

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

WILDES KROHLING

**'MINHA CASA, MINHA VIDA' E OS EFEITOS SOCIOESPACIAS NO
MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES**

**VITÓRIA
2016**

WILDES KROHLING

**'MINHA CASA, MINHA VIDA' E OS EFEITOS SOCIOESPACIAS NO
MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES**

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 Cidade e Impactos no Território.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Clara Luiza Miranda

VITÓRIA

2016

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

K93m Krohling, Wildes, 1981-
Minha Casa, Minha Vida e os efeitos socioespaciais no
município de Vila Velha/ES / Wildes Krohling. – 2016.
181 f. : il.

Orientador: Clara Luiza Miranda.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Habitação popular. 2. Planejamento urbano. 3. Vila Velha
(ES). 4. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). I. Miranda,
Clara Luiza. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro
de Artes. III. Título.

CDU: 72

WILDES KROHLING

'MINHA CASA, MINHA VIDA' E OS EFEITOS SOCIOESPACIAIS NO
MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 05 de dezembro de 2016.

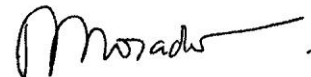
Comissão Examinadora



Profa. Dra. Clara Luiza Miranda
(orientadora – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Eneida Maria Souza Mendonça
(membro interno – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Denise Morado Nascimento
(membro externo – UFMG)
(via webconferência)

AGRADECIMENTOS

À Clara,

Aos docentes e funcionários do PPGAU e do PPGG,

Às professoras da Banca, Eneida e Denise,

Aos entrevistados.

Ao Lisandro,

À minha família e aos meus amigos,

Aos colegas do mestrado,

Aos colegas da GIGOV/VT.

A todos, pelos ensinamentos, contribuições e incentivos, o meu agradecimento.

A habitação influencia de forma determinante e sobre múltiplos aspectos o dia-a-dia dos moradores, marcando profundamente a sua qualidade de vida, e as suas expectativas e possibilidades de desenvolvimento futuro.

João Branco Pedro (2000)

RESUMO

A mais recente ação governamental do Brasil para tentar resolver os problemas enfrentados na questão habitacional é o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009. Desenhado em parceria entre o governo federal e algumas empresas da construção civil, logo se transformou em alvo de críticas, pois não estava integrado aos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, não priorizava as famílias de renda mais baixa e direcionava a provisão habitacional pública às regras de mercado. Isso causou inúmeros impactos nas cidades brasileiras, principalmente relacionados à localização dos empreendimentos no território. Esta dissertação tem como objetivo compreender a problemática acerca da inserção urbana dos conjuntos do PMCMV no município de Vila Velha/ES e discutir seus efeitos socioespaciais. Neste propósito, estuda os diferentes contextos, experiências e resultados dos principais programas de habitação social implementados no Brasil; analisa os impactos gerados pelo MCMV em outras cidades brasileiras e também em alguns municípios da Grande Vitória; realiza estudo da formação e ocupação do município de Vila Velha a partir da segunda metade do século XX, relacionando esse processo com as políticas habitacionais implementadas. Com base em pesquisas bibliográficas, dados de empresas, instituições e pesquisas de campo, e em entrevistas semiestruturadas, as análises realizadas em três áreas distintas do município de Vila Velha mostraram: o atendimento maior da Faixa 1, em comparação aos demais municípios da Grande Vitória, mas distante de resolver o problema do déficit habitacional; a localização dos conjuntos da Faixa 1 em bairros periféricos, porém inseridos em uma área urbana praticamente consolidada, que contava com infraestrutura básica e serviços públicos preexistentes; a localização dos empreendimentos das Faixas 2 e 3 em áreas centrais, que colaboram com o desenvolvimento de uma cidade mais compacta; a reconfiguração urbana do lugar, com a construção de grandes conjuntos de apartamentos. A Prefeitura de Vila Velha buscou direcionar a localização dos conjuntos, porém algumas falhas no processo a impediram de exercer um papel mais eficaz.

Palavras-chave: Habitação Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Município de Vila Velha. Inserção Urbana.

ABSTRACT

The latest government action in Brazil to try to solve the problems faced in the housing issue is the “Minha Casa Minha Vida” Program (PMCMV), launched in 2009. Designed in partnership between the federal government and some construction companies, it soon became a target for criticism, since it was not integrated with the instruments provided in the City Statute (Estatuto das Cidades – Law 10.257/2001), it did not prioritize lower income families and it directed public housing provision to market rules. This has caused numerous impacts in Brazilian cities, mainly related to the location of the buildings in the territory. This research aims to understand the problem about urban insertion of PMCMV projects in the city of Vila Velha/ES and discuss their socio-spatial effects. In this way, it studies the different contexts, experiences and results of the main actions and social housing programs implemented in Brazil; it analyzes the impacts generated by MCMV in other Brazilian cities and also in some municipalities of the metropolitan area of Vitoria; it conducts study of the formation and occupation of Vila Velha from the second half of the twentieth century, relating this process with the housing policies implemented. Based on bibliographical research, data from companies, institutions and field researches, and in semi-structured interviews, the analyzes carried out in three distinct areas of the city showed: a higher service for Track 1, in comparison to the other municipalities of the metropolitan area of Vitoria, but far to solve the problem of the housing deficit; the location of Track 1 buildings in peripheral neighborhoods, but inserted in a consolidated urban area, which had pre-existing basic infrastructure and public services; the location of Tracks 2 and 3 buildings in central areas, which contribute to the development of a more compact city; the urban reconfiguration of the place, with the construction of large groups of apartments. The Municipality of Vila Velha sought to guide the location of the buildings, but some flaws in the process prevented it from playing a more effective role.

Keywords: Social Housing. Minha Casa, Minha Vida Program. City of Vila Velha. Urban Insertion.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo dos programas e ações governamentais em escala nacional.....	24
Figura 2 - Fluxograma do SFH/BNH	29
Figura 3 - Principais áreas industriais, portos e infraestrutura viária da Grande Vitória.....	64
Figura 4 - Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória	68
Figura 5 - Mapa Ilha de Vitória e arredores, de 1954, com destaque para previsão de crescimento da estrutura urbana de Vila Velha	71
Figura 6 - Projeto do IBES	73
Figura 7 - Foto do Residencial 'Alda Santos Neves' em construção	73
Figura 8 - Vista aérea da construção do IBES e sua inserção urbana	74
Figura 9 - Início das obras do Conjunto Jardim Colorado – 1969.....	80
Figura 10 - Vila Velha na década de 1980, expansão por conjuntos habitacionais	82
Figura 11 - Crise do SFH e impacto na produção imobiliária de Vila Velha.....	85
Figura 12 - Vista aérea de Vila Velha: verticalização da orla.....	87
Figura 13 - Adensamento de Grande Terra Vermelha – 1989/1998.....	88
Figura 14 - Rua Emídio Ferreira Sacramento, em Ataíde, fundos do empreendimento Solar da Vila.....	113
Figura 15 - Vista parcial do bairro Nossa Senhora da Penha II e da Av. Carlos Lindemberg	114
Figura 16 - Conjuntos Residencial Colina de Vila Velha e Vila Aribiri Residencial Clube localizados próximos a valas.....	117
Figura 17 - Zoneamento urbano – bairro de Ataíde e arredores	120
Figura 18 - Av. Capixaba, no bairro Residencial Coqueiral.	124
Figura 19 - Zoneamento Urbano – Área Central	131
Figura 20 - Obras de pavimentação e drenagem em ruas do bairro Ulisses Guimarães, João Goulart, Jabaeté e Terra Vermelha.	136
Figura 21 - Zoneamento Urbano – Grande Terra Vermelha.....	144
Figura 22 - Vista parcial do município de Vila Velha, com destaque para o Residencial Jardim Guadalajara.....	148
Figura 23 - Eixo de expansão imobiliária de Vila Velha.....	150
Figura 24 - Empreendimentos Residencial Vila Velha, Residencial Praia dos Arrecifes e Residencial Aldeia da Barra	152
Figura 25 - Estabelecimentos comerciais na Avenida França, em frente ao Residencial Vila Velha.....	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - PIB da Construção entre 1989 e 2013.....	39
Gráfico 2 - FGTS e SBPE: Valores financiados entre 1999 e 2008.....	40
Gráfico 3 - Lançamentos de unidades imobiliárias na Grande Vitória 2003/2008.....	42
Gráfico 4 - Evolução da população de Vila Velha – 1940 a 2010.....	75
Gráfico 5 - Unidades habitacionais construídas por COHAB/ES e INOCOOP/ES na Grande Vitória (1967-1986)	76
Gráfico 6 - Valores contratados pelo FGTS para o setor habitacional, em R\$ milhões, no município de Vila Velha entre 1995 e 2014	95
Gráfico 7 - Evolução dos lançamentos de unidades imobiliárias entre 2003 e 2014 na Grande Vitória.....	96
Gráfico 8 - Evolução das unidades em construção em Vila Velha entre 2002 e 2014.....	97
Gráfico 9 - Total de unidades contratadas no PMCMV na RMGV – 2009/2015	105
Gráfico 10 - Total de unidades contratadas por faixa de renda nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015.....	106

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização dos conjuntos do BNH em Vila Velha/ES	84
Mapa 2 - Vetores de expansão urbana de Vila Velha de 1970 a 2012.....	89
Mapa 3 - Áreas urbanas do município de Vila Velha – 2016.....	90
Mapa 4 - Localização dos Conjuntos Habitacionais do PAR entre 2001 e 2006	93
Mapa 5 - Localização dos loteamentos fechados em Vila Velha.....	99
Mapa 6 - Evolução da produção imobiliária por bairros em Vila Velha de 2002 a 2014	102
Mapa 7 - Localização dos empreendimentos do PMCMV em Vila Velha de 2009 a 2015 para todas as faixas de renda	110
Mapa 8 - Área de estudo 1: bairro de Ataíde e arredores	112
Mapa 9 - Equipamentos públicos em Ataíde e arredores.....	118
Mapa 10 - Área de estudo 2: Área Central.....	123
Mapa 11 - Equipamentos públicos na Área Central	129
Mapa 12 - Localização dos bairros da Grande Terra Vermelha	134
Mapa 13 - Área de estudo 3: bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães.....	138
Mapa 14 - Equipamentos públicos área em Grande Terra Vermelha.....	142
Mapa 15 - Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) de Vila Velha	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas habitacionais iniciados no governo FHC	34
Quadro 2 - Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV no Espírito Santo – Faixa 1	47
Quadro 3 - Valores máximos de financiamento por unidade habitacional Faixas 2 e 3.	47
Quadro 4 - Faixas de Rendas, Metas quantitativas e Fonte dos recursos – PMCMV Fase1 e Fase 2.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 e 1986 (julho)	30
Tabela 2 - Número de unidades financiadas pelo BNH no Espírito Santo (1964-1986).....	31
Tabela 3 - Evolução da população brasileira entre 1940 e 2010.....	33
Tabela 4 - Valores contratados por programas habitacionais entre 1995 e 2002.....	36
Tabela 5 - Evolução da população da Grande Vitória e do estado do Espírito Santo de 1940 a 2010.....	65
Tabela 6 - PIB per capita dos municípios da RMGV – 2013.....	69
Tabela 7 - Conjuntos COHAB/ES em Vila Velha – 1970 a 1984.....	77
Tabela 8 - Conjuntos INOCOOP/ES em Vila Velha – 1970 a 1985.....	78
Tabela 9 - Casas populares construídas pela Prefeitura – 2001/2003.....	91
Tabela 10 - Conjuntos Habitacionais do PAR em Vila Velha.....	92
Tabela 11 - Número de lançamentos de unidades imobiliárias entre 2003 e 2014 na Grande Vitória.....	96
Tabela 12 - Número de unidades contratadas por ano no PMCMV nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015.....	105
Tabela 13 - Unidades contratadas por faixa de renda nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015.....	106
Tabela 14 - Déficit habitacional urbano na RMGV – 2010.....	107
Tabela 15 - Comparativo entre o déficit habitacional urbano de 2010 e as unidades contratadas do PMCMV em Vila Velha de 2009 a 2015.....	108
Tabela 16 - Empreendimentos contratados no PMCMV em Vila Velha, por faixa de renda, de 2009 a 2015.....	109
Tabela 17 - Perfil socioeconômico e serviços públicos do bairro Ataíde e arredores.....	115
Tabela 18 - Tipo de esgotamento sanitário em Ataíde e arredores.....	117
Tabela 19 - Índices Urbanísticos da ZOP 4 e 5.....	121
Tabela 20 - Perfil socioeconômico e serviços públicos da Área Central.....	126
Tabela 21 - Tipo de esgotamento sanitário na Área Central.....	128
Tabela 22 - Índices Urbanísticos da ZEIU e da ZOP 5.....	132
Tabela 23 - Programas habitacionais implantados no bairro Jabaeté para famílias de baixa renda.....	135
Tabela 24 - Perfil socioeconômico e serviços públicos dos bairros Jabaeté, Ulisses Guimarães e Arredores.....	139
Tabela 25 - Tipo de esgotamento sanitário em Grande Terra Vermelha.....	141
Tabela 26 - Índices Urbanísticos da ZEIS Terra Vermelha e da ZOC.....	145

LISTA DE SIGLAS

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Estado do ES

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social

CIVIT – Centro Industrial de Vitória

CODIVIT – Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória

COHAB – Companhia de Habitação

COMDUSA – Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima

COPI – Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

EEEF – Escola Estadual de Ensino Fundamental

EEEFM – Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio

EFFF – Escola Estadual de Ensino Fundamental

EO – Entidade Organizadora

ES – Estado do Espírito Santo

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FJSN – Fundação Jones dos Santos Neves

FMI – Fundo Monetário Internacional

HIS – Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBES – Instituto do Bem Estar Social do Espírito Santo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFES – Instituto Federal do Espírito Santo

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCIDADES – Ministério das Cidades

MPE – Ministério Público Estadual

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado

PDM – Plano Diretor Municipal

PEE – Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória

PIB – Produto Interno Bruto

PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMVV – Prefeitura Municipal de Vila Velha

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAE – Secretaria Extraordinária de Ações Estratégicas

SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCA – Termos de Compromisso Urbano-Ambiental

UMEF – Unidade Municipal de Educação Fundamental

UMEI – Unidade Municipal de Ensino Infantil

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

ZEE – Zona de Equipamento Especial

ZEIE – Zona de Especial Interesse Econômico

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZEIU – Zona de Especial Interesse Urbanístico

ZOC – Zona de Ocupação Controlada

ZOP – Zona de Ocupação Prioritária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	23
1.1. ANTECEDENTES: PRINCIPAIS PROGRAMAS HABITACIONAIS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO BRASIL ENTRE 1930 E 2009	24
1.2. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO PMCMV	44
1.3. AVALIAÇÕES E CRÍTICAS RELACIONADAS AO PMCMV	50
CAPÍTULO 2. O DESENVOLVIMENTO URBANO DE VILA VELHA/ES	61
2.1. A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA	61
2.2. URBANIZAÇÃO DE VILA VELHA E PRODUÇÃO HABITACIONAL: 1950-2000.....	70
2.3. TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VILA VELHA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI	91
CAPÍTULO 3. O PMCMV EM VILA VELHA/ES.....	104
3.1. ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS	104
3.2. ANÁLISE DO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS	111
3.2.1. Área de estudo 1: bairro de Ataíde e arredores	111
3.2.2. Área de estudo 2: Área Central	122
3.2.3. Área de estudo 3: bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães.....	132
3.3. EFEITOS SOCIOESPACIAIS RESULTANTES DO PMCMV EM VILA VELHA	146
3.4. SOBRE A INSERÇÃO URBANA DOS CONJUNTOS DO PMCMV EM VILA VELHA	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	170
REFERÊNCIAS	174

INTRODUÇÃO

Segundo Rolnik e Nakano (2009, p. 5) “Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades”.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, com objetivo de construir 3,4 milhões de moradias para famílias com renda média e baixa em seis anos, estimulou os debates sobre a produção de habitação social no Brasil, especialmente devido à ausência de estratégias urbanísticas e fundiárias e ao protagonismo dado ao setor da construção civil.

De acordo com Bonduki (2004), o termo ‘habitação social’ se desenvolveu a partir da intervenção estatal no problema habitacional da era Vargas e significa a habitação produzida e financiada pelo Estado destinada à população de baixa renda. Naquele momento, se reconhecia que a provisão habitacional era uma responsabilidade do Estado, ou seja, uma questão social.

Assim, a partir dos anos de 1930 o governo brasileiro lançou uma série de programas e ações para tentar resolver, ou ao menos minimizar, os problemas enfrentados pelo país na questão habitacional, em decorrência do acentuado crescimento urbano. Destaca-se a atuação do Banco Nacional Habitação (BNH), de 1964 a 1986, que produziu uma expressiva quantidade de novas moradias, mas gerou grandes problemas para as cidades. A redemocratização do país em 1988 descentralizou as políticas habitacionais, e novas propostas para enfrentar o problema apareceram. Junto com elas vieram também reformas neoliberais, que acabaram limitando os recursos direcionados para habitação social.

Por outro lado, os movimentos sociais pela habitação e reforma urbana tomaram força, e as conquistas jurídicas e institucionais do Brasil, quanto aos direitos básicos (sobretudo art. 6 da Constituição Federal de 1988) e à cidade,

como os artigos 182 e 183 da Constituição e o Estatuto das Cidades, a criação do Ministério das Cidades (MCidades), a aprovação da Política Nacional de Habitação, entre outras, indicavam uma nova realidade no enfrentamento dos problemas urbanos. A recuperação econômica do país no início do século XXI propiciou a retomada dos investimentos na área da habitação, bem como em grandes obras de infraestrutura social e urbana, energia, logística e saneamento.

Entretanto, a crise financeira mundial, ocorrida em 2008, reduziu o crédito privado para o setor da construção civil, o que afetou principalmente as empresas construtoras e incorporadoras que abriram seus capitais na bolsa de valores anos antes. Houve queda dos financiamentos de unidades habitacionais, tanto para a aquisição quanto construção (MONTEIRO FILHA et al., 2010). Entre as medidas anticíclicas anunciadas pelo governo para minimizar a crise estava o PMCMV, que acabou direcionando o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, vinculando a produção à lógica do mercado (MARICATO, 2012).

O Programa logo se tornou alvo de críticas pelos principais analistas de política habitacional brasileira (MARICATO, 2009; ROLNIK e NAKANO, 2009; ARANTES e FIX, 2009). Conseqüentemente, já previam os impactos dessa produção imobiliária nas cidades brasileiras, assim como ocorreu com os conjuntos do BNH: a localização dos empreendimentos em bairros periféricos e carentes de infraestrutura urbana, o espraiamento ao longo do território, a valorização imobiliária nas periferias e a baixa qualidade arquitetônica, influenciando de forma determinante o dia-a-dia e a qualidade de vida dos moradores.

Neste contexto, despertou-se o interesse em verificar os desdobramentos do PMCMV nos municípios da Grande Vitória, especialmente porque se observava mudanças na paisagem urbana da região, com a construção de conjuntos habitacionais tanto em áreas centrais quanto em áreas periféricas. Os primeiros estudos confirmaram de fato algumas previsões, e apontaram também dinâmicas urbanas específicas em relação aos municípios analisados.

Observou-se, por exemplo, o fortalecimento do bairro de Laranjeiras, em Serra/ES, como importante subcentro terciário, devido à concentração de empreendimentos da Faixa 2 e 3 (renda familiar entre R\$ 1.6000 e R\$ 5.000,00) em seu entorno, bem como a expansão do mercado imobiliário para outras áreas do município (MAGRIS, 2013). Além disso, Barbosa (2013) e Ronchi (2014), ao analisarem os empreendimentos da Faixa 1 (renda familiar até R\$ 1.600,00), verificaram a localização dos imóveis em áreas periféricas, periurbanas, na transição rural-urbano, principalmente no município de Cariacica/ES, reforçando a segregação espacial das famílias de baixa renda.

Observa-se que alguns estudos já apresentam resultados do PMCMV nos municípios da Grande Vitória, especialmente na cidade de Serra, que recebeu uma grande quantidade de empreendimentos. Entretanto, em cada município o Programa se desenvolve a partir da conjuntura socioespacial preexistente, conjugado com seu processo histórico de formação, e com as articulações entre os atores locais. Acredita-se que as análises não se esgotaram, havendo ainda outros conteúdos a serem aprofundados, que podem trazer novas contribuições para o debate sobre este tema. Dessa forma, buscamos analisar particularmente o município de Vila Velha/ES.

O objetivo geral da dissertação é discutir os efeitos socioespaciais ocasionados pela inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV no território. Os objetivos específicos compreendem: estudar as principais ações e programas de habitação social implementadas no Brasil, com ênfase na avaliação do PMCMV em âmbito brasileiro e na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV); estudar como as diferentes provisões habitacionais interferem na localização e na organização do espaço; realizar breve estudo do processo de formação e ocupação do município de Vila Velha/ES, especialmente relacionado à produção habitacional, a fim de compreender a direção do crescimento urbano e as recentes transformações no território; avaliar e analisar a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em 3 áreas distintas do município, em relação à região em que estão inseridos e também em relação ao entorno imediato; analisar os efeitos socioespaciais causados pela localização dos empreendimentos em Vila Velha.

O município de Vila Velha publicou, em 2010, a Lei 4.904, que estabeleceu normas edilícias e urbanísticas para a construção de unidades habitacionais relacionadas ao PMCMV. Nesta lei, nos chamou a atenção o artigo 4º, que dizia que os empreendimentos da Faixa 1 (famílias com renda bruta entre 0 e 3 salários mínimos) deveriam ser localizados nas áreas de ZEIS definidas no Plano Diretor Municipal de Vila Velha (PDM/VV) de 2007. Assim, ao contrário do que foi registrado nos estudos de Cardoso (2013) e Amore, Shimbo e Rufino (2015), de que os municípios pouco influenciaram na localização dos conjuntos habitacionais e atuaram mais no sentido do relaxamento dos controles (flexibilizando suas legislações) do que de uma regulação efetiva, surgiu a hipótese de que o governo do município de Vila Velha teve um papel mais atuante no PMCMV.

Para o desenvolvimento das questões elencadas foram utilizados procedimentos qualitativos, que abrangem as pesquisas bibliográficas, as análises dos dados disponibilizados pelas empresas e instituições e também dos dados coletados por meio de visita em campo e por ferramenta eletrônica (Internet/Google). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a Coordenação de Habitação da Prefeitura de Vila Velha e com representantes de construtoras, elaboradas com base nos objetivos da pesquisa.

Para ajudar na coleta dos dados e nas análises do capítulo 3, nos baseamos nos métodos e escalas apresentados no capítulo 2 do livro 'Minha Casa... e a Cidade?' (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Este livro é resultado dos projetos de pesquisa de equipes autônomas, que se articularam em uma rede (Rede Cidade e Moradia) e compartilharam metodologias, dados, hipóteses e achados de pesquisa, a fim de compreender as implicações da produção do PMCMV no território. Assim, foram estabelecidas quatro escalas de análise, cada uma com procedimentos metodológicos específicos: escala regional ou metropolitana, escala municipal, escala do empreendimento e escala da unidade habitacional. Cada uma das escalas foi detalhada em relação às categorias de análise adotadas, às fontes de dados e aos produtos resultantes, elaborando-se quadros para orientar na sistematização dos dados da região estudada. Dessa forma, para esta dissertação, apenas adaptamos as escalas e

os respectivos quadros (categorias de análise, produtos e fontes) de acordo com os objetivos deste trabalho, conforme detalhados a seguir.

No âmbito metropolitano, foram analisados principalmente dados quantitativos, relacionados às unidades contratadas no período de 2009 a 2015 na Região Metropolitana da Grande Vitória, e também em relação ao déficit habitacional da região. As categorias de análise, os produtos e as fontes consultadas estão apresentados abaixo.

Análises no âmbito metropolitano

Categorias de análise	Produtos	Fontes
Evolução das unidades contratadas por ano no PMCMV nos municípios da RMGV	Tabela/ Gráfico	MCidades
Evolução das unidades contratadas por faixa de renda nos municípios da RMGV	Tabela/ Gráfico	MCidades
Déficit habitacional da RMGV	Tabela	FJP IBGE
Comparativo do déficit habitacional com as unidades contratadas do PMCMV na RMGV	Tabela	FJP MCidades

No âmbito municipal, a partir da lista de empreendimentos construídos no município de Vila Velha no período de 2009 a 2015, foi possível analisar a inserção urbana destes empreendimentos no território.

Análises no âmbito municipal

Categorias de análise	Produtos	Fontes
Empreendimentos contratados do PMCMV por faixa de renda, número de unidades contratada, número de pavimentos, ano de contratação, construtora e bairro	Tabela	Caixa Site das construtoras Visita de campo
Localização dos empreendimentos no território	Mapa	Caixa Site das construtoras Visita de campo

Com base na localização dos empreendimentos, foram delimitadas 3 áreas de estudo: 1) bairro de Ataíde e arredores; 2) Área Central; e 3) bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães. A delimitação se baseou em áreas onde houve uma concentração de empreendimentos, onde anteriormente não havia ou eram poucos os lançamentos imobiliários, e onde se concentra uma população de

renda média/baixa. As categorias analisadas, os produtos e as fontes consultadas estão no quadro abaixo.

Análises no âmbito do empreendimento

Categorias de análise	Produto	Fontes
Caracterização da área	Textos	Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Agenda XXI) Visita em campo Google
Perfil socioeconômico e serviços públicos (população, densidade, renda, domicílios particulares permanentes, taxa de alfabetização, energia elétrica, destino de lixo, abastecimento de água, tipo de esgotamento sanitário)	Tabela	Censo Demográfico IBGE 2010 SEMPLA (2013)
Equipamentos públicos (praças, campo de futebol e quadras esportivas)	Mapa	PMVV Google Visita em campo
Legislação Urbanística	Mapa	PDM Vila Velha (2007) Leis complementares

Assim, esta dissertação está estruturada em três capítulos. O Capítulo 1 discute as principais políticas e programas de habitação social, promovidas pelo Estado brasileiro, desde as primeiras intervenções nos anos de 1930 até o lançamento do PMCMV, em 2009. Interessa compreender como tais políticas se desenvolveram, o contexto em que foram implementadas e os resultados alcançados, bem como a atuação do Estado e do mercado nesse processo. Sobre o PMCMV, descrevemos suas principais características operacionais, formas de funcionamento e modalidades, e apresentamos as principais avaliações e críticas realizadas por alguns autores sobre os impactos causados na implantação dos conjuntos nas cidades brasileiras.

O Capítulo 2 apresenta inicialmente o processo de formação urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória, que aconteceu em decorrência da industrialização e da crise da agricultura cafeeira, a partir da década de 1960. Em seguida, analisa o processo de desenvolvimento urbano do município de Vila Velha/ES, no contexto das transformações que passava a RMGV,

inserindo a participação da habitação social neste processo, com base nos programas analisados no Capítulo 1. Destacam-se o conjunto Alda Santos Neves, que parte do projeto foi reservada para os IAPs, e principalmente os conjuntos do BNH, que foram determinantes na estruturação e formação urbana do município. O capítulo destaca também a importância dos eixos estruturantes no direcionamento do crescimento urbano, e analisa as transformações no espaço urbano do município na primeira década do século XXI, quando se verificou novamente um crescimento considerável na produção imobiliária.

O Capítulo 3 tem como objetivo analisar a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Vila Velha, bem como o seus efeitos socioespaciais. Num primeiro momento apresenta os dados quantitativos do Programa na RMGV, em relação ao número de unidades habitacionais lançadas nas três faixas de renda, e discute sua contribuição no combate ao déficit habitacional. A partir da localização dos empreendimentos no território, das análises das 3 áreas de estudo e das entrevistas realizadas, tem-se uma dimensão dos impactos do Programa no espaço urbano e na vida dos moradores.

Nas Considerações Finais são feitas algumas colocações em relação aos resultados encontrados na inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV no município de Vila Velha, em comparação com outras cidades brasileiras, e são discutidas algumas particularidades no âmbito do município.

CAPÍTULO 1. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Antes de iniciarmos as análises referentes ao PMCMV, consideramos importante apresentar um breve retrospecto das principais políticas e programas de habitação social que já foram implementadas no Brasil. Isso auxilia a compreender as diferenças entre experiências, seus contextos, a participação do Estado e do mercado em cada momento, e comparar diferentes padrões de oferta de habitação. Ainda, permite uma melhor compreensão do atual cenário brasileiro e nos ajuda a refletir sobre novas possibilidades para enfrentar a questão habitacional.

Ressalta-se que o enfoque delimita a habitação como política pública, que designa o governo como lócus de concepção e de deliberação, com o princípio de que o interesse público tem primazia sobre os interesses privados. Essa prerrogativa do governo não impede nem deve impedir que outros agentes e atores participem do desenvolvimento e da implantação de políticas públicas. Descrevem-se, deste modo, ações governamentais no setor da provisão de moradia, sobretudo na escala nacional e algumas implicações para os demais entes da federação, além das inter-relações com o mercado e outros agentes.

Werna e outros (2001), que analisam diversos modelos de relação entre agentes públicos e não públicos na oferta de habitação no Brasil, consideram que:

do mecanismo de oferta de habitação ou outros bens/serviços participam elementos diversos, como: planejamento, financiamento, gestão, produção propriamente dita, monitoramento e fiscalização. A maneira pela qual esses elementos são distribuídos entre os agentes públicos e não-públicos irá definir o padrão geral da oferta (Wерна et al., 2001, p. 18).

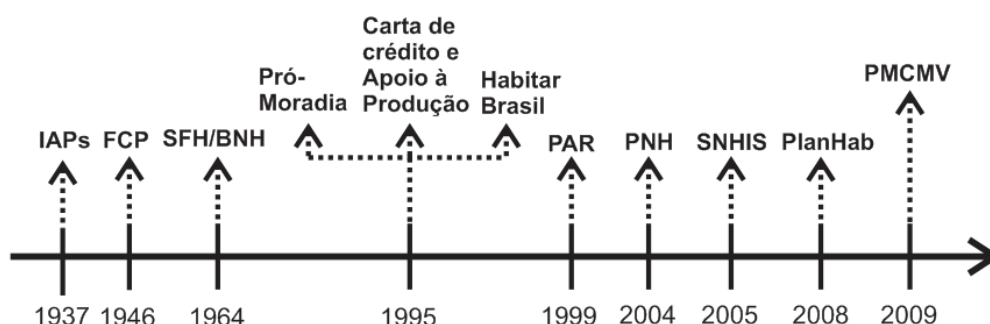
Neste capítulo visamos acompanhar algumas modalidades intervenientes na oferta de habitação social e sua distribuição e as atribuições entre os agentes públicos e não públicos. Alguns aspectos levantados na revisão bibliográfica: concepção da política, planejamento da lógica de implantação dos empreendimentos, o seu planejamento, o seu financiamento, a sua gestão, e a

sua produção (abordados em números e conforme as modalidades de inserção urbana).

1.1. ANTECEDENTES: PRINCIPAIS PROGRAMAS HABITACIONAIS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO BRASIL ENTRE 1930 E 2009

A primeira ação governamental da união em habitação social aconteceu no primeiro governo de Getúlio Vargas, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) nos anos de 1930. A intervenção mais recente foi por meio do PMCMV, a partir de 2009, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Assim, para facilitar a compreensão e as análises deste retrospecto, apresentamos abaixo uma linha do tempo com as principais políticas e programas habitacionais implementadas no Brasil.

Figura 1 - Linha do tempo dos programas e ações governamentais em escala nacional



Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme analisa Silva (1989), até 1937 a intervenção do Estado no setor habitacional restringia-se a medidas sanitaristas, enquanto estimulava o setor privado a construir “vilas higiênicas”.

(...) se fez indiretamente pela adoção de medidas legais de cunho sanitarista, cuja preocupação se dava em torno das condições higiênicas da cidade, onde até então os trabalhadores conviviam, na maioria dos casos, geograficamente próximos das classes dominantes, emergentes que pressionavam pelo saneamento da cidade. (SILVA, 1989, p. 38-39).

Cabe ressaltar, no entanto, que as ações governamentais no Espírito Santo, no sentido de produzir habitação, não tiveram o mesmo tipo de desenvolvimento do Brasil. Conforme Miranda e outros (2009), as vilas operárias da República Velha foram providas inicialmente pelo Estado¹, devido à ausência da industrialização e de um mercado imobiliário, a surgir na década de 1950.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) dão início à atuação do Estado na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias, e são os primeiros órgãos federais a atuarem no setor da habitação social (BONDUKI, 2004).

Em 27 anos (de 1937 a 1964), os IAPs produziram cerca de 124 mil moradias, a maior parte, porém, destinadas ao aluguel e para seus associados². Azevedo (1988) e Silva (1989) resumem a atuação dos IAPs como sendo fragmentária e pouco relevante quantitativamente. Bonduki (2004), por outro lado, aponta que essa produção pode parecer irrisória, comparada às necessidades da população brasileira, mas que, em termos relativos e em regiões e momentos específicos, a produção foi significativa. Além do mais,

do ponto de vista qualitativo, a produção de conjuntos habitacionais pelos IAPs merece destaque tanto pelo nível dos projetos como pelo impacto que tiveram, definindo novas tipologias de ocupação do espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras (BONDUKI, 2004, p.127).

Silva (1988, p. 39) aponta que “a intervenção direta do Estado no setor habitacional, em 1937, com a criação das Carteiras Prediais, deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redirecionamento econômico do setor agrário para o industrial”.

¹ São exemplos pequenos conjuntos de casas para funcionários públicos no Parque Moscoso e na Rua Gama Rosa, no governo Jerônimo Monteiro (1908-12), e no governo Florentino Avidos (1924-1928) a Vila Operária de Jucutuquara. In: Miranda et al. Relatório de pesquisa “Arquitetura capixaba desde 1535: Modernismo e tardomodernismo na Região Metropolitana da Grande Vitória”. Coordenação: Dra. Clara Luiz Miranda. Vitória: FAPES: UFES, 2009.

² Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) foram as primeiras instituições públicas que investiram na questão habitacional, mas sua principal finalidade era proporcionar benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistência médica aos seus associados.

Em 1946, foi criado o primeiro órgão no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema da moradia para as classes de baixa renda, a Fundação da Casa Popular (FCP). Para Villaça (1986, p. 25),

Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão.

Conforme indica Bonduki (2004), produziu-se apenas 143 empreendimentos com 18.132 unidades habitacionais em 18 anos. Para o autor, a FCP fracassou porque os grupos que seriam mais beneficiados encontravam-se desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social. Além disso, Azevedo (1988) aponta que a Fundação dependia exclusivamente de verbas do orçamento federal, o que fragilizava ainda mais a sua atuação. Inclusive, operava-se sob uma lógica de relações paternalistas e clientelistas.

No Espírito Santo, segundo Santos (2011), a FCP teve participação direta na implantação do conjunto de casas populares do residencial Alda dos Santos Neves, em 1951, ficando responsável por planejar, construir e vender as unidades. Este conjunto popular será analisado no próximo capítulo.

Como consequências aos fracassos do Estado e da iniciativa privada de resolver o problema da habitação popular, “o loteamento irregular nas periferias, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras, e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades” (MARICATO, 1997, p.37).

Em 1964, por meio da Lei 4.380/64, o Regime Militar criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) com o objetivo de estimular a construção de habitação popular e o financiamento da casa própria, especialmente para as classes de renda baixa. Entretanto, a

motivação por trás deste objetivo era de ordem política e econômica. A primeira, para conseguir apoio das massas populares e legitimar a nova ordem política, e a segunda, para estimular o desenvolvimento da indústria de material de construção, o fortalecimento e expansão do setor da construção civil, a geração de novos empregos e a poupança (AZEVEDO, 1988; SILVA, 1989).

A política habitacional, então, foi concebida essencialmente financeira e centralizada na esfera federal, comandada pelo BNH (MEYER, 2014). Para evitar a descapitalização do Banco, foi institucionalizada a correção monetária dos contratos imobiliários e dos saldos devedores dos mutuários finais. Além disso, a fim de garantir fontes estáveis e permanentes de financiamento, o SFH consistia de dois fundos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), baseado em poupança voluntária, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), constituído pela poupança compulsória dos trabalhadores. O primeiro foi dirigido às famílias com renda média e alta, e o segundo priorizava o financiamento de habitação para a população de baixa renda.

Assim, para intervir na questão habitacional, além da estrutura institucional de abrangência nacional formada pelo BNH, havia uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implantação das ações necessárias na área habitacional (BONDUKI, 2008). Dessa forma, Azevedo (1988, p. 110) esclarece que o “mercado imobiliário foi estratificado segundo níveis de renda dos mutuários (popular, econômico e médio)³, cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica”. Entre os agentes públicos podemos citar as Companhias de Habitação (COHAB) e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), com atuação em nível estadual e municipal.

Conforme Azevedo (1988), as COHABs eram empresas de economia mista sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, e a elas

³ Segundo Souza apud Shimbo (2010), o segmento “médio” era destinado para as faixas de renda superiores a seis salários mínimos, o segmento “econômico” se voltava para a população com ganhos mensais até cinco salários mínimos, e o segmento “popular”, originalmente destinado para a faixa entre um e três salários mínimos, ampliada posteriormente para cinco salários mínimos.

competia coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participavam da construção das casas populares, buscando reduzir o preço da habitação. Os recursos utilizados eram provenientes do FGTS, o que possibilitava juros mais baixos e maiores prazos de financiamento. Além disso, transferiam os custos das obras de infraestrutura para as prefeituras, que, em alguns casos, também participavam com a doação de terrenos. O público alvo era famílias com renda mensal de um até três salários mínimos, sendo que posteriormente o limite passou para cinco salários.

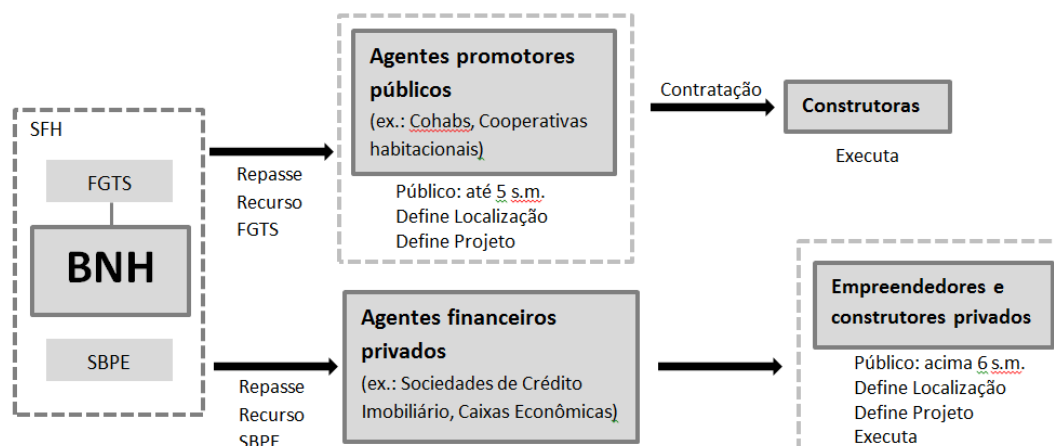
Os INOCOOPs são entidades constituídas sob a forma de sociedade sem fins lucrativos, com a finalidade de auxiliar as Cooperativas Habitacionais na escolha dos terrenos, execução de projeto, construção e entrega dos empreendimentos. Estas Cooperativas têm como finalidade a produção e a comercialização de unidades habitacionais, a preço de custo, para os seus associados. Os Institutos também utilizavam recursos do FGTS para construção das unidades e para o financiamento do imóvel ao mutuário.

Arretche (2002) aponta que modelo do regime militar para a política de habitação social era simultaneamente estatal e centralizador.

A oferta de bens e serviços fazia-se via produção pública – a habitação social e os serviços de saneamento básico eram geridos por empresas estatais. No plano federal, havia uma agência que centralizava a formulação das políticas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (ARRETCHÉ, 2002, p. 435).

A Figura 2, abaixo, apresenta o fluxograma do SFH/BNH, relacionando a forma de atuação dos Agentes envolvidos e a fonte de recursos utilizada por cada um.

Figura 2 - Fluxograma do SFH/BNH



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos primeiros anos da década de 1980 o Brasil sofreu uma grave crise inflacionária, no quadro duma recessão⁴, o que afetou negativamente todas as fontes de financiamento do Sistema. Assim, Meyer (2014) esclarece que o SFH

sofre três crises sequenciais: de liquidez do sistema, inadimplência dos mutuários e insolvência do SFH. A crise da dívida externa provocou o aumento do desemprego e da inflação, a redução do poder de compra dos salários e consequentemente a inadimplência generalizada dos mutuários (MEYER, 2014, p. 111).

Com o fim do regime militar, em 1985, havia consenso de que todo o SFH, inclusive o BNH, precisava ser reestruturado. Apesar das medidas iniciais tomadas pelo governo de José Sarney⁵ para solucionar os problemas, como a criação de uma comissão de alto nível para propor soluções, em 1986 ele decidiu desestruturar o SFH e decretou a extinção do BNH (AZEVEDO, 1988).

⁴ A recessão foi ocasionada devido à queda nos preços das commodities e à restrição maior de liquidez no mundo, em consequência da elevação da taxa de juros dos Estados Unidos. Além disso, a moratória do México em 1982, e a possibilidade de uma crise generalizada de inadimplência, fez com que os créditos internacionais para os países em desenvolvimento fossem cortados. Esperava-se a ajuda do Fundo Monetário Internacional, que não veio. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/o-historico-da-crise-da-divida-externa-brasileira>>. Acesso em: junho/2016.

⁵ O governo de José Sarney (1985-89) ocorreu no quadro de uma moratória da dívida externa, que já superava os US\$ 10 bilhões. Os investimentos públicos caíram vertiginosamente, assim como a política pública de provimento de moradia, que dependia de financiamento/crédito. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/o-historico-da-crise-da-divida-externa-brasileira>>. Acesso em: junho/2016.

Este acabou sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e a administração da política habitacional se pulverizou entre vários ministérios e secretarias⁶.

Conforme dados apresentados na Tabela 1, nos 22 anos de funcionamento do BNH, o SFN financiou a construção de aproximadamente 4,5 milhões de novas unidades, apresentando, assim, números bastante expressivos do ponto de vista quantitativo. Entretanto, o sistema não foi capaz de atender às populações de baixa renda, que era o objetivo inicial do Banco. Entre as unidades financiadas, apenas 33,6% foram formalmente destinadas aos setores populares; e quase a metade (48,8%) foi destinada a setores da classe média e alta.

Tabela 1 - Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 e 1986 (julho)⁷

Mercado popular (Cohab)	%	Mercado econômico (Cooperativas)	%	Mercado médio (SBPE)	%	Total SFH	%
1.499.806	33,6	788.130	17,6	2.179.393	48,8	4.467.329	100

Fonte: Adaptado de Azevedo (1988)

No Espírito Santo, a atuação do BNH foi bastante significativa, tanto no que diz respeito à quantidade de unidades construídas, quanto na participação dos conjuntos habitacionais, especialmente os da COHAB/ES e do INOCOOP/ES, na formação do espaço urbano das cidades da Grande Vitória. De acordo com o Instituto Jonas dos Santos Neves - IJSN (1987) a produção de unidades habitacionais no período de 1964-1986 estava assim distribuída:

⁶ Entre eles, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social; o Ministério do Interior; e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

⁷ Nos números estão incluídos os programas alternativos. Mercado Popular: Promorar; João-de-Barro; FICAM; Profilurb (Número de financiamentos: 264.397). Mercado Econômico: Instituto, Hipoteca, Emp.P/Pron., Prosin (Número de financiamentos: 299.471). Mercado Médio: Recon; Prodepo (Número de financiamentos: 280.418).

Tabela 2 - Número de unidades financiadas pelo BNH no Espírito Santo (1964-1986)

COHAB/ES	%	INOCOOP/ES	%	Programas do SBPE	%	Total ES	%
27.070	32,9%	29.248	35,6%	25.843	31,5%	82.161	100,0%

Fonte: IJSN (1987)

No caso do Espírito Santo, houve o predomínio na produção de moradias para as famílias de renda mais baixa, com quase 70% do total financiado. Além disso, Duarte (2010) aponta que do total produzido no Estado, mais de 95% se concentrou nos municípios da Grande Vitória, com destaque para Vila Velha, Serra e Vitória. No próximo capítulo analisaremos os impactos dessa intensa produção habitacional no município de Vila Velha, nossa área de estudo.

Maricato (1997) aponta que o SFH promoveu uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro (e não foi diferente no Espírito Santo), uma vez que se consolidou a ideologia da casa própria. Ampliou-se o mercado de produção de apartamentos, bem como alterou a escala dos empreendimentos, e também se ampliou o mercado de terras, com o crescimento do sistema viário e a especulação imobiliária. Além disso, a exclusão espacial e a exclusão social se aprofundaram. “A má localização na periferia, distante das áreas já urbanizadas, isolando e exilando seus moradores, foi mais regra do que exceção” (MARICATO, 1997, p. 51).

Para conseguir produzir para as classes de renda mais baixa, o BNH buscava encontrar alternativas para reduzir os custos finais de produção, assim, “parte do barateamento obtido proveio da aquisição de terrenos baratos, geralmente distantes dos centros urbanos, carentes de infraestrutura e serviços básicos urbanos como tratamento de água, esgoto, além de escolas, hospitais e transportes” (DUARTE, 2010, p. 98).

Além disso, Bonduki (2008) também faz duras críticas à intervenção realizada pelo BNH, especialmente do ponto de vista arquitetônico e urbanístico.

Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados (BONDUKI, 2008, p. 74).

