forma mais acabada da construção civil, seu valor irá se subdividir em construtibilidade (física e legislativa), renda-trabalho (salário e mais-valia) e renda imobiliária. A renda imobiliária se assemelha à renda de monopólio e será ela a responsável pela possibilidade de se gerar um sobrelucro na construção civil ainda maior que o identificado por Marx na renda de monopólio. Segundo Pereira (1984, p. 245, apud CAMPOS JUNIOR, 2002, 132), ainda sobre a renda imobiliária, tem-se que esta:

[...] provém do caráter de monopólio de privatização do espaço que, pela necessidade de se pagar o acesso à localização, torna possível a formação de um preço de mercado imobiliário que sobe até os limites permitidos pelas condições de pagamento na disputa pela utilização do espaço, independente da forma de produção do edifício [...]

Para o autor, a renda gerada a partir da terra pela construção por incorporação tem seu preço projetado para além do preço de monopólio. A esse respeito, Smolka (1989 apud CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 132) acredita haver uma “perda sistemática da importância do custo da construção na composição de preços do imóvel”.

Acredita Campos Junior (2002) que, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, são abertas possibilidades de apropriação do espaço por intermédio da construção. O autor se refere a algo que vai além daquilo identificado como “renda fundiária” e complementa:

[...] reafirmamos a importância da nova dimensão que assume a propriedade privada, considerando em termos particulares a propriedade da terra para a construção, que não se limita mais a possibilitar apropriação do lugar para o cultivo (trabalho produtivo), construção, mas a apropriação do lugar como espaço. (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 134)

Como já identificado por Campos Junior, a construção civil, na sua forma mais acabada se utiliza da renda da terra, e se subdivide em construtibilidade, renda-trabalho, e renda imobiliária. Sobre a renda-trabalho não há muito em que se intervir, pois impera, neste quesito, as relações mais básicas de reprodução do capitalismo. Contudo, sobre a construtibilidade e a renda imobiliária, há um vasto leque de possibilidades de ações. A esse respeito, tem-se que a terra urbana está submetida às leis urbanísticas, isto é, às leis que regem a produção e a distribuição da mais-

valia, ou seja, a renda da propriedade urbana está subordinada às leis de regulação do uso e de ocupação do solo. Sob esse viés, também se originam terras valorizadas, aquelas onde é possível o lucro adicional pela permissão de mais atividades, e terras desvalorizadas, onde, por exemplo, não é possível a instalação de uma atividade econômica. Tem-se aqui a importância da regulação do solo na atribuição de valores a terra, à construção e, portanto, também à habitação.

Sob essa ótica, pouco tem sido proposto nas políticas habitacionais e de planejamento, embora o país já conte com instrumentos de grande potencial nessa área, como aqueles presentes no Estatuto da Cidade. Uma questão levantada por Santos (1999) a esse respeito é a falta de investigação e que a atuação da e na microeconomia originária da regulamentação do uso e da ocupação sob o mercado da habitação. Isto é, de que forma essas leis e normas podem colaborar (ou dificultar) para a produção habitacional promovida pelas camadas mais vulneráveis. Um exemplo seria as ZEIS, as quais, inseridas nos Planos Diretores, teriam o poder de restabelecer critérios edilícios apenas para o grupo de baixo poder aquisitivo e, dessa forma, capturar parte da renda fundiária empregada na produção habitacional.

Contudo, o que se observa, na maioria dos casos (e isso se aplica a Vitória), é a utilização das ZEIS somente para a realização de programas de urbanização de áreas precárias. Embora não seja nenhum contrassenso utilizar esse instrumento para a urbanização de favelas, o que se pretende é destacar outras possibilidades do instrumento com o foco, não apenas na inserção de áreas já ocupadas ao conjunto da cidade, mas como mecanismo de redefinição da dinâmica imobiliária, capaz de capturar parte do valor atribuído à mercadoria moradia.

O que se observa das políticas voltadas à questão habitacional, historicamente, é a concentração de programas em torno do segundo problema apontado por Ribeiro e Pechman (1985): a estreita demanda solvável.

4.2.2 O FINANCIAMENTO HABITACIONAL

O sistema econômico capitalista leva à proletarianização do conjunto da população, transformando o salário na forma predominante de renda. A consequência disso é

que a moradia, enquanto mercadoria de alto valor, só poderá ser paga na forma de aluguéis ou após muitos anos. Esse problema só não existirá para aqueles que vivem da redistribuição da mais-valia, ou seja, ele só não existirá para aquela população cujo rendimento não esteja vinculado à reprodução da sua força de trabalho, logo, uma pequena parcela da população (RIBEIRO e PECHMAN, 1985).

A necessidade de um longo período para a acumulação do valor da moradia faz com que a população proletariada só adquira a moradia por meio de mecanismos de financiamento. É possível dizer, portanto, que a comercialização capitalista da moradia só é possível a partir de um financiamento do consumo. Daí mais um fator para justificar o grande empenho das políticas habitacionais em liberar empréstimos para aquisição e construção da moradia.

Segundo Ribeiro e Pechman (1985), há duas formas de financiar o consumo da moradia: por meio do financiamento da compra da mercadoria moradia (crédito imobiliário, capital de empréstimo); ou pela criação de renda (aluguel) a partir da compra da mercadoria moradia pelo capital imobiliário rentista. Trata-se, portanto, da criação de um **capital de circulação da moradia**. Esses capitais irão existir a partir de determinadas circunstâncias históricas, no caso brasileiro, por exemplo, o capital imobiliário rentista foi abandonado pelo poder público desde o governo Vargas, com a difusão da “casa própria”, concentrando suas políticas em torno do financiamento da compra da mercadoria moradia, como aconteceu com os IAPs e a FCB, com o SFH e agora com o SNH.

Carneiro e Valpassos (2003) estudaram as diversas formas de financiamento habitacional no mundo, tanto em países ricos quanto em pobres, e a conclusão chegada é que, mesmo naqueles países ricos, a participação do poder público dando garantias aos investimentos imobiliários é crucial para a atração dos investimentos privados, os quais são indispensáveis aos programas habitacionais, uma vez que permitem maior montante de investimento disponível e maior flexibilidade para os recursos público envolvidos no sistema habitacional.

O Chile, que tem se destacado na comunidade latino-americana pela eficiência do modelo de financiamento habitacional empregado, com perspectivas próximas de

zerar o déficit no país⁶⁰, consolidou o programa habitacional em apenas 10 anos, como resultado de sua recuperação em 1983 após a crise vivida pelo país em 1980. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003). Desde 2006, foi aberto um processo de colaboração entre o Brasil e o Chile com o intuito de compartilhar experiências, sendo, no caso brasileiro, o intercâmbio das experiências na área do financiamento habitacional seu maior interesse (MCIDADES, 2007).

Assim como o atual modelo brasileiro, o chileno também concentra subsídios públicos para o financiamento das classes de menor poder aquisitivo, enquanto que as camadas de mais alta renda ficam a cargo do setor privado (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Embora a eficiência da produção habitacional chilena seja reconhecida em toda a América Latina, são poucas as publicações sobre a qualidade urbana e o padrão edilício dessas mesmas habitações. Muito timidamente foram encontrados trabalhos acadêmicos⁶¹ considerando tais questionamentos, como o de Bruna Faé et al. (2009):

A necessidade de terrenos baratos, que viabilizassem estes imóveis, levou a uma excessiva concentração em uns poucos subúrbios de baixa qualidade, longe dos centros urbanos, além de trazer problemas orçamentários a estes subúrbios-dormitórios, já que a maioria destas habitações tem isenção de IPTU.

Outra crítica feita ao modelo chileno é a de que há a dificuldade de revenda dessas casas populares, para permitir a evolução a produtos de melhor qualidade, pois o valor de mercado das mesmas é superior aos subsídios dos novos compradores.

E ainda o trabalho de Olívia P. Mendonça e Rosana M. G. Spinola (2008), o qual identifica a importância dos programas urbano-habitacionais⁶² iniciados em 2006, com a gestão da Presidente Michelle Bachelet, como forma de redução dos problemas de segregação social e territorial no Chile.

⁶⁰ Era essa a perspectiva do país até este ser atingido por um terremoto, em março de 2010.

⁶¹ Foram largamente encontrados trabalhos sobre a produção habitacional chilena, entretanto, poucos consideram o caráter edilício e a qualidade urbana da moradia popular no Chile. Os trabalhos, que mesmo superficialmente consideram estas questões foram encontrados no site do programa de Pós-Graduação da Engenharia Civil da USP e no site da disciplina Habitação e Cidade ministrada pelo curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Ufes.

⁶² Entre eles, o Programa de Equipamento Comunitário, Programa de Parques Urbanos, Programa de Pavimentos Participativos, Programa de Mobilidade Urbana, Programa de Reabilitação de espaços Públicos e o Programa de Águas Pluviais (MENDONÇA e SPINOLA, 2008).

Assim, a primeira ressalva que se pode fazer é que uma política excessivamente concentrada no financiamento habitacional, quando não se descarta, é colocada em segundo plano a adequação e preparo do espaço urbano para a carga edilícia que a cidade está prestes a receber. Outro aspecto que, no contexto desta pesquisa, torna-se ainda mais agravante, é que além do descasamento entre as políticas de planejamento urbano e habitacional – especialmente no que concerne à oferta de infraestrutura e à produção em massa de unidades habitacionais, o que já resulta em problemas significativos para a sustentabilidade da cidade –, não promove um rearranjo das relações de dominação no espaço, isto é, reproduz as relações, mesmo que no âmbito “formal” da cidade, de segregação entre grupos sociais. Dessa maneira, pode-se concluir que novamente a questão habitacional é vista apenas como um problema numérico, desconsiderando os processos de segregação no espaço urbano que se originam nessas mesmas políticas.

4.2.2.1 HABITAÇÃO DE MERCADO: O NASCIMENTO DE UM GIGANTE!

A partir da análise histórica das intervenções públicas na questão habitacional, observa-se o esforço das autoridades em dinamizar o mercado imobiliário, muito mais que realmente subsidiar a habitação. Conforme já apontado, o financiamento das habitações populares no âmbito do BNH, embora contasse com uma elasticidade de prazo e de recursos, presumia, para a sua realização, o ressarcimento dos investimentos; logo, não pode ser considerado um órgão promotor de habitação social no termo estrito da palavra. Acredita Botelho (2007) que este “modelo liberal de provisão habitacional” (ARRETCHE, 1990, apud BOTELHO, 2007, p. 97) adotado no Brasil e nos demais países da América Latina, além dos EUA, é responsável pela maior segregação residencial entre grupos sociais.

Ao contrário da maioria dos países denominados “desenvolvidos”, no Brasil a verticalização tem relação com a habitação (1970 e 1980), a qual ocorre principalmente como consequência da disponibilidade de recursos por meio do SFH (BOTELHO, 2007) e da necessidade de áreas mais centrais (VILLAÇA, 1998). Logo,

é visível a importância da política habitacional no financiamento da habitação de mercado.

É importante esclarecer que cada 'tipo' de capital origina uma forma diferente de produção da moradia, o financiamento habitacional, por exemplo, na forma como foi concebido durante o século XX, financiou, principalmente, o sistema capitalista de produção da moradia.

