

# **O CONTEXTO DAS NOVAS POSTURAS POLÍTICAS URBANAS NO PROCESSO DE INTERVENÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA. O CASO DO PROJETO TERRA-VITÓRIA (ES)**

**Michela Sagrillo Pegoretti (1); Michelly Ramos Silva (2); Vitor Amorim de Angelo (3)**

(1) Arquiteta Urbanista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, (michelasagrillo@yahoo.com.br).

(2) Arquiteta Urbanista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, (michelasagrillo@yahoo.com.br).

(3) Graduando em História, Universidade Federal do Espírito Santo, (vitordeangelo@terra.com.br).

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo analisar as novas posturas políticas urbanas que têm sido implementadas nas administrações municipais. Procura abordar a questão da intervenção em áreas degradadas, tomando como base a importância de implementar ações conjuntas de obras, serviços e, principalmente, ações capazes de proporcionar ao cidadão condições para garantir sua própria sobrevivência. Toma como estudo de caso o Projeto Terra - Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, desenvolvido pela Prefeitura de Vitória/ES, enquanto uma política pública urbana municipal que visa equacionar problemas urbanos e habitacionais através de medidas elaboradas em conjunto com a comunidade. Através de levantamento de literatura e análise de dados do referido projeto, este artigo faz uma leitura crítica das intervenções realizadas em um bairro localizado em área de encosta e destaca a importância das políticas públicas habitacionais, a ponto de abrirem caminhos para o processo de qualificação do meio ambiente construído.

Palavras-chave: desenvolvimento local, gestão urbana descentralizada e democrática, produção de habitação social, intervenções em favelas.

## **1. INTRODUÇÃO**

O modelo econômico aplicado no Brasil pós-1964 que visava a substituição das importações foi implementado por meio de políticas públicas que tinham como objetivos centrais auto-sustentação e independência do país em relação ao mercado externo<sup>1</sup>. Esse modelo desenvolvimentista, fundamentalmente na década de 1960, provocou uma intensificação no movimento rural-urbano<sup>2</sup>. O êxodo rural foi um dos fatores que provocou o

---

<sup>1</sup> Maricato, 1997.

<sup>2</sup> As políticas sociais do regime militar (1964-1985) tiveram como herança o populismo, que teve papel fundamental nas políticas de habitação. Sachs (1999) aponta que o regime autoritário se definia pela oposição ao

crescimento acelerado e desordenado das cidades, principalmente as da região Sudeste, cujo processo de industrialização se manifestou de forma preponderante. Assim, surgiram nesses locais um aumento gradual da pobreza, violência interpessoal, criminalidade e insalubridade, deficiência dos serviços de infra-estrutura, além das situações de risco das moradias e degradação ambiental – configurando um quadro de urbanismo de risco<sup>3</sup>.

Nesse contexto, o papel do Estado torna-se fundamental na medida em que as preocupações públicas, concentradas em privilegiar o urbano, geram a criação de novas instituições e projetos públicos voltados para uma mais concreta racionalidade do espaço. Progressivamente, esse Estado assumiu a função de agente regulador geográfico da cidade e de fatores interligados que possuem impacto direto no processo de desigualdade social.

As políticas públicas intervencionistas deram-se a partir do Governo Federal – desde o Estado Novo até o final da década de 1980 – por um modelo denominado central-desenvolvimentista. No início da década de 1990, difundiu-se o ideário em favor da gestão descentralizada e democrática, da participação social, das parcerias com organizações não-governamentais, da maior atenção aos interesses da população, aos problemas ambientais, de transporte e de segurança, e ao barateamento da produção habitacional<sup>4</sup>

Esse novo modelo de gestão pública, cujo marco principal foi – certamente – a Constituição de 1988, tem como conseqüência o chamado poder local. Dentro da perspectiva de transferência da execução das políticas de desenvolvimento urbano para o poder municipal foi criada a Agenda 21 Local como um plano estratégico específico inserido em um contexto maior – nacional e também global. As ações a serem tomadas pelas instâncias de poder municipal são compiladas nas Agendas 21 Local, que constituem um processo participativo e multissetorial que busca alcançar seus objetivos através da preparação e implementação de um plano de ação estratégica, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local<sup>5</sup>.