Neste sentido, a atuação do BNH agravou o problema da segregação espacial e estimulou a especulação imobiliária nas cidades brasileiras. Isso produz vantagens locacionais com distribuição sócioespacial diferenciada entre classes sociais, levando à supervalorização da terra urbana e dos imóveis, conduz ainda parte do processo urbanizador em direção à periferia (sem ou com pouca infraestrutura) - espraiamento.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. De acordo com dados dos censos do IBGE, entre 1940 e 2010, a população urbana brasileira cresceu de 12,8 milhões de habitantes para 160 milhões. Em 1970 ela se torna predominantemente urbana, com 56% dos brasileiros vivendo em cidades. Atualmente já está mais de 85%. A Tabela 3 apresenta estes números.

Com o fim do BNH e a crise do SFH, de 1987 a 1994 o volume de recursos e a quantidade de financiamentos concedidos ficaram prejudicados e os governos seguintes não conseguiram estruturar uma nova política federal de habitação (ROYER, 2009). Devido à diminuição dos financiamentos, os problemas de moradia da população urbana se agravaram, especialmente devido à grave crise econômico-financeira e ao empobrecimento do país que marcaram as décadas de 1980 e 1990.

Tabela 3 - Evolução da população brasileira entre 1940 e 2010

População/ Anos	Urbana	%	Rural	%	Total	%
1940	12.882.225	31,2	28.354.090	68,8	41.236.315	100,0
1950	18.782.891	36,2	33.161.506	63,8	51.944.397	100,0
1960	32.004.817	45,1	38.987.526	54,9	70.992.343	100,0
1970	52.904.744	56,0	41.603.839	44,0	94.508.583	100,0
1980	82.013.375	67,7	39.173.198	32,3	121.186.573	100,0
1990	110.875.826	75,5	36.041.633	24,5	146.917.459	100,0
2000	137.755.550	81,2	31.835.143	18,8	169.590.693	100,0
2010⁸	160.925.792	84,4	29.830.007	15,6	190.755.799	100,0

Fonte: Censos demográficos do IBGE 1940/2010 (site séries históricas e estatísticas)

Conforme aponta Bonduki (2008) iniciou-se uma fase de transição, na qual o modelo estatal e centralizado deu lugar a uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, próprio do momento da aprovação da Constituição de 1988 e da redemocratização do Estado. Dessa forma, inicia-se um processo de descentralização dos programas habitacionais.

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais (BONDUKI, 2008, p. 77-78).

Segundo Arretche (2002) é somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, que houve efetivamente uma mudança no “paradigma” da política habitacional brasileira, quando o modelo estatal e centralizador do SFH/BNH deu lugar à descentralização administrativa. Assim, a agenda de reformas do governo visava introduzir princípios de mercado na provisão de habitação, descentralizar a alocação de recursos federais e iniciar

⁸ Segundo o IBGE, em 2016, a estimativa da população brasileira total era de 206,08 milhões de habitantes.

uma política de crédito para o mutuário final. Dessa forma, a partir de críticas ao BNH, acreditava-se que a alternativa adequada para a política habitacional deveria ser a separação entre regulação (permanecendo estatal) e provisão (privada ou pública com padrões privados de eficiência).

Essa mudança de visão no enfrentamento da questão habitacional, baseada na centralidade da dinâmica privada de provisão, vai ter um impacto considerável nas cidades brasileiras nos anos seguintes, em especial na atual política nacional de habitação, o PMCMV.

Apresentamos abaixo, no Quadro 1, os principais programas iniciados durante os governos de FHC, de 1995 a 2002, bem como suas características, a renda das famílias atendidas e as fontes de recursos.

Quadro 1 - Programas habitacionais iniciados no governo FHC

Programas	Renda familiar	Recursos	Características
Habitar Brasil ⁹	Até 3 salários mínimos	OGU	Conceder financiamento a Estados e Municípios para realizar a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Ao poder público cabia a realização dos projetos e a definição das áreas atendidas. Em 1999, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se incorporou ao programa.
Pró-Moradia	Até 3 salários mínimos	FGTS	Conceder financiamento a Estados e Municípios para realizar a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Ao poder público cabia a realização dos projetos e a definição das áreas atendidas.
Carta de Crédito Individual	Até 12 salários mínimos	FGTS SBPE	Conceder financiamento diretamente ao consumidor para que este pudesse adquirir uma moradia, nova ou usada, construir ou reformar a sua, ou comprar um terreno.
Carta de Crédito Associativo	Até 12 salários mínimos	FGTS	Conceder financiamento aos grupos de mutuários organizados por instituições (empresas de construção, incorporadoras, Companhias de Habitação, sindicatos, cooperativas) para a produção habitacional.
Apoio à Produção	-	FGTS	Concedia financiamento direto ao produtor privado para produção de moradias.
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Entre 4 e 6 salários mínimos	FGTS/ FAR	Nova forma jurídica ao financiamento habitacional, baseada no arrendamento (<i>leasing</i> , em inglês) da moradia, e não na aquisição (apesar de existir a possibilidade de compra do imóvel pelo arrendatário). Objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário.

Fonte: Realizado pelo autor, com base em: Santos (1999), Arretche (2002), Bonduki (2008).

⁹ O Programa Habitar Brasil foi lançado no final do governo Itamar Franco, em 1994.

A criação destes programas fez parte da 'Política Nacional de Habitação', elaborada pelo governo FHC e baseada em análises técnicas e críticas ao SFH. Maricato (1998) destaca algumas 'virtudes' da proposta, tais como: reconhecimento da cidade ilegal; novo conceito de déficit habitacional, incorporando as precariedades habitacionais; descentralização operacional e diversidade de programas, rompendo com a rigidez e a padronização excessiva; reconhecimento da importância da produção não-lucrativa (Carta de Crédito Associativo); entre outras. Por outro lado, a autora faz fortes críticas a essa política, uma vez que, na prática, as ações não solucionaram os problemas de moradia para as famílias de baixa renda.

Na realidade, o que se observou foi um direcionamento dos recursos para as classes de renda média e alta (acima de 5 salários mínimos), a partir de linhas de financiamento com recursos onerosos (por exemplo o FGTS) principalmente por meio do Programa Carta de Crédito Individual. A partir dos dados apresentados na Tabela 4, observa-se que no período entre 1995 e 2002, os valores contratados nos programas Habitar Brasil e Pró-Moradia, específicos para as famílias com renda até 3 salários mínimos, representam apenas 8,9% do total de recursos contratados. Já o Programa Carta de Crédito Individual contratou quase R\$ 13 bilhões, 62 % do total.

As contratações destinadas ao poder público com recursos do FGTS, no entanto, não puderam prosperar por conta do contingenciamento de crédito feito ao setor público pelo Conselho Monetário Nacional em 1997. Assim, o Pro-Moradia acabou tendo um desempenho realmente insatisfatório neste período, pois precisava manter o orçamento dentro das regras do FMI e do Consenso de Washington¹⁰ e garantir a efetividade do Plano Real¹¹.

¹⁰ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, representada por um conjunto de reformas neoliberais que visavam, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos. Entre as recomendações estão: reforma fiscal; abertura comercial; política de privatizações; e flexibilização das leis trabalhistas. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>>. Acesso em: junho/2016.

¹¹ O Brasil convivia com altos índices de inflação desde o Regime Militar e após a redemocratização em 1988 os planos econômicos lançados por José Sarney e Fernando Collor não surtiram efeito. Assim, em 1994, no governo de Itamar Franco, é lançado o Plano Real com o objetivo de combater a inflação e restabelecer a estabilidade monetária. Segundo Silva

Tabela 4 - Valores contratados por programas habitacionais entre 1995 e 2002

Em R\$ milhões

Anos/ Programas	Habitar Brasil	Pró- Moradia	Carta de Crédito Individual	Carta de Crédito Associativa	Apoio à Produção	PAR	Total
1995	0	59.232	0	22.555	0	-	81.787
1996	246.666	198.450	412.910	39.400	0	-	897.426
1997	358.809	112.409	3.027.959	164.054	25.591	-	3.688.822
1998	269.268	348.716	1.659.722	624.004	30.512	-	2.932.222
1999	131.429	0	1.301.888	778.871	9.576	131.732	2.353.496
2000	-	59.643	2.202.184	999.681	593	607.668	3.869.769
2001	-	0	1.876.528	778.132	0	418.095	3.072.755
2002	-	48.915	2.332.446	549.901	0	752.141	3.683.403
Total	1.006.172	827.365	12.813.637	3.956.598	66.272	1.909.636	20.579.680

Fonte: Base de dados da Caixa Econômica Federal, disponibilizados pelo site da instituição.

Segundo Maricato (1998, p. 10) “os número divulgados não escondem o fracasso enquanto política social. [...] O governo concentrou esforços no remanejamento dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado”. Neste sentido, Arreteche (2002, p. 440) afirma que “houve uma inflexão na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados”. Ou seja, foi uma política pública que atuou em projetos individualizados, realizando uma inserção espacial pulverizada.

Importante destacar a aprovação pelo Congresso Nacional e a promulgação pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso do Estatuto das Cidades, em 2001, após 12 anos de tramitação legislativa¹². Assim, a Lei 10.257/2001 criou novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, regulamentada nos artigos 182 e 183 da constituição federal de 1988. Articulado a atuação dos três níveis de governo e dando prioridade para a ação do poder público

(2000) o plano baseou-se em uma gerência mais eficiente dos recursos monetários, no controle do déficit público, elevação dos impostos federais e amplos cortes orçamentários.

¹² Projeto de Lei nº 181/1989 apresentado ao Senado pelo Senador Pompeu de Sousa.

municipal, a partir da elaboração e execução do Plano Diretor por meio de processos participativos, os instrumentos preveem: parcelamento, edificação e utilização compulsória; demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas¹³; entre outros. Cabe então a cada município fazer cumprir a lei, e planejar a melhor forma de equacionar o problema da habitação.

Maricato (2012) aponta que o Brasil se tornou, em poucos anos, na virada para o século XXI, um país de peso internacional e com oportunidades de crescimento, devido à reorganização e à inserção do capitalismo brasileiro na internacionalização da economia. Este processo foi conduzido em parte pelas forças políticas internas, especialmente as políticas de Estado lideradas pelo ex-presidente FHC e continuadas no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), iniciado em 2003. Rompeu-se o modelo de Estado forte e de fortalecimento das empresas estatais, para um Estado baseado na liberação, privatização e desregulamentação da economia, princípios da política neoliberal. Além disso, ampliou-se a produção agroexportadora, com a intensificação da exportação de *commodities*. Assim, essas práticas garantiram ao Brasil um elevado desempenho como plataforma de valorização financeira internacional.

O capital financeiro se espalhou mundo afora em busca de máximas rentabilidades, encontrando também na produção imobiliária uma alternativa para a valorização do capital. Neste sentido, Montaner e Muxí (2011) e também Rolnik (2015) apontam as consequências desta lógica.

¹³ Após mais de 10 anos da aprovação do Estatuto das Cidades alguns proponentes fazem uma avaliação da aplicabilidade de seus instrumentos, especialmente da outorga onerosa do direito de construir e das operações urbanas consorciadas, que se revelaram instrumentos de exploração neoliberal da cidade. Raquel Rolnik comenta, por exemplo, a partir do Plano Diretor da cidade de São Paulo, que uma grande parcela do território da cidade foi demarcada para receber 'operações urbanas consorciadas', porém os projetos acabam sendo direcionados para atrair capitais e investimentos privados, valorizando e qualificando ainda mais áreas já privilegiadas. Além disso, a autora aponta que, no caso da outorga onerosa, os direitos redistributivos que deveriam ser realizados com a contrapartida financeira não estão sendo implementados, e os recursos gerados têm promovido processos de valorização imobiliária excludente. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 01 junho 2016

(...) distorceu completamente o interior das sociedades, especialmente o mercado habitacional, que vai perdendo seu valor de uso, de ser um bem e um direito, que passa a ser um objeto de investimento e de especulação, dominado pelo valor de troca e que tenta converter cada habitante a um especulador (MONTANER E MUXI, 2011, p. 19, tradução nossa).

A propriedade imobiliária real state em geral e habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou a políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação das cidades (ROLNIK, 2015, p.15).

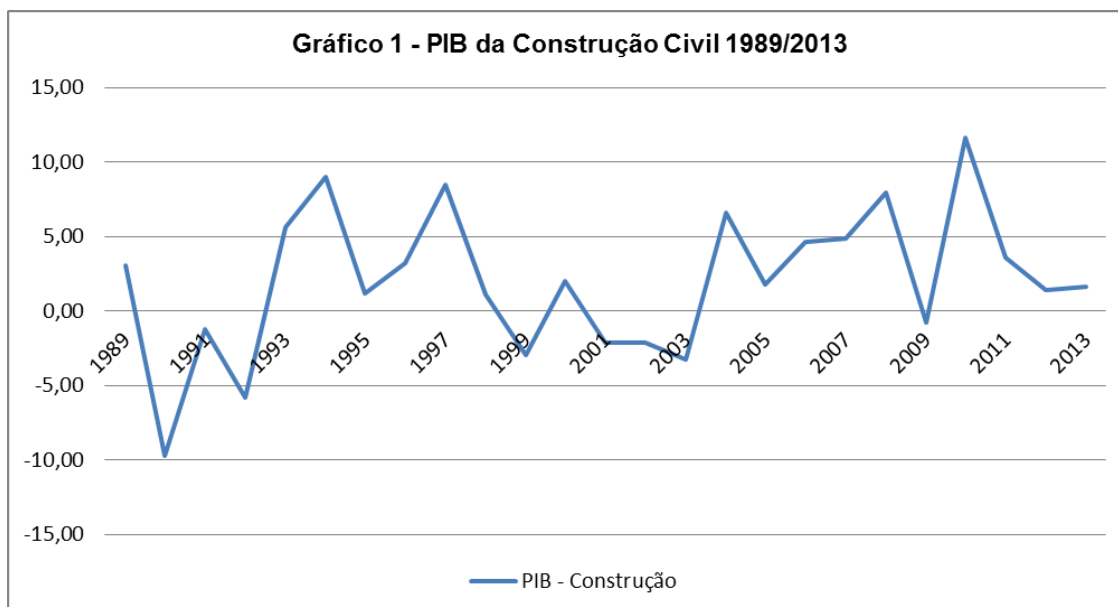
Avaliando o cenário da construção civil brasileira de 2004 a 2007, o então presidente do SindusCon-SP, João Claudio Robusti¹⁴, comentou que “desde os tempos do ‘milagre econômico’ e do boom do extinto BNH, a construção civil não se desenvolveu tanto no Brasil como nos últimos quatro anos”. Conforme aponta o Gráfico 1 abaixo, a partir de 2004 o setor volta a registrar índices de crescimento positivos. Em 2010 o setor cresceu mais de 10%, considerado o melhor resultado dos últimos 20 anos¹⁵, impulsionado principalmente pelas contratações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, como medida anticíclica à crise financeira mundial ocorrida no ano anterior. Note-se que os períodos mais propositivos da união (ou de coalizão desta com o mercado) em políticas habitacionais foram em períodos ditatoriais,

¹⁴ ROBUSTI, Antônio. “2004-2007: os anos da virada”. Conjuntura da Construção, SindusCon e FGV, São Paulo, ano VI, n.2. jun. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cc/article/view/24396/23176>> Acesso em: 24 janeiro 2015.

¹⁵ Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-16/construcao-civil-comemora-melhor-ano-das-ultimas-duas-decadas>. Acesso em: 24 janeiro 2015.

ou, nesse último caso, adotando medidas anticíclicas visando reduzir a evasão de crédito privado ou redução de investimentos¹⁶.

Gráfico 1 - PIB da Construção entre 1989 e 2013



Fonte: IPEADATA

As cidades brasileiras voltaram a sentir os impactos da intensificação da produção imobiliária quando uma série de medidas foram implementadas para garantir a retomada dos investimentos nas políticas de habitação, a partir de 2003. Entre elas, podemos citar: a ampliação dos investimentos dos fundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo); a elevação do percentual da poupança voltada ao financiamento habitacional; a Lei 10.931/2004, criando o patrimônio de afetação, a alienação fiduciária e o pagamento do valor incontroverso¹⁷; e a abertura de capitais das empresas do setor imobiliário, a partir de 2005 (TONE, 2010).

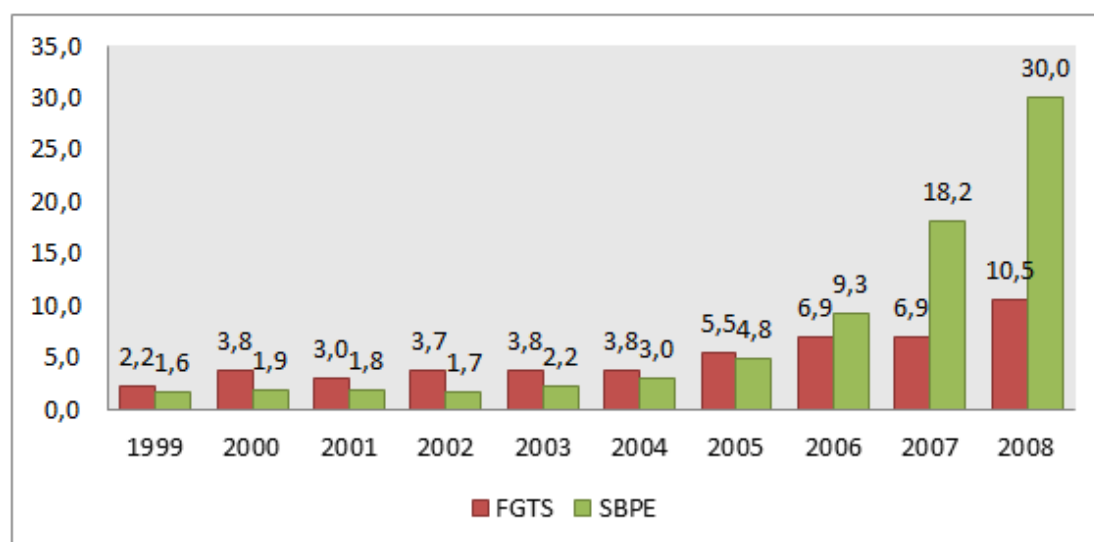
¹⁶ Para minimizar os efeitos da crise de 2008 e evitar a redução de investimentos privados, uma série de medidas anticíclicas foram tomadas pelo Brasil, entre elas: desoneração tributária de alguns materiais de construção, a expansão de crédito para habitação (PMCMV) e o aumento de recursos para o PAC (MONTEIRO FILHA et al., 2010).

¹⁷ Os investidores tiveram garantida a “alienação fiduciária” – que é o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento e ainda o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo reajuste é questionado pelo mutuário. Os compradores tiveram garantido o ‘patrimônio de afetação’, que desvincula cada empreendimento de uma mesma empresa dos demais (MARICATO, 2012, p. 59-60).

A entrada de grandes incorporadoras¹⁸ na bolsa de valores (BOVESPA), associada com a redefinição do marco regulatório do setor e a importante recuperação das principais fontes de financiamento habitacional (FGTS e SBPE) favoreceram o aumento de investimentos e ampliaram as condições de acesso à habitação via crédito. De acordo com Maricato (2012), num primeiro ciclo de captação, até 2008, 25 empresas de incorporação, predominantemente localizadas em São Paulo, conseguiram captar cerca de US\$ 20 bilhões, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro. Com essa nova forma de recursos, o processo de apropriação das cidades brasileiras pelo mercado imobiliário tornou-se ainda mais agressivo.

Esse aumento da disponibilidade de crédito para o financiamento habitacional pode ser observado quando analisamos o Gráfico 2, o qual mostra os valores financiados pelo FGTS e SBPE entre os anos de 1999 e 2008.

Gráfico 2 - FGTS e SBPE: Valores financiados entre 1999 e 2008



Fonte: Dados ABECIP/CBIC e CAIXA/FGTS

Segundo Tone (2010), esse cenário de crédito farto possibilitou às empresas de capital aberto a adquirir terrenos em diversas regiões do país, com o objetivo de ampliar o campo geográfico de atuação e produzir para faixas de

¹⁸ Entre elas podemos citar: Cyrela Brazil Realty, MRV Engenharia, Direcional Engenharia, Rossi Engenharia.

renda mais baixas. Assim, a partir de 2005, algumas construtoras e incorporadoras, como a Rossi, a Gafisa e a Cyrela, que tradicionalmente produziam alto padrão, iniciaram a produção de imóveis entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil reais, privilegiando a produção imobiliária para o chamado “segmento econômico¹⁹”. O que se observou foi um *boom* imobiliário em várias cidades brasileiras. Importante destacar, com base no texto de Tone, que para as empresas conseguirem margens de retorno maiores, havia a necessidade de trabalhar com escalas maiores de venda, com projetos padronizados dos empreendimentos e em áreas com pouca infraestrutura.

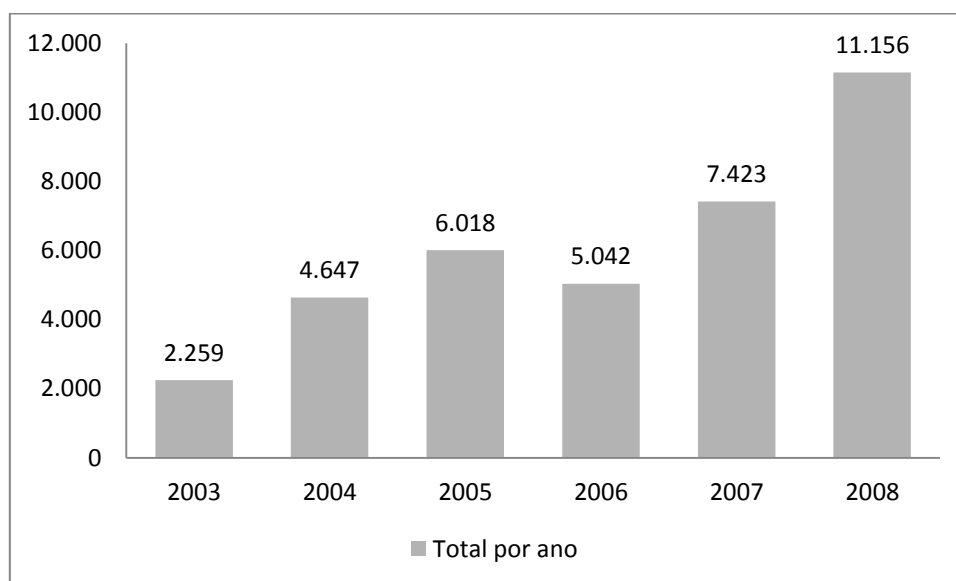
Neste sentido, Maricato (2012) também comenta que o processo de acumulação no imobiliário deixa de ser exclusivamente local e ganha escala cada vez maior. Essas empresas saem do eixo Rio-São Paulo em busca de terrenos mais baratos e se apresentam com uma condição hegemônica, pelo volume de construção e pela concentração em todo o território nacional. Tendem também a modificar sua estrutura de gestão, com reformulação de seus sistemas, processos e rotinas de administração. Além disso, fazem parcerias com empresas locais para facilitar o acesso a terrenos, a aprovação de projetos e o acesso ao mercado local.

No Espírito Santo, os municípios da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica) sentiram o impacto dessa elevação na produção imobiliária, conforme demonstram os dados dos censos do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do ES (SINDUSCON-ES). O número de lançamentos de unidades imobiliárias²⁰ cresceu 393% entre 2003 e 2008, passando de 2.259 para 11.156 unidades no total. Observam-se, desde então, grandes transformações na paisagem urbana, bem como diversos efeitos socioespaciais no desenvolvimento dessas cidades.

¹⁹ “Em geral, as empresas segmentam o tipo de produto imobiliário de acordo com o preço: o ‘segmento baixa renda’ abrange produtos imobiliários de até R\$ 100 mil, o ‘segmento econômico’ entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil, o ‘segmento médio’ entre R\$ 200 mil e R\$ 350 mil, o ‘segmento médio-alto’ entre R\$ 350 mil e R\$ 500 mil e o ‘alto’ acima de R\$ 500 mil” (TONE, 2010, p. 28).

²⁰ O Sinduscon-ES considera para o censo empreendimentos com área de construção superior a 800m².

Gráfico 3 - Lançamentos de unidades imobiliárias na Grande Vitória 2003/2008



Fonte: Censos do Sinduscon-ES disponibilizados no site da instituição

Como foi apontado, com o fim do BNH e a desestruturação do SFH em 1986, a política habitacional teve sua gestão transferida para diversos ministérios. Além disso, foi marcada por constantes contingenciamentos de recursos e por programas que não se firmaram, faltando realmente uma estrutura institucional sólida.

As conquistas contidas nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e no Estatuto das Cidades foram resultado de intenso movimento social pela habitação e reforma urbana, consequência da degradação das condições urbanas e de moradia vivenciada diariamente por grande parcela da população nos grandes centros urbanos. Assim, buscando colocar em prática as recomendações do Estatuto das Cidades, foi criado o Ministério das Cidades em 2003, iniciando o planejamento de uma série de ações para enfrentar os principais problemas em habitação, transporte e mobilidade urbana, saneamento ambiental e planejamento territorial. Começou a se desenhar então um aparato institucional abrangente e estruturado, capaz de constituir um novo cenário para as cidades brasileiras.

No âmbito da habitação, foram aprovados a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

em 2005 e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008. De acordo com Bonduki (2009, p. 12),

O PlanHab resultou de um amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade durante dezoito meses. Suas propostas, estratégias de ação e metas consideraram a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

Assim, a definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deveriam acontecer na escala local e com participação social, por meio da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estava-se definindo um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com vistas à integração das políticas habitacionais do âmbito federal, estadual e municipal, e às demais políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e social (BRASIL; MCIDADES, 2010).

Outro desdobramento das políticas implementadas pelo governo Lula foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o qual buscou destinar recursos para a execução de grandes obras de infraestrutura, energia, saneamento e também habitação. Verifica-se que o Estado buscava um planejamento urbano que pudesse minimizar os impactos causados pelo processo de industrialização do país.

A crise econômica internacional de 2008, porém, provocou algumas mudanças. Ela freou a euforia com a captação de recursos e várias empresas começaram a ter dificuldades para cumprir as promessas feitas a seus acionistas. Ao mesmo tempo, fez com que o Governo lançasse um programa habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que ia de encontro às Políticas e Planos que havia aprovado. Neste sentido, Maricato (2012, p. 63) esclarece que o PMCMV foi “desenhado por uma parceria entre o governo federal e 11 dessas empresas, respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil”.

Apresentamos abaixo as características operacionais do PMCMV nas duas primeiras fases, no que diz respeito aos objetivos, as quantidades de unidades previstas para construção, as formas de acesso ao imóvel de acordo com as três faixas de renda, entre outras. Em seguida, fazemos uma avaliação do Programa nos 6 primeiros anos de implantação, de 2009 a 2015, analisando a sua implementação nas cidades brasileiras e também na Grande Vitória/ES.

1.2. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO PMCMV

O PMCMV, consolidado na Lei 11.977 de 07/07/2009, tinha por finalidade a construção de um milhão de moradias, por meio de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais. Os investimentos totalizavam R\$ 34 bilhões de reais, sendo R\$ 25,5 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União, e R\$ 7,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Foi previsto ainda um investimento de R\$ 1 bilhão para financiamento de infraestrutura urbana, via BNDES, e para financiamento da cadeia produtiva.

Compreende dois programas nacionais: O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU é destinado para famílias com renda mensal até 10 salários mínimos, sendo que aquelas com renda de até 6 salários mínimos têm direito a subsídios habitacionais. As famílias que recebem entre 6 e 10 salários mínimos têm direito a redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da habitação. Já o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios às famílias de agricultores para a construção ou reforma de moradias em área rural, por meio da aquisição de material de construção. As famílias precisam estar organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos, a Entidade Organizadora (EO)²¹.

²¹ As Entidades Organizadoras são representadas por cooperativas habitacionais ou mistas associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, e devem ser previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades. Ela deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, além de poder atuar como substituta temporária das famílias que serão beneficiadas com a moradia, caso contrate diretamente o financiamento (CAIXA, 2011).

Esta pesquisa irá tratar somente da produção imobiliária concentrada em áreas urbanas, vinculadas ao PNHU.

O PNHU, assim, abrange as capitais e respectivas regiões metropolitanas, assim como municípios com mais de 100 mil habitantes. Em condições especiais, também contempla municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional.

Quantitativamente, na primeira fase do Programa, o total de unidades previstas estava dividido da seguinte forma: 400 mil unidades para famílias com renda de até 3 salários mínimos – R\$ R\$ 1.395,00 (Faixa 1); 400 mil unidades para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos – R\$ 2.790,00 (Faixa 2); e 200 mil unidades para famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos – R\$ 4.650,00 (Faixa 3). Estes dados estão agrupados no Quadro 4.

Além da questão dos subsídios e da quantidade, há também diferenças na forma de acesso ao imóvel, especialmente entre a Faixa 1 e as Faixas 2 e 3.

No primeiro caso, a União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos. A CAIXA define previamente características, especificações e custos do empreendimento. Este pode ser casas térreas ou prédios, com limites de até 500 unidades por módulo, ou condomínios segmentados em 250 unidades. As construtoras apresentam os projetos para a CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios, movimentos sociais ou independentemente. Cabe aos municípios realizar o cadastramento das famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, a partir de critérios previamente definidos, e disponibilizar o terreno por meio de doação, se for o caso²². Após a aprovação dos projetos, a CAIXA contrata integralmente a operação, acompanha a execução da obra e, concluído o empreendimento, realiza a sua comercialização, a partir da lista de demanda elaborada pelas

²² Há dois fluxos operacionais pré-definidos pela Caixa Econômica (2009): o primeiro quando o município ou o Governo do Estado desapropriam os terrenos ou os doam ao Programa (via Fundo de Arrendamento Residencial), para que a empresa selecionada construa os imóveis; o segundo quando as empresas apresentam o projeto diretamente na Caixa e são responsáveis em fornecer o terreno.

prefeituras. Para as construtoras não há gastos de incorporação e comercialização. A execução é realizada via Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (CAIXA, 2009).

Outra forma de acesso ao imóvel, para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, é por meio de uma Entidade Organizadora (EO), sendo esta entidade sem fins lucrativos, como cooperativas, associações, etc. Esta modalidade é conhecida como MCMV – Entidades²³. Neste caso, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS define a alocação de recursos por região do território nacional. As Entidades apresentam os projetos à CAIXA, que podem ser (ou não) em parceria com estados e municípios. Após a conclusão da análise, a CAIXA envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e comunica à CAIXA, que aguarda o envio da lista de beneficiários atendidos, realizada pela Entidade selecionada. A CAIXA, então, efetua a análise para enquadramento dos beneficiários, contrata a operação e acompanha a execução da obra. A execução é realizada via Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (CAIXA, 2009).

Na primeira fase do Programa, para essas duas modalidades, o beneficiário realizava o pagamento de 10% de sua renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR (Taxa Referencial de Juros).

Em relação à oferta de imóveis para as Faixas 2 e 3, a responsabilidade é quase exclusivamente das empresas do mercado imobiliário. As construtoras/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à CAIXA, que realiza pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização das unidades é realizada pelas construtoras ou diretamente na

²³ O Programa MCMV Entidades substituiu o Programa Crédito Solidário, criado em 2005, para financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogestionários para famílias com renda até três salários.

CAIXA. O financiamento para esta modalidade, tanto para o produtor quanto para o consumidor, é realizada via FGTS (CAIXA, 2009).

Para cada tipo de empreendimento construído, o Programa estabelece que as unidades devam ser comercializadas no valor definido dentro de limites previamente definidos, segundo as características da cidade e da região, e segundo as faixas de renda familiar atendidas, envolvendo níveis diferentes de subsídio conforme a Faixa. Os limites para as cidades do Espírito Santo constam nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2 - Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV no Espírito Santo – Faixa 1

Tipo de Município Valores referentes ao ES	Faixa 1			
	Fase 1		Fase 2	
	Valores de 2009		Valores de 2012	
	Apartamento	Casa	Apartamento	Casa
Capital e respectiva região metropolitana	42.000,00	39.000,00	60.000,00	60.000,00
Demais municípios	42.000,00	39.000,00	58.000,00	58.000,00
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	-	-	-	58.000,00

Fonte: Ministério das Cidades (Portaria 139 de 13/04/09 e Portaria 435 de 28/08/12)

Quadro 3 - Valores máximos de financiamento por unidade habitacional Faixas 2 e 3.

Perfil da cidade/habitantes	PMCMV - Faixas 2 e 3	
	Fase 1	Fase 2
	Valores de 2009	Valores de 2012
Mais de 1 milhão de habitantes	130.000,00	170.000,00
250 mil a 1 milhão de habitantes	100.000,00	145.000,00
50 mil a 250 mil habitantes	80.000,00	115.000,00
Demais cidades	não se aplica	90.000,00

Fonte: Conselho Curador do FGTS (Resolução 604 de 01/10/09 e Decreto 7.825/12)

Importante ressaltar também, que estava previsto a realização do Trabalho Social, ação fundamental para a sustentabilidade das intervenções no âmbito das famílias de baixa renda. Conforme informações da Cartilha da CAIXA

(2009, pg. 26), “no produto destinado a famílias com renda de até 3 salários mínimos é necessário o trabalho social nos empreendimentos em condomínio e está previsto um investimento mínimo de 0,5% sobre valor da obra. Nos financiamentos com recursos do FGTS, o trabalho social está previsto em empreendimentos com valor da unidade de até R\$ 40mil”. Entre as ações sociais integrantes da análise destacam-se: a capacitação para o convívio comunitário; o uso de equipamentos comunitários; a educação ambiental; e a integração social.

Depois de dois anos de funcionamento, cumprida a meta estabelecida de 1 milhão de unidades contratadas, em setembro de 2011 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2, por meio da Lei nº 12.424/2011, com o objetivo de contratar mais 2 milhões de unidades, alocando novos recursos e ajustando as ações, a partir de críticas realizadas em sua primeira etapa. Apresentamos, assim, as principais diferenças em relação à primeira fase do programa.

Nesta 2ª fase, as faixas de renda foram definidas em reais. Assim, a Faixa 1 compreende as famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00, com previsão de construir 1,2 milhões de unidades; a Faixa 2 compreende as famílias com renda bruta entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00, com previsão de construir 600 mil unidades; e a Faixa 3 corresponde às famílias com renda bruta entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00, com previsão de construir 200 mil unidades. O Quadro 4 apresenta a comparação entre as duas fases do Programa em relação às faixas de renda, as metas quantitativas e a origem dos recursos.

A abrangência do Programa foi alterada, incluindo operações para aquisição de imóvel em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Neste caso, a população urbana do município deve ser igual ou superior a 70% de sua população total; a taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, deve ser superior à taxa verificada no respectivo Estado; e a taxa de crescimento populacional, entre os anos 2007 e 2010, deve ser superior a 5% (CAIXA, 2011).

Foram incluídos critérios para a alocação de recursos às regiões, por parte da União, com base no déficit habitacional dos estados, a partir dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro e pelo IBGE. Além disso, foi reforçado que os municípios que implementassem os instrumentos do Estatuto das Cidades, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade, teriam prioridade de projetos.

Quadro 4 - Faixas de Rendas, Metas quantitativas e Fonte dos recursos – PMCMV Fase1 e Fase 2

Faixa	PMCMV - Fase 1			
	abril de 2009 a junho de 2011			
	Fonte	Renda familiar bruta	Quantidade	%
Faixa 1	FAR	Até R\$ 1.395,00 (0 a 3 salários mínimos)	400.000	40%
	FDS (Entidades)			
	Rural (PNHR)			
Faixa 2	FGTS	De R\$ 1.395,00 a R\$ 2.790,00 (3 a 5 s.m.)	400.000	40%
Faixa 3	FGTS	De R\$ 2.790,00 a R\$ 4.650,00 (5 a 10 s.m.)	200.000	20%
Total			1.000.000,00	100%
Faixa	PMCMV - Fase 2			
	junho de 2011 a dezembro de 2014			
	Fonte	Renda familiar bruta	Quantidade ¹	%
Faixa 1	FAR	Até R\$ 1.600,00	860.000	43%
	FDS (Entidades)		60.000	3%
	Rural (PNHR)		60.000	3%
	Oferta Pública		220.000	11%
Total			1.200.000	60%
Faixa 2	FGTS	Entre R\$ 1.60,01 e R\$ 3.275,00	600.000	30%
Faixa 3	FGTS	Entre R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00	200.000	10%
Total			2.000.000,00	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações das Leis 11.977/09 e 12.424/11. Nota 1: Em 2012 a meta foi ampliada para 2,4 milhões de unidades.

Houve também modificações nas especificações mínimas para os projetos da Faixa 1, como a ampliação do tamanho das moradias e a melhoria do padrão construtivo. Além disso, ficou autorizada a produção de unidades destinadas à atividade comercial (uso misto) em edificações multifamiliares, e a aquisição e instalação de equipamentos de energias sustentáveis, como por exemplo, equipamentos de energia solar. A respeito do Trabalho Social, houve aumento do valor de investimento, que passou para 2% no formato de condomínio.

Outra alteração nesta fase do Programa se refere ao Programa MCMV-Entidades. Além do financiamento habitacional para atender às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (pessoa física), o Programa passou a atender também a Entidade Organizadora (EO), como substituta temporária dos beneficiários finais (pessoa jurídica). Os regimes de construção para o Entidades são: a autoconstrução pelos próprios beneficiários; o mutirão ou a autoajuda; a autogestão; a administração direta; e a empreitada global.

Outro ponto importante a ser destacado a respeito das modificações do PMCMV-Entidades está na diminuição da contrapartida mínima a ser aportada pelos beneficiários, que passou de 10% para 5%. Com isso, a prestação mínima caiu de R\$ 50,00 para R\$ 25,00. A Instrução Normativa nº 45, de 08/11/2012, que determina esta diminuição, também atualizou os valores de contratação de apartamentos e casas, que variam de R\$ 49 mil a R\$ 76 mil reais, dependendo do estado onde está localizado o imóvel. A norma admite, ainda, a requalificação de imóveis e patrimônios públicos de regiões centrais para habitação. A meta de contratação para 2014 estava em 60 mil unidades.

1.3. AVALIAÇÕES E CRÍTICAS RELACIONADAS AO PMCMV

Assim que o PMCMV foi lançado, no início do ano de 2009, alguns dos principais analistas de política habitacional brasileira se adiantaram para analisar os possíveis impactos do programa. As preocupações giravam em torno principalmente da ausência de estratégias urbanísticas ou fundiárias mais condizentes com os instrumentos urbanísticos que o Brasil conquistara desde

2001; da baixa oferta de unidades habitacionais para a faixa de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos), e que concentra o maior déficit nacional (90%); e da participação ativa do setor imobiliário (construtoras e incorporadoras) e da construção civil na elaboração do programa.

Neste sentido, Rolnik e Nakano (2009) já apontavam algumas armadilhas e falácias do programa, que se estruturava em uma política de geração de emprego na indústria da construção, ao invés de uma política habitacional pautada em estratégias urbanísticas ou fundiárias, como àquelas previstas no Estatuto das Cidades. Em um primeiro momento, por outro lado, Maricato (2009) entendia o 'Minha Casa Minha Vida' como um avanço, pois minimizava o impacto da crise econômica internacional e gerava empregos, ao mesmo tempo que se disponibilizava subsídios consideráveis para a baixa renda, para a aquisição do imóvel. Entretanto, a autora logo deixava claro seu questionamento em relação às condições de trabalho e também aos impactos negativos do programa em matéria urbanística.

Se em relação ao emprego provavelmente iremos constatar a continuidade das condições precárias e predatórias que caracterizam a força de trabalho na Construção Civil, (...) em matéria urbanística podemos prever, com toda a certeza, alguns impactos negativos que os novos conjuntos irão gerar por suas localizações inadequadas (MARICATO, 2009).

As empresas buscam terrenos baratos para produzir para um público de menor renda, para não perder ou para ampliar seus lucros. Como consequência, os empreendimentos são localizados em bairros periféricos, ocasionando o espraiamento da produção e a valorização imobiliária nas periferias. Arantes e Fix (2009) apontam que a urbanização periférica traz custos adicionais aos municípios, pois geram gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos. Além disso, promovem um crescimento demográfico desequilibrado e ambientalmente agressivo. No município de Vila Velha, observamos que algumas destas questões também ocorreram e serão analisadas no terceiro capítulo.

A predominância do uso habitacional na periferia das cidades, que levam à monofuncionalidade dos espaços, somada a esse modelo de crescimento urbano espraiado, geram impactos para a cidade e a população, conforme analisados por Rolnik e Nakano (2009, p. 5):

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus – especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro.

Importante destacar aqui, em contraponto a esse tipo de cidade que o PMCMV iniciava desenhar, a ideia de cidade compacta. Neste sentido, em busca de cidades sustentáveis, rejeita-se o modelo de desenvolvimento monofuncional e a predominância do automóvel. Assim, planeja-se uma comunidade integrada, baseada no sistema de transporte coletivo, com núcleos compactos e de uso misto (integração de moradia, trabalho e lazer), associados com parques e espaços públicos. As principais intenções são: reduzir as distâncias entre o trabalho e outros serviços, permitindo andar a pé ou de bicicleta; limitar o uso do automóvel, reduzindo o congestionamento, a poluição e a utilização de energia; proteger a área rural do desenvolvimento urbano; aumentar as áreas de vegetação, como parques, jardins e árvores, favorecendo a qualidade ambiental (ROGERS, 2008).

Arantes e Fix (2009) e também Maricato (2009) identificam a ausência de exigências no Programa para que os municípios apliquem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto das Cidades²⁴, o que poderia melhorar a

²⁴ A Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV, apenas estabelece como um dos critérios de prioridade para atendimento dos projetos, os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto das Cidades, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

localização dos empreendimentos. Se já se percebia a ausência de aplicação da legislação de reforma urbana prevista nos Planos Diretores, com a competição entre os municípios para a captação dos recursos, somados aos interesses especulativos dos empresários privados, agora se dificulta ainda mais a aplicação dos instrumentos. Dessa forma, não se alivia a pressão sobre as cidades para alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. O Estado, em alguns casos, continua atuando em parceria com a iniciativa privada. “A máquina patrimonialista-rentista é posta a funcionar enquanto fortalece o modelo de espraiamento urbano” (ARANTES e FIX, 2009, pg. 11). Neste sentido, os autores apontam que esse modelo favorece a construção de grandes conjuntos nas periferias das cidades, assim como ocorreu no período do BNH, pois o preço da terra é bem mais barato do que nas áreas centrais, e assim o ganho de incorporação de renda pode ser maior.

Outra preocupação entre os analistas estava no atendimento ou não ao déficit habitacional para a classe de renda mais baixa. O histórico da última política habitacional brasileira, conduzida por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH) entre os anos de 1964 e 1986, apontou para o direcionamento da produção de empreendimentos para o mercado de médio e alto padrão. O crédito imobiliário naquele período não alcançou a faixa de renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que correspondia a 90% do déficit habitacional (ROLNIK e NAKANO, 2009). Já no PMCMV, havia uma expectativa de construir inicialmente 400 mil unidades para esta faixa de renda, porém, esta quantidade se limitava a atender somente 8% do déficit para famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos, para um total de 82,5%. Por outro lado, quase 70% das unidades previstas visava atender a famílias com renda entre 03 e 10 salários mínimos, cujo déficit correspondia apenas 15,2% do total (ARANTES e FIX, 2009).

À medida que os empreendimentos eram lançados e construídos, nas diversas regiões do país, pesquisadores começaram a estudar e analisar as dinâmicas urbanas e os impactos gerados por esse programa habitacional. Um amplo material começou a ser publicado em artigos, periódicos e livros e as

discussões sobre o tema se tornaram constantes em congressos, seminários e na mídia em geral.

Nosso objetivo agora é apresentar algumas dessas análises, principalmente com abordagens sobre a inserção urbana dos conjuntos, primeiramente em âmbito nacional e, em seguida, na realidade do Espírito Santo e da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Em 2013, o Observatório das Metrôpoles lançou o livro intitulado “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”, organizado por Aduino Lúcio Cardoso e Luciana Corrêa do Lago, com o objetivo de apresentar alguns resultados das pesquisas desenvolvidas sobre a produção da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das cidades, a partir da implantação do PMCMV Faixa 1 na primeira fase do Programa, entre 2009 e 2011. De acordo com os autores, as pesquisas se concentraram em dois eixos: o primeiro buscava entender as novas estratégias elaboradas pelas empresas do setor imobiliário dentro do PMCMV e o impacto no território, e o segundo, buscava analisar a apropriação social dos novos empreendimentos e sua inserção urbana. Ambos os eixos possuem como elemento articulador comum a questão da localização dos novos empreendimentos, principalmente os do segmento de 0 a 3 salários mínimos (Faixa 1). Entre as regiões metropolitanas estudadas estão Belo Horizonte, Fortaleza, Rio de Janeiro, Belém e Goiânia.

De uma forma geral, os estudos indicavam a implantação dos conjuntos predominantemente em bairros periféricos das capitais analisadas, ou nas franjas urbanas dos municípios vizinhos, confirmando um processo de periferização e de extensão do tecido urbano para áreas rurais ou periurbanas. Além disso, observou-se que algumas áreas não possuíam infraestrutura básica suficiente para receber os empreendimentos, agravando ainda mais as condições de habitabilidade das populações de baixa renda e implicando em custos adicionais para o município. Em Belém, por exemplo, Lima e outros (2013) apontaram que não havia rede de água no entorno em 4 dos 12 empreendimentos e não havia esgoto em 9 dos 12, e que as redes existentes possivelmente não eram satisfatórias. Por outro lado, Marguti (2013), ao

analisar a realidade de Santo André, em São Paulo, indica que a avaliação da localidade de alguns conjuntos é satisfatória, uma vez que estão inseridos no interior da malha urbana, em uma região com sistema de transporte consolidado e com considerável oferta de Unidade Básica de Saúde (UBS).