Para Ribeiro e Pechman (1985) existem três formas de produção da moradia: 1) sistema não-mercantil; 2) sistema rentista e; 3) sistema capitalista. Esses tipos irão se intercalar e se ajustar ao longo do tempo e cada 'tipo' será definido a partir da ordem hierárquica entre proprietários fundiários, investidores, consumidores/usuários, financiadores e construtores.

No sistema não-mercantil o usuário é o agente dominante, ou seja, ele será o possuidor da terra e também o construtor (ou responsável pela ordem do serviço). Este sistema se desenvolve, sobretudo, nas franjas do mercado imobiliário e é praticado tanto pela elite quanto pela população de menor renda. O sistema rentista é encabeçado pelo proprietário de terra, que loteia sua propriedade, seja para a venda ou para o aluguel, ou ainda para montar uma parceria com o construtor. Estes dois sistemas de produção (não-mercantil e rentista) predominarão nos circuitos em que o capital ainda não tenha penetrado.

Contudo, nos últimos anos tem prevalecido, ao menos no circuito formal de produção da moradia, o sistema capitalista, no qual o incorporador⁶³ compra a terra e planeja a operação, isto é, ele consegue financiamento para a produção e para a comercialização da moradia e, então, contrata a construtora. O comando deste sistema é, portanto, do capital de circulação da moradia, perdendo poder tanto o proprietário de terra quanto o consumidor. O incorporador cobre todos os processos

⁶³ Segundo o artigo 29 da Lei 4.951 de 16 de dezembro de 1964 “considera-se incorporador a pessoa jurídica ou física, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromissa e efetiva a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, as edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite proposta para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se conforme o caso, pela entrega em curto prazo, preço e determinadas condições das obras concluídas.” (BOTELHO, 2007, p. 63 – 64). Logo, o incorporador pode ser: investidores imobiliários; as cooperativas habitacionais; Cohabs; as instituições de previdência e assistência social como as do Banco do Brasil, Clubes militares, de funcionários públicos e outros; as fundações; e as sociedades de economia mista (BOTELHO, 2007).

e o que dá fôlego para este feito é a existência de um capital de circulação. Os incorporadores têm um papel destacado na construção civil, pois:

[...] cabe a ele ser o agente que compra o terreno, detém o financiamento para a construção e comercialização do imóvel, decide sobre o processo de produção no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais (Ribeiro, 1997: 94), além de ser ele quem decide qual será o uso do solo naquela área e para que camada de renda que se destina o imóvel. Atualmente, o incorporador passa a atuar em conjunto com o mercado de capitais, além dos bancos e do Estado, para a obtenção de financiamento e para a realização de seu capital, através de fundos imobiliários e securitização de seus ativos. [...] (BOTELHO, 2007, p. 63)

Desde o SFH, o incorporador recebe 80% do capital de realização do empreendimento. Na visão de Botelho (2007), o incorporador é o vértice dos três mercados: o de terras, o da construção e o do crédito. O incorporador busca obter a renda fundiária que, na visão de Campos Junior, foi interpretada como renda imobiliária, já que mais que a propriedade da terra ela está relacionada a sua localização. Assim, o incorporador busca a renda por meio: 1) dos rendimentos e sobrelucros dos terrenos adquiridos; 2) da produção da mais-valia da construção (quando também constrói) e; 3) da valorização de algo externo (ação do Estado, por exemplo).

Para se manter no mercado, muitas empresas imobilizam parte do seu capital no estoque de terras e isso inclui a escassez de terras como a aquisição delas em áreas mais distantes do centro urbano. Daí novamente outro importante papel dos incorporadores imobiliários criando novas necessidades e difundindo valores por meio do marketing. Ainda sobre o incorporador, tem-se para a sua existência a presença de dois elementos essenciais:

[...] a emergência de um capital bancário de empréstimo e uma diferenciação espacial, como base para o surgimento de sobrelucros de localização [...]. É importante lembrar que 'o capital de incorporação expressa a forma específica pela qual as relações capitalistas de produção se implementam no setor construtivo' (Ribeiro, 1997: 338). Não se trata somente de extração de uma renda, mas sim de um processo de valorização combinado com a valorização fundiária que ocorre através da produção imobiliária. (BOTELHO, 2007, p. 66)

Observa-se, então, a importância do financiamento habitacional para o desenvolvimento desta última modalidade de produção da moradia, denominada por Ribeiro e Pechman (1985) de "sistema capitalista"; "construção por incorporação" por Campos Junior (2002), e "habitação de mercado" por Botelho (2007). Embora tenham adotado nomenclaturas distintas, há um consenso entre os autores sobre

sua ligação com a incorporação de relações capitalista na construção civil e, portanto, na construção habitacional.

Assim, tem-se destacado duas formas de produção do espaço a partir da moradia: uma baseada na obtenção de um capital o qual pelo incorporador irá conglomerar diferentes interesses na produção habitacional, e outra, agora majoritariamente no circuito informal de produção habitacional, em que prevalecerá ora o proprietário de terra e ora o usuário.

O incentivo à habitação de mercado em detrimento das outras formas de produção habitacional passou a apresentar um maior desequilíbrio de forças no que concerne a sua apropriação do espaço urbano com a chegada do já mencionado SFI. Por meio deste Sistema inovou-se o campo do financiamento imobiliário com a criação dos instrumentos de securitização imobiliária⁶⁴. Esses instrumentos seriam, na visão de Botelho (2007, p. 166) os responsáveis pela “transformação de bens imóveis em tributos mobiliários”. Tais instrumentos podem ser definidos também como “a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez, passíveis de serem absorvidos pelo mercado financeiro” (BOTELHO, 2007, p. 166).

Estes instrumentos foram idealizados para viabilizar a formação de um capital autônomo de financiamento para o setor imobiliário, contudo, até agora atuaram no país de forma a abreviar o tempo de circulação do capital imobiliário:

[...] Por exemplo, uma incorporadora, após vender as unidades de um edifício construído por ela, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Receberia, assim, de volta, o capital utilizado para financiar os compradores, e poderia reinvestir esse capital em outra atividade ou outro empreendimento. Os investidores que compraram os títulos, por sua vez, passariam a receber os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes. Dessa forma, a incorporadora não necessitaria esperar pelo vencimento da dívida dos mutuários para recuperar o capital investido, podendo, assim, acelerar o tempo de rotação do capital imobilizado no empreendimento. (BOTELHO, 2007, p. 167)

Por meio deste sistema é possível extrair diversas formas de renda e sobre lucro, como: a renda aos seus proprietários fundiários, seja na forma de aluguel, venda ou rendimento pago ao mercado financeiro; a mais-valia para o produtor/ construtor, o qual retém o lucro do empresariado e paga os salários dos trabalhadores envolvidos

⁶⁴ São formas de securitização de ativos imobiliários os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e os Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) (BOTELHO, 2007).

e; os juros para o mercado financeiro, como decorrência do capital adiantado ao setor imobiliário. Observa-se, assim, o consumo produtivo, conceituado por Marx, n'O Capital, em que o consumo do espaço o transforma em algo de ainda maior valor.

Em virtude da financeirização do mercado imobiliário, viabilizada por intermédio do SFI, são construídos shoppings, conjuntos habitacionais de alto padrão, e ainda, embora em menor intensidade, parques temáticos e hospitais (BOTELHO, 2007). Ou seja, esse “modelo” propicia a aquisição de grandes glebas em áreas valorizadas ao aumentar o poder de intervenção das empresas do setor imobiliário no espaço urbano, pela superação da propriedade fundiária e da redução do tempo de rotação do capital investido. Logo, possibilita ao mercado imobiliário privado concentrar seus investimentos em áreas já valorizadas, promovendo maior distancia entre grupos sociais no espaço urbano.

Finalmente, este mecanismo se desenvolve em favor do mercado de altíssimo padrão, alimentando um gigante naquilo que concerne à maior liberdade de localização na cidade, pois:

A desregulamentação do mercado imobiliário e o predomínio das ‘forças de mercado’ no setor, que atuariam segundo uma lógica financeira, teriam como consequência o aumento da segregação e fragmentação do espaço urbano [...] (BOTELHO, 2007, p. 189)

Para Carneiro e Valpassos (2003), o “capital de circulação da moradia” será sempre problemático, pois o longo período gasto para amortização dos investimentos – cerca de 10 a 20 anos – irá reduzir sua rentabilidade, mas para o que esses autores não se atentam é a velocidade de rotação do capital, possibilitada a partir dos instrumentos do SFI, e para o extraordinário lucro que esta atividade tem conseguido nos últimos anos.

Estes instrumentos surgiram no seio da reestruturação do financiamento habitacional brasileiro, em 1990, e representam as novas formas de captação de recursos para o financiamento do setor imobiliário. Eles são considerados, na visão

de Botelho (2007), o futuro do financiamento da habitação de mercado, embora no Brasil ainda não realizem todas as suas potencialidades⁶⁵.

A financeirização do mercado está relacionada às transformações políticas que liberaram o comércio financeiro, como, inicialmente, o governo de Ronald Regan, nos Estados Unidos e depois com Margaret Thatcher, no Reino Unido. Essas mudanças surgiram como resposta ao fracasso das políticas Keynesianas, ao avanço tecnológico (redefinição das relações em tempo real; abertura para novos mercados e novos produtos) e à chegada de novos agentes no mercado financeiro global. Além dos tradicionais bancos, ele conta também com os fundos de investimento, fundos de pensão, grupos de seguros e conglomerados financeiros ligados às grandes corporações (BOTELHO, 2007, FIX, 2001).

Sobre esse último aspecto, integração do capital imobiliário com o capital financeiro, Botelho (2007) alerta ser este um importante fator causal para o aprofundamento da fragmentação da cidade e da segregação socioespacial, na medida em que aumenta o poder de monopólio do capital sobre as localizações intraurbanas. A esse respeito, o mesmo autor acrescenta que “a criação do SFI marca a formalização de um processo simultâneo de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, num contexto de menor intenção estatal na questão habitacional” (BOTELHO, 2007, p. 126).

4.2.2.2 A DINÂMICA URBANA DENTRO DA POLÍTICA HABITACIONAL

É sabido que parte da importância empregada na habitação é consequência do valor fundiário da terra. Mas, poucos se lembram de que existe, ainda, outra parcela do valor da moradia que se encontra exatamente na apropriação de um bem produzido coletivamente e que faz parte da renda fundiária: a localização na cidade.

⁶⁵ O financiamento habitacional ainda é pequeno no país. Segundo um estudo da ONU de 2005, ele é o último colocado quanto ao acesso ao financiamento imobiliário, num total de 33 países. Conforme essa análise, “o débito da população brasileira com financiamento para a compra de moradia representaria apenas 2% do PIB, enquanto que tal percentual representaria 87, 5% no caso da Dinamarca, 71% nos EUA e 70,4% no Reino Unido” (ONU, 2005, apud BOTELHO, 2007, p. 129).

A história demonstrou que, embora o estímulo ao financiamento amplie a oferta de habitações disponíveis no mercado e aumente também o grupo populacional solvável, ela permanece cara e ainda impraticável para as faixas de mais baixa renda, não sendo o financiamento suficiente para resolver o problema como um todo. Logo, além do capital de giro para a produção da moradia privada, as políticas habitacionais também devem disponibilizar recursos para a produção de habitações sociais, como já o fazem, porém em menor escala. Ou seja, ao se debruçarem em programas de financiamento, as políticas habitacionais (e de desenvolvimento urbano), partem do pré-estabelecimento da habitação como mercadoria de alto valor relativo, admitindo tal condição como certa, definida. Ocorre, portanto, um esvaziamento de ações (e do próprio pensamento teórico) voltadas para a captura de parte do valor empregado na valorização habitacional, não somente no que concerne à questão fundiária, mas a sua somatória ao conjunto urbano, isto é, à localização na cidade.