Neste contexto de poder local, passa a ser do poder público a prerrogativa e a

---

populismo e insistia no fato de que seu objetivo era restabelecer a ordem ameaçada pela subversão ao sistema capitalista e pela desagregação da economia, para atacar com maior eficiência os problemas sociais. Porém existia uma contradição fundamental nas políticas sociais do período militar: seu objetivo principal era acelerar a acumulação do capital – fundada na desigualdade – o que reforçava os mecanismos de exclusão social, diferenciação de renda e segregação espacial.

<sup>3</sup> Rolnik e Cymbalista, 1997.

<sup>4</sup> Bonduki, 1996.

<sup>5</sup> Este é o conceito de Agenda 21 Local definido pelo Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em 1997, durante a realização da Conferência Rio+5 (MMA, 2002).

responsabilidade de aglutinar os parceiros do desenvolvimento sustentável em torno dos objetivos contidos na Agenda 21, sendo de fundamental importância a elevação do status da sociedade civil, deixando de ser somente objeto das ações estatais para tornar-se participante nas formulações de todos os projetos que visem a melhoria da qualidade de vida da população. Logo, a descentralização das ações que objetivam o desenvolvimento originou um poder local que se sobrepôs ao antigo modelo centralizado

Mesmo diante da autonomia que os governos municipais receberam para resolverem seus problemas locais, o papel do município ainda permanece limitado a recursos da União, sobretudo porque a transferência da responsabilidade das demandas sociais para os municípios não foi apoiada financeiramente pela esfera federal, fazendo com que os mesmos tivessem sérios limites de governabilidade para cumprir o papel que lhes fora atribuído. Mesmo assim, têm surgido algumas experiências inovadoras nas gestões públicas municipais que visam o equacionamento dos problemas sociais, principalmente no setor habitacional.

O novo papel que cabe ao município na gestão das políticas urbanas possibilitou o surgimento de experiências, programas e projetos inovadores, assim como a emergência de novas posturas que tendem a priorizar os investimentos na área social. Bonduki (2000) identifica que essa postura é necessária para garantir o direito à habitação, à cidade, aos serviços básicos e à melhor qualidade de vida da população.

Na literatura constata-se que uma das prioridades das políticas públicas atuais têm sido na área habitacional. Cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador têm em comum um conjunto de novas políticas baseadas em agendas locais e implantadas por meio de programas de grandes dimensões, caracterizados pela adoção de novos padrões urbanísticos que têm como base o conceito de permanência e fixação, em contraposição ao da remoção e reassentamento.

Porém, até que ponto podemos dizer que a implementação de políticas habitacionais dentro da perspectiva de desenvolvimento local pode provocar mudanças capazes de promover melhores condições de vida para a população carente? Com intenções de promover um debate, o artigo busca compreender o contexto dessas novas posturas políticas urbanas, sua natureza e alcance, ressaltando, desde já, a necessidade de se refletir não somente a respeito da questão habitacional mas também sobre os aspectos que podem potencializar a capacidade do cidadão em se afirmar como ator político.

Para tal análise toma-se como objeto de estudo o projeto de urbanização implementado

pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) através do Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda.

## **2. NOVOS PADRÕES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS E HABITACIONAIS**

O cenário do meio urbano, caracterizado pelo aumento da pobreza, vem confirmar as dificuldades que o poder político tem encontrado para solucionar e conter tal crescimento, gerador de grande demanda por serviços e recursos públicos. Várias causas podem ser citadas para caracterizar este quadro: 1) a herança da Política Nacional Desenvolvimentista, que priorizava grandes obras em detrimento de ações na área social; 2) a falta de planejamento urbano e de políticas públicas integradas; 3) o interesse econômico do mercado imobiliário; e 4) a ausência de participação popular e de interesse político por parte da população em geral.

Segundo Falcoski (1997) o municipalismo e a produção pública da habitação, dissociada da ação estatal na esfera federal, têm sido pautados pela ausência de políticas estruturais. O Estado tem ficado à margem de provisão de políticas públicas de habitação social, estando esta competência sob a responsabilidade dos municípios. Algumas dessas prefeituras têm tomado iniciativas na formulação de propostas alternativas de ação pública e planejamento estratégico, atuando principalmente na urbanização de favelas, em programas especiais em áreas de risco, na produção de novas moradias por empreiteiras e mutirões, e no ordenamento e urbanização de loteamentos irregulares – alimentando o discurso da participação cidadã e da geração de renda.