Terrenos dotados em bairros com boa infraestrutura são normalmente mais caros comparados com aqueles com pouca ou nenhuma, especialmente em um cenário de alta valorização imobiliária. Em Fortaleza, por exemplo, Pequeno e Freitas (2013) apontam que o setor da construção civil pressionou o Estado a rebaixar as exigências relativas aos serviços de infraestrutura para aprovação de projetos para a Faixa 1 do Programa, pois uma norma da Secretaria Estadual do Meio Ambiente impedia a construção de habitação de interesse social em áreas não dotadas de redes de esgotamento sanitário. Após pressão dos atores interessados no andamento dos projetos, inclusive com apoio dos movimentos sociais de moradia, o Conselho de Meio Ambiente flexibilizou tal norma. Neste caso, comprovam-se as previsões de Maricato (2009) sobre as pressões dos atores envolvidos para a alteração das leis vigentes e também se questiona até que ponto é do interesse do Estado em aplicar efetivamente essas leis.

Outras questões analisadas pelos autores dizem respeito ao não atendimento das metas previstas no Programa para a faixa de 0 a 3 s.m., em contraste ao elevado déficit habitacional existente para essa parcela da população, e que deveria ser priorizada. Também às mudanças nos padrões tradicionais de uso e ocupação dos solos nas periferias, com a disseminação da tipologia apartamento em municípios antes caracterizados pela moradia do tipo casa. Ainda, analisa-se a importância do papel da COHAB-PA, no caso específico do estado do Pará e em Belém, pois segundo Lima e outros (2013), esta Companhia teve papel relevante no processo de implantação dos conjuntos do PMCMV, uma vez que já vinha atuando nos conjuntos do PAR e possuía um estoque de terras em municípios da região.

Complementando o debate sobre a implantação do PMCMV nas cidades brasileiras, é importante destacar também o lançamento do livro 'Minha casa...

e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros', em 2015 pela Rede Cidade e Moradia. A partir de uma perspectiva de análise comum, a de analisar a inserção urbana dos conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV Faixa 1, as pesquisas reunidas no livro abordam o Programa em diferentes contextos territoriais e apresentam diferentes enfoques na produção habitacional e na produção da cidade. As análises se concentram em quatro eixos principais e um quinto com caráter transversal: (1) Arquitetura do Programa: agentes e operações; (2) Demanda habitacional e oferta do Programa; (3) Desenho, projeto e produção; (4) Inserção urbana e segregação socioespacial; e (5) Política habitacional e a produção das cidades. A produção foi realizada em seis estados brasileiros, das regiões Norte, Nordeste e Sudeste, entre eles Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

No que diz respeito aos itens 4 e 5 acima citados, e que para esta pesquisa possuem maior relevância, as pesquisas identificaram dois padrões de inserção urbana dos conjuntos direcionados para as famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos): “a inserção de empreendimentos do Programa em periferias consolidadas e a inserção em áreas não urbanizadas, originando frentes pioneiras” (RUFINO, 2015, p. 65). No primeiro caso, a implantação dos conjuntos acabou impondo maior fragmentação territorial devido à disseminação de grandes condomínios murados; reforçou também a monofuncionalidade, com o predomínio do uso habitacional, apesar de atualmente serem regiões mais dinâmicas e providas de equipamentos públicos, porém com pouca oferta de empregos. Além disso, verificou-se a ocupação de áreas vazias próximas ao tecido urbano existente, o que ocasionou neste caso uma inserção mais precária, havendo empreendimentos em áreas de proteção ambiental, de inundação e em áreas com menos infraestrutura. No segundo caso, os empreendimentos foram localizados nas franjas periurbanas dos municípios, às vezes fora do perímetro urbano preexistente, em territórios marcados por fragilidades ambientais e sociais. Nestes conjuntos, a segregação é ainda maior (RUFINO, 2015).

O predomínio da forma condomínio, a precariedade dos espaços coletivos e a ausência de espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade nos empreendimentos e com a vizinhança reforçam ainda mais uma urbanização privatizada que tende a exacerbar a segregação e guetificação dos mais pobres na cidade (RUFINO, 2015, p. 69).

Além disso, em ambos os livros, se discutiu a atuação do poder público na formulação e implementação do Programa, relacionada ao segmento de 0 a 3 salários mínimos (Faixa 1). Nas análises realizadas por Cardoso e Aragão (2013), os municípios pouco influenciaram na localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, cuja provisão seguiu a estrutura de mercado. Eles apontaram que, ao invés de controlar a produção e os processos de desenvolvimento do território por meio de mecanismos regulatórios, as administrações locais se tornaram “meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59). Já nas análises realizadas por Amore, Shimbo e Rufino (2015) constatou-se que, em alguns casos, houve a atuação direta dos municípios na viabilização do Programa, como na agilização dos processos de aprovação dos projetos, na doação de terrenos públicos, na realização de processos de ‘chamamento’ de construtoras para produção. No entanto, em geral, também se concluiu que os municípios “limitaram-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-los ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas” (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, pg. 420).

Neste contexto, despertou-se o interesse em verificar como o PMCMV se desenvolveu nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, especialmente porque se pressupunha que alguns dos desdobramentos apontados anteriormente também aconteciam nesta região. É certo que cada localidade apresenta especificidades próprias, resultado de seu processo histórico de formação e da atuação dos atores locais, embora a estrutura geral seja a mesma. Assim, alguns estudos sobre o PMCMV na RMGV foram realizados, conforme apresentados brevemente em seguida.

A pesquisa de Flavio Magris (2013) teve como objetivo compreender as transformações do espaço urbano do município de Serra/ES, cidade integrante da RMGV, a partir da produção imobiliária empreendida pelo PMCMV. As análises se concentraram nos empreendimentos da Faixa 2 e 3, cuja produção foi intensa neste município no período de 2009 a 2014. A respeito da Faixa 1, não havia sido realizado a contratação de habitações para essa faixa de renda, e suas análises foram baseadas em previsões informadas pela Prefeitura da Serra. Os resultados da pesquisa apontaram para a concentração dos empreendimentos da Faixa 2 e 3 no entorno do bairro Residencial Laranjeiras, contribuindo para o fortalecimento do bairro e seu entorno como importante sub-centro terciário. Entretanto, devido a forma de produção dos conjuntos, grandes complexos de condomínios fechados verticais, Magris (2013) observou potenciais impactos sobre o convívio em sociedade, o meio ambiente e sobre o trânsito na região. Além disso, observou a redução do padrão construtivo das habitações, a expansão do mercado imobiliário para outras áreas do município, bem como a reestruturação de antigos bairros que possuíam o predomínio de autoconstruções.

Segundo Magris, as informações da Prefeitura da Serra indicavam que a falta de empreendimentos para a faixa de renda mais baixa era devido à “dificuldade de conciliar a produção empresarial de moradias, com a aquisição de terrenos economicamente viáveis” (MAGRIS, 2013, p. 193). Conforme entrevista realizada com um funcionário da Prefeitura (por Magris), o município não possuía área disponível para doar, que fosse compatível com o interesse das construtoras, pois eram terrenos ‘pequenos’. Assim,

Não compensa, o empresário ganha no número de unidades. Se você compra um terreno menor, paga caro pelo metro quadrado. [...] O cara tem que ser um ‘puta’ de um administrador para construir por 60 mil e ganhar com isso. Só viabiliza se construir acima de umas 300 unidades para ter ganho de escala, entende? (Entrevista com funcionário da Prefeitura da Serra apud MAGRIS, 2013, p. 192-193).

A partir disso, o autor apontou que as áreas avaliadas pela Prefeitura/Construtora para a construção das habitações para a Faixa 1 se

encontravam na extrema periferia de Serra, distantes das áreas centrais do município.

Analisando também a realidade do município de Serra, Letícia Silva (2014) comentou que o PMCMV direcionou os investimentos para o segmento de mercado (acima de três salários mínimos) em detrimento das demandas habitacionais das famílias de baixa renda, principalmente porque “se perpetua a política do Estado patrimonialista (...), no qual o interesse privado prevalece sobre o público” (SILVA, 2014, p. 154).

Pedro Ronchi (2014) discutiu as contribuições do Programa no processo de formação e expansão do espaço urbano da RMGV, analisando especificamente a produção das moradias destinadas às famílias de baixa renda até R\$ 1.600,00 (Faixa 1) nos municípios de Cariacica, Vitória e Vila Velha, e buscou compreender as características operacionais do Programa e suas implicações sobre o espaço socialmente construído e na vida cotidiana das pessoas. O autor concluiu que o PMCMV tem influenciado no processo de expansão urbana da RMGV e que os conjuntos habitacionais destinados a essa faixa de renda estão em locais de transição entre o urbano e o rural (franjas urbanas), com exceção de Vitória. Nos outros municípios são locais na maioria das vezes ocupados de forma irregular por loteamentos e são ambientes com problemas de ordem socioeconômica, carentes de equipamentos e serviços públicos e que necessitam de mais atenção do Estado. No entanto, apesar de concordarmos que os empreendimentos estão localizados em áreas periféricas nos municípios correspondentes e que possuem problemas socioeconômicos, acreditamos que as dinâmicas locais são muito diferentes entre si e que não se limitam apenas às questões apontadas, especialmente no caso de Vila Velha, conforme será analisado no terceiro capítulo.

Observa-se que estes estudos já apresentam alguns resultados do PMCMV nos municípios da Grande Vitória, especialmente na cidade de Serra, que recebeu uma grande quantidade de empreendimentos. Entretanto, acredita-se que as análises não se esgotaram, havendo ainda campos de estudo a serem

explorados e temas aprofundados, trazendo outras contribuições para o debate sobre este tema. Dessa forma, buscamos analisar particularmente o município de Vila Velha, a fim de compreender as transformações ocorridas em seu espaço urbano a partir da implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV, considerando as três faixas de renda. Para alcançarmos este objetivo, realiza-se no próximo capítulo um breve estudo do processo de formação urbana e ocupação deste município.

CAPÍTULO 2. O DESENVOLVIMENTO URBANO DE VILA VELHA/ES

O presente capítulo tem por objetivo apresentar como se deu o desenvolvimento urbano do município de Vila Velha, iniciando as discussões a partir da segunda metade do século XX, inserindo a participação da habitação social neste processo, com base nos programas analisados no capítulo anterior.

2.1. A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

O processo de industrialização no Brasil se deu lentamente e foi atrelado ao desempenho do setor agrícola-exportador, principalmente da cultura do café. Segundo Maricato (1995, p. 24), “as primeiras indústrias têxteis se instalaram em Salvador ou arredores a partir de 1844, mas seu desenvolvimento iria se concentrar no Centro-Sul, região de produção cafeeira”. Os recursos acumulados com a exportação do café possibilitou o financiamento dos novos empreendimentos. Além disso, o fim da escravidão e o aumento da imigração representaram o aumento da oferta de mão-de-obra e também o desenvolvimento de um mercado consumidor crescente.

O eixo Rio-São Paulo desponta como uma área de acumulação da produção industrial, permitindo uma diversificação da atividade fabril, que beneficia igualmente os Estados da região Sul. Esse eixo industrial, capaz de oferecer produtos mais variados e mais baratos, afirma-se em detrimento dos núcleos industriais dispersos (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 251).

Segundo Sônia Regina de Mendonça (1990), as transformações ocorridas a partir da década de 1930²⁵ impulsionaram a industrialização brasileira. O Estado assumiu, naquele momento, um novo papel em matéria econômica, definindo o polo urbano-industrial como eixo dinâmico da economia e como alternativa para o desenvolvimento do país. De acordo com Suzigan (1988), neste período a industrialização avançou, substituindo importações de bens de

²⁵ Em âmbito interno, o Brasil passava por instabilidades políticas: fim da República Velha, Golpe de 1930 (considerada uma revolução de caráter burguês), Estado Novo em 1937, Governo de Getúlio Vargas. Em âmbito externo, importante destacar a Crise de 1929, que afetou a economia dos países no mundo inteiro (também o Brasil e suas exportações de café).

consumo não duráveis; na década de 1940, o Estado passou a investir diretamente em indústrias de bens intermediários, como siderurgia e mineração (Criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce, atual Vale). Entretanto, foi somente a partir da década de 1950 que o Estado passou a exercer um papel mais ativo na estruturação do setor industrial, especialmente com a implantação de uma política de desenvolvimento nacional (SUZIGAN, 1988).

No entanto, no Espírito Santo, a industrialização foi ainda mais lenta, pois ficou fora desse eixo de polarização (Centro-Sul), conforme o novo modelo que se implantava (indústria de base, mineração), devido à ausência de recursos, de infraestrutura (energética, por exemplo), e ainda de força de trabalho. Assim, o ES permaneceu seguindo um modelo primário-exportador, centrado no café, até o final dos anos de 1950 e início de 1960, pois ele não foi inserido nos programas de desenvolvimento do governo federal. Como aponta Siqueira (2010, p. 35-36), “as principais mudanças na estrutura produtiva que ocorreram após 1930 não alteraram a estrutura produtiva do Espírito Santo, de modo que tanto a agricultura quanto o setor industrial²⁶ local permaneceram se movendo dentro dos estreitos limites da própria estrutura estadual”.

A década de 1960 marcou o início das transformações na economia capixaba, devido à crise da agricultura cafeeira e à implantação de projetos industriais no estado, ligados à indústria de base. Neste período até 1975, a expansão industrial no ES (de porte pequeno e médio) foi liderada e comandada por grupos econômicos locais, baseada em atividades tradicionais, e favorecida por incentivos fiscais e por indenizações²⁷. Além disso, houve também investimentos dos governos federal e estadual em obras de infraestrutura, em áreas de transporte, abastecimento energético e de comunicações (ROCHA; MORANDI, 1991).

²⁶ As atividades de industrialização e comercialização estavam diretamente ligadas ao café e deste dependiam. Contudo, de modo incipiente o setor metal mecânico começava a se configurar em torno do Porto de Vitória (conclusão no Governo de Punaro Bley – 1940), com a integração da Ferrovia Vitória Minas à CVRD (recém-inaugurada no 2º Governo Vargas, em 1942), e a criação da Companhia Ferro e Aço de Vitória (1942).

²⁷ Os incentivos fiscais e as indenizações ocorreram para minimizar os efeitos da crise cafeeira e da política de erradicação implementada pelo Governo Federal durante a década de 1960.

A partir de 1975 o processo de industrialização da economia capixaba entrou em uma nova fase, quando vários projetos industriais de grande porte se instalaram no Espírito Santo. Ao contrário das décadas anteriores, estes projetos estavam concentrados nos setores siderúrgicos, paraquímicos, turístico e portuário, e foram financiados pelo grande capital privado (nacional e estrangeiro). Entre os principais projetos podemos citar a Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST), a Samarco Mineração e a Aracruz Celulose²⁸. Dessa forma, de acordo com Rocha e Morandi (1991, p. 94) “exacerbou-se o processo de diversificação econômica e modernização capitalista, com o surgimento e o desenvolvimento de várias atividades não tradicionais”.

Siqueira (2010) destaca que foi a partir deste momento que a industrialização do Estado se fortaleceu e, assim, modificou radicalmente a sua base econômica, como também a estrutura das cidades capixabas. O vulto desses empreendimentos elevou consideravelmente a aglomeração urbana, principalmente porque 80% dos investimentos e empregos gerados se concentraram na região da Grande Vitória.

Os reflexos desse crescimento urbano, resultado do intenso fluxo migratório e dos investimentos no setor industrial, vieram a configurar na década de 1970 o aglomerado urbano da Grande Vitória, formado pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana. Conforme se observa na Tabela 5, a sua população mais que quadruplica de 1940 a 1970, chegando na década de 1980 a ser sete vezes superior, com total de 706.263 habitantes. Esse acelerado crescimento continua na década de 1990, quando a população da Grande Vitória ultrapassa 1 milhão de habitantes. Além disso, a região assume cada vez mais centralidade (urbana, econômica e de serviços) em relação ao estado, concentrando 41% da população estadual já partir de 1991. Conforme analisa o IJSN (2005) neste período os projetos industriais já haviam consolidado um perfil industrial-exportador (rodoferroviário e portuário) para o Estado, com crescimento também das atividades voltadas para o comércio

²⁸ Atualmente são ArcelorMittal, Samarco e Fibria, respectivamente.

exterior. Na Figura 3 estão representadas as principais áreas industriais, portos e infraestrutura viária da Grande Vitória.

Figura 3 - Principais áreas industriais, portos e infraestrutura viária da Grande Vitória



Fonte: CRUZ (2010), adaptado de IJSN (2009).

No município de Vila Velha, além dos equipamentos identificados, também é importante destacar a presença de um micro polo industrial de confecções, localizado no bairro da Glória, ao lado da fábrica da Garoto.

Tabela 5 - Evolução da população da Grande Vitória e do estado do Espírito Santo de 1940 a 2010

Unidades Urbanas	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Cariacica	15.228	21.741	40.002	101.422	189.099	274.532	324.285	348.738
Serra	9.381	9.245	9.729	17.286	82.568	222.158	321.181	409.267
Viana	7.611	5.896	6.847	10.529	23.448	43.866	53.452	65.001
Vila Velha	17.079	23.127	56.445	123.742	203.401	265.586	345.965	414.586
Vitória	42.271	50.415	81.361	133.019	207.747	258.777	292.304	327.801
Total GV	91.570	110.424	194.384	385.998	706.263	1.064.919	1.337.187	1.565.393
Espírito Santo	790.149	957.238	1.418.348	1.617.857	2.063.679	2.598.505	3.097.232	3.514.952
GV/ES	11,6%	11,5%	13,7%	23,9%	34,2%	41,0%	43,2%	44,5%

Fonte: Adaptado de Siqueira (2010) e Séries Históricas IBGE

Apesar do desenvolvimento da indústria e dos investimentos, as cidades não estavam preparadas para absorver a quantidade de pessoas que procuravam trabalho e moradia, e que desde as décadas de 1950 e 1960 já vinham sofrendo com os efeitos da crise cafeeira e do programa de erradicação. Conforme apontam Rocha e Morandi (1991, p. 52) essa crise gerou

uma profunda crise social, devido principalmente ao problema do desemprego no setor agrícola, que provocou êxodo de famílias para as cidades, especialmente para a região da grande Vitória, que não dispunha de infraestrutura urbana suficiente para abrigar o número elevado de pessoas que se deslocaram e, muito menos, oferecia empregos para essa massa de trabalhadores desempregados.

Neste sentido, Siqueira (2010) afirma que essa carência de infraestrutura básica constituiu um dos principais motivos de grande desorganização socioambiental. Além disso, verificou-se a inexistência de políticas urbanas com capacidade de fazer frente aos problemas enfrentados. A desigual distribuição espacial do crescimento econômico do ES produziu desequilíbrios e descompassos em nível regional, e o impacto desse crescimento refletiu-se ao nível de vida da população. O impacto maior recaiu sobre a região de Vitória, que já vinha passando por um crescimento populacional sem precedentes, gerando sérios problemas de ordem social.

Assim, o espaço urbano sofreu modificações significativas, como a expansão da malha existente e a pressão por novas áreas de moradia, infraestrutura e transportes. O processo de industrialização e urbanização promoveu a expansão periférica da Grande Vitória e a distribuição de atividades e da população de acordo com o nível de renda. Como resultado, se produziram espaços segregados, carentes de equipamentos e serviços públicos, e áreas ambientalmente fragilizadas. As análises de André Abe (1999) sobre os impactos no aglomerado urbano da Grande Vitória mostram esse cenário.

O seu incremento populacional provocou grande demanda de empregos, moradias, infraestrutura e serviços sociais de consumo coletivo que sobrecarregaram o Poder Público, incapaz de ampliar o atendimento nas mesmas proporções, tornando-se visível a massa de excluídos através da ocupação de morros e mangues com habitações precárias. (...) os espaços se tornam muito diferenciados em termos de qualidade locacional e, portanto, de valor do solo. Como consequência, assistiu-se a uma redistribuição de atividades e da população, redefinindo-se novas áreas de concentração de comércio, serviços, indústrias e habitação. Essa redistribuição da ocupação urbana não se dá de forma uniforme, mas espraiando-se na periferia e verticalizando-se nos bairros melhores situados; cada vez mais os estratos sociais se diferenciam no espaço, caracterizando bairros pela qualidade urbana, conforme o nível de renda (ABE, 1999, p. 137).

A tentativa de equacionar os problemas urbanos gerados pelo rápido crescimento da aglomeração desencadearam as discussões para a definição institucional da Grande Vitória como unidade territorial de atuação em âmbito regional. De acordo com a Fundação Jones dos Santos Neves - FJSN (1979) as tentativas de implantação de um processo de planejamento urbano no Espírito Santo surgiram em 1967, quando em iniciativa conjunta das prefeituras de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana foi assinado um convênio criando a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPI)²⁹. Esta comissão tinha como objetivo uma resolução conjunta dos problemas gerados pela desenfreada expansão populacional, verificada a partir da década de 1960. Além disso, fazem parte deste processo a criação do Conselho de

²⁹ A COPI era formada por uma equipe interdisciplinar, integrada por arquiteto, engenheiro, economista, advogado e assistente social. Tinha como objetivo a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para a região da Grande Vitória. Além disso, o PDI visava orientar as municipalidades abrangidas pelo Plano durante a sua realização; a divulgação de técnicas de planejamento local integrado e a formação de pessoal especializado (FJSN, 1979).

Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT)³⁰ e da Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima (COMDUSA)³¹, e também a conclusão do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE) em 1976 (IJSN, 2005).

Importante destacar a interferência do PEE na multipolarização metropolitana da aglomeração urbana de Vitória. Ele propunha a estruturação do espaço em unidades urbanas semi-autônomas, polinucleadas, de modo a diminuir a dependência do centro da Aglomeração (no caso Vitória), que já apresentava excessiva concentração de atividades. Assim, entre os lugares propostos estavam Vila Velha, Campo Grande e Carapina, incentivados a se tornarem 'centro de cidade', "isto é, lugares onde haja uma densidade demográfica alta, fácil acesso, localização em nó de comunicações, zona de comércio principal e de prestação de serviço, dispondo de equipamentos de saúde, ensino, cultura e lazer" (FJSN, 1979, p. 5). Além disso, o Plano indicava a definição de um sistema viário e a adoção de uma política de transportes, que entre as modalidades envolvidas estavam o sistema de transporte aquaviário, a infraestrutura viária, terminal de transporte de passageiros e terminal de cargas.

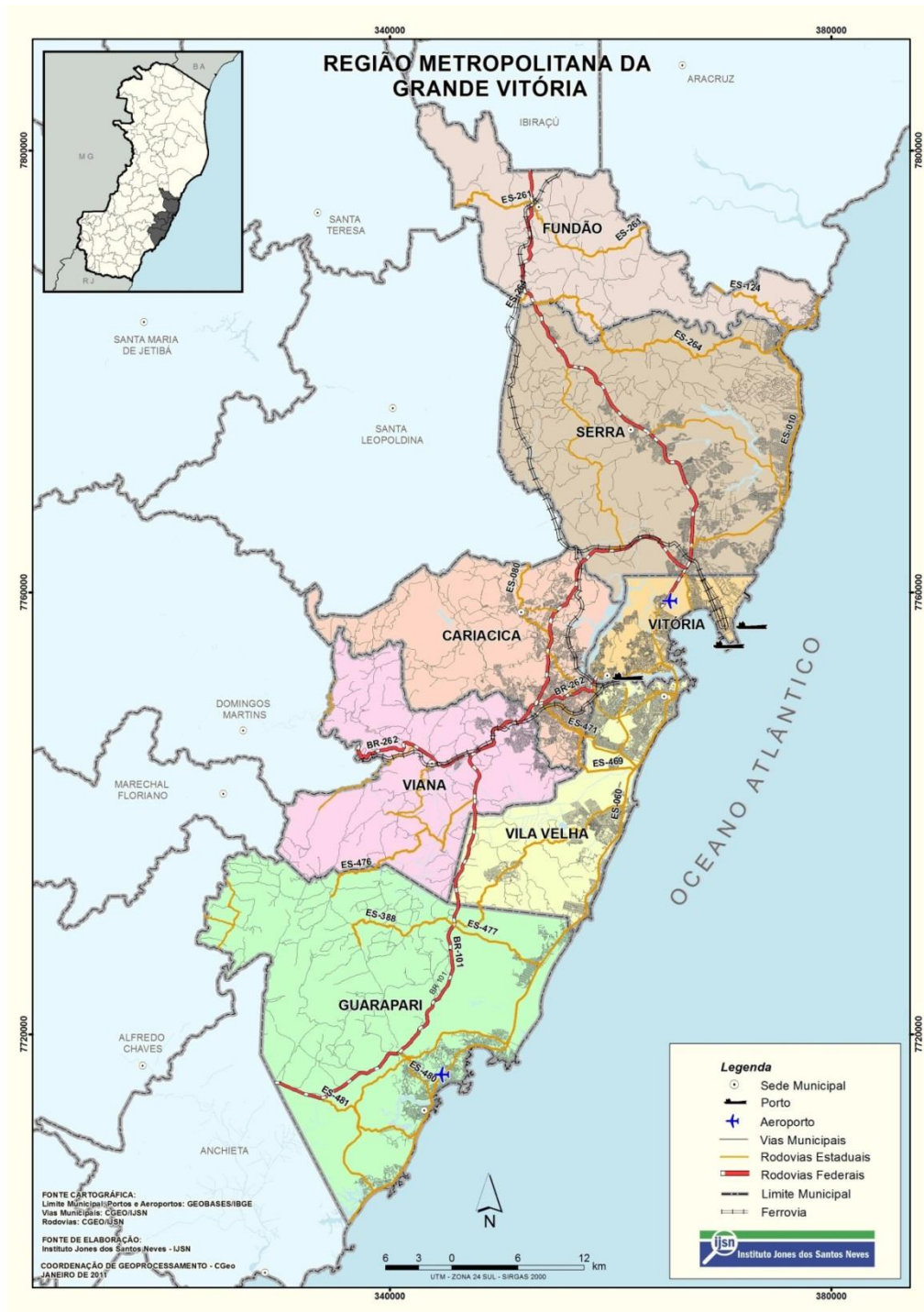
Em 1988, com a promulgação da Constituição federal, foi delegada aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas. Assim, em 1995, com a promulgação da Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro, o estado do Espírito Santo criou a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), composta pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

³⁰ O CODIVIT foi instituído pela Lei nº 3.176, de 08/12/1977, e entre as principais competências estavam: 1- Promover o processo de planejamento para o Desenvolvimento Integrado da Aglomeração Urbana da Grande Vitória; 2- Apreciar e promover estudos, planos e projetos que se relacionem com o Desenvolvimento Integrado da Aglomeração da Grande Vitória, bem como coordenar e acompanhar sua implantação com vistas à unificação dos serviços comuns; 3- Coordenar os planos, programas, projetos, obras e serviços de interesse comum que se realizam na Aglomeração Urbana da Grande Vitória, integrando-os segundo as diretrizes estabelecidas para a Região (FJSN, 1979).

³¹ A COMDUSA foi criada pela Lei nº 2.438 de 28/08/1969, para estabelecer as normas e diretrizes do planejamento territorial do Estado e fornecer subsídios necessários à elaboração de leis sobre o uso e ocupação do solo urbano; realizar projetos de urbanização; realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração e execução de um plano diretor da área da Grande Vitória e outras atividades (FJSN, 1979).

Posteriormente, os municípios de Guarapari e Fundão também foram incorporados, respectivamente em 1999 e 2001, visualizados na Figura 4.

Figura 4 - Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória



³² Disponível em: < <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/> >. Acesso em: jun. 2016

Considerando os sete municípios, a RMGV possuía uma população estimada em 2013³³ de 1.857.619 habitantes, representando 48,38% da população estadual em 5% de seu território, conforme dados da Tabela 6. Deste total, quase 90% concentram-se nos quatro maiores municípios conurbados, a saber: Vila Velha, Vitória, Serra e Cariacica. Além disso, a Região Metropolitana possui considerável participação no Produto Interno Bruto (PIB) do Espírito Santo, concentrando, por exemplo, em torno de 50% do total alcançado no estado em 2013, de R\$ 117,04 bilhões. Por outro lado, entre os municípios da RMGV as diferenças são significativas, o que evidencia suas desigualdades socioeconômicas. O município de Vitória, por exemplo, possui um PIB per capita de R\$ 64.001,91, valor quase quatro vezes superior ao município de Cariacica (R\$ 18.371,00).

Tabela 6 - PIB per capita dos municípios da RMGV – 2013

Localidade	População 2013	PIB (R\$ mil)	Participação PIB (%)		PIB per capita	Ranking (ES)
			ES	RMGV		
Cariacica	375.974	6.907,02	5,9%	11,8%	18.371,00	22º
Fundão	19.177	463,76	0,4%	0,8%	24.183,26	10º
Guarapari	116.278	1.789,45	1,5%	3,1%	15.389,39	32º
Serra	467.318	15.439,73	13,2%	26,4%	33.039,02	7º
Viana	72.115	1.457,96	1,2%	2,5%	20.217,10	16º
Vila Velha	458.489	10.047,42	8,6%	17,2%	21.914,19	13º
Vitória	348.268	22.289,82	19,0%	38,2%	64.001,91	5º
RMGV	1.857.619	58.395,16	49,9%	100,0%	-	-
Espírito Santo	3.839.366	117.042,93	100,0%	-	-	-

Fonte: IJSN (2015)

Neste contexto, o nosso objetivo agora é apresentar como se desenvolveu a urbanização na cidade de Vila Velha, analisando esse processo associado com a produção habitacional realizada na segunda metade do século XX.

³³ Optou-se por apresentar a população estimada de 2013 porque os últimos dados do PIB dos municípios são deste ano. A título de atualização da população, seguem os números com data de referência em 1º de julho de 2016, segundo o IBGE: Cariacica: 384.621; Fundão: 20.376; Guarapari: 121.506; Serra: 494.109; Viana: 75.652; Vila Velha: 479.664; Vitória: 359.555; RMGV: 1.935.483; Espírito Santo: 3.973.697.

2.2. URBANIZAÇÃO DE VILA VELHA E PRODUÇÃO HABITACIONAL: 1950-2000

O município de Vila Velha está localizado no litoral sul do Espírito Santo, limitando-se ao norte com Vitória, ao sul com Guarapari, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com Viana e Cariacica. Seu crescimento foi lento e pouco representativo até a primeira metade do século XX. Neste período, destaca-se a construção da Estrada Jerônimo Monteiro, em 1930, que incorporou o caminho do bonde e estabeleceu a ligação da rodoviária de Vitória até a região da Prainha, passando por Paul. Essa estrada passou “a estruturar o crescimento dos bairros daquele município, que até então tinha ocupação muito tênue” (ABE, 1999, p. 317). Entre os bairros que se desenvolveram ao longo da estrada estão Argolas, Vila Garrido, Aribiri e Glória.

A partir de 1950, as mudanças econômicas estaduais proporcionaram à Vila Velha alterações significativas em sua dinâmica urbana, especialmente por abrigar a população de imigrantes que chegavam do interior e por sediar as instalações portuárias da CVRD³⁴ em Paul. Segundo Abe (1999), a conclusão e pavimentação da rodovia Carlos Lindemberg em 1951 (ligando o município à capital) trouxe um novo vetor estruturante ao município, que facilitou o surgimento de novos eixos de expansão urbana. Além disso, Siqueira (2010) aponta que, desde 1960, foi onde se concentrou o maior número de bairros da Grande Vitória, e se caracterizou como uma região tipicamente habitacional. Seu centro urbano concentrava-se na sede municipal e possuía um pequeno comércio em expansão.

Analisando o mapa da Figura 5, observa-se uma previsão de crescimento da estrutura urbana de Vila Velha que se prolonga pela extensão da rodovia Carlos Lindemberg e áreas próximas à região portuária, dando ao município uma nova direção à sua expansão urbana pela implantação de novos loteamentos como Cobilândia, Ibes, Santa Inês.

³⁴ Companhia Vale do Rio Doce; atualmente é VALE S.A.

Figura 5 - Mapa Ilha de Vitória e arredores, de 1954, com destaque para previsão de crescimento da estrutura urbana de Vila Velha



Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo (1954), adaptado de GARCIA (2013).

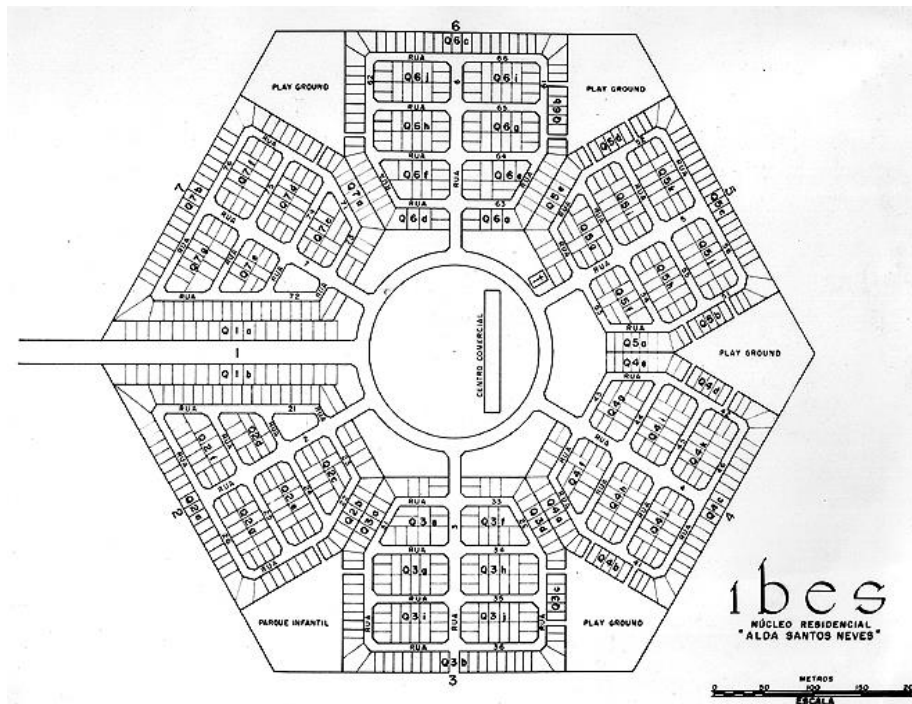
Neste primeiro período até 1970, cabe destacar a criação do Instituto do Bem Estar Social do Espírito Santo (IBES) pelo Governo Estadual, sob a Lei nº 627 de 22/02/1952, que tinha como principal objetivo proporcionar aos trabalhadores de baixa renda a aquisição ou locação de habitações a baixo custo. Esta iniciativa marca a primeira intervenção pública habitacional do Estado de grande importância, visando sanar as carências habitacionais e dar suporte para a promoção do setor industrial.

Segundo Campos Júnior (2000), a diferença de ritmo da dinâmica do Espírito Santo em relação aos estados desenvolvidos do país foi o motivo da ação industrial do Governador Jones dos Santos Neves, na administração 1951/54, por meio do Plano de Valorização Econômica do Estado. Entendia-se que a economia do ES não poderia se sustentar somente na monocultura cafeeira e que a alternativa seria o desenvolvimento da indústria. Além disso, segundo Zorzal e Silva (1986), a política de desenvolvimento de Jones dos Santos Neves foi influenciada pelas correntes de pensamento do Estado do bem-estar social (*Welfare State*), e principalmente, pelas concepções sobre a forma de desenvolvimento nacional de Getúlio Vargas. Assim, Jones visava implementar “uma política no sentido de dotar o Estado de estruturas econômicas e mecanismos institucionais capazes de funcionar como força motriz de um futuro desenvolvimento industrial da economia espírito-santense” (ZORZAL E SILVA, 1986, p. 412).

No interior dessa ação governamental foi que nasceu, como medida acessória, o projeto de criação do IBES. Como resultado, foi edificado o conjunto Alda Santos Neves, hoje conhecido bairro do IBES, que tinha a finalidade de constituir-se em bairro operário, que pudesse abrigar trabalhadores do setor industrial, que o governo esperava promover. Uma parte do projeto destinava-se também aos Institutos de Aposentadoria e Pensão dos comerciários e empregados da Companhia Vale do Rio Doce.

De acordo com Santos (2011), o projeto foi planejado pelo arquiteto Renato Sá, e as unidades eram compostas de sala, três quartos, cozinha e banheiro. O projeto previa a construção de 886 casas e refletia em sua concepção formal valores racionalistas do urbanismo moderno, com planta física de forma hexagonal, setores destinados a moradias, convergindo para uma área central que abrigava comércio, serviços diversos e lazer, conforme se observa nas Figuras 6 e 7 abaixo.

Figura 6 - Projeto do IBES



Fonte: www.estacaocapibaxa.com.br (acesso em Jan. 2014)

Figura 7 - Foto do Residencial 'Alda Santos Neves' em construção



Fonte: Campos Júnior (2005)/ Acervo do Arquivo Estadual do Espírito Santo.

Neste período, segundo Campos Júnior (2000), o Estado ocupou o espaço da iniciativa privada, devido à ausência do mercado imobiliário, em especial do

mercado habitacional, passando a atuar nesse seguimento para atender às demandas da população de baixa renda, e realizando de fato uma política social nesta área³⁵.

A habitação ainda não se constituía em um negócio para o proprietário da terra, nem um elemento de maior lucratividade para a empresa construtora, e nem uma possibilidade de obtenção de elevadas taxas de juros por parte do setor bancário. As indústrias de materiais de construção, provavelmente, não viam Vitória como um mercado atrativo. Tudo isso dava ao Governo do Estado um maior grau de liberdade, e se tomava por determinação intervir na área da habitação popular (CAMPOS JÚNIOR, 2000).

Outro ponto a considerar a respeito deste projeto refere-se a sua inserção urbana, conforme se pode analisar na Figura 5 e também na Figura 8. O empreendimento foi localizado em uma área praticamente deserta, sem infraestrutura, e à espera de receber os investimentos previstos pelo Instituto e pelo estado. Ademais, Duarte (2010) comenta que ele influenciou no direcionamento da expansão das periferias do município de Vila Velha, principalmente por conjuntos habitacionais do BNH, que se concentraram em suas mediações.

Figura 8 - Vista aérea da construção do IBES e sua inserção urbana



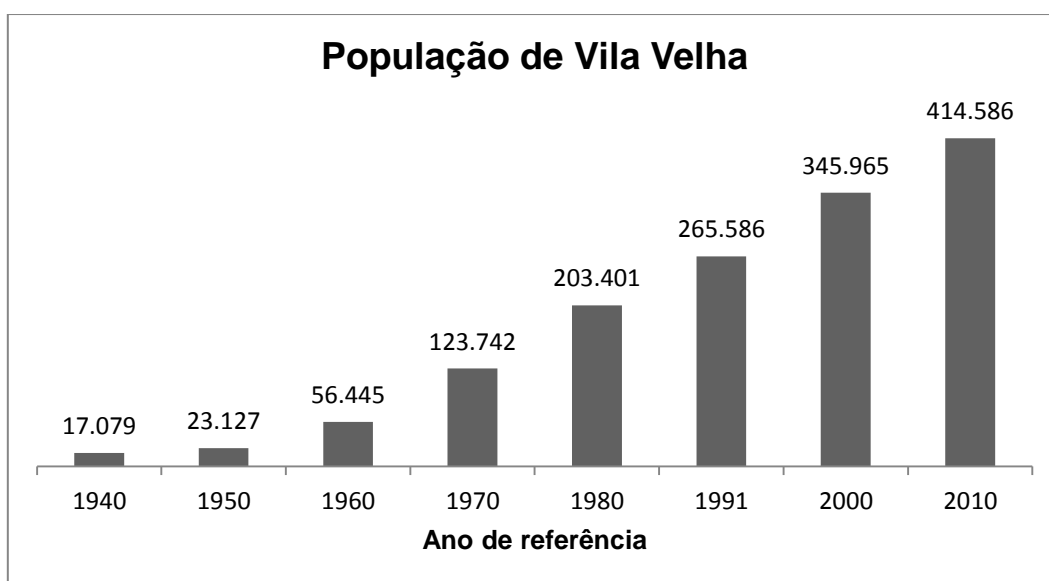
Fonte: site Estação Capixaba, foto de Mazzei.

³⁵ CAMPOS JÚNIOR, C. T. . A Experiência de Construção Habitacional do IBES. Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, Vitória, v. 54, n.1, p. 82-100, 2000.

Dentre os municípios próximos à capital, Vila Velha não se destacou por receber grandes empreendimentos industriais, com exceção da área portuária do município implantada em período anterior. As instalações do complexo siderúrgico da CVRD na Ponta de Tubarão, ao norte de Vitória, e as instalações da CST e dos Centros Industriais de Vitória (CIVIT I e II) em Serra, impulsionaram o crescimento para o norte da região. Por outro lado, a partir de 1970, Vila Velha passou a receber um grande número de migrantes do interior do Estado e de outros municípios próximos, contribuindo consideravelmente para o crescimento de sua população, reflexo da crescente urbanização causada pela implantação os Grandes Projetos Industriais em outros municípios (SIQUEIRA, 2010). Dados do IJSN (1979) apontam que em 1970 a participação dos imigrantes na população total de Vila Velha era de 53,39%.

O Gráfico 4 mostra a evolução da população do município, da década de 1940 até 2010. Observa-se nos números o intenso crescimento da população a partir da década de 1960, quando alcança 56.445 habitantes, e chega a ser quase cinco vezes superior em apenas três décadas, com 265.586 habitantes em 1991. Como veremos em seguida, parte desse incremento populacional também foi resultado da implantação dos conjuntos habitacionais do BNH a partir da década de 1970.

Gráfico 4 - Evolução da população de Vila Velha – 1940 a 2010



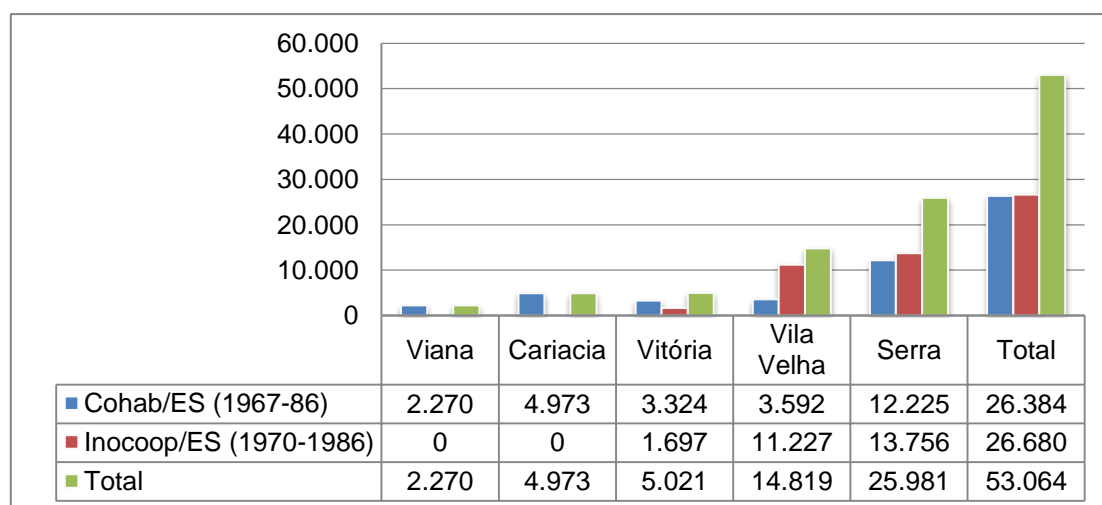
Fonte: IBGE

Conforme analisado no capítulo 1, nos anos de governo militar (1964-1985), o planejamento urbano foi assumido pelo governo federal tendo como principal objetivo a política habitacional e o regulamento sobre a propriedade privada. Este objetivo foi institucionalizado através da criação do BNH e do SFH, com atribuições de gerir, desenvolver e orientar os projetos habitacionais e de infraestrutura urbana. Foi também responsável pelo financiamento de equipamentos comunitários, lotes urbanizados e inclusive polos de desenvolvimento industrial.

Foi a partir do final dos anos de 1960 que a região da Grande Vitória começou a receber os primeiros empreendimentos de habitação social promovidos pelo BNH, por meio da atuação da Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB/ES) e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP/ES). Este processo contribuiu para o surgimento de novos bairros e, também, para a abertura de novos eixos de expansão urbana na região.

No período de 1967 a 1986 foram construídos na Grande Vitória um total de 53.064 unidades habitacionais para a população de baixa renda, entre casas e apartamentos, assim distribuídos segundo a instituição responsável e por município:

Gráfico 5 - Unidades habitacionais construídas por COHAB/ES e INOCOOP/ES na Grande Vitória (1967-1986)



Fonte: COHAB/ES e INOCOOP/ES 2008. In: Duarte (2010). Elaborado pelo autor.

Observa-se que os municípios de Vila Velha e Serra foram os que mais receberam empreendimentos destas instituições, com um total de 14.819 e 25.981 unidades construídas, respectivamente. Juntos, eles respondem por quase 80 % do total na Grande Vitória. De acordo com análise realizada pelo IJSN (1979), os conjuntos foram localizados em Vila Velha para diminuir a pressão populacional sobre Vitória. Além disso, havia disponibilidade de terrenos livres e com preços acessíveis, o que favoreceu posteriormente a especulação imobiliária.

Assim, segundo Campos Júnior (2005, p. 62), “a promoção pública de moradias influenciou na conformação dos limites do território metropolitano – respondendo pela formação de muitos bairros afastados do centro – e no crescimento da construção civil”. A cidade de Vitória se espalhou para os municípios vizinhos, principalmente para o eixo norte-sul, e expandiu rapidamente as periferias para além das áreas urbanas pré-existentes.

Na Tabela 7 e 8 relacionamos os conjuntos habitacionais construídos no município de Vila Velha, durante o período do BNH, apresentando respectivamente a quantidade de unidades, a tipologia e o ano de entrega.