Esse mercado, que se procura aquecer, atrair mais compradores, utiliza-se, para a determinação dos valores de sua mercadoria (por exemplo, a habitação) da renda fundiária e de todo o contexto urbano produzido coletivamente, especialmente pelo poder público. Há, portanto, a valorização da habitação como decorrência da apropriação desse grande investimento coletivo que é a cidade, beneficiando apenas os grandes proprietários de terra, os especuladores, os investidores imobiliários, para os quais se desdobram investimentos públicos para o financiamento de um bem cujo valor o próprio poder público ajudou a produzir.

A atividade de financiamento habitacional é fundamental para as políticas habitacionais, mas o que não pode ser esquecido é que essa elevada importância paga pela habitação não vem de algo intrínseco a sua produção (construção/execução), mas dos fatores que regem a produção da cidade. Exatamente em torno dessa questão quase nada é proposto, sendo perpetuada a canalização de investimento públicos a determinado grupo restrito. É também por não intervir nessa questão que a habitação se torna um importante elemento elucidativo da segregação.

Na medida em que a terra urbana adquire valor, mais necessário se tornam os mecanismos que garantam a permanência da população de baixa renda em áreas

qualificadas, isto é, que favoreçam a integração socioespacial. A habitação popular, dada a dinâmica urbana e de produção do urbano, tenderá sempre a se instalar em áreas mal localizadas, mal infraestruturadas, e, mesmo depois de sanados tais problemas, nada impede que a mesma conjuntura seja reproduzida em outra parte da cidade. A habitação popular tem movimento contrário ao da renda fundiária e ao da especulação, pois não suporta a pressão imobiliária. A dinâmica urbana tende a empurrá-la para fora daquilo que se constitui “cidade”.

Ao longo da história, observa-se uma aproximação do surgimento de uma população impossibilitada de adquirir a mercadoria moradia em contraposição à formação e à consolidação do espaço urbano. Na medida em que são concentrados investimentos no espaço urbano mais restritivo este espaço se torna para um grupo cada vez mais volumoso de pessoas. Esse espaço urbano que se consolida é ocupado por instrumentos necessários à reprodução do capital, tais como fábricas, galpões, pequenas indústrias artesanais, além de edifícios institucionais e habitacionais, entre outros, como é ocupado pelo próprio capital, isto é, ele é uma importante forma de reprodução do capital (BOTELHO, 2007).

No caso brasileiro, a habitação ocupará um papel destacado nesta composição de elementos que se apropria do espaço urbano e reproduz nele relações de produção capitalista. Será a partir da seleção de áreas para a moradia dos diferentes grupos sociais que se manifestarão, de forma mais clara, as relações de exclusão e exclusividade na cidade.

Segundo o MCIDADES, com dados de 2004, o Brasil apresenta um déficit habitacional de aproximadamente 7,2 milhões de novas moradias e, destas, 5,5 em áreas urbanas. Contudo, por meio da atual política habitacional, o Brasil apresenta grandes chances de reduzir enormemente esta estimativa e de integrar à malha urbana grande parte daquilo que hoje é entendido como informal, precário, excluído. A ausência de programas de regulação da dinâmica de produção do espaço urbano, todavia, também tende a levar o país para o aumento da segregação, mesmo quando não se tem legalmente as relações de “formal” e “informal”. A produção habitacional reproduz as relações de segregação na cidade.

Segundo os pensadores marxistas, a resposta para o desinteresse dos capitalistas em resolver a questão da moradia é por ser esta carência uma estratégia de

dominação, ou seja, a manutenção da classe operária pressionada por necessidades é uma forma de torná-la fadada a vender sua força de trabalho (ENGELS, apud RIBEIRO e PECHMAN, 1985). A questão da moradia, no pensamento marxista, é uma relação de exploração de trabalho e esta só se torna um problema social quando compromete a reprodução da força de trabalho. Hoje, a forma de dominação se chama localização.

4.4 HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO EM VITÓRIA

4.4.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A FORMAÇÃO URBANA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX EM VITÓRIA

O déficit habitacional capixaba, especificamente o de sua capital, só será sintomático anos mais tarde que o do restante do país (de forma geral), após a sua “tardo-industrialização” na década de 70. Devido ao tímido desenvolvimento industrial do estado e ao lento processo de urbanização de seus municípios, a formação do déficit habitacional, em sua capital, Vitória, apresentará peculiaridades e somente anos mais tarde estas se somarão aos motivos abordados no início deste capítulo.

No cenário capixaba do início do século, o mercado de imóveis não era lucrativo, em verdade, não era em nada atrativo, poucos se arriscavam a investir nesse ramo (CAMPOS JUNIOR, 2002). Será, então, a falta de investimentos nesse mercado a responsável pela escassez de moradias, muito mais que o casamento entre o aumento abrupto da população e a reestruturação do tecido urbano colonial.

Sobre os problemas sanitários da capital, outro dado peculiar, cabe destacar que estes sempre estiveram presentes na cidade, muito antes do aparecimento da classe operária, conforme relato de Derenzi ainda sobre a Vitória colonial:

Cidade suja, sem esgoto, as fezes eram guardadas em tonéis de madeira à espera de despejo, à noite. Quintais cobertos de imundícies, moscas,

mosquitos, ratos, lixos por todas as ruas, matagal em todos os terrenos baldios. A fama da cidade suja deslustrou, por muitos anos, o nome da capital e do Estado. [...] (DERENZI, 1965, p. 121)

Faltavam-lhe escolas e médicos. As epidemias castigavam impiedosamente os habitantes: febre amarela, peste bubônica, paludismo, disenteria, varíola. E o povo a sofrer, sem recursos que lhe minorassem a miséria [...] (DERENZI, 1965, p. 119)

A história demográfica da cidade é marcada a partir dos séculos por calamidades. A condição sanitária da capital propiciava surtos de moléstia, por muitas vezes, atingindo cifras impressionantes e exterminando quase que populações inteiras (DERENZI, 1965). Embora a cidade apresentasse condições alarmantes frente às epidemias, as medidas preventivas nunca eram realizadas com veemência, pois encontravam na geografia da ilha outro agravante. A realização de obras de saneamento, como a de abastecimento de água e a de instalação de redes de esgoto, implicava na transposição de acidentes geográficos ou, quando não, exigia contornar áreas enormes, tornando os gastos muito dispendiosos e incompatíveis com os escassos recursos da administração pública da época.

No que concerne à formação de cortiços, de casas de cômodo, de estalagens na área central cabe notar os poucos registros encontrados, os quais levam a crer em sua existência tímida e discreta. A esse respeito, foi encontrado um relato de Derenzi sobre a promulgação de uma lei, a qual evidencia a preocupação da época com as ocupações dos morros na região central:

[...] os morros, de encostas íngremes, revestidos, em parte, de vegetação alta, não haviam sido invadidos de todo. A lei municipal 276, promulgada pelo prefeito Otávio Peixoto (1924-28), defendia-os razoavelmente da cobiça dos exploradores da propriedade pública e alheia. (DERENZI, 1965, p. 180)

Das poucas vilas construídas na capital, grande parte era resultado de ações governamentais. Isto é, a construção das poucas vilas na capital nada, ou quase nada, tinha a ver com a indústria e o sentido de 'vila operária'.

Em suma, na Vitória do início do século XX, não houve corrida por habitação na região central, bem como não foi característico da cidade a relação entre epidemias e a formação de uma classe trabalhadora, fatos que, somados aos escassos recursos do poder público, refletiram na atuação tímida dos sanitaristas, restrita, conforme apontado por Derenzi (1965), a um decreto proibindo hábitos nocivos, ao calçamento de pequenos trechos de vias, um dreno, a construção de uma casa de

isolamento para imigrantes recém-chegados e a realização de aterros, sendo estes últimos as obras de maior destaque. Os aterros, embora colaborassem para a melhoria das condições sanitárias da capital, apresentavam um forte caráter econômico e ideológico, com seu foco na transformação da capital em um importante centro de comércio.

Ainda sobre as transformações urbanas ocorridas no início do século XX, Campos Junior (2002) relata a importância do colono no estado, responsável pelo fracionamento e pela relativa escassez da terra no interior, acabando com os grandes latifúndios. Ao contrário do que acontecia nos principais centros do país, houve pouca presença do capital excedente da cafeicultura e mesmo das atividades comerciais em atividades imobiliárias. Os poucos edifícios notáveis da capital, destinavam-se à moradia das autoridades da época, como representantes do governo e comerciantes. Estas edificações, em grande parte, eram realizadas por encomenda e se concentravam nas imediações do porto, o que, aos poucos, vinha se configurando num centro político e econômico bastante elitizado (CAMPOS JUNIOR, 2002).

O governo teve um grande papel neste início de século ao prover novas áreas de expansão como também melhorias para as já existentes. Desde a instalação da República até a década de 1950, a maioria dos loteamentos na capital era de iniciativa no governo local, pois, além de oferecerem terrenos na zona leste (embora sem grandes subsídios), encarregavam-se também de prover habitações para militares e servidores públicos na região central de Vitória. A título de exemplo tem-se, em 1896, a elaboração do projeto do Novo Arrabalde, pelo Engenheiro Saturnino de Brito, o qual disponibilizou lotes para a venda nas mãos do estado. A partir deste projeto, executado somente em 1910, originaram-se os denominados bairros Praia do Canto, Praia do Suá, Praia de Santa Helena, Santa Lúcia, Bento Ferreira e Jucutuquara. Tem-se também o aterro e loteamento do Campinho, atual Parque Moscoco, e o da Vila Rubim, ambos em 1895, porém concluídos apenas em 1912. Outros exemplos ocorreram durante o governo de Jerônimo Monteiro (1908–1912), o qual instituiu, em 5 de dezembro de 1910, a Caixa Beneficente e por meio dela viabilizou diversos benefícios aos funcionários estatais, como o financiamento da casa própria. Jerônimo Monteiro também promoveu a construção de 28 casas para vendas em longo prazo aos funcionários estatais nas imediações do Parque

Moscoso (DERENZI, 1965; CAMPOS JUNIOR, 1996). Outro feito foi a construção da Vila Operária de Jucutuquara, durante o governo de Florentino Avidos (ARAÚJO, 2009).

Na primeira metade do século XX, houve uma espécie de estabilização do preço das casas residenciais. Ao contrário de São Paulo, por exemplo, o preço dos imóveis em Vitória elevou-se somente após 1910 e as casas residenciais pouca alteração tiveram, de modo que os imóveis variavam de 20 a 30% abaixo do custo histórico (CAMPOS JUNIOR, 1996). Supostamente, o grande volume de loteamentos fez com que o preço da moradia se mantivesse acessível inclusive para a classe média. A maioria desses loteamentos era destinada à venda em longo prazo a servidores públicos, ou seja, era possível para a classe média a realização de financiamento para a aquisição dessas habitações.

