

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

Cynthia Pinheiro Marinho

(E-mail: cinthiamarpin@yahoo.com.br / Universidade Federal do Espírito Santo – UFES)

Marta Zorzal e Silva

(E-mail: mazorzal@gmail.com / Universidade Federal do Espírito Santo – UFES)

Área Temática: Administração pública e políticas públicas

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP).

Bogotá, 25 a 27 de Setembro de 2013.

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

Resumo: O artigo focaliza os processos de urbanização e as consequências sociais e políticas do crescimento acelerado das cidades contemporâneas na ordem capitalista industrial. Centra-se na atuação do Estado na problemática urbana por meio de políticas públicas voltadas para as populações que vivem em áreas segregadas e favelizadas. Indaga sobre a dinâmica de implementação dessas políticas e sobre os diversos interesses que se manifestam nesse processo. Para tanto, apóia-se em aportes teóricos da sociologia urbana no trato da problemática urbana e na literatura sobre planejamento urbano e análise de políticas públicas. Empiricamente toma como objeto de investigação o Projeto Terra Mais Igual, da Prefeitura Municipal de Vitória, estado do Espírito Santo, Brasil. No âmbito deste projeto focaliza a implantação da proposta de reassentamento populacional em uma região denominada Poligonal 02. Metodologicamente os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental e de entrevistas qualitativas, cujo cruzamento das informações permitiu uma melhor compreensão da dinâmica da atuação do poder local. Como resultados foi possível demonstrar a natureza dos conflitos manifestos entre os diversos atores envolvidos, bem como os impasses daí decorrentes resultando no impedimento do reassentamento no local indicado pelo Projeto Terra Mais Igual. Além disso, foi evidenciado como a política urbana pode ser decisiva na legitimação ou não das desigualdades, portanto, da segregação sócio-espacial de populações economicamente distintas, a partir da forma como conduz o direcionamento do processo de apropriação do espaço urbano pelos diferentes grupos e classes sociais.

Palavras Chave: Urbanização, Segregação, Favelização, Políticas Públicas, Vitória-ES.

1. Introdução

O presente artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa de dissertação de mestrado realizada entre os anos de 2010 e 2012, que esteve vinculada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e que foi realizada com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES). O trabalho teve como ponto de partida a discussão sobre o processo de urbanização das cidades que se inseriram no modelo de produção econômica com base na industrialização, e que, por via de consequência, apresentaram problemas de ordem política e social oriundos da desigualdade na apropriação do espaço urbano. A temática central é o processo de favelização urbana e a atuação do Estado sobre os problemas resultantes do referido processo, sobretudo através de intervenções em áreas reconhecidas como assentamentos precários. Uma das possibilidades identificadas foi o processo de reassentamento de populacional visando retirar famílias que vivem em áreas de risco ou de proteção ambiental, e reassentá-las em novas unidades habitacionais que pudessem oferecer melhores condições a essa população.

A pesquisa se desenvolveu através do estudo de caso da proposta de reassentamento populacional proposto pelo Projeto Terra Mais Igual (PTMI), programa de intervenção em áreas suburbanizadas do município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. A referida

proposta visava a implantação de casas populares em uma região com características peculiares de ocupação, ou seja, uma área de ocupação desordenada aos pés de um Maciço e ao lado de um remanescente de Mata Atlântica do município, que tem como vizinho um bairro nobre, cujas residências apresentam alto padrão imobiliário e são supervalorizadas no mercado justamente pela proximidade da área verde. A proposta de reassentar famílias de baixa renda moradoras dos morros do Romão, Forte São João e Cruzamento, atendidos pelo PTMI, ao lado do bairro de Fradinhos, causou uma série de embates tanto em nível político como jurídico, assim como diferentes percepções em termos de manifestações sociais em relação aos dois grupos de moradores.

A seguir, serão ressaltados alguns dos os principais aspectos identificados durante a pesquisa, enfatizando os dilemas que podem comprometer o processo de implementação de uma política pública considerando a natureza da atuação do Estado na mediação dos conflitos provenientes da divergência de interesses na apropriação de uma área urbana, e a articulação dos mecanismos legais e institucionais a favor de seus interesses. O objetivo principal deste artigo é, portanto, identificar como a articulação de interesses e instrumentos legais pode influenciar no processo de implementação de uma política pública, utilizando o caso emblemático do reassentamento populacional do PTMI, na região indicada.

2. Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas pesquisa documental e entrevistas qualitativas, além do aporte teórico e conceitual que subsidiou a discussão proposta. A pesquisa documental foi utilizada dada a sua importância para a composição dos dados relevantes para evidenciar o problema proposto, se valendo de uma conjunto de registros e fontes, oficiais e não oficiais, obtidos juntos a arquivos, reportagens de jornais e da internet, entre outras fontes que propiciaram melhor compreensão da situação de pesquisa. De acordo com Samara e Tupy (2007), a pesquisa histórica e documental em sua ampla possibilidade de alcance, é um importante instrumento de investigação desde que os registros sejam bem definidos de acordo com a questão a ser respondida. Por isso o foco da investigação sobre a ocupação urbana de Vitória da região em questão.