Tabela 7 - Conjuntos COHAB/ES em Vila Velha – 1970 a 1984

Nome	Nº de Unidades	Tipo	Renda (SM)	Ano Entrega
Itaparica I	112	Casa	3	1970
Santa Mônica	305	Casa	3	1970
Itaparica II	56	Casa	3	1971
Santa Mônica II	682	Casa	3	1975
Boa Vista	393	Lotes	1	1976
Boa Vista	40	Embriões	1	1976
Santos Dumont	780	Casas	3	1979
Edifício Araçanga	72	Aptos	5	1983
Boa Vista II	1.152	Aptos	3	1984
Total de Unidades	3.592	Total de Conjuntos: 9		

Fonte: COHAB/ES 2008. In: Duarte (2010)

Tabela 8 - Conjuntos INOCOOP/ES em Vila Velha – 1970 a 1985

Nome	Nº de Unidades	Tipo	Ano Entrega
Wellington Peixoto	76	Casas	1970
Jardim Colorado - 1ª etapa	245	Casas	1970
Novo México - 1ª etapa	493	Casas	1970
Jardim Asteca	344	Casas	1972
Jardim Guadalajara	209	Casas	1972
Novo México - 2ª etapa	62	Casas	1974
Vera Cruz	8	Aptos	1974
Novo México - 3ª etapa	290	Casas	1975
Vera Cruz	56	Aptos	1975
Costa Azul	200	Aptos	1977
Costa do Sol	480	Aptos	1977
Jardim Colorado - 2ª etapa	73	Casas	1978
Universal Parque	120	Aptos	1978
Itapoã	176	Aptos	1978
Guaranhus	263	Casas	1978
Beira Mar	320	Aptos	1979
Abacateiros	456	Aptos	1979
Araças	1.217	Casas	1980
Coqueiral Itaparica 1ª e	1.040	Aptos	1981
Coqueiral Itaparica 3ª e	992	Aptos	1981
Novo Guaranhus	209	Casas	1981
Coqueiral Itaparica 2ª/h4	632	Aptos	1982
Ilha dos Bentos	354	Casas	1982
Coqueiral Itaparica 4ª e	496	Aptos	1982
Coqueiral Itaparica 5ª e	496	Aptos	1982
Coqueiral Itaparica 2ª/h12	384	Aptos	1983
Coqueiral Itaparica 7ª e	496	Aptos	1983
Coqueiral Itaparica 6ª e	560	Aptos	1984
Mar Azul I	240	Aptos	1985
Mar Azul II	240	Aptos	1985
Total de Unidades	11.227	Total de conjuntos: 18	

Fonte: INOCOOP/ES 2008, In: Duarte (2010). Santos (1994); INOCOOP (2015)

Em aproximadamente 15 anos, a COHAB/ES produziu em Vila Velha nove conjuntos habitacionais, um total de 3.592 unidades, entre casas, apartamentos, lotes urbanizados e embriões³⁶. A maioria foi construída e

³⁶ Os tipos de moradia variam conforme o nível de renda da família. O IJSN (1988, p. 210) apud Duarte (2010) destaca "(...) os do tipo embrião cuja média era de 20m²; a casa

entregue ao longo da década de 1970, especialmente a partir de 1975, com predominância da tipologia casa, e para famílias com renda de até 3 salários mínimos. Já em relação ao INOCOOP/ES, a quantidade foi mais expressiva e somam-se no total de 11.227 unidades, com destaque para a construção de apartamentos, representando 66% das unidades. Estes empreendimentos atendiam a um público de maior renda familiar mensal, entre 5 a 10 salários mínimos. No total, foram construídas em Vila Velha, entre 1970 e 1985, 14.819 unidades habitacionais.

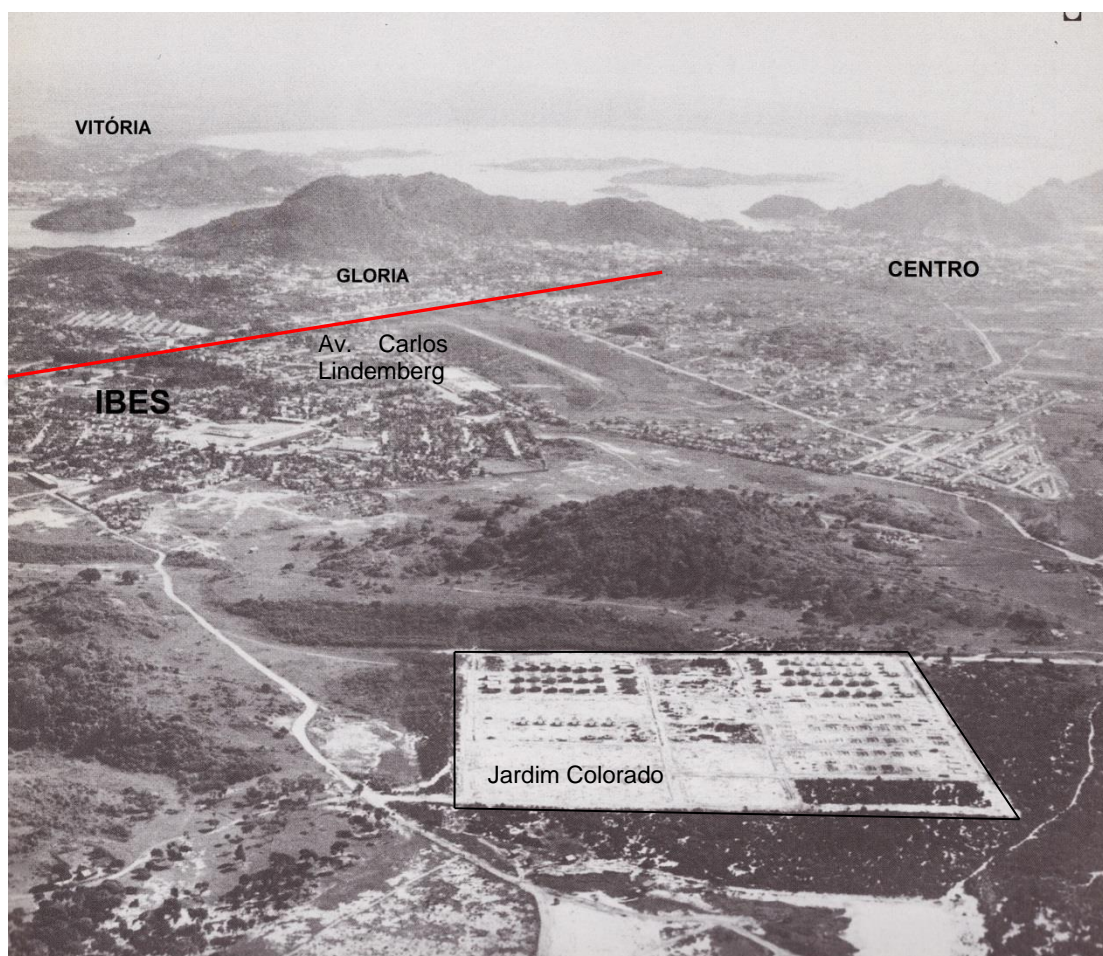
Nota-se, assim, a baixa quantidade de moradia popular produzida para as famílias de renda mais baixa, de até 3 salários mínimos, especialmente quando se sabe que o município foi o que mais recebeu imigrantes vindos do interior do estado, na época da erradicação do café. Conseqüentemente, se agravou ainda mais os problemas urbanos. O grande contingente populacional que chegava à cidade, a escassez de postos de trabalho para todos e os baixos salários pagos aos trabalhadores contribuíram para a ocupação de morros e mangues, a formação de favelas, a expansão de bairros carentes na periferia. Além disso, observou-se a desestruturação socioespacial, a formação da periferia e o crescimento descontrolado do município. Conforme diagnóstico realizado pelo IJSN (1979) o município de Vila Velha possuía, em 1979, 63% da população vivendo em áreas carentes (favelas e bairros populares de periferia com ausência de infraestrutura física e equipamentos sociais mínimos), aproximadamente 107.315 pessoas. Neste cenário, um grande número de bairros surgiu em decorrência de invasões, loteamentos irregulares, e da ocupação de áreas ambientalmente fragilizadas. Entre eles, podemos citar os bairros de Santa Rita, 1º de Maio, Divino Espírito Santo, Alvorada. Em 1987, o IJSN estimou 25 assentamentos considerados subnormais no município de Vila Velha.

Deve-se pensar a habitação não somente como uma casa isolada, um abrigo contra as intempéries, ou uma mercadoria; ela influencia de forma significativa a vida das pessoas, o seu convívio familiar e a sua integração com a cidade e a

caracterizada por dois ou três quartos, variando de 34 a 80 m² e os apartamentos podendo estes ser de um, dois ou três quartos, com metragem variando entre 37 a 72m²”.

sociedade. Dessa forma, se faz necessário pensar a habitação integrada com o conjunto das necessidades do habitat, como educação, saúde, lazer, transporte coletivo, segurança. No contexto da implantação dos conjuntos habitacionais do BNH, por outro lado, o que também aconteceu foi o oposto. Conforme analisa Duarte (2010, p.150) “os empreendimentos demonstravam a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura, além da carência dos serviços urbanos como transporte, hospitais, escolas e creches”. Além disso, foram localizados em terrenos distantes dos centros urbanos, em áreas praticamente isoladas, com difícil acesso. Neste sentido, Santos (1994, p. 11) aponta que “esses terrenos estavam frequentemente localizados em regiões não ocupadas e distantes dos bairros urbanizados da aglomeração”. A Figura 9 ilustra perfeitamente essas análises.

Figura 9 - Início das obras do Conjunto Jardim Colorado – 1969



Fonte: Neves (1998). Adaptado pelo autor.

Importante destacar que essa realidade, em geral, tem caracterizado a implantação dos conjuntos habitacionais para as famílias com renda mais baixa, tanto no contexto do PMCMV quanto do BNH e do IBES, conforme apontamos. No caso do MCMV em Vila Velha, veremos no próximo capítulo que alguns erros se repetem; no entanto, observa-se que os conjuntos estão inseridos na área urbana e contam com infraestrutura básica e serviços públicos preexistentes, ainda que insuficientes.

A Figura acima mostra o início da construção de um dos primeiros conjuntos do INOCOOP/ES, em 1969, chamado Jardim Colorado, que no total compreendia a construção de 318 casas. Observa-se uma proximidade com o bairro IBES, porém ele está inserido em uma região sem qualquer infraestrutura. Duarte (2010) comenta que o atendimento aos serviços urbanos básicos (rede de água, instalações elétricas, entre outros) somente era minimizado após algum tempo da conclusão das obras. Inclusive, devido à dimensão dos empreendimentos e a própria ausência de uma estrutura urbana preexistente, vários bairros foram constituídos e tiveram seu nome e formação proveniente dos Conjuntos Habitacionais, como Novo México, Araças, Jardim Asteca, Santa Mônica, entre outros. Na Figura 10 pode-se observar a expansão da cidade de Vila Velha por meio dos conjuntos habitacionais.

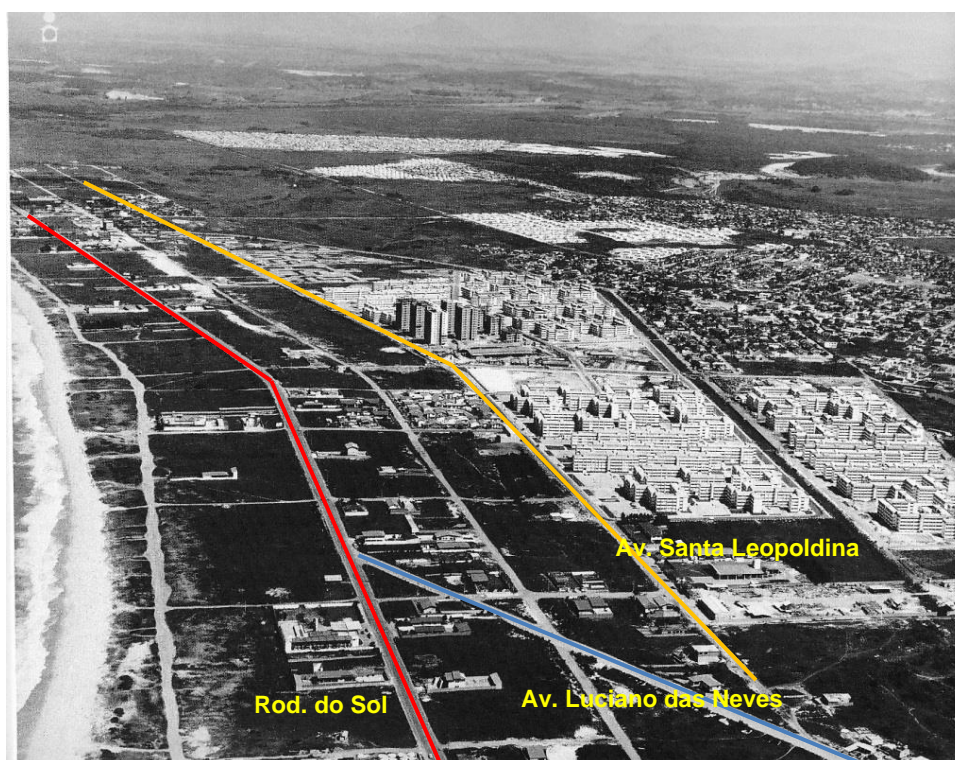
Em estudo realizado por Santos (1994), sobre a inserção urbana dos conjuntos habitacionais do BNH na Grande Vitória, é importante destacar algumas análises feitas sobre o município de Vila Velha.

Os conjuntos como Jardim Colorado e Novo México, localizados em Vila Velha, também contribuíram para a expansão da cidade. Entretanto, sua implantação se deu em áreas até então não loteadas, desempenhando um papel de anexador de novas áreas à malha urbana, desenhando uma nova parte da cidade e dando origem a novos bairros. Vários outros conjuntos foram construídos em áreas próximas e/ou contíguas, alguns deles segundo uma continuidade do traçado. A evolução da ocupação urbana do município fez com que esses bairros se encontrem hoje inseridos na mancha urbanizada de Vila Velha (SANTOS, 1994, p. 7).

A autora observa ainda que a localização dos conjuntos do INOCOOP/ES no bairro de Itapoã serviu para impulsionar a ocupação das demais quadras nos loteamentos que lá existiam. Logo, essa região passou a interessar à iniciativa privada, construindo edifícios para as famílias com renda média e de padrão ligeiramente superior. Conseqüentemente, houve a “valorização dos terrenos próximos, a alta dos seus preços e a impossibilidade de construção de novos conjuntos populares” (SANTOS, 1994, p. 2). Sobre essa realidade, cabe complementar com a explicação de Neves (1998)

a cooperativa iniciou atividades em Vila Velha construindo 76 casas de diversos tamanhos em loteamento já existente na Praia de Itapoã, a poucas quadras do mar, onde seria depois inviável a repetição de projetos semelhantes (casas), dada a valorização que os terrenos passaram a ter na proximidade da praia, obrigando as cooperativas a optar pela construção de edifícios residenciais nessa região. Para dar continuidade à edificação de casas, a solução foi implantá-las em terrenos rurais afastados do mar (...).

Figura 10 - Vila Velha na década de 1980, expansão por conjuntos habitacionais



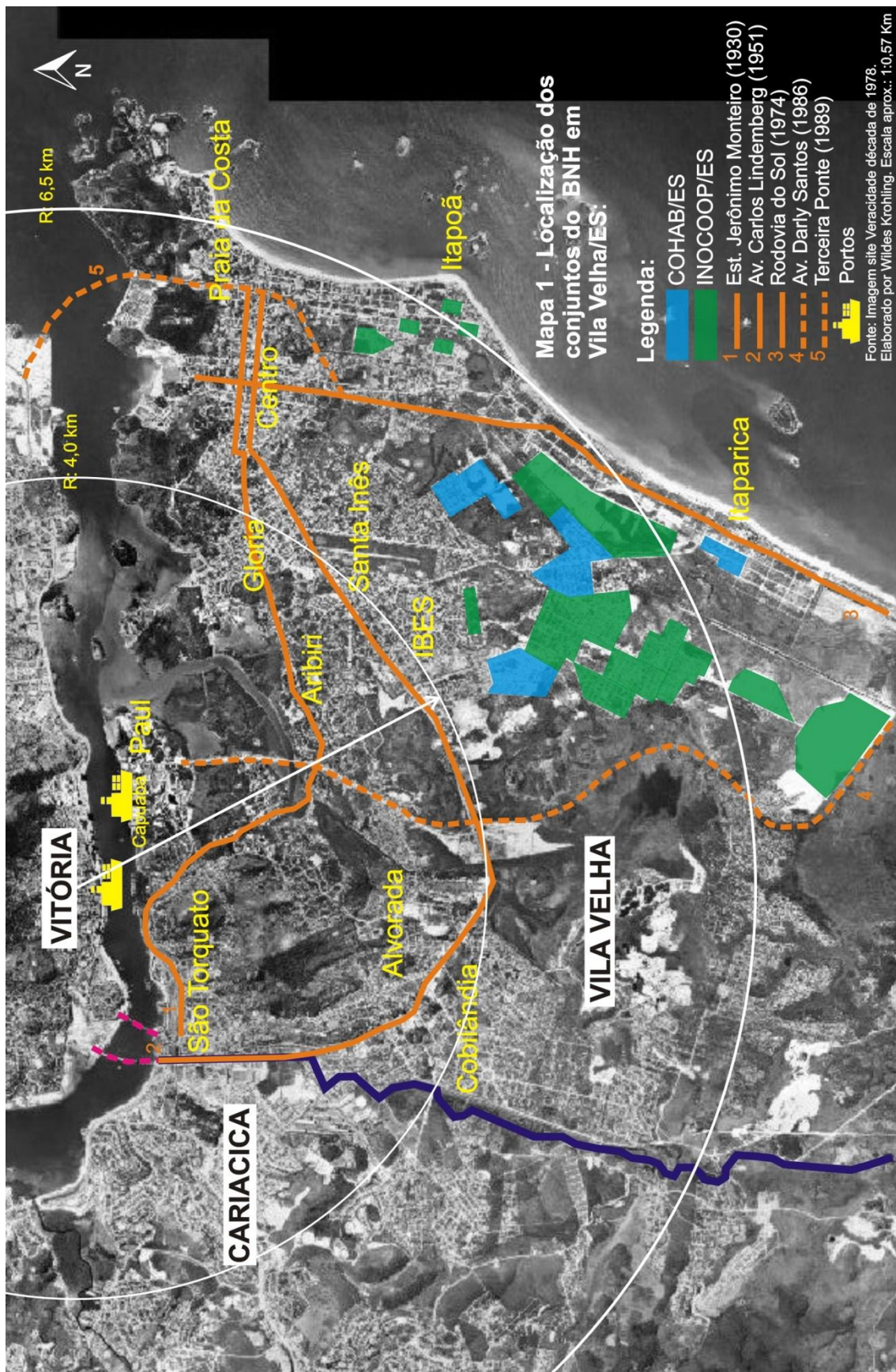
Fonte: Neves (1998). Adaptado pelo autor.

Assim, para uma melhor compreensão da inserção dos conjuntos no município de Vila Velha, realizados pela COHAB/ES e INOCOOP/ES, no período do BNH, apresentamos o Mapa 1. Este mapa foi elaborado com base em uma imagem do ano de 1978 retirada do *site* Veracidade³⁷ e adaptada pelo autor a partir dos nomes dos bairros e dos conjuntos. A escolha por uma imagem desta época foi para uma melhor visualização e análise da real situação onde os conjuntos estavam sendo implantados, em comparação com o tecido urbano existente.

Os primeiros conjuntos foram localizados próximos aos bairros do IBES e de Santa Inês (a exemplo de Santa Mônica, Boa Vista, Jardim Colorado, por volta da 1ª metade da década de 1970), com exceção das casas do conjunto Itaparica, que foram construídas em um loteamento que já existia na região. Posteriormente, foram se afastando em direção ao sul do município, em áreas ainda mais periféricas (a exemplo de Novo México, Guaranhuss, Araçás, por volta da 2ª metade da década de 1970). A maioria deles está compreendida num raio entre 4,0km e 6,5km do centro da capital Vitória, que era o principal centro urbano naquele momento. O acesso ao município vizinho era principalmente pela Rodovia Carlos Lindemberg. Observa-se também, neste caso, que os conjuntos do INOCOOP localizaram-se mais distantes dos centros, tanto de Vitória como de Vila Velha, com exceção dos conjuntos de apartamentos que foram construídos em Itapoã. Além disso, o mapa deixa claro sobre as análises feitas anteriormente, quanto à localização dos conjuntos em áreas periféricas.

³⁷ Disponível em: <www.veracidade.com.br>. Acesso em: maio/2015.

Mapa 1 - Localização dos conjuntos do BNH em Vila Velha/ES

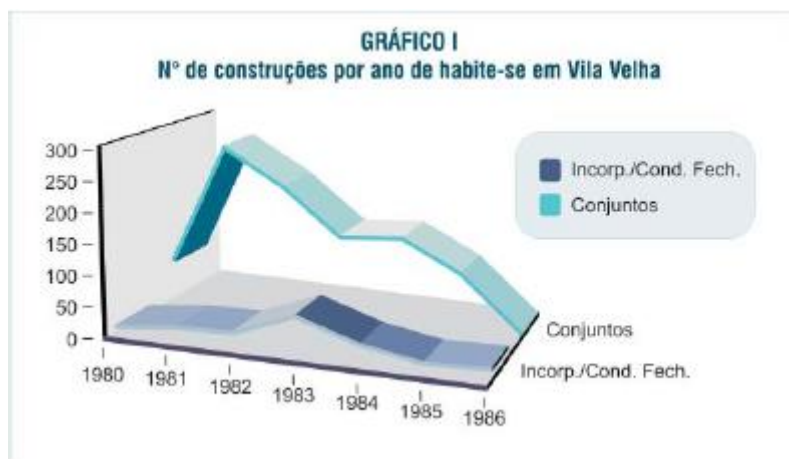


Fonte: Imagem do site Veracidade ano de 1978. Elaborado pelo autor

O início da década de 1980 é marcado pela crise do SFH, que culminou com a extinção do BNH em 1986, impactando na produção habitacional. Verificou-se, assim, a diminuição no número de conjuntos financiados, conforme Figura 11. Em relação ao INOCOOP/ES, alguns empreendimentos ainda foram entregues até 1996, produzidos com recursos contratados do SFH anteriormente, no total de 1.466 unidades, com destaque para o loteamento Gaivotas. Após este ano, o Instituto passou a atuar como órgão de assessoria técnica das cooperativas habitacionais e a realizar seus empreendimentos por meio do sistema de autofinanciamento, no qual se utiliza recursos próprios dos adquirentes (NEVES, 1998).

Em Vila Velha, a iniciativa privada também estava presente neste período, realizando obras por meio da incorporação e de condomínios fechados³⁸, porém com menor expressividade, sendo a capital Vitória, especialmente o bairro da Praia do Canto³⁹, sua principal área de atuação. Assim, como consequência da crise, essas empresas direcionaram os lançamentos para o mercado da população de alta renda (CAMPOS JÚNIOR, 2005).

Figura 11 - Crise do SFH e impacto na produção imobiliária de Vila Velha



Fonte: Campos Júnior (2005).

³⁸ Condomínio fechado é a modalidade de construção na qual as obras só são iniciadas depois que quase todas as unidades estão vendidas.

³⁹ No final da década de 1980, a ocupação de Vitória já estava praticamente saturada, com exceção de algumas áreas no oeste da ilha. Devido ao alto grau de adensamento e à valorização imobiliária, inicia-se no bairro Praia do Canto um expressivo processo de verticalização, de edifícios residenciais e comerciais.

No final da década de 1980, dois importantes eixos estruturantes foram inaugurados em Vila Velha, a Rodovia Daryl Santos, em 1986, e a Terceira Ponte, em 1989, possibilitando maior integração entre os municípios da Grande Vitória. A Rodovia faz a ligação entre o Porto de Capuaba e a Rodovia do Sol, constituindo-se em importante elemento no sistema de apoio regional às atividades portuárias, e concedendo ao entorno atratividade econômica. Além disso, permite-se o fluxo de veículos no sentido leste/oeste, evitando-se a área central. Já a Terceira Ponte fez a interligação da região leste de Vitória ao centro de Vila Velha, fortalecendo a ligação entre os dois municípios e também o eixo norte-sul. Com a sua inauguração, Abe (1999) aponta que a dinâmica da estruturação urbana de Vila Velha sofreu profundas alterações, pois ao tornar próxima de Vitória a Praia da Costa, esta foi atraída pela atividade da construção civil, que passou a receber empreendimentos para a população de alta renda.

Assim, Campos Júnior (2005) esclarece os motivos e os resultados da chegada da produção privada no litoral de Vila Velha.

A Terceira Ponte, ligando Vitória a Vila Velha, apresentava outra perspectiva para a construção no município vizinho, onde a oferta de terrenos era maior, os preços praticados eram menores e as restrições construtivas, estabelecidas pela legislação urbana, eram menos rígidas do que as em vigor no município da capital, que acabara de implantar o seu PDU. A construção teve como alternativa atravessar a ponte, estender-se de Vitória até Vila Velha e percorrer as orlas das praias da Costa, de Itapuã e de Itaparica, estabelecendo um contínuo imobiliário único entre os dois municípios (CAMPOS JÚNIOR, 2005, p. 70).

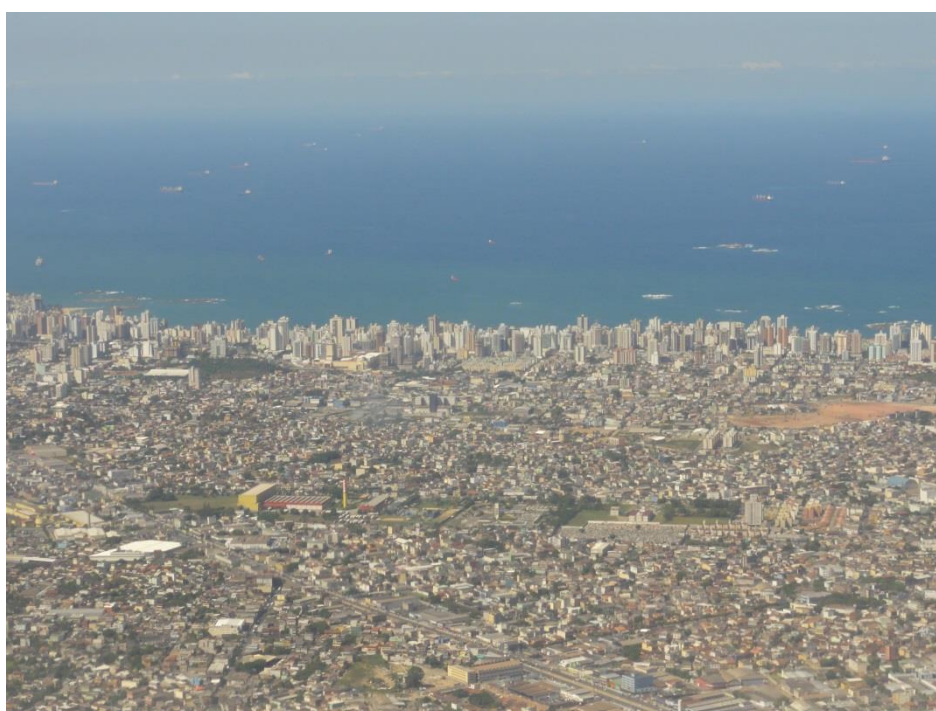
[...]

O deslocamento da construção para Vila Velha imprimiu à cidade uma nova forma vertical, que, concluída a ponte, se estendeu pela orla litorânea dos dois municípios, contribuindo para criar a configuração de uma única cidade, que adquire dimensões metropolitanas (CAMPOS JÚNIOR, 2005, p. 77).

A maior liberdade para construir, a que se refere o autor na primeira parte, se deu pela aprovação da lei de uso e ocupação do solo em 1986, que alterou o gabarito dos prédios no município de Vila Velha. Segundo Neto (2012), anteriormente, a lei previa construções de até sete pavimentos (mais pilotis) na

primeira quadra da orla, e 10 pavimentos para as segunda e terceira quadras. No entanto, a lei 2.287 de 1986 generalizou para todas as partes do município o gabarito máximo de 10 pavimentos (mais pilotis e área comum), impactando definitivamente na estrutura e na paisagem urbana da orla do município. Observa-se, assim, já neste período, a intervenção do poder público municipal na legislação a fim de favorecer os interesses do mercado imobiliário. Em poucos anos, as construções verticalizadas ao longo da orla contrastavam com a horizontalidade do restante do município.

Figura 12 - Vista aérea de Vila Velha: verticalização da orla



Fonte: Foto de Paulo Yuji Takarada⁴⁰

O início da década de 1990 também marcou o adensamento de outra região de Vila Velha, que até então não tinha sido ocupada, apesar de alguns loteamentos existentes (muitos irregulares). Trata-se da Região de Terra Vermelha, localizada mais ao sul do município, aproximadamente 15 km do centro de Vila Velha, ao longo da Rodovia do Sol (ES-060). Em 1974, com a inauguração desta Rodovia, percorrendo todo o litoral sul do Estado, um novo vetor de expansão urbana foi iniciado, incorporando o litoral ao uso e ocupação

⁴⁰ Disponível em: < <http://www.panoramio.com/photo/75896866>>. Acesso em: junho/2016

do solo. De acordo com Sartório (2012), desde a década de 1950 a região recebia loteamentos, que se intensificaram na década de 1970. No entanto, somente no final da década de 1980 houve o início de sua ocupação, quando o então governador Max Mauro (1987 a 1991) entregou as primeiras habitações de interesse social no bairro Terra Vermelha, estimulando a especulação imobiliária. Houve, também, estímulo por parte da administração municipal para a ocupação da área, por famílias de baixa renda. O que ocorreu foi a atração de grande contingente de pessoas, de toda Grande Vitória, em busca de um local para moradia. Ao mesmo tempo, se efetivaram práticas de autoconstrução e de mutirões, sendo que grande parte da região foi ocupada por meio de invasões. Assim, uma região que se apresentava como um grande vazio em 1989, ela foi fortemente adensada na década de 1990⁴¹, conforme observamos na Figura 13 abaixo.

Figura 13 - Adensamento de Grande Terra Vermelha – 1989/1998



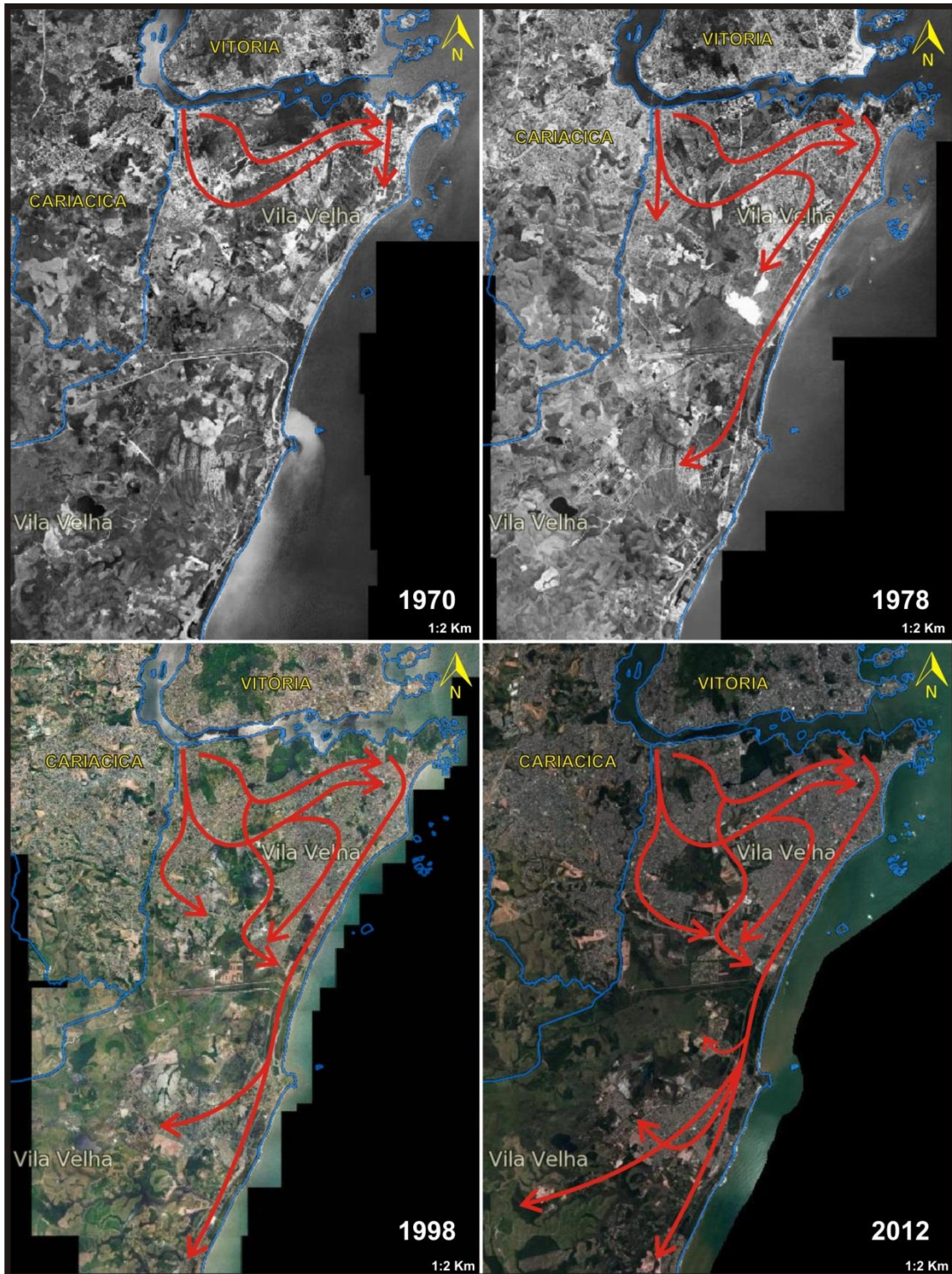
Fonte: IJSN (2001)

Neste contexto, apresentamos no Mapa 2 os vetores de expansão urbana do município de Vila Velha, de 1970 a 2012. Após esses anos de intenso processo de urbanização no município, marcado pelas instalações portuárias, a chegada das grandes indústrias na região da Grande Vitória, do elevado incremento populacional, da expansão da cidade pelos conjuntos habitacionais e da

⁴¹ Para informações aprofundadas sobre a região de Grande Terra Vermelha ver a Monografia de Sartório (2012) e o artigo de Zanotelli (2004).

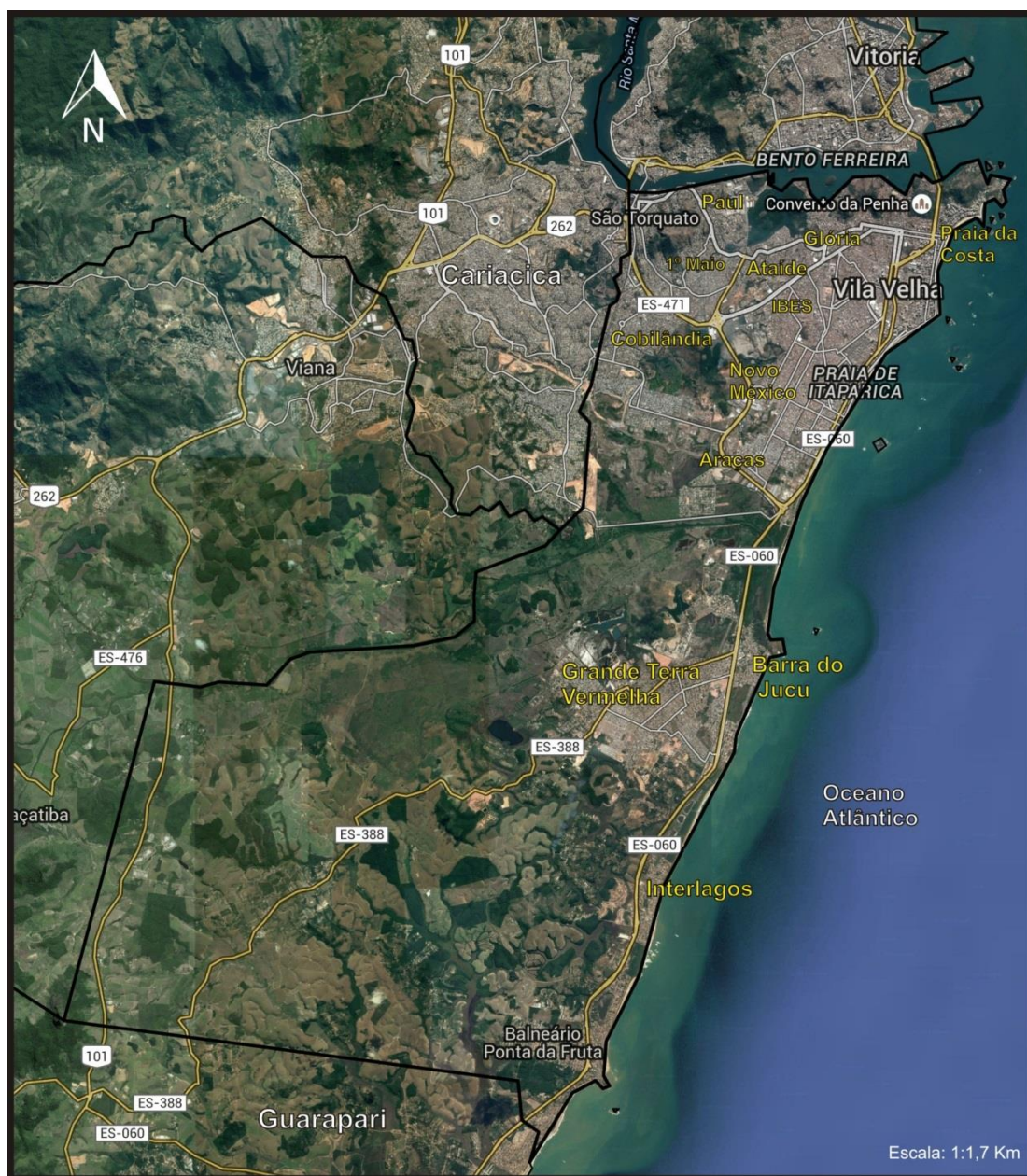
verticalização da orla, e marcado também pelo crescimento das áreas de favela e de ocupações irregulares em mangues e áreas inundáveis, a configuração urbana de Vila Velha se apresenta no Mapa 3.

Mapa 2 - Vetores de expansão urbana de Vila Velha de 1970 a 2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de base cartográfica do site Veracidades.

Mapa 3 - Áreas urbanas do município de Vila Velha – 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de base cartográfica do Google 2016

Na próxima etapa, o objetivo será analisar as transformações ocorridas no espaço urbano do município, relacionadas à produção habitacional, a partir do século XXI.

2.3. TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE VILA VELHA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Como vimos no primeiro capítulo, as crises do SFH e da economia brasileira na década de 1980/90 afetaram a disponibilidade de recursos para o investimento no setor habitacional, especialmente as duas principais fontes, o SBPE e o FGTS. A extinção do BNH resultou no fim de uma política nacional de habitação para as famílias de renda média e baixa. As empresas de construção civil direcionaram sua produção para o mercado de alta renda. A redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988 descentralizaram a política habitacional para a atuação dos estados e municípios.

Neste início dos anos 2000, a Prefeitura de Vila Velha contava com alguns projetos para o enfrentamento da questão habitacional, porém, como se observa na Tabela 9, a oferta era muito pequena para atender às famílias de baixa renda, considerando que o déficit habitacional urbano do município, em 2000, era de 7.821 unidades (FJP, 2005). Neste sentido, as análises de Loureiro e Pádua (2003, pg. 39), quando da realização da Agenda 21 Vila Velha, em 2003, esclarecem essa situação.

A Prefeitura de Vila Velha não possui uma política formal de habitação, baseada, por exemplo, em documento legal, estando mais relacionada a operações de caráter político e social setorializadas por região (Aribiri, Terra Vermelha), que não são garantidas a longo prazo nem são articuladas com todos os agentes que interagem no espaço urbano.

Tabela 9 - Casas populares construídas pela Prefeitura – 2001/2003

Programa	Local	Quantidade
Morar Melhor/OGU	Jabaeté	26
Vila Velha: Calamidade Pública	Jabaeté	80
Habitar Brasil - BID	Conjunto Everton Monteiro Guimarães	112

Fonte: Diagnóstico Habitação Agenda 21 Local (2003), adaptado pelo autor.

Por outro lado, para as famílias com maiores rendimentos (entre 4 e 6 salários mínimos), se desenvolvia neste período a implantação dos conjuntos habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), lançado em 1999. Em Vila Velha, no período de 2001 a 2006 foram construídas um total de 1.804 unidades, distribuídas em 6 conjuntos, conforme está detalhado na Tabela 10 abaixo. No Mapa 4, apresentamos as suas localizações.

Tabela 10 - Conjuntos Habitacionais do PAR em Vila Velha

Residencial	Bairro	Nº Unidades	Data do Empreendimento
Aribiri	Ataíde	160	25/09/2001
Santa Inês	Santa Inês	192	25/09/2001
Praia Sol I e II	Jockey Itaparica	384	02/12/2002
Vale Encantado Glebas D1	Vale Encantado	492	29/10/2004
Praia da Sereia	Santa Paula II	288	29/09/2006
Jacarenema I, II e III	Vale Encantado	288	03/01/2006
Total		1.804	

Fonte: CAIXA (2016)

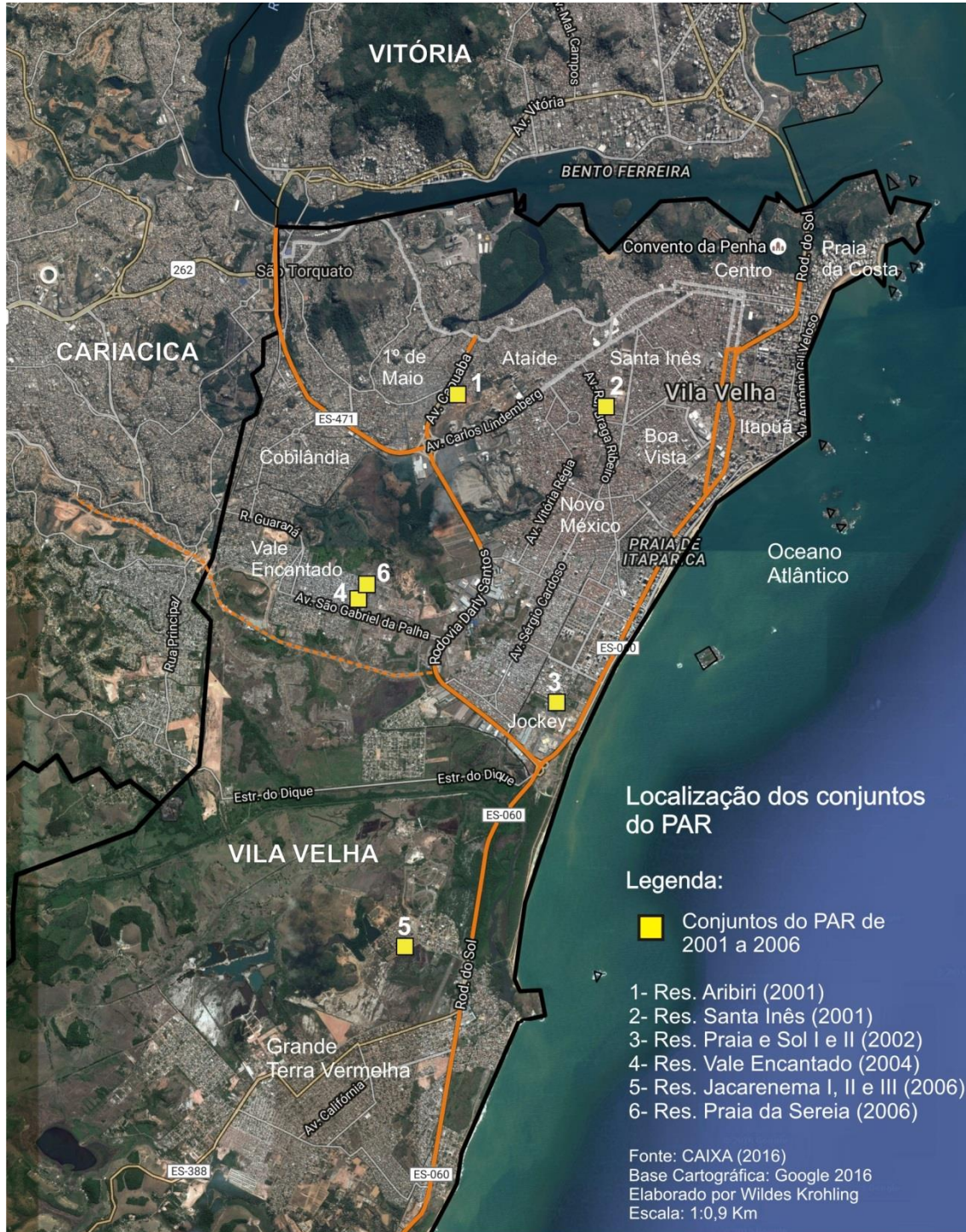
Paralelamente aos programas habitacionais realizados pela Prefeitura para as famílias de baixa e média renda, o mercado imobiliário atuava de forma intensa na produção privada para o setor de alta renda, principalmente nos bairros da Praia da Costa, Itapuã e Itaparica, realizando o adensamento destes bairros pela verticalização.

