

REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

GRANDE VITÓRIA

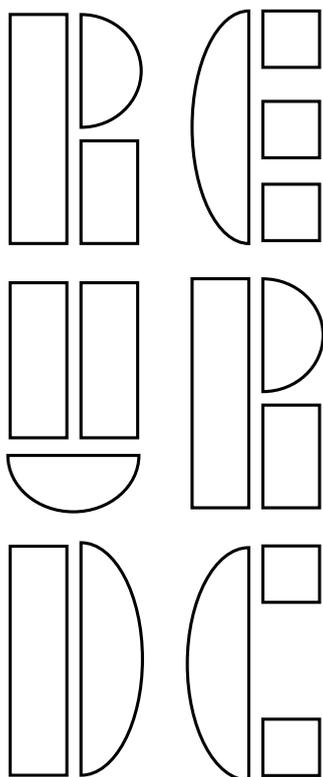
Pablo Lira,
Latussa Laranja Monteiro e
Ligia da Motta S. Borges
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

GRANDE VITÓRIA

Pablo Lira
Latussa Laranja Monteiro
Ligia da Motta S. Borges
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



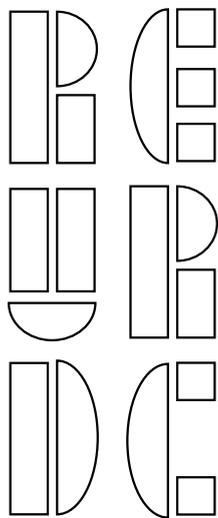
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Sergio de Azevedo
Orlando Alves dos Santos Junior
Luciana Corrêa do Lago
Adauto Lucio Cardoso
Maria do Livramento Miranda Clementino
Jupira Gomes de Mendonça
Luciano Joel Fedozzi
Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Marcelo Gomes Ribeiro
Luís Renato Bezerra Pequeno
Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Demóstenes de Moraes
Camila D'Ottaviano
Juciano Rodrigues
Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza
Thais Velasco
Tuanni Borba

Apoio Técnico

Mariana Paim Rodrigues

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Pablo Lira, Latussa Laranja Monteiro
e Lígia da Motta S. Borges
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Marcelo Moryan (MTur)
e Fernando Madeirai (MTur)
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G779

v. 3

Grande Vitória [recurso eletrônico] / organização Pablo Lira, Latussa Laranja Monteiro, Lígia da Motta S. Borges. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6500 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 3)

Formato: pdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-779-1 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Vitória (ES). 2. Política urbana - Vitória (ES). 3. Renovação urbana - Vitória (ES). 4. Livros eletrônicos. I. Lira, Pablo. II. Monteiro, Latussa Laranja. III. Borges, Lígia da Motta S. IV. Série.

22-81185

CDD: 307.3416098152

CDU: 316.334.56:711.4(815.2)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
INTRODUÇÃO	13
LATUSSA LARANJA MONTEIRO, LIGIA BORGES, MARIANA PAIM RODRIGUES E PABLO LIRA	
CAPÍTULO 1 - Dinâmica demográfica, urbanização e metropolização	25
AURÉLIA CASTIGLIONI	
CAPÍTULO 2 - Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: uma abordagem a partir dos dados do cadastro único	41
MARLON NEVES BERTOLANI, PABLO LIRA E MICHELE GASPARINI DE MIRANDA	
CAPÍTULO 3 - Direito à educação: reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade por meio do ensino superior	57
KIARA DE DEUS DEMURA, KATIA CESCONETO DE PAULA, MICHELE GASPARINI DE MIRANDA E RENATO NUNES DE LIMA SEIXAS	
CAPÍTULO 4 - As políticas de habitação da RMGV na perspectiva do direito à cidade	71
ISABELLA BATALHA MUNIZ BARBOSA, CLEMIR REGINA PELA MENEGHEL E CYNTHIA LOPES PESSOA DE MIRANDA	
CAPÍTULO 5 - A população em situação de rua na metrópole: invisibilidade e agenda pública	89
SANDRA MARA PEREIRA	
CAPÍTULO 6 - As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade	103
PABLO JABOR, ANTONIO RICARDO FREISLEBEM DA ROCHA, GIULIANO GRIGOLIN E FABIOLA ANGELA FERRARI	

CAPÍTULO 7 - Geografia Da Pandemia: associações com a estrutura social, circuitos econômicos e perspectivas do direito à cidade.....	117
PABLO LIRA, HÉLIO GOMES FILHO, ETHEL MACIEL, ETERELDES GONÇALVES JÚNIOR E FABIANO PETRONETTO DO CARMO	
CAPÍTULO 8 - O papel da urbanização na variação dos fluxos de acumulação social da violência	133
MARCO AURÉLIO BORGES COSTA	
CAPÍTULO 9 - Concentração espacial de roubos e furtos na RMGV	149
BÁRBARA CABELLERO, HÉLIO GOMES FILHO, PABLO JABOR E DANIEL CERQUEIRA	
CAPÍTULO 10 - O plano de ação do PDUI/RMGV na busca da redução das desigualdades metropolitanas.....	163
BRUNO CASOTTI LOUZADA, LATUSSA LARANJA MONTEIRO E JOÃO LUIZ PASTE	
CAPÍTULO 11 - Governança metropolitana - um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV	179
JOÃO LUIZ PASTE, LATUSSA LARANJA MONTEIRO E BRUNO CASOTTI LOUZADA	
CAPÍTULO 12 - Desafios da governança metropolitana	195
LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS	
CAPÍTULO 13 - A participação social nos conselhos municipais de política urbana da RMGV	211
CLEMIR REGINA PELA MENEGHEL, CYNTHIA LOPES DE MIRANDA E ISABELLA BATALHA MUNIZ BARBOSA	
CAPÍTULO 14 - Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo.....	227
GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA, GILTON LUIZ FERREIRA, GUILHERME FALQUETO DO ROSARIO, LUNA FERRAÇO ARRUDA E FABIANA SALES	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	243
LATUSSA LARANJA MONTEIRO, LIGIA BORGES, MARIANA PAIM RODRIGUES E PABLO LIRA	
Lista de autores	251
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	263

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

INTRODUÇÃO

LATUSSA LARANJA MONTEIRO

LIGIA BORGES

MARIANA RODRIGUES

PABLO LIRA

introdução

A urbanização no Brasil ocorreu de forma rápida e desordenada, consequência do modelo desenvolvimentista brasileiro do século XX que, via de regra, promoveu crescimento econômico desvinculado de adequadas políticas públicas sociais e de planejamento urbano. Nesse contexto, a rede nacional de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), Observatório das Metrôpoles propôs a elaboração da coletânea “Reforma Urbana e Direito à Cidade” que faz uma reflexão crítica sobre a problemática de desestruturação territorial na perspectiva de desigualdade social, segregação territorial e desastres socioambientais, a partir da análise do território. Nesse sentido, discute-se como o espaço produzido se põe a serviço da acumulação do capital e como transformar essa lógica a partir do princípio de direito à cidade. As realidades de 16 regiões metropolitanas são analisadas em livros específicos que compõem a mencionada coletânea.

O presente livro tem como objetivo impulsionar essa reflexão crítica sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) por meio da exposição dos desafios ante um contexto de fragmentação das políticas públicas em diversas áreas como saúde, educação, segurança pública, assistência social, saneamento básico e meio ambiente, bem como desmonte das políticas urbanas. Também propõe caminhos para o projeto da reforma urbana com a finalidade de aproximar o cenário atual da metrópole do direito à cidade.

Neste texto, o que se entende por direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é um dos

nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2014).

Assim, dentre os caminhos para atingir tal estágio é fundamental promover a gestão democrática e participativa, oportunizando múltiplas formas de participação popular assim como combater a especulação imobiliária que encarece a terra e segrega os mais pobres. Além disso, é necessário fomentar a regulação pública desmercantilizadora por meio da aplicação dos Planos Diretores e leis de desenvolvimento urbano, assim como questionar o modelo de cidade desigual e injusto presente em nossas metrópoles que privilegiam os interesses da população de renda mais alta e, com isso, universalizar o bem-estar urbano possibilitando acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Com o objetivo de subsidiar evidências científicas à luz da reforma urbana e direito à cidade, o livro está organizado em 14 capítulos que apresentam estudos da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que engloba sete municípios, a saber: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Nessa metrópole vivem 2.033.067 habitantes, correspondendo a 49,48% da população e 55,95% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Espírito Santo (IBGE, 2021).

Em síntese, nos capítulos iniciais, do primeiro ao nono, são discutidos conteúdos relevantes que caracterizam a RMGV, temas como: os processos de modernização da sociedade e das transições demográfica e migratória; a discussão da pobreza e da extrema pobreza; a educação, no âmbito do ensino superior; habitação e políticas públicas e sua implementação para o estrato social de baixa renda; as vulnerabilidades das pessoas em situação de rua; a distribuição espacial da pandemia de Covid-19 associada à estrutura social e aos circuitos econômicos da cidade; a violência no contexto da influência da urbanização e na variação da acumulação social e a violência no âmbito da concentração

introdução

espacial de roubos e furtos; e a temática das ocupações em áreas de riscos e os impactos decorrentes. Os capítulos finais do livro, do 10º ao 14º, são evidenciados os instrumentos de gestão metropolitana e municipal da RMGV com discussões sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); reflexões a partir de experiências da coetaneidade sobre a governança metropolitana e seus desafios; e o estudo da participação social nos Conselhos Municipais de Política Urbana.

O Capítulo 1 do livro – “Dinâmica demográfica, urbanização e metropolização” – se insere na discussão da evolução conjunta dos processos de modernização da sociedade e das transições demográfica e migratória no Espírito Santo. Esses processos resultaram em mudanças fundamentais nos padrões demográficos da população e na sua redistribuição do espaço. Como traço dessas transformações destaca-se o crescimento da RMGV, que concentra população, renda, infraestruturas produtivas e socioeconômicas. Desse modo, a autora traz uma importante contribuição com a caracterização desses processos de transição na RMGV destacando aspectos que devem ser considerados pelas políticas públicas para a construção de uma cidade mais justa, com relação ao direito à cidade.

O Capítulo 2 do livro – “Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do Direito à Cidade: uma abordagem a partir dos dados do Cadastro Único” – faz uma discussão acerca da pobreza analisando sua distribuição espacial na RMGV, entendendo que essa questão social é oriunda de um processo histórico no Brasil de negação do direito do pobre à cidade, que está associado também ao processo de formação do capitalismo nacional e da urbanização e desigualdade social a ele atreladas. Considerando o contexto atual do país, de desmonte das políticas sociais, argumenta-se a necessidade desafiadora de mensurar e localizar a pobreza. Nesse

sentido, os autores fazem uma análise a partir dos indicadores construídos, majoritariamente, a partir dos dados do Cadastro Único, que permite delinear um panorama da pobreza e extrema pobreza na RMGV. Desse modo, a contribuição do capítulo está em trazer os indicadores de pobreza como importantes elementos de monitoramento e avaliação das políticas sociais.

O Capítulo 3 – “Direito à Educação: reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade por meio do Ensino Superior” – adota a discussão da educação entendendo-a como um processo de universalização do bem-estar e promoção do acesso a oportunidades. O capítulo analisa a situação da RMGV referente ao ensino superior, discutindo os desafios ainda existentes quanto ao acesso. A partir das análises, compreende-se que essa etapa de ensino é extremamente importante, uma vez que se apresenta como um mecanismo potencializador da emancipação social e, com isso, importante para ser considerado da garantia do direito à cidade.

O Capítulo 4 – “As políticas de habitação da RMGV na perspectiva do Direito à Cidade” – se insere na discussão da problemática habitacional nas metrópoles, que está associada à questão da valorização da terra e ao mercado de capitais imobiliários que, conseqüentemente, impõem limites territoriais para atendimento aos menos favorecidos. Nesse sentido, as autoras contextualizam o quadro habitacional do território da RMGV a partir da avaliação dos planos e programas e da análise de indicadores.

O Capítulo 5 – “A População em situação de rua na metrópole: invisibilização e agenda pública” – tem como foco a problemática das pessoas em situação de rua (PSR) no contexto das cidades. Esse fenômeno de pessoas em situação de rua é compreendido como um processo associado ao histórico brasileiro de exclusão de negros e negras ao espaço urbano e à gestão desse espaço. Nesse

introdução

sentido, é desenvolvida uma reflexão acerca do direito à cidade tendo em vista o crescimento expressivo do número de pessoas em situação de rua. Desse modo, é problematizada a ineficácia da Política Nacional para a População em Situação de Rua que, na prática, ainda está presa a um modelo etapista no qual o acesso à moradia é a última etapa e poucos acessam. A contribuição do capítulo está em, além de visibilizar essa relevante discussão para o contexto das metrópoles, fomentar possibilidades políticas a partir do princípio de *housing first* que traz o acesso à moradia como eixo central de enfrentamento dessa problemática social.

O Capítulo 6 – “As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do Direito à Cidade” – se insere na discussão da desestruturação do território urbano proveniente da falta de adequação de ordenação do solo e correlata política habitacional aos processos de aumento populacional. Com isso, inúmeros problemas à população como a exclusão e segregação espacial e social são resultados dessa conjuntura. Por consequência, o estudo das ocupações humanas em áreas de risco (áreas que são sujeitas a enchentes, inundações e deslizamentos) é extremamente importante de ser considerado na análise do direito à cidade. Uma vez que essa circunstância promove impactos aos habitantes dessas áreas, cuja condição e qualidade de vida não condizem com o direito à moradia adequada, quanto aos demais habitantes da cidade, indiretamente, com os custos sociais e econômicos. Nesse sentido, o capítulo traz uma análise das áreas de risco na RMGV, estabelecendo uma comparação socioeconômica dessas áreas com as demais áreas dos municípios da RMGV. Desse modo, a partir da correlação de dados é possível visibilizar que as regiões de risco são mais vulneráveis socioeconomicamente e, portanto, os moradores dessas áreas sofrem com os efeitos diretos provocados por esses desastres, como doenças, que sobrecarregam o sistema de saúde e perda de oportunidades

de educação e renda, interferindo na capacidade de resiliência dessas comunidades.

O Capítulo 7 – “Geografia da pandemia: associações com a estrutura social, circuitos econômicos e perspectivas do Direito à cidade” – discute a geografia da pandemia demonstrando como a distribuição espacial da Covid-19 seguiu a organização espacial da estrutura social e o padrão das cidades brasileiras. A partir de pesquisas bibliográficas e análises geoestatísticas compreendem-se as fases de expansão e suas associações com a estrutura socioeconômica e as principais estratégias adotadas para mitigar os impactos ocasionados pela pandemia no Estado do Espírito Santo, mais especificamente na RMGV. A discussão se apresenta de extrema importância, pois a situação pandêmica evidencia ainda mais as áreas da metrópole em que o direito à cidade não se mostra tão consolidado pela insuficiência e/ou inadequação de oferta de políticas públicas ou pela precariedade da manutenção e conservação da morfologia urbana.

O Capítulo 8 – “O papel da urbanização na variação dos fluxos de acumulação social da violência” – apresenta uma abordagem conceitual deleuziana compreendendo a ideia de que “democracia” e “civilização” podem ser tomadas como “fluxos”, e com isso as mudanças nas configurações sociais interferem nesses “fluxos”. Desse modo, o autor discute como se deu o processo de urbanização no Espírito Santo, resultado dos conflitos e variações no âmbito dos processos de “civilização” e “democratização” e que, por consequência, mantém o fluxo da violência. Argumenta que o processo de urbanização do Espírito Santo é oriundo de uma “desdemocratização” e isso contribuiu para o fluxo das práticas acusadas como violentas. Nesse sentido, entende-se que as representações de violência perpassam por um processo de acumulação social. Por fim, o capítulo contribui com a reflexão de que o enfrentamento da violência exige discutir os modelos de

introdução

relações sociais que historicamente subsidiam as ações violentas, como machismo e racismo.

O Capítulo 9 – “Concentração espacial de roubos e furtos na RMGV” – discute a criminalidade como sequela da falta de ordem urbana de uma cidade, apontando como consequência a violência e a criminalidade distribuída de maneira desigual no território. Os autores recortam essa temática a partir da análise de crimes de roubos e furtos na RMGV e identificam áreas que são mais propícias à criminalidade. Nesse sentido, a análise enfatiza a necessidade de focalização urbana na perspectiva das políticas de Segurança Pública e a integração das estratégias de segurança pública com o planejamento urbano e ordenamento territorial por parte dos municípios como forma de reverter esse quadro e ampliação do direito à cidade.

O Capítulo 10 – “O Plano de Ação do PDUI/RMGV na busca da redução das desigualdades metropolitanas” – argumenta o entendimento de acesso à metrópole e aos recursos que ela incorpora como o primeiro passo em direção ao conceito de direito à cidade, nas definições de Lefebvre e Harvey. Desse modo, o capítulo apresenta o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMGV demonstrando a articulação entre a equipe de pesquisadores e o processo participativo como forma de dar voz a diversos atores da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o PDUI/RMGV apresenta-se como uma importante proposta de redução das desigualdades no acesso à metrópole.

O Capítulo 11 – “Governança metropolitana. Um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV” – apresenta uma importante contribuição nos saberes de governança metropolitana a partir da avaliação dos estudos e os elementos que embasam as diretrizes para a reestruturação do sistema de governança da RMGV. O capítulo

apresenta uma breve perspectiva histórica, iniciando na década de 1970 com a identificação dos principais instrumentos de planejamento propostos para a área conurbada a partir da capital do Espírito Santo. Ao apresentar diversos aspectos que devem ser contemplados na reestruturação da governança da RMGV, o capítulo contribui por trazer apontamentos de valorização daqueles existentes, aperfeiçoando-os e adequando-os às exigências contidas no Estatuto da Metrópole. Além disso, outra importante contribuição está na reflexão de que um dos principais desafios para o sucesso da governança interfederativa é a descontinuidade das atividades do sistema gestor da RMGV e a estruturação de uma instância executiva interfederativa metropolitana poderá contribuir para a superação desse obstáculo, dado que a ampliação da participação da sociedade contribui para garantir condições de exercício do direito à cidade na metrópole capixaba.