As entrevistas qualitativas, por sua vez, foram utilizadas visando a compreensão das questões que envolveram a formação dos discursos dos atores e instituição envolvidos no processo de implementação do reassentamento populacional, fornecendo dados importantes para o entendimento da situação pelas diferentes partes envolvidas. Para tanto foram ouvidos, através de entrevistas semi-estruturadas, representantes do governo municipal, dos movimentos sociais de Fradinhos e dos bairros que compõem a Poligonal 02, do PTMI. De acordo com Gaskell (2002) através de entrevistas qualitativas é possível compreender o mundo de vida dos entrevistados a partir de sua própria vivência, obtendo assim, uma melhor compreensão dos fatos através dos discursos dos atores envolvidos.

Em termos temporais focalizamos o período do governo de do prefeito João Coser (2004 a 2012), sendo que para efeito do objeto estudado consideramos como data limite o mês de Fevereiro de 2012.

3. Revisão da literatura

O processo de urbanização na dinâmica do sistema capitalista que está geralmente relacionado, entre outros fatores possíveis, ao processo de industrialização, cujos efeitos são determinantes na forma de apropriação e construção das cidades. Em muitos lugares, especialmente em países periféricos, de industrialização tardia, a cidade representa o centro de acumulação do capital comercial, refletindo características peculiares advindas da organização de seu setor produtivo.

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

Com a difusão desse modelo de urbanização ao redor do mundo, os problemas de apropriação desigual do espaço das cidades causaram a eclosão de cortiços e favelas onde as condições de vida eram precárias e muitas vezes degradantes. Abrams (1964) diz que nos cortiços as doenças e o incomodo se multiplicavam, pelos cubículos escuros em que viviam as pessoas em diferentes lugares do mundo. É nesse ambiente, portanto, que as pessoas passam a desenvolver seu modo de vida. Davis (2006) ressalta que as favelas se multiplicaram ao redor do mundo principalmente na segunda metade do século XX devido ao intenso fluxo migratório do campo para as cidades, ocasionado por uma aceleração repentina na urbanização, especialmente no hemisfério sul, onde as populações rurais imigrantes se abrigavam cada vez mais em regiões periféricas das cidades.

Favelas costumam surgir, portanto, em lugares como pântanos, encostas e morros, o que demonstra a inacessibilidade de grande parte da população mundial à propriedade da terra e à moradia digna. Fatores estes que a leva a ocupar lugares impróprios e áreas de risco, na maioria das vezes, sem as menores condições de salubridade. Segundo Abrams:

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

Nesse sentido, Lefebvre (1969) aponta o conteúdo ideológico proveniente das classes dominantes que direciona todo o processo de urbanização. Para ele, a cidade, além de centro de poder, é um cenário em que se expressa nitidamente a luta de classes. A própria questão da distribuição territorial da população, é para Lefebvre um sinal dessa luta. Isso porque ao se pensar urbanisticamente o remanejamento populacional como estratégia da classe dominante, tem-se a pretensão de se separar ricos e pobres, e seus respectivos modos de vida, sendo que uma das alternativas das classes dominantes para isso é o afastamento da população dos centros, dando origem aos subúrbios.

Em se tratando da realidade brasileira, Oliveira (s/d) chama atenção para a natureza tipicamente agrário-exportadora e comercial da economia nacional até os anos 1930. A própria burguesia local impediu por um tempo o avanço na diversificação produtiva proporcionada pela indústria, que traria consigo uma nova forma de trabalhar e exigiria técnicas mais apuradas no processo de produção. O Estado do Espírito Santo, por sua vez, apresentou algumas características peculiares em seu processo de urbanização, considerando que esse processo se iniciou tardiamente se consideramos outros Estados da região Sudeste, sendo que a estrutura produtiva local favorecia a não urbanização das cidades. Durante séculos a economia local era basicamente agrária e de caráter familiar. Vitória só passou a ter alguma notoriedade nacional em meados do século XIX na esteira do crescimento da produção cafeeira, que ocuparia lugar proeminente na estrutura produtiva local. Entretanto, somente no limiar do século XX é que a economia cafeeira vai se desenvolver significativamente no ES. Como resultado, a monocultura do café sendo a principal atividade desenvolvida durante anos fez com que o Estado adquirisse características peculiares em sua trajetória social e política (ZORZAL e SILVA, 2010).

Apesar do quadro de crescimento com base na produção cafeeira, Siqueira (1994) explica que mesmo a posição geográfica privilegiada que o estado do Espírito Santo tinha, inclusive com a importante presença do porto de Vitória, não foi suficiente para que ele se integrasse ao modelo emergente no restante do país nas décadas de 1930 e 1940, quando houve mudanças na estrutura econômica dos demais centros urbanos do Brasil, e o mercado interno passou a ser mais valorizado e a industrialização era o novo mote da economia. Desse modo, a industrialização acabaria sendo a grande mola propulsora do desenvolvimento do ES, especialmente da região da capital, apenas a partir das últimas décadas do século XX.

Os esforços industrializantes foram se intensificando conforme a política nacional e a abertura para a entrada de capital externo favoreciam os investimentos em infraestrutura. A partir dos anos 1950 o cenário urbano começou a sofrer alterações significativas, inclusive no setor imobiliário, tendo seu ápice nos anos 1970, com a instalação dos grandes projetos industriais¹ no Estado. Nesse período, houve grande aumento populacional, impulsionado principalmente pelo movimento migratório ocasionado pelo colapso na economia cafeeira, que desde a década de 1950, fez com que trabalhadores do campo buscassem na cidade uma alternativa de emprego, e também com a vinda daqueles migrantes oriundos de outros estados, também em busca de uma oportunidade no Espírito Santo (ZORZAL e SILVA, 1996). Abaixo podemos observar em números a dinâmica do crescimento populacional na Grande Vitória² e no município de Vitória entre 1970 e 1980 considerando o processo migratório a que nos referimos³:

¹ Na década de 70, importantes complexos industriais foram implantados no Estado. Esses empreendimentos compreendiam complexos siderúrgicos, para-químicos e portuários (DOIMO, 1989) Nesse período, chegaram ao Estado empresas como Aracruz Celulose, Samarco Mineração, Companhia Siderúrgica de Tubarão, além da intensificação das atividades da Vale do Rio Doce.