Em 2005, a notícia veiculada pelo site da Ademi-ES⁴² (Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Estado do Espírito Santo), apontava que o mercado imobiliário capixaba fechava o ano com crescimento de 40% na produção de novas unidades e alta velocidade de vendas. As expectativas para 2006 eram de um crescimento na ordem de 20%, com foco principalmente em empreendimentos residenciais destinados às classes média e alta e também com grande oferta de salas comerciais. Os bairros da Praia da Costa e

⁴² Fonte: http://www.ademi-es.org.br/sitebits/noticias_025.htm. Acesso em 24/01/2015.

Itaparica, em Vila Velha, lideravam o mercado com 6.115 unidades em construção.

Mapa 4 - Localização dos Conjuntos Habitacionais do PAR entre 2001 e 2006



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da CAIXA (2016).

Segue a opinião de Ney Aurelio Puppim, diretor comercial da Cittá Engenharia, sobre as expectativas para 2006:

A reabertura dos financiamentos por parte dos bancos privados, tanto para a produção como para o consumidor final, irá favorecer o mercado em 2006. No próximo ano teremos mais oferta de crédito, o que vai favorecer o comprador interessado em buscar financiamento.

Em outra matéria, de 01/06/2006⁴³, salientava-se que o mercado capixaba crescia a olhos vistos, especialmente nos municípios de Vitória, Serra e Vila Velha. “Existem hoje 309 empreendimentos em construção na Grande Vitória, totalizando 14.581 unidades, em sua grande maioria apartamentos. Isso representa um crescimento de 9% só no último semestre”. A reportagem também mencionava a valorização do metro quadrado, que já registrava uma valorização média de 20% em 2006. Ainda, reforçava a região da Praia da Costa e Itapoã, em Vila Velha, como de grande interesse para o mercado imobiliário.

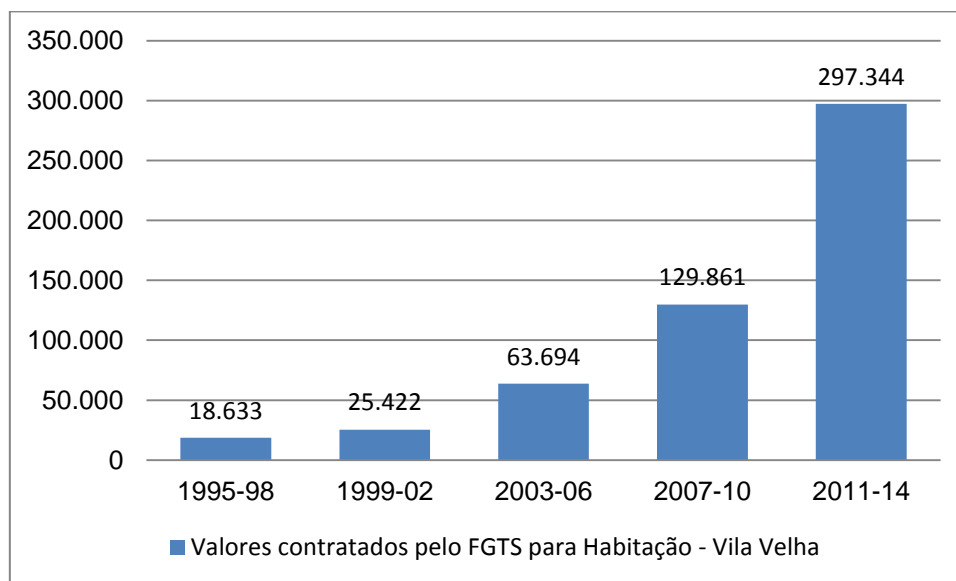
A euforia do mercado imobiliário neste início de década, principalmente a partir de 2003, foi motivada por uma série de fatores, como já apontados no capítulo anterior. Entre eles estão o aumento dos recursos disponibilizados pelo FGTS e SBPE para o investimento nos setores de habitação e saneamento, inclusive com orientação para os bancos privados investir 65% dos recursos do SBPE na produção habitacional; as leis federais que deram maior segurança jurídica para investidores e compradores (leis que garantiram, por exemplo, a alienação fiduciária e o patrimônio de afetação); e a abertura de capital de grandes empresas da construção civil na bolsa de valores, que captaram altos no mercado financeiro.

Assim, a disponibilidade de recursos começou a se materializar na produção habitacional e, conseqüentemente, na produção da cidade. No Gráfico 6 visualiza-se o volume de recursos do FGTS aplicados no setor habitacional no município de Vila Velha no período de 1995 a 2014. Nota-se que a partir do

⁴³ Fonte: http://www.ademi-es.org.br/sitebits/noticias_064.htm. Acesso em 24/01/2015.

período 2003-2006 (1º governo de Lula) a contratação de recursos por meio desta fonte se intensifica, chegando a 63 milhões de reais, mais de duas vezes o período anterior. No período de 2011-2014, os valores chegam a expressivos R\$ 297 milhões.

Gráfico 6 - Valores contratados pelo FGTS para o setor habitacional, em R\$ milhões, no município de Vila Velha entre 1995 e 2014



Fonte: CAIXA/ FGTS⁴⁴

As análises das transformações ocorridas na Grande Vitória e, principalmente em Vila Velha, no período de 2003 a 2014, podem ser verificadas pelos números de lançamentos de unidades imobiliárias divulgados pelo SINDUSCON-ES, por meio dos censos imobiliários realizados por este sindicato. Neste período, houve uma grande evolução do número de lançamentos na região, com destaque para Vila Velha.

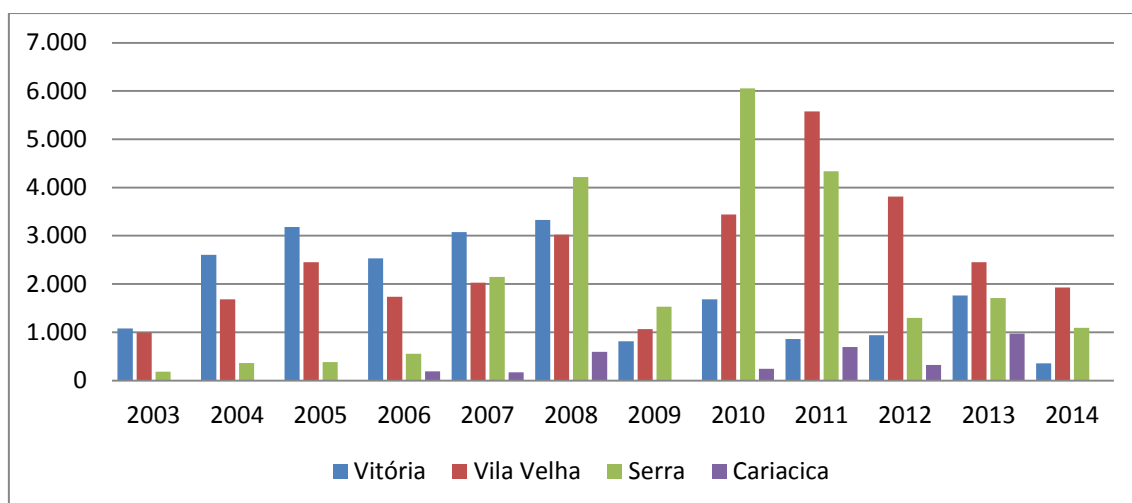
⁴⁴ Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/contratacoes.asp>. Acesso em: 29 mar. 2016.

Tabela 11 - Número de lançamentos de unidades imobiliárias entre 2003 e 2014 na Grande Vitória⁴⁵

Ano/Município	Vitória	Vila Velha	Serra	Cariacica	Total
2003	1.081	994	184	0	2.259
2004	2.603	1.685	360	0	4.648
2005	3.180	2.455	383	0	6.018
2006	2.534	1.736	553	192	5.015
2007	3.079	2.026	2.150	168	7.423
2008	3.325	3.024	4.214	594	11.157
2009	812	1.068	1.527	0	3.407
2010	1.680	3.439	6.054	242	11.415
2011	862	5.574	4.334	696	11.466
2012	938	3.813	1.295	324	6.370
2013	1.764	2.449	1.710	975	6.898
2014	354	1.926	1.092	0	3.372
Total	22.212	30.189	23.856	3.191	79.448

Fonte: SINDUSCON-ES – Censos Imobiliários

Gráfico 7 - Evolução dos lançamentos de unidades imobiliárias entre 2003 e 2014 na Grande Vitória.



Fonte: SINDUSCON-ES – Censos Imobiliários

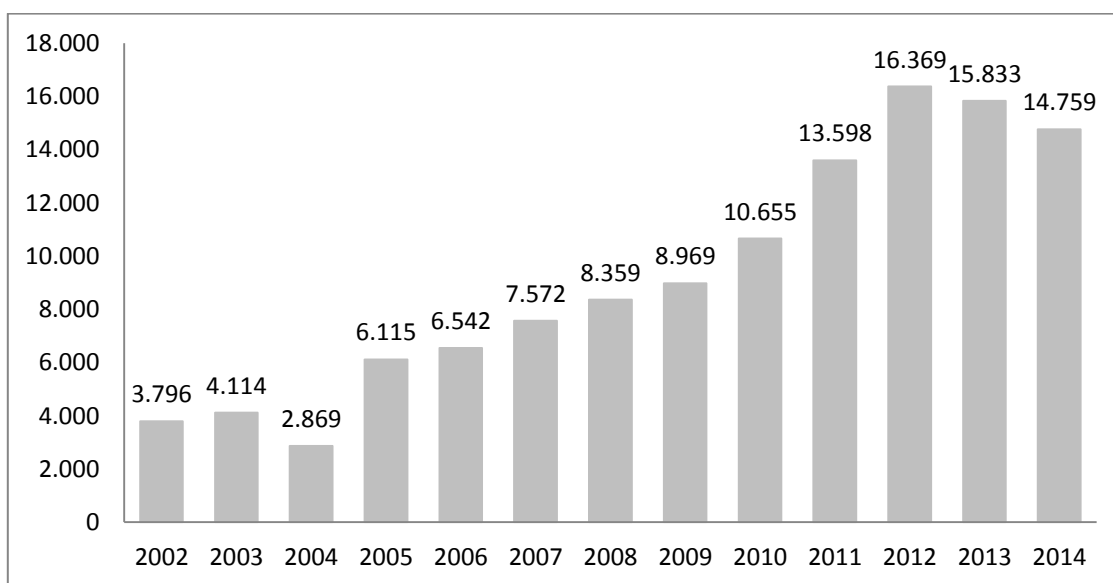
Verifica-se realmente um crescimento considerável na produção imobiliária ao longo dos 12 anos. Somente em Vila Velha, por exemplo, o total chegou a 30.189 unidades, a maior quantidade entre os municípios da Grande Vitória. A retração do mercado em 2009 foi devida, especialmente, à crise financeira

⁴⁵ De acordo com o SINDUSCON-ES, são computados empreendimentos com área de construção superior a 800 m². Para a elaboração desta tabela, foi realizada a soma das unidades lançadas nos censos do 1º e 2º semestres do ano correspondente.

internacional, porém esta é amenizada pelos lançamentos do Programa Minha Casa Minha Vida e também do PAC 2, em 2009. Nos anos de 2010 e 2011 os lançamentos alcançaram patamares superiores aos de antes da crise, com auge em 2011 de 5.574 unidades lançadas somente em Vila Velha. A partir de 2012, o volume começou a diminuir, mas ainda com números consideráveis.

Para complementar esses dados, apresentamos o Gráfico 8, que mostra a evolução das unidades em construção do município de Vila Velha entre os anos de 2002 e 2014, de acordo com os censos do SINDUSCON-ES. O número de unidades em construção, em Vila Velha, atingiu o máximo de 16.369 em 2012, que representava 47% do total de unidades em construção na Grande Vitória, que era de 34.863. Essa produção se concentrou principalmente nos bairros Praia da Costa, Itapuã e Itaparica e foi direcionada para a população de renda média e alta. Destaca-se a construção de grandes edifícios residenciais na orla do município, mas também há investimentos em edifícios comerciais, shopping centers, loteamentos fechados para alta renda.

Gráfico 8 - Evolução das unidades em construção em Vila Velha entre 2002 e 2014⁴⁶



Fonte: SINDUSCON-ES

⁴⁶ Foi considerado o resultado dos censos divulgados no 2º semestre de cada ano.

Chama-se atenção o lançamento no mercado capixaba do produto imobiliário 'loteamento fechado', voltado para a classe de alta renda. Uma reportagem veiculada pelo Jornal A Gazeta em 26/11/2011⁴⁷ trouxe como título: "Vila Velha: o endereço do novo eldorado – Investimentos estão mudando o perfil da região da Grande Terra Vermelha". Esta matéria faz referência ao estabelecimento de loteamentos de alto padrão, voltados para as classes A e AB, nesta região. E apresenta de forma clara o contraste entre duas realidades, pois os bairros são conhecidos "pelos altos índices de violência e pela carência de serviços essenciais, como saneamento básico. Em alguns bairros faltam, inclusive, postos de saúde e escolas" (Jornal A Gazeta, 2011).

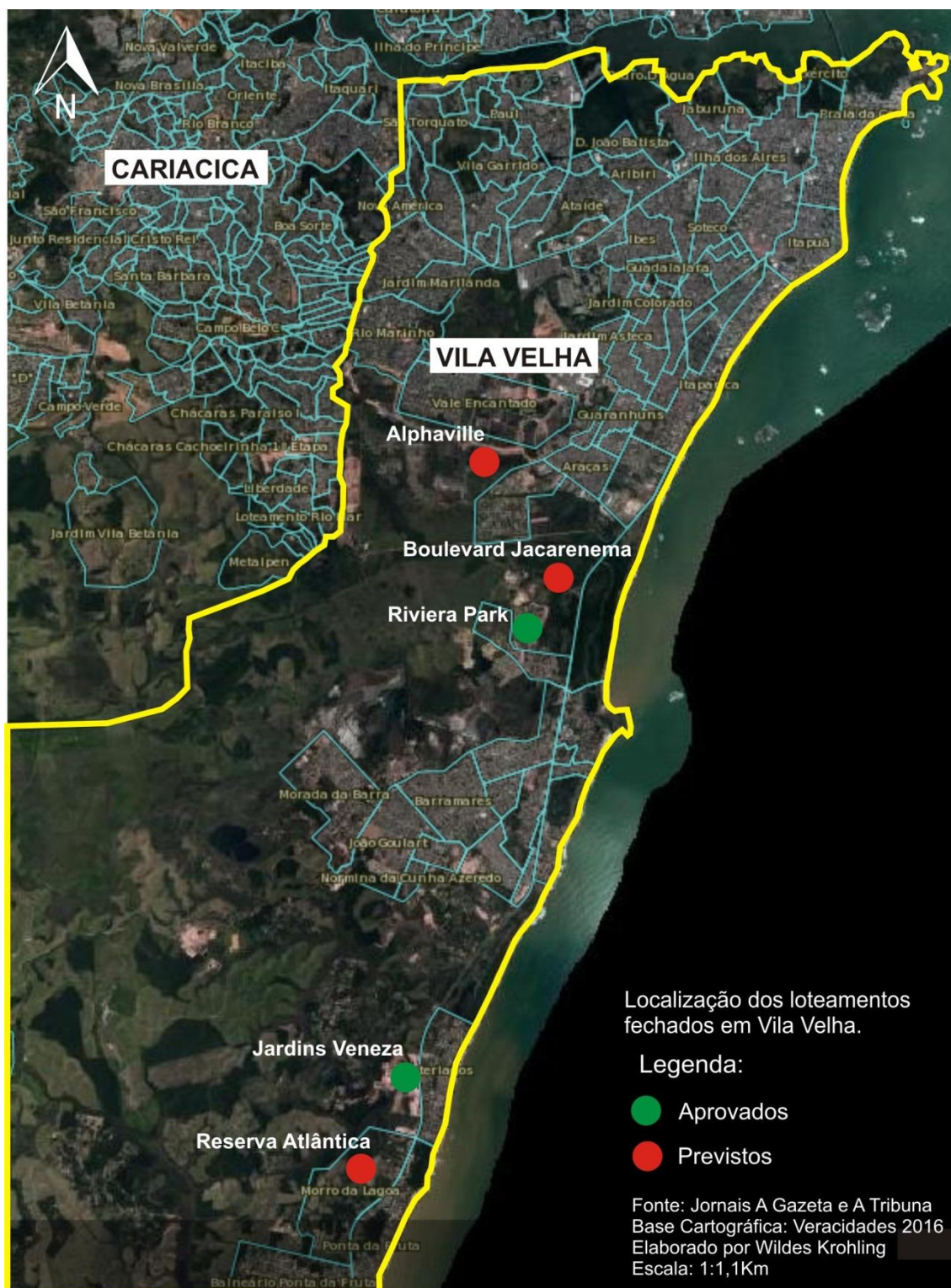
A explicação para a escolha da região foram os amplos terrenos, a proximidade com o Parque Estadual de Jacarenema (um dos maiores atrativos para os investidores) e a facilidade de acesso pela Rodovia do Sol. Em contrapartida, o Governo do Estado do Espírito Santo e a Prefeitura de Vila Velha já prometiam investimentos para melhorias nos bairros. Além disso, a valorização imobiliária também já se manifestava e os terrenos custavam 150% a mais, conforme afirmava a reportagem. Inclusive, o diretor da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi-ES), Wilson Calmon, reconheceu que o processo de expansão imobiliária empurraria a periferia para outras áreas, devido à valorização dos imóveis, e explicou: "É natural que isso aconteça. Mas acredito que, em Vila Velha, os investimentos melhorem a qualidade de vida da população, porque também vai gerar emprego".

Dos loteamentos anunciados, dois estão aprovados e estão sendo comercializados. São eles: o Riviera Park Residence, em Santa Paula, Barra do Jucu (312 lotes) e o Residencial Jardins Veneza, em Ponta da Fruta (390 lotes). Outros três estão previstos, ainda em fase de aprovação. São eles: Reserva Atlântica, em Morro da Lagoa, próximo a Ponta da Fruta, o Royal Boulevard Residence & Resort Jacarenema e o Alphaville Vila Velha, em Vale Encantado. A localização no território pode ser analisada no Mapa 5.

⁴⁷Fonte:

http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/11/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/1039801-vila-velha-o-endereco-do-novo-eldorado.html#.VIsE1z926Aw.facebook. Acesso em 24/01/2015.

Mapa 5 - Localização dos loteamentos fechados em Vila Velha



Fonte: Elaborado pelo autor sobre fotografia aérea do site Veracidade e reportagens do jornal A Gazeta⁴⁸ e A Tribuna⁴⁹.

⁴⁸ BRIDI, Rita. Condomínio de casas vão mudar litoral de Vila Velha. **A Gazeta**, Vitória, p. 15, mar. 2011.

⁴⁹ PEDROZA, Débora. Dez novos condomínios de luxo. **A Tribuna**, Vitória, p. 19, 26 jan. 2015.

Os loteamentos estão localizados em uma região com bairros de baixa renda e próximos a zonas de proteção ambiental. Neste sentido, são empreendimentos que produzem significativos impactos em seu entorno, pois privatizam grandes áreas, podem causar prejuízos ambientais e levam à reestruturação espacial, devido à valorização imobiliária de seu entorno. Em relação aos prejuízos ambientais, o Ministério Público Estadual (MPES) precisou firmar Termos de Compromisso Urbano-Ambiental (TCAs)⁵⁰ com as empresas responsáveis pelos condomínios Riviera Park e Jardins Revena, respectivamente Galwan e FGR Urbanismo, para que os condomínios fechados realizassem compensações ambientais e urbanísticas para minimizar os impactos ao meio ambiente e aos moradores do município provocadas pelas obras⁵¹.

No que compete aos aspectos legais do loteamento fechado, Ferreira (2014, pg. 68) esclarece:

o loteamento fechado diante da lei 6.766/79 é ilegal, além disso, o fechamento leva a privatização de áreas públicas não só de ruas, mas de áreas de proteção ambiental (...) e de vários outros loteamentos. Entretanto, o fechamento destes loteamentos mesmo sendo ilegais, são legalizados por leis municipais que permitem o fechamento dos loteamentos por meio de aprovação de leis ilegais⁵².

De modo geral, como consequência deste processo, a região da Grande Terra Vermelha será toda reestruturada. A partir da implantação dos loteamentos fechados e também dos condomínios do PMCMV, pode haver uma reorganização do uso do solo por meio da produção de novos produtos imobiliários e da valorização imobiliária. Ainda, pode expulsar parte da

⁵⁰ Fonte: <http://seculodiario.com.br/18816/10/mpes-firma-tcas-com-condominios-de-luxo-construidos-proximos-a-reserva-de-jacarenema-1>. Acesso em 24/01/2015.

⁵¹ Entre as medidas previstas estão a construção de um posto de fiscalização do Parque de Jacarenema, a construção e a estruturação de um centro de educação ambiental e de praças nos bairros vizinhos; a realização de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e de estudo para verificar a circulação viária na área de influência do condomínio e avaliar a demanda por transporte público; e a destinação de percentual definido pelo lema para a Unidade de Conservação do Parque de Jacarenema e para a Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa Grande. Nos dois TCAs, o MPES ressalta que a implantação dos condomínios fechados não impede o cumprimento da função social da cidade.

⁵² A prefeitura de Vila Velha aprovou a lei 4.770, de 13 de março de 2009, com o propósito de admitir a implantação dos loteamentos fechados.

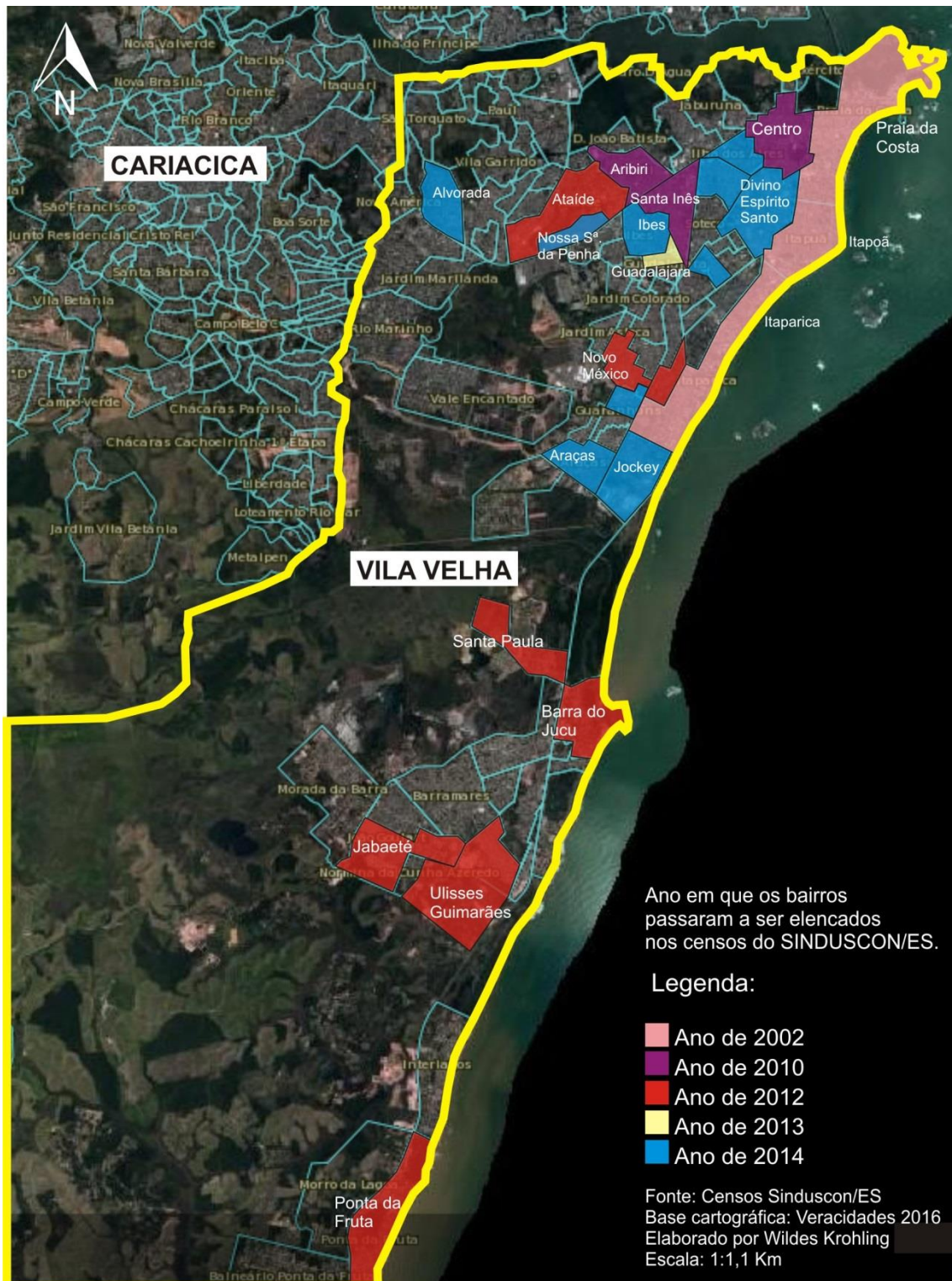
população pobre residente nestas áreas para regiões mais periféricas e precárias da região metropolitana.

Os agentes envolvidos, em especial os proprietários fundiários e os promotores imobiliários e o Estado vêm produzindo e reproduzindo um espaço onde a geração e captação da renda fundiária e imobiliária orientam o crescimento urbano. Desta forma, as empresas do setor imobiliário vêm assumindo a direção do processo urbano e da construção da cidade (MARICATO, 2012).

Essa lógica ficou ainda mais evidente com o lançamento do PMCMV em 2009, produzindo em alguns bairros do município de Vila Velha uma reconfiguração urbana, levando a construção de conjuntos habitacionais de apartamentos para bairros que antes predominavam a autoconstrução de casas. Abriu-se, assim, novos eixos de valorização imobiliária, em alguns casos em regiões mais carentes. Utilizando-se novamente dos dados dos censos imobiliários do SINDUSCON/ES, visualizamos no Mapa 6 a evolução da atuação da produção imobiliária no município de Vila Velha, a partir de 2002.

A produção imobiliária ficou concentrada até 2010 na orla dos bairros de Praia da Costa, Itapoã e Itaparica. Esses bairros começaram a receber empreendimentos com maior intensidade a partir da década de 1990, quando o mercado imobiliário para as classes de alta renda expandiu das áreas litorâneas de Vitória, em especial da Praia do Canto, para Vila Velha. Conforme Campos Júnior (2005), os principais elementos que marcaram esse deslocamento para Vila Velha foram: a construção da Terceira Ponte; a maior flexibilidade construtiva da legislação urbana do município em relação à capital Vitória; a maior oferta de terrenos e os menores preços de terra. A verticalização caracteriza essa região.

Mapa 6 - Evolução da produção imobiliária por bairros em Vila Velha de 2002 a 2014



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos do SINDUSCON/ES.

A partir de 2010, os empreendimentos começaram a seguir também para outros bairros, reflexo dos investimentos imobiliários (*shoppings centers*, edifícios comerciais), dos investimentos em infraestrutura urbana realizados na cidade e do lançamento do PMCMV. No início, localizados na região central, em Aribiri, Santa Inês e Centro. Depois, foram também para bairros mais distantes do centro, como Santa Paula, Terra Vermelha, Barra do Jucu e Ponta da Fruta. Em 2014, novos empreendimentos são lançados em outros bairros, como em Araças, Jockey e em Divino Espírito Santo.

Este deslocamento da produção imobiliária pelo território pode ser compreendido, de maneira geral,

pela busca por terras para a construção, sendo que a terra necessita ser adquirida a cada novo empreendimento, uma vez que não é produzida pelo trabalho, mas que é monopolizada por lei de propriedade, o que faz com que seu dono exija uma renda – cobre um preço – para que outros tenham acesso a ela. Logo o preço da terra e a necessidade da mesma para a construção, faz com que ocorra o deslocamento da produção imobiliária pelo território (FERREIRA, 2014, p. 48).

É neste contexto de grandes transformações urbanas ocorridas no município de Vila Velha, iniciadas lá na década de 1950, e se desenvolvendo até os dias atuais, que verificamos como a produção de moradias, e especificamente de conjuntos habitacionais, foram determinantes na configuração deste espaço urbano, marcado por segregações socioespaciais. O próximo capítulo, assim, visa analisar como se deu a produção habitacional do PMCMV neste município, contribuindo para entender como este Programa dialoga com a dinâmica da cidade, com seu preexistente, e influencia em seu desenvolvimento urbano futuro.

O objetivo neste capítulo é analisar o PMCMV no município de Vila Velha/ES, com foco na inserção urbana dos conjuntos e os seus efeitos socioespaciais. Num primeiro momento, analisa-se o Programa sob o aspecto quantitativo, de forma a verificar sua dimensão e sua contribuição no combate ao déficit habitacional do município. Em seguida, analisa-se a localização dos conjuntos na escala do empreendimento em relação ao seu entorno imediato. Nesta etapa, foram delimitadas três áreas de análise: 1) o bairro de Ataíde e arredores; 2) a Área Central, representada pelos bairros de Jardim Guadalajara, Santa Inês e Residencial Coqueiral e arredores; e 3) os bairros de Jabaeté e Ulisses Guimarães no contexto da Grande Terra Vermelha. Na terceira e quarta etapas, serão discutidos os efeitos socioespaciais resultantes do PMCMV em Vila Velha e alguns relatos da Prefeitura de Vila Velha e de representantes de duas construtoras, sobre a inserção urbana dos conjuntos do PMCMV.

3.1. ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS

Apresentamos na Tabela 12 e no Gráfico 9 o total de unidades habitacionais contratadas no PMCMV, nas três faixas de renda, nos municípios da RMGV no período de 2009 a 2015. Em 6 anos foram contratadas 30.916 unidades, com destaque para o município de Serra⁵³, que contratou quase 70% do total. O município de Vila Velha vem em seguida, com 5.584 unidades contratadas, representando 18,06% do total. Neste período, a média de unidades lançadas por ano na RMGV foi de 5.152.

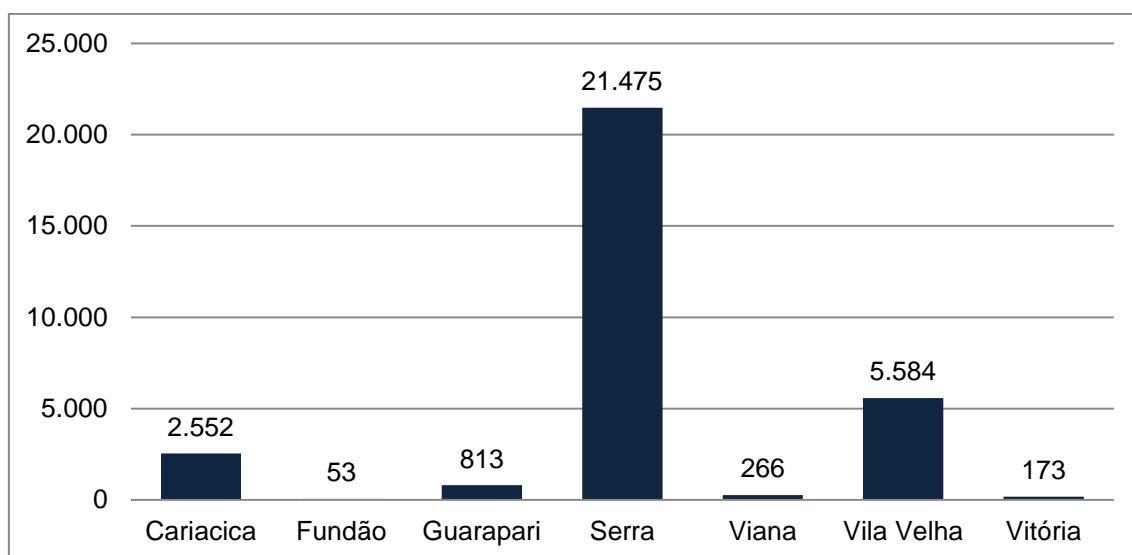
⁵³ Sobre as particularidades do município de Serra/ES em relação ao PMCMV ver Gonçalves (2010), Silva (2014) e Ronchi (2014).

Tabela 12 - Número de unidades contratadas por ano no PMCMV nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015

Município/Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Cariacica	24	36	308	505	809	783	87	2.552
Fundão	2	23	9	8	4	5	2	53
Guarapari	0	109	8	225	368	33	70	813
Serra	1.051	4.138	3.183	4.516	3.855	1.776	2.956	21.475
Viana	2	11	7	75	150	6	15	266
Vila Velha	211	1.930	1.157	898	605	203	580	5.584
Vitória	0	135	2	35	0	0	1	173
Total	1.290	6.382	4.674	6.262	5.791	2.806	3.711	30.916

Fonte: MCIDADES (2016)

Gráfico 9 - Total de unidades contratadas no PMCMV na RMGV – 2009/2015



Fonte: MCIDADES (2016)

Na Tabela 13 e Gráfico 10 apresentamos a distribuição das unidades contratadas por faixa de renda, por município da RMGV, no período de 2009 a 2015. A partir destes números já se comprova a baixa efetividade do programa para a faixa de renda que atende às famílias com renda mensal mais baixa (Faixa 1) e que deveriam ser a prioridade, já que é onde concentra o maior déficit habitacional (ver Tabela 14). Do total de 30.916 unidades contratadas, apenas 3.023 foram da Faixa 1, o que representa 9,78%. Assim, como os programas habitacionais anteriores, o PMCMV na RMGV também não foi

capaz de resolver ainda este problema. A produção habitacional se concentrou nas Faixas 2 e 3, representando 90,22% do total de unidades contratadas.

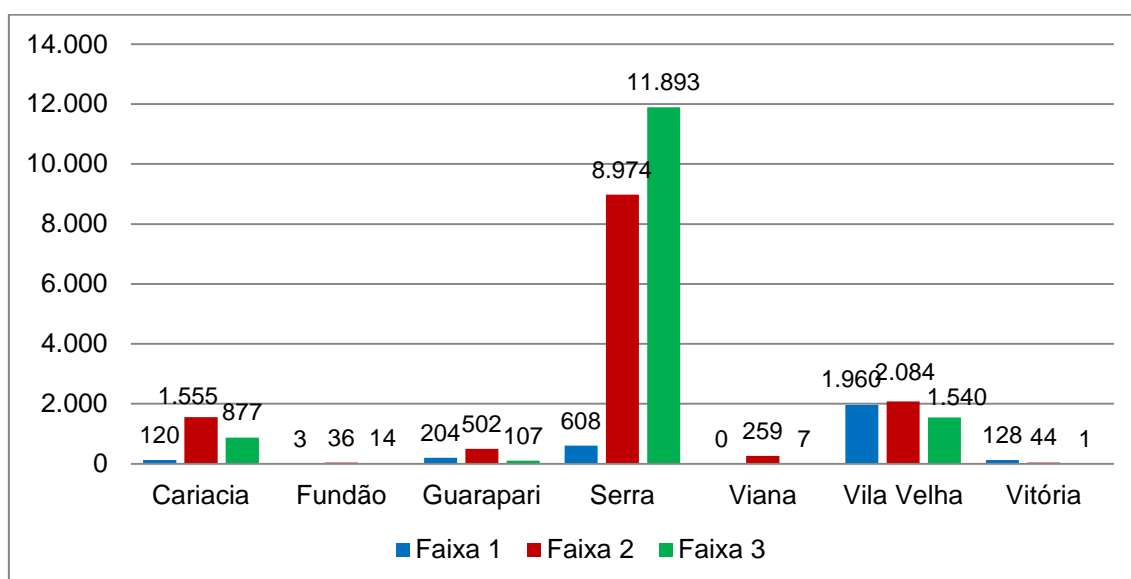
No município de Vila Velha, no entanto, verificou-se que as contratações se concentraram nas faixas de renda 1 e 2, sendo este município o que mais contratou no período analisado para as famílias com rendimento mensal até 3 salários mínimos (1.960 unidades). Em comparação com o município de Serra, por exemplo, este foi o 2º colocado na Faixa 1 (608 unidades), porém com muito menos do que Vila Velha nesta faixa, e com muito mais unidades contratadas no total (21.475 contra 5.584). Então, mesmo que tenha ficado distante de resolver o déficit, Vila Velha atendeu bem mais a Faixa 1 do que os demais municípios.

Tabela 13 - Unidades contratadas por faixa de renda nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015.

Faixa	Cariacica	Fundão	Guarapari	Serra	Viana	Vila Velha	Vitória	Total
1	120	3	204	608	0	1.960	128	3.023
2	1.555	36	502	8.974	259	2.084	44	13.454
3	877	14	107	11.893	7	1.540	1	14.439
Total	2.552	53	813	21.475	266	5.584	173	30.916

Fonte: MCIDADES (2016)

Gráfico 10 - Total de unidades contratadas por faixa de renda nos municípios da RMGV entre 2009 e 2015



Fonte: MCIDADES (2016)

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2013), o déficit habitacional urbano da RMGV em 2010 era de 57.377 domicílios, sendo que quase 70% estava concentrado nas famílias com rendimento mensal até 3 salários mínimos, incluindo os domicílios sem rendimento. No município de Vila Velha, o déficit total era de 14.990 unidades, sendo 10.620 até 3 salários mínimos, e o restante nas demais faixas de renda. Neste município, o déficit relativo era de 11,2%, o segundo maior da RMGV. Observa-se também que o número de domicílios vagos é bastante expressivo em todos os municípios da região, e que deve ter aumentado ainda mais após o expressivo número de lançamentos de unidades habitacionais no período estudado.

Tabela 14 - Déficit habitacional urbano na RMGV – 2010

Município	Déficit Habitacional Urbano	Déficit Relativo	Até 3 s.m.	3 a 5 s.m.	5 a 10 s.m.	Acima 10 s.m.	Domicílios particulares permanentes	Domicílios vagos
Cariacica	10.138	9,7	6.655	1.681	1.353	450	104.506	10.844
Fundão	496	11	381	66	41	8	4.503	863
Guarapari	3.312	10,4	2.371	432	400	108	31.863	7.861
Serra	16.060	12,9	11.099	2.212	1.986	763	124.348	15.178
Viana	1.825	10,2	1.261	304	240	20	17.822	2.436
Vila Velha	14.990	11,2	10.620	1.734	1.629	1.008	133.924	17.052
Vitória	10.556	9,7	7.060	1.171	1.273	1.051	108.465	11.779
Total RMGV	57.377	10,92	39.447	7.600	6.922	3.408	525.431	66.013

Fonte: FJP/ IBGE Censo Demográfico 2010

Fazendo um comparativo entre o déficit habitacional urbano do município de Vila Velha e o total de unidades lançadas pelo PMCMV, Tabela 15, verifica-se que para a faixa de renda até 3 s.m. somente 18,5% das famílias foram beneficiadas. Por outro lado, para a faixa de renda entre 3 e 5 s.m. houve uma superação do déficit em 20% e para a faixa de 5 a 10 s.m. foi atingido 94,5% das famílias. Houve um claro direcionamento dos recursos para as faixas de renda média, pois nessas as empresas conseguem obter maiores lucros, tendo em vista que os valores dos imóveis são mais caros em relação à faixa de renda mais baixa. Para a construção de casas na primeira faixa de renda, o máximo pago pela CAIXA à empresa é de R\$ 60.000,00 por unidade, já para as outras faixas de renda o valor máximo do imóvel é de R\$ 145.000,00 (ver

Quadros 2 e 3). Neste sentido, é de grande importância que os estados e municípios tenham uma atuação direta na implantação do Programa, uma vez que estão previstas ações que visam mitigar esse problema, como por exemplo, a doação de terrenos e a implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades quanto ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Tabela 15 - Comparativo entre o déficit habitacional urbano de 2010 e as unidades contratadas do PMCMV em Vila Velha de 2009 a 2015.

Faixa de renda	Déficit Habitacional	Unidades do PMCMV	%
Até 3 s.m.	10.620 UH	1.960	18,5
3 a 5 s.m.	1.734 UH	2.084	120,2
5 a 10 s.m.	1.629 UH	1.540	94,5

Fonte: FJP (2013), MCIDADES (2016)

Na Tabela 16 apresentamos a lista dos empreendimentos que foram contratados no PMCMV em Vila Velha, no período de 2009 a 2015, relacionando a faixa de renda, a quantidade de unidades habitacionais, o número de pavimentos, a data de contratação, a construtora responsável pela obra e o bairro de implantação. Em seguida, apresentamos no Mapa 7 a localização no município destes empreendimentos, agrupados por faixa de renda.

A partir desse mapa, foram selecionadas três áreas de estudo para aprofundamento da análise. Elas se destacavam por concentrar uma quantidade de conjuntos, por serem em regiões que antes não havia ou eram poucos os lançamentos imobiliários, e por serem em regiões que concentram uma população de renda média/baixa. Assim, a primeira área de estudo é a dos bairros de Ataíde e Nossa Senhora da Penha, a segunda foi denominada de Área Central, composto principalmente pelos bairros de Santa Inês, Jardim Guadalajara e Residencial Coqueiral, e a terceira é a região dos bairros de Jabaeté e Ulisses Guimarães, em Grande Terra Vermelha. Elas foram analisadas sob os seguintes aspectos: caracterização da área de estudo, perfil socioeconômico da população, infraestrutura urbana, oferta de equipamentos públicos e legislação urbanística.

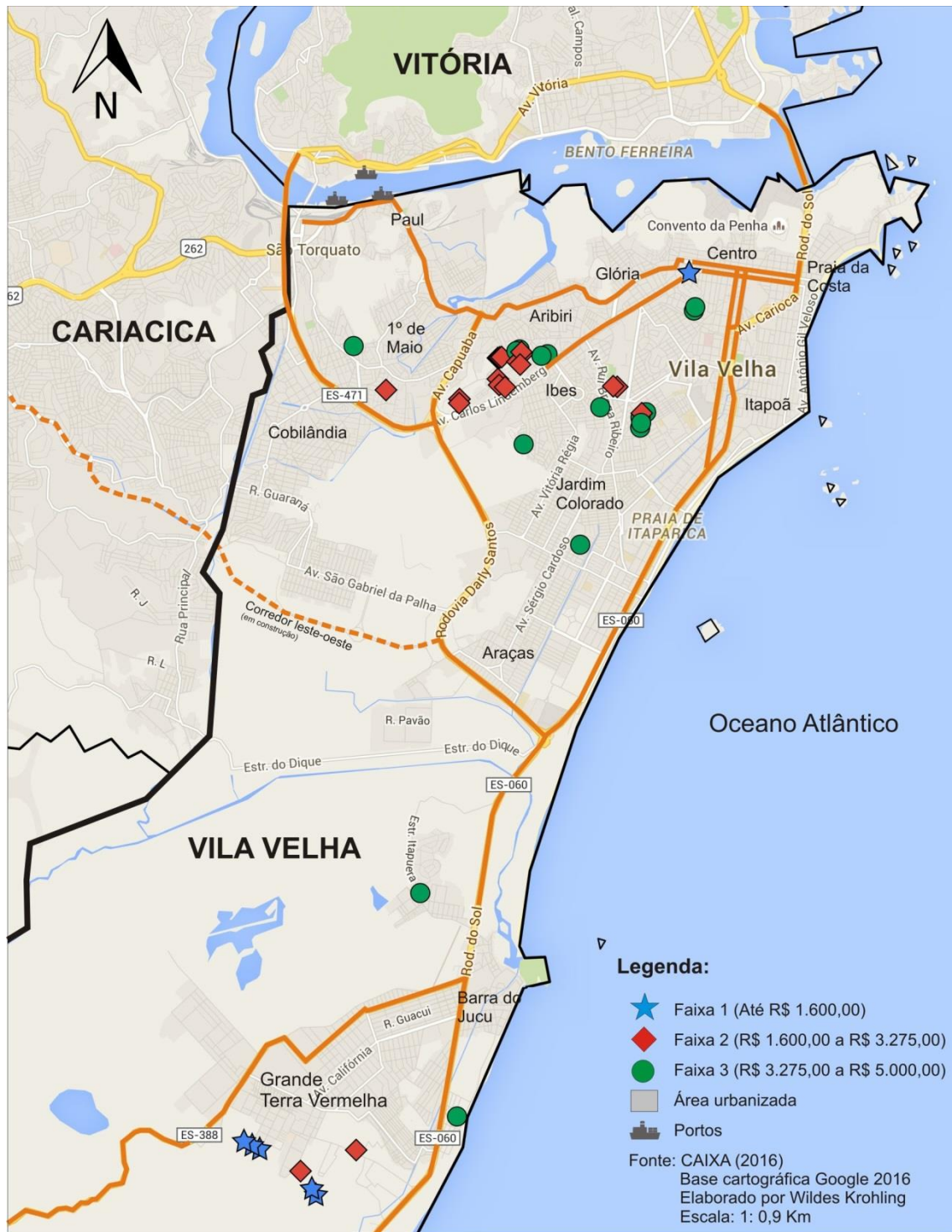
Tabela 16 - Empreendimentos contratados no PMCMV em Vila Velha, por faixa de renda, de 2009 a 2015

Empreendimentos	Faixa	UH	PAV.	Data Contratação	Construtora	Bairro
Residencial Vila Velha 1ª Etapa	1	496	4	01/10/2010	AB Construtora	Jabaeté
Residencial Vila Velha 2ª Etapa	1	496	4	01/10/2010	Decottignies	Jabaeté
Residencial Vila Velha 3ª Etapa	1	496	4	01/10/2010	Solare Construtora	Jabaeté
Edifício Boechat	1	24	4	25/02/2013	ARPAES	Jaburuna
Residencial Vista Linda 1	1	224	4	31/07/2015	Solare/Engetaf	Ulisses Guimarães
Residencial Vista Linda 2	1	224	4	31/07/2015	Solare/Engetaf	Ulisses Guimarães
Cond. Aquarelle - Ed. Rouge	2	64	10	07/10/2009	WL Empreendim.	Residencial Coqueiral
Cantos da Vila – Ed. Barra do Jucu	2	72	13	28/01/2010	Stalc/Decottignies	Santa Inês
Residencial Colina de Vila Velha	2	236	12	17/09/2010	D'Angelo Construtora	Ataíde
Residencial Vista Linda I	2	9	4	20/09/2010	RMC Construtora	Ataíde
Cantos da Vila – Ed. Ponta da Fruta	2	72	13	14/10/2010	Stalc/Decottignies	Santa Inês
Residencial Vista Linda II	2	9	4	03/12/2010	RMC Construtora	Ataíde
Residencial Vista Linda III	2	9	4	08/12/2010	RMC Construtora	Ataíde
Residencial Costa Bella I	2	222	14	25/02/2011	WL Empreend.	Nossa Senhora da Penha II
Mirante da Vila Residencial	2	296	14	26/07/2011	D'Angelo Construtora	Nossa Senhora da Penha II
Residencial Morar	2	24	4	31/08/2011	RMC Construtora	Planalto
Residencial Costa Bella II	2	111	14	31/01/2012	WL Empreend.	Nossa Senhora da Penha II
Cond. Res. Praia dos Arrecifes	2	176	4	19/03/2012	Azurra Empreend. – Pretti	Ulisses Guimaraes
Solar da Vila - Etapa 2	2	190	12	12/09/2012	Metron Engenharia	Ataíde
Residencial Aldeia da Barra I	2	72	4	19/12/2012	WL Empreend.	Ulisses Guimaraes
Residencial Vista Linda IV	2	18	4	14/05/2013	RMC Construtora	Ataíde
Ecolife da Vila	2	60	10	02/09/2014	Ecovila Empreend.	Nossa Senhora da Penha II
Cond. Aquarelle - Ed. Vert	3	64	10	19/06/2009	WL Empreendim.	Residencial Coqueiral
Cond. Aquarelle - Ed. Celeste	3	64	10	17/07/2009	WL Empreendim.	Residencial Coqueiral
Solar da Vila - Etapa 1	3	190	12	03/03/2011	Metron Engenharia	Ataíde
Residencial Pontal de Jacarenema - Ed. Praia das Conchas	3	84	11	18/05/2011	Qualivix Construtora	Praia dos Recifes
Villa Aribiri Residencial Clube	3	232	16	30/07/2012	De Martin Construtora	Ataíde
Residencial Degasperi	3	96	14	02/01/2013	NAC Constr. e Incor.	Ilha dos Bentos
Villagio Santa Paula - Módulo 1	3	128	2	03/01/2013	Cittá Engenharia	Santa Paula
Residencial Jardim Guadalajara	3	152	24	19/08/2013	EBS Engenharia	Jardim Guadalajara
Residencial Alvorada	3	18	4	01/10/2014	RMC Construtora	Alvorada
Residencial Esmeralda	3	72	5	06/11/2015	Vaz Desen. Imob.	Santos Dumont
Verano Residencial Clube ¹	2/3	358	13	-	Épura Construtora	Residencial Coqueiral
Vila Romana Residencial ¹	2/3	144	12	-	Espaço Construtora	Ilha dos Ayres

Fonte: CAIXA (2016), site das construtoras e visita em campo.