Acredita Campos Junior (2002) que, por possuir terras e por vendê-las quando houvesse requerimento e por construir habitações como resposta à sua política social, “o Estado criou sempre uma abundância de terrenos urbanos, pelo menos para as demandas [solváveis] da época” (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 60), retardando, portanto, a apropriação do espaço urbano pelo capital por intermédio do setor privado da construção civil. Outro fator é que as reformas sanitárias na forma de aterros aumentavam a oferta de terrenos dentro da ilha nas mãos do estado, como o ocorrido por meio do projeto do Novo Arrabalde. Sobre este caso, em particular, Campos Junior (1996, 2002) destaca a empreitada montada pela Companhia Brasileira Torrens, de origem carioca, como prova do período imaturo do desenvolvimento do espaço urbano capixaba e sua reduzida valorização enquanto mercadoria na primeira metade do século.

A empresa Torrens havia sido contratada pelo então governador para a instalação de uma rede de abastecimento de água e de esgoto na capital. Todavia, para a realização destas obras, a empresa recebeu muitas subvenções chegando a ter o domínio para a exploração imobiliária de quase a totalidade da ilha. Mais precisamente, sua estratégia consistia em “vender lotes, material de construção e construir. Assim teria como lucrar no comércio de terrenos, na construção de casas e na venda de material empregado nessas construções” (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 51). Nesse momento, a empresa, ao relacionar as obras públicas de

abastecimento à aquisição de lotes, estava potencializando seu lucro já que um lote abastecido de água e de esgoto possui um valor de mercado diferenciado, especialmente naquele período. Aponta-se aqui que a empresa acreditava na prosperidade do estado e de sua capital. Naquele período, a arrecadação havia aumento cinco vezes mais que o esperado. Era um plano infalível, caso o estado não fosse surpreendido pela crise do café. A empresa faliu e os planos foram alterados, de maneira que as terras voltaram para o estado (CAMPOS JUNIOR, 1996, 2002).

Também como exemplo de tentativa de exploração da renda fundiária urbana no início do século, o autor identifica a aquisição da Fazenda Maruipé por estrangeiros. A mesma se situava em local estratégico para o crescimento urbano da ilha, pois era uma das poucas porções de terra contíguas ao centro principal. O autor menciona, ainda, a criação de um jornal pela Imobiliária Camburi como tentativa de estimular a venda de loteamentos no Balneário de Camburi. Nenhuma dessas tentativas, contudo, foram bem sucedidas. A fazenda acabou retornando às mãos do estado, haja vista o tempo de sua valorização demonstrar ser muito maior que o esperado pelos seus investidores e o Balneário de Camburi permanecer sem grandes compradores, mesmo que o jornal criado para a sua venda tenha tido grande repercussão, transformando-se em um dos principais jornais do estado, o jornal A Gazeta. Assim, pode-se concluir que a ausência de um dinamismo local tornava a urbanização de Vitória “mercadoria de pouco valor”.

Cabe lembrar os planos de melhoramento e embelezamento muito difundidos nessa época, os quais colaboravam para a composição socioespacial da capital por meio da valorização diferenciada (ainda que pequena) das regiões da cidade, pois pressionavam a população pobre a ocupar a região oeste da ilha, assim como promoviam a elitização do centro urbano. Nota-se, ainda, que, embora a maioria das áreas de expansão urbana dentro da ilha estivesse nas mãos do estado e este disponibilizasse crédito para a compra desses lotes, houve uma clara intenção do poder público de prover a região leste de um caráter urbano diferenciado, ao passo que a baía oeste e noroeste, tradicionalmente, configuravam-se como regiões “populares”. A este feito, cabe acrescentar as linhas de bonde, que, desde 1911, viabiliza o surgimento de novos bairros populares na porção oeste, bem como o adensamento de outros mais elitizados, na região leste.

Ao final da primeira metade do século, como já descrito no capítulo 4, o estado, e mais precisamente Vitória, é surpreendido por uma forte onda migratória. A cafeicultura encontrava-se envolta a uma grave crise e a migração para os centros urbanos havia se tornado a melhor alternativa para a população do campo. Sucessivamente, tem-se também a chegada das grandes empresas industriais, inseridas numa política de governo maior, intensificando-se o fluxo migratório, que incluía, no momento, migrantes de outros estados. Essa população recém-chegada irá intensificar as relações socioespaciais que, embora no início do século apresentassem pouca velocidade de transformação, passaram a se tornar mais visíveis na capital.

4.4.2 O INÍCIO DA ENGRENAGEM DA PRODUÇÃO HABITACIONAL E AS TRANSFORMAÇÕES ESPACIAIS

Sobre o governo Vargas, momento de inflexão da política urbana e habitacional do país, seus feitos tiveram repercussão durante o governo de Punaro Bley (1930 – 1943), que induziu a construção de escolas, de hospitais, de estradas, o quartel de Maruípe, contudo, não realizou habitação social (ARAÚJO, 2009), pois esta só acontecerá no contexto do BNH. Assim, em 1965, foi criada a Companhia da Habitação de Vitória (COHAB-VT), a qual, em 1975, é transformada na Companhia de Habitação do Espírito Santo (COHAB-ES) por intermédio da Lei Estadual 3.043, ao ser a mesma vinculada à Secretaria de Estado de Bem Estar Social.

A COHAB-ES construirá diversos conjuntos habitacionais, tanto em cidades do interior quanto na Grande Vitória, a qual, por também concentrar os maiores índices de carência habitacional, abrigará o maior número desses empreendimentos. Sarah (apud ARAÚJO, 2009), ao estudar os principais conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-ES, demonstra como, com o passar dos anos, estes empreendimentos vão se distanciando e aumentando a escala (FIGURA 21), como também expandindo a malha urbana.

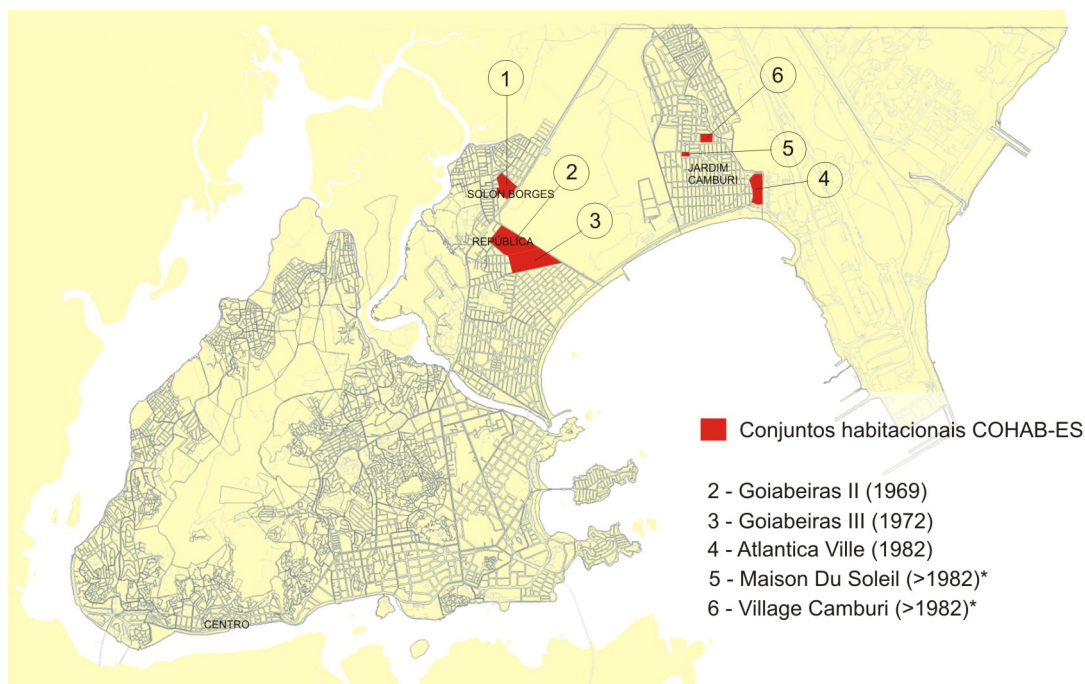


FIGURA 21: Conjuntos Habitacionais na Grande Vitória – COHAB

Fonte: Araujo, 2009

Nota: Mapa alterado pela autora

A COHAB-ES construiu, em Vitória, apenas seis conjuntos habitacionais (FIGURA 22 e QUADRO 3) no período de 1965 a 1986 e, assim como acontecia a nível metropolitano, também foram gradativamente se distanciando do centro até “abandonar” o município completamente.



* Imóveis sub.júdice

FIGURA 22 - Conjuntos Habitacionais em Vitória - COHAB

Fonte: LANDIM, 2007

Nota: Dados elaborados pela autora

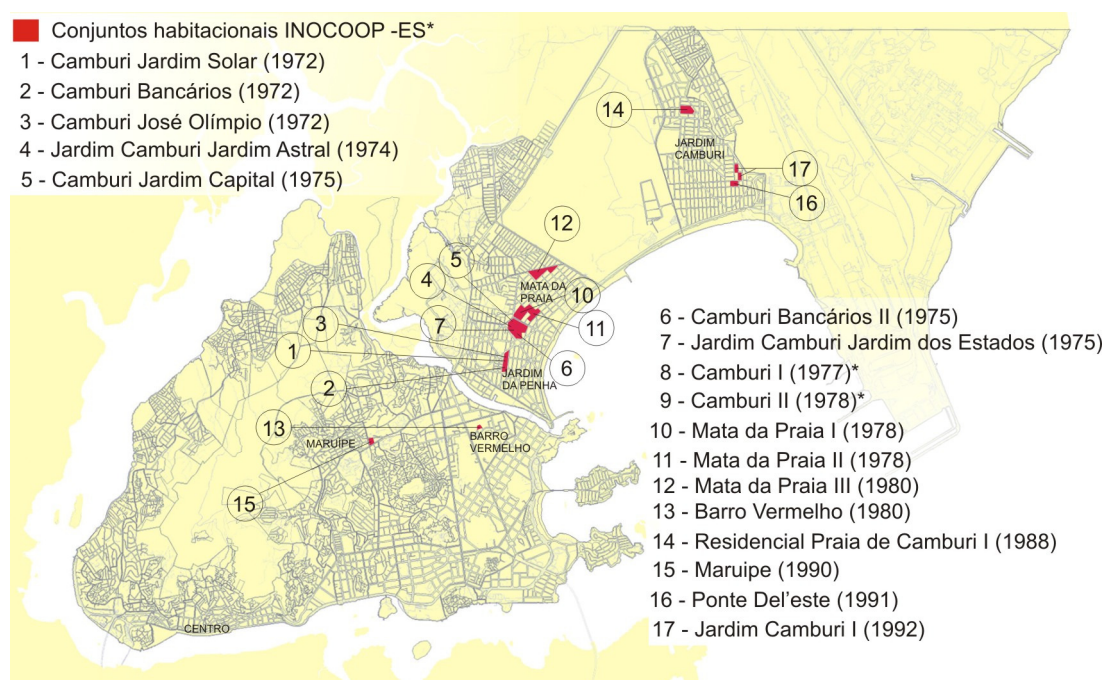
QUADRO 3 - PRODUÇÃO COHAB-ES EM VITÓRIA		
Conjuntos habitacionais	Famílias atendidas	Ano de conclusão
Solon Borges/Goiabeiras I	284	1966
Goiabeiras II	569	1969
Goiabeiras III	425	1972
Atlântica Ville	960	1982
Maison Du Soleil	72	Sub. Júdice
Village Camburi	520	Sub. Júdice
Legalização fundiária/Programa PROMORAR		
Bairro São Pedro	494	1984

Fonte: LANDIM, 2007

Ainda dentro da política do BNH, foi fundado em 1968 o INOCOOP-ES, o qual foi pioneiro na ocupação de áreas não edificadas da denominada Região Metropolitana da Grande Vitória. A título de exemplo, tem a constituição de bairros inteiros, como Jardim da Penha, Jardim Camburi, Praia de Itaparica, Laranjeiras, entre outros. O pioneirismo da cooperativa funcionou como indutor de ocupação dessas áreas,

especialmente por levar redes de abastecimento e água para região (CAMPOS JUNIOR 1998).