² Nessa época a Região Metropolitana da Grande Vitória era composta por cinco municípios: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana.

³ Sobre esse aspecto, de acordo com Rocha e Morandi (1991), dois fatores fundamentais são relacionados ao processo de migração rural-urbana no Espírito Santo na década de 60. O primeiro está ligado à falta de condições da agricultura familiar em absorver o crescimento da família, o que ocasionava a expulsão de parte dela para o meio urbano. Outro fator está ligado à crise na cafeicultura, que culminou na política de erradicação dos cafezais e fez com que grande parte do contingente dos trabalhadores das lavouras de café ficasse desempregado, não tendo condições de ser absorvido por outras culturas. Isso ocasionou um crescimento no contingente de pessoas que vinham para as cidades, principalmente na região da Grande Vitória, em busca de oportunidades de trabalho.

Tabela 01 - Distribuição dos migrantes nas unidades da Grande Vitória – 1970 e 1980.

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

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

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

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

No âmbito da análise dessas áreas ocupadas inadequadamente pela população pobre, o problema da habitação é um dos mais claros desdobramentos do crescimento acelerado das cidades capitalistas e que exigiu do estado intervenção em vários níveis, a fim de minimizar os problemas ligados ao déficit habitacional, que já atinge, há tempos, milhares de brasileiros que vivem nas grandes cidades. A questão política, portanto, é de extrema relevância, tendo em vista que a intervenção do Estado na regulação do processo de urbanização pode evitar ou amenizar muitas dessas problemáticas, ao mesmo tempo em que os impasses políticos podem retardar a intervenção do governo na problemática urbana, ou permitir ser desigualmente direcionada favorecendo aos interesses das classes dominantes. (BENÉVOLO, 1994).

Nas duas décadas que se seguiram após esse período, a migração rural urbana esteve ligada às transformações estruturais e tecnológicas que ocorreram no Estado, tanto na área da agricultura como pela expansão industrial, sobretudo na região da Grande Vitória. Com o processo de desruralização em curso, a consequência mais evidente foi uma explosão na taxa de urbanização do Estado e, por conseguinte, em sua população.

É, portanto, no campo das políticas públicas que percebemos algumas características que nos fazem entender porque determinadas políticas formuladas não produzem os justos resultados esperados na fase de elaboração. Desse ponto de vista, a análise de Labra (2002) sobre a formulação da política pública esclarece que tal procedimento parte de um marco normativo, uma regra vinculante a qual todos os membros afetados terão que acatar. Isto é, o processo de formulação e implementação de políticas públicas envolve uma série de outros processos ligados ao sistema político, às instâncias de poder, e sofre a influência de uma variedade de interesses de diferentes grupos que, através de coalizões, tomam parte nas decisões, os quais podem influenciar diretamente em seu resultado.

Significa dizer que ao se formular uma política pública, é preciso considerar que existe uma complexidade de fatores a ser levada em conta nesse processo, isto devido à influência dos diferentes grupos sociais na produção da mesma. Adverte ainda a autora que nessa fase, caso não se siga o curso normal da política formulada, ela pode não responder aos seus objetivos iniciais, produzindo efeitos negativos no processo político e na vida das pessoas atingidas. Os conflitos, tensões e interesses diversos presentes nessa fase em que a política é colocada em prática, interferem diretamente nos resultados (LABRA, 2002).

Ainda nessa perspectiva, de acordo com Lindblom (1981) a dinâmica que envolve o processo de formulação de políticas públicas, expressa o “jogo de poder” onde alguns dos seus participantes, entre eles autoridades ligadas ao governo, partidos políticos e grupos de interesse, podem exercer influência para além do que se especifica nas regras escritas de governo. Nesse jogo de poder, há, naturalmente, um conjunto de regras que diferenciam os papéis a serem desempenhados no sistema político. Contudo, existem aqueles que sobrepujam às regras do jogo e podem exercer uma influência desproporcional sobre o processo decisório, seja pela autoridade que possuem, seja pela riqueza que dispõem. Ao cabo, a influência política no jogo do poder pode determinar os rumos de uma política pública formulada, interferindo diretamente na sua implementação. Desse modo, o papel dos administradores públicos e dos burocratas torna-se parte importante do processo de decisão política, pois se percebe que apesar da formulação estar ligada à esfera legislativa, de elaboração dos marcos que determinam as políticas públicas, a administração pública e a burocracia são os meios pelos quais se realizam essas propostas políticas (LINDBLOM, 1981). É, portanto na implementação que os rumos da política formulada serão definidos.

É nesta perspectiva que iremos tratar o caso da atuação do Projeto Terra mais Igual na região denominada Poligonal 02, mais especificamente na discussão que envolve a implementação da proposta de reassentamento populacional próximo à Fradinhos, um bairro vizinho à área destinada à construção das unidades habitacionais. Ou seja, duas realidades diferentes, um modelo de apropriação dominante e o poder público arbitrando o conflito estabelecido por causa da proposta de construção de casas populares próximas ao bairro nobre de Fradinhos.