Nota 1: Estes dois empreendimentos foram anexados a esta tabela após visita em campo, e foram financiados pelo Banco do Brasil.

Mapa 7 - Localização dos empreendimentos do PMCMV em Vila Velha de 2009 a 2015 para todas as faixas de renda



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da CAIXA (2016).

3.2. ANÁLISE DO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS

3.2.1. Área de estudo 1: bairro de Ataíde e arredores

Breve caracterização da área de estudo

A área de estudo 1 é composta pelos bairros de Ataíde e Nossa Senhora da Penha II e pelos bairros ao redor. Possuem fácil acesso ao centro de Vila Velha e também ao centro de Vitória, por meio da Avenida Carlos Lindemberg e da ES-471. Ao Norte, faz fronteira com o bairro Cavalieri, ao Sul está a Av. Carlos Lindemberg e o bairro de Nossa Senhora da Penha I, à Leste, localiza-se o bairro de Aribiri e à Oeste, a Av. Capuaba e os bairros Ilha da Conceição, Santa Ria e Zumbi dos Palmares, conforme se observa no Mapa 8.

Segundo o Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2003), o assentamento do bairro Ataíde se iniciou com o loteamento de uma fazenda próxima ao Aribiri, a partir da década de 1950, e com a invasão de uma área do Estado. Essa região teve o seu desenvolvimento impulsionado pela presença do Porto de Minérios, em Paul, e pela Estrada Jerônimo Monteiro, que era uma importante via de comunicação entre o Porto (e também Vitória) e o centro de Vila Velha. Entretanto, com a inauguração da Avenida Carlos Lindemberg, em 1951, e a transferência dos embarques de minério para a Ponta de Tubarão em Vitória, em 1966, o ritmo de crescimento do bairro foi reduzido. Já o bairro de Nossa Senhora da Penha II é um loteamento da década de 1970, porém, conforme apontou o Diagnóstico, era praticamente um loteamento vazio em 2000, quando o Censo do IBGE indicou uma pequena população de 547 habitantes.

Mapa 8 - Área de estudo 1: bairro de Ataíde e arredores



Fonte: Elaborado pelo autor

No bairro de Ataíde, atualmente, o predomínio é de residências unifamiliares de dois/três pavimentos de padrão médio e médio-baixo (ver Figura 14). As atividades de comércio/serviços de caráter local são poucas e esparsas,

existindo alguns pequenos comércios, bares, padarias e oficina de carros. Entretanto, verifica-se uma maior concentração dessas atividades ao longo da Estrada Jerônimo Monteiro e nas ruas do bairro Aribiri que dão acesso à Av. Carlos Lindemberg.

Figura 14 - Rua Emídio Ferreira Sacramento, em Ataíde, fundos do empreendimento Solar da Vila.



Fonte: Arquivo do autor (2016).

No bairro de Nossa Senhora da Penha II estão localizadas grandes empresas ao longo da Av. Carlos Lindemberg, como Makro Atacadista, Concessionárias de Veículos (Ford, Honda, Renault, Fiat), Posto de Gasolina, instituições financeiras, entre outras, e elas atendem às demandas municipal e metropolitana. Próximo ao bairro está localizado também o Centro Esportivo do SESC. Em relação ao uso residencial, ainda em consolidação, observa-se que as casas apresentam um padrão construtivo melhor em relação às dos bairros de Ataíde e Aribiri, mas ainda existem muitos lotes vazios, conforme Figura 15. Nesta figura também podemos observar, na 1ª imagem, os conjuntos Solar da Vila (à esquerda), Residencial Colina de Vila Velha (ao centro) e Vila Aribiri Residencial Clube (à direita, ao fundo). Na 2ª imagem, temos o Residencial Mirante da Vila, ao fundo, e na 3ª, a Av. Carlos Lindemberg.

Figura 15 - Vista parcial do bairro Nossa Senhora da Penha II e da Av. Carlos Lindemberg



Fonte: Arquivo do autor (2016)

Perfil socioeconômico (população, densidade, renda, energia elétrica, destino de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário)

Os bairros aqui analisados fazem parte da Região Administrativa 3⁵⁴, de acordo a Lei Municipal 4.707 de 10/09/2008. Os dados apresentados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 e também do SEMPLA (2013). Com base na Tabela 17 fazemos as seguintes considerações.

Tabela 17 - Perfil socioeconômico e serviços públicos do bairro Ataíde e arredores

Bairro/ Região/ Município	População Urbana	Densidade hab/ha	Renda: Valor nominal médio	Total de domicílios particulares permanentes	Domicílio próprio (%)	Domicílio alugado (%)	Taxa de Alfabetização (%)	Energia elétrica (%)	Destino de lixo - coletado (%)	Abastecimento de água - rede geral (%)
Ataíde	6.600	59,1	R\$ 1.105,79	2.121	71,4	24,7	96,1	100,0	100,0	99,8
Nossa Senhora da Penha	2.381	12,2	R\$ 1.287,55	757	59,6	33,8	97,1	99,9	99,2	99,9
Aribiri	10.222	140,7	R\$ 1.151,22	3.353	67,1	24,8	97,0	100,0	100,0	100,0
Cavaliéri	1.585	138,1	R\$ 1.026,49	520	82,1	16,9	95,9	100,0	99,6	99,6
Ilha da Conceição	2.822	134,3	R\$ 837,53	825	79,4	79,4	92,9	99,3	100,0	99,8
Santa Rita	5.526	263,0	R\$ 921,57	1.793	82,8	13,9	93,3	99,9	100,0	99,8
Zumbi dos Palmares	2.734	290,7	R\$ 687,43	795	83,0	15,9	91,9	99,8	100,0	100,0
Região 1	147.279	97,3	R\$ 2.646,52	50.369	68,4	27,0	98,1	100,0	99,6	99,6
Região 2	69.551	68,5	R\$ 1.190,85	22.613	65,9	27,8	98,0	100,0	99,9	99,6
Região 3	68.635	102,9	R\$ 977,86	21.606	75,9	19,1	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 4	65.970	73,6	R\$ 1.076,98	21.186	70,5	20,8	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 5	59.381	25,4	R\$ 954,39	17.658	75,0	17,9	93,0	99,7	98,5	95,7
Vila Velha	412.575	57,55	R\$ 1.721,97	134.467	70,3	23,5	96,6	99,9	99,1	98,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Demográfico 2010; SEMPLA (2013)

Em 2010, o bairro de Ataíde possuía uma população de 6.600 habitantes, com uma densidade populacional de 59,1 hab/ha. Junto com Nossa Senhora da

⁵⁴ Em relação ao bairro de Nossa Senhora da Penha, os dados do Censo 2010 não fazem distinção entre Nossa Senhora da Penha I e II. Entretanto, na Lei Municipal 4.707/2008 existe esta separação, sendo que o bairro Nossa Senhora da Penha I faz parte da Região Administrativa 2 e o bairro Nossa Senhora da Penha II faz parte da Região Administrativa 3.

Penha, estes são os bairros com a densidade mais baixa da área em análise. Inclusive, os demais bairros possuem densidades muito superiores, como por exemplo, Santa Rita e Zumbi dos Palmares, com 263,0 e 290,7 hab/ha respectivamente. Assim, como podemos ver no Mapa 8, em Ataíde/ Nossa Senhora da Penha II há grandes vazios urbanos, áreas ainda em expansão, especialmente próximo a Av. Carlos Lindemberg.

No indicador Renda também se observam algumas disparidades. Os bairros de Ataíde, Aribiri e Nossa Senhora da Penha apresentam valor superior aos demais e acima da média da Região 3. Por outro lado, nos bairros de Zumbi do Palmares e Ilha da Conceição o valor da renda nominal média é muito baixa, inferior à média da Região. Essa realidade também se reflete na Taxa de Alfabetização, pois os três primeiros bairros possuem valor acima de 96%, mas os três últimos possuem os piores valores, com uma taxa abaixo de 94%, valor menor que o da Região 3 e também do município.

Quanto aos serviços públicos de energia elétrica, coleta de lixo e abastecimento de água observa-se que todos os bairros possuem ótimos índices, com uma cobertura de quase 100%. Mesmo assim, ainda é possível melhorar o fornecimento de energia elétrica em Ilha da Conceição, que está em 99,3%, e a coleta de lixo em Nossa Senhora da Penha, que está em 99,2%.

Outro indicador importante para a análise da infraestrutura urbana é o esgotamento sanitário. Neste caso, no entanto, os percentuais não são tão bons, conforme apresentados na Tabela 18. Em Ataíde, por exemplo, a rede geral de esgoto chega para 94,30% dos domicílios, mas ainda possuem alguns que lançam o esgoto em valas (2,83%) e em rios (0,19%). Estes números pioram bastante em outros bairros, especialmente em Ilha da Conceição, onde 20,97% dos domicílios têm como tipo de esgotamento sanitário as valas. Os números, porém, mostram que a Região 3 possui a melhor média de todas as Regiões do município no quesito rede geral de esgoto, com atendimento de 89,40% dos domicílios.

Tabela 18 - Tipo de esgotamento sanitário em Ataíde e arredores

Bairro/ Região/ Município	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa Rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro tipo	Não tinham
Ataíde	94,30	0,66	1,98	2,83	0,19	-	0,05
Nossa Senhora da Penha	97,89	1,59	0,13	-	-	0,26	0,13
Aribiri	93,32	0,72	0,42	5,49	0,06	-	-
Cavaliéri	90,00	0,77	0,19	7,31	1,73	-	-
Ilha da Conceição	78,42	0,24	0,24	20,97	0,12	-	-
Santa Rita	88,01	0,33	0,28	10,88	0,50	-	-
Zumbi dos Palmares	99,87	-	-	-	-	-	0,13
Região 1	88,57	6,75	3,70	1,12	0,09	0,09	0,14
Região 2	83,40	6,00	6,50	8,43	0,50	0,86	0,20
Região 3	89,40	0,47	0,53	8,11	2,22	0,66	0,39
Região 4	86,90	1,51	2,66	7,04	4,84	0,10	0,29
Região 5	31,48	17,54	46,23	7,47	1,80	0,43	0,42
Vila Velha	80,08	6,38	8,80	3,62	0,86	0,14	0,12

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo 2010.

Figura 16 - Conjuntos Residencial Colina de Vila Velha e Vila Aribiri Residencial Clube localizados próximos a valas

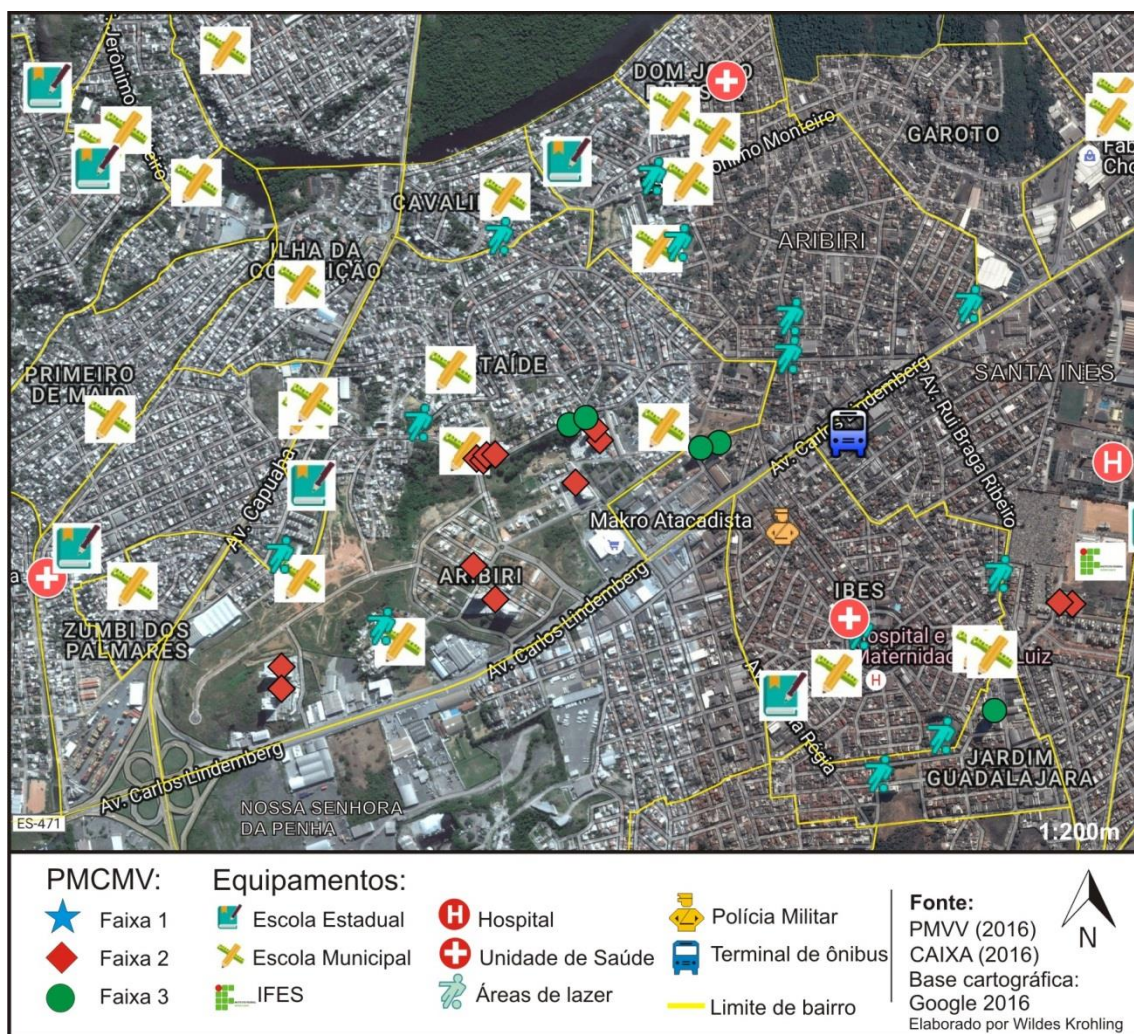


Fonte: Arquivo do autor (2016)

Equipamentos públicos

Apresentamos abaixo o Mapa 9, que indica a localização de equipamentos públicos na área de estudo do bairro de Ataíde e arredores, relacionando com os empreendimentos do PMCMV.

Mapa 9 - Equipamentos públicos em Ataíde e arredores



Fonte: Elaborado pelo autor

O bairro de Ataíde é atendido por 5 escolas municipais, as quais 03 são Unidade Municipal de Ensino Infantil (UMEI - crianças de 1 a 5 anos de idade) e 02 são Unidade Municipal de Educação Fundamental (UMEF - crianças a partir de 6 anos e adolescentes). Há ainda 01 Escola Estadual de Ensino Fundamental (EFFF), localizada próxima ao bairro Santa Rita e à Av. Capuaba. Próximo à região também está a unidade de Vila Velha do Instituto Federal de

Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES), localizado no bairro de Soteco.

Em relação aos serviços de saúde, os moradores de Ataíde precisam se deslocar para os bairros vizinhos, uma vez que não há a oferta deste serviço dentro do bairro. A Unidade de Saúde que atende ao bairro é a que está localizada em Dom João Batista, que também é utilizada pelos moradores de Aribiri, Garoto e Cavalieri. Nestes 5 bairros concentravam 25.674 moradores (IBGE, 2010). Segundo o Plano Municipal de Saúde (SEMSA, 2013, p. 74) “um grande desafio do município é ampliar o acesso aos serviços de saúde, uma vez que os equipamentos de saúde são limitados se comparados à necessidade da população”.

Uma carência verificada nesta região são áreas de lazer para a população⁵⁵. No bairro de Ataíde, por exemplo, há dois campos de futebol e uma quadra de esportes, sendo esta quadra vinculada ao Conjunto Ewerton Montenegro. Na divisa com o bairro Cavalieri foi localizada uma pequena praça, com uma quadra e parquinho para as crianças. No bairro Aribiri, além de quadras e campo de futebol, foram localizadas duas praças, mas também de pequeno porte. Acreditamos que essa realidade seja consequência da ocupação desordenada e sem planejamento por que passou essa região.

A proximidade com a Av. Carlos Lindemberg e também com o Terminal do IBES possibilita um amplo e fácil acesso à rede de transporte coletivo, que na RMGV atualmente é unicamente o ônibus. Dali é possível acessar tanto o transporte municipal, quanto o metropolitano. Além disso, no interior do bairro Ataíde, a partir da Rua Emídio Ferreira Sacramento, também é possível acessar o transporte.

⁵⁵ Nesta pesquisa estão sendo considerados os seguintes espaços públicos: praças, campo de futebol e quadras esportivas.

Figura 17 - Zoneamento urbano – bairro de Ataíde e arredores



Fonte: PDM de Vila Velha (2007) adaptado pelo autor.

Os empreendimentos estão localizados em Zonas de Ocupação Prioritária (ZOP) 4 e 5⁵⁶. Segundo a Lei 4.575 de 26.11.2007, que instituiu o Plano Diretor Municipal (PDM) do município de Vila Velha, a ZOP

corresponde à parcela do território municipal melhor infraestruturada, onde deve ocorrer o incentivo ao

⁵⁶ ZOP 4: coeficiente de aproveitamento do terreno compatível com a infraestrutura instalada e controle do adensamento populacional; ZOP 5: coeficiente de aproveitamento compatível com a infraestrutura, a renovação urbana e implantação de novos parcelamentos que sejam necessários a integração da malha viária (PMVV, 2007, p. 13).

adensamento e à renovação urbana, com predominância do uso residencial e prevenção de impactos gerados por usos e atividades econômicas potencialmente geradoras de impacto urbano e ambiental (PMVV, 2007, p. 13).

Em relação a essas duas Zonas, os respectivos Índices Urbanísticos estão na abaixo.

Tabela 19 - Índices Urbanísticos da ZOP 4 e 5

Zonas Urbanas	Coeficiente de Aproveitamento (CA)			Afastamento Frontal (m)	Altura máxima das edificações (m)	Gabarito (número máximo de pavimentos)	Taxa de Ocupação máxima (%)	Taxa de Permeabilidade (%)
	Mínimo	Básico	Máximo					
ZOP 4	0,2	2,5	-	3	-	-	60	15
ZOP 5	0,2	3	-	3	-	-	60	15

Fonte: PMVV, 2007 (PDM); ratificado pela Lei nº 5.430/2013

A caracterização desta área de estudo e o seu zoneamento urbano nos permitem concluir que se trata de uma área com vocação para uso residencial e também para comércio e serviços; este último concentrado especialmente ao longo da Av. Carlos Lindenberg.

Importante destacar a proximidade com uma Zona de Especial Interesse Econômico Empresarial e Retroportuária (ZEIE), que se estende da Av. Capuaba e segue pela Rodovia Darly Santos. Esta região já conta com algumas empresas e pequenas indústrias, e possui projetos para expansão das áreas retroportuárias e construção de condomínios industriais e logísticos. A duplicação da Darly Santos, finalizada em 2007, e a construção do viaduto no cruzamento da Av. Carlos Lindenberg, em 2010, dinamizaram a região e facilitaram o acesso à Rodovia do Sol e ao Terminal Portuário de Capuaba. Em decorrência disto, a área de estudo foi valorizada.

Trata-se, assim, de uma área em processo de adensamento, especialmente no bairro Nossa Senhora da Penha, intensificado na primeira década dos anos 2000 e com a implantação dos conjuntos do PMCMV. Ainda que requeira a ampliação dos equipamentos de saúde e de áreas de lazer, e apresente deficiências no esgotamento sanitário, a área possui indicador de renda acima da média da Região Administrativa correspondente, boa infraestrutura urbana e facilidade de acesso ao centro de Vitória e Vila Velha.

3.2.2. Área de estudo 2: Área Central

Breve caracterização da área de estudo

Agora, fazemos a análise da região que denominados de Área Central, onde também há uma concentração de empreendimentos construídos do PMCMV, localizados em três bairros próximos: Jardim Guadalajara, Santa Inês e Residencial Coqueiral. Além destes, fazem parte da análise os bairros de Soteco, Boa Vista I e II, Cocal, Brisamar e IBES, conforme apresenta o Mapa 10.

Conforme analisado no capítulo 2, essa área teve a sua ocupação iniciada na década de 1950 com a construção da Av. Carlos Lindemberg, que favoreceu o surgimento de novos bairros e loteamentos como o IBES e Soteco. Durante a década de 1960 e 1970 a expansão urbana foi impulsionada pelos conjuntos do INOCOOP/ES e da COHAB/ES que foram implantados ali, e que deram origem aos bairros de Jardim Guadalajara, Boa Vista I e II, entre outros. Segundo o Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2003), os bairros de Santa Inês e Cocal surgiram a partir de loteamentos realizados nesta época.

Esta região abrange áreas de uso predominantemente residencial de padrão construtivo médio/médio-baixo, mas abriga também usos comerciais e de serviços, entre eles supermercado, farmácias, restaurantes, oficinas e pequenas lojas, principalmente em seus principais eixos viários – Av. Ministro

Salgado Filho, Av. Rui Braga Ribeiro e Avenida Capixaba. Destacam-se a presença do Campus da Universidade de Vila Velha (UVV) em Boa Vista II e do Shopping Vila Velha em Divino Espírito Santo, bairro vizinho.

Mapa 10 - Área de estudo 2: Área Central



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 18 - Av. Capixaba, no bairro Residencial Coqueiral.



Fonte: Arquivo do autor (2016)

De acordo com o Diagnóstico Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2003), o bairro do IBES desempenha papel de subcentro, suprindo também as carências dos bairros adjacentes por alguns equipamentos. Ao redor da praça principal do bairro localizam-se lojas comerciais, áreas de lazer, Igrejas, supermercado, o Clube Arci e um hospital particular. Além disso, localiza-se no bairro o Terminal Ibes do TRANSCOL. O bairro de Santa Inês também, devido a seu elevado grau de acessibilidade, abriga em seu interior, numerosas atividades de comércio, serviços e indústrias. Destaca-se a presença das instalações da Fábrica Garoto, o Cemitério de Santa Inês, o Hospital Infantil de Vila Velha e o campus do IFES, localizados na área do antigo Aero-Clube de Vila Velha.

Importante registrar também a implantação de um micro polo industrial de confecções, no limite leste do bairro de Jardim Guadalajara, divisa com Santa Inês. Entre as fábricas ali instaladas estão a Konyk, a PK Premium, a Sipola, que vendem para o estado do ES e também para outros estados. O Residencial Jardim Guadalajara localiza-se na frente deste polo, na Rua Ângelo Borgo.

Perfil socioeconômico

Nesta análise agora, informamos que os bairros Residencial Coqueiral, Soteco, Boa Vista I e II e Vista da Penha fazem parte da Região Administrativa 1, de acordo a Lei Municipal 4.707 de 10/09/2008. Os demais bairros, Santa Inês, Jardim Guadalajara, IBES, Cocal e Brisamar, pertencem à Região Administrativa 2. Na Tabela 20 apresentamos os dados socioeconômicos e de serviços públicos da Área Central.

Tabela 20 - Perfil socioeconômico e serviços públicos da Área Central

Bairro/ Região/ Município	População Urbana	Densidade hab/ha	Renda: Valor nominal médio	Total de domicílios particulares permanentes	Domicílio próprio (%)	Domicílio alugado (%)	Taxa de Alfabetização (%)	Energia elétrica (%)	Destino de lixo - coletado (%)	Abastecimento de água - rede geral (%)
Res. Coqueiral	1.554	71,2	R\$ 1.274,89	539	55,8	40,8	98,7	100,0	100,0	97,0
Santa Inês	6.786	81,8	R\$ 1.363,83	2.320	68,5	28,7	97,7	100,0	99,8	97,7
Jardim Guadalajara	1.995	108,5	R\$ 1.474,62	623	71,6	23,4	97,0	100,0	100,0	99,8
IBES	6.677	128,2	R\$ 1.431,93	2.175	70,1	23,9	98,0	99,9	100,0	99,3
Soteco	8.189	170,2	R\$ 1.133,22	2.722	62,6	33,3	97,0	100,0	100,0	99,4
Boa Vista I	3.143	344,7	R\$ 899,30	975	63,4	30,8	94,5	99,9	100,0	100,0
Boa Vista II	3.515	169,1	R\$ 1.066,88	1.295	69,3	26,0	97,5	100,0	99,4	99,9
Cocal	3.861	120,9	R\$ 1.472,41	1.244	61,6	35,3	98,5	100,0	100,0	99,5
Brisamar	1.549	49,8	R\$ 1.468,12	542	49,8	43,2	98,0	100,0	99,6	95,4
Vista da Penha	1.199	265,7	R\$ 900,37	390	59,2	32,6	96,9	100,0	100,0	100,0
Região 1	147.279	97,3	R\$ 2.646,52	50.369	68,4	27,0	98,1	100,0	99,6	99,6
Região 2	69.551	68,5	R\$ 1.190,85	22.613	65,9	27,8	98,0	100,0	99,9	99,6
Região 3	68.635	102,9	R\$ 977,86	21.606	75,9	19,1	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 4	65.970	73,6	R\$ 1.076,98	21.186	70,5	20,8	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 5	59.381	25,4	R\$ 954,39	17.658	75,0	17,9	93,0	99,7	98,5	95,7
Vila Velha	412.575	57,55	R\$ 1.721,97	134.467	70,3	23,5	96,6	99,9	99,1	98,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Demográfico 2010; SEMPLA (2013)

Entre os três bairros que receberam empreendimentos do PMCMV o Residencial Coqueiral possuía em 2010 a menor população (1.554 hab.) e a menor densidade, com 71,2 hab/ha. Já Santa Inês possuía uma população de 6.786 habitantes, inclusive a segunda maior na área analisada atrás apenas de Soteco, e uma densidade de 81,8 hab/ha. Esta densidade de Santa Inês deve ser um pouco maior, considerando que há uma grande área não residencial, do antigo Aero-Clube, onde estão localizados alguns estabelecimentos institucionais e as instalações da fábrica da Garoto. Em Jardim Guadalajara, a densidade habitacional já era um pouco maior, de 108,5 hab/hab e possuía 1.995 moradores.

Chama atenção a elevada densidade demográfica dos bairros Vista da Penha e Boa Vista I, que são as maiores da Área Central, com valores de 265,7 hab/ha e 344,7 hab/ha, respectivamente. O bairro Boa Vista I, por exemplo, foi um loteamento da COHAB/ES da década de 1970 para famílias com renda de até 1 salário mínimo. O Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2003, p. 17) apontou que “a população carente original foi gradualmente substituída pela atual de nível médio-baixo, assim como as casas passaram por um processo de transformação”. Realmente, observa-se atualmente nestes bairros a predominância de casas de 2 a 3 pavimentos, modificadas por autoconstrução, e a existência ainda de muitas famílias de baixa renda, conforme comprovou os dados do Censo 2010. Ainda, são estes bairros que possuem as menores Taxas de Alfabetização da área de estudo.

Em relação ao indicador Renda, a maioria dos demais bairros apresenta um bom valor, se comparado com os valores das Regiões Administrativas. Só não supera o valor da Região 1, o mais alto do município, onde estão localizados os bairros mais ricos, como Praia da Costa, Itapoã e Itaparica. Dos bairros que receberam os empreendimentos, Jardim Guadalajara é o que possui a melhor renda, inclusive é a maior da Área Central, com R\$ 1.474,62.

Quanto aos serviços públicos de energia elétrica, coleta de lixo e abastecimento de água observa-se também que todos os bairros nesta área possuem ótimos índices, com uma cobertura de quase 100%. Entretanto, os serviços de abastecimento de água ainda podem ser melhorados em alguns bairros, como Brisamar, Cocal, IBES e Soteco. Da mesma forma, os índices relacionados ao esgotamento sanitário também precisam melhorar, conforme aponta a Tabela 21, abaixo. A maioria dos bairros possui domicílios que utilizam a fossa rudimentar e muitos ainda lançam o esgoto em valas. A Região 2 está entre as que possuem os piores índices.

Dos bairros que receberam os empreendimentos, Residencial Coqueiral apresenta os piores resultados, sendo 96,47% dos domicílios com acesso à rede geral de esgoto, 1,11% utilizam a fossa séptica e também fossa rudimentar e 1,30% dos domicílios direcionam em valas.

Tabela 21 - Tipo de esgotamento sanitário na Área Central

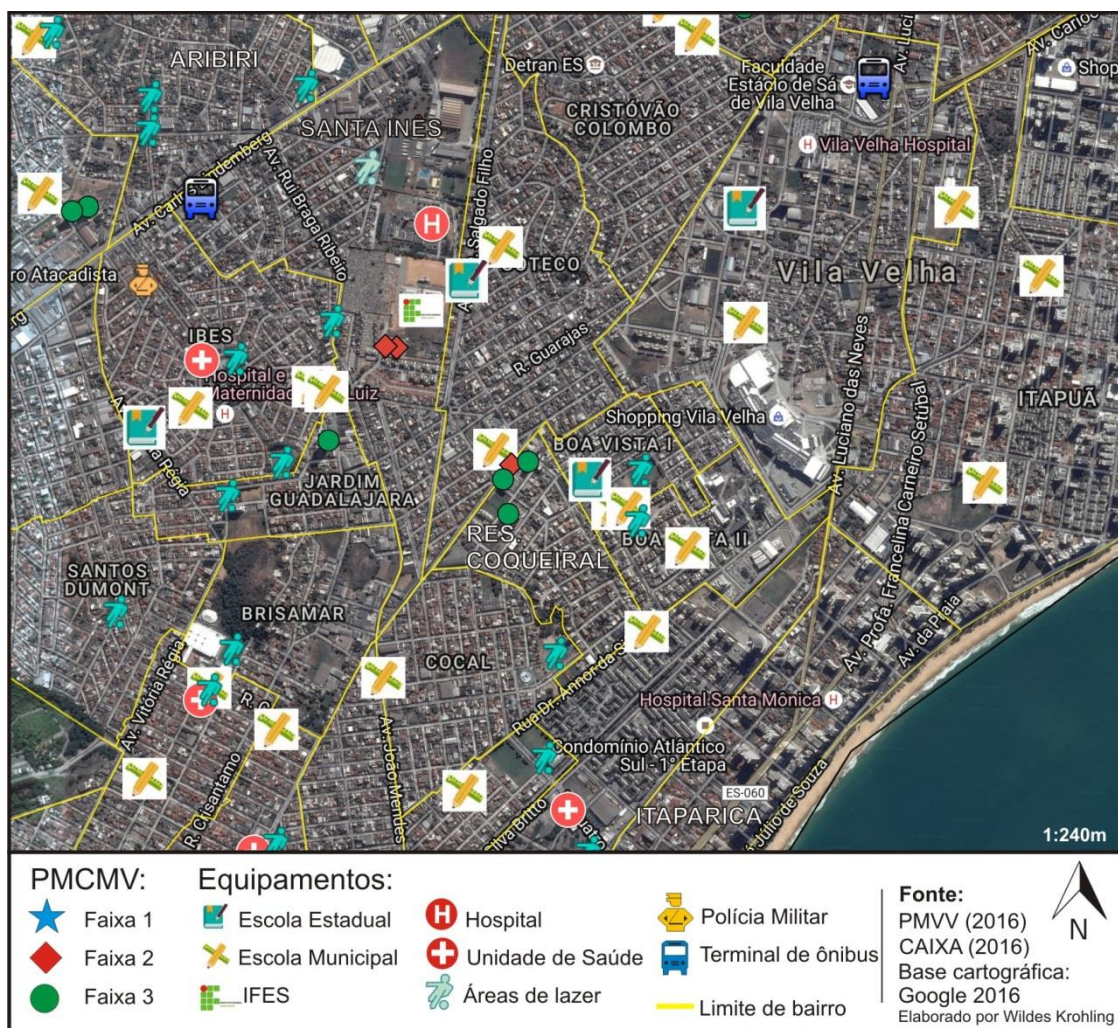
Bairro/ Região/ Município	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro tipo	Não tinham
Res. Coqueiral*	96,47	1,11	1,11	1,30	-	-	-
Santa Inês	98,66	0,78	0,30	-	-	0,26	-
Jardim Guadalajara	99,36	0,32	0,16	-	-	-	0,16
IBES	98,80	0,60	0,51	-	-	0,09	-
Soteco	95,30	3,20	0,62	0,66	0,11	0,04	0,07
Boa Vista I	99,49	0,31	0,10	0,10	-	-	-
Boa Vista II	88,57	10,97	0,23	0,15	-	-	0,08
Cocal	96,30	2,17	0,16	1,29	-	-	0,08
Brisamar	92,44	2,58	4,98	-	-	-	-
Vista da Penha	99,74	0,26	-	-	-	-	-
Região 1	88,57	6,75	3,70	1,12	0,09	0,09	0,14
Região 2	83,40	6,00	6,50	8,43	0,50	0,86	0,20
Região 3	89,40	0,47	0,53	8,11	2,22	0,66	0,39
Região 4	86,90	1,51	2,66	7,04	4,84	0,10	0,29
Região 5	31,48	17,54	46,23	7,47	1,80	0,43	0,42
Vila Velha	80,08	6,38	8,80	3,62	0,86	0,14	0,12

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo 2010.

Equipamentos públicos

Na Área Central estão presentes 10 escolas municipais, sendo 6 de Ensino Fundamental (UMEF) e 4 de Ensino Infantil (UMEI), e 3 escolas estaduais, sendo 01 de Ensino Fundamental (EEEF) e 02 de Ensino Fundamental e Médio (EEEFM). Elas se concentram nos bairros IBES, Soteco, Boa Vista I e II. No bairro Soteco está localizado o IFES – unidade de Vila Velha, de fácil acesso a todos os bairros do entorno.

Mapa 11 - Equipamentos públicos na Área Central



Fonte: Elaborado pelo autor

A Unidade de Saúde do IBES, localizada na Praça Assis Chateaubriand, atende aos seguintes bairros: IBES, Santa Inês, Nossa Senhora da Penha e Jardim Guadalupe. No total, concentravam 17.839 moradores em 2010. Já os moradores do bairro Residencial Coqueiral devem utilizar a Unidade de Saúde de Coqueiral de Itaparica, localizada no bairro de mesmo nome, próxima ao supermercado Casagrande. Esta Unidade atende a 11 bairros, num total de 72.711 moradores (IBGE, 2010). Ainda em relação aos serviços de saúde, está localizada no bairro Soteco o Hospital Estadual Infantil e Maternidade Dr. Alzir Bernardino Alves, que atende a todo o município.

A respeito das áreas de lazer, observa-se que há uma quantidade maior em comparação com a região de Ataíde. Praticamente em cada bairro há uma área com quadra poliesportiva, praça e/ou campo de futebol. Vale destacar a Praça do IBES, que exerce uma grande centralidade na região, pois além de possuir uma praça, quadras poliesportivas, pista de skate e playground, ela é ainda cortada e rodeada por comércios, instituições religiosas, escolas, um hospital particular, instituições financeiras, supermercados, etc. Essa realidade é reflexo da forma como muitos desses bairros surgiram, por meio de projeto e de planejamento, nos quais os equipamentos de lazer estavam previstos.

No bairro do IBES também está localizado o Terminal, próximo à Avenida Carlos Lindemberg. Ele também atende a toda essa Área Central e funciona como um ponto de integração entre os ônibus municipais e os metropolitanos do sistema Transcol. A região onde estão localizados os empreendimentos do PMCMV é atendida pelo transporte público e os pontos de ônibus são próximos, principalmente na Avenida Salgado Filho e na Avenida Rui Braga Ribeiro.

Legislação Urbanística e Vocação

Segundo o PDM de Vila Velha (2007, p. 18), no artigo 107, “as Zonas de Especial Interesse Urbanístico – ZEIU são parcelas do território municipal, de domínio público ou privado, prioritárias para a implantação de intervenções dirigidas para a ocupação urbanística ordenada e melhoria dos espaços públicos”.

O empreendimento Cantos da Vila está situado na ZEIU – Estruturação e Integração I, e os demais empreendimentos estão situados na ZOP5, conforme se observa na Figura 19.

Figura 19 - Zoneamento Urbano – Área Central



Fonte: PDM de Vila Velha (2007) adaptado pelo autor.

Os índices urbanísticos correspondentes a estas duas zonas urbanas estão demonstrados na Tabela 22. Para a ZOP 5, o CA básico é de 3,0 e para a ZEIU é de 2,5, podendo chegar a 4. Cabe observar que não há limite máximo para a altura das edificações e nem para o número de pavimentos, o que pode influenciar no processo de verticalização destas áreas.

A ZOP5 tem entre seus objetivos: otimizar a infraestrutura existente, orientar a convivência adequada de usos e atividades diferentes, absorver novas densidades populacionais. Considerando a caracterização desta área de estudo e o seu zoneamento, tem-se uma área com vocação para o uso residencial, assim como para a ampliação das atividades de comércio e serviços.

Tabela 22 - Índices Urbanísticos da ZEIU e da ZOP 5

Zonas Urbanas	Coeficiente de Aproveitamento (CA)			Afastamento Frontal (m)	Altura máxima das edificações (m)	Gabarito (número máximo de pavimentos)	Taxa de Ocupação máxima (%)	Taxa de Permeabilidade (%)
	Mínimo	Básico	Máximo					
ZEIU Estruturação e Integração I	0,2	2,5	4	-	-	-	60	10
ZOP 5	0,2	3	-	3,00	-	-	60	15

Fonte: PMVV, 2007 (PDM)

As análises demonstraram uma área com boa acessibilidade, de fácil conexão à Av. Carlos Lindemberg, ao centro de Vila Velha e aos bairros da Orla. Ela está próxima a grandes estabelecimentos, como a UVV, o Shopping Vila Velha, o Hospital Vila Velha, e a algumas indústrias (Polo de confecções da Glória, Garoto). Nos bairros onde foram construídos os conjuntos, os indicadores mostraram uma população com rendimento médio superior ao valor da Região Administrativa correspondente. Além disso, os bairros possuem bons índices nos indicadores de infraestrutura urbana, com exceção do esgotamento sanitário, especialmente no bairro Residencial Coqueiral, que ainda precisa melhorar. De forma geral, a região é servida de equipamentos públicos, entre unidades de ensino, hospitais e áreas de lazer, e possui facilidade para se acessar o transporte público municipal e intermunicipal e para se deslocar a pé ou por bicicleta.

3.2.3. Área de estudo 3: bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães

Breve caracterização da área de estudo

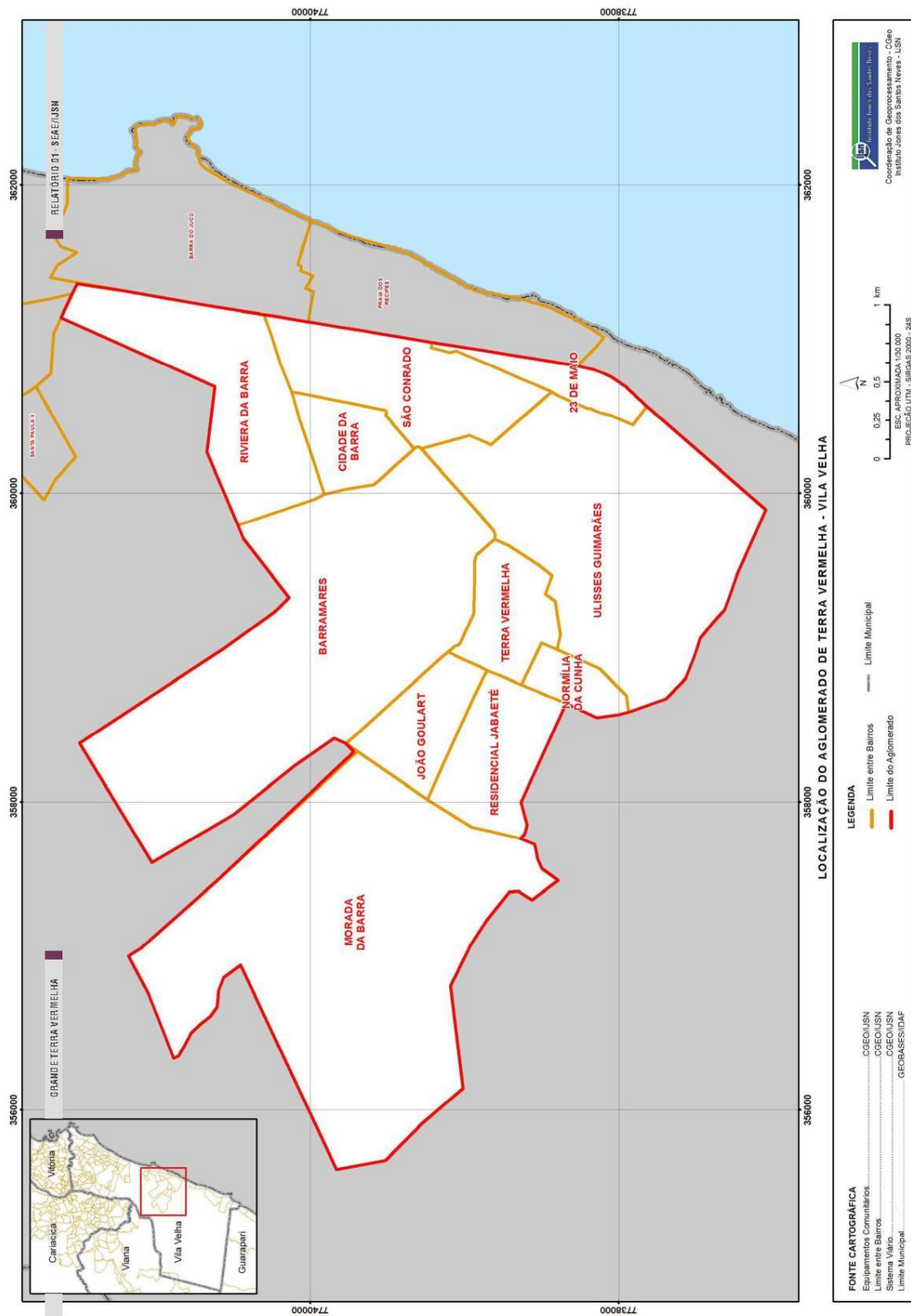
Nesta área de estudo estão compreendidos principalmente os bairros de Jabaeté e Ulisses Guimarães, que receberam os conjuntos do PMCMV, assim

como os bairros ao redor, que caracterizam a Região da Grande Terra Vermelha. A Região está localizada ao sul do município, aproximadamente 15 km do Centro de Vila Velha, com acesso pela Rodovia do Sol (ES-060).