O Capítulo 12 – “Desafios da governança metropolitana” – se insere no campo de debate dos desafios da governança metropolitana cuja análise é recortada pelo estudo das propostas de aperfeiçoamento que possam ser implementadas de forma que dependa apenas de decisão política dos governantes. Desse modo, tal conteúdo é relacionado tanto com a reforma urbana como com o direito à cidade, pois procura-se encontrar possibilidades de inovações institucionais e gerenciais nos marcos da institucionalidade vigente no país. Como contribuição, o capítulo traz a reflexão crítica da falta de pensamento metropolitano dos municípios da RMGV e como o Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) dá um primeiro passo para tratar as políticas públicas de forma territorializada, criando condições para a qualificação do processo de pactuação política entre governos municipais, governo estadual, lideranças com mandato e empreendedores privados.

introdução

O Capítulo 13 – “A participação social nos Conselhos Municipais de Política Urbana da RMGV” – tem como objetivo analisar os conselhos de política urbana dos municípios da RMGV, apresentando sua composição, representação e atuação. As autoras buscam avaliar a efetividade dos conselhos como instrumento de participação e controle social e constatam que os sete municípios da RMGV dispõem de conselhos de política urbana, devidamente instituídos e ativos, e Planos Diretores vigentes e atualizados, contudo as forças para representar os interesses coletivos de fato ainda se apresentam incipientes. Essa reflexão crítica apresenta pertinência na discussão do direito à cidade, considerando que o atual cenário é de fragmentação social e enfraquecimento dos movimentos e sindicatos. Dessa forma, a partir dessa ótica as autoras apontam potencialidades, problemas e desafios que são o início para impulsionar mudanças estruturais nas formas de comunicação, informação e mobilização social.

O Capítulo 14 – “Desafios e limites do projeto de Reforma Urbana e do Direito à Cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo” – discute o projeto de Reforma Urbana no Brasil destacando contradições, limites e possibilidades que as políticas urbanas enfrentam para a garantia do direito à cidade e promoção de cidades mais justas, democráticas e generosas. Para tanto, o capítulo faz uma síntese que abrange o estudo do ordenamento territorial que é subdividida nas seguintes seções: i) reforma urbana e os Planos Diretores municipais; ii) a regulação da expansão urbana; iii) função social da propriedade urbana e a garantia do acesso à terra urbanizada; iv) indução e financiamento do desenvolvimento urbano; v) a participação social na gestão das cidades. Por fim, os autores concluem que os Planos Diretores iniciam um campo fundamental de discussão sobre os conflitos e as disputas territoriais em torno da reprodução do espaço urbano. Contudo,

não são o elemento mais importante na produção da cidade, uma vez que as lutas pelo direito à cidade não se esgotam no campo das normas ou mesmo nos espaços institucionais.

Dessa forma, esta obra busca proporcionar um balanço crítico sobre os caminhos e desafios da RMGV a partir de múltiplas perspectivas, inserindo-se em um debate nacional proporcionado pela rede de pesquisa do Observatório das Metrôpoles, cujo propósito principal é subsidiar ações para a reconstrução do Brasil, com base em evidências científicas.

Boa leitura!

Referências bibliográficas

HARVEY, David. (2014). **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Editora Martins Fontes – Selo Martins.

LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa Laranja. (2018). Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrôpoles Brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010, p. 311-341. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 1

**Dinâmica demográfica,
urbanização e metropolização**

AURÉLIA CASTIGLIONI

As transformações conjunturais ocorridas no estado a partir dos meados do século XX resultaram em alterações dos padrões demográficos vigentes, expressas pelas mudanças dos componentes das transições “vital” (natalidade – mortalidade) e migratória (imigração – emigração), e dos consequentes processos de urbanização e metropolização.

Os processos de transição demográfica, migratória e urbana apresentam inter-relações em suas evoluções. As tendências das transições demográfica e migratória resultaram na transferência da população rural para áreas urbanas, colocando em marcha um intenso processo de urbanização que culmina com a formação de áreas metropolitanas que concentram população, renda e as diversas funções urbanas, exercendo influência sobre uma vasta área. A fase pré-transicional caracteriza-se por baixos níveis de urbanização que marcavam o período de mobilidade reduzida prevalente nas áreas rurais. Na primeira fase da transição urbana ocorre a intensificação da urbanização que cresce alimentada pelas taxas elevadas de crescimento vital e, a seguir, pelo saldo migratório. Na segunda fase, com redução da fecundidade e atenuação da pressão migratória, o crescimento urbano se reduz progressivamente. Na fase pós-transicional a urbanização atinge valores elevados e estáveis (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

A modernização das infraestruturas urbanas, em particular de transportes e de telecomunicações, possibilita a intensificação de deslocamentos, principalmente para trabalho e estudo, que ganham espaço e passam a dominar a dinâmica regional. Zelinsky (1971) destaca na evolução da transição migratória a propagação de novos comportamentos: a mudança de residência dá lugar a formas mais complexas, que incluem a mobilidade virtual e deslocamentos múltiplos que apresentam amplitude elevada no espaço integrado das regiões metropolitanas.

O conjunto de locais frequentados habitualmente pelo indivíduo compõem seu espaço de vida. Conceituado por Courgeau (1988) como “a porção do espaço onde o indivíduo realiza suas atividades”, esse conceito compreende “não somente os lugares de passagem e de estadia, mais igualmente todos os outros lugares com os quais o indivíduo está em relação” (COURGEAU, 1988, p. 17, tradução nossa). Além da residência, o ponto central, o espaço de vivência é formado por locais com várias funções: trabalho, estudo, residência de familiares e amigos, saúde, lazer, compras e vários outros. A idade é fator relevante de diferenciação do tamanho e das funções do espaço de vida. Na infância o espaço é restrito e muito vinculado às determinações dos pais. A juventude marca o início da ampliação do espaço frequentado, que atinge a configuração máxima na idade adulta. A mobilidade se restringe com o aumento da idade, com a contração progressiva e a mudança das funções dos locais frequentados (ROBETTE, 2012).

Evolução das transições demográfica, migratória e urbana no Espírito Santo e na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES)

A melhoria da qualidade de vida propiciou avanços nas condições de saúde e bem-estar da população do Espírito Santo. Seguindo a tendência geral, a mortalidade de crianças decresceu progressivamente e passou a concentrar-se no grupo idoso. A mortalidade infantil declinou de 96,36 óbitos de menores de 1 ano por 1.000 nascidos vivos na década de 1950 a 7,80 em 2019, a menor taxa do país. A esperança de vida, de 50, 40 anos em 1950, passou para 79,32 anos em 2020, 75,56 anos para os homens e 83,21 para as mulheres (IBGE, 2022). Na composição da mortalidade, as

doenças crônico-degenerativas, relacionadas ao envelhecimento, ampliaram significativamente sua representação no período, com destaque para as doenças do aparelho circulatório e as neoplasias, seguidas pelas causas externas, decorrentes de aspectos comportamentais, culturais, estilos de vida e vulnerabilidades, que apresentam redução no estado, mas representação superior à média do país.

Com relação à fecundidade, o Espírito Santo vivencia a fase caracterizada pelo forte controle da natalidade e sua redução a valor situado abaixo do mínimo necessário para manter a reposição da população ao longo do tempo, de 2,1 filhos por mulher. Mudanças do sistema de valores e estilo de vida determinam as motivações do comportamento reprodutivo que, antes voltado à família, passam a privilegiar o indivíduo, seu bem-estar e sua realização pessoal (VAN de KAA, 2002). O nível de fecundidade, de 7,19 filhos por mulher em 1950 caiu para 1,83 em 2020 (IBGE, 2022).

Os processos de migração e de urbanização caracterizam-se por suas especificidades, não foram determinados pela industrialização, por fatores atrativos existentes na área urbana ou pela mecanização do campo, mas por fortes fatores expulsivos atuantes na zona rural, decorrentes principalmente da economia extremamente dependente da cultura do café. A primeira fase de crescimento urbano elevado registra-se a partir de 1950, sendo que a predominância urbana ocorre somente na década de 1970, situação atingida pelo país na década precedente. A segunda fase, com crescimento declinante, tem início na década de 1980, atingindo níveis similares aos da Região Sudeste em 2010 (IBGE, 2022).

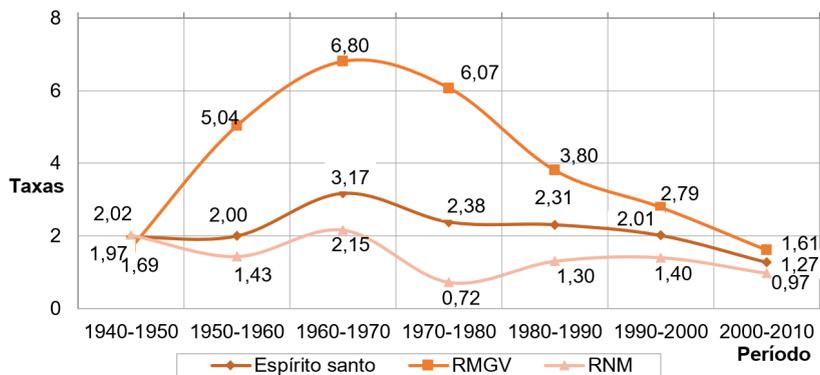


Figura 1 - Taxa média geométrica de crescimento anual da população do Espírito Santo, Região Metropolitana da Grande Vitória e Região Não Metropolitana (%), 1940 a 2010.

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2022.

O gráfico da Figura 1 mostra as tendências diferenciais apresentadas pelas curvas de crescimento do estado, da RMGV e da Região Não Metropolitana (RNM). Em 1995, data da criação, a RMGV era formada por Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória; Guarapari passou a compor a região em 1999 e Fundão em 2001 (IJSN, 2019). Para fins comparativos das evoluções, foi considerada a composição atual da região. A RNM é composta pelos demais municípios.

Os efeitos da transição demográfica se destacam na curva que representa a população total do estado. Na primeira fase, a queda da mortalidade e continuidade da fecundidade elevada resultava em crescimento consistente da população, com taxas de 3,17 por 100 no período de 1960 a 1970. A queda do crescimento da população total na década de 1970 traduzia os efeitos da redução da fecundidade associados às trocas interestaduais, desfavoráveis ao Espírito Santo no período de maior êxodo rural. O crescimento declinante das décadas do final do século XX traduz a continuidade da queda da fecundidade, atenuada

pelo aporte positivo da migração interestadual, que passa a ser favorável ao Espírito Santo em decorrência das transformações da estrutura produtiva que operaram a partir da década de 1970 (CASTIGLIONI, 2019). No período de 2000 a 2010 o crescimento atinge seu menor valor, de 1,27 por 100, tendência que, segundo as projeções atingirá a estabilidade nos meados deste século (IBGE, 2022). O crescimento por regiões coloca em evidência as desigualdades que marcaram o processo de redistribuição da população no espaço. No início do período a RMGV apresentava a menor taxa de crescimento do conjunto (1,69); a seguir as taxas atingem valores máximos de 6,80 e 6,07 por 100 entre 1960 e 1980. Com o decréscimo do crescimento vital ao longo do período, a migração passa a ser o propulsor da urbanização. Na fase seguinte, a migração rural-urbana perde sua força, em consequência do esgotamento progressivo das fontes migratórias que, associado à queda da fecundidade provoca o declínio das taxas de crescimento da RMGV a valores que convergem para níveis similares aos apresentados pela população total na década inicial deste século (IBGE, 2022). Embora reduzidas, as taxas de crescimento mostram ainda crescimento mais elevado para a RMGV.

As últimas décadas foram marcadas pela intensificação da migração intrarregional. Como destacam Cunha *et al.* (2020), a mobilidade intrametropolitana parte do núcleo metropolitano em direção às regiões periféricas. Na RMGV as migrações partem dos municípios centrais e são dirigidas às áreas de expansão que apresentam maior disponibilidade de terrenos, menores custos dos imóveis e proximidade dos locais de vivência. Vitória, quarto município em número de habitantes e o de maior densidade, apresenta saldo migratório negativo. A capital exerce atratividade sobre os migrantes, mas estes, sobretudo os de menor renda, buscam fixar moradia nos municípios próximos (CASTIGLIONI, 2019). Segundo a tendência geral, as áreas periféricas apresentam

crescimento maior que o dos núcleos principais que, no entanto, continuam a registrar aumento de suas populações (RIBEIRO *et al.*, 2018; CUNHA *et al.*, 2020).

As tendências atuais verificadas na mobilidade são marcadas pela intensificação de movimentos que não demandam mudança de residência. O direcionamento e a intensidade desses deslocamentos traduzem a concentração socioeconômica, as funções e o grau de integração existente entre os municípios da região. Vitória, o principal local de trabalho, recebe os maiores fluxos de Serra, Vila Velha e Cariacica. Como ressalta Merlin (1997), pela intensificação dessa mobilidade e pelo volume de pessoas envolvidas, os deslocamentos pendulares são indicadores do ritmo de vida das grandes cidades.

A progressão dos processos de transição resultou em mudanças expressivas no crescimento, nas características e na redistribuição espacial da população. A RMGV passou a figurar como o centro dinâmico, cuja influência perpassa as fronteiras metropolitanas e estaduais. São focalizados a seguir eixos que indicam aspectos relevantes presentes no modelo de urbanização vigente que podem gerar reflexões para a elaboração do projeto de Reforma urbana e Direito à cidade.

Eixos de análise para a construção do espaço metropolitano

Indicadores da estrutura etária

A evolução dos indicadores da estrutura etária da RMGV para o período de 1970 a 2010 (Tabela 1) apresenta como traços fundamentais as tendências inversas de crescimento dos segmentos extremos; a redução da representação do grupo de 0 a 14 anos, de 41,73 a 22,65%, contrasta com o aumento da presença dos idosos, que dobrou no período.

Indicadores	1970	1980	1991	2000	2010	Crescimento 2000-2010
População Total	417.697	753.100	1.136.842	1.438.598	1.687.706	1,61
Grupos Etários (%)						
0 a 14 anos	41,73	35,94	33,85	27,84	22,65	-0,47
15 a 59 anos	53,47	58,93	60,25	64,94	67,69	2,03
60 anos ou mais	4,8	5,14	5,9	7,22	9,66	4,62
Subgrupos Idosos (%)						
60 a 69 anos	3,16	3,14	3,67	4,23	5,46	4,23
70 a 79 anos	1,22	1,56	1,61	2,18	2,91	4,58
80 anos ou mais	0,42	0,44	0,62	0,81	1,3	6,58
Índice de Envelhecimento	11,51	14,29	17,43	25,91	42,66	
Razão de Dependência Total	87,03	69,7	65,97	53,99	47,73	
Razão de Dependência Jovem	78,05	60,98	56,17	42,88	33,45	
Razão de Dependência Idosa	8,98	8,71	9,79	11,11	14,27	

Tabela 1 – Proporção, Índice de Envelhecimento e Razão de Dependência segundo os grupos etários – RMGV-ES, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 e Taxa média geométrica de crescimento anual da população 2000-2010 (%).

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2022.

Os demais indicadores corroboram a amplitude das mudanças em curso. O índice de envelhecimento passou de 11,51 idosos por 100 pessoas de 0 a 14 anos para 42,66 no período. A Razão de Dependência – relação entre a população teoricamente inativa e a população potencialmente ativa – indica que a região se encontra no momento mais favorável e único dessa relação, favorecida ainda pela maior representação da população em idade produtiva, devido ao afluxo de migrantes em idades jovens-adultas. O “bônus demográfico” se encerrará nas próximas décadas e, como anunciado, a dependência idosa crescerá, com consequências sobre os serviços sociomédicos, com custos muito mais elevados para o idoso, e sobre o sistema previdenciário.

Na primeira década deste século as taxas de crescimento apresentam valor negativo para o grupo de 0 a 14 anos e o maior valor para os idosos, em particular para o subgrupo

de 80 anos ou mais, que apresenta o maior crescimento na população (6,58 %). As mudanças anunciadas pelas evoluções em curso apontam para um novo paradigma demográfico, o envelhecimento populacional (CAMARANO, 2013), fato novo para a sociedade, que ainda não está preparada para assumir os desafios decorrentes dessa nova realidade, que apresenta tendência crescente e irreversível.

Indicadores da área de Saúde

Um dos pontos propostos para essa área trata da incidência e seletividade da mortalidade por Causas Externas, terceira causa de mortalidade da RMGV em 2019, responsável por 13,61% dos óbitos de residentes. Complexo em sua constituição, esse grupo agrega causas decorrentes de tipos de conduta como de fragilidades. Na composição do grupo destacam-se as Agressões, com 37,78% dos óbitos do grupo, e as quedas, que contam por 19,56% (MS/SIM, 2022).

As Agressões apresentam importante diferenciação por sexo: foram registrados 1.127,10 óbitos masculinos por 100 femininos na RMGV em 2019, que se concentram nas idades de 15 a 39 anos, com 79,93% dos óbitos (MS/SIM, 2022). As quedas apresentam crescimento elevado e particularidades. A maioria dos óbitos ocorre nos grupos idosos: 71,41% são registrados para pessoas de 60 anos ou mais e a maior incidência é verificada no grupo de 80 anos ou mais que concentra 44,26% desses óbitos. Os homens predominam no total geral (RS: 131,06%) devido a acidentes de trabalho de adultos e de idosos jovens, mas a grande especificidade dessa causa é a elevada incidência em mulheres de 80 anos ou mais: são 58,82 mortes de homens por 100 de mulheres decorrentes da feminização do envelhecimento e de fatores associados a essa situação.