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

Diante do quadro de aumento da população urbana e proliferação dos assentamentos subnormais nas cidades brasileiras, algumas intervenções governamentais tornaram-se necessárias para amenizar a problemática instalada nas cidades. Segundo Maricato (2005), na virada do século, nos anos 2000, a população das favelas havia aumentado consideravelmente, tendo como moradores, inclusive, pessoas com emprego formal e universitários.

A partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), começou-se a pensar numa nova política habitacional para o país que atendesse a demanda por moradia da população. Maricato (2005) aponta que uma das propostas da nova política habitacional do governo federal previa essa interação entre união, estados e municípios, quando num esforço conjunto, que proveria moradia para população de renda baixa que ocupam lugares impróprios no país. Dentro desta perspectiva, projetos como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)⁴, pretendiam viabilizar investimentos em urbanização de assentamentos precários, que incluíam em seu escopo, projetos de habitação e saneamento. Nesse contexto, destacamos os programas de urbanização de favelas, que incluíam também o tratamento da problemática habitacional nos assentamentos precários, a fim de prover moradia digna à população que reside nesses locais. É no âmbito dessa política, estruturada a partir de diretrizes do Governo Federal, que se insere a formatação do Projeto Terra Mais Igual, em Vitória, cujo desenho institucional definiu os parâmetros de intervenção nas Poligonais, contidas nas ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) de Vitória.

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

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

O Projeto Terra surgia, então, com uma proposta de intervenção pública em áreas favelizadas, marcadas pela carência de infra-estrutura, grau de risco e baixos indicadores sociais da população dessas regiões, se comparadas ao restante da cidade. As ações do projeto seriam, então, voltadas à promoção de melhorias urbanas nas áreas de assentamentos precários, assim como o estabelecimento de limites de ocupação urbana e a preservação ambiental nessas áreas, muitas vezes degradadas pelo processo de apropriação desordenada do espaço urbano.

A partir da articulação, na agenda do Ministério das Cidades ficaram definidas ações prioritárias, dentre as quais a ampliação de recursos para financiamento da produção de habitação de interesse social e urbanização de assentamentos precários, além do reconhecimento e regularização fundiária plena desses assentamentos⁵.

O Projeto Terra, portanto, nesse contexto, ganha novos contornos a partir da gestão do prefeito petista João Carlos Coser, que assumiu o governo em 2003, tal como o Partido dos Trabalhadores (PT) em nível federal. Em seu governo foi elaborado o Programa Integrado de

⁴ “[...] os projetos de urbanização de assentamentos precários inseridos no PAC contemplaram ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental”. (Ministério das Cidades, SNH, 2010, p. 13)

⁵ Ver ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil, 2009.

Desenvolvimento Urbano (2006), que definiria as diretrizes para o desenvolvimento urbano no município de Vitória, o qual destacaria o papel do Projeto Terra como indutor do desenvolvimento local sustentável e inclusivo. Elaborado em abril de 2006, o programa segue na mesma linha de adequação da cidade aos parâmetros da economia em crescimento, resguardado a necessidade de intervenções para melhoria na qualidade de vida da população. De acordo com a proposta do município:

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

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

Dessa maneira, considerando os ajustes que a nova administração municipal fez na elaboração de seu plano de desenvolvimento social e urbano, o Projeto Terra sofreu algumas alterações para se adequar as diretrizes da nova gestão. Assim, o Decreto 10.131/98, que criou o Projeto Terra, foi substituído pelo decreto 13.669/2007. Com isso, o Projeto Terra muda não só de nome, passando a chamar-se *Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda em Vitória – Projeto Terra Mais Igual*, como também sofreu alterações em seu desenho institucional. A partir de então, o Projeto Terra passou a ser conhecido como “Projeto Terra Mais Igual”, e passou a ter sua coordenação exercida pelo Núcleo Gestor do programa vinculado à Assessoria de Projetos Especiais da Secretaria de Gestão Estratégica, Tática e Operacional da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV, Capítulo I, Artigos 1º e 2º, Decreto 13.669/2007).

Desse modo, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Prefeitura, o Projeto Terra Mais Igual, pretende promover a inclusão de áreas de ocupação irregular ao tecido urbano do município através de ações que viabilizem qualidade de vida e inclusão social à população que mora nas Poligonais, regiões delimitadas como áreas de intervenção do Projeto dentro do zoneamento municipal. Essas regiões, que passaram a compor as ZEIS⁶ do município, são delimitadas e identificadas de acordo com as demandas por infraestrutura, grau de risco ambiental e nível social baixo em relação às demais regiões da cidade (TECNOSOLO/HYDROS, 2004).

⁶ Em Vitória, na última revisão do Plano Diretor Urbano, em 2006, as ZEIS aparecem como áreas do território onde deverão ser promovidas ações de regularização urbanística e fundiária, considerando que essas zonas abrigam assentamentos habitacionais de baixa renda, e ainda, utilizadas para a implementação de programas de habitação de interesse social para a população de baixa renda. (PMV, PDU, 2006).

Num total de 13 poligonais, foi escolhida a Poligonal 02 como campo empírico da pesquisa devido a uma situação de embate que se estabeleceu na implementação de um reassentamento populacional de moradores de áreas de risco e de preservação ambiental da região que engloba os bairros, Forte São João, Cruzamento e Romão.