Até a década de 70, o centro de Vitória ainda era muito valorizado e, por esta razão, seus primeiros empreendimentos, assim como os da COHAB-ES, ocuparam as áreas continentais do município (região leste). Entretanto, com o passar do tempo esses empreendimentos também se distanciaram ainda mais do centro urbano, passando da Praia do Canto para Jardim da Penha, Mata da Praia, até chegar a Jardim Camburi, bairro limítrofe ao perímetro nordeste do município (FIGURA 24 e QUADRO 4).



* Não se chegou a um consenso sobre a localização destes empreendimentos

FIGURA 23 - Conjuntos Habitacionais em Vitória - INOCOOP

Fonte: LANDIM, 2007

QUADRO 4 – PRODUÇÃO DO INOCOOP-ES EM VITÓRIA

Conjuntos habitacionais	Famílias atendidas	Ano de conclusão
Camburi Jardim Solar	96	1972
Camburi Bancários	128	1972
Camburi José Olímpio	64	1972
Jardim Camburi Jardim Astral	104	1974
Camburi Jardim Capital	256	1975
Camburi Bancários II	200	1975
Jardim Camburi Jardim dos Estados	288	1975
Camburi I	96	1977
Camburi II	24	1978
Mata da Praia I	50	1978
Mata da Praia II	55	1978
Mata da Praia III	240	1980
Barro Vermelho	96	1980
Residencial Paria de Camburi	444	1988
Maruipe	78	1990
Ponta Del’Leste	72	1971
Jardim Camburi I	240	1992

Fonte: LANDIM, 2007

Mendonça (2001), em sua pesquisa sobre a transferência de interesse no percurso de verticalização de construção em Vitória, evidencia a consolidação das construções verticais no centro no início da segunda metade do século XX e sua transferência, nos anos 1970, para a porção leste da capital, em sintonia com o movimento das elites. A autora também demonstra, em sua pesquisa, a existência de uma forte política urbana, no que concerne à regulamentação e à normatização do espaço urbano, em prol do crescimento vertical do município. Segunda a mesma autora, tal fato pode ser justificado pela escassez de terras na capital e pelo caráter simbólico das edificações verticais, as quais representavam, e ainda representam, sinônimo de desenvolvimento e de prosperidade econômica e social, motivo de muitas campanhas governamentais, como a pretendida desde o projeto do Novo Arrabalde.

Outro dado, agora identificado por Campos Junior (2002), é que além da verticalização, observa-se maior velocidade de transformação do espaço urbano promovido pelo capital privado (embora sempre em associação às ações estatais) ao passar da “construção por encomenda” para “construção por incorporação”. Esse modelo, também apontado por Botelho (2007), conseguiu concentrar agentes de diferentes interesse em um mesmo processo de valorização do espaço. Além da

verticalização apresentar um carácter simbólico de “desenvolvimento”, ela é a forma por excelência de manifestação da produção habitacional no modo de produção por incorporação.

Observa-se, portanto, uma competição entre os empreendimentos promovidos pelas cooperativas e companhias habitacionais e pelos empreendimentos privados, sendo estes cada vez mais determinantes na escolha do espaço intraurbano. Neste contexto, torna-se mais visível o vetor de crescimento (e de dominação espacial) da elite em contraposição aos projetos habitacionais para a população de renda limitada. Cabe acrescentar que ambos recebiam recursos de uma mesma política habitacional. Nota-se também a quase inexistência de áreas invadidas e ocupadas nesta porção do município. A população de menor renda, quando não contemplada pelas cooperativas e companhias, instalava-se na porção oeste e noroeste do município.

Essas transformações podem ser interpretadas como consequência da chegada das atividades industriais e da liberação de capital por parte do poder público para a realização de grandes obras de cunho habitacional por meio do então instituído Sistema Financeiro da Habitação. Houve, portanto, a melhora da renda da população, que, em associação à liberação de crédito para a habitação, irá engordar a faixa composta pela “demanda solvável”. O aumento do poder de compra fez com que aumentassem, também, as vendas de terrenos, gerando a escassez da terra.

Até a década de 50 a renda não era elevada devido ao baixo poder aquisitivo da população e à pequena demanda. Logo, a compra do terreno era um obstáculo para o construtor ou para o contratante que encomendava a edificação. Contudo, nessa nova conjuntura, a questão fundiária será enfrentada, favorecendo o rápido desenvolvimento do ramo da construção civil na capital e na Região.

Apesar de a capital não sofrer com cortiços no início do século XX, isso não impediu que tais problemas se manifestassem décadas depois. Em lugar de cortiços, o reflexo imediato da população recém-chegada foi a proliferação de favelas, a invasão de áreas de proteção e de preservação ambiental, ou ainda, de áreas de mangues e de lixões. Enfim, a cidade se viu, assim como as capitais centrais do país, precariamente expandida e envolta a problemas urbanos de diversas ordens, como a habitação. Nota-se, a partir de então, um novo cenário estadual e municipal

com a formação de uma grande mancha urbana, em que a capital se desponta no centro, concentrando as principais atividades de poder econômico e de decisão, em contraste à formação de subúrbios e de “cidades-dormitório” nos municípios adjacentes. Era o início da atual Região Metropolitana da Grande Vitória. A esse respeito, tem-se a fala de Mendonça:

[...] O crescimento da população proveniente de migrações começou a ser significativo desde a década de 1940, resultando sempre, na fixação dos moradores de renda mais elevada em Vitória. Desde então, nota-se uma concomitante ampliação das funções relacionadas às atividades de comércio e serviço na capital chegando a gerar aumento representativo na renda do estado. (MENDONÇA, 2001, p. 51)

A condição da capital, como reduto dos grupos de maior renda, propiciou um conflito mais dramático entre os grupos sociais em busca por localização.

Em 1986, o SFH entra em crise e o BNH é extinto, passando suas atividades para a CEF e iniciando-se uma nova fase da política habitacional. Diante da crise, o INOCOOP-ES, na busca de uma sobrevivência, endossa a ideia do autofinanciamento de habitações. A partir da experiência adquirida com o BNH, a empresa tornou-se apta a gerar empreendimentos com os recursos dos cooperados, segundo um cronograma de obra (CAMPOS JUNIOR, 1998). E, só assim, conseguiu manter a produção, inclusive dentro do município de Vitória, onde o preço da terra é mais elevado, mas concentra a maioria da demanda solvável do estado, em um momento de crise. Essas novas condições repercutiram no perfil da demanda a ser atendida, restringindo-se à classe média.

Durante a fase de indecisão sobre os rumos das ações habitacionais, desponta na capital um modelo “alternativo” de provisão habitacional de cunho social, cujo desempenho irá repercutir nacional e internacionalmente, o denominado Projeto São Pedro⁶⁶. Pioneiro em Vitória – e talvez no país – este atuou na urbanização de favelas. Ele buscou trazer melhorias habitacionais, urbanas e ambientais para a região do contorno, porção noroeste da ilha e local de concentração da população carente do município, a qual se estendia por aproximadamente 5 km, originando os Bairros São Pedro I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII. O Projeto foi realizado em três etapas,

⁶⁶ Projeto apresentado na Agenda Habitat, realizada em 1996 em Istambul, como exemplo pioneiro de inovação na área habitacional e de desenvolvimento urbano sustentável (COELHO, 2005).

no período de 1977 a 1996, e contou com recursos do BNH (COELHO, 2005) e posteriormente da CEF.

Segundo Coelho (2005), dois fatores merecem destaque nesse projeto: a relevância da participação popular e as questões ambientais nas decisões da prefeitura para definição das intervenções locais. Além disso, a ininterruptão do projeto impediu a sua fragmentação e o tornou mais forte.

Assim como ocorreu com as políticas de planejamento, as habitacionais em Vitória irão apresentar maior evolução que nos demais municípios da Região, fato em parte justificado pelo seu contexto histórico. Local de convergência da maioria das intervenções federais e estaduais, Vitória, desde a formação de sua região metropolitana, será a primeira a sofrer os impactos da carência habitacional.

Em 1996, é elaborado o Plano Estratégico da Cidade, Vitória do Futuro, em resposta à Agenda 21 realizada naquele mesmo ano. O plano tinha como uma das metas, depois de diagnosticados todos os problemas vivenciados pela capital, o enfrentamento da dívida social, em especial, para com as famílias pobres segregadas espacial e socialmente (FERREIRA, 2005). Pensando em uma Política Pública que possibilitasse esse resgate e, apoiando-se nas boas experiências do Projeto São Pedro, foi criado o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População Baixa Renda, também denominado Projeto Terra, por meio do Decreto 10.131 de 14 de janeiro de 1998.

O Projeto busca promover a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda a partir de um conjunto integrado de ações sociais, obras e serviços de natureza pública, que viabilizem melhores condições de acesso aos bens e serviços públicos do município.

A partir de uma visão inovadora de inclusão social, muito semelhante à do Projeto São Pedro, o Projeto Terra prevê a participação popular e a integração institucional, atuando e planejando em um campo de ação delimitado por polígonos (FIGURA 24), os quais, em muito, correspondem às áreas delimitadas pelo Plano Diretor Urbano de Vitória como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O projeto Terra atinge 30 bairros e 13 comunidades, atendendo a uma população de aproximadamente 84.391 habitantes, agrupados em 15 áreas denominadas Poligonais.



FIGURA 24 – Poligonais do Projeto Terra
Fonte: SEDEC/PMV, 2007

No início, a antiga Secretaria Especial de Habitação, hoje Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), juntamente com a Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS) estiveram à frente do Projeto, fato que representava uma ação conjunta. Hoje há uma rede de secretarias envolvidas que são coordenadas pela Secretaria de Gestão Estratégica (SEGES). São inúmeras as intervenções do Projeto Terra nesses mais de 12 anos de existência, como a construção de centros comunitários, praças esportivas, pavimentação de vias, instalação de rede de drenagem e de esgotamento sanitário, obras de contenção, além, é claro, de unidades habitacionais.