Um segundo ponto refere-se à concentração das infraestruturas de saúde na RMGV. Nessa região, que representa 5,04% da área estadual, com quase a metade da população em 2010 (48,01%), concentram-se as infraestruturas socioeconômicas, de saúde, de transportes e de serviços, a renda, as oportunidades de empregos. A distribuição da riqueza, traduzida pelo valor do Produto Interno Bruto a preços correntes – PIB (Mil Reais) – é uma *proxy* das disparidades existentes no contexto estadual; a RMGV concentra 55,28% do PIB em 2019. A heterogeneidade interna também é importante: 51,35% do PIB do estado são produzidos por Serra, Vitória, Vila Velha e Cariacica. Serra concentra 18,83% da produção econômica do estado enquanto Fundão contribui com 0,29% (IBGE, 2022, IJSN, 2019).

A análise de indicadores do setor de saúde, com forte concentração das infraestruturas de saúde na capital (Figura 2) é indicativa das diferenciações existentes na RMGV. Os óbitos registrados segundo o local de residência apresentam incidência correlacionada ao tamanho da população e as maiores frequências são registradas para Vila Velha, Serra e Cariacica. A distribuição dos óbitos segundo o local de ocorrência apresenta modelos distintos. Em Vitória, Vila Velha e Serra ocorrem 84,66% dos óbitos, número muito maior do que o registrado para seus residentes. Vitória concentra cerca de um terço das ocorrências (32,93%) e elas correspondem ao dobro dos óbitos de seus residentes (MS/SIM, 2022). Os demais municípios apresentam modelo inverso, indicando que os residentes buscam os serviços de saúde nos municípios mais bem-estruturados. Ademais, o número de óbitos por ocorrência da RMGV é 10% maior que o de residentes, em decorrência do atendimento prestado a habitantes dos municípios não metropolitanos e de regiões de estados vizinhos, em particular do sul da Bahia.

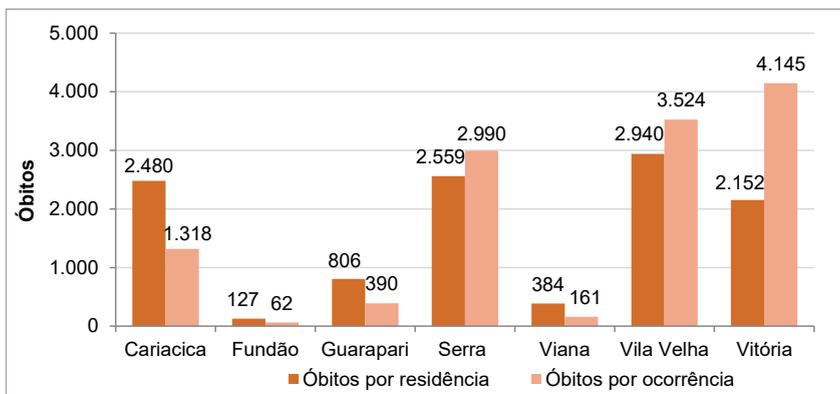


Figura 2 - Óbitos por local de residência e de ocorrência - Municípios da RMGV - 2019.

Fonte: Elaboração própria com dados do MS/SIM, 2022.

A diferenciação dos padrões de distribuição das internações, segundo os dados de Morbidade Hospitalar do SUS, apresenta-se mais acentuada. Vitória e Vila Velha concentram 74,07% do total de internações. Quase a metade das internações (47,50%) ocorre em Vitória, mais do que o triplo das registradas para os residentes da capital. Mas para Cariacica as internações de residentes são quase o triplo das ocorridas no município e para Fundão e Viana não constam registros de internações locais (MS/SIH-SUS, 2022).

Considerações sobre aspectos destacados no contexto metropolitano

O trabalho teve como objetivo apresentar tópicos a serem pensados na elaboração de políticas integradas voltadas para o desenvolvimento da RMGV, composta por municípios que apresentam importantes diferenciações socioeconômicas e estruturais.

As relações entre os grupos mais vulneráveis e seus espaços de vivência constituem ponto relevante a considerar. As mudanças etárias apontam para a progressão do envelhecimento, mas a real dimensão dos desdobramentos desse novo cenário ainda não é totalmente percebida pela sociedade. A nova realidade requer, além da ampliação da atenção e dos cuidados específicos, adequações no meio físico: nas residências por parte das famílias, na infraestrutura e serviços das cidades, por meio de ações públicas.

Com relação à mobilidade no espaço geográfico, os idosos mais jovens são mais ativos, têm mais independência e frequentam espaços de vida compostos por vários lugares. Os programas públicos, oferecem em geral, atividades voltadas aos interesses dos idosos jovens, como as existentes nos centros de convivência e nas quadras de atividades físicas, por exemplo, pouco frequentadas pelos idosos que têm mobilidade reduzida.

Os idosos de 80 anos ou mais restringem progressivamente o número de lugares frequentados, que passam a ser situados próximos da residência, com funções ligadas à saúde e religião. Essa redução decorre de fatores que atuam em vários níveis. Com relação ao indivíduo, o envelhecimento biológico do organismo, a presença de doenças e a vulnerabilidade comprometem a mobilidade. Quanto ao meio ambiente, lugares distantes ou situados em locais elevados são considerados de difícil acesso. Quanto à infraestrutura das cidades, diversos fatores dificultam a locomoção: buracos, calçadas sem piso, desníveis entre meio fio e rua, falta de rampas e corrimões, falta de faixas para pedestres, dificuldade de acessibilidade aos meios de transporte e aos serviços urbanos, entre outros.

A pesquisa realizada por Oliveira (2022) com 125 idosos de 80 anos ou mais em Viana, na RMGV, mostrou que a média de lugares frequentados por esses idosos é de 3,1, incluindo a

residência, os locais mais frequentes citados foram a Unidade de Saúde e a igreja, seguidos da clínica/hospital e supermercado. A maior parte dos entrevistados (34,4%) frequenta três lugares e 29,6% se relacionam com dois lugares. Os resultados constataram que os idosos reduzem o espaço frequentado devido às condições de saúde, à distância, à segurança e apontaram como principais dificuldades para a mobilidade os problemas da infraestrutura da cidade.

Da mesma forma, as pessoas deficientes enfrentam problemas de acessibilidade ao espaço urbano. Segundo o Censo de 2010, a RMGV tinha 7,53% da população com deficiência visual, auditiva ou motora, classificadas nas modalidades: “Não consegue de modo algum” ou “Tem grande dificuldade”, e Deficiência Mental/intelectual (IBGE, 2022). Os grupos mais vulneráveis, formados pelos idosos de 80 anos ou mais (1,30%) e deficientes (7,53%), representam 8,83% da população da RMGV, parcela que, segundo as tendências, deverá ser ampliada com os resultados do Censo 2022. O projeto de Reforma da Cidade deve considerar que a forte concentração das oportunidades nos principais centros implica no deslocamento da população da região, em particular do segmento mais frágil residente nas áreas periféricas, para acessar bens e serviços. Essa situação aponta para a necessidade de proposição de medidas que assegurem que a relação dos idosos e de pessoas deficientes com o espaço e a sociedade seja mantida para a integração e melhoria da qualidade de vida desses grupos.

Outra questão sinalizada aborda aspectos do setor de saúde, destacando que o grupo de Causas Externas apresenta seletividade expressiva quanto à idade e ao sexo. As vítimas de agressões são predominantemente homens jovens, em particular em áreas menos favorecidas, ao passo que as quedas atingem os idosos, em particular as mulheres de 80 anos ou mais.

A concentração metropolitana ocorre não só quanto às vantagens do adensamento populacional, como também com relação aos problemas. Na RMGV concentram-se 57,68% dos óbitos por agressões ocorridos no estado. Serra aparece no primeiro posto nas classificações de residência e ocorrência dessa causa, congregando cerca de 30% dos casos da RMGV, seguida por Cariacica e Vila Velha. Como destacam Lira *et al.* (2014, p. 293), “a distribuição espacial dos crimes na RMGV não ocorre da maneira homogênea pela trama urbana, desdobrando-se a partir das desigualdades sociais, econômicas e de infraestrutura”. Os autores ressaltam a ocorrência diferenciada dos crimes no espaço: os crimes letais se concentram nos bairros mais carentes, ao passo que nas áreas de melhor situação socioeconômica concentram-se os crimes contra o patrimônio. Os óbitos por quedas ocorridos na RMGV atingem o patamar elevado de 73,55% dos óbitos do estado, com elevada concentração na capital, onde acontecem 54,77% desses óbitos.-

Fatores decorrentes das desigualdades presentes no espaço metropolitano podem nortear a implementação de políticas que privilegiem projetos dirigidos à prestação de serviços básicos e de infraestrutura urbana nas áreas mais desfavorecidas (DANIEL, 1994). A atenção especial aos grupos mais expostos aos fatores de risco, no que se refere à melhoria de acesso ao espaço metropolitano, a expansão da infraestrutura de saúde, de transportes e de serviços para além dos principais centros, assim como a implementação de medidas visando à proteção, prevenção e redução de causas evitáveis de morbimortalidade, constituem desafios a considerar para pensar o projeto de reforma que assegure aos cidadãos maior e melhor inclusão na cidade.

Referências

- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (2022). Sistema de Informações sobre Mortalidade (MS/SIM). Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/mortalidade-desde-1996-pela-cid-10>. Acesso em: 19 agosto 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (2022). Sistema de Morbidade Hospitalar do Sistema Único de Saúde (MS/SIH-SUS). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809165818/https://datasus.saude.gov.br/acesso-a-informacao/morbidade-hospitalar-do-sus-sih-sus>. Acesso em: 19 agosto 2022.
- CAMARANO, A. A. (2013). O novo paradigma demográfico. Editorial. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 18, n. 12.
- CASTIGLIONI, A. H. (2019). Transição migratória e urbana no Estado do Espírito Santo – 1950 a 2010. **Caminhos de Geografia**, v. 20, n. 72, p. 33-53, dezembro 2019.
- COURGEAU, D. (1988). **Méthodes de Mesure de la Mobilité Spatiale**. Migrations internes, mobilité temporaire, navettes. Paris: Éditions de L'INED.
- CUNHA, J. M. P. da; SILVA, K. A. A. da; FARIAS, L. A. C. de; ORTEGA, G. M.; SPONCHIADO, D. F. (2020). Notas sobre la redistribución espacial de la población en el marco de las tendencias de metropolización en el Brasil a principios del siglo XXI. *Notas de Población*, n. 110, p. 157-1888.
- DANIEL, C. (1994). Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. O futuro das cidades brasileiras em crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2022). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809170206/https://www.ibge.gov.br/>.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios – 2019**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815140154/http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/6093-produto-interno-bruto-pib-dos-municipios-2019>.
- LIRA, P.; LYRA, A. P.; GUADALUPE, T. (2014). Organização social do território e criminalidade violenta: análise espacial dos crimes e da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. **Metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Vitória: transformação na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 293-318.

MERLIN, P. (1997). **Géographie humaine**. Paris: PUF.

OLIVEIRA, A. S. (2022). **Idosos mais velhos em Viana/ES: espaço de vida e características**. Tese (Doutorado em Geografia) – UFES.

OLIVEIRA, R. A. D. de; SILVA, É. T. da. (2015). Dinâmica demográfica e urbanização no Brasil: expressões atuais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Caderno de Geografia**, v. 25, n. 44.

RIBEIRO, L. C. Q.; SILVA, É. T.; RODRIGUES, L. M. (2018). Dinâmica Metropolitana: diversificação, concentração e dispersão. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana**. 2. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, p. 75-110.

ROBETTE, N. (2012). Les espaces de vie individuels: de la géographie à une application empirique en démographie. **Cybergeo: (Revue Européenne de Géographie/European Journal of Geography)**, p. 1-22.

VAN de KAA, D. J. (2002). The idea of a second demographic transition in industrialized countries. **Sixth Welfare Policy Seminar of The National Institute of Population And Social Security**, Tokyo.

ZELINSKY, W. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. **Geographical Review**, v. 61, n. 2, p. 219-249.

CAPÍTULO 2

Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade:

uma abordagem a partir dos dados
do cadastro único

MARLON NEVES BERTOLANI

PABLO LIRA

MICHELE GASPARINI DE MIRANDA

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

Abordar a pobreza no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), buscando mensurá-la e localizá-la geograficamente com vistas a problematizar os desafios trazidos por essa relevante questão social na concretização do direito à cidade, é algo tão desafiador quanto necessário. Não apenas por tratar-se de um fenômeno complexo e multifacetado, mas sobretudo pelo contexto atual do país, marcado pelo desmonte das políticas sociais, uma prática prevista no receituário neoliberal adotado pelo governo federal com base no discurso de superação da crise econômica que se iniciou em 2009, atravessou a década e se agravou com a pandemia da Covid-19. Esse contexto tem efeitos nefastos sobre a vida dos mais pobres, que são os mais afetados pelo descontrole inflacionário e pelo desemprego resultantes da inércia e/ou negligência do governo federal.

Conforme se pode notar a partir do trabalho de Valladares (1991), o processo de negação do direito à cidade aos pobres tem raízes históricas no Brasil, remete à virada do século XIX, quando o país iniciava uma transição para o capitalismo e vivenciava um embrionário processo de urbanização alimentado por um nascente mercado de trabalho industrial e urbano, principalmente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

No Espírito Santo, entre os anos 1960 e 1970, a instalação dos grandes projetos de impacto¹, provocaram uma forte transformação econômica e demográfica na região, cujos efeitos foram sentidos em todo o estado. A falta de estrutura básica para suportar esse processo migratório na região aliada à impossibilidade de absorver todo o contingente nos empregos criados (que reduziram após a fase de construção dos projetos)

¹ Foram investimentos de grande porte, concebidos na ótica do “desenvolvimento” e do “planejamento centralizado”, na escala intraestadual, dos governos militares que combinaram a participação do capital privado (nacional e internacional) com financiamentos do Estado para fomentar a infraestrutura na instalação de indústrias (MORANDI, 1997).

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

causou uma explosão da ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental, bem como de outros locais irregulares e desprovidos de infraestrutura urbana.

Atualmente esse deslocamento das classes populares para os espaços segregados da cidade vem sendo renovado por meio do que Ribeiro (2018) define como “mecanismo de causação circular cumulativa”, que atua reproduzindo o espaço desigual, na medida em que os grupos nas posições mais elevadas da estrutura social, portanto com maior poder político e econômico para influenciar a alocação dos investimentos urbanos, tornam-se vencedores na injusta disputa pela apropriação da renda da terra, movendo desses espaços os grupos em posições inferiores na estrutura social.

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, representou um marco na conquista de direitos dos mais pobres. Quase 13 anos depois foi sancionado, em julho de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 dessa Constituição e traz avanços importantes como a ratificação do conceito de direito à cidade, que sintetiza um conjunto amplo de direitos: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso I).

Destaca-se também a ampla redução nas taxas de pobreza ocorrida entre 2003 e 2014, alicerçada no controle inflacionário, na redução do desemprego e nos investimentos públicos em educação, transferência de renda e habitação. A partir de 2014, o estado apresenta o desgaste do enfrentamento da crise econômica do *subprime*, instalada no cenário internacional desde 2008. O aumento do desemprego e a recessão econômica revelaram um preço que as elites nacionais não estavam dispostas a pagar. Esse contexto proporcionou um terreno fértil para a implementação

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

desenfreada do receituário neoliberal e desmonte das políticas sociais, que ainda tinham muito a avançar para cumprir os direitos expressos na Constituição. Os efeitos do *laissez faire* foram a volta da inflação a patamares alarmantes, a escalada de preços de itens da cesta básica, do gás de cozinha, da energia elétrica, dos combustíveis e a volta do Brasil para o mapa da fome — problemas que pareciam fazer parte do passado. Ademais, esse início da década atual representou o retrocesso socioeconômico brasileiro em diversas perspectivas, a saber, acirramento das desigualdades, esvaziamento das instâncias de gestão democrática da cidade e disseminação da cultura do ódio e do negacionismo.

Partindo dessa breve contextualização da pobreza urbana no cenário nacional, o presente capítulo traz na próxima seção um panorama da pobreza e da extrema pobreza na RMGV com base em indicadores majoritariamente construídos a partir dos dados do Cadastro Único. Ao final são tecidas considerações acerca da importância dessa questão social para a sociedade no âmbito das políticas públicas orquestradas pelo estado considerando a necessidade da ampliação do direito à cidade para os segmentos mais vulneráveis.

Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV): um panorama com base em indicadores do Cadastro Único

Em face da sua complexidade, a pobreza não pode ser definida de uma forma universal. Dentre suas definições possíveis está a que se refere à ausência de capacidades, sem as quais os indivíduos são impossibilitados de escolher projetos de vida que valorizam (SEN, 2001). Essa ausência de capacidades pode estar relacionada por exemplo à doença, à velhice, à falta de meios para escapar da morte prematura provocada pela falta de segurança e

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

à falta de meios para participar politicamente das decisões que afetam a coletividade. A pobreza monetária refere-se a uma situação de insuficiência de renda que geralmente é mensurada por meio de uma linha de pobreza. As linhas de pobreza e de extrema pobreza que servem de base para os indicadores tratados aqui foram respectivamente as de US\$5,50, indicada pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza em países de renda média alta e a de US\$ 1,90 *per capita* dia, estabelecida pelo Banco Mundial tomando como base os países extremamente pobres².

O percentual de pobreza, também conhecido como taxa de pobreza, corresponde à porcentagem da população de uma determinada localidade, RMGV para citar o caso deste texto, com renda inferior à linha de pobreza monetária adotada.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD-C), de 2012 a 2019, apontam para um aumento do percentual de pobres na RMGV de 2,2 pontos percentuais (p.p.) (14,2% em 2012, para 16,4% em 2019), e uma redução da pobreza no Espírito Santo de -1,5 p.p. (20,5% em 2012, para 19,0% em 2019). Se considerarmos apenas a população do restante do estado, excluindo a população da RMGV, a redução da pobreza observada no período foi maior – 4,9 p.p. A extrema pobreza na RMGV caiu -1,1 p.p. (5,3% em 2012, para 4,2% em 2019). Em todo o Espírito Santo a redução foi de -3,8 p.p. (8,3% em 2012, para 4,5% em 2019). Em relação à população do estado excetuando a da RMGV a redução foi de -6,4 p.p. (11,2% em 2012, para 4,9% em 2019).