5. O caso da Poligonal 02

A pesquisa esteve centrada na discussão sobre a proposta de remoção e reassentamento populacional de parte da população da área denominada Poligonal 02, região composta pelos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, no município de Vitória. Esses bairros, por suas características de ocupação e apropriação espacial, podem ser considerados áreas de assentamento precário ou zonas marcadas historicamente pelo processo de favelização. De acordo com a descrição feita pelo relatório do consórcio Tecnosolo/Hydros (2004), contratado para fazer os estudos iniciais para intervenção na 02, essa região apresenta as seguintes características:

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

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



Foto 01 – Imagem aérea da região da Poligonal 02 margeando o Maciço Central de Vitória (Fonte: Acervo PMV)

A dinâmica do processo de formulação e implementação da proposta de intervenção revelou uma situação de disparidade de interesses e divergências entre poder público e a população, tanto aqueles que seriam beneficiados com o reassentamento, quanto aqueles que vivem no entorno do local escolhido para a implantação do mesmo, mas que destoam significativamente em termos de renda e padrão de vida. O lugar em questão é Fradinhos, um bairro de classe média e alta, que é reduto de imóveis de luxo que tem como alguns de seus proprietários, pessoas de grande influência no município, cujas casas estão situadas em áreas bem próximas ao remanescente de Mata Atlântica que existe em Vitória. Nos limites desse bairro está o local escolhido pela prefeitura para a construção das unidades habitacionais para o reassentamento de parte da população da Poligonal 02. Veremos que, no decorrer do processo de implementação da proposta do PTMI, este espaço assume papel determinante na configuração dos conflitos em torno de sua apropriação para habitações de interesse social, cujos dilemas impactam os rumos da política urbana municipal, no âmbito do PTMI, na referida Poligonal.

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

5.1. A demanda habitacional e as propostas apresentadas

A existência de habitações precárias implantadas em áreas de risco da Poligonal 02, mobilizou o PTMI na elaboração de uma proposta de reassentamento populacional das famílias que foram previamente identificadas, mapeadas e cadastradas como possíveis beneficiários das novas unidades habitacionais a serem construídas. Nesse processo, levam-se em consideração os dados da pesquisa cadastral que determina como será feita a intervenção nesse sentido.

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

Após a identificação das famílias que deveriam ser removidas, o passo seguinte foi a busca das alternativas de reassentamento possíveis e que não interferissem nos vínculos sociais das famílias assentadas nem na sua identificação com o antigo local de moradia. A princípio, conforme aponta o Relatório sobre o reassentamento na Poligonal 02, datado de Outubro de 2009, desde 2007 o PTMI juntamente com a comunidade local vinham discutindo a implantação desse projeto e, nesse processo de discussão, a comunidade teria participado inclusive na indicação de áreas possíveis para a execução das novas unidades habitacionais dentro da poligonal. O discurso de uma líder comunitária do Forte São João mostra que houve o acompanhamento da situação de perto. Ao ser questionada sobre como foi a elaboração da proposta de reassentamento, inclusive no que diz respeito à abordagem das famílias, ela diz:

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

No referido Relatório foram apresentadas algumas áreas possíveis para a implantação do reassentamento, todas inseridas na área da Poligonal 02, dentre as quais, duas áreas, apontadas como mais propícias à execução do projeto, receberam estudos de implantação de diferentes modelos de conjuntos habitacionais com o intuito de beneficiar o maior número possível de famílias em situação de risco. As obras seriam viabilizadas majoritariamente com recursos do governo federal, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Verificou-se então que diferentes propostas foram sugeridas pelo PTMI nas discussões acerca do reassentamento a ser feito na área definida. No entanto, nota-se que o problema não era o projeto em si, mas sua localização numa área bem próxima a imóveis de luxo de Fradinhos. Ou seja, a proximidade entre um conjunto habitacional de interesse social, a ser construído, a priori, com o objetivo de reassentar famílias de baixa renda que viviam nos morros dos arredores de Fradinhos, pareceu incomodar a população do bairro.

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

Moradores de Fradinhos não querem casas populares em área ambiental

REDAÇÃO GAZETA RÁDIOS E INTERNET

foto: Edson Chagas - GZ



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

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

Fonte: Gazeta Online, 16/12/2008.

Se sentindo parte excluída do processo de formulação da proposta do PTMI, os moradores de Fradinhos acionaram o Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) a fim de denunciar possíveis arbitrariedades no processo de formulação e implementação do reassentamento. Assim, em Outubro de 2009, foi impetrada pelo MPES a Ação judicial contra

a PMV, que trazia amplas alegações sobre a inviabilidade de se implantar um conjunto de casas na região escolhida pelo PTMI. Nesse sentido, a discussão chegou a nível jurídico, levando em consideração na denúncia, sobretudo, os mecanismos utilizados pela PMV para que a área em questão, protegida pelo zoneamento do município, fosse área passível de ser urbanizada, alavancando uma discussão no campo da utilização das ferramentas de política urbana e da apropriação de áreas de interesse ambiental no município.

6. Os resultados da pesquisa: Discursos na arena de embate

Os resultados da pesquisa permitiram uma série de apontamentos relacionados às articulações políticas e institucionais que se deram no decorrer das discussões sobre a proposta de reassentamento da Prefeitura Municipal de Vitória. Destacaremos parte dessas considerações, a seguir, recomendando a leitura do trabalho de dissertação completo para maior aprofundamento no entendimento das questões.