A ênfase desse discurso incide sobre a questão da participação comunitária e o respeito ao meio ambiente, o que, segundo Bonduki (2000), constituem elementos balizadores do desenvolvimento. O autor caracteriza como nova postura de gestão de cidades as práticas baseadas no trinômio participação-desenvolvimento sustentável-qualidade de vida e do ambiente, que, em síntese, denomina *ambiental-participativa*.

Entre as características da postura ambiental-participativa, Bonduki (2000) destaca:

- ✓ Gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação das políticas setoriais;
- ✓ Criação de canais institucionais de participação popular, como conselhos de gestão urbana, fórum de habitação e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de

governo, com a elaboração do orçamento participativo e acompanhamento da execução orçamentária;

- ✓ Inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade;
- ✓ Parceria entre poder público e organizações não governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, por meio do estímulo a processos de autogestão e de co-gestão em produção do habitat e de geração de emprego e renda;
- ✓ Busca pelo barateamento da produção habitacional por meio de novas formas de gestão e produção e pelo financiamento direto para o usuário final, além do reconhecimento da cidade real, por meio de regulação fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente;
- ✓ Compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas;
- ✓ Busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos, pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos;
- ✓ Prioridade para o transporte coletivo e a segurança no tráfego.

Dentro dessa perspectiva, os programas ou projetos inovadores constituídos no âmbito local, alguns baseados no planejamento estratégico, podem ser citados como exemplos de novas posturas de intervenção ou de gestão urbana. Muitos projetos desenvolvidos, independente de sua qualidade inerente, trazem à tona a formulação de um novo ideário em políticas urbanas, com criação de espaços onde a ação local torna-se fundamental para o desenvolvimento.

Vainer (2000) critica a nova forma de implementar política urbana baseada no planejamento estratégico, ressaltando que o mesmo possui bases neoliberais, incompatíveis com um processo participativo e democrático. Segundo relato do autor, na elaboração do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, não houve participação direta da sociedade, mas sim a priorização de interesses de governantes e empresários.

O processo ocorrido no Rio de Janeiro foi deflagrado e liderado por liberais que decidiram, em consenso, o que seria bom ou ruim para a cidade. Percebe-se nessa experiência a legitimação de interesses de grupos dominantes da cidade dentro da visão liberal do Banco

Mundial<sup>6</sup>. Torna-se evidente nesse processo a falta de democracia, a ausência de espaço para negociação e a falta de mediação do poder público entre as parcerias públicas e privadas.

Deve-se ter uma visão crítica a respeito dos Planos Estratégicos<sup>7</sup> pois muitos se constituem mais como uma estratégia de mobilização social e marketing da cidade do que como um projeto definido de desenvolvimento econômico e social; o marketing da cidade está muito mais comprometido em vender a imagem desta como boa para se investir e visitar. Os fatores que levariam à melhor qualidade de vida, ao desempenho da cidadania e à cultura, estão mais relacionados à questão da imagem para a promoção da cidade junto aos mercados interno e externo.

A crítica de Santos (2001) recai sobre a “visão nova” de planejar o espaço urbano condicionada à fórmulas de espaços e estéticas para uma cidade em constante transformação. O autor coloca o risco do enfoque nas “coisas” – casas, praças, pontes (onde geralmente se encontra o olhar político). Segundo ele os planos diretores têm modelado espaços e formas, muitas vezes maquiando áreas da cidade, principalmente através de políticas de reurbanização das áreas ilegais. A “visão nova” viria, na verdade, a partir de métodos de estudo da própria história e também no olhar a cidade como meio-ambiente composto por “coisas”, porém, “coisas” movidas pela ação humana.

Afirmando essa postura, Bava (2002) aponta que experiências inovadoras têm se constituído mecanismo de cooptação e de controle político pelos setores conservadores, prestigiando a imagem dos governantes, desarticulando a capacidade de pressão de importantes setores da sociedade, e mantendo rigorosamente sob controle as manifestações e demandas populares.