² Os valores foram convertidos pela paridade poder de compra (PPC) de 2011 que equivale a R\$ 1,66 para US\$ 1,00 e corrigidos pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) médio até a data de referência do banco do Cadastro Único. Assim, os valores mensais das linhas de pobreza (US\$5,50) e extrema pobreza (US\$ 1,90) obtidos foram respectivamente R\$ 450,00 e R\$ 155,00. Na conversão dos valores mensais foi adotado o mesmo critério utilizado pelo IBGE, que consiste em dividir 365 por 12, o que resulta em aproximadamente 30,42 dias.

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

Os dados do Cadastro Único, apesar das diferenças com a PNADC- anual, como o fato da variável renda não captar o efeito dos programas de transferências de renda, permitem analisar de modo comparativo e complementar a situação da RMGV no momento anterior à pandemia da Covid-19, por meio do cadastro de 2019 e de 2021, momento ainda pandêmico. Ressalva-se que tal comparação deve ser realizada com cautela, uma vez que os resultados, embora revelem impactos causados pela pandemia, também podem ter sido influenciados pelo uso da base para o cadastramento de beneficiários do Auxílio Emergencial vigente na época.

Inicialmente observa-se que a população cadastrada em todo o estado aumentou em cerca de 42 mil no período; o aumento na RMGV foi de 19.333 pessoas. O percentual da população capixaba inscrita no Cadastro Único teve alta de 0,7 p.p. e de 0,6 p.p. na RMGV (IJSN, 2021). Os aumentos se devem, em parte, ao ingresso de famílias providas por trabalhadores informais no Cadastro Único, que passaram a necessitar da assistência do estado em razão dos impactos causados pela pandemia em suas condições de vida.

Entre 2019 e 2021, o número de pobres cadastrados no estado diminuiu em aproximadamente 2,5 mil e o de extremamente pobres aumentou em 10,3 mil. Na RMGV houve aumento de 2,9 mil pobres e de 8,1 mil extremamente pobres. Vislumbra-se uma tendência semelhante àquela observada nos dados da PNADC- Anual, ou seja, de que tanto a pobreza quanto a extrema pobreza apresentam uma evolução melhor no Estado do Espírito Santo comparativamente à RMGV.

O percentual de pobreza³ no estado apresentou queda de -0,3 p.p. (22,9% em 2019, para 22,6% em 2021) e de -0,1 p.p. na

³ O indicador foi calculado com base no número de pobres e extremamente pobres cadastrados e na estimativa da população do estado e da RMGV fornecida pelo IBGE.

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

RMGV (19,0 % em 2019, para 18,9% em 2021). O percentual de extrema pobreza aumentou em 0,1 p.p. no estado (14,3% em 2019, para 14,4% em 2021). A RMGV registrou alta de 0,3 p.p. (12,8% em 2019, para 13,1% em 2021). Os dados demonstram que a extrema pobreza teve um aumento mais significativo na RMGV comparativamente ao restante do Espírito Santo. Constata-se também que os extremamente pobres foram os mais afetados pela crise econômica e social agravada pela pandemia.

De acordo com os dados do Cadastro Único, o volume de recursos anual para se erradicar a pobreza na RMGV gira em torno de 1,5 bilhão de reais, valor que representa cerca de 2,0% do PIB da região (75,9 bilhões em 2019). O valor necessário para erradicar a extrema pobreza na RMGV equivale a cerca de 364,6 milhões, o que representa 0,5% do PIB da região. Como o cálculo acima não considera os recursos transferidos aos mais pobres por meio dos programas de transferência de renda do governo federal (auxílio Brasil) e estadual (bolsa capixaba), certamente o montante necessário para erradicação da pobreza no estado seria menor. Os montantes se tornam ainda menos custosos para o estado na medida em que forem considerados investimentos públicos, que uma vez realizados contribuem não só para mitigar o problema da pobreza e da extrema pobreza como também retornam à sociedade na forma de crescimento econômico e geração de empregos.

Em recente estudo no qual simulou-se o impacto de uma transferência de renda equivalente ao volume de recursos anual para se erradicar a extrema pobreza no Espírito Santo a partir da Matriz Insumo-Produto, constatou-se que cada real transferido aos mais pobres produz uma elevação de R\$ 1,10 e uma variação de 0,74% no PBI capixaba, além de um incremento na renda do trabalho de R\$ 0,31 e uma elevação dos postos de trabalho de 0,74% (IJSN, 2022, no prelo).

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

Os três municípios que apresentaram o maior percentual de pobreza e de extrema pobreza na RMGV em 2021 foram: Cariacica (26,6% e 18,6), Viana (25,5% e 19,1%) e Fundão (24,5% e 16,5%). A maior proporção de pobres e extremamente pobres nesses municípios pode ser explicada em parte pela periferização da pobreza na RMGV.

Ao analisar a estrutura social da RMGV com base em uma tipologia socioespacial orientada pelos procedimentos metodológicos do Observatório das Metrôpoles, Lira *et al.* (2014) observam que os estratos superiores estão concentrados em uma porção privilegiada dos municípios de Vitória e Vila Velha, e os estratos médios ocupam majoritariamente as áreas imediatamente circunvizinhas a essa porção litorânea privilegiada, restando para os estratos menos privilegiados a ocupação das áreas mais afastadas, geralmente nos limites da RMGV.

Esses dados apontam uma dualidade centro-periferia na RMGV, caracterizada por uma relação de forças notadamente desigual, em que os estratos privilegiados, por meio do seu poder econômico e político, se apropriam dos espaços com maior infraestrutura de serviços públicos, enquanto os estratos populares são segregados em áreas caracterizadas pela ausência ou oferta reduzida de tais serviços.

Inseridos na lógica de acumulação do capital, o alto preço dos imóveis na região metropolitana e a elevada desigualdade de renda, empurram progressivamente os mais pobres para franjas mais distantes dos centros urbanos, locais caracterizados por uma carência maior de serviços públicos e que em geral não possuem regularização fundiária, ou seja, onde se percebe uma precariedade socioeconômica mais acentuada⁴. Assim, os

⁴ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. No Espírito Santo, o percentual é de 83,4% conforme Censo 2010; a

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

princípios necessários à construção do direito à cidade, tais como o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, o combate à segregação socioespacial, o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, e a regularização fundiária são sobrepujados pela voracidade dos interesses do capital em sua constante busca pela realocação do excedente econômico na metrópole.

Não se pode compreender a pobreza de forma ampla sem considerar a questão étnica/racial e de gênero. Dentre as pessoas inscritas no Cadastro Único que vivem na RMGV, a distribuição por raça/cor, aferida por autodeclaração, configuram-se: 81,0% negros, 18,0% brancas e 1,0% outra⁵. A proporção de pobres e extremamente pobres entre negros (80,4% e 56,1%) foi superior em 8,9 e 9,0 p.p. à proporção observada entre brancos (71,5% e 47,1%). Apesar dos limites da variável renda *per capita* para mensurar a desigualdade entre os sexos, uma vez que essa renda é dividida entre os membros da família, especificamente no caso do Cadastro Único entre indivíduos que a partilham independentemente de haver ou não relações de parentesco, os dados apontam que a proporção de mulheres pobres foi 0,5 p.p. superior à dos homens (79,0% e 78,5%, respectivamente). Em se tratando da proporção de extremamente pobres, essa diferença aumenta para 2,9 p.p. (55,7% e 52,8%, respectivamente).

A análise dos dados dos arranjos familiares das famílias cadastradas traz elementos importantes para a compreensão da pobreza sobretudo em regiões metropolitanas, como é o caso da RMGV, onde as possibilidades de inserção no mercado de trabalho formal ou informal e, conseqüentemente, a condição de

ocupação desordenada do espaço urbano potencializa problemas como a desigualdade social, ausência de infraestrutura adequada e pobreza.

⁵ A categoria negro, corresponde ao somatório de pretos e pardos. A categoria “Outra” com 1,0%, abrange 0,84% de amarelos e 0,16% de indígenas.

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

pobreza e de extrema pobreza são diretamente impactadas pela existência ou não de outras pessoas no domicílio voltadas para a divisão das tarefas domésticas, de cuidado e de manutenção econômica da família.

Na RMGV, entre as famílias cadastradas predomina o arranjo monoparental feminino (37,9%)⁶. Casais com filho(s) correspondem a 19,1% dos arranjos familiares. Os arranjos unipessoais femininos e masculinos correspondem a 13,5% e 9,4%, respectivamente. Arranjos familiares formados por um casal sem filho correspondem a 8,2% das famílias cadastradas.

Além de corresponder ao maior percentual entre as famílias cadastradas, nota-se também que os arranjos familiares monoparentais femininos apresentam a maior proporção de famílias na condição de pobreza (87,1%) e extrema pobreza (68,8%).

Numa perspectiva comparativa observa-se que os arranjos familiares chefiados ou formados exclusivamente por mulheres encontram-se em condições de vulnerabilidade amplamente superior àqueles chefiados ou compostos exclusivamente por homens. Arranjos monoparentais femininos representam 37,9% das famílias cadastradas, os unipessoais femininos correspondem a 13,5%, ao passo que o percentual de arranjos monoparentais masculinos representa apenas 1,8% e os arranjos unipessoais masculinos 9,4%.

A configuração desses arranjos impacta significativamente a inserção dos seus membros no mercado de trabalho. A proporção de arranjos familiares monoparentais cadastrados com ao menos um membro na população em idade ativa (PIA) ocupada na RMGV em 2021, entre os arranjos monoparentais femininos foi de 42,5%; já a proporção de arranjos monoparentais masculinos

⁶ Arranjo familiar composto por mãe, ou avó, ou bisavó que vive com filho(s) ou enteado (s) ou neto(s) ou bisneto(s).

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

foi de 51,1% e a de casal com filho foi de 72,2%. Observa-se que nos arranjos familiares com ao menos uma criança na primeira infância a participação no mercado de trabalho diminui nesses três arranjos (36,2%, 48,5% e 70,6%), mas a queda é maior nos arranjos monoparentais femininos (-6,2 p.p.). Em se tratando da inserção no mercado de trabalho formal observa-se que 12,0% dos arranjos monoparentais femininos tinham ao menos um membro empregado formalmente; essa proporção alcança 14,8% entre arranjos monoparentais masculinos e 35,2% entre os arranjos formados por casal com filho(s).

Esses dados apontam para uma condição de maior vulnerabilidade da mulher e evidenciam uma pobreza feminina que não aparece de forma tão nítida nos dados de renda *per capita*. Mulheres enfrentam condições desiguais no trabalho não apenas em termos salariais, mas também no tocante às relações de poder. Enfrentam ainda maiores dificuldades para acessar o mercado de trabalho em função de ficarem responsáveis exclusivamente pelos cuidados com os filhos. Essa situação requer a intervenção do estado na forma de políticas públicas capazes de corrigir essa injustiça e mitigar a pobreza feminina. O fornecimento de auxílio creche para famílias monoparentais chefiadas por mulheres e o aumento das vagas na creche e na educação infantil estão entre as ações que podem contribuir para amenizar a desigualdade de gênero.

Considerações finais

Políticas eficazes de combate à pobreza necessitam de uma noção do tamanho do problema, bem como do volume de recursos necessários para enfrentá-lo, além de uma noção precisa, até certo ponto, da sua distribuição espacial. Assim, os indicadores de pobreza são importantes para elaborar, monitorar e avaliar as políticas sociais contribuindo para a sua efetividade.

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

Em sociedades democráticas a mensuração da pobreza pode contribuir para manter os pobres na agenda política. Uma vez que esses indicadores são amplamente divulgados na imprensa e acompanhados pela sociedade civil, eles acabam servindo de base para a avaliação de governos e de orientação para o voto dos eleitores, e isso cria um ambiente favorável às reivindicações dos direitos sociais de sujeitos que, por vezes, são invisibilizados.

As questões pertinentes à pobreza estão relacionadas às variáveis históricas e estruturais que devem ser analisadas no bojo do capitalismo. Esse exercício é importante para que os pesquisadores possam selecionar e situar informações estatísticas dentro de um quadro analítico e interpretativo que remete a problemas teóricos e metodológicos (SANTOS, 2009). Nesse sentido, o processo de financeirização do capital característico do modelo de acumulação flexível analisado por Harvey (2012) é bastante elucidativo. A capacidade do capital financeiro de migrar de um país para o outro em busca de maiores lucros elevou a competição entre os Estados em busca de crescimento econômico, eleito em maior ou menor grau como prioridade, em detrimento da equidade, de acordo com a correlação de forças e resistência de cada país. Nesse ínterim, austeridade e capacidade fiscal tornaram-se ferramentas virtuosas na garantia de um bom ambiente de negócios indispensável na preservação dos investimentos financeiros. Esse processo, de um lado, reduziu a capacidade do Estado de regular as relações de trabalho e de intervir na oferta de emprego, e de outro lado, reduziu o orçamento voltado para as políticas de combate à pobreza.

O desafio de reduzir a pobreza torna-se maior e mais urgente em um contexto marcado por mudanças no mundo do trabalho, como a redução de postos e a precarização das relações trabalhistas. Não é tarefa simples reestabelecer vínculos sociais em um momento em que a desfiliação de uma boa parte da

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

população leva ao aumento de uma pobreza, formada por aqueles que se encontram à margem da sociedade, os supranumerários, os “inempregáveis”, os desvalidos, os dissociados, os desqualificados e os desterritorializados (CASTEL, 1998).

Os dados sumarizados neste capítulo revelam que a pobreza e a extrema pobreza vêm aumentando de forma mais significativa na RMGV, comparativamente ao restante do estado, sobretudo no tocante aos extremamente pobres. Essa pobreza e extrema pobreza com a qual tem sido cada vez mais comum se deparar ao transitar pelas ruas da RMGV, têm raça e sexo. A maioria é composta por negros e mulheres. Entre as famílias cadastradas que vivem na RMGV predomina o arranjo familiar monoparental feminino. Famílias chefiadas por mulheres apresentam percentuais mais elevados de pobreza e extrema pobreza e menores índices de inserção no mercado de trabalho formal e informal. Os dados evidenciam uma situação de maior vulnerabilidade enfrentada por mulheres chefes de famílias monoparentais, que requer a intervenção do estado na forma de políticas públicas.

Mitigar a pobreza e a extrema pobreza por meio de políticas de transferências de renda, além de importante para concretizar direitos assegurados na Constituição de 1988 pode trazer benefícios à sociedade como um todo na forma de geração de emprego e crescimento econômico por meio do aumento no consumo das famílias. As transferências de renda afetam os diversos setores da cadeia produtiva, reduzem a desigualdade de renda e geram maior crescimento econômico e incremento na renda de todos os estratos, inclusive aqueles não diretamente beneficiados (CARDOSO, 2021; IJSN, 2022;). Não obstante a essa importância, faz-se necessário promover e ampliar políticas públicas nas áreas do trabalho, educação, moradia e saúde, numa perspectiva de promoção dos direitos sociais, voltadas principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população, tais como: pobres,

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

negros, mulheres, primeira infância, populações tradicionais, população LGBTQI+ e famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

Para alcançarmos e exercermos o direito à cidade em sua plenitude é preciso ir além da melhora na distribuição de renda e romper com as amarras impostas pelo modelo de acumulação vigente, elevando a função social da propriedade acima dos interesses do capital com vistas a eliminar a segregação socioespacial dos estratos mais pobres.

A pobreza limita o acesso democrático ao modo de vida, à cultura, aos direitos sociais e aos serviços ofertados na cidade (empregos, segurança, educação, saúde etc.). Sem resolvermos essa importante questão social, não estaremos de fato exercendo o direito à cidade — tomando emprestado as ideias de Harvey (2014) —, o direito de mudar nossas cidades, e a nós mesmos, um dos direitos humanos mais valiosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.

Referências

CARDOSO, Freire Débora. Distribuição como racionalidade social e econômica. In: **Bidenomics nos trópicos** [recurso eletrônico]. CARVALHO, André Roncaglia de; NELSON, Barbosa (orgs.). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. 1 recurso *online* (286 p.): ePub, il.

CASTEL, Robert. (1998). **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes.

HARVEY, David. (2012). **Condição pós-moderna**. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Piauí**. São Paulo, julho 2014.

IJSN. (no prelo). **Extrema pobreza no Espírito Santo: análise de uma simulação de transferência de renda a partir da Matriz de Insumo-Produto**. 2022.

IJSN. **Perfil da pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no CadÚnico 2021**. Vitória/ES, 2021.

capítulo 2 | Pobreza e extrema pobreza na Região Metropolitana da Grande Vitória, desafios para a concretização do direito à cidade: *uma abordagem a partir dos dados do cadastro único*

LIRA, Pablo *et al.* Estrutura social e organização social do território: análise da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). *In*: LIRA, Pablo; OLIVEIRA J. Adilsom Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja (edit.) **Vitória: transformações na ordem urbana**: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Coordenação de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (2018). Rio de Janeiro: metamorfoses da ordem urbana da metrópole brasileira: o caso do Rio de Janeiro. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (orgs.). **Metrôpoles brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

SANTOS, Milton. (2009). **Pobreza urbana**; com uma bibliografia internacional organizada com a colaboração de Maria Alice Ferraz Abdala. 3. ed. São Paulo: Edusp.

SEN, Amartya. (2001). **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras.

VALLADARES, Licia do Prado. (1991). Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. *In*: BOSCHI, R. R. (org.). **Corporativismo e desigualdade**: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed. IUPERJ, p. 81-112.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 3

Direito à educação:

reforma urbana e a promoção do acesso à
oportunidade por meio do ensino superior

KIARA DE DEUS DEMURA
KATIA CESCONETO DE PAULA
MICHELE GASPARINI DE MIRANDA
RENATO NUNES DE LIMA SEIXAS

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior*

Desde a Constituinte de 1988, o Brasil passou a ser um Estado Democrático de direito. Os sujeitos devem ser tratados como indivíduos, dotados de direitos e deveres para a promoção da harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. Pela Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, a educação é um direito fundamental (art. 6º), de todos e dever do Estado e da família (art. 205). Além do caráter pedagógico, a educação ainda deve ser promovida e incentivada com vistas ao preparo do indivíduo para o exercício da cidadania e para o trabalho. A educação aparece nesse contexto como veículo de universalização do bem-estar e promoção de acesso a oportunidades.