Primeiramente, há que se destacar o que foi evidenciado acerca da ocupação territorial na região que se tornou o campo desta investigação, ou seja, a região próxima do Maciço Central do município de Vitória, que abrange os bairros da Poligonal 02 e também, próximo dali, o bairro Fradinhos. Considerando o que já foi exposto sobre a natureza da ocupação dos morros de Vitória, particularmente as características dos bairros da Poligonal 02, vamos nos ater à região de Fradinhos. De acordo com os documentos obtidos na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade de Vitória, o bairro Fradinhos teve seu loteamento aprovado na década de 1970, sendo que sua área original era uma propriedade familiar que, ao ser herdada, foi loteada para fins imobiliários. A princípio, a região que se aproxima da Mata Atlântica não era urbanizada, até que outro proprietário de terras da região loteou o local que hoje abriga um grande número de casas de alto padrão, que forma um verdadeiro reduto de mansões incrustado na mata.



Foto 02 – Parte do bairro Fradinhos visto a partir do terreno do reassentamento (Fonte: Arquivo Pesquisa)

De acordo com informações da pesquisa, muitas destas casas estão construídas irregularmente, tendo sido notificadas, inclusive, mas nada que houvesse modificado a forma de ocupação daquele local, conforme aponto o discurso a seguir:

[...] existe um assentamento, melhor um loteamento também chamado de assentamento novo lar ou loteamento Rio das Pedras, recanto das pedras. Se não me engano, foi feito por um proprietário rural chamado Gegê, [...] ele tinha dívidas junto a advogados e recebeu então uma pessoa que fez essa distribuição de lotes e lhe deu direito de posse dessa área. Esse local foi então ocupado, foi adquirido por pessoas de diferentes padrões de vida, advogados, promotores e moradores também sem vínculo com a justiça, que construíram suas casas nesses locais. [...] nesse assentamento, ou melhor nesse loteamento tem cerca de 3 nascentes, que foram identificadas pela associação como áreas de preservação permanente. A gente entende que o fato de eles terem ocupado esse lugar se deu primeiro pelo processo de como isso aconteceu, ou seja, Gegê desconhecendo a legislação, simplesmente pegou uma área mais plana que ele tinha do terreno dele, como um todo, e disponibilizou fazer esse loteamento e, assim, conseguir algum dinheiro pra pagar algumas dívidas que ele tinha. É, ao longo desse processo em algumas das casas a prefeitura tentou embargar a obra, houve naturalmente uma tentativa de impedimento, mais que não foi consolidado e todas as casas foram erguidas (Entrevista 03, Ambientalista, à autora, em Dezembro/2011).

Desse modo, ao questionarem a construção de casas populares em uma área identificada como de proteção ambiental, a comissão moradores de Fradinhos entra em contradição haja vista a presença de residências nas mesmas teoricamente impedidas de receber construções no bairro, na região que ladeia a área proposta para o reassentamento. No entanto, o argumento que foi levantado focaliza na ação tida como arbitrária da prefeitura ao modificar através de decreto uma área que pelo zoneamento urbano municipal seria de proteção ambiental, para zona de urbanização, ou seja, a região passaria a poder receber construções a partir de um decreto municipal, viabilizando que a obra do PTMI fosse implantada na região escolhida nas discussões entre PMV e Poligonal 02, reduzindo os custos com a construção em locais que demandariam maiores intervenções devido à topografia da região.

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

Em âmbito jurídico, ao acolher a denúncia dos moradores de Fradinhos o MPES reafirmou a arbitrariedade da PMV na implementação do reassentamento popular contrariando as discussões sobre o meio ambiente e argumentando que o episódio poderia abrir precedentes para a degradação ambiental no município:

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

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

Os estudos existentes foram realizados antes da escolha de áreas no bairro de Fradinhos e o Projeto de melhorias para a Poligonal 2 foi discutido apenas com os bairros que compõem a referida Poligonal (Romão, Cruzamento e Forte São João - anexo 16 – fls. 158-161 do primeiro volume do inquérito civil nº 003/09 (MPES, Ação Civil Pública, 02/10/2009)

Assim, tendo em vista a alegada unilateralidade no processo de formulação da proposta do PMTI para os bairros da Poligonal 02, que inclui o conjunto habitacional de interesse social para o reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco, e os entraves levantados para a implementação do projeto nos locais indicados pela comissão de moradores de Fradinhos, o MPES classificou a ação da PMV como populista e eleitoreira, levando em consideração os indícios levantados.

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

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

A PMV ainda faz referência à presença de casas luxuosas construídas, supostamente, em situação irregular, alheias a essas mesmas leis usadas para impedir as obras no local do reassentamento, considerando sua localização circundada pela Mata Atlântica. Sobre isso, a PMV faz a seguinte colocação a respeito da descrição feita pelo MP sobre a área de APP:

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

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

Em todos os casos, como por exemplo, nos questionamentos levantados pela Caixa Econômica Federal, pelo IBAMA e pelo Tribunal de Contas da União, os esclarecimentos prestados pelo Município resultaram na “aprovação do projeto”. Somente o Ministério Público, certamente diante das inúmeras pressões feitas por alguns moradores do Bairro Fradinhos, insiste em não reconhecer que se trata de um projeto altamente sustentável e que trará benefícios ao Meio Ambiente muito

maiores do que sua não implantação. Insiste em não perceber que o “discurso ambiental” invocado por alguns integrantes da comunidade de Fradinhos tem a finalidade exclusiva de acobertar os reais interesses: segregação sócio-espacial e especulação imobiliária. Tem-se um conflito de classes (PMV, Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010)