Conforme já apontamos, a Grande Terra Vermelha teve seu processo de ocupação intensificado a partir da década de 1990, quando projetos habitacionais para famílias de baixa renda começaram a ser construídos pelo Governo do Estado, e áreas públicas e privadas começaram a ser ocupadas, grande parte por meio de invasões. Havia a expectativa de que a região fosse contemplada com infraestrutura, o que estimulou a especulação imobiliária e atraiu também uma grande quantidade de pessoas para lá, em busca de um local para moradia. A participação de movimentos sociais neste processo foi grande, conforme apontou Sartório (2012). Assim, é neste contexto que surgiu a maioria dos bairros da Região e que atualmente são 11: Riviera da Barra, Cidade da Barra, São Conrado, Vinte e Três de Maio, Barramares, Morada da Barra, João Goulart, Terra Vermelha, Normília da Cunha, Ulisses Guimarães e Jabaeté (ver Mapa 12).

Particularmente, o bairro de Jabaeté surgiu da desapropriação de uma área na administração estadual de Albuíno de Azeredo, em 1992, para a construção de habitações de interesse social. O loteamento foi projetado pela Prefeitura com previsão de receber toda infraestrutura básica (energia, água, esgoto e drenagem) e também com áreas destinadas à construção de equipamentos comunitários, tais como escolas, creches, posto de saúde e praças. Entretanto, até hoje o bairro não possui alguns equipamentos, conforme veremos mais adiante. Desde a sua fundação, o bairro recebeu diversos programas habitacionais para famílias de baixa renda, resultado de parcerias entre o governo federal, estadual e prefeitura, conforme relacionados na Tabela 23.

Mapa 12 - Localização dos bairros da Grande Terra Vermelha



Fonte: SEAE; IJSN (2011)

Tabela 23 - Programas habitacionais implantados no bairro Jabaeté para famílias de baixa renda.

Ano de Entrega	Âmbito	Programas	Tipologia	Unidades
2000	Federal	Habitar Brasil - BID	Casa	94
2003	Municipal	Vila Velha Calamidade Pública	Casa	106
2007	Estadual	Programa de Habitação de Interesse Social	Casa	180
2011	Estadual	Nossa Casa	Casa	400
2014-2016	Federal	Minha Casa, Minha Vida (Residencial Vila Velha 1, 2 e 3)	Apartamento	1.488

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Vila Velha; Caixa Econômica Federal; Governo do Espírito Santo. Adaptado de Ronchi (2014) e Sartorio (2012).

Já em relação ao bairro Ulisses Guimarães, Zanotelli (2004) comenta que ele teria surgido das primeiras ocupações por famílias de baixa renda, que começaram na região na segunda metade dos anos de 1980, estimuladas por um ex-prefeito de Vila Velha. Em 2003, no entanto, o Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental já apontava que o bairro era atendido por serviços, pois possuía três escolas, duas áreas de lazer e estava em construção uma Unidade de Saúde. Além disso, o bairro apresentava o sistema viário com traçado regular e dimensões adequadas ao uso. Por outro lado, possuía o sistema de drenagem deficitária, e sofria com inundações após as chuvas, devido ao transbordamento do Canal do Congo.

Esse problema das inundações não é exclusivo deste bairro, praticamente toda a Região sofre com constantes alagamentos. Conforme aponta Zanotelli (2004, p. 13) “a área se caracteriza fisicamente por solos inapropriados para construção, situados em planície de inundação do Rio Jucu (...)”. Importante destacar que desde 2013 a Prefeitura de Vila Velha vem realizando obras de macrodrenagem do Canal do Congo para garantir um escoamento mais eficaz das águas das chuvas, atendendo a 13 bairros. As obras, no entanto, estão atrasadas. Abaixo estão fotos das obras de macrodrenagem e de pavimentação e drenagem de ruas na Grande Terra Vermelha. A primeira é da obra em Ulisses Guimarães; a segunda é da Av. Vasco Alves, localizada entre os bairros João Goulart e Jabaeté; e a terceira, é da Rua Antônio Elias do Espírito Santo, localizada entre os bairros João Goulart, Terra Vermelha e Jabaeté.

Figura 20 - Obras de pavimentação e drenagem em ruas do bairro Ulisses Guimarães, João Goulart, Jabaeté e Terra Vermelha.



Fonte: Arquivo do autor (2016)

Voltando ao bairro Ulisses Guimarães, atualmente ele apresenta duas realidades distintas, conforme podemos observar no Mapa 13. Uma parte bastante ocupada, que faz divisa com os bairros de São Conrado, Vinte e Três

de Maio e Barramares, e outra parte menos ocupada, onde há a presença de alguns sítios, chácaras e áreas verdes. Os empreendimentos Residencial Aldeia da Barra, Residencial Praia dos Arrecifes e o Residencial Vista Linda estão localizados nesta segunda área, onde ainda possuem grandes terrenos vazios.

Já em 2003 o Diagnóstico de Desenvolvimento Urbano e Ambiental apontava para o elevado adensamento populacional que vinha sofrendo a Região, especialmente após a inauguração da Terceira Ponte, em 1989, e a conclusão da duplicação da Rodovia do Sol (ES-060), em 2000. Esse processo se intensificou ainda mais na primeira década do século XXI, quando a população da Região praticamente dobrou, passando de 29.858, em 2000, para 59.381, em 2010, de acordo com os Censos do IBGE.

Como vimos, a Rodovia do Sol tem um papel importante como vetor de expansão e de valorização imobiliária da região litorânea do município. Assim, no trecho em que ela corta a Grande Terra Vermelha, ela promove “uma segregação da população que habita ao longo de suas margens, ficando a faixa litorânea para as classes de maior renda e o outro lado para as camadas de baixa renda” (MENDONÇA et al., 2003, p.38-39).

Além disso, neste trecho da Rodovia do Sol localizam-se vários estabelecimentos de comércio e serviços, que dinamizam a economia da região. Atualmente, entre eles destacam-se lojas de material de construção, lojas para animais, lojas de móveis, posto de gasolina, oficinas mecânicas e borracharias, empresas diversas e um cartório. No lado da Barra do Jucu há ainda um cerimonial, um motel, e uma empresa de Engenharia.

Internamente em cada bairro suas principais avenidas possuem algum comércio de caráter local. No entanto, é no bairro de Terra Vermelha que há uma grande concentração de estabelecimentos de comércio e serviços, na Av. Afonso Cláudio, considerada a área central da Região. Ali estão localizadas agências bancárias (Banestes e Caixa Econômica Federal), lojas de roupas,

móveis e eletrodomésticos, restaurantes, supermercados, farmácias, entre outras.

Mapa 13 - Área de estudo 3: bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães



Fonte: Elaborado pelo autor

Perfil socioeconômico

Nesta análise, todos os bairros fazem parte da Região Administrativa 5, de acordo a Lei Municipal 4.707 de 10/09/2008.

Tabela 24 - Perfil socioeconômico e serviços públicos dos bairros Jabaeté, Ulisses Guimarães e Arredores

Bairro/ Região/ Município	População Urbana	Densidade hab/ha	Renda: Valor nominal médio	Total de domicílios particulares permanentes	Domicílio próprio (%)	Domicílio alugado (%)	Taxa de Alfabetização (%)	Energia elétrica (%)	Destino de lixo - coletado (%)	Abastecimento de água - rede geral (%)
Jabaeté	2.517	34,1	R\$ 688,69	714	53,5	11,1	94,1	100,0	100,0	100,0
Ulisses Guimarães	7.271	30,3	R\$ 719,27	2.136	73,0	20,0	91,3	99,5	98,0	96,6
Normília da Cunha	1.355	68,4	R\$ 707,94	370	80,0	14,3	93,5	99,7	99,5	97,6
Terra Vermelha	2.847	70,2	R\$ 746,34	833	76,4	18,0	93,2	100,0	99,8	100,0
Morada da Barra	4.940	13,6	R\$ 648,16	1.396	82,3	12,2	89,3	98,7	94,8	98,4
Barramares	12.405	37,6	R\$ 706,79	3.483	77,7	17,3	90,4	99,7	92,4	98,1
São Conrado	2.981	37,0	R\$ 959,70	941	75,2	20,3	95,7	100,0	99,3	99,7
Cidade da Barra	2.085	64,6	R\$ 725,55	632	78,0	16,9	94,6	100,0	99,7	100,0
Riviera da Barra	3.445	30,1	R\$ 912,38	1.031	74,8	20,8	94,3	99,8	99,9	99,9
23 de Maio	1.254	49,7	R\$ 772,26	372	73,9	21,8	92,8	99,7	99,7	98,9
João Goulart	2.367	109,9	R\$ 618,90	649	74,1	17,6	90,7	99,7	95,5	99,1
Barra do Jucu	4.125	38,5	R\$ 1.704,48	1.364	71,3	22,6	97,6	99,9	99,9	99,8
Praia dos Recifes	766	8,9	R\$ 967,93	240	71,7	19,6	97,8	100,0	99,6	98,3
Região 1	147.279	97,3	R\$ 2.646,52	50.369	68,4	27,0	98,1	100,0	99,6	99,6
Região 2	69.551	68,5	R\$ 1.190,85	22.613	65,9	27,8	98,0	100,0	99,9	99,6
Região 3	68.635	102,9	R\$ 977,86	21.606	75,9	19,1	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 4	65.970	73,6	R\$ 1.076,98	21.186	70,5	20,8	95,7	99,9	99,8	99,8
Região 5	59.381	25,4	R\$ 954,39	17.658	75,0	17,9	93,0	99,7	98,5	95,7
Vila Velha	412575	57,55	R\$ 1.721,97	134.467	70,3	23,5	96,6	99,9	99,1	98,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Demográfico 2010; SEMPLA (2013)

Conforme a Tabela 24, o bairro de Jabaeté possuía em 2010 uma população de 2.517 habitantes e uma densidade de 34,1 hab/ha. Na região, tinha a terceira pior renda, com R\$ 688,69 mensais, na frente somente de Morada da Barra (2ª pior) e João Goulart (1º pior). Por ser um bairro criado para atender

às políticas habitacionais do município, verifica-se que muitos moradores ainda não possuem a posse do imóvel, sendo que apenas 53,5% constam como domicílio próprio. A prefeitura está realizando a regularização fundiária, mas possui dificuldades. A taxa de alfabetização é de 94,1% e está acima do índice da Região 5. Por outro lado, o bairro é atendido 100% pelos serviços públicos de abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e coleta de lixo, o melhor resultado dos bairros desta região.

No bairro Ulisses Guimarães, os empreendimentos estão localizados na parte menos habitada, que é composta por sítios e chácaras, mas os dados são do bairro de uma forma geral. Assim, possuía uma população de 7.271 moradores em 2010, a segunda maior da região, e uma densidade de 30,3 hab/hab. O valor da renda era de R\$ 719,27. Sobre a Taxa de Alfabetização, apresentava uma das mais baixas da região, de 91,3%, inclusive abaixo do valor da Região 5 e bem abaixo do valor do município. O bairro ainda possui carência em relação aos serviços básicos, principalmente de abastecimento de água, que acusava 96,6%. Inclusive, nesta parte do bairro, a maioria das ruas ainda não são pavimentadas.

Como se observa, a Grande Terra Vermelha chega em 2010 como uma região bastante habitada, com quase 60 mil moradores, mas muito pobre ainda. Se não considerarmos os bairros da orla, Barra do Jucu e Praia dos Recifes, o rendimento nominal médio é de aproximadamente R\$ 750,00, valor muito abaixo da média mensal do município, que é de R\$ 1.721,97 (IBGE, 2010). Além disso, possui a menor Taxa de Alfabetização entre as Regiões Administrativas (93%) e também os piores índices na categoria de serviços públicos. Por outro lado, se analisarmos os bairros individualmente, há na região alguns com boa infraestrutura, como é o caso de Jabaeté, Terra Vermelha, Cidade da Barra.

Quando analisamos a infraestrutura sanitária, entretanto, verificamos que esta representa um dos grandes problemas de Grande Terra Vermelha e que requer maiores investimentos. Conforme dados da Tabela 25, com exceção do bairro Jabaeté, todos os demais possuem uma grande quantidade de domicílios que

não são atendidos pela rede geral de esgoto, os índices estão abaixo dos 75% e a maioria nem chega a 50%. O bairro com pior infraestrutura é Morada da Barra, com apenas 7,16% dos domicílios atendidos por rede geral e 77,29 utilizando da fossa rudimentar. Uma grande quantidade de domicílios ainda joga o esgoto em valas, ou sequer possuem algum tipo de esgotamento sanitário.

Tabela 25 - Tipo de esgotamento sanitário em Grande Terra Vermelha

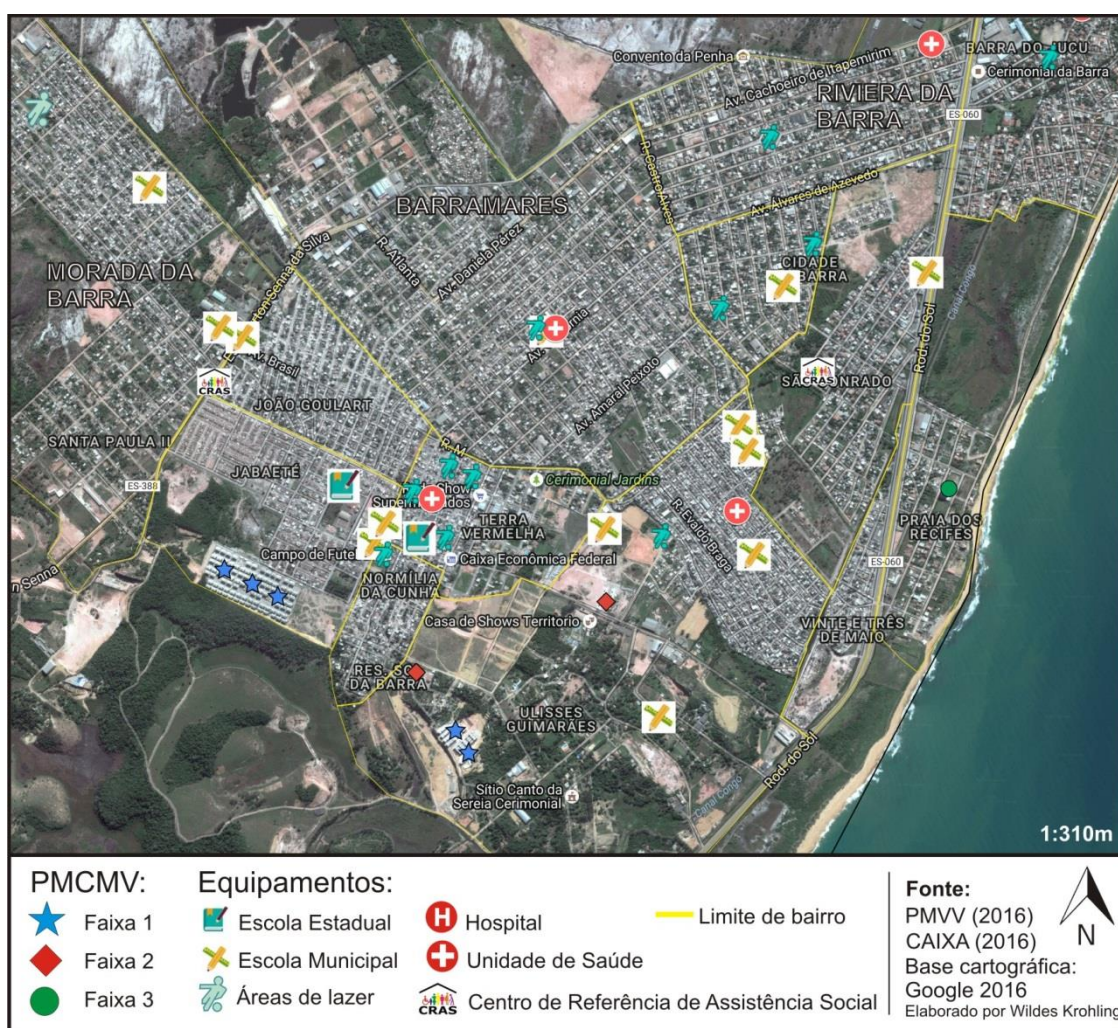
Bairro/ Região/ Município	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa Rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro tipo	Não tinham
Jabaeté	99,86	-	0,14	-	-	-	-
Ulisses Guimarães	73,92	0,33	15,36	10,11	-	-	0,28
Normília da Cunha	70,81	0,54	23,24	4,59	-	0,27	0,54
Terra Vermelha	69,51	14,41	8,88	5,40	-	1,44	0,36
Morada da Barra	7,16	13,97	77,29	1,00	-	0,36	0,21
Barramares	15,88	12,58	55,35	15,16	-	0,63	0,40
São Conrado	23,70	16,05	47,18	12,01	-	0,32	0,74
Cidade da Barra	47,94	1,74	49,53	0,16	-	-	0,63
Riviera da Barra	13,29	12,90	73,62	-	-	-	0,19
23 de Maio	76,61	4,03	0,81	18,28	-	0,27	-
João Goulart	32,97	5,86	35,59	25,27	-	-	0,31
Barra do Jucu	47,14	18,33	21,63	9,38	3,45	0,07	-
Praia dos Recifes	23,75	2,92	70,83	2,08	-	0,42	-
Região 1	88,57	6,75	3,70	1,12	0,09	0,09	0,14
Região 2	83,40	6,00	6,50	8,43	0,50	0,86	0,20
Região 3	89,40	0,47	0,53	8,11	2,22	0,66	0,39
Região 4	86,90	1,51	2,66	7,04	4,84	0,10	0,29
Região 5	31,48	17,54	46,23	7,47	1,80	0,43	0,42
Vila Velha	80,08	6,38	8,80	3,62	0,86	0,14	0,12

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo 2010.

Equipamentos públicos

Na Grande Terra Vermelha estão localizadas 13 escolas municipais, sendo 10 de Ensino Fundamental (UMEF) e 4 de Ensino Infantil (UMEI). Além disso, há 2 escolas estaduais, sendo 1 de Ensino Médio (EEEM) e a outra de Ensino Fundamental e Médio (EEEFM).

Mapa 14 - Equipamentos públicos área em Grande Terra Vermelha



Fonte: Elaborado pelo autor

As escolas de nível infantil estão distribuídas nos bairros Jabaeté, Ulisses Guimarães, Barramares e Morada da Barra. As escolas de nível fundamental estão dispostas nos bairros São Conrado, Cidade da Barra, Morada da Barra, Jabaeté e Ulisses Guimarães, sendo que este último bairro possui 4 unidades

de ensino fundamental. Já as escolas de nível médio se situam em Jabaeté e em Terra Vermelha.

Em relação aos espaços públicos, foram identificadas apenas 5 praças, 5 campos de futebol e 1 quadra esportiva.

As praças, porém, se concentram em apenas dois bairros, em Riviera da Barra e em Terra Vermelha. A praça de Riviera da Barra está em bom estado de conservação e é bem equipada, possuindo quadra de esporte, aparelhos para exercício e parquinho. Em Terra Vermelha, a Praça do Desbravador também é bem equipada e apresenta quadra de esporte, parquinho e pista de skate. As demais praças do bairro, por outro lado, não possuem esta infraestrutura e carecem de equipamentos, possuindo somente alguns bancos de madeira improvisados pela população.

Os bairros de Ulisses Guimarães, Morada da Barra, Cidade da Barra, Normília da Cunha e Barramares possuem campos de futebol. Nos três últimos apresentam uma boa infraestrutura, com grama natural, mureta e alambrado.

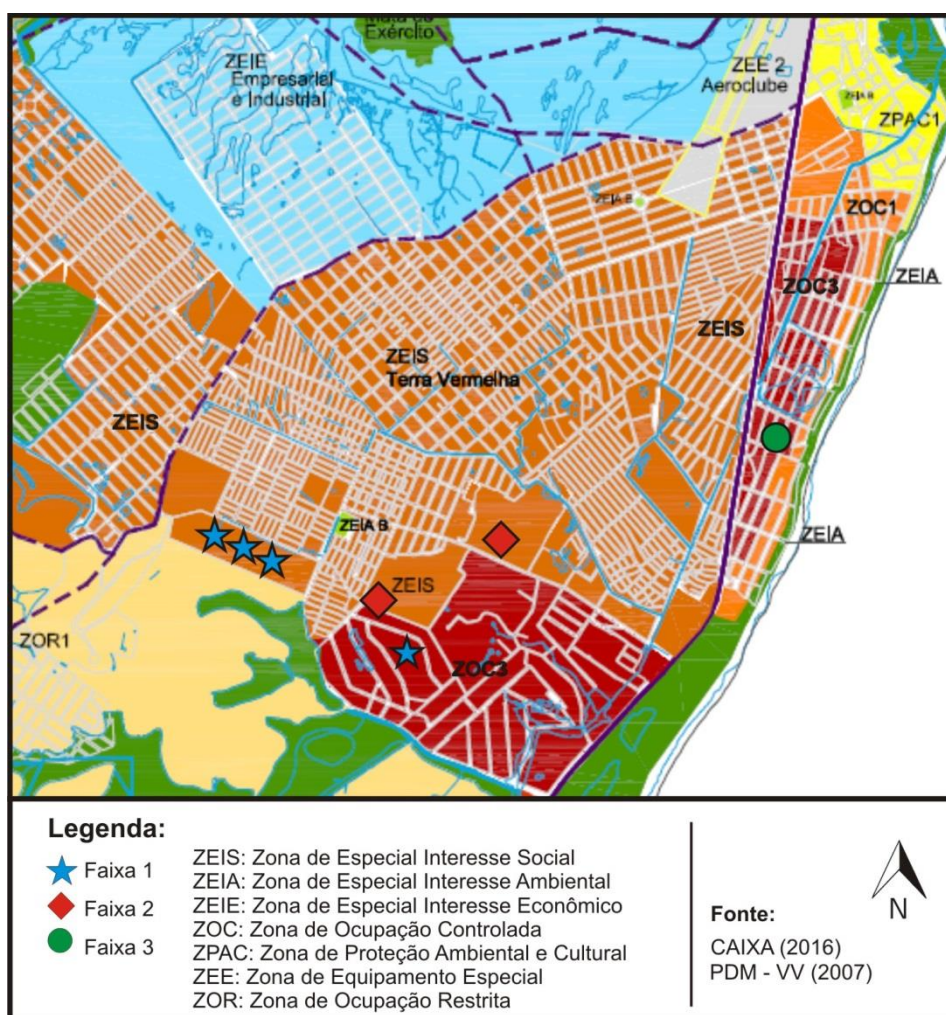
Há três Unidades de Saúde em funcionamento na Grande Terra Vermelha, localizadas nos bairros Ulisses Guimarães, Terra Vermelha e Barramares. Está em construção uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) no bairro Riviera da Barra. Além disso, a região conta com 2 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), localizados em Morada da Barra e São Conrado.

Legislação urbanística e vocação

Como se observa na Figura 21, praticamente todos os bairros da Grande Terra Vermelha estão inseridos em área de ZEIS, com exceção de uma parte do bairro Ulisses Guimarães, que está inserido na Zona de Ocupação Controlada 3 (ZOC 3).

O PDM de Vila Velha (2007, p. 17) estabelece como ZEIS as “porções do território municipal ocupadas por população de baixa renda, destinadas prioritariamente à regularização fundiária, à urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS)”. Em relação à ZOC 3, esta “constitui-se em áreas parcialmente ocupadas, com baixa oferta de infraestrutura implantada, predominância de uso residencial, onde deve ocorrer um maior controle da ocupação, sobretudo do adensamento” (PDM/VV, 2007, p. 14).

Figura 21 - Zoneamento Urbano – Grande Terra Vermelha



Fonte: PDM Vila Velha 2007; adaptado pelo autor

Na tabela abaixo, observam-se os índices urbanísticos correspondentes a estes zoneamentos. Na ZEIS, o CA básico do terreno é 1,5, e a Taxa de Ocupação máxima chega a 70%. Na ZOC 3, o CA é de 2,5 e a Taxa de

Ocupação máxima é de 60%. Entre as zonas de ocupação controlada, o CA da ZOC 3 permite maior adensamento da área.

Tabela 26 - Índices Urbanísticos da ZEIS Terra Vermelha e da ZOC

Zonas Urbanas	Coeficiente de Aproveitamento (CA)			Afastamento Frontal (m)	Altura máxima das edificações (m)	Gabarito (número máximo de pavimentos)	Taxa de Ocupação máxima (%)	Taxa de Permeabilidade (%)
	Mínimo	Básico	Máximo					
ZEIS Terra Vermelha	-	1,5	-	3,00	-	-	70	15
ZOC 1		1		3,00	11	2	60	15
ZOC 2	-	2	-	3,00	-	-	60	20
ZOC 3	-	2,5	-	3,00	-	-	60	20

Fonte: PMVV, 2007 (PDM); Lei nº 5.474 de 10/12/2013

A Grande Terra Vermelha se apresenta, assim, como uma região predominantemente de uso residencial. No entanto, já se observam alguns locais onde os usos de comércio e serviços se desenvolvem. São os casos, por exemplo, da Av. Afonso Cláudio, em Terra Vermelha, e da Av. Alvares de Azevedo, entre Riviera da Barra e Cidade da Barra, entre outros. Além disso, no trecho da Rodovia do Sol se concentram muitos estabelecimentos, que dinamizam a economia da região.

Importante observar também, a partir do mapa do zoneamento, a proximidade a uma Zona de Equipamento Especial (ZEE), ocupada pelo Aeroclube de Vila Velha, e também a uma Zona de Especial Interesse Econômico (ZEIE), apesar de ainda não explorada. Inclusive, já há estudos e projetos realizados⁵⁷ para implantar empreendimentos industriais e logísticos nesta área, assim como para implantar um aeroporto de cargas e passageiros em uma área próxima. Ou seja, é uma região com potencial para absorver outros usos, e intensificar os já existentes.

⁵⁷ Ver ASEVILA (2010).

Trata-se de uma região com loteamentos desde a década de 1950, mas com ocupação intensificada somente no final do século XX, a partir de projetos habitacionais, ocupações e invasões por famílias de baixa renda. Sua população praticamente dobrou entre os anos 2000 e 2010, e atualmente abriga em torno de 60 mil habitantes. Perfil socioeconômico marcado por dificuldades, onde se localizam bairros com baixos índices de renda, alfabetização e esgotamento sanitário. Investimentos públicos vêm sendo realizados na região, porém ainda são insuficientes. O que se observa em relação aos equipamentos públicos é que eles estão presentes, porém precisam ser ampliados para absorver as necessidades da população.

Por outro lado, é importante ressaltar que a Região de Terra Vermelha vem passando por algumas transformações nos últimos anos, relativas ao desenvolvimento urbano e social. A pesquisa PIBIC de Thais Arthur (2016) apontou para melhorias nos índices de desenvolvimento humano, como renda, escolaridade e alfabetização. Este último, por exemplo, passou de 80,2% em 2000, para 93% em 2010 (IBGE), e é resultado dos investimentos em educação, por meio da construção de escolas. Além disso, a autora destacou a importância que os atores locais e os movimentos sociais, a exemplo do Banco Terra, do Instituto GG5 de Desenvolvimento Comunitário, da Associação de Moradores, têm no processo de melhorias das condições de vida dos moradores. Os desafios ainda são muitos, mas se percebe uma evolução.

3.3. EFEITOS SOCIOESPACIAIS RESULTANTES DO PMCMV EM VILA VELHA

Com as informações apresentadas nas partes anteriores podemos analisar os efeitos socioespaciais causados pelo PMCMV no município de Vila Velha.

Começamos nossa análise a partir do Mapa 7, que mostra a localização dos empreendimentos do MCMV no município. A maioria deles se concentra a uma distância de 5 km do centro de Vila Velha, com fácil acesso pela Av. Carlos Lindemberg. Observa-se que, com exceção do Edifício Boechat, reservado

para apenas 24 famílias da Faixa 1, todos os demais são da Faixa 2 e 3. Além disso, em relação a estas duas faixas de renda, o predomínio é de empreendimentos da Faixa 2 na parte norte da Av. Carlos Lindemberg e de empreendimentos da Faixa 3 na Área Central.

Observa-se também que 98,77% das novas moradias para as famílias de baixa renda foram direcionadas para Grande Terra Vermelha, que corresponde a 34,67% do total contratado. No entanto, outros empreendimentos para as Faixas 2 e 3 também foram construídos naquela região. A distância até o centro de Vila Velha é de aproximadamente 15 km, e o acesso se faz pela Rodovia do Sol – ES 060.

Conforme apresentamos anteriormente, são três áreas bastante diferentes, especialmente a de Grande Terra Vermelha. Os impactos lá são muito mais intensos e prejudiciais para a população e para a cidade do que esses aqui próximos ao Centro. Por mais que na maioria dos bairros haja uma infraestrutura básica, com exceção do esgotamento sanitário, os impactos sobre os equipamentos públicos são fortes, principalmente saúde e educação, conforme veremos mais adiante.

Seguimos nossas análises pelos bairros Ataíde e Nossa Senhora da Penha e Área Central, que concentraram empreendimentos das Faixas 2 e 3; posteriormente, passamos para os bairros Jabaeté e Ulisses Guimarães, que receberam principalmente conjuntos da Faixa 1.

Os conjuntos construídos em Ataíde e Nossa Senhora da Penha II estão inseridos em uma área em processo de consolidação urbana, onde ainda se observam lotes vazios, e com predomínio atualmente do uso residencial. O acesso mais próximo a comércio e serviços pode ser feito no interior dos bairros Ataíde e Aribiri, ou na Avenida Carlos Lindemberg. A proximidade com essa avenida permite fácil deslocamento ao centro de Vila Velha e à capital Vitória, tanto por meio do transporte público quanto particular. No entanto, cabe observar que alguns empreendimentos estão inseridos em uma área com a

infraestrutura fragilizada, próximos a valas abertas, que em períodos de chuva podem transbordar e alagar a região.

Na Área Central, os conjuntos construídos estão localizados em uma região consolidada, com boa oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos. Além disso, também possuem fácil acesso a outros bairros do município, ao centro de Vila Velha e à orla. Nestes bairros, até a chegada do PMCMV, o predomínio era de casas unifamiliares de até três pavimentos e pequenos edifícios. Em Santa Mônica, por exemplo, há alguns conjuntos de 4 pavimentos, da época do PAR. No entanto, já se observam prédios mais altos, como o Residencial Jardim Guadalajara, que possui 24 andares. Inclusive, ele parece ser o mais alto de Vila Velha, conforme vemos na Figura 22 abaixo. Isso resulta na verticalização de novas áreas do município, antes concentrada na orla e no centro.

Figura 22 - Vista parcial do município de Vila Velha, com destaque para o Residencial Jardim Guadalajara.



Fonte: Arquivo do autor (2016).

Esse processo causa a alteração da configuração urbana preexistente dos bairros, no sentido de que o predomínio de casas (unidades unifamiliares) é rompido pela verticalização por habitações unifamiliares em prédios de

apartamentos. Além de modificar a paisagem urbana, ela também altera a densidade do bairro, de uma forma muito drástica e rápida.

A densidade do desenvolvimento urbano é um assunto controverso e muitas vezes confuso. Decisões tomadas nesta área podem ter um impacto significativo na saúde, meio ambiente, na produtividade das cidades e no processo de desenvolvimento humano como um todo. (...) Por um lado, densidades urbanas afetam diretamente processos de desenvolvimento urbano tanto ao nível da cidade quanto do bairro, como, por exemplo, o congestionamento, a falta de espaço de lazer, a baixa qualidade ambiental, etc. Por outro lado, são também afetadas por imperfeições das políticas de habitação e fundiária urbanas, por ineficiência de gestão e planejamento urbano, standards e regulamentações obsoletas, e por parâmetros de desenho urbano que, ao final, limitam a oferta e disponibilidade de espaço residencial e aumentam excessivamente os custos e valores do espaço urbano (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 10).

Densidade torna-se um referencial importante para se avaliar tecnicamente e financeiramente a distribuição e consumo de terra urbana, infraestrutura e serviços públicos em uma área residencial. Em princípio, especialistas em habitação têm assumido que, quanto maior a densidade, melhor será a utilização e maximização da infraestrutura e solo urbano (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 16).

É importante, assim, que haja um planejamento adequado e que se busque um equilíbrio nos índices de densidade. No nosso estudo, por exemplo, os empreendimentos localizados na Área Central e em Ataíde conseguem ter uma eficiência na utilização da infraestrutura, dos serviços e dos transportes maior do que os empreendimentos localizados em Jabaeté e Ulisses Guimarães. Esta última região, por exemplo, ainda é carente de equipamentos públicos, serviços e transporte coletivo, e o rápido aumento da densidade acabou os sobrecarregando ainda mais.

No entorno do bairro Residencial Coqueiral há outros bairros, como Boa Vista I e II e Vista da Penha, que apresentam maiores fragilidades, pois ali moram famílias de baixa renda. Além disso, a proximidade com a Universidade de Vila Velha (UVV) e recentemente com a construção do Shopping Vila Velha, esses bairros podem sofrer processo de gentrificação, convergindo com a iniciativa do capital imobiliário. Os empreendimentos acabam valorizando essas regiões,

que aumentam o valor do terreno, aumentam o valor do aluguel. Já se observa que outros empreendimentos estão sendo construídos nas proximidades, de padrão mais elevado, mas que não se enquadram no PMCMV, por exemplo, o Celebrate Center (De Castro Engenharia), em Jardim Guadalajara. É claro que traz uma dinamização para a região, lançamento de lojas comerciais, etc. Mas ainda é uma região de renda média-baixa.

Inclusive, os bairros Boa Vista, Soteco, Santa Inês, Residencial Coqueiral e Divino Espírito Santo já estão sendo considerados pelo mercado como o novo eixo imobiliário de Vila Velha, conforme notícia vinculada no site do Gazeta Online, em 13/02/2014⁵⁸. A reportagem afirma que os investimentos municipais em infraestrutura urbana e na remodelagem do sistema viário da região, associado à presença de hospitais, da UVV e do Shopping, estão impulsionando o lançamento de unidades comerciais no bairro Divino Espírito Santo, e conseqüentemente a oferta de unidades habitacionais nos bairros vizinhos.

Figura 23 - Eixo de expansão imobiliária de Vila Velha



Fonte: Site jornal Gazeta Online (2014)

⁵⁸ “Valorização de Imóveis em novo eixo imobiliário de Vila Velha pode chegar a 50%”. Disponível em: http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2014/02/noticias/dinheiro/1479154-valorizacao-de-imoveis-em-novo-eixo-imobiliario-de-vila-velha-pode-chegar-a-50.html. Acesso em: 12/10/2016.

Em relação à 3ª Área de estudo, verifica-se que os empreendimentos estão inseridos no limite extremo dos bairros Jabaeté e Ulisses Guimaraes, com exceção do Residencial Praia dos Arrecifes, que se encontra numa área central dentro do bairro. Essa região também passa por um processo de reconfiguração urbana, mais intensa inclusive – do predomínio de unidades habitacionais unifamiliares para prédios de apartamentos. No PDM de Vila Velha (2007) não há limite de pavimentos para esta área. No código de obras do município, a instalação de elevadores nas edificações é obrigatória naquelas acima de 4 pavimentos. Assim, todos os empreendimentos construídos em Jabaeté e Ulisses Guimarães são de 4 pavimentos (redução de custos), conforme a Figura 24. Isso resulta em aumento da densidade.

Para ajudar nas análises sobre os impactos do PMCMV – Faixa 1 no bairro Jabaeté e para conhecer a visão do poder público sobre a implantação dos conjuntos naquela região, apresentamos os comentários da Assistente Social Elaine Rodrigues Casagrande, da Coordenação de Políticas Habitacionais da Prefeitura Municipal de Vila Velha, que atua junto aos moradores do Residencial Vila Velha há dois anos. A entrevista foi realizada de forma presencial e semiestruturada.

Em 2010, o bairro Jabaeté possuía uma população de 2.517 habitantes. Com a entrega das três etapas do Residencial Vila Velha, aproximadamente mais 6 mil pessoas foram morar ali em três anos, e o incremento populacional no bairro foi enorme. Esse fato maximizou os problemas que o bairro e a região já enfrentavam. Assim, segundo Casagrande (2016), “o crescimento populacional para o município, para a Região 5, é um problema, por que a unidade de saúde não consegue atender a demanda, o CRAS não consegue atender a demanda”.

Sobre a Unidade de Saúde de Terra Vermelha, que atende ao bairro Jabaeté, Casagrande (2016) comentou que “hoje, pra eles, a maior dificuldade, o que mais incomoda, é a questão da saúde, porque às vezes vão 3 horas da manhã, para poder tentar conseguir uma consulta e não conseguem”.

Para tentar resolver o problema, ela comentou que a equipe técnica social da Caixa propôs, na época, que dois agentes de saúde fossem responsáveis pelo Residencial, para poder fazer o acompanhamento das famílias, mas não houve aprovação por parte da Prefeitura.

Figura 24 - Empreendimentos Residencial Vila Velha, Residencial Praia dos Arrecifes e Residencial Aldeia da Barra



Fonte: Arquivo do autor (2016) e site das construtoras.

Sobre as escolas de ensino fundamental e médio, ela comentou que o município conseguiu com que elas absorvessem a demanda, mas elas estão saturadas e isso gera problemas. Em relação a uma UMEI que foi inaugurada, ela diz que ainda é insuficiente para atender a demanda.

Sobre o transporte público, ela falou que em Jabaeté a situação já foi regularizada. “Quando chegou a terceira etapa a quantidade de ônibus era insuficiente para atender a população, mas já foi regularizado”. No entanto, ela afirmou que ainda há pressão dos moradores para conseguir mais linhas de ônibus.

Ai teve a questão do ônibus, que as linhas eram insuficientes... (...) então, em menos de 2 anos, foram para lá 6000 pessoas. E ai a gente, junto com o projeto da construção do residencial, estava previsto a construção de uma escola, na época de ensino fundamental, depois trocou para ensino infantil, na proximidade. Não era para os moradores do MCMV, era para o entorno, para a região. E ai ia ser previsto com recurso federal, mas até hoje não saiu, continua no papel. E ai a gente tem a Unidade de Saúde de Terra Vermelha, que tem que dar conta de Terra Vermelha, Normília da Cunha, tudo mais, mais esse crescimento populacional de Jabaeté (CASAGRANDE, 2016).

Importante colocar a fala de Dettman, morador do bairro Terra Vermelha, sobre a implantação dos conjuntos na região. Apesar de achar positivo, demonstrou seu descontentamento em relação ao déficit de equipamentos e transporte coletivo.

É uma coisa muito legal, antigamente todo mundo que morava em Terra Vermelha, na maioria das vezes queria sair daqui, tem prédio do Minha Casa, Minha Vida, tem condomínio sendo construído ao redor; muita gente vindo morar aqui, inclusive nada sendo feito pra essa quantidade de pessoas que vêm. Nós temos um bairro aqui do lado, (...), chamado Jabaeté, que todo ano aumenta; inaugura não sei quantas casas populares e não aumenta a quantidade de escolas, de posto de saúde e de ônibus (...). (Entrevista com Dettman realizada em 2015 apud ARTHUR, 2016, p. 13).

Até a chegada do Residencial em Jabaeté, o bairro era predominantemente residencial e o acesso a comércio e serviços básicos deveria ser feito nos bairros próximos, em João Goulart, em Terra Vermelha. No entanto, a partir da

inauguração da 1ª Etapa em 2014, a monofuncionalidade do bairro começou a mudar. Assim, perguntada sobre a existência de áreas de comércio próximas aos conjuntos, Casagrande (2016) respondeu:

Quando surgiu o Residencial, a 1ª Etapa, não tinha nada. Hoje até loja de móveis ali em Jabaeté tem. Em Terra Vermelha tem um comércio forte, tem Banestes, tem Caixa Econômica, tem tudo, e fica próximo pra eles. Não dá nem 3/4 km do RVV até lá. E fora ali, na Av. França, que é onde ficam os conjuntos, hoje a gente tem uma loja de móveis, tem dois mercados, é mercadinho mesmo, não é supermercado não, é mercado. E tem barzinhos, tem padaria. Foi surgindo com a mudança do povo.

Figura 25 - Estabelecimentos comerciais na Avenida França, em frente ao Residencial Vila Velha



Fonte: Arquivo do autor (2016)

Além das vulnerabilidades já apontadas nos bairros que integram a Grande Terra Vermelha, no que diz respeito à situação econômica das famílias, a infraestrutura urbana, oferta de equipamentos públicos e áreas de lazer, outra questão que se apresenta na região é a violência. Estudos realizados por

Zanotelli (2004), Mattos (2011) e Lira (2014) indicavam uma alta taxa de violência, especialmente de homicídios. Muitos casos, atualmente, estão relacionados ao tráfico de drogas, conforme apontou a reportagem de Gazeta Online⁵⁹ de 02.03.2015.

Dessa forma, foi perguntado à assistente social se na região ainda tem muita violência, e se ela se concentra em toda a Região 5 ou somente em alguns bairros. A resposta dela foi afirmativa. “Sim. Toda a Região 5. Na verdade, eles têm umas rivalidades entre bairros ali. Eles querem transformar aquilo ali em uma terra sem lei” (CASAGRANTE, 2016). Esta visão de violência da entrevistada deve estar vinculada a sua experiência no bairro Jabaeté e especificamente a um problema vinculado ao Residencial Vila Velha, que é o tráfico de drogas. Neste sentido, ela também comentou que a presença de pessoas ligadas ao tráfico é muito forte, e que elas controlam as situações dentro do conjunto. Então, se referindo ao Tráfico e à relação com os outros moradores, ela comentou: “(...) tipo assim, quem manda aqui somos nós, então se vocês fizerem qualquer coisa, a gente coloca vocês para fora daqui. E aí a população, ela começa a pedir benção ao tráfico, porque ela entende que a segurança dela está no tráfico”.

No entanto, a visão de um morador local, do bairro Terra Vermelha, sobre a questão da violência é colocada de uma forma diferente. Assim, em depoimento à pesquisa PIBIC de Thais Rezende Arthur (2016, p. 13), Dettman comentou: “aqui é uma região muito pacífica, gosto de divulgar isso, nós não temos roubos e assaltos na região”.

Os dois depoimentos não se contradizem, ambas as realidades fazem parte do contexto na Região. Conforme apontou Lira (2014), ao analisar a criminalidade violenta urbana segundo a organização e estrutura social, a Grande Terra Vermelha praticamente não apresenta crimes contra o patrimônio (roubos e assaltos), porém concentra alta frequência de crimes letais. Esta diferença é

⁵⁹ “Tráfico: disputa e medo em 23 bairros de Vila Velha”. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2015/03/noticias/cidades/3890412-traffic-disputa-e-medo-em-23-bairros-de-vila-velha.html>. Acesso em: 12/10/2016.

consequência das desigualdades sociais, econômicas e de infraestrutura entre as áreas urbanas.

A análise espacial dos crimes de homicídios dolosos e roubos reforçam as hipóteses trabalhadas na criminologia da desordem e desorganização social para o primeiro tipo de crime, e por outro lado, de alvo atrativo, oportunidade e baixo controle para o segundo tipo. Ou seja, crimes violentos, como homicídios, tendem a ocorrer em espaços desorganizados física e socialmente, enquanto que, os roubos costumam ocorrer em regiões economicamente atrativas, e em momentos de pouca vigilância policial e comunitária (LIRA, 2014, p. 15).

Diante das dificuldades relacionadas à carência dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana, conforme analisamos, foi questionado à Coordenação se foi realizado algum tipo de projeto ou plano de ação para equacionar esses problemas. Ela nos informou que foi realizado, em 2014, um Diagnóstico de Demanda por Equipamentos⁶⁰. Neste documento, estão contidas principalmente análises sobre o entorno da localização do empreendimento e tem por objetivo informar se os equipamentos e serviços existentes atendem à demanda gerada ou se seriam necessários investimentos complementares.

Foi constatado no Diagnóstico que os equipamentos existentes não comportam o atendimento ao contingente populacional oriundo do Residencial Vila Velha, especificamente em relação às Unidades de Ensino (Infantil, fundamental e médio) e também à Unidade Básica de Saúde. Neste sentido, a Prefeitura firmou termo de compromisso com a Caixa Econômica (MCidades) para a construção de novas unidades (PMVV, 2014).

Casagrande (2016) também comentou a sua preocupação em relação ao Residencial Vista Linda, que ainda está em fase de construção no bairro Ulisses Guimarães. No momento estão contratadas 448 unidades, mas a previsão é de chegar a 896 unidades habitacionais. Ou seja, aquela região irá receber nos próximos anos mais aproximadamente 3.584 pessoas. O que irá saturar ainda mais a capacidade dos equipamentos existentes na região, tendo

⁶⁰ A elaboração deste documento não foi uma iniciativa da Prefeitura, mas sim uma obrigatoriedade do Programa, a partir de sua 2ª Fase em 2011, a ser avaliado como uma das exigências para aprovação dos projetos.

em vista que os projetos programados pelo município, quanto à construção de novas escolas e da nova unidade de saúde de Jabaeté, ainda não foram construídos. O recente contingenciamento de recursos pela União tende a agravar ainda mais esses problemas.

Outro ponto de análise diz respeito à valorização e especulação imobiliárias da região. Ronchi (2014), ao analisar o preço dos terrenos em bairros da Grande Terra Vermelha, já havia constatado a elevação do valor do m² dos terrenos localizados próximos ao Residencial Vila Velha. “A valorização dos terrenos no entorno dos empreendimentos do PMCMV influenciam diretamente na dinâmica imobiliária local promovendo uma valorização das terras e consequente especulação” (RONCHI, 2014, p. 149).

Assim, atualizando esta discussão, em entrevista realizada com Luiz Eugênio Pacheco (2016), Diretor Comercial da WL Empreendimentos, ele comentou que o terreno ao lado do Residencial Aldeia da Barra, em Ulisses Guimarães, já está sendo vendido por um preço 10x maior em relação ao preço pago pela construtora. Arthur (apud entrevista realizada com Dettman, 2016, p. 13) apontou que “alguns comerciantes percebendo a crescente valorização da terra, as mudanças preanunciadas no zoneamento para localização de uma zona industrial-logística na região (em discussão na revisão do plano diretor municipal de 2015-16) estão comprando terras de moradores de renda menor e estocando-as”.