No entanto, a educação precisa ser reconhecida como estratégica. É através da aquisição de conhecimento que o indivíduo toma consciência do espaço em que vive e de seu papel na condução e construção da cidade⁷. Em outras palavras, é por meio da educação que os sujeitos se emancipam para exercerem plenamente a cidadania, de modo a participar ativamente da construção da cidade e de um ambiente socioeconômico equitativo com oportunidades para todos.

Um destaque é dado ao ensino superior. Nessa etapa da vida estudantil, o indivíduo passa a direcionar esforços para o aprendizado de uma profissão ou de um campo de atuação específico, o que amplia as oportunidades de emprego e renda, bem como viabiliza a reflexão crítica sobre a realidade das cidades. E aqui reside um desafio para governos e sociedade, pois após 34 anos de vigência da CFB, apenas 18,8% da população brasileira e 18,9% da população capixaba acima de 25 anos possuem o ensino superior completo, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua (IBGE, 2022).

⁷ Ver Capítulo 13 deste livro, onde o tema é amplamente abordado.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior*

Assim, este capítulo é destinado a dialogar sobre os desafios ainda existentes no ensino superior quanto ao acesso, sobretudo na RMGV. Em face do dever do Estado de garantir o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, inciso IX), sugerimos o fortalecimento de políticas públicas que promovam o acesso ao ensino superior, especialmente aos indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O que se espera é ilustrar as possibilidades de ação por meio de dados, a fim de viabilizar oportunidade para todos.

Após esta introdução, o capítulo se divide em quatro seções. Na seção seguinte caracterizamos a desigualdade no acesso ao ensino superior no Espírito Santo e na RMGV. A seção posterior, mostra a distribuição de vagas em Instituições de Ensino Superior (IES) no estado e sua concentração na RMGV. A seção seguinte aborda o Programa Nossa Bolsa e evidências acerca de seu impacto sobre o desempenho dos beneficiários no mercado de trabalho. A seção final traz as conclusões.

Desigualdades no acesso ao ensino superior no Espírito Santo, RMGV e o Município-Polo de Vitória

O Brasil é constitucionalmente um Estado Democrático, e seus cidadãos e residentes são indivíduos dotados de direitos e deveres. Cada cidadão deve contribuir para a promoção da harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias. Nesse sentido, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil mencionados no art. 3º da CFB se encontram a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento nacional e num contexto de maior equidade socioeconômica.

No Brasil, é direito de todos ter acesso à educação. Há mais de 34 anos é direito de todos e dever da família e do Estado

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior*

promover tal acesso. Para além da função pedagógica, pela ótica do texto constitucional (art. 206), a educação deve ser pensada e executada como forma de promoção da igualdade, liberdade, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, com qualidade, sendo obrigatório garantir o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Dessa forma, a educação constitui importante mecanismo de transformação social ao promover o conhecimento e o diálogo, componentes indispensáveis ao exercício pleno da cidadania e ao preparo para o trabalho.

A preocupação com o acesso ao ensino superior surge nesse contexto. Espera-se que quanto maior a parcela da população com ensino superior completo, maiores serão as oportunidades de trabalho, melhores serão os rendimentos individuais, com consequências positivas para toda a sociedade por meio do desenvolvimento econômico e da participação qualificada no processo decisório de construção da cidade.

Entretanto, os dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010) mostram que apenas 15,1% da população da RMGV com 25 anos ou mais de idade havia concluído o ensino superior, enquanto em Vitória o mesmo indicador foi de 31,9%. Os demais municípios registraram: Vila Velha (18,5%); Guarapari (10,5%); Fundão (8,1%); Serra (7,5%); Cariacica (6,2%); Viana (3,4%). Ao mesmo tempo, Lira e Monteiro (2018) ressaltam

Vitória, município polo, concentra 48% do PIB da RMGV e aproximadamente 35% da renda aglomerando não apenas o emprego, mas o emprego melhor remunerado, o que explica a diferença de quase 200% entre o rendimento médio dos trabalhadores da capital comparados ao de Viana, município classificado no nível de integração alto em relação à dinâmica da metropolização brasileira (LIRA; MONTEIRO, 2018, p. 333-334).

capítulo 3 | Direito à educação:
reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior

Nos anos seguintes houve melhora na escolaridade. Como pode ser visto no gráfico da Figura 3, a expansão do indicador na RMGV levou ao registro da máxima de 24,7% em 2021. Já o município-polo, que era destaque em 2010, mostra novamente um desempenho diferenciado, alcançando o percentual de 47,3% em 2021. Enquanto isso, o Estado do Espírito Santo experimentou crescimento de 11,7% em 2012 para 19,3% em 2020, com registro de leve queda para 19% em 2021.

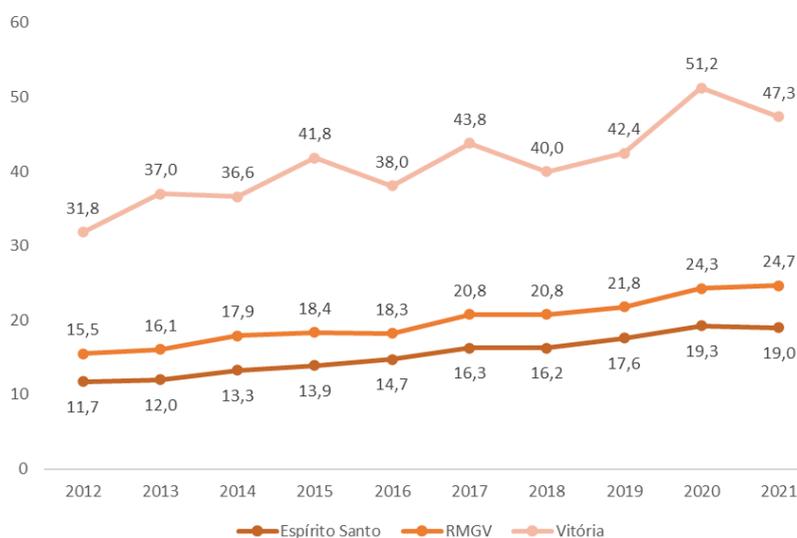


Figura 3 – Evolução do percentual de pessoas com 25 anos ou mais de idade que completaram o ensino superior, 2012-2021.

Fonte: PNAD Contínua – 4º trimestre (IBGE, 2022). Elaboração própria.

Para enriquecimento dessa reflexão inserimos a Tabela 2, por meio da qual é possível observar a desigualdade no acesso ao ensino superior dentro do estado, e na própria RMGV. Considerando o total da população capixaba com 25 anos ou mais de idade, que em 2021 foi de 2,7 milhões, a RMGV concentra cerca de 48,7% desse total. Quando observados os indivíduos com ensino superior completo, cerca de 63,3% residem na RMGV.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
 por meio do ensino superior*

Os percentuais para o município-polo chamam ainda mais a atenção, sendo respectivamente 9,9% e 24,7% na comparação com a população capixaba. Em relação a RMGV, Vitória se destaca com 20,3% da população total, porém concentrando cerca de 39,1% do total de indivíduos com ensino superior completo.

Localização	Total	Sem Ensino Superior Completo	Com Ensino Superior Completo	% Com Ensino Superior Completo
Espírito Santo	2.709.260	2.194.963	514.297	19,0%
RMGV	1.320.112	994.577	325.536	24,7%
% RMGV	48,7%	45,3%	63,3%	-
Vitória	268.624	141.449	127.175	47,3%
% Vitória	9,9%	6,4%	24,7%	-
% Vitória na RMGV	20,3%	14,2%	39,1%	-

Tabela 2 – População com 25 anos ou mais de idade por localidade e nível de ensino, 2021.

Fonte: PNAD Contínua – 4º trimestre (IBGE, 2022). Elaboração própria.

A concentração de vagas na RMGV

A seção anterior apresentou os desafios existentes quanto à escolarização da população capixaba. Uma das explicações para os destaques da RMGV e, especialmente, do município-polo reside na formação do Espírito Santo. Segundo Lira, Oliveira Junior e Monteiro (2014), a supremacia de Vitória pode ser percebida em diferentes temas de análise devido ao processo de formação histórica e territorial do estado.

Isso pode ser observado também na distribuição do quantitativo de vagas do ensino superior pelo território capixaba. De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2022), o quantitativo de vagas expandiu de 58.902 em 2010 para 98.382 em 2020⁸. Conforme a Figura 4, a RMGV registrou cerca

⁸ Último dado disponível diz respeito ao ano de 2020.

de 64,9% (38.233) das vagas de 2010 com aumento para 68,5% (67.395) em 2020.

Em relação aos municípios, a Figura 4 permite observar a relevância de Vitória na RMGV. O município-polo passou de 19.040 vagas (49,8%) em 2010 para 30.855 vagas (45,8%) em 2020. Apesar da diminuição relativa aos demais municípios da microrregião, Vitória continua em destaque no *ranking* pela quantidade de vagas, seguido por: 2º) Vila Velha, de 8.745 em 2010 para 17.788 em 2020, aumento de 103,4%; 3º) Serra, de 4.663 em 2010 para 12.658 em 2020, aumento de 171,5%; 4º) Cariacica, de 1.955 em 2010 para 3.714 em 2020, aumento de 90%. Na contramão aparecem os municípios de Guarapari com redução de 25,4% e Viana, que em 2020 não havia vagas disponíveis no município.

Contudo, a expansão das vagas não ocorreu de forma semelhante entre as redes pública e privada. Em 2010 havia 113 Instituições de Ensino Superior (IES) atuantes⁹ no Espírito Santo, quantitativo que chegou a 136 em 2020, embora o número de IES públicas tenha permanecido em 6.

A maior facilidade comparativa que a rede privada tem para realizar investimentos se reflete no quantitativo de vagas. A Tabela 3 mostra que a expansão de vagas entre 2010-2020 ocorreu nas três localidades destacadas e para ambas as redes de ensino, porém mais expressivamente na rede privada.

⁹ Os dados englobam as IES com sede administrativa no estado e também com sede fora.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
 por meio do ensino superior*

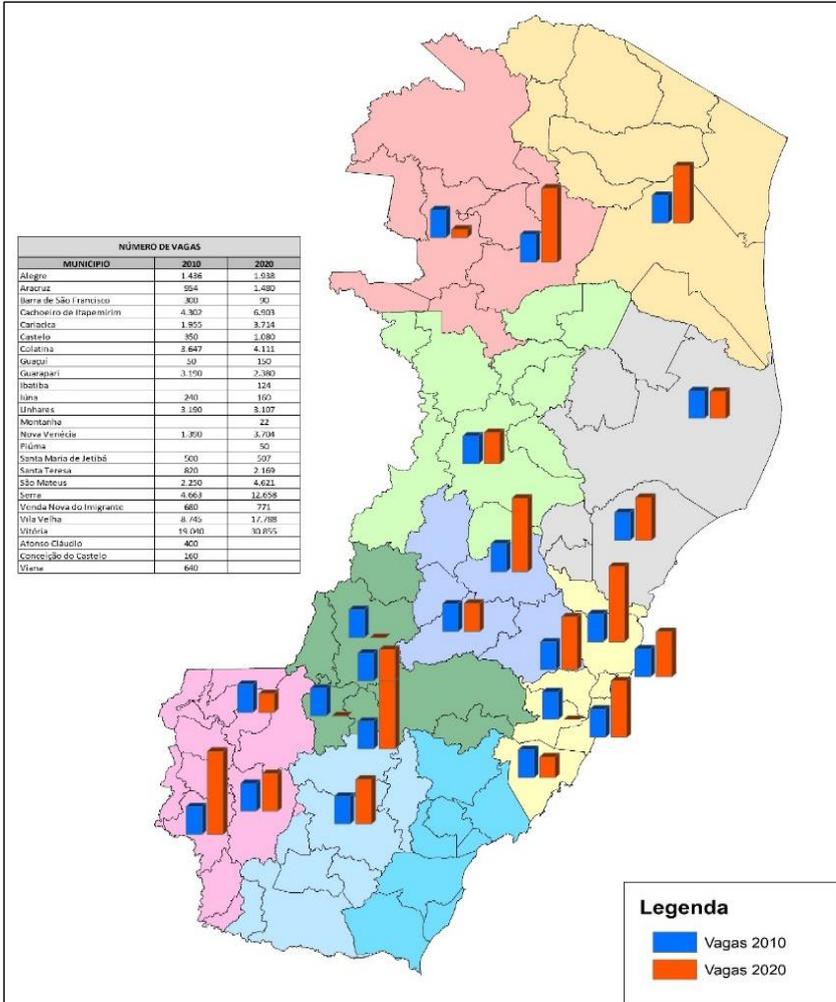


Figura 4 – Número de vagas no ensino superior por município, 2010-2020.

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2022). Elaboração: Geobases/IJSN.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
 por meio do ensino superior*

Localização	2010			2020		
	Total	Rede Pública	Rede Privada	Total	Rede Pública	Rede Privada
Espírito Santo	58.902	6.412	52.490	98.091	10.408	87.683
RMGV	38.233	3.850	34.383	67.280	5.303	61.977
% RMGV	64,9%	60,0%	65,5%	98,6%	51,0%	70,7%
Vitória	19.040	3.682	15.358	30.855	4.820	26.035
% Vitória	32,3%	57,4%	29,3%	31,5%	46,3%	29,7%
% Vitória na RMGV	49,8%	95,6%	44,7%	45,9%	90,9%	42,0%

Tabela 3 - Quantitativo de vagas no Ensino Superior por tipo de rede, 2010-2020.

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2022). Elaboração própria.

A Tabela 3 mostra que a concentração de vagas na RMGV é ainda maior quando consideradas as redes de ensino. A rede pública da região detinha em 2010 cerca de 60% das vagas públicas, com 95,6% disponível no município-polo. Em 2020, esses percentuais reduziram para 51% e 90,9%, respectivamente, visto que o interior do Espírito Santo foi contemplado com as expansões da universidade e do instituto federal.

Concernente à rede privada, a RMGV obteve aumento de 27,5 mil vagas no período de 2010-2020, enquanto Vitória registrou aumento de 69,5%, com mais 10,6 mil vagas. Embora as oportunidades de estudo sejam maiores na RMGV (concentração de 70,7% das vagas), o município-polo teve reduzida sua participação nesse total. Em 2010, Vitória detinha 44,7% das vagas da RMGV na rede privada, parcela levemente reduzida em 2020 para 42%.

Nesse contexto, como democratizar o acesso? Como viabilizar que indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica curse o ensino superior? Há evidências científicas sobre políticas públicas voltadas para essa temática? A seção a seguir trará algumas respostas.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior*

O papel das políticas públicas na promoção de acesso: o caso do Programa Nossa Bolsa

Como visto anteriormente, a CFB traz a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Além da escolarização básica que finaliza no Ensino Médio, a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, acrescentou o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Isso encaminha a discussão presente para a implementação de políticas públicas voltadas à democratização do acesso ao ensino superior.

A promoção de acesso ao ensino superior vem sendo motivo de preocupação no Brasil nas últimas décadas. Mediante a capacidade limitada de expansão das vagas na rede pública, bem como o requisito de aprovação no sistema avaliativo para ingresso, os governos das três esferas públicas investiram em programas para viabilizar que indivíduos de diversos níveis socioeconômicos estudem em IES privadas. No âmbito federal existe o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), iniciado em 1999 como Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em 2005.

Já no Espírito Santo foi implementado o Programa Nossa Bolsa em 2006, cujo escopo se assemelha ao do ProUni. Por meio desse programa, o governo do estado concede bolsas de estudo integrais ou parciais em IES privadas a estudantes que não possuem condições para custear as mensalidades. As vagas estão distribuídas pelo território capixaba, porém com maiores quantitativos na RMGV.

Embora os objetivos da política pública sejam nobres por natureza, é preciso averiguar seus efeitos para a sociedade e beneficiários, visto que recursos públicos estão sendo utilizados. Assim, no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação

de Políticas Públicas (SiMAPP)¹⁰ foi desenvolvida a avaliação de impacto do Programa Nossa Bolsa¹¹, em parceria do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Para tanto, foram utilizados os dados administrativos do programa e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) identificada, do Ministério da Economia.

Os resultados encontrados no estudo apontam para efeitos homogêneos do Nossa Bolsa (IJSN, 2022). Em termos práticos, independentemente das características pessoais (raça/cor, sexo, idade), a área do curso escolhido e a microrregião da IES, passar pelo programa aumenta em média 22,3 pontos percentuais a probabilidade de o indivíduo completar o nível superior e em 7,8 pontos percentuais a probabilidade de obter emprego formal. Em relação à remuneração, observou-se um incremento de 5,8% no salário dos beneficiários, sendo ainda maior entre as mulheres (9,8%). Quanto ao tempo no emprego, o efeito médio encontrado foi de -3,1 meses.

Embora o tempo médio de vínculo seja menor, os resultados em conjunto sugerem que os beneficiários do Nossa Bolsa encontram mais facilidade em migrar para oportunidades de trabalho e em condições mais favoráveis após sua participação no programa. Além do preparo para o mercado de trabalho, tais indivíduos ainda podem desfrutar de melhores salários. Independentemente da localização do curso ofertado, as evidências mostram a importância do programa para toda a sociedade capixaba.

¹⁰ Mais informações disponíveis em: <https://web.archive.org/web/20220809171227/http://www.ijsn.es.gov.br/simapp>.