Entre as práticas brasileiras ditas como bem sucedidas, dentro da perspectiva de ação inovadora municipal, pode-se citar a experiência ocorrida em Vitória (ES). Em 1996, foi aprovado pela Câmara Municipal de Vitória o Projeto Vitória do Futuro, elaborado por um Conselho Municipal composto de especialistas, moradores representantes de diversificadas esferas da sociedade, além dos membros do poder público. O projeto visava inicialmente as

---

<sup>6</sup> Segundo a visão do Banco Mundial acerca do planejamento urbano, as cidades devem ser competitivas, promoverem qualidade de vida, ter uma boa gestão e governança e apresentar condições de financiabilidade.

<sup>7</sup> Segundo Gomes (2001), uma boa definição de planejamento estratégico para cidades identifica-o como uma forma de condução de mudanças baseada em uma análise participativa de situação e de sua possível evolução e na definição de uma estratégia de investimento dos recursos disponíveis nos pontos críticos. Essa definição é a mais adequada pois sublinha o fato de que se trata de um processo voltado para a ação sobre elementos-chave da realidade local.

ações a serem implementadas até 2010 pela prefeitura da cidade, em busca de uma melhoria da qualidade de vida de seus habitantes<sup>8</sup>. Em 2002, tendo em vista o êxito alcançado nas propostas iniciais, o Projeto Vitória do Futuro foi rediscutido e editado com novas metas que alcançam o ano de 2015.

Para a primeira edição do projeto, a cidade foi analisada nos contextos metropolitano, estadual, nacional e internacional. Foram estudados, entre outros, o *perfil demográfico*, as *características sócio-econômicas* (emprego, indústria, comércio, serviços, turismo, telecomunicações), a *qualidade de vida* (educação, meio ambiente, saúde, cultura, segurança, ação social) e o *espaço urbano* (uso e ocupação do solo, porto, Centro de Vitória, transporte e trânsito). Nesse contexto é que se insere o Projeto Terra (Projeto Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental, em áreas ocupadas por população de baixa renda do Município de Vitória) como um dos programas promovidos pela PMV a partir do Projeto Vitória do Futuro.

### **3. A EXPERIÊNCIA DO “PROJETO TERRA” – VITÓRIA (ES)**

#### **3.1 Breve histórico**

Em Vitória, o processo de ocupação tornou-se rápido a partir das décadas de 60 e 70, quando a cidade acompanhou um crescimento significativo da sua malha urbana em função do êxodo rural e implantação de grandes projetos. Diante da diferenciação espacial e social, coube à população excedente, de baixa renda, ocupar áreas de manguezais e encostas dos morros sem qualquer infra-estrutura urbana ou condições mínimas de habitabilidade<sup>9</sup>.

Nesse contexto, Vitória emerge como região metropolitana trazendo à ação pública grandes dificuldades em superar o processo de incompatibilidade entre pobreza e qualidade de vida. Um dos primeiros passos dados pela PMV foi a regularização da Região da Grande São Pedro, um extenso manguezal a noroeste da ilha de Vitória ocupado nos anos 70 e 80 a partir de um lixão, onde formaram-se 11 bairros, com população, hoje, superior a 50 mil habitantes. Essa experiência contemplou ações de urbanização das áreas degradadas e delimitação do manguezal preservado da cidade, assegurando a estação ecológica da Ilha do Lameirão – um

---

<sup>8</sup> PMV, 2002.

<sup>9</sup> Em relação ao quadro de risco resultante das tragédias sociais, Rolnik (1997) atenta que o risco dessa questão passa a ser do morador e de toda a cidade. O morador tem sua vida, a sua saúde e seu cotidiano ameaçados, já que corre o risco de deslizamentos de barracos, inundações que podem afetar tanto a edificação como a rede de drenagem com a mistura de esgoto. A cidade, por sua vez, é ameaçada com sua própria exclusão social, não partilhando os bens comuns, concentrando qualidade em espaços que geram cobiça e assalto. A cidade também sofre erosão pelos desmatamentos para ocupação de encostas, gerando acúmulo de matérias nas baixadas, rios e

dos mais importantes ecossistemas do município<sup>10</sup>.