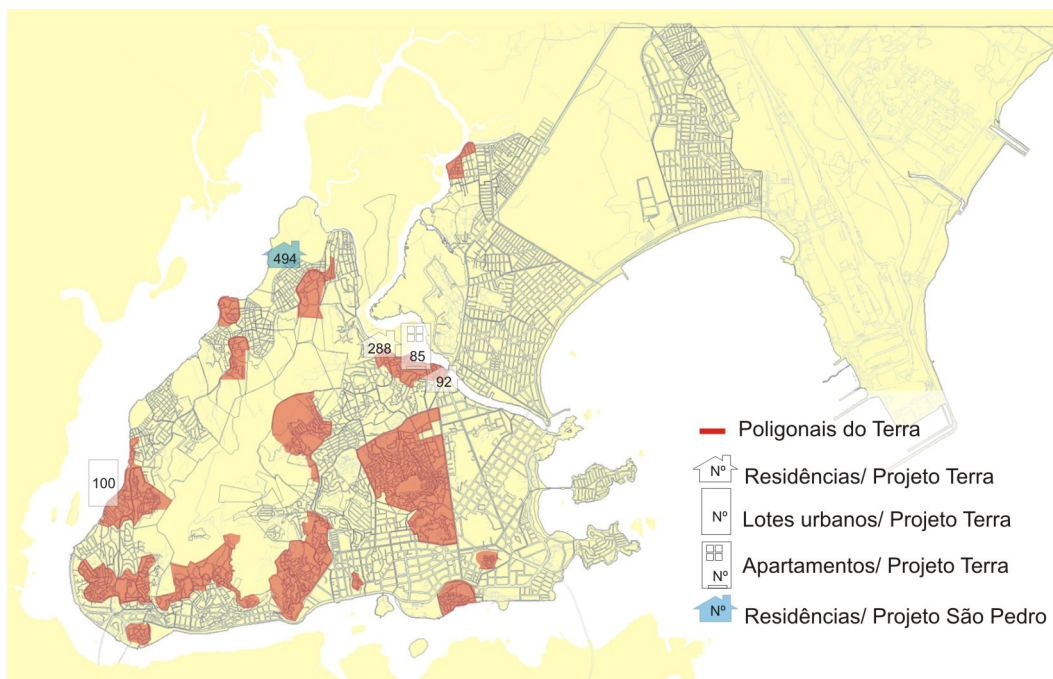


FIGURA 25 – Estimativa das Intervenções Habitacionais no Âmbito do Projeto São Pedro e Projeto Terra no Período entre 1977 e 2002
Fonte: LANDIM, 2007

O que tem de importante a ser extraído da correlação entre os aspectos nacionais aos locais no tocante ao surgimento do déficit e à provisão habitacional durante o século XX é a estreita relação entre o processo de urbanização e, junto a ele, o de industrialização na formação de uma demanda “insolvável” por habitação, que, no caso de Vitória, ocorreu três décadas depois do contexto nacional. Outro dado é a correlação do tratamento habitacional praticado em Vitória no âmbito do BNH, comprovando o emparelhamento histórico entre essas duas instâncias do governo – nacional e local –, fato não ocorrido no início do século.

O município só irá se diferenciar novamente do restante do país se, contudo, ir de encontro à tendência nacional apenas no momento em que o governo sair de cena. Essa diferenciação irá prover o município de um aparato legislativo e institucional mais maduro e complexo, dando a ele maiores vantagens sobre as possibilidades de tratamento da questão habitacional.

4.4.3 POLÍTICA HABITACIONAL EM VITÓRIA

O desenvolvimento das ações de promoção habitacional e de regularização fundiária no município passou a ter caráter permanente desde a criação da Secretaria Municipal de Habitação, em 2002, que se tornou responsável pela gestão e implementação da Política Habitacional de Vitória. São cinco os programas da atual política habitacional: Moradia, Vitória de Todas as Cores, Terreno Legal, Morar no Centro e Morar Sem Risco. Anteriormente a sua criação, todas as questões habitacionais ficavam a cargo da Subsecretaria Especial de Habitação, que complementava a atuação do Programa Projeto Terra, que, até então, era o principal agente habitacional em vigor.

Assim, no que se refere à promoção de habitação de interesse social no âmbito municipal, tem-se duas frentes, uma por meio do Projeto Terra e outra exclusiva da SEHAB. Embora seja comum a atuação conjunta dessas duas frentes, cada qual possui leis e programas específicos. Na figura 26, tem-se uma estimativa⁶⁷, realizada em 2007, dos empreendimentos habitacionais em execução, concluídos e em planejamento no período de 2003 a 2007 da SEHAB, bem como do Projeto Terra.

⁶⁷ Parte das realizações municipais de gestões anteriores ficou sem registro na prefeitura, não sendo, portanto, contabilizados nesta figura.

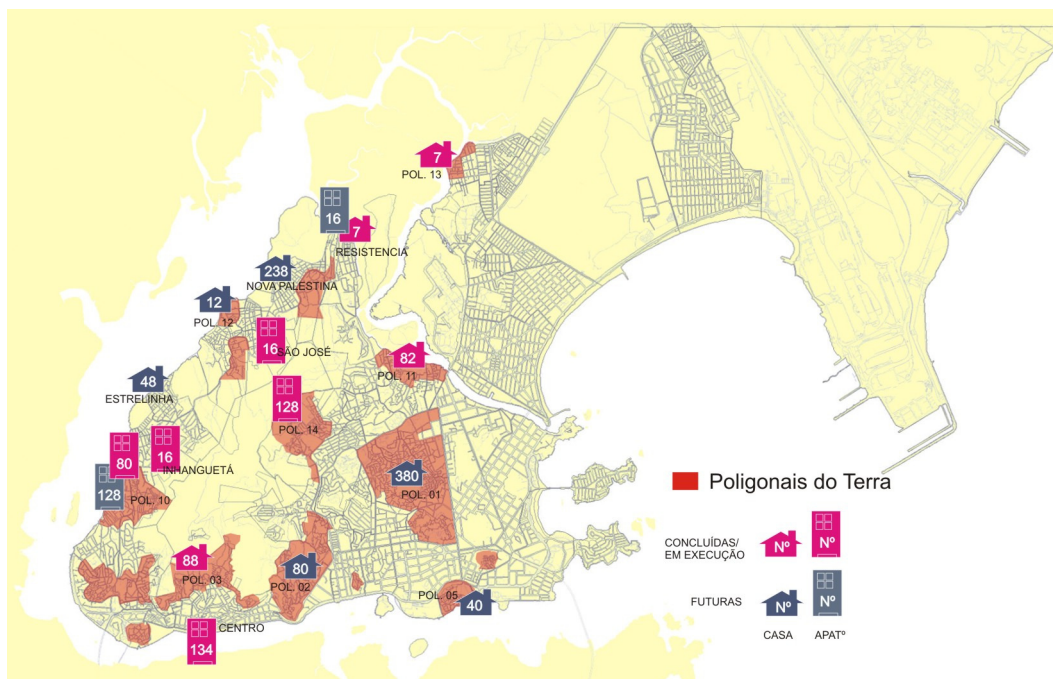


FIGURA 26 – Estimativa das Intervenções Habitacionais no Âmbito do Projeto Terra e SEHAB no Período de 2003 e 2007
Fonte: LANDIM, 2007

Ao retornar a discussão para as questões sobre a integração das políticas habitacionais aos planos de desenvolvimento urbano, já levantadas no nível federal, observa-se pouca diferença da já constatada concentração de programas de inserção de áreas urbanas precárias no conjunto da cidade e o esvaziamento de ações que interfiram na dinâmica da produção do espaço urbano, como mecanismos que garantam a permanência da população de baixa renda em áreas onde esteja ocorrendo a valorização da terra e dos processos especulativos.

Conforme demonstrado na figura 26, os projetos habitacionais de cunho social se concentram nas áreas “periféricas” e precárias da cidade, na forma de programas de inserção urbana dessas áreas. Praticamente nada é proposto na região continental e mesmo na porção leste da ilha.

4.4.4 HABITAÇÃO DE MERCADO EM VITÓRIA

O crescimento da construção civil em Vitória perpetuou mesmo com a ausência de uma política de financiamento habitacional após a extinção do BNH. Segundo

Campos Junior, tal fato pode ser atribuído à concentração da população solvável no município, bem como pelo dinamismo econômico resultante das diretrizes do II PND. Essas considerações podem ser associadas, também, aos novos instrumentos identificados por Botelho (2007), sobre o SFI, como ainda ao fortalecimento das atividades econômicas na capital nas últimas décadas, com a descoberta de petróleo na região.

Em um levantamento realizado pelo SINDUSCON-ES, em 2008, sobre as áreas metropolitanas da Grande Vitória que concentram investimentos imobiliários com área igual ou superior a 800 m², observa-se a concentração de 10 delas, de um total de 15, em Vitória (FIGURA 27). Essas áreas estão concentradas na região leste e continental do município, sendo cinco delas classificadas como as de maior crescimento nos últimos anos (FIGURA 28).

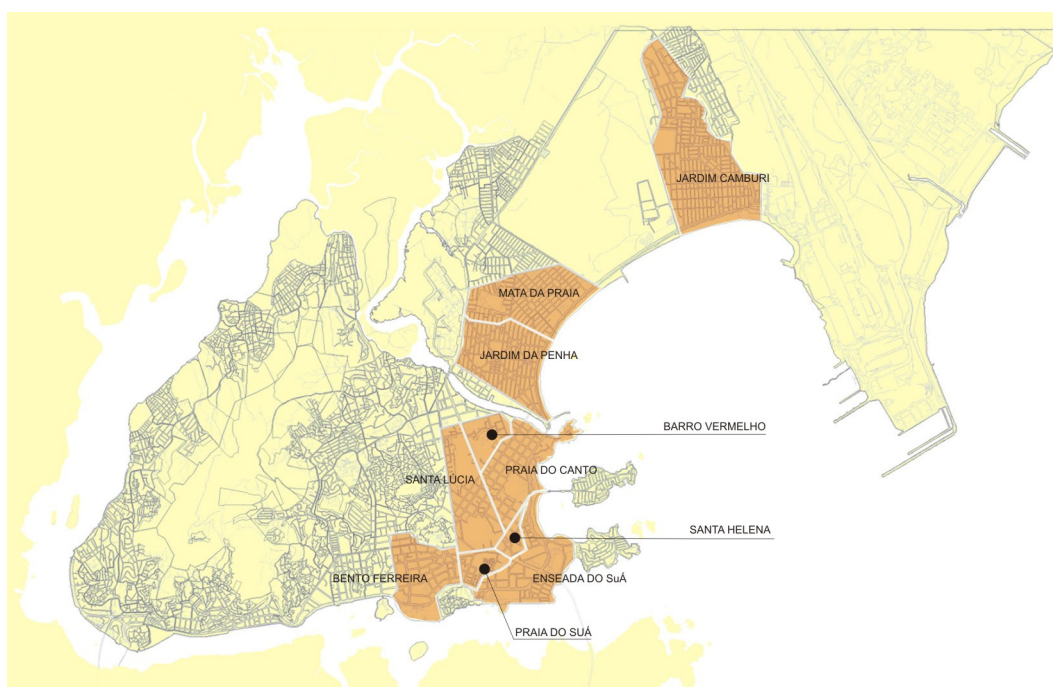


FIGURA 27 – Áreas de Concentração de Empreendimentos com Área Igual ou Superior a 800m² no Município de Vitória
Fonte: SINDUSCON, 2008