¹¹ Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7842>.

capítulo 3 | Direito à educação:
*reforma urbana e a promoção do acesso à oportunidade
por meio do ensino superior*

Considerações finais

Este capítulo abordou os desafios educacionais à luz do texto constitucional. Direito fundamental e de todos, a CFB trata a educação como dever do Estado e da família, devendo ser garantido o aprendizado ao longo da vida, com preparo do indivíduo para o exercício da cidadania e para o trabalho. Aqui se encaixa a educação de ensino superior, por meio da qual os indivíduos aprendem uma profissão, para os quais se esperam maiores oportunidades e as possibilidades do desenvolvimento individual. Por conseguinte, toda a sociedade é beneficiada com cidadãos capacitados para a participação qualificada no processo decisório de condução e construção das cidades.

No entanto, o acesso ao ensino superior ainda não é realidade para a maioria da população adulta do Brasil e do Espírito Santo. Os dados levantados mostram que grande parte da população com 25 anos ou mais de idade no estado que concluíram o ensino superior residem na RMGV, onde o município-polo (Vitória) também é destaque. Além das características históricas e territoriais da formação do Espírito Santo, outro fator pode contribuir para essa desigualdade: a concentração de vagas em IES da RMGV e, principalmente, em Vitória. Embora o quantitativo de vagas tenha ampliado nos últimos anos, a rede privada concentrou 89,4% do total em 2020.

Mediante o dever de garantir a educação para todos, uma possibilidade de transformação desse quadro é o investimento em políticas públicas voltadas para o acesso ao ensino superior. No Espírito Santo há o caso exitoso do Programa Nossa Bolsa, destinado a beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Avaliado no âmbito do SiMAPP, o programa se mostra como importante vetor de transformação da vida de seus beneficiários, contribuindo para maior escolaridade,

probabilidade superior de obtenção de emprego formal e salários mais elevados.

Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010). **Censo Demográfico**: 2010. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809171958/https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3460>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNAD-C – Trimestral)**: Trimestre 4. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815140950/https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>. Acesso em: 13 maio 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN) (2022). Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP): **Relatório Anual – Ciclo 2021**. Vitória/ES: IJSN. 60p. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7850>. Acesso em: 30 abril 2022.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2022). **Microdados**: Censo da Educação Superior. Brasília/DF: INEP. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809172253/https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 24 maio 2022.

LIRA, Pablo Silva; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira; MONTEIRO, Latussa Laranja. (2014). **Vitória**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

As políticas de habitação da RMGV na perspectiva do direito à cidade

ISABELLA BATALHA MUNIZ BARBOSA
CLEMIR REGINA PELA MENEGHEL
CYNTHIA LOPES PESSOA DE MIRANDA

O avanço da ordem jurídico-urbanística, preconizada pela Constituição de 1988 (CF/88), estabelece o direito à moradia como premissa básica, e vai além da unidade habitacional em si, contemplando todas as demais temáticas que integram a função social da cidade, sejam eles econômicos, sociais, ambientais, históricos e culturais. Importa também situar, historicamente, o quadro da provisão de moradia na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) quanto à produção pública, marcante entre meados de 1960 e 1980.

A expansão urbana da RMGV nas últimas décadas ocorreu muito vinculada ao acelerado crescimento populacional e à locação de projetos industriais, à logística portuária e ao incremento da oferta de serviços. A expansão da mancha urbana nos períodos entre 1970 e 1978, e entre 1978 e 1998, apresentou percentuais em torno de 93%, porém a velocidade de crescimento foi muito mais significativa entre 1970 e 1978 do que nas duas décadas seguintes, quando se fortaleceu a industrialização (MONTEIRO; BERTOLANI; BERGAMASCHI, 2014, p. 204). De forma concomitante, o comportamento da evolução total dos domicílios particulares permanentes na RMGV nos referidos períodos mostra um crescimento na ordem de 226,54%, entre 1980 e 2010, com o aumento de 369.986 domicílios (Censo IBGE 1980; 2010 *apud* MONTEIRO; BERTOLANI; BERGAMASCHI, 2014, p. 203). Ressalta-se, portanto, que a COHAB-ES foi a principal executora da política habitacional nos municípios metropolitanos entre as décadas de 1960 e 1980, porém, não conseguiu acompanhar a crescente demanda por habitação de baixa renda, no período em que mais crescia o território metropolitano.

Com a expansão acelerada do território metropolitano, houve a necessidade do poder público adequá-lo à crescente demanda por infraestrutura e ao desenvolvimento, promovendo a realização de sucessivos aterros, pavimentação e obras de saneamento

e, conseqüentemente, ocorreu a valorização da terra urbana em consonância com a forte atuação do mercado imobiliário. Portanto, o alto valor da terra em áreas infraestruturadas para fins de moradia acabou por privilegiar os setores mais favorecidos do espectro social, que se concentraram próximos aos núcleos centrais dos municípios, e preferencialmente na orla. Por outro lado, a população de baixa renda excluída do mercado formal de terras procurou formas alternativas de ocupação do território, espalhando-se para as periferias, ocupando áreas de preservação permanente quando, além dos morros, as áreas ambientalmente mais frágeis ou de difícil acesso – córregos, rios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – foram sistematicamente ocupados de forma irregular e desordenada, para fins de moradia.

O fenômeno da periferização ou dispersão urbana na RMGV (REIS, 2006) gera a expansão da malha urbana de forma espalhada, acarretando problemas quanto à mobilidade urbana, a necessidade de infraestrutura e equipamentos de serviços, e cujos efeitos negativos impactam diretamente os moradores e o poder público, que invariavelmente arcam com o ônus do problema. A precariedade de extensos territórios ocupados sem observância das normas legais urbanísticas e ambientais que conferem as condições de habitabilidade digna mostrou que tanto os instrumentos urbanísticos quanto o planejamento habitacional ficaram à margem do dinamismo e celeridade da urbanização e da ação do mercado imobiliário. Portanto, a estrutura espacial urbana da RMGV denota uma produção habitacional segregada e desigual no território metropolitano. Frequentemente, nos deparamos com as tragédias que envolvem a questão habitacional, seja em áreas de risco, seja com o aumento do número de pessoas em situação de rua e em condições de vulnerabilidade em todas as dimensões.

O cenário metropolitano mostra que não conseguimos efetivar uma reforma urbana que assegurasse o direito à cidade com acesso à terra urbana bem localizada e infraestruturada. O acesso formal à terra se configura mais como um privilégio e não como um direito. Essa condição impacta diretamente a produção da cidade. Nesse contexto, o capital financeiro ocupa a posição de agente do espaço e do sujeito, produzindo e incorporando valor num ciclo de reprodução e repetição (LEFEBVRE, 1986). Expõe basicamente uma alienação coletiva, fruto da desarticulação da produção social do espaço urbano, ou mais, da cidade como obra de seus cidadãos, tornando-se simultaneamente homogêneo e fragmentado, que expressa uma constante contradição nas categorias “centro-periferia” e “globalidade-parcelas” (LEFEBVRE, 1986).

Apesar de muitas lutas históricas da sociedade pelo direito à cidade, que teve sua expressão maior na Constituinte de 1988, torna-se urgente o resgate e efetivação, posto que as minorias proprietárias da terra urbana e do capital rentista mantêm-se no poder, e estendem a ordem política à econômica, promovendo a exclusão social de forma continuada.

Quadro da Habitação de Interesse Social na RMGV

As políticas públicas destinadas à habitação social exigem conhecer a realidade de cada território, apontando suas especificidades, prioridades e demandas, assim como também é de fundamental importância uma gestão administrativa democrática e eficaz para buscar e gerenciar recursos, ampliando as estratégias de redução da problemática habitacional. Os indicadores utilizados neste artigo permitem analisar o quadro habitacional da RMGV, e têm por base fontes oficiais de governo no âmbito federal, estadual e municipal. A maioria dos indicadores levantados tem como

referência o ano base de 2019 e estão consolidados nas publicações disponíveis no *site* do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

O déficit habitacional do Espírito Santo com base no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico/2019), cuja metodologia foi desenvolvida pelo IJSN¹², possibilita a desagregação dos dados por microrregião, municípios e categorias sociais. O déficit habitacional da RMGV pelo número de famílias inscritas no CadÚnico (2019), com registros válidos, perfaz um total de 34.575 famílias (rural + urbano), correspondente a um percentual de 46,44% relativo ao Espírito Santo. Deste total, 46,25% é urbano, e apenas 0,19%, é rural. A RMGV ocupa a primeira posição no *ranking* do déficit no estado, em relação às demais microrregiões. O município da Serra é o que apresenta maior percentual de déficit habitacional, relativo ao déficit total da microrregião e do estado, com percentuais de 31,87% e 14,75%, respectivamente. Vila Velha e Vitória, ocupam a segunda e terceira posição no *ranking* do déficit relativo ao estado e à RMGV, e os menores déficits ocorrem em Vitória e Viana (Tabela 4). Quanto aos componentes do déficit, o “ônus excessivo por aluguel” é predominante, com 89,89%.

Município	Déficit Rural			Déficit Urbano			Déficit Total		
	Nº famílias	RMGV	%ES	Nº famílias	RMGV	%ES	Nº famílias	RMGV	%ES
Serra	9	0,03	0,01	10976	31,75	14,74	10.985	31,87	14,75
Vila Velha	6	0,02	0,01	7252	20,97	9,74	7.285	21,00	9,75
Vitória	0	0,00	0,00	6874	19,88	9,23	6.874	19,88	9,23
Cariacica	36	0,10	0,05	5832	16,87	7,83	5.874	16,97	7,88
Guarapari	45	0,13	0,06	2133	6,17	2,86	2.178	6,30	2,93
Viana	30	0,09	0,04	779	2,25	1,05	809	2,64	1,09
Fundão	14	0,04	0,02	589	1,70	0,79	603	1,74	0,81
Total	140	0,40	0,019	34.435	99,60	46,25	34.575	100	46,44

Tabela 4 - Déficit habitacional dos municípios metropolitanos relativo ao Espírito Santo e à RMGV, por famílias inscritas no CadÚnico, em números percentuais.

Fonte: CadÚnico, 2019. Elaboração: CES/IJSN, 2020.

¹² INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico. Texto para Discussão 53 (TD53). Vitória. 2015.

A identificação e mapeamento dos aglomerados subnormais¹³ são importantes na análise das desigualdades socioespaciais e habitacionais, principalmente no acesso aos serviços básicos de infraestrutura urbana. Em 2019, a pesquisa do IBGE com base em informações enviadas pelos municípios estimou que o Espírito Santo possui 698 aglomerados subnormais, e um total de 306.439 domicílios existentes nesses aglomerados. A RMGV contempla 50,43% do total desses aglomerados, com 352 aglomerados subnormais, e um total de 224.863 domicílios. Em relação ao ranking na RMGV, os municípios de Serra e Cariacica apresentam os maiores percentuais relativos aos aglomerados subnormais, com 27,27% e 25,57%, respectivamente (Tabela 5). O número de imóveis em áreas de risco é sistematizado pelo IJSN a partir dos mapas de risco disponibilizados pela Defesa Civil do Espírito Santo. Esse levantamento permite o acompanhamento permanente dessas áreas pelo poder público, juntamente com outros instrumentos como, por exemplo, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) que tem por finalidade reduzir e evitar perdas materiais e humanas, de forma preventiva às adversidades climáticas que, combinadas com as ocupações irregulares em áreas impróprias para fins de moradia, tornam-se fator potencial de risco. Possibilita, ainda, dimensionar as necessidades habitacionais e infraestruturais nas áreas de risco, ou, em último caso, a realocação de famílias que ali vivem. O Espírito Santo possui uma estimativa de 68.512 domicílios em risco distribuídos em todo seu território. A estimativa para a microrregião metropolitana é de 18.857 imóveis em risco, que corresponde a um percentual de, aproximadamente, 27,52% do total de imóveis em risco no estado. A Defesa Civil

¹³ Os Aglomerados Subnormais, segundo classificação do IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE 2019, apud IJSN, 2020).

estimou em 80.750 pessoas em situação de risco na RMGV, correspondente a 141 setores analisados. O Município de Cariacica é o que apresenta maior número absoluto, com 6.020 imóveis em risco. De forma subsequente, temos Guarapari e Vila Velha, ocupando a segunda e terceira posição, com 4.240 e 2.744, respectivamente. O Município de Vitória é o que apresenta o menor número de imóveis em risco da RMGV, com 743 imóveis.

Município	Agglomerados		Domicílios		Extensão Km ²
	Nº	%	Nº	%	
Serra	96	27,27%	55.126	24,52%	36,83
Vila Velha	90	25,57%	66.941	29,77%	47,80
Vitória	62	17,61%	43.691	19,53%	16,72
Cariacica	48	13,64%	34.914	15,30%	9,29
Guarapari	33	9,35%	10.148	4,51%	20,03
Viana	16	4,55%	13.154	5,85%	10,71
Fundão	7	1,99%	1.187	0,53%	2,06
Total	352	100	224.863	100	143,44

Tabela 5 - Número dos aglomerados subnormais e respectivos domicílios, relativos à RMGV, em números absolutos e percentuais.

Fonte: IBGE, 2019. Elaboração: CET/IJSN, 2020.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) possibilita comparar variações das condições de moradia por diversas escalas territoriais: Brasil, Sudeste, Espírito Santo, Regiões Metropolitanas e Capitais. Para os limites deste trabalho serão abordadas apenas as deficiências nas condições de moradia a partir de quatro inadequações: ausência de banheiro, paredes externas não duráveis, adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel. A presença de uma ou mais dessas inadequações perfaz o indicador “inadequação de domicílios” (IJSN, 2018). Este indicador se diferencia do conceito de déficit habitacional por não implicar necessariamente na construção de novas habitações, e sim prover melhorias, visto que se referem a moradias sem condições desejáveis de habitabilidade (Figura 5).

Analisando a série histórica entre 2016 e 2019, os maiores percentuais de inadequações, em todas as escalas territoriais, ocorreram em 2017, sendo que a RMGV ficou na segunda posição do *ranking* depois do Brasil, com 11,73%, e em seguida a região Sudeste, com 11,23%. Em 2019, se comparado a 2018, houve um decréscimo no Brasil e na RMGV, que apresentaram 12,57% e 8,67% de inadequações. No contexto estadual, a RMGV apresentou os maiores percentuais na série histórica, em relação ao Espírito Santo e a Vitória.

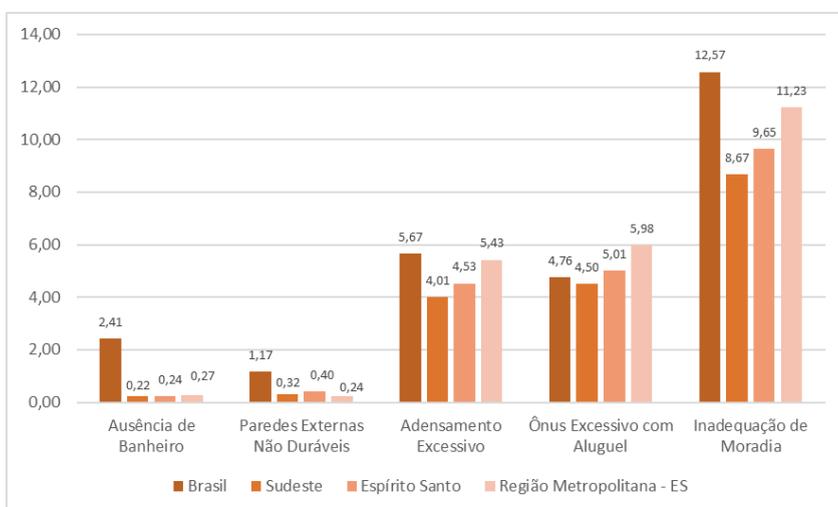


Figura 5 - Deficiências das condições de moradias por tipo de inadequação - Brasil, Sudeste, Espírito Santo e RMGV, em números percentuais (PNAD, 2019).

Fonte: PNAD/IBGE, 2019. Elaboração: CET//IJSN, 2020.

As Políticas Habitacionais de Interesse Social na RMGV

Na última década, projetos e programas habitacionais foram elaborados no estado na tentativa de reduzir a grande demanda por moradia. No entanto, ressalta-se a ausência de planos e programas específicos para a RMGV. Assim, serão abordados

aqueles da escala estadual e municipal que atuaram no território metropolitano, alguns exitosos e outros que não prosperaram.

O Plano Estadual de Habitação do Espírito Santo (PEHAB 2030), elaborado em 2015, teve por objetivo reduzir o passivo habitacional do estado, voltado para famílias com renda até 3 salários mínimos. O PEHAB incorporou o “Nossa Casa”, sendo o programa que mais construiu moradias, a partir de dois subprogramas: um voltado para habitação urbana e outro rural. Executado em parceria com o programa federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma das estratégias consistia no aporte financeiro para obras de infraestrutura urbana. No contexto da RMGV, os municípios de Vila Velha e Cariacica foram os mais beneficiados pelo referido programa, mas ainda de forma incipiente. Segundo o “Relatório sobre a Produção Habitacional 2012-2022” da Secretaria de Estado do Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), o Nossa Casa construiu no município de Vila Velha 448 unidades, e em Cariacica, 496 unidades. Por outro lado, o PMCMV do governo federal, apesar do número de unidades entregues, há críticas quanto à qualidade dos projetos, à localização dos empreendimentos em relação à área urbana consolidada e à dificuldade de acesso a serviços básicos como transporte coletivo, educação, saúde e proteção social, além de não alcançar a meta de redução do déficit habitacional.

Outro programa de destaque no âmbito estadual é o Morar Legal, que tem por objetivo atuar diretamente nas ações de regularização fundiária, pautada em dois eixos: Eixo 1, capacitação e assessoria técnica continuada aos municípios; Eixo 2, regularização fundiária nas áreas do estado. No Eixo 1 houve a capacitação e assessoria técnica no Município de Fundão. Ainda no contexto de política pública do governo do estado, vale ressaltar a atuação do Programa Estado Presente em regiões com altos índices de vulnerabilidade social da RMGV, que desenvolve-

se articulado a outras secretarias na análise dos espaços públicos como condicionante de redução da criminalidade e qualidade de vida dos moradores.