Importante ressaltar que essa valorização vem acontecendo ao longo do tempo e não somente a partir da implantação dos conjuntos do PMCMV. Também influenciam nesta questão: as previsões de mudança do zoneamento, a proximidade com a Rodovia do Sol e com a orla, a implantação dos loteamentos fechados de alta renda em bairros vizinhos, os investimentos em infraestrutura urbana, a existência de empresas de comércio e indústria na região, entre outros.

Dessa forma, essas análises ratificam o entendimento de que essa região poderá ser reestruturada nos próximos anos, tendo em vista a crescente

valorização imobiliária e a reorganização do uso do solo. Como consequência, pode ocorrer um processo de gentrificação, expulsando a população mais pobre para outras áreas mais periféricas do município, e intensificar a segregação socioespacial da cidade⁶¹.

Neste sentido, para finalizar, destaca-se a análise de Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 5-8) a respeito dos impactos do PMCMV (Faixa 1) nas cidades brasileiras.

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. As consequências enfrentadas neste processo pela população de baixa renda são notórias. Sem outras alternativas para obtenção da casa própria, este grupo se sujeita a ocupar os distantes conjuntos habitacionais. Desta forma, passam a arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos. Os reflexos também são sentidos pelos poderes públicos locais, devido o aumento na demanda por investimentos no setor de transporte público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária e, em muitos casos, também pela necessidade de implantação de equipamentos de educação e saúde.

3.4. SOBRE A INSERÇÃO URBANA DOS CONJUNTOS DO PMCMV EM VILA VELHA

Após as análises dos impactos socioespaciais causados pelo PMCMV, em decorrência da sua inserção urbana no município de Vila Velha, buscamos na

⁶¹ Uma questão importante foi apresentada enquanto se fazia a revisão da dissertação, após a defesa, e que cabe ser mencionada. Tivemos a notícia de que alguns moradores do Residencial Vila Velha estão deixando os apartamentos e ocupando o terreno vizinho, pois a inadimplência está alta. Realmente, segundo dados do MCidades, o índice de inadimplência da Faixa 1 no ES vem aumentando nos últimos anos. “Os dados de inadimplência estão estratificados apenas por unidades federativas. Desse modo, informamos os seguintes índices de inadimplência no estado do Espírito Santo. Ano-Índice de Inadimplência: 2015-27,3%, 2016-29,9%, 2017-33%” (MCIDADES, 2017).

legislação municipal informações que pudessem ajudar a explicar a atuação do poder público no processo de escolha das localizações dos empreendimentos⁶². Além disso, apresentamos também duas entrevistas com representantes de empresas da construção civil que atuam com o PMCMV nas Faixas 2 e 3, e que explicam um pouco este processo. É claro que algumas das respostas já estão postas, conforme analisamos no primeiro capítulo, mas é importante saber como elas se vinculam especificamente ao município de Vila Velha.

Em 17/03/2010 (8 meses após a publicação da Lei 11.977 de 07/07/2009) foi publicada pelo município de Vila Velha a Lei nº 4.904, que

Estabelece normas edilícias e urbanísticas para a construção de unidades habitacionais que atendam às famílias de renda bruta entre 0 (zero) à 10 (dez) salários mínimos, a que se refere o Programa Municipal 'Vila Velha, Minha Casa', e dá outras providências.

O Programa 'Vila Velha, Minha Casa' tem como objetivo viabilizar a construção das unidades habitacionais para as famílias enquadradas no PMCMV e também constituir instrumentos de apoio e incentivo aos empreendimentos habitacionais do município, tais como isenções e reduções de impostos e taxas para as empresas incorporadoras e/ou de construção civil e também para os adquirentes das moradias do Programa. Estes benefícios fiscais estão regulamentados na Lei nº 4.851, de 01/12/2009.

Inicialmente, dois artigos da Lei 4.904, os artigos 4º e 5º, abaixo transcritos, mostravam um posicionamento importante por parte da Prefeitura de Vila Velha no direcionamento dos empreendimentos do Programa, e que interferem em suas localizações.

Art. 4º Os empreendimentos imobiliários para famílias com renda bruta na faixa de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos deverão ser localizados em áreas de interesse social, nas proximidades de áreas urbanas consolidadas, dotadas de infraestrutura urbana e atendidas por serviços públicos básicos.

⁶² Para tentar esclarecer alguns pontos, enquanto se fazia a revisão da dissertação e por solicitação da Banca, também foi realizada uma entrevista com a Ex-Secretária de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade da Prefeitura de Vila Velha, Ana Márcia Erler.

Parágrafo Único: As áreas de interesse social de que trata o caput deste artigo, são as definidas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) pela Lei n.º 4.575, de 26 de novembro de 2007, observado o art. 97.

Art. 5º Os empreendimentos imobiliários para famílias com renda bruta acima de 3 (três) e até 10 (dez) salários mínimos serão localizados em áreas urbanas consolidadas, em conformidade com o Plano Diretor Municipal.

Verifica-se uma separação clara em relação ao local onde os empreendimentos poderiam ser implantados, entre as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos (Faixa 1) e de 3 a 10 salários mínimos (Faixas 2 e 3). Ou seja, para a Faixa 1 a única possibilidade era na área de ZEIS preestabelecida no PDM de 2007. Considerando que este zoneamento está relacionado à produção de assentamentos habitacionais para população de baixa renda e ao compromisso municipal quanto à regularização fundiária e urbanística e à provisão de equipamentos comunitários públicos, o enquadramento foi correto.

Ao contrário do que ocorreu em Vila Velha, Rufino (2015) comenta que em alguns municípios houve a articulação do Programa com a delimitação de novas ZEIS.

As ZEIS passaram a ser regulamentadas e delimitadas como uma estratégia de flexibilização de parâmetros, de maneira a permitir a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas. Verificou-se, em alguns casos, que a delimitação das ZEIS não obedeceu a quaisquer critérios de planejamento ou de política habitacional. Por exemplo, no caso do município de Queimados, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde a partir da demanda de uma empresa para a construção de empreendimentos para a Faixa 1 foi delimitada uma ZEIS no terreno em questão (RUFINO, 2015, p. 57).

Assim, observa-se que houve, neste momento, um posicionamento mais definido e orientado por parte da Prefeitura de Vila Velha no direcionamento dos empreendimentos da Faixa 1, compatibilizando o PMCMV ao planejamento municipal e definindo as localizações. Consequentemente, esta lei limitou a atuação do mercado nesta faixa de renda, pois somente se poderia construir nas áreas de ZEIS previamente estabelecidas no PDM de 2007.

Em Vila Velha, as áreas de ZEIS identificadas pelo Poder Executivo no PDM de 2007 (Lei 4.575) são duas: Dom João Batista e Terra Vermelha. A primeira área corresponde a sete bairros localizados na Região Administrativa 3, entre eles Dom João Batista, Primeiro de Maio e Zumbi dos Palmares. É resultado principalmente de ocupações em área de mangue, nas margens do rio Aribiri. A segunda área corresponde aos bairros de Grande Terra Vermelha, conforme já analisada anteriormente. Assim, no Mapa 15, verificam-se os locais onde os conjuntos da Faixa 1 poderiam ser construídos.

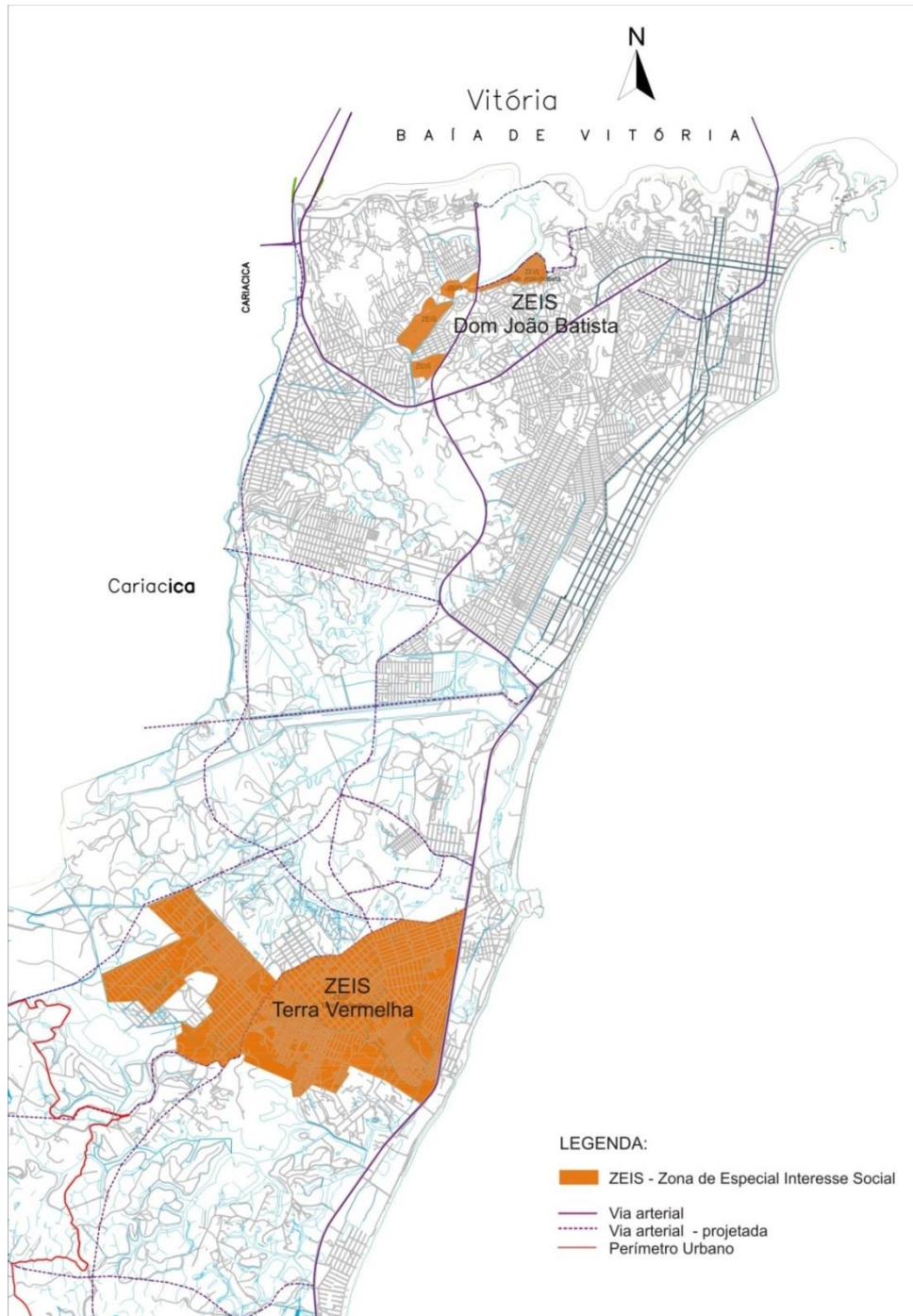
No entanto, praticamente não há espaços vazios nos bairros da ZEIS de Dom João Batista que possibilite a construção de conjuntos habitacionais, o que naturalmente seriam direcionados para Grande Terra Vermelha, onde ainda há grandes terrenos disponíveis.

Tem-se, assim, a implantação do Residencial Vila Velha no bairro Jabaeté. Segundo Ronchi (2014, pg. 145) “a idealização do empreendimento ocorreu em função da disponibilidade e dimensão do terreno que comportava um projeto habitacional de grandes proporções”. Segundo informações da Subsecretaria de Habitação de Vila Velha (apud Ronchi, 2014), o terreno foi adquirido pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) em 2010 para a implementação de projetos habitacionais de interesse social. Além disso, conforme já foi mencionado, o bairro Jabaeté surgiu de projetos habitacionais para famílias de baixa renda, sendo utilizado pela Prefeitura com este fim. Dessa forma, verifica-se uma continuidade e uma concentração de Programas neste bairro, acontecendo o mesmo com os conjuntos do MCMV.

Voltando ao Artigo 4º, reconhece-se a intenção da Prefeitura em localizar os conjuntos habitacionais da Faixa 1 em áreas que já possuem infraestrutura urbana e são atendidas por serviços públicos básicos. Conforme já analisamos, realmente o bairro Jabaeté é praticamente 100% atendido por serviços de energia elétrica, lixo coletado, abastecimento de água e esgotamento sanitário. No entanto, a região é ainda muito carente de equipamentos públicos, especialmente de postos de saúde, escolas e áreas de lazer. Este problema se

agrava ainda mais quando a população do bairro mais que triplica em apenas 3 anos, e a Prefeitura não consegue aumentar a oferta na mesma proporção.

Mapa 15 - Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) de Vila Velha



Fonte: Plano Diretor Municipal de Vila Velha (2007), adaptado pelo autor.

Entretanto, essa diferenciação na localização dos empreendimentos imobiliários entre as faixas de renda foi eliminada em 17/10/2014, quando a Prefeitura de Vila Velha sancionou a Lei nº 5.571, que alterou o Art. 5º e o caput do Art. 8º, e revogou o Art. 4º e seu Parágrafo Único, da Lei nº 4.904/2010, citada anteriormente. Dessa forma, o Art. 5º passou a ter a seguinte redação:

Os empreendimentos imobiliários que se vincularem ao programa “Vila Velha, Minha Casa” deverão estar localizados em áreas urbanas consolidadas, dotadas de infraestrutura, em conformidade com o Plano Diretor Municipal ou, caso contrário, a implantação da infraestrutura ficará sob a responsabilidade do empreendedor.

Todos os empreendimentos do PMCMV, independente da faixa de renda, poderão assim ser construídos em qualquer área consolidada do município, dotado de infraestrutura e em conformidade com o PDM. Não há mais a obrigação de se construir, para as famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), em áreas de ZEIS. Percebe-se que essa alteração permitiu que o Residencial Vista Linda, do PMCMV – Entidades⁶³ (Faixa 1) e localizado no bairro Ulisses Guimarães (Zona Urbana ZOC 3), pudesse ser viabilizado⁶⁴. No entanto, esta parte do bairro, conforme analisamos anteriormente, é formada por sítios e áreas verdes, com baixa densidade populacional, e ainda com uma infraestrutura urbana parcial e, em alguns casos, inexistente.

Em consonância está também a alteração do Artigo 8º, que autorizou o Poder Executivo a desapropriar qualquer área do município para a construção de moradias para as famílias da Faixa 1, pois na Lei anterior (nº 4.904/2010) a desapropriação poderia ocorrer somente em áreas de interesse social. Apesar de ampliar as possibilidades, talvez em áreas mais próximas ao centro do município, por outro lado abriu-se espaço também para construção em áreas mais distantes e/ou ambientalmente fragilizadas, assim como ocorreu em outras cidades brasileiras, apontadas no Capítulo 1. Ainda mais quando se

⁶³ Projeto organizado pela União – ES (Associação habitacional da União Nacional Por Moradia Popular do Estado do ES).

⁶⁴ Na entrevista realizada com Erler (2017), se confirmou que a Prefeitura precisou rever essa lei (4.904/2010) para possibilitar a aprovação do Residencial Vista Linda.

observa, conforme Arantes e Fix (2009) e Magris (2013), a atuação do poder público em parceria com a iniciativa privada, definindo terrenos na periferia da cidade onde seus preços são mais baratos que nas áreas centrais.

Interessa observar outra alteração do Artigo 5º, que passou a responsabilidade da implantação da infraestrutura, caso a área não possuía, para o empreendedor. Isso nos fez lembrar de um problema que ocorreu com o empreendimento Cantos da Vila (Faixa 2), no bairro Santa Inês. Segundo reportagem da TV Record em 2014⁶⁵, quando o projeto foi apresentado à Prefeitura (a contratação com a CAIXA foi em 2010) constatou-se a necessidade de construir uma rua, mas a administração na época (2014 – Rodney Miranda) não queria assumir essa responsabilidade, pois alegava falta de recursos financeiros. Dessa forma, as empresas de água, esgoto e energia não podiam realizar as ligações, o que impedia o ‘Habite-se’ do imóvel e a entrega das unidades aos moradores. Neste caso, a Prefeitura arcou com a obra, o que atrasou a liberação do imóvel.

A fim de saber como era a atuação das construtoras no processo de escolha das localizações dos empreendimentos do PMCMV das Faixas 2 e 3 e também os mecanismos de oferta da habitação, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com representantes de empresas que atuaram no Programa.

Assim, Samir Ginaid, que trabalhou na Rossi entre 2007 e 2012, comentou que as escolhas eram totalmente comerciais e que não havia a participação ou intervenção do poder público em nenhum momento.

Na faixa que as incorporadoras atuam, que era a de produtos para o público com renda entre 3 a 10 salários mínimos, a escolha era totalmente comercial, os parâmetros principais eram os de viabilidade do projeto mesmo, ou seja, valor do terreno, atrativo de moradia, valor de venda na região, índices urbanísticos do terreno (GINAID, 2016).

As escolhas então se baseavam principalmente no preço do terreno, nos atrativos do entorno, e em seu potencial de construção (índice construtivo

⁶⁵ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=g6vJofG2gr8>>. Acesso em: 24/03/2016

permitido pelo PDM), de forma que o empreendimento fosse financeiramente viável. A respeito dos atrativos, Ginaid (2016) comentou que no entorno da moradia “tem que ter uma boa avenida por perto, com linha de ônibus boa, tem que ter algum acesso próximo a algum centro de comércio”. Sobre o potencial construtivo, ele falou que tinha que poder fazer pelo menos prédios de 3 a 4 andares, e que o ideal seria até 13 andares.

Um ponto interessante levantado na entrevista foi o porquê da Rossi não ter construído nenhum empreendimento do MCMV em Vila Velha, ao contrário do que ocorreu no município de Serra. Ele falou que uma das razões era a qualidade do terreno, ou seja, ter um solo bom. Assim, o tipo de fundação utilizada poderia determinar a viabilidade do projeto. Neste caso, para ele, o ideal seria a utilização da fundação direta, mas que em Vila Velha, na maioria das regiões, não se conseguia fazer. Lá, tinha que fazer por estaqueamento, que é uma fundação cara.

Em Vila Velha, por exemplo, a região que tem um solo melhor, que é Itapuã e Praia da Costa, é caro, entendeu, e quando você vai pra uma região mais barata seria próximo a Barra do Jucu, que tem toda aquela região do rio, entendeu, então tudo ali é solo ruim. Imagina Cobilândia. Cobilândia o solo é péssimo, o terreno é muito barato, mas pra construir lá tem que estaquear, e dá estaqueamento de 60 m de profundidade (...), assim fica um prédio caríssimo (GINAID, 2016).

Observa-se, assim, que o valor da terra, a qualidade do terreno e o potencial de construção estão interligados e são critérios essenciais na escolha da localização dos conjuntos do MCMV, ainda mais quando é definido um teto máximo no valor das unidades. Isso faz com que estes empreendimentos sejam construídos em diversas áreas do município, conforme observamos no Mapa 7. Assim, busca-se o terreno onde os projetos possam ser viabilizados dentro das condições do Programa e as empresas possam obter o maior lucro.

Neste sentido, a entrevista realizada com Luiz Eugênio Pacheco, Gerente Comercial da WL Empreendimentos, também traz a questão do terreno como elemento fundamental na viabilidade dos projetos vinculados ao MCMV. Ele diz que

Pra você escolher um terreno que tem essa vocação para o MCMV, normalmente ele tem que ser um terreno grande, pra dar pra construir muitas unidades, pra conseguir virar a conta, pra construtora ter o lucro dela, que é um projeto muito arrojado para a construtora. Você fazer um projeto MCMV é um risco grande para a construtora, porque você não tem margem, é um projeto apertado (PACHECO, 2016).

A WL Empreendimentos foi responsável pela construção de três conjuntos habitacionais do MCMV em Vila Velha, para as famílias de renda das Faixas 2 e 3, e cada um está localizado nas três áreas analisadas neste estudo. No bairro de Ataíde/ Nossa Senhora da Penha II está o Residencial Costa Bela I e II; na Área Central, no bairro Residencial Coqueiral, está o Condomínio Aquarelle; e em Ulisses Guimarães está localizado o Residencial Aldeia da Barra.

Assim, ele comentou que outro atrativo de Vila Velha, além do tamanho do terreno, era o preço do terreno, que era mais barato, em comparação a Vitória, por exemplo. E que a região da Av. Carlos Lindemberg (Área de estudo 1) e de Terra Vermelha possuíam essas condições. Em Ataíde e em Residencial Coqueiral, o entrevistado falou que os terrenos já tinham sido comprados antes do lançamento do PMCMV, pois eram áreas que estavam recebendo melhorias viárias e que tinham atrativos no entorno. Ele citou, por exemplo, em Ataíde a proximidade com o bairro do IBES e da Glória e do próprio comércio existente na Av. Carlos Lindemberg. No outro caso, ele falou da proximidade com a UVV e com os bairros de Santa Mônica e Itaparica e também de ser um bairro já consolidado. “Um ponto forte com esse tipo de produto é o ônibus passar na frente. Todos eles a gente escolheu porque tinha ponto de ônibus na porta”, ele comentou.

Importante destacar, no entanto, que apesar de existir um processo de valorização de algumas áreas do município, motivada por investimentos públicos e privados diversos, como é o caso dos bairros citados acima, e que isso desperta o interesse de empresários na aquisição de terrenos, Pacheco (2016) comentou que os empreendimentos só conseguiram ser viabilizados depois do lançamento do PMCMV.

A respeito do Residencial Aldeia da Barra (Faixa 2), perguntado sobre como foi levar um empreendimento para a região de Terra Vermelha, Pacheco (2016) falou que foi um desafio, mas que o preço bom do terreno fez viabilizar o projeto. Além disso, apesar da resistência que eles tinham com o bairro e a região, uma série de outros fatores contribuíram para tomar essa decisão, principalmente vinculados aos atrativos do entorno. Entre eles estão: a proximidade com a rua do comércio, a Rua Afonso Cláudio em Terra Vermelha, que tem boa infraestrutura e é possível ir a pé do Residencial; a disponibilidade de ponto de ônibus na porta do Residencial; e a rua que já era asfaltada na época. Ainda, ele falou que foi feita uma pesquisa de mercado antes de comprar o terreno e que os clientes não se preocupavam tanto com Terra Vermelha como antigamente, que eles conversaram com a comunidade e também com a polícia da região. Além disso, ele comentou que a pesquisa de mercado apontou que segurança, mobilidade e lazer devem fazer parte do projeto.

Assim, verifica-se que a localização tem um papel importante na escolha do terreno para a construção dos empreendimentos. Entre os itens que valorizam uma determinada área urbana estão o acesso ao transporte (individual e coletivo), os serviços públicos infraestruturais (abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário), os equipamentos públicos e privados de educação, saúde e lazer, bem como as áreas comerciais, culturais e também industriais construídas no território. Dessa forma, conforme apontou Deák (1985) a localização se torna a categoria relevante da organização espacial e da definição do preço da terra. “A renda da terra é uma categoria fundamental da economia política, sendo o preço do solo uma categoria derivada”. No entanto, na organização espacial (de produção capitalista), o pagamento pela localização é a categoria fundamental e mais relevante. Assim, a renda da terra se torna uma falsa categoria, pois o valor é dado em função da localização da terra (DEÁK, 1985).

Os entrevistados Ginaid e Pacheco afirmaram que, em relação aos empreendimentos do PMCMV enquadrados nas Faixas 2 e 3 (famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos), não havia a interferência da Prefeitura na

definição das localizações. O procedimento acontecia da mesma forma como qualquer outro empreendimento imobiliário, ou seja, esta era responsável basicamente pela aprovação dos projetos, liberação de licenças e alvarás e vistoria final da obra para liberação do 'Habite-se'. Inclusive, Pacheco (2016) reclamou que a Prefeitura de Vila Velha não dava prioridade aos projetos do MCMV⁶⁶, conforme estava previsto, e que as aprovações duravam no mínimo 6 meses. Ou seja, percebe-se que uma política habitacional da qual o governo buscou acelerar o processo, acabou esbarrando nas burocracias e limitações dos órgãos municipais.

Ainda, ambos os entrevistados afirmaram que todo o planejamento, gestão e produção propriamente dita dos empreendimentos eram realizados pelas próprias construtoras. Uma diferença apontada por eles, em comparação com outros projetos habitacionais, está na participação da Caixa, que no caso deveria aprovar e validar o projeto como sendo MCMV, para possibilitar também o enquadramento dos clientes no Programa. Sobre o financiamento das obras, ele era realizado principalmente com a Caixa.

Por fim, uma questão que se coloca no caso de Vila Velha está relacionada ao comentário de Ginaid (2016) sobre um dos motivos da Rossi não ter se interessado em construir no município. Ele fala que apesar de serem baratos, muitos terrenos possuem um solo ruim, o que encarece os custos com a fundação e conseqüentemente o valor final da obra. Neste caso, a questão da terra adquire outra problemática.

Conforme afirma Maricato (2012), a terra é o nó. Neste sentido, a propriedade da terra e a renda extraída dela por meio da especulação e da valorização imobiliárias alimentam as desigualdades e o conflito social. Dessa forma, áreas da cidade com boa localização, dotadas de infraestrutura e equipamentos tendem a ser mais caras, em comparação a outras com menos qualidades.

⁶⁶ A opinião de Pacheco foi corroborada com a opinião de Erler (2017), confirmando que não havia na Prefeitura um procedimento formulado para dar prioridade aos projetos do PMCMV Faixas 2 e 3.

No caso de Vila Velha, por outro lado, o nó da terra do PMCMV não estava relacionado somente ao preço da terra, mas também à qualidade física do solo. Essa questão do solo torna os terrenos mais baratos, mas não garante a viabilização dos projetos no Programa. Conforme Magris (2013), as grandes construtoras, como a MRV e a Rossi, direcionaram seus empreendimentos para o município de Serra, especialmente quando abriram o capital na bolsa de valores e correram para adquirir terras pelo país. Ou seja, essas empresas encontraram em Serra além de terrenos baratos, terrenos com boa qualidade física para construir. Ginaid (2016) inclusive comentou que a Rossi conseguia fazer em Serra prédios de 13 andares com fundação direta. Dessa forma, conseguiam maiores lucros.

As construtoras menores viram, então, uma oportunidade em Vila Velha, e com o barateamento dos terrenos conseguiram viabilizar os empreendimentos dentro dos limites do Programa. Provavelmente estas tiveram que gastar mais com fundação, e obter menores lucros ou talvez prejuízo⁶⁷. O Diretor Comercial da WL Empreendimentos comentou que era arriscado para a construtora fazer um projeto do MCMV, pois a margem de lucro era apertada. De qualquer forma, entendemos que esta questão está mais relacionada ao planejamento e à avaliação de risco e lucro das construtoras do que propriamente um problema do PMCMV, porque como o próprio Pacheco comentou, os empreendimentos só foram possíveis serem viabilizados após o lançamento do Programa.

Além disso, apesar de alguns avanços na localização dos empreendimentos, ainda podemos observar nas falas e nos resultados obtidos as dificuldades históricas de atendimento à moradia das famílias de mais baixa renda.

⁶⁷ Temos conhecimento de empresas que abandonaram a obra por alegar dificuldades financeiras. A Stalc Construtora e Incorporadora Ltda abandonou a obra do conjunto Cantos da Vila (Faixa 2) em Santa Inês, e a R Carvalho Construtora e Empreendimentos Ltda abandonou a obra do Residencial Vila Velha 1ª Etapa (Faixa 1). Ver Ronchi (2014) e o blog na internet. Disponível em: <<https://cantosdavila.wordpress.com/>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta pesquisa foi discutir os efeitos socioespaciais ocasionados pela inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Vila Velha. Para tanto, procuramos inicialmente apresentar as principais ações e programas de habitação social implementadas no Brasil, a fim de posteriormente analisar como elas se manifestaram no processo de formação e ocupação do território estudado e compreender as recentes transformações.

Os primeiros órgãos federais a atuarem no setor da habitação social foram os IAPs e a FCP, dando início à atuação do Estado na produção de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias. No Espírito Santo, a primeira intervenção pública habitacional de grande importância se deu com a construção do conjunto de casas populares do residencial Alda dos Santos Neves, em Vila Velha, visando sanar as carências habitacionais. No entanto, esta iniciativa marcou também a inserção dos empreendimentos para baixa renda na periferia da cidade. Conforme observamos, este residencial foi localizado em uma área praticamente deserta do município, e sem infraestrutura urbana.

Com a criação do BNH, o município de Vila Velha recebeu uma grande quantidade de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, dominando junto com Serra a construção de unidades na Grande Vitória. Novamente se verificou a localização dos empreendimentos em terrenos distantes dos centros urbanos, em áreas praticamente isoladas e marcadas pela precariedade dos serviços básicos de infraestrutura e carência de serviços públicos como transporte, hospitais e escolas. Este processo contribuiu para o surgimento de novos bairros e, também, para a abertura de novos eixos de expansão urbana na região.

Após seis anos da implantação do PMCMV, as análises de inserção urbana dos empreendimentos no município de Vila Velha revelaram alguns pontos em

comum com os problemas ocorridos nos programas habitacionais anteriores, e também com as discussões sobre o MCMV em outras cidades brasileiras, de acordo com os autores estudados no Capítulo 1. No entanto, elas também apontaram algumas particularidades do município analisado.

Em relação aos dados quantitativos, verificamos que, assim como os programas habitacionais anteriores, o PMCMV na RMGV ainda não foi capaz de resolver o problema do déficit de moradias para as famílias com renda mais baixa, e a produção se concentrou nas Faixas 2 e 3. O município de Vila Velha, no entanto, mesmo que tenha ficado distante de resolver este problema, conseguiu atender bem mais a Faixa 1 do que os demais municípios da Grande Vitória.

Verificou-se a localização dos empreendimentos da Faixa 1 em Jabaeté e Ulisses Guimarães, bairros marcados por algum grau de precariedade, cujo rápido crescimento demográfico sobrecarregou ainda mais a infraestrutura e os equipamentos públicos existentes na Grande Terra Vermelha, principalmente as escolas e as unidades de saúde. Ainda, comentou-se que a sociabilidade e convivência entre os moradores do Residencial Vila Velha têm sido afetadas pela presença de tráfico e milícias dentro dos conjuntos.

Além disso, observou-se que a construção de grandes conjuntos de apartamentos provocou uma reconfiguração urbana do lugar, que antes era caracterizado pelo predomínio da moradia do tipo casa. A reorganização do uso do solo e a crescente valorização ratificam o entendimento de que a região de Grande Terra Vermelha poderá ser reestruturada nos próximos anos e, como consequência, pode ocorrer processo de gentrificação, expulsando a população mais pobre para áreas mais periféricas.

Por outro lado, ao contrário do que se observou nos períodos do BNH e do IAP/FCP, em relação à faixa de renda mais baixa, verificamos que os conjuntos do Residencial Vila Velha foram inseridos em uma área urbana praticamente consolidada, que contava com infraestrutura básica e serviços públicos preexistentes. Neste caso, o que observamos foi mais uma questão de

insuficiência do que de ausência. Ainda, conforme comentado, houve o surgimento de pequenos comércios na proximidade dos conjuntos, à medida que eram construídos, indicando uma mudança na monofuncionalidade do bairro. Inclusive, já existia na região estabelecimentos de comércio e serviços de caráter local, na Av. Afonso Cláudio, onde se localizam agência bancárias, restaurantes, supermercados, farmácias, entre outros. Não houve, portanto, espraiamento urbano.

Em relação aos empreendimentos da Faixa 2 e 3, principalmente os construídos na Área Central, concluímos que eles colaboram com o desenvolvimento de uma cidade mais compacta, no sentido de que as distâncias entre os serviços, os equipamentos de lazer e o comércio na região podem ser percorridas a pé ou de bicicleta, o que reduzem a utilização do automóvel.

Também se verificou a reconfiguração urbana dos bairros analisados no entorno de Ataíde e da Área Central, no sentido de que houve a disseminação da tipologia apartamento em bairros antes caracterizados pela moradia do tipo casa, o que resultou num processo de verticalização, antes concentrada na orla e no centro. Estas áreas se transformaram em novos eixos de expansão imobiliária, e passam por processo de valorização. Tendo em vista tratar-se de bairros onde no entorno imediato residem famílias de baixa renda, poderá ocorrer também processo de gentrificação.

Uma questão que se colocou no caso de Vila Velha está relacionada ao comentário de Ginaid (2016) sobre um dos motivos da Rossi não ter se interessado em construir no município. Ele falou que apesar de serem baratos, muitos terrenos possuem um solo ruim, o que encarece os custos com a fundação e conseqüentemente o valor final da obra. Neste caso, concluímos que além do preço da terra, a qualidade física do solo dos terrenos também determinou as localizações.

Por fim, buscamos analisar a atuação do poder público municipal no processo de localização dos empreendimentos da Faixa 1 e o seu posicionamento perante as Faixas 2 e 3.

Observamos, num primeiro momento, um posicionamento mais definido e orientado por parte da Prefeitura de Vila Velha no direcionamento dos empreendimentos da Faixa 1 para área de ZEIS, compatibilizando o PMCMV ao planejamento municipal previsto no PDM, e limitando a atuação do mercado. No entanto, o projeto do MCMV Entidades em uma área fora da ZEIS do município provocou a alteração da Lei 4.904/2010, e se decidiu liberar a implantação de empreendimentos da Faixa 1 em qualquer área urbana do município. Dessa forma, talvez futuros projetos possam acabar em áreas mais distantes do centro e/ou ambientalmente fragilizadas.

Verificamos a aprovação de empreendimentos das Faixas 2 e 3 em áreas que não atendiam as próprias determinações da Prefeitura, ou seja, em áreas com déficit de infraestrutura urbana, localizados próximas a valas, no bairro de Ataíde. Neste caso, ainda foram inseridos em áreas sem comércio local e com poucos equipamentos de lazer, representando também um déficit de urbanidade e sociabilidade. Além disso, a Prefeitura não facilitou em todo o processo, uma vez que não deu celeridade na aprovação dos projetos do MCMV, conforme previsto.

Assim, com base nas análises e entrevistas realizadas, pode-se dizer, então, que a Prefeitura fez um esforço inicial para atuar no Programa, tentou seguir um padrão organizativo, elaborou leis em conformidade com o seu Plano Diretor, e pode-se até dizer que ela não tenha sido uma coadjuvante qualquer, assim como ocorreu em outros municípios. Porém, percebeu-se que o município não foi capaz de atuar no processo de forma tão eficaz, pois não conseguiu controlar efetivamente suas decisões, e acabou se limitando às demandas de agentes externos.

REFERÊNCIAS

ABE, Andre T. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. São Paulo: Tese de Doutorado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, 1999.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lucia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional 'Minha Casa, Minha Vida'. **Correio da Cidadania**. 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171>. Acesso em: 15 set. 2013.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002.

ARTHUR, Thais R. **Subsídios para a agenda popular para Grande Terra Vermelha**. Relatório Final de Pesquisa. PIBIC/UFES, 2016.

ASEVILA – ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS DE VILA VELHA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha**. Vila Velha, 2010.

AZEVEDO, Sergio de. **Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública. Vol 22, nº 4, Rio de Janeiro, 1988.

BARBOSA, Livia B. **A produção do espaço urbano e as áreas de transição rural-urbana: o caso do município de Cariacica**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - PPGG, UFES, Vitória, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. Ed. - São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. **Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2008.

_____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate, nº 82, maio/junho. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha completa do Programa Minha Casa Minha Vida (2009)**.

_____. **Cartilha completa do Programa Minha Casa Minha Vida (2011)**.

_____. **Portal de acesso à informação**. Controladoria Geral da União (CGU). Brasília, 2016.

CAMPOS JÚNIOR, C. T. Crescimento Urbano e Expansão do Mercado Imobiliário na Grande Vitória. In: Luiz Guilherme Santos Neves. (Org.). **A Casa Edificada**. Vitória: Rona Editora/Inocoop-ES, 1998.

_____. A Experiência de Construção Habitacional do IBES. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo**, Vitória, v. 54, n.1, p. 82-100, 2000.

_____. **História da construção e das transformações da cidade**. 1. ed. Vitória: Cultural-ES, 2005.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 161-185.

CASAGRANDE, Elaine Rodrigues. **MCMV e os efeitos socioespaciais**. Entrevista concedida a Wildes Krohling. Vila Velha, 23 set. 2016.

CRUZ, Patricia S. **Territórios da mobilidade urbana na metrópole portuária da Grande Vitória (ES):** escalas, velocidades e conflitos. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

DEAK, Csaba. **The price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy**. PhD Thesis, University of Cambridge, 1985. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html>. Acesso em: 28 out. 2016.

DUARTE, Maurizete P. L. **A expansão da periferia por conjunto habitacional na região da Grande Vitória (1964-1986)**. Vitória, Grafitusa: 2010.

ERLER, Ana Márica. **MCMV e os efeitos socioespaciais**. Entrevista concedida a Wildes Krohling. Vitória, 2017.

FERREIRA, Francismar Cunha. **A produção imobiliária e a renda da terra: Estudo de alguns casos na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Monografia apresentada ao Departamento de Geografia, Centro de Ciências Humanas e Naturais da UFES, Vitória, 2014.

FIX, Mariana de A. B.. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado, São Paulo: Unicamp, 2011.

Fundação João Pinheiro (FJP). **Déficit Habitacional – Setup.exe**. Instalador do Déficit Habitacional Referência 2000. Belo Horizonte: FJP, 2005. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: mai. 2016.

_____. **Déficit Habitacional – Setup.exe**. Instalador do Déficit Habitacional Referência 2010. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: mai. 2016.

FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES (FJSN). “Grande Vitória: Plano de Estruturação do Espaço”. In: **Revista da Fundação Jones dos Santos Neves. Edição Especial**. Ano II. n.2. Vitória-ES: abril/junho de 1979.

GARCIA, Daniela Goldner. **Desafios da expansão urbana em áreas ambientalmente frágeis – O entorno da Rodovia Darly Santos – Vila Velha – ES**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU, UFES, Vitória, 2013.

GINAID, Samir. **MCMV e os efeitos socioespaciais em Vila Velha**. Entrevista concedida a Wildes Krohling. Vitória, 12 set. 2016.

GONÇALVES, Thalimar Matias. **Novas estratégias da produção imobiliária na Grande Vitória: um estudo sobre as recentes transformações do espaço urbano da Serra-ES**. 2010. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – PPGG, UFES, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Diagnóstico da situação atual das favelas, bairros populares carentes e segmentos de pobreza do município de Vila Velha**. Vitória, 1979.

_____. **Estudos para definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo. Estudos básicos referente a questão habitacional - intervenção estatal no processo habitacional.** Vitória, junho/1987.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória: dinâmica urbana na década de 90.** Vitória, 2001.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV: Sistema Gestor e Informações Básicas.** Vitória, 2005.

_____. **Déficit habitacional nos municípios do Estado do Espírito Santo - 2009.** Vitória: IJSN, 2009.

_____. **Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo - 2013.** Vitória, 2015.

LIMA, José Júlio F. et al. A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 161-185.

LIRA, Pablo S. Geografia do Crime: análise espacial dos crimes violentos e da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, 2014, Vitória - ES. **VII Congresso Brasileiro de Geógrafos.** São Paulo - SP: AGB, 2014. v. I. p. 01-21. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404087642_ARQUIVO_EDP_Pablo_Lira.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

LOUREIRO, José Carlos N.; PÁDUA, Rogério P. **Diagnóstico da situação habitacional do município de Vila Velha.** Agenda XXI - Vila Velha: Desenvolvimento Humano e Social. Vila Velha, setembro/2003.

MAGRIS, Flavio Hertel. **O programa Minha Casa Minha Vida e a reconfiguração urbana do município de Serra-ES.** 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - PPGG, UFES, Vitória, 2013.

MARGUTI, Bárbara O. Conjuntos habitacionais: Estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 227-253.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **Habitação e Cidade.** Série Espaço & Debate. São Paulo: Atual Editoria, 1997.

_____. **Política Urbana e de Habitação Social: Um assunto pouco importante para o Governo FHC.** Julho/1998. Disponível em:

<http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>
Acesso em: mar. 2016

_____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br>> Acesso em: 15 set. 2013

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MATTOS, Rossana. Reestruturação econômica, segregação sócioespacial e violência: o caso de Grande Terra Vermelha. In: Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 11., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2011.

MENDONÇA, Eneida M. S. et. al. (coord.). **Agenda XXI – Município de Vila Velha**. Desenvolvimento Urbano e Ambiental: Diagnóstico. Vitória: UFES/NAU, 2003.

MENDONÇA, Sônia R. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, Maria Y. (org.) **História Geral do Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MEYER, João F. P. As políticas habitacionais e seus desdobramentos. In: **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. 2014

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Portal de acesso à informação**. Controladoria Geral da União (CGU). Brasília, 2016.

_____. **Portal de acesso à informação**. Controladoria Geral da União (CGU). Brasília, 2017.

MIRANDA, Clara et al. Relatório de pesquisa “**Arquitetura capixaba desde 1535: Modernismo e tardomodernismo na Região Metropolitana da Grande Vitória**”. Coord.: Dra. Clara Luiz Miranda. Vitória: FAPES: UFES, 2009.”

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitectura y Política**. Barcelona: Gustavo Gili, 2011

MONTEIRO FILHA, Dulce Correa et al. Construção Civil no Brasil: investimentos e desafios. In: TORRES, Ernani; PUGA, Fernando; MEIRELLES, Beatriz (Org.). **Perspectivas do Investimento: 2010-2013**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 299-356

NETO, Jaime B. **Mercado Imobiliário e Produção do Espaço Urbano: A expansão dos empreendimentos imobiliários na orla de Vila Velha/ES a partir dos anos 80**. Revista Geografares, nº 10, p. 99-127, Março, 2012.

NEVES, Luiz Guilherme Santos (Org.) Programa de Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo. In: Luiz Guilherme Santos Neves (Org.). **A Casa Edificada**. Vitória: Rona Editora/Inocoop-ES, 1998.

PACHECO, Luiz Eugênio. **MCMV e os efeitos socioespaciais em Vila Velha**. Entrevista concedida a Wildes Krohling. Vitória, 30 set. 2016.

PEDRO, João Branco. **Definição e avaliação da qualidade arquitectónica habitacional**. Tese de Doutorado. Lisboa: LNEC (Laboratório Nacional de Engenharia Civil), 2000.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 115-142.

ROCHA, Haroldo C.; MORANDI, Angela Maria. **Cafecultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991

ROGERS, Richards. **Cidades para um pequeno planeta**. 3ª ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 2008.

ROLNIK, Raquel (org). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, março de 2009. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 15 set. 2013.

RONCHI, Pedro. **Expansão Urbana e o Programa Mina Casa Minha Vida na região metropolitana da Grande Vitória**. 2014. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - PPGG, UFES, Vitória, 2014.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de Doutorado, FAUUSP. São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lucia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Org.). **Minha Casa...E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, julho de 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acesso em: jun. 2014.

SANTOS, Jair. **Vila Velha: onde começou o Estado do Espírito Santo: fragmentos de uma história**. 2ª ed. Vila Velha: GM Editora, 2011.

SANOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Sarah Maria M. **Os conjuntos habitacionais do BNH na Grande Vitória: impactos de sua inserção no espaço urbano da aglomeração**. Relatório de Pesquisa. DAU/CAR/UFES, 1994.

SARTORIO, Fernando D. V. **Uma Geopolítica do Urbano: Grande Terra Vermelha, Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória: Trabalho de Conclusão de Curso Departamento de Geografia UFES, 2012.

SEAE; IJSN. **Diagnóstico dos equipamentos públicos: Aglomerado de Terra Vermelha** (Relatório). Vitória: IJSN, 2011.

SEMPLA. **Perfil Sócioeconômico por Bairros**. PMVV, 2013.

SEMSA. **Plano Municipal de Saúde – PMS: 2014-2017/ Secretaria Municipal de Saúde**. Vila Velha, 2013.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SILVA, Leticia Tabachi. **A produção de localizações: estruturação territorial da Grande Vitória**. Tese de Doutorado, FAUUSP. São Paulo, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVA, Pedro. **Nova Urbanística, Anacrônicas Práticas e Hipóteses de Planejamento Urbano: Aventuras de (Re)Interpretação**. Associação Portuguesa de Planeadores do Território, 2001.

SINDUSCON-ES. **3º ao 26º Censos Imobiliários**. Disponível em:<www.sinduscon-es.com.br>. Acesso em: jan. 2015

SIQUEIRA, Maria da Penha S. **Industrialização e empobrecimento urbano: O caso da Grande Vitória – 1950-1980** – 2. ed. Vitória: Grafitusa, 2010.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

TONE, Beatriz Bezerra. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. Dissertação de Mestrado, FAUUSP. São Paulo, 2010.

VILA VELHA (município). **Agenda XXI Vila Velha**. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável Vila Velha 2002-2015. Vila Velha, 2003.

_____. **Lei nº 4.575, de 26 de novembro de 2007**. Vila Velha, 2007. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 4.707, de 10 de setembro de 2008**. Vila Velha, 2008. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 4.851, de 1 de dezembro de 2009**. Vila Velha, 2009. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 4.904, de 17 de março de 2010**. Vila Velha, 2010. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 5.430, de 28 de junho de 2013**. Vila Velha, 2013. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 5.571, de 17 de outubro de 2014**. Vila Velha, 2014. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Diagnóstico de demanda por equipamentos**. Vila Velha, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Annablume, 2001

ZANOTELLI, Cláudio L. **Fragmentações sócio-espaciais e criminalidade violenta: o caso da Terra Vermelha - Aglomeração de Vitória - ES**. Artigo Científico. 2004.

ZORZAL e SILVA, Marta. **Espirito Santo: Estado, interesses e poder**. Rio de Janeiro, 1986. 2v. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 1987.