A experiência da Grande São Pedro foi uma das representantes do Brasil no Habitat II, realizado em Istambul, na Turquia, em 1996. Através desse projeto e tomando como base a Agenda 21 Local do município de Vitória, foi aprovado em 1996 o Projeto Vitória do Futuro – um instrumento de planejamento estratégico que definiu, entre outros, pela realização do Projeto Terra. Na concepção desse projeto emergiram programas integrados de urbanização objetivando intervir nas áreas degradadas, na procura de racionalizar a ocupação do espaço, aumentar a segurança, a salubridade e as condições de habitação. As áreas tratadas foram inicialmente mapeadas e delimitadas em poligonais que podem integrar um ou mais bairros, dependendo da situação físico-geográfica.

### **3.2 Objetivos e estratégias do Projeto Terra**

Para a PMV<sup>11</sup> o objetivo mais abrangente do Projeto Terra é o de incorporar ao tecido urbano da cidade as áreas ocupadas por população de baixa renda, dotando-as de infraestrutura e serviços e assegurando aos seus moradores adequada qualidade de vida e garantia da cidadania pelo pleno direito à cidade. O projeto passou a incluir todas as áreas de habitação subnormal do município, assumindo, nesse sentido, um caráter de política habitacional.

Segundo a PMV<sup>12</sup>, os projetos de urbanização das áreas de ocupação de baixa renda foram elaborados contemplando uma ótica integrada dos aspectos físicos, sócio-econômicos, ambientais e urbanos existentes, visando a implantação de infra-estrutura, equipamentos públicos e áreas de relocação para as famílias removidas das regiões de interesse ambiental. A proposta visava também o gerenciamento e a execução de ações sociais vinculadas às obras de urbanização.

Os agentes envolvidos no trabalho tinham três diretrizes básicas a cumprir:

- ✓ Conhecimento integrado da realidade;
- ✓ Multidisciplinaridade e integração das ações técnicas;
- ✓ Participação comunitária.

---

córregos, contribuindo para as enchentes.

<sup>10</sup> O Projeto São Pedro, visto como exemplo de uma nova política implantada pela Prefeitura Municipal de Vitória, encontra-se detalhado em BONDUKI, 1996, p.102-115.

<sup>11</sup> Vitória, 2000.

<sup>12</sup> Vitória, 1999.

O trabalho social introduzido neste cenário buscava promover a mudança de entendimento, culturas e comportamentos como auxílio à população na compreensão e valorização de sua trajetória e sua nova situação na sociedade.

Tal projeto se constitui em um planejamento estratégico a médio e longo prazos, abrangendo 37 bairros distribuídos em nível de intervenção em 15 áreas denominadas poligonais. Beneficiam-se 86 mil pessoas – dos cerca de 292 mil habitantes de Vitória –, com obras e serviços de habitação, educação, saúde, infra-estrutura e ações de emancipação social, intelectual e econômica. O projeto envolve recursos da ordem de R\$ 74.800.000,00 (setenta e quatro milhões e oitocentos mil reais), sendo financiado com recursos próprios e pelos agentes como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal. Além disso, é apoiado pela Universidade Federal de Espírito Santo (UFES), por organizações não-governamentais, igrejas, associações e conselhos municipais<sup>13</sup>.

As diretrizes desenvolvidas compreendem ações não só nos setores de urbanização, habitação e fundiários, como também nos setores sociais, de gerenciamento, de geração de emprego e renda e ambientais. Para isso, conta com o envolvimento de todas as secretarias da prefeitura. A proposta de desenvolvimento de ações integradas com as secretarias faz parte de um modelo de gestão da cidade que havia sido usado na experiência da Grande São Pedro.

A proposta de uma intervenção política envolvendo ações diversas de forma integrada, sem dúvida, merece reconhecimento e destaque no projeto. O desenvolvimento de programas complementares como o de geração de emprego e renda pode assegurar a melhoria da renda local e a incorporação da população com competitividade ao mercado de trabalho.

A experiência do Projeto Terra já venceu os limites em que atua e ganhou reconhecimento nacional em 2001, com o Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local, concedido pela CEF. A instituição premiou, especificamente, o conjunto de obras no bairro Jaburu, uma das áreas mais carentes de Vitória. O projeto foi eleito, entre 138 concorrentes, um dos 10 mais importantes em todo o país pelo incentivo dado às áreas de habitação, saneamento básico, infra-estrutura e geração de emprego e renda<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Vitória, 2000.