Convém destacar alguns programas exitosos no contexto da RMGV, que ocorreram principalmente no Município de Vitória. O Projeto Terra (1997)¹⁴, que teve como premissa a elaboração do Plano Diretor Local Integrado (PDLI), foi responsável pela erradicação das palafitas, estabelecimento de cotas máximas de ocupação para os morros, obras de contenção de encostas, que mudaram a perspectiva de remoção das pessoas para melhorias habitacionais e de infraestrutura e fixação do morador nas comunidades de origem. Outro projeto de destaque no Município de Vitória é o “Morar no Centro”, que tem por objetivo induzir a ocupação, revitalizar e requalificar o Centro Histórico, a partir do aproveitamento de edifícios abandonados ou subutilizados, cumprindo sua função social e garantindo o direito à moradia para famílias de baixa renda. Três edifícios foram reformados para fins habitacionais: Hotel Estoril (2009), Pouso Real (2014) e Tabajara (2014) que, juntos, perfazem 94 unidades e hoje estão devidamente ocupados. Em 2022, foi concluída a adequação do antigo Cine Santa Cecília para fins de moradia, que contemplou 40 unidades.

Ainda dentro do “Morar no Centro”, um projeto importante de gestão participativa não teve êxito: a requalificação do antigo prédio do IAPI, por meio do MCMV Entidades, que foi uma iniciativa da entidade HABITA-ES, chegou a ser aprovado

¹⁴ É um programa pioneiro com premiação internacional, sendo referência em gestão integrada e participação social. É formado por um conjunto integrado de ações, obras e serviços, nas áreas social, ambiental, habitacional, urbana e fundiária para o enfrentamento da pobreza urbana, visando promover a inclusão socioterritorial e o desenvolvimento humano sustentável. Contempla 15 polígonos em 33 bairros, distribuídos no município, envolvendo 36 comunidades e 84.391 pessoas, que representavam aproximadamente 29% da população do município.

pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), entretanto não foi executado devido aos desmantelamentos da política federal, que não provisionou recursos, invalidando os prazos determinados para sua execução. Observa-se o longo tempo para a maturação e implementação desses projetos devido a diversos aspectos, como, por exemplo, gestão de conflitos, negociação de interesses, questões fundiárias e cartoriais, dentre outros.

O Município de Vitória tem pouquíssimos terrenos vazios e de alto valor, mas não consegue efetivar os instrumentos do Estatuto da Cidade, como o Parcelamento Edificações ou Utilização Compulsório (PEUC), IPTU Progressivo, aproveitando toda a infraestrutura instalada. O Centro Histórico, por exemplo, possui inúmeros imóveis vazios ou subutilizados. Em levantamento de 2019 realizado pela Associação dos Moradores do Centro de Vitória (Amacentro), Defensoria Pública do Espírito Santo (DPES) e BR Cidades, existiam 127 imóveis vazios ou subutilizados no Centro. Porém, já em 2021, constatou-se que a área central possuía 217 imóveis vazios ou desocupados, conforme pesquisa realizada pela Faculdades Integradas Espírito-Santenses (FAESA) em parceria com a PMV. Uma das causas desse aumento talvez possa ser justificada pelo longo período da pandemia e consequente crise social e econômica.

Para enfrentamento do grande número de pessoas em situação de rua, Vitória tem previsto no seu Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) o Projeto Moradias Alternativas, que oferece dois benefícios: o aluguel social e a carta de crédito. Apesar ser uma boa iniciativa, os recursos para essa política não foram provisionados, o que demonstra novamente falta de prioridade para o tema.

Em relação aos instrumentos de gestão municipal no Espírito Santo, pesquisa (IJSN, 2020) mostra que os municípios de Vitória, Vila Velha e Viana apresentam todos os instrumentos de gestão

para habitação de interesse social – Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Conselho e Fundo. Apesar da inexistência de PHIS em três municípios da RMGV (Cariacica, Fundão e Guarapari), quanto a Conselho e Fundo de Habitação, quase todos os municípios dispõem e todos possuem FMHIS; apenas Fundão e Serra¹⁵ não possuem CMHIS. Todos os municípios da RMGV possuem Planos Diretores municipais atualizados.

Proposições à moradia

Observa-se que a maioria dos programas e projetos são voltados para a produção de novas unidades habitacionais, sendo que uma boa parte dos casos poderia ser solucionada apenas com a aplicação de recursos para a moradias em áreas de risco e melhoria das condições habitacionais, como, por exemplo, os problemas relativos à inadequação de moradias: ausência de banheiro e materiais construtivos inapropriados. A remoção de famílias das suas moradias deve ser realizada apenas em último caso, garantindo assim a permanência do morador no território ao qual estabelece um sentimento de pertencimento.

Nessa perspectiva, importa destacar algumas iniciativas. O CAU/BR, por exemplo, criou o projeto “Nenhuma casa sem banheiro”, que viabiliza melhorias sanitárias domiciliares para famílias de baixa renda. Entendemos que é uma experiência interessante a ser incorporada pela gestão pública, assim como a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS). Há uma dificuldade de operacionalização de recursos voltados às organizações sociais de cunho mais participativo. Esse é o caso da HABITAES¹⁶, que sofreu com a falta de estrutura e apoio técnico.

¹⁵ Levantamento (IJSN, 2020) constatou que o município possui apenas Conselho Gestor do Fundo.

¹⁶ O HABITAES é beneficiário do programa MCMV Entidades, que tem como

Essas entidades poderiam se valer da ATHIS (Lei 11.888/2008) ou legislação similar como uma alternativa de garantir esse apoio técnico gratuito.

Além das moradias em si, a questão fundiária e o valor da terra tornam-se o grande desafio na resolução dos problemas habitacionais. Para os territórios vulneráveis e informais é fundamental uma política de regularização fundiária desses espaços, de forma a legalizar a relação jurídica que essas pessoas possuem com o território no qual residem, e garantir segurança na posse, elemento fundamental do direito à moradia. Um instrumento que vem sendo debatido que garante a segurança da posse, e posto como uma alternativa ao mercado rentista, é o Termo Territorial Coletivo (TTC)¹⁷, que se configura na garantia da permanência da população na sua comunidade e na conjugação da força protetiva do coletivo e liberdade individual. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão em que a terra fica em nome da comunidade, por meio de uma pessoa jurídica, constituída e gerida pelos moradores, que não pode vendê-la, e as construções têm seus títulos individuais. Além da propriedade coletiva da terra e as casas de titularidade individuais, temos outras três características fundamentais: a adesão espontânea da comunidade, o controle comunitário e a acessibilidade econômica que se mantém pela perpetuidade, garantindo o fortalecimento das comunidades¹⁸.

atribuição organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais.

¹⁷ Recomendado pela ONU, foi incluído na Nova Agenda Urbana de Quito (2016) como ferramenta de promoção ao acesso à moradia economicamente acessível e sustentável.

¹⁸ Importante destacar que, recentemente, o Brasil teve o primeiro caso de inclusão e regulamentação do TTC por meio da Lei Complementar 205/2021 – Plano Diretor Municipal de São João do Meriti/RJ, que traz expressamente o TTC entre seus instrumentos. Representa uma grande conquista para a inserção do modelo no país, como ferramenta de acesso à terra e direito à moradia.

Vale ressaltar que é necessário ampliar o debate público e a inserção de políticas públicas inovadoras e efetivas, sendo que a vontade política é imperativa no sentido de priorizar a temática da habitação digna em todas as escalas federativas, assegurando os recursos necessários para reversão da grave crise habitacional. Além disso, pensar novas estratégias e instrumentos, com inovação e criatividade, tendo o devido cuidado com a adaptação ao contexto local, respeitando as diferentes escalas territoriais. É importante inserir a questão da renda como fundamental para o êxito das políticas habitacionais de acesso à moradia digna, sendo que elas devem ser integradas a outras políticas setoriais.

Considerações finais

No contexto da RMGV, os indicadores mostram um grande número de famílias de baixa renda em situação de déficit habitacional, com precariedade nas condições de habitação, e que, se associadas a outras condições adversas tais como o desemprego, a dificuldade de acesso aos serviços básicos de saneamento, vulnerabilidade da saúde, mobilidade restrita, podem vir a tornar ainda mais complexa a reversão do quadro habitacional atual. Além de poucos planos e programas existentes na RMGV que atendam às diferentes necessidades habitacionais (produção de novas moradias, melhorias, aluguel social etc.), eles carecem de maior integração, articulação e participação social para uma efetivação exitosa.

De modo geral, podemos considerar que as administrações municipais da RMGV têm evoluído de forma gradativa com a qualificação da gestão urbana, porém ainda é imperativo dizer que há uma forte atuação do mercado da construção civil na defesa dos interesses privados e corporativos, seja nos conselhos, seja nos processos decisórios que envolvem temas importantes,

como, por exemplo, a mobilidade urbana e a preservação da paisagem natural. Nessa perspectiva, frisar a importância do planejamento integrado e participativo como vetor da gestão democrática das cidades e propulsor do crescimento urbano equilibrado e sustentável.

Alguns critérios e pressupostos na gestão metropolitana devem ser observados, tais como: incentivo ao uso de técnicas alternativas de energia e captação de águas, a priorização dos transportes coletivos não motorizados, controle e monitoramento das atividades geradoras de impacto, incremento do saneamento básico, incentivo à diversificação de usos no território combinados com a manutenção e valoração dos marcos referenciais da paisagem, redução dos riscos ambientais. Apresentam-se assim alternativas mais promissoras de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas nos espaços públicos de comunicação e gestão.

Na perspectiva de um desenvolvimento equilibrado da RMGV, o Estatuto das Metrôpoles (Lei n.13.089/2015) é o mais importante instrumento jurídico que tem por finalidade liderar o processo de comunicação entre os municípios para a solução de problemas comuns. Na RMGV faz-se necessário articular o planejamento municipal ao PDUI, pois a falta de articulação dos Planos Diretores torna-se um problema agravante da questão habitacional, pois se distancia do interesse comum metropolitano relativo a temas estruturantes, como gestão urbana, habitação, saneamento, segurança hídrica e mobilidade. Vale lembrar que as cidades são dinâmicas, e repensar as metrôpoles é sempre um desafio, mesmo com respaldo jurídico mais amplo, o que impõe também avaliar outras variáveis externas, sejam globais, regionais ou locais, que interferem diretamente no território metropolitano. Não se trata, portanto, de valorizar uma ou outra das variáveis

capítulo 4 | As políticas de habitação da RMGV na perspectiva do direito à cidade

propositivas, mas de considerá-las quanto às possibilidades de fortalecer e aprofundar a democracia, e às suas limitações para efetivá-la. E como diria Lefebvre, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência “que a realidade urbana esteja destinada aos ‘usuários’ e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos, que é uma versão justa, porém enfraquecida desta verdade” (LEFÉBVRE, 2014, p. 127).

Referências

A GAZETA. **Número de imóveis abandonados no Centro de Vitória cresceu 70% na pandemia.** Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809172714/https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/numero-de-imoveis-abandonados-no-centro-de-vitoria-cresceu-70-na-pandemia-0322>. Acesso em: 30 maio 2022.

FAESA. (2022). **Projeto da FAESA mapeia 217 imóveis subutilizados ou vazios no Centro de Vitória.** Vitória. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809172841/https://www.faesa.br/noticias/projeto-da-faesa-mapeia-217-imoveis-subutilizados-ou-vazios-no-centro-de-vitoria>. Acesso em: 24 maio 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Habitação Social do Estado do Espírito Santo (PEHAB 2030).** Disponível em: https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/Importacao/Plano%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o/PEHAB2030_Vweb_26112014.pdf. Acesso em 2/05/2022. Acesso em: 19 agosto 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. (2018). **Análise das Condições de Moradia no Espírito Santo.** Vitória. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6262>. Acesso em: 19 agosto 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Boletim 03: Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico.** Vitória, 2019 Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6768>. Acesso em: 19 agosto 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno de Pesquisa Instrumentos de Gestão Municipal no Espírito Santo:** planos, conselhos e fundos setoriais de desenvolvimento territorial. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7161>. Vitória, 2020. Acesso em: 19 agosto 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno DRS 02: Habitação de Interesse Social**. Vitória, 2021. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7342>. Acesso em: 19 agosto 2022.

LEFEBVRE, Henri. (2008). **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Tradução: Jorge Oseki, 3. ed. Paris: Anthropos, 1986.

MONTEIRO, Latussa; BERTOLANI, Marlon; BERGAMASCHI, Rodrigo. (2014). Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (eds.); RIBEIRO, Luiz Cesar Q. (coord.). **Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. (2015). **Programa Terra**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809174551/https://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/programa-terra>. Vitória. Acesso em: 10 maio 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Municipal de redução de risco de Vitória/ES** (PMRR). Vitória, 2017. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809174608/https://m.vitoria.es.gov.br/prefeitura/habitacao>. Acesso em: 26 abril 2022.

REIS, Nestor Goulart. (2006). **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 5

**A população em situação
de rua na metrópole:**
invisibilidade e agenda pública

SANDRA MARA PEREIRA

Nos propomos aqui a pensar as políticas públicas para as pessoas em situação de rua (PSR) no contexto da metrópole capixaba, o que implica refletir sobre o direito à cidade como um desafio histórico e atual para a afirmação da cidadania e da dignidade humana. Vale ressaltar que o fenômeno da população em situação de rua é uma questão social diretamente relacionada ao espaço urbano e deve, portanto, encontrar solução alinhada à gestão desse espaço. Nesse sentido, ganha relevância o fato de a região metropolitana concentrar mais da metade da população urbana do estado (IBGE, 2021), assim como cerca de 61% da PSR, segundo os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Segundo a conceituação presente na Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009) o termo população em situação de rua refere-se a:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a **pobreza extrema**, os **vínculos familiares interrompidos ou fragilizados** e a **inexistência de moradia convencional regular**, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as **unidades de acolhimento para pernoite temporário** ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, grifos nossos).

Pela definição anterior, depreende-se que a ausência de um espaço privado de moradia ou de uma moradia convencional regular é uma característica central desse segmento. Estamos falando de um conjunto de indivíduos que passou por um processo mais amplo que o empobrecimento das classes populares, marcadas pela despossessão de capital. A extrema pobreza é um componente sem dúvida, mas por si só não configura a situação

de rua, assim como os demais componentes que descrevem o segmento de PSR.

A situação de rua, por sua vez, remete a uma fragmentação intensa que dificulta inclusive a participação política, uma vez que os canais e instrumentos de participação popular na política urbana demandam recursos escassos entre as PSR¹⁹. Se nem mesmo o essencial para a sobrevivência como acesso a água para a higiene e alimentação diária está garantido, como pensar em engajamento sociopolítico?

Embora o direito à moradia seja um direito humano e constitucional, sabemos que a prevalência de um modelo privatista de cidade produziu e produz, reiteradamente, desigualdades, segregação e, muitas vezes, a negação ao direito à moradia. Uma das expressões da desigualdade urbana, senão a maior, é a existência de pessoas desprovidas de um espaço privado de moradia que precisam utilizar a rua ou as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Como pano de fundo dessa questão social está a função social da cidade e da propriedade. Embora as reformas no âmbito municipal realizadas após a promulgação da Constituição de 1988 apontem para um modelo de política urbana pautada em ideais de democracia, equidade e justiça social, na prática, as marcas históricas de uma estratégia de desenvolvimento pautada em concentração da renda, da riqueza e do poder ainda prevalecem nas cidades e, principalmente, nas metrópoles brasileiras.

A existência do fenômeno da população em situação de rua e seu crescimento exacerbado é reflexo de um processo histórico e reiterado de exclusão social de alguns segmentos da sociedade.

¹⁹ Transporte para deslocamento à participação em atividades e eventos políticos, por exemplo, pode tornar-se um empecilho para essas pessoas, ante o nível de desposseção experienciado.

Não é por acaso que a maioria das pessoas que se encontram em situação de rua é negra. Não é por acaso que temos observado o crescimento desse fenômeno social nos últimos anos.

Por esse motivo, repensar a cidade pela ótica da justiça e equidade social, fortalecendo o debate acerca da função social da cidade e da propriedade é uma tarefa urgente e pauta para o necessário debate em direção à retomada de direitos ante destruição recente observada. Urge pensar a moradia como um serviço público para além do paradigma privatista e a discussão do modelo *housing first* como uma alternativa ao atendimento tradicional para as PSR, tematizado como exemplo possível ao longo do texto, é uma iniciativa potente e importante a ser considerada no debate sobre a região metropolitana.

Políticas públicas e Pessoas em Situação de Rua

O IPEA estimou em março de 2020 que havia cerca de 221.869²⁰ PSR (NATALINO, 2020). Apesar da ausência e/ou precariedade de informações estatísticas sobre PSR, os dados existentes são alarmantes e confirmam a percepção de crescimento que tem ocorrido: o Censo sobre PSR realizado pela Prefeitura de São Paulo indicou que houve uma variação de 31% no número de PSR na cidade, de 2019 a 2021²¹.

Não existe uma estatística oficial sobre a população em situação de rua no Estado do Espírito Santo, entretanto as informações do CadÚnico indicam que, em 2021, existiam 2.368 pessoas em situação de rua no estado. Esse número comparado

²⁰ Estimativas realizadas por meio da compilação, análise e modelagem estatística de dados oficiais coletados pelos mais de 5.500 municípios da Federação, utilizando principalmente o Censo SUAS, registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) e o Cadastro Único do governo federal.

²¹ Em 2019, o Censo de São Paulo contabilizou 24.344 PSR, enquanto em 2021 esse número saltou para 31.884 PSR.

aos registros de 2019, que indicavam a existência de 1.925 PSR expressam um crescimento de 23% entre 2019 e 2021. Embora o CadÚnico seja uma importante fonte de informações sobre a população empobrecida do Brasil, é relevante observar os limites desse banco de dados, em especial, a capacidade de cobertura da população em situação de rua. O CadÚnico compõe-se de registros administrativos gerados a partir do acesso aos serviços de assistência, não acessados por parcela significativa da PSR.