Por outro lado, no ponto de vista da população beneficiária, o que se viu foi uma tentativa de afastamento entre a população que vive nos dois lados, da Poligonal 02 e de Fradinhos. Ficou muito evidente nos discursos das lideranças entrevistadas que o argumento de Fradinhos em relação a ocupação de área de preservação demonstrava mais a preocupação com a qualidade de vida do bairro do que propriamente com o meio ambiente. A preocupação maior talvez seria se a presença de pobres não degradaria mais a mata ou o bairro em si:

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

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

Nunca tive a preocupação com quem transita dentro do bairro, pelo contrário, nós somos rodeados por bairros menos favorecidos, pessoas que tem menos recursos. Aqui dentro mesmo, como eu te falei, tem um monte de casas de madeira, tem casa aqui que não tem água encanada...moradores antigos de Fradinhos, não têm água encanada. Nunca tivemos problema. (Entrevista 2, morador de Fradinhos, foi membro da Comissão de Moradores de Fradinhos, à autora, em Novembro/2011)

Em suma, em linhas gerais os resultados apontam uma arena com correlações de forças muito desiguais. Os recursos de poder, de articulação e de formação de opinião e persuasão, via mídia e outros meios, detidos por um grupo são inquestionavelmente maiores do que aqueles detidos por outro. O desdobramento dessa questão se deu com o embargo da obra e a não execução do reassentamento populacional conforme aponta a sentença expedida pelo Juiz de Direito Cristovão de Souza Pimenta, em 23 de agosto de 2010, emitiu Decisão Judicial sobre o processo nº 024.09.030602-8, da Vara da Fazenda Pública Estadual, paralisando as obras da PMV na área em litígio alegando que, em prol da coletividade e do meio ambiente equilibrado, e como medida preventiva, ele deferia liminar impedindo a realização do projeto nos seguintes termos:

Defiro o pedido liminar para determinar ao Município de Vitória que paralise imediatamente toda e qualquer atividade na área objeto do presente litígio, localizada no bairro de Fradinhos, bem como adote as medidas descritas na

inicial, mais precisamente nos itens 01, 02, 03, 04 e 05, constantes às fls. 60/62 dos autos, até decisão final. (TJES, Decisão, 23/08/2010)

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

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

Do ponto de vista do discurso, verifica-se que a estratégia dos moradores de Fradinhos e do MPES, colocando a questão ambiental associada à idéia de que a Prefeitura de Vitória estaria insuflando os moradores da Poligonal 02 com o discurso da discriminação e da segregação espacial, mais do que funcionou como densa *nuvem de fumaça* a ofuscar os reais interesses (valorização imobiliária e conseqüentemente do investimento patrimonial realizado) que mobilizaram os moradores de Fradinhos no sentido de impedir a política de reassentamento. Apreende-se, então, que apesar dos argumentos levantados em relação ao interesse pelo meio ambiente comporem uma importante bandeira erguida na cidade, a situação que gerou o embargo da implantação do projeto de reassentamento na região de Fradinhos não tem nesse argumento seu principal mote, assim como a forma visualizada pela população da Poligonal 02 como sendo uma tentativa de afastamento e segregação sócio-espacial, embora tenha sentido, também não é o fator principal.

7. Conclusão

O processo de urbanização de Vitória sobretudo a partir dos anos 1950 promoveu um aumento populacional baseado na busca de novas oportunidades de trabalho na cidade. Nesse processo o acesso à moradia na parte urbanizada ia se tornando cada vez mais restrito devido ao encarecimento dom solo urbano. Nesse contexto foram sendo ocupados os morros e mangues da cidade, regiões inseridas em áreas de vasta riqueza ambiental que foi sendo degradada no decorrer dos anos com a formações de zonas favelizadas, ou assentamentos precários.

A PMV se aparelhou para intervir nessas áreas através de planos de urbanização de áreas segregadas e assim como para recuperar áreas de preservação ambiental. Dentre esses projetos, foi focalizado o PTMI, e suas ações de intervenção para o desenvolvimento social e urbano de assentamentos precários da capital.

A proximidade de algumas áreas de ocupação desordenada com áreas urbanizadas de maior valor imobiliário causa situações de estranhamento e embate quando da implementação de alguma política pública. O caso do reassentamento populacional em Fradinhos é emblemático, pois mostra a mobilização de diferentes atores sociais em torno de uma proposta de

intervenção urbana promovida pela Prefeitura Municipal de Vitória. A implantação de casas populares em uma área considerada de preservação ambiental gerou uma série de discussões que envolveu questões como participação equitativa dos grupos envolvidos no processo decisório (LABRA, 2002), mobilização de instrumentos legais a favor de uma proposta da gestão municipal, populações de diferentes níveis sociais em áreas vizinhas; preconceito sociais e capital social para representação de interesses de um grupo. Todas essas possibilidades foram indicadas como parte do processo de apropriação do espaço urbano, em que o estado teria a função de mediar conflitos entre interesses de diferentes grupos. No caso investigado ele acaba sendo acusado pelo Judiciário de incitar o conflito e promover ações unilaterais em benefício próprio.