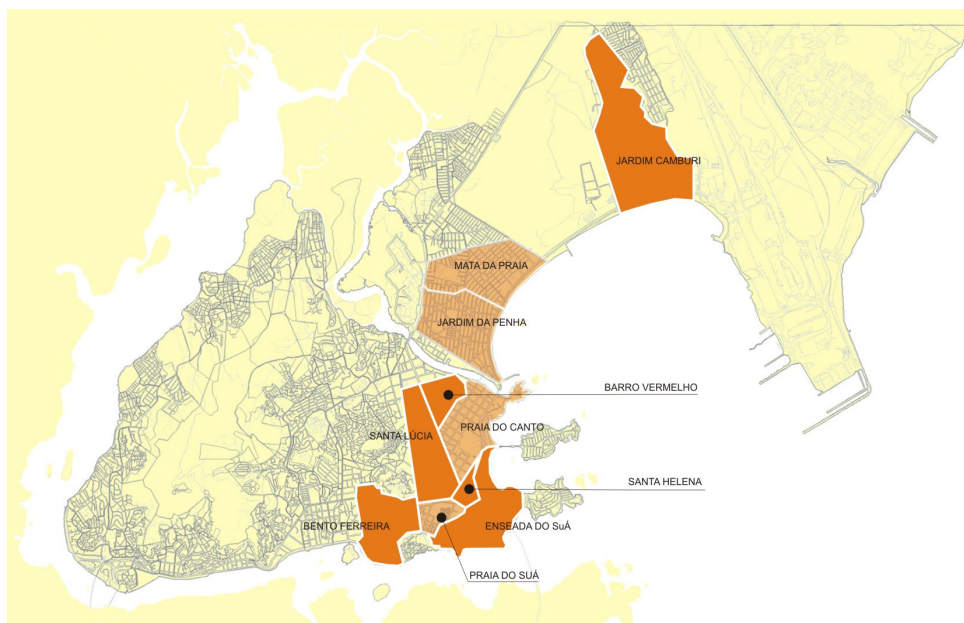


FIGURA 28 – Áreas de Maior Crescimento da Concentração dos Empreendimentos com Área Igual ou Superior a 800m² no Município de Vitória
Fonte: SINDUSCON, 2008

Ao consultar o levantamento dos empreendimentos aprovados na Prefeitura de Vitória no período de 2000 a 2007, observa-se, mais uma vez, a preferência da iniciativa privada por essas áreas (FIGURA 29). Embora não exista registro na prefeitura, sabe-se que construções também foram realizadas na porção noroeste da ilha.

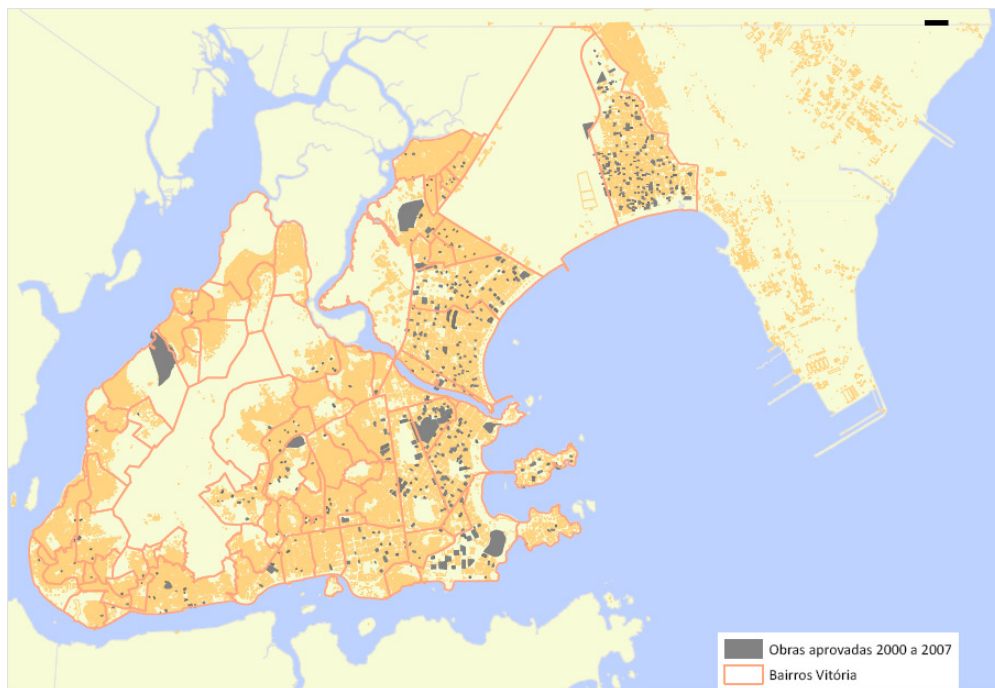


FIGURA 29 – Empreendimentos com Projeto Aprovado na Prefeitura de Vitória no Período entre 2000 a 2007

Fonte: SEDEC/PMV, 2007

Nota: Estão destacados os lotes dos empreendimentos em lugar da edificação.

Ao considerar as leis urbanísticas, em uma simplificação sobre as zonas do Plano Diretor Municipal de 1994 e sua revisão em 2006 (FIGURAS 30 e 31), nota-se uma clara intenção de desaceleração do crescimento, contudo, sem surtir efeito, já que o crescimento permaneceu, e ainda permanece, nessas mesmas áreas.

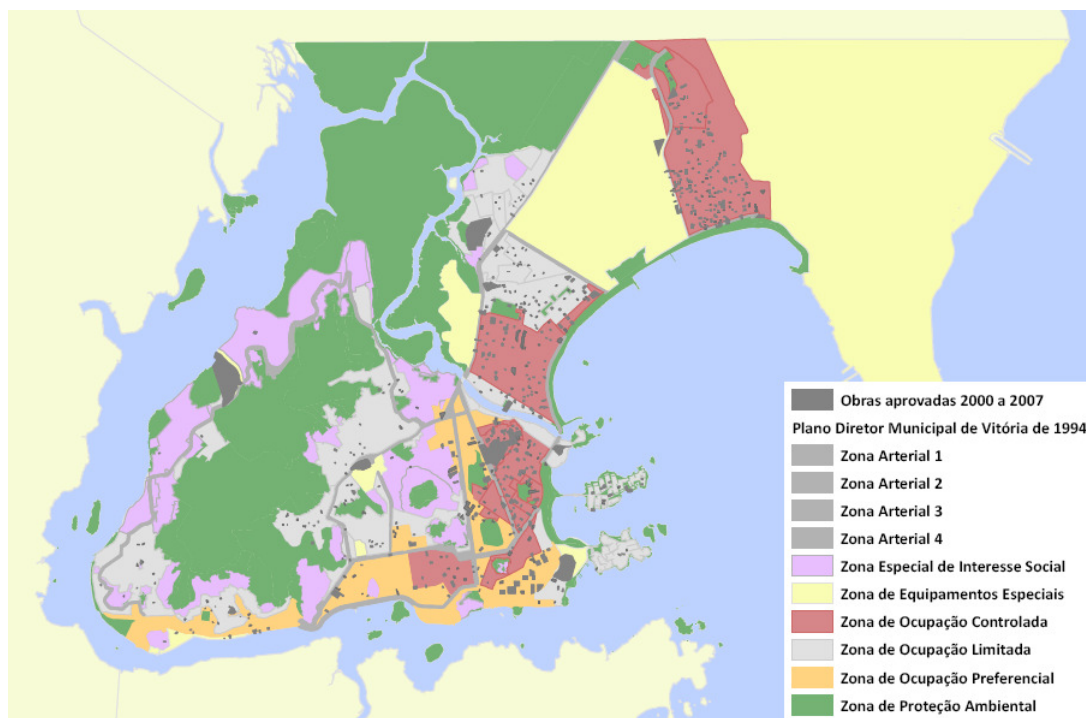


FIGURA 30 – PDU 1994 de Vitória e os Empreendimentos Aprovados no Período entre 2000 a 2007
Fonte: PMV/SEDEC, 2008

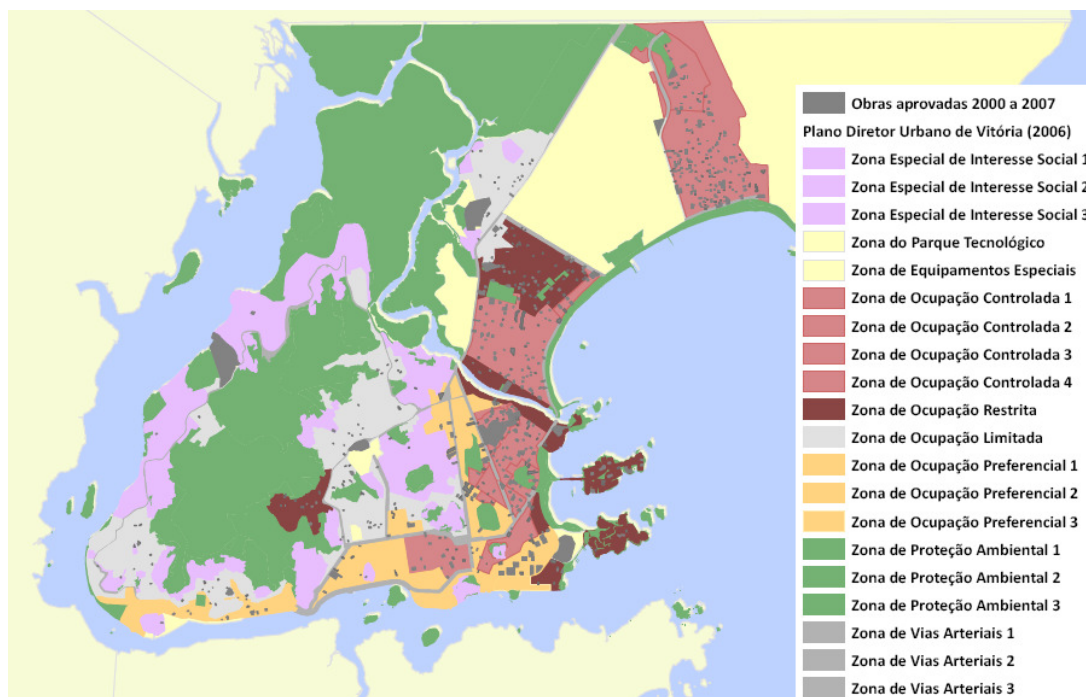


FIGURA 31 – PDU 2006 de Vitória e os Empreendimentos Aprovados no Período entre 2000 a 2007
Fonte: PMV/SEDEC, 2008 e UFES/TECTRAN, 2008

A produção habitacional promovida pela iniciativa privada retifica o padrão repartido de crescimento da cidade, desde o século XX e, ainda, nesse início de século.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados demonstram uma clara contraposição entre os empreendimentos populares e os empreendimentos destinados à população de maior renda no que concerne à localização na cidade. Observa-se, também, o abandono das intervenções habitacionais promovidas pelo poder público nas áreas mais qualificadas e, portanto, mais valorizadas da cidade. A partir de uma leitura imediata, pode-se afirmar ser esta relação consequência única das disparidades econômicas entre os grupos sociais, associada à existência da renda fundiária. A esse respeito, pode-se fazer um panorama das mudanças ocorridas no valor da terra urbana ao longo dos anos, mas não de forma natural, como consequência direta apenas do aumento da procura, mas como resultado da sua transformação em uma forma de investimento e de geração de riqueza.