<sup>14</sup> Vitória, 2003.

### **3.3 As questões habitacionais tratadas no Projeto Terra**

Na área habitacional, as intervenções abrangem três situações de acordo com a necessidade encontrada no local: remoção de famílias para locais sem riscos, reforma ou ampliação das moradias existentes e construção de novas residências. O projeto não se apóia em política habitacional que visa somente a construção de novas moradias como estratégia de ação. Pelo contrário, qualifica moradias passíveis de melhorias, permitindo aos moradores a permanência em seu local de origem.

Para o arquiteto Garau (2003), melhorar moradias precárias é mais eficiente e barato do que construir novas unidades, pois permite maior integração entre a comunidade e melhor aproveitamento de recursos públicos.

Assim como o Projeto Terra, o Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, busca não mais a remoção compulsória das ocupações inadequadas visando simplesmente à erradicação dos assentamentos precários, onde vivem milhares de famílias, mas a integração urbanística como suporte básico para o desenvolvimento social e para a melhoria das condições de habitabilidade destas comunidades. Como resultado, essas áreas, antes degradadas, são integradas à cidade na forma de novos bairros<sup>15</sup>.

Contemplando os objetivos do Projeto Terra, merece destaque o projeto de urbanização do morro do Jaburu, cujo conjunto de obras fora premiado pela CEF, conforme anteriormente mencionado. Para tal análise, foram utilizados alguns dados coletados pela UFES<sup>16</sup>.

### **3.4 O Plano de intervenção urbana no Morro do Jaburu**

A ocupação do morro do Jaburu ocorreu concomitantemente aos grandes acontecimentos que transformaram significativamente a cidade de Vitória e assemelha-se a tantas outras áreas de ocupação irregular no município e de outras capitais brasileiras, cujo déficit habitacional induz a procura de locais de moradia de baixo custo, caracterizadas por áreas não urbanizadas e de difícil acesso, tais como mangues e encostas de morros.

Alvarez et al. (1997) caracteriza o bairro como de topografia acidentada, com cota planialtimétrica que ultrapassa o valor de 100 metros e encostas que apresentam declividade

---

<sup>15</sup> França e Baueux, 2002.

<sup>16</sup> Os dados utilizados neste artigo fazem parte do acervo do Laboratório de Planejamento e Projetos (LPP), disponíveis em ALVAREZ et al. (1997) e da pesquisa de levantamento e análises realizados por SILVA (2003).

acentuada e formações rochosas protuberantes. Um desses afloramentos rochosos denomina-se Pedra da Gurugica, importante marco referencial para o morro e para a cidade, representando também um limite geográfico para a área. Como demarcadores do bairro encontram-se duas avenidas, representando limitações visuais e sociais, tanto pela abrupta diferenciação da topografia (de fortemente acidentada para quase plana) como pela configuração urbana (de claro ordenamento para ocupação espontânea) e pelo uso do solo (de habitacional para misto – comercial/serviço e residencial).

Destaca-se a seguir, alguns tópicos considerados importantes no contexto das políticas urbanas e habitacionais e, dentro desses tópicos, as ações tomadas no âmbito do Projeto Terra para o Morro do Jaburu.

### **Conectividade entre áreas “formais” e “informais” da cidade**

- Criação de uma via principal que chega ao topo do morro, permitindo acesso aos veículos (Figura 1).;
- Criação e reforma de escadarias.



**Figura 1 – Via de acesso projetada no Morro do Jaburu integrando o bairro à malha urbana. Fonte: LPP/UFES (2002).**

### **Reassentamento**

- Construção de 72 unidades habitacionais na própria região;
- O valor da unidade habitacional equivale a R\$15.000,00 e foi financiado pela Caixa Econômica Federal. O morador reassentado recebe R\$4.000,00 pela moradia anterior, sendo esse valor abatido no novo imóvel. Nesse caso, a Prefeitura estipula uma mensalidade para quitação do imóvel tendo como base a renda familiar e um tempo máximo de quitação de 10 anos, independente do valor total pago.