O que se pode apreender, portanto, do caso, é que a arena onde os diferentes atores se embatem pareceu ficar sem mediador, haja vista a vulnerabilidade em que se encontrava a população beneficiária da Poligonal 02, pessoas que vivem em situação precária e que, por mais que tentassem se fazer representados, não tinham capital social e político suficientes para ganhar a discussão, se amparando na PMV para defender seus interesses. Já a população de Fradinhos, acionou o Ministério Público estadual e apresentou todos os argumentos possíveis, além de contar com a presença de pessoas de grande capital social entre seus moradores, favorecendo-os naturalmente no jogo de poder (LINDBLOM, 1981). O que se pode notar é que nesse jogo que se impôs, a qualidade das articulações engendradas por Fradinhos fez a diferença frente aos argumentos da própria PMV, que no final do processo teve a obra embargada e o reassentamento suspenso.

A contribuição deste trabalho é, portanto, no sentido de refletir sobre a correlação de forças que pode definir o destino da implementação de uma política pública, inclusive em casos em que o Estado, de provedor ou mediador, passa a ser o alvo de denúncias cujos desdobramentos podem acarretar o não atendimento das necessidades de beneficiários que demandam solução urgente para suas demandas.

Referências bibliográficas:

- ABRAMS, Charles. Inflação de população e invasão urbana. In: _____. **Habitação, Desenvolvimento e Urbanização**. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1964.
- BENÉVOLO, Leonardo. A formação da cidade industrial. In: _____. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Ed. Presença, 1994.
- BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Balanço 04 anos (2007-2010): Espírito Santo. Brasília, 2010.
- CAMPOS JUNIOR, Carlos T. de. **O novo arrabalde**. Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996.
- _____. **A Construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DOIMO, Ana Maria. BANCK, Geert A.. **Entre a utopia e a estratégia**: um estudo de caso de um movimento social urbano. Vitória: Ed. Cultural, 1981.
- DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano, Igreja e participação popular**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). MPES. 12ª PROMOTÓRIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE VITÓRIA. CURADORIA DO MEIO AMBIENTE E DO URBANISMO. **Ação Civil Pública**. Vitória, 02/10/2009.

ESPÍRITO SANTO (Estado). MPES. **Manifestação Promotória**, 16/08/2010. Disponível em <<http://fontegrande.blogspot.com.br/2010/08/carta-aos-moradores-de-fradinhos-e-aos.html>>

ESPÍRITO SANTO (Estado). TJES. Processo : 024.09.030602-8 **Decisão**, 23/08/2010, Disponível em <<http://fontegrande.blogspot.com.br/2010/11/integra-da-decisao.html>>

ESPÍRITO SANTO (Estado). TJES, **Sentença**, 19/04/2011. Disponível em: <<http://fontegrande.blogspot.com.br/>>

GASKEL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

IPES. Governo do Estado do Espírito Santo. **Região Metropolitana da Grande Vitória – Dinâmica urbana na década de 90**. Vitória: IPES, 2001.

LABRA, Maria Eliana. **Política, Processo decisório e Informação**. FIOCRUZ, 2002.

_____. **Políticas Públicas, Cultura Cívica e Participação Social**. Um círculo virtuoso. Brasília, 2010.

LATIN CONSULT/ITS, **Relatório parcial 2. Projeto Terra – Poligonal 2**. Vitória, 2006.

LEFEBVRE, Henri. Industrialização e urbanização. Noções preliminares. In: _____. **O direito à cidade**. São Paulo, Ed. Documentos, 1969.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

_____. **A nova política nacional de Habitação**. Jornal O Valor, Edição de 24/11/2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

ROCHA, Haroldo C. & MORANDI, Ângela. Crescimento econômico urbanização e dinamização do setor terciário. In: _____. **Cafecultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: FCAA, 1991.

_____. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**, 2009.

SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia S. S. O trabalho com documento. In: **História & Documento e metodologia da pesquisa**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. A industrialização acelerada. In: _____. **Industrialização e empobrecimento urbano no caso da Grande Vitória 1950-1980**. Vitória: CCHN, 2001.

_____. **Industrialização e empobrecimento urbano: O caso da grande Vitória (1950-1980)**. Vitória: Grafitusa, 2010.

TECNOSOLO/HYDROS, Tomo1: Relatório parcial 1: Poligonal 2, Projeto Terra. Vitória, 2004

TECNOSOLO/HYDROS, PTR: Poligonal 2, anexo 3. Vitória: Projeto Terra, 2004.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Projeto Terra. Gab/Adm/PTerra. Vitória, Julho/2000.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Vitória. Abril de 2006.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). **Metodologia Terra Mais Igual**. Programa Prócidades/Bid - Subprograma 1: Urbanização De Favelas. Vitória, 2007.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Projeto Terra Mais Igual. **Relatório do Reassentamento – Poligonal 2**. Vitória: PTMI, 2009.

VITÓRIA (Prefeitura Municipal). Procuradoria Municipal. Manifestação Procuradoria Jurídica Municipal, 08/04/2010.

ZORZAL E SILVA, Marta. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**. 1ª. ed. Vitória - ES: FCAA/UFES, 1995.

ZORZAL E SILVA, M. **Mudanças socioeconômicas, governo representativo e Governabilidade - Impasses nas Arenas Subnacionais - o caso do Espírito Santo.** *Revista Interface*, Ano II, n.º. 04, 1998, pp. 95-106.

_____. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro.** Vitória: EDUFES - Editora da Universidade Federal do Espírito Santo, 2004.

_____. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: IJSN. **Espírito Santo: Instituições, desenvolvimento e inclusão social.** Vitória: IJSN, 2010