Desde o projeto do Novo Arrabalde, havia um consenso sobre as boas condições locais dessa porção da ilha em detrimento da baía noroeste, por exemplo. Logo, a primeira análise cabível refere-se à existência de uma renda diferencial com base na geografia da ilha e nos desproporcionais investimentos empregados nas distintas porções de terra do município, interpretadas como renda diferencial I e renda diferencial II, respectivamente. Essa condição é perceptível também por intermédio dos grandes investimentos realizados nos últimos anos pelo Projeto Terra e por programas afins da PMV, os quais, por uma limitação dessas regiões, são não só sociais como também geográficos e históricos, despendem muitos recursos para minimizar seus problemas relacionados à acessibilidade e à ausência de equipamentos públicos comunitários em suas imediações. Em contraposição, tem-se às intervenções públicas na porção leste, as quais repercutem mais fortemente na elevação do valor dessas terras.

Outro fator determinante é a liberação de capital para a produção habitacional, inicialmente com a política do SFH e, mais recentemente, com o atual SNH. Essa

liberação de capital tornou os conflitos por localização mais evidentes ao fortalecer o setor privado da produção habitacional sem, contudo, estabelecer uma nova relação de apropriação do espaço urbano entre os grupos sociais.

A partir do SFH, observou-se, de um lado, a produção “social” no âmbito do BNH, e, do outro, a produção privada, financiada pelo SBPE. Nesse momento, a política habitacional será responsável pelo adensamento e verticalização das áreas mais centrais e mais polarizadas pela elite ao mesmo tempo em que promoverá uma urbanização rarefeita das bordas dos grandes centros. Um movimento duplo e paradoxal, mas conivente com as tendências naturais de uma economia capitalista. Nessa conjuntura, tem-se uma dupla captura dos investimentos públicos pela iniciativa privada promovida pela política habitacional. Primeiramente, pela própria construção civil por meio da incorporação, desenvolvida a partir desse período, e, complementarmente, pela especulação imobiliária, promovida pela expansão urbana e resultado das habitações sociais periféricas. Nota-se maior elevação do valor da terra, tornando, finalmente, o espaço urbano objeto de disputa pela renda de monopólio. Essa captura dupla dos investimentos públicos pelo setor privado da habitação fortaleceu o ramo da construção civil no país e na capital, mantendo-o ativo, mesmo após a crise do BNH.

Com a chegada do modelo de produção por incorporação, a produção habitacional torna-se ainda mais dual ao associar outras formas de captura da renda fundiária. A forma da produção habitacional por incorporação irá diferenciar o valor da renda a ser capturada e para quem ela irá se destinar.

No início do século XX, a localização era determinada pela distribuição desigual dos valores das terras. Contudo, com a maior transferência e liberação de capital para a produção habitacional, observa-se que a localização nas cidades não se trata apenas de uma relação entre o preço da terra e a capacidade de compra, mas antes preço da terra e capacidade de extrair a renda. Mais que uma questão de localização e dominação, o modo de produção do espaço urbano, no caso, por meio da habitação, imprime relações capitalistas com o objetivo na extração de uma renda fundiária. A extração dessa renda, associada a uma nova leitura da pobreza urbana, em que o Estado vira dinamizador desta captura de capital, por meio das

parcerias público-privadas, tornam mais dramáticas as relações de exclusão e exclusividade na cidade.

A política habitacional, em associação às políticas de desenvolvimento, foi determinante para o desenvolvimento da construção civil e para a consolidação de formas mais avançadas de apropriação da renda fundiária, transformando-a de renda diferencial, em renda de monopólio e, finalmente, em renda imobiliária. Ao injetar grande montante de capital nos agentes privados de produção do espaço urbano, tornando-os mais ativos e dinâmicos na determinação de suas localizações, favoreceu a valorização diferencial das regiões da cidade, e, logo, para as clivagens entre os grupos sociais no espaço urbano.

Pode-se afirmar, portanto, que a organização dos grupos sociais no espaço urbano parte da relação entre condição de compra e valor da terra. Contudo, cabe considerar que o valor da terra não será determinado apenas pelo aumento da procura, numa mera disputa por localização no espaço urbano, mas, antes, o valor da terra que repercute na localização dos grupos sociais é consequência da ação pública em associação aos agentes privados na transformação da renda fundiária cada vez mais como uma forma de reprodução do capital, isto é, em uma atividade “produtiva”.

A política habitacional não só retifica a relação repartida de produção do espaço urbano ao limitar sua atuação às áreas precárias da cidade como também o financia por meio da liberação de recursos e da criação de mecanismo para maior rotação dos mesmos, sem considerar os sobrelucros adquiridos pelos investidores com fundamento na renda imobiliária.

Ao fazer essa análise, com base nos dados e conceitos levantados no decorrer desta dissertação, surgem novos imperativos para subsidiar a localização dos grupos sociais da maneira como foi apontado no levantamento e não de outra forma qualquer. É fundamental o investimento em ações que visem ao resgate da renda fundiária para que haja uma desestabilização das formas que, há mais de um século, vem promovendo a organização social das cidades. Se considerados os aportes orçamentários da atual política, esta afirmação torna-se ainda mais enfática.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, A. T.; CRUZ, P. S.; LANDIM, I. M. R. P.; SENA, N. Z. A Trajetória do Planejamento Urbano. In: CONGRESSO INTERNACIONAL UFES/UNIVERSITÉ DE PARIS-EST, 2.; SIMPÓSIO DE HISTÓRIA DA UFES, 17., 2009, Vitória. **Anais...** Vitória: GM Editora, 2009. 1 CD-ROM.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAUJO, L. O. de. Arquitetura e arquitetos do Tardo-Modernismo, do milagre brasileiro à abertura política. 2009. In: **Arquitetura capixaba desde 1535: modernismo e tardomodernismo na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória: FAPES, 2009.

BRASIL e Chile fazem acordo na área de habitação. Mcidades, 2007. Disponível em: <www.cidades.gov.br/noticias/brasil_e_chile_fazem_acordo_na_area_de_habitacao>. Acesso em: 10 dez. 2009.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: FAPESP, 2006.

CAMPOS JUNIOR, C. T. **O Novo Arrabalde**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 1996.

_____. Crescimento urbano e expansão do mercado imobiliário na Grande Vitória. In: CAMPOS JUNIOR, C. T.; SANTOS NEVES, L. G. **A Casa Edificada**. Belo Horizonte: Roma, Inocoop-ES, 1998.

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

CARNEIRO, D. D.; VALPASSOS. M. F. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CARVALHO, N. M. M.; ROTHSCHAEDL, S. L. **Enseada do Suá**: um bairro em evidencia. 1994. Trabalho acadêmico (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1994.

COELHO, M. B. S.. **Gestão de políticas públicas com inclusão social no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. Monografia (Especialização em Gestão Municipal de Políticas Públicas) - Programa de Pós Graduação em Gestão Municipal de Políticas Públicas, Instituto Saber e Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória, Vitória, 2005.

DERENZI, L. S. **Biografia de uma ilha**. Rio de Janeiro: Ponguete, 1965.

DUARTE, M. P. L. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Região da Grande Vitória (1964-1986)**. 2008. 220f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. (Org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Da igualdade e da diferença**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/materiais-de-capacitacao/curso-a-distancia-em-regularizacao-fundiaria-de-assentamentos-informais-urbanos/regularizacao-fundiaria-principios-e-conceitos-basicos-modulo-1/textos-recomendados/>> Acesso em: 02 fev. 2009.

_____. Cidade legal x ilegal. In: VALENÇA, M. M. (Org). **Cidade (i)legal**. Rio Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, G. A. C.. **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. 2005. 344f. Dissertação (Mestrado em

Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo - Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FAÉ, B.; WANZELER, L.; COELHO, L.; LOYOLA, M. **Política Habitacional no Chile**. 2009. Disponível em: <<http://planhabdauufes.blogspot.com/2009/12/politica-habitacional-no-chile.html>>. Acesso em: 5 dez. 2009.

FONT, A. (Org.). **Catálogo da exposição La explosión de la ciudad**: transformaciones territoriais en las regiones urbanas de la Europa Meridional. Lisboa: Ministerio de Vivienda e Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, 2007.

GROISTEN, M. D. Expansão Urbana da classe trabalhadora: da vila operária ao lote popular. In: SAMPAIO, M. R. A. (Org). **Habitação e cidade**. São Paulo: FAU/USP, 1998.

HAROUEL, J. L. **História do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.

HARVEY, D. **A Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Censo 2000.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. 2. ed. Vitória, 2009.

KLUG, L. B. **Vitória**: sítio físico e paisagem. Vitória: EDUPES, 2008.

KOWATICK, L. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: MOISES, J. A. (Org). **Cidade, povo e poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

LANDIM, I. M. R. P. **Habitação social em Vitória**. 2007. Monografia (Especialização em Gestão de Cidades) – Curso de Especialização em Gestão de Cidades, Faculdade de Ciências e Educação do Espírito Santo e Instituto Cidades. Vitória, 2007.

MARICATO, E. **A nova Política Nacional da Habitação**. 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/equipe/do02.html>>. Acesso em: 09 jun. 2009.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MARCONDES, M. J. A. **Proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 1999.

MENDONÇA, E. M. S. **Transferência de interesse no percurso da verticalização da construção em Vitória (ES)**. 2001. 197f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 2001.

MENDONÇA, O. P.; SPINOLA, R. M. G. **Gestão Habitacional no Chile**. Texto técnico - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. 50f. Disponível em: <http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos_Tecnicos/TrabalhoChileOdair.PDF>. Acesso em: 09 mar. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resultados projeções ações**. Brasília, 2008

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004

PASTERNAK, S. A cidade que virou favela. In: VALENÇA M. M. (Org). **Cidade (i)legal**. Rio Janeiro: Mauad X, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/home.asp>>. Acesso em: 11 fev. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano 2009, ultrapassar barreiras**: mobilidade e desenvolvimento humanos. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 2 mar 2009.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. In: Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, n. 2, p. 79-103, jul/jan. 2002.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. e PECHMAN, R. (Org). **Cidade, Povo e Nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, RIBEIRO, L. C. Q. **O que questão da moradia?** São Paulo: Nova Cultural/ Brasiliense, 1985.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de habitação no Brasil**: 1964/ 1998. Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, E. N. **Lógicas estruturais da marginalidade avançada na (re)produção socioespacial**: Diferenciação, fragmentação, segmentação e segregação, por uma compreensão sobre o “isolamento social dos pobres. 2003. 178f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

SINDUSCON-ES. **Censo Imobiliário. 3, 5, 7, 8, 9, 11, 13, 15**. Disponível em: <<http://www.sinduscon-es.com.br/sinduscon/index.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE. Núcleo de processamento de dados. **Levantamentos georreferenciados**. 2007. (Informações georreferenciadas dos empreendimentos aprovados no município de Vitória pertencente à Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. Material não publicado).

TÉCNICOS EM TRANSPORTE LTDA. **Estudos Integrados de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Região Metropolitana de Vitória (RMGV)**. 2009. (Estudo realizado pelos Técnicos em Transporte Ltda., pertencente ao Instituto Jones Santos Neves. Material não publicado).

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALENÇA, M. M. Ensaio sobre a dinâmica do imobiliário em Harvey. In: _____. (Org). **Cidade (i)legal**. Rio Janeiro: Mauad X, 2008.

VILLAÇA. F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 1998.

_____. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Companhias Arte, 2003.

VALORIZAÇÃO de imóvel novo chega a 20% neste ano. **A Gazeta**, Vitória, 01 jun. 2006. Caderno de Imóveis. Disponível em: <http://www.sinduscon-es.com.br/sinduscon/comissao_industria_imobiliaria/cgi-bin/noticias.asp?id=8>. Acesso em: 11 nov. 2009.