## Tipologia arquitetônica

- As unidades habitacionais foram construídas em alvenaria convencional, em conjuntos de edificações compostos por 8 unidades habitacionais, sendo 4 localizadas no térreo e 4 no pavimento superior (Figura 2).



**Figura 2 – A tipologia arquitetônica adotada na intervenção se baseia na diferença de nível do terreno, com conjuntos habitacionais de dois pavimentos. Fonte: LPP/UFES (2002).**

## Integração com o meio físico

- Implantação dos conjuntos com lajes contínuas, sem escalonamento (Figura 3).
- Unidades habitacionais construídas sem integração com a topografia acidentada do terreno.



**Figura 3 – As construções implantadas em áreas de declividade acentuada apresentaram grandes alturas em seus “pilotis”, como observa-se à esquerda. A ociosidade dessas áreas pode resultar em uma ocupação clandestina. À direita, vista dos conjuntos de habitações implantados no bairro. Fonte: LPP/UFES (2002).**

Além dessas, foram implementadas ações diversas no bairro tais como:

- ✓ Programa de coleta de lixo e de educação ambiental;

- ✓ Incremento no sistema de iluminação pública;
- ✓ Obras de drenagem;
- ✓ Revegetação das áreas vazias onde outrora existia a pressão ocupacional;
- ✓ Construção de um mirante na parte mais alta do morro;
- ✓ Obras de contenção de encostas nos pontos críticos;
- ✓ Criação de um Centro Comunitário incentivando a participação popular;
- ✓ Regularização das áreas para legalização de cada situação;
- ✓ Assistência social na reabilitação de indivíduos.

#### **4. ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES NO MORRO DO JABURU**

Em relação à conectividade, as obras executadas foram fundamentais no fator integração, visto que as vias permitem, agora, acesso ao transporte coletivo, ambulâncias, viaturas policiais, veículos de passeio, carros de entrega de compras, e, conseqüentemente não isolam os moradores no topo do morro. Já a tipologia adotada exige novas formas de morar, novos hábitos de vida: as habitações, agora em sistema de “condomínio”, possuem custos mensais com água e energia inexistentes nas subhabitações. Apesar do sistema de “condomínio” (unidades habitacionais geminadas em dois pavimentos) ter tido pouca aceitação entre os moradores, este mostra ser eficiente para ocupação em locais de densidade acentuada.

O reassentamento foi feito através da retirada da população das áreas de risco para outros locais do próprio bairro. Esse fato é de importância indiscutível pois a população continua tendo a identidade do seu espaço de morar conservada.

As obras habitacionais não se adequam à topografia acidentada do terreno. Formaram-se áreas ociosas sob as unidades habitacionais (Figura 3) que, dentro do contexto da luta pelo espaço de morar, torna-se passível de ocupação ilegal.

Um tópico que deve ser destacado diz respeito à participação popular. No início das obras de implantação das unidades, os projetos não contemplavam a possibilidade de pontos telefônicos, fato que resultou em reclamação por parte dos futuros moradores e demonstrou a pouca participação da comunidade na elaboração inicial do projeto arquitetônico. No entanto, a prefeitura defende que um elemento essencial do sucesso na implementação dos serviços e obras, bem como da potencialização das ações já existentes, é a participação popular.

O estudo das intervenções feitas nesta área é importante para a análise do projeto como um todo. É necessário que se volte a atenção para a realidade vivida pelos moradores e não para o conceito publicitário dado ao projeto, merecedor, sem dúvida, de elogios e incentivos. Pensar

na continuidade das etapas com avaliações pós-uso (empreendedor, técnicos e usuários) das habitações e das obras realizadas resultará no aperfeiçoamento de intervenções semelhantes em futuras ações do Projeto Terra. De acordo com a PMV, o pós-uso tem sido acompanhado a fim de evitar repetições de erros nas outras poligonais, além de sanar algumas necessidades dos moradores.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O novo modo de “fazer política”, baseado em ações na área social, ainda que de forma discreta, tem sido fundamental no ideário e nas práticas relativas à habitação e à melhoria da qualidade urbana das cidades. As políticas a serem implementadas devem se preocupar não só com a questão da moradia qualitativa mas também com um contexto social capaz de proporcionar e garantir, continuamente, condições dignas de vida para a população: as causas da pobreza e da (conseqüente) ocupação urbana desordenada devem ser atingidas, sob o risco de não se conseguir transformar o cenário das médias e grandes cidades, em constante processo de crescimento e mutação.