Embora a PSR seja um segmento populacional extremamente heterogêneo, algumas regularidades podem ser observadas. A Pesquisa sobre População em Situação de Rua da Região Metropolitana realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), publicada em 2018, indica que a maioria é composta por homens cis (cerca de 79%)²², negros (77,6%), sabem ler e escrever (75,1%), afirmam ter alguma profissão (79,5%) e já trabalharam com carteira assinada (71,4%) (IJSN, 2018). Dados semelhantes aos apurados pela pesquisa nacional realizada em 2007/2008.

Outro dado fundamental identificado na pesquisa do IJSN foi que 52% das pessoas entrevistadas estão na rua há mais de dois anos e 40,5% confirmaram já terem vivenciado a situação de rua outras vezes (IJSN, 2018). O estar nas ruas há mais de dois anos coloca em xeque a transitoriedade da condição de rua desses sujeitos, assim como a reincidência nos provoca a pensar o porquê dessas pessoas terem contato com os serviços, chegarem a sair da condição de rua e, mesmo assim, retornarem. Ou seja, esses indicadores nos remetem a pensar sobre a eficácia das políticas públicas existentes para as PSR.

Embora o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua mencione a possibilidade de ações voltadas à oferta de moradia, na prática a política de moradia para as PSR ainda é muito frágil.

²² Mulheres cis corresponderam a 17,7% e pessoas trans a 2,6%.

No modelo atual, que pode ser caracterizado como etapista, o acesso à moradia é a última etapa possível do atendimento que poucos acessam, de fato. O serviço principal ainda é o dos abrigos – instituições coletivas que possibilitam o pernoite, como um atendimento que deve ser provisório e que tendem a não favorecer a autonomia desses sujeitos. O acesso a uma república ou a um aluguel social, por exemplo, em geral, pressupõe essa etapa de institucionalização em abrigos, sem garantias efetivas de acesso à próxima etapa que seria a moradia privada. Vale ressaltar que dados de outras cidades revelam que mais da metade da PSR não encontra acesso a abrigos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021).

Entretanto, se uma das características centrais do fenômeno PSR é a ausência de moradia, por que as políticas públicas até o momento tangenciam de forma tão marginal essa questão? A discussão sobre a moradia como um serviço (e não apenas como mercadoria), a constituir a política de atenção à PSR em sua fase inicial, como ponto de partida, começou a ser discutida no âmbito governamental no Brasil muito recentemente, mais precisamente na década passada.

A proposta da política Moradia Primeiro, pautada a partir das discussões sobre o modelo *housing first*, já está presente na agenda do governo federal, mesmo que de modo ainda incipiente. O modelo *housing first* consiste na oferta de moradia para população em situação de rua como uma primeira etapa do processo de intervenção, invertendo a ordem ainda vigente no Brasil, na qual a ida para uma residência individual seria a última etapa. A casa é vista como um elemento estabilizador, capaz de gerar oportunidades de integração comunitária, além de melhorias na saúde física e mental. A perspectiva é intersetorial e deve articular a estabilidade potencial trazida pela moradia à assistência social, médica e psicológica, buscando potencializar a autonomia dos indivíduos.

Pensar a gestão do espaço metropolitano a partir da perspectiva da democracia, da equidade e da justiça social, pressupõe pensar a moradia para além do paradigma privatista, do mercado como ente soberano, mas como um direito humano e constitucional, portanto, também passível de ser pensado como um serviço público a ser ofertado inclusive para os que não possuem renda, como as PSR. Esse é certamente um grande desafio – o desafio da afirmação da cidadania e da dignidade humana para todos e todas.

Déficit habitacional e a habitação como um direito humano

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da qual o Brasil é signatário, reconheceu o direito à habitação desde meados do século XX e a Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º afirma a moradia como um direito constitucional: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifo nosso).

Nesse sentido, uma ferramenta importante de análise é o conceito de déficit habitacional, que refere-se às deficiências no estoque de moradia e à necessidade de incremento desse estoque. Quatro componentes são considerados em seu cálculo: habitação precária; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel; e adensamento excessivo. O déficit habitacional em todo o Brasil calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para 2019 estava em 5.876.699 moradias, considerando todos os seus componentes, com tendência de aumento na série histórica calculada entre 2016 e 2019 (FJP, 2020).

Em relação à habitação precária, consideram-se no seu cálculo os domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e os domicílios improvisados (locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa). Os domicílios improvisados incluem: imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros (FJP, 2015).

Para subsidiar as políticas públicas de provisão habitacional no Estado do Espírito Santo, o Instituto Jones dos Santos Neves calcula o déficit habitacional com base nos dados do CadÚnico, desde 2009²³, o que permite dimensionar a questão dentro das famílias cadastradas, para todos os municípios e microrregiões capixabas, em uma periodicidade anual. Com base nos registros de 2019, havia 74.454 famílias em situação de déficit no estado, sendo 46,44% desse total localizado na RMGV. Os maiores percentuais relativos à microrregião estão nos quatro municípios mais populosos e urbanos: Serra (31,87%); Vila Velha (21,00%); Vitória (19,88%) e Cariacica (16,97%). Guarapari, Fundão e Viana mostram percentuais de 6,30%; 2,34% e 1,74% respectivamente (IJSN, 2021).

Embora o CadÚnico sirva para a focalização das políticas sociais, sabe-se que, por diversos fatores “em tese existe a possibilidade efetiva de que uma parcela das famílias pobres ainda não faça parte do referido cadastro” (IJSN, 2015, p. 12). Como o acesso à informação por parte da PSR é ainda mais restrito, essa parcela da população pode resultar relativamente invisível.

Em que pese a consideração aos domicílios rústicos e improvisados no cálculo do déficit habitacional, as bases de

²³ O Texto para Discussão n° 53 revisou a metodologia e pode ser acessado em: <https://web.archive.org/web/20220815114155/http://www.ijsn.es.gov.br/component/finder/search?q=td+53+deficit&Itemid=860>.

dados para cálculo são ou pesquisas de caráter domiciliar (Censo e PNAD) ou registros do sistema de assistência social (CadÚnico), o que permite supor que parte significativa da PSR não está sequer dimensionada no cálculo do déficit habitacional.

Por outro lado, a defesa do acesso à moradia, como ponto de partida para o atendimento à PSR, como solução de gestão pública para essa questão social, ainda tende a soar estranha para muitos, o que guarda relação direta com nosso contexto de exclusão histórica de boa parte dos cidadãos ao sistema de proteção social. A proteção social nasceu no Brasil abarcando apenas as pessoas inseridas no mercado de trabalho formal e urbano e a exclusão de amplos segmentos – como os trabalhadores rurais e as pessoas que se sustentavam a partir da informalidade – é parte da história brasileira. A ressignificação dessa concepção só ganhou força a partir da Constituição de 1988. No caso das PSR, elas só começaram a ter visibilidade como atores políticos, que reivindicam direitos, na década de 2000. Vale reiterar que a referência às PSR no quadro normativo da Assistência Social só ocorreu com a Lei nº 11.258, de 30/12/05, que alterou parcialmente o art. 23 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (MARGARITES, 2019; COSTA, 2013). Segundo Margarites (2019), o modelo de Previdência preconizado por Vargas teve como ponto de partida a estrutura já existente das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) que deram a base para a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), autarquias estatais organizadas em função de categorias profissionais.

Somente eram considerados sujeitos de direitos sociais aqueles que estavam inseridos no mercado formal reconhecido pelo Estado – a minoria dos trabalhadores brasileiros daquele período. Os indivíduos que buscavam seu sustento na informalidade estavam excluídos de qualquer

forma de proteção estatal. A seletividade da cidadania impedia qualquer proteção ao trabalhador rural, uma vez que as profissões do campo não eram regulamentadas (MARGARITES, 2019, p. 101).

Desse modo, temos um quadro histórico em que a noção de cidadania é extremamente excludente, assim como uma política de moradia que ainda não foi capaz de integrar uma parcela significativa da sociedade que vive o extremo do empobrecimento, que não tem sequer um espaço privado de moradia – expressão máxima da experiência de despossessão.

Se não formos capazes de pensar a habitação como política social a partir da função social da cidade e da propriedade e, portanto, ressignificar a concepção vigente de moradia apenas como mercadoria, teremos dificuldades para a efetivação do direito à cidade de forma inclusiva.

A questão social das Pessoas em Situação de Rua

O Brasil tem uma dívida histórica com grande parte de sua população: vale lembrar que o país foi o maior importador de pessoas escravizadas da América e o último país a abolir oficialmente a escravidão. O processo de escravização de milhares de negros e negras trazidos(as) da África deixou marcas indeléveis que perduram e impactam até hoje o cotidiano de milhares de pessoas.

Parte significativa do processo histórico de violência vivenciada pelas pessoas negras no Brasil é a negação reiterada da nossa própria história, num processo contínuo de produção simbólica que anula ou encobre a trajetória de milhares de vidas negras. Nesse sentido, situar o fenômeno das pessoas em situação de rua a partir de um quadro social e histórico mais amplo é um exercício

efetivo de descolonização²⁴ de nossa compreensão desses sujeitos, assim como de descolonização das políticas públicas.

Ou seja, ao pensar o fenômeno social das PSR não estamos nos referindo a um quadro marcado pela aleatoriedade, mas a uma questão social, construída historicamente e que precisa ser enfrentada considerando esse quadro histórico. A população negra herdeira desse processo histórico perverso, em grande parte, é a mesma que constitui a maioria das pessoas em situação de rua. Elas derivam diretamente da ausência de políticas públicas destinadas aos negros e negras desde o período pós abolição no Brasil e, exatamente por isto, constituíram-se historicamente como sujeitos à margem de uma sociedade que exclui e estigmatiza.

Assim como aos negros e negras escravizados(as) outrora foi negada a sua humanidade, para justificar sua escravização, às pessoas em situação de rua também é negada reiteradamente a condição de sujeitos de direitos ao serem reduzidas a uma condição de sub-humanidade. Essa concepção tende a se expressar na formulação das políticas públicas, que trabalham como transitória uma situação que, de fato, é herdeira de processos históricos complexos e necessariamente intrincados a outras ausências e descompassos na estrutura social.

Segundo Cefai (2017), um problema público não se constitui num vazio; ele resulta de uma “cultura pública” em que se sedimentaram respostas a problematizações anteriores (p. 193). Quando uma situação é percebida e avaliada como problemática por um conjunto de pessoas, elas se inquietam, se interrogam,

²⁴ Referência ao colonialismo e à discussão proposta por Quijano sobre “colonialidade do poder”. “Colonialidade” trata-se de uma estrutura que se impõe nas subjetividades e tem o racismo como elemento constitutivo central (QUIJANO, 2009). A história e a interpretação dos processos sociais nos países que passaram pela experiência da colonização trazem as marcas da “colonialidade do poder”, não como algo do passado apenas, mas como algo que afeta cotidianamente nossas relações sociais e o modo como nos interpretamos.

investigam, experimentam, discutem. A questão é que o fenômeno social da população em situação de rua parece que ainda não se constituiu como “um problema”, no sentido trabalhado por Cefai, ele não entrou na agenda das políticas públicas como deveria. Isso porque as práticas e sentidos constituídos socialmente levam à compreensão de que a noção de cidadania e sujeito de direitos não alcança de fato as pessoas que vivem em situação de rua.

Conforme Kaster (2006), as pessoas em situação de rua tendem a ser reduzidas apenas a um corpo, e a elas está associada uma condição de sub-humanidade, esses indivíduos não são vistos como sujeitos de direito. Por esse motivo há uma dificuldade de colocar as pessoas em situação de rua na agenda pública, observa-se muita resistência em pautar políticas de habitação para esse segmento.

[...] o trabalhador cuja força de trabalho (seu único bem negociável) se tornou inútil para o sistema produtivo acaba sendo reduzido a um corpo, no sentido estritamente biológico da palavra. Os moradores de rua encarnam, de maneira extrema, essa situação. São tratados, em toda circunstância, não como cidadãos, sujeitos de direito, mas apenas como corpos. As queixas ao seu respeito concernem, na maioria dos casos, as suas dejeções, o exercício público de suas atividades corporais, a sujeira e o fedor de seus corpos, quando não é sua simples presença na paisagem que incomoda (KASTER, 2006, p. 195).

Ademais, no Brasil, como afirma Robaina, diferentemente de outros países onde o termo que nomeia a população em situação de rua está associado à ausência da casa ou lar (como *homeless*, nos EUA, *sin hogar*, em países de língua espanhola, ou *sans domicile fixe* ou *sans-abri*, no caso da língua francesa), a rua aparece como

a categoria de referência para a denominação e unificação dessa população. A casa, por sua vez, como um espaço de proteção física e simbólica, perde significado na construção dessa categoria (ROBAINA, 2015, p. 28-29).

Assim, parece-nos que a questão da moradia para a população em situação de rua ainda se encontra sem “formulação pública”, ou ela “ainda não é identificável e reconhecível como ‘problema’, e menos ainda como ‘problema público’”. Provavelmente porque os diferentes sujeitos que interagem com essa questão ainda naturalizam sua existência, e não se envolvem num processo de definição e de resolução disso como uma situação problemática, que leve ao reconhecimento dela, tanto afetiva como cognitiva e normativa. Trata-se de um problema, um distúrbio social que permanece tácito ou latente (CEFAI, 2017, p. 192).

O debate sobre a questão da moradia aqui suscitado nos coloca de frente para uma sociedade que precisa rever suas dívidas históricas e seu projeto sociopolítico. Existe um contingente significativo de pessoas em situação de rua, sem acesso a direitos humanos básicos, o que denota o caráter incompleto da noção de cidadania e da igualdade entre nós. Enquanto não formos capazes de nos indignar com esse quadro de exclusão social enquanto sociedade, teremos uma tarefa ética e política marcada por um descompasso inegável com a perspectiva da dignidade da pessoa humana afirmada na Constituição de 1988.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **Política Nacional para População em Situação de Rua.** Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

CEFAI, Daniel. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos estudos.** CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 129-142, outubro.

capítulo 5 | A população em situação de rua na metrópole:
invisibilidade e agenda pública

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Fundação João Pinheiro: Diretoria de Estatística e Informações, Belo Horizonte/MG, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil**: Resultados preliminares – 2015. Fundação João Pinheiro: Diretoria de Estatística e Informações, Belo Horizonte/MG, 2017.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). (2015). **Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória/ES.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Habitação de Interesse Social (Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS)**. Vitória/ES: IJSN, 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Pesquisa sobre população em situação de rua da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória/ES: IJSN, 2018.

KASPER, C. (2006). **Habitar a Rua**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp. Campinas.

NATALINO, Marco. (2020). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Nota Técnica 73. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. (2021). **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo – 2021**. Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Qualitest. São Paulo/SP.

QUIJANO, Anibal. (2009). Colonialidade do poder e classificação social. *In: Epistemologias do sul*. Organizadores: Boaventura de Sousa Santos; Maria Paula Meneses. Capítulo 2, p. 73-117.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. (2015). **Entre mobilidades e permanências**: uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da Cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 6

**As ocupações humanas em áreas
de risco na perspectiva
do direito à cidade**

PABLO JABOR
ANTONIO RICARDO FREISLEBEM DA ROCHA
GIULIANO GRIGOLIN
FABIOLA ANGELA FERRARI

capítulo 6 | As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade

O aumento da concentração populacional no território urbano nem sempre foi acompanhado de um adequado processo de ordenação do solo e correlata política habitacional, resultando em inúmeros problemas à população, como déficit do número de moradias e de infraestruturas, gerando falta de qualidade e condições dignas de vida para muitos, com exclusão e segregação espacial e social. Segundo Saule Junior (2007), a cidade deve ser espaço de realização do homem, em suas necessidades básicas e de cidadania, consubstanciando-se em próprio direito humano e, portanto, fundamental. As ocupações humanas em áreas de risco ambiental ganham visibilidade na análise do espectro do direito à cidade.

A área de risco é a área passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais (CARVALHO; MACEDO, 2007).

Os impactos decorrentes desses fenômenos afetam tanto os habitantes dessas áreas, cuja condição e qualidade de vida não condizem com o direito à moradia adequada, quanto os demais habitantes da cidade, com os custos sociais e econômicos, vinculados à remoção e reassentamento, controle ou afastamento do risco, saneamento e serviços públicos de modo geral. Apesar de os diversos instrumentos municipais de ordenamento do território urbano (como zoneamento, planos e relatórios técnicos) traçarem diretrizes para a regularização da situação fundiária de assentamentos situados em áreas de risco, a realidade se mostra bastante diferente.

No total, no Espírito Santo existiam em 2010, segundo dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 6.595 setores censitários. O Setor Censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta do Censo

Demográfico, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, dos quadros urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta. Essa pesquisa considerou apenas os setores urbanos. Desse total, 3.046 se encontravam na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e, dentre esses, 482 (15,8%) se encontravam em área de risco, totalizando 695 áreas de risco, sendo sete localizadas em áreas não urbanizadas.

O conhecimento efetivo das áreas de risco é fundamental para a compreensão da vulnerabilidade das comunidades afetadas, normalmente composta por assentamentos precários. A magnitude de um desastre está intrinsecamente relacionada com a interseção de fenômenos sociais, econômicos e demográficos, entre outros, que contribuem para aumentar a vulnerabilidade e exposição da população aos desastres naturais (IBGE, 2018). Nesse contexto, estabeleceu-se ainda que mortes, destruição e prejuízos causados por desastres naturais devem ser reduzidos significativamente até 2030, bem como esforços devem ser envidados pelas nações para antecipar, planejar e reduzir riscos, a fim de proteger pessoas, comunidades e países de forma mais efetiva, bem como a necessidade urgente de construir maior resiliência (ALVALÁ; BARBIERI, 2017).

As ações governamentais voltadas à provisão habitacional e à urbanização de assentamentos precários têm forte caráter preventivo, não apenas porque priorizam o atendimento de famílias residentes em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas, mas também porque facilitam o acesso da população de baixa renda à moradia digna, diminuindo a pressão por ocupação de novas áreas