As estratégias das políticas urbana e habitacional devem romper com a maneira tradicional de intervir no espaço, ao encarar somente o déficit habitacional e produzir tipologias e modelos arquitetônicos caracterizados por repetição, isolamento e segregação. O poder público precisa incorporar em suas estratégias e em seus programas as idéias de democratização, inversão de prioridades, transparência e reforma administrativa, resgate da autonomia e identidade local, compatibilização entre preservação do meio ambiente e implementação de projetos, integração dos projetos com o meio físico, conectividade entre áreas “formais” e “informais”, avaliação pós-uso; assumindo a necessidade de parceria com a sociedade civil, com organizações não-governamentais e com a comunidade envolvida (participação popular).

Deve-se enfatizar a interação sócio-espacial das áreas “excluídas”, propondo diretrizes com princípios e instrumentos eficazes e abrangentes capazes de proporcionar não só qualidade urbana, mas também, qualidade de vida aos espaços das cidades.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVAREZ, Cristina. E.(coord.); CHIEPPE, Margareth. S. M.; TEMÓTEO, Jaci. P. S. **Plano de Intervenção Urbana: Morro do Jaburu** – Relatório Técnico Preliminar desenvolvido para a Prefeitura Municipal de Vitória. Vitória: Laboratório de Planejamento e Projetos, UFES, 1997.

BAVA, Silvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK, Peter; BAVA Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. **Novos contornos da gestão local:**

conceitos em construção. São paulo: Pólis: programa Gestão Política e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p.75-103.

BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: As políticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167p.

FALCOSKI, Luis. Antônio Nigro. **Dimensões morfológicas de desempenho**: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano. 1997. Tese de Doutorado – FAUUSP, São Paulo.

FRANÇA, Elisabete; BAYEUX, Gloria. Favelas Upgrading. In: LA BIENNALE DI VENEZIA: 8ª MOSTRA INTERNEZIONALE D' ARCHITETTURA NEXT, 2002, Veneza. **Abstracts...** São Paulo: Fundação Bienal de São Paulo, 2002.

GARAU, Pietro. Arquiteto da ONU defende urbanização de favelas. **O Estado de São Paulo**, 12 abr. 2003. Atualidades Vestibular 2003, p. 57

GOMES NETO, O. da C. **A Construção de uma Visão Estratégica de Cidade**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001.(Disponível em CD-ROM)

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: 2000.

MARICATO, Ermínia. **A Política Habitacional do Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Agenda 21**: perguntas e respostas. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 15 de agosto de 2002.

ROLNIK, Raquel.; CYMBALISTA, R. **Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social**. São Paulo: Polis: Publicação Pólis, 29, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Cidades sustentáveis**: memória do encontro preparatório. In: Conferência sustentabilidade e gestão urbana, 1997, São Paulo. Anais... São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, set. 1997. P.20.

SACHS, Céline. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: EDUSP, 1999.

SANTOS, Milton. Entrevista publicada originalmente no Caderno Especial **Um Outro Mundo é Possível**, co-edição Instituto Pólis e Le Monde Diplomatique, por ocasião do Fórum Social Mundial, 2001.

SILVA, Michelly Ramos. **Encostas e Favelas**: urbanismo de risco. Vitória: UFES/ Centro de Ciências Humanas e Naturais, 2003. 61 p. Trabalho de Conclusão de Especialização.

VAINER, C. B. **Os liberais também fazem planejamento urbano?** Glosas ao plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro in. ARANTES, O. , MARICATO E. e VAINER, C. B. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105 –119.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Diagnóstico**: Plano Estratégico Municipal para

Assentamentos Subnormais. 2000.

\_\_\_\_\_. **Projeto Terra**. Disponível em <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: 07 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Urbanização da Poligonal 10**. Projeto Terra: Prefeitura Municipal de Vitória – SEDUR, Vitória, 1999.

\_\_\_\_\_. **Projeto Vitória do Futuro**. Vitória: 2002. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov/secretarias/estrategica/vitfuturo.htm>>. Acesso em: 17 de agosto de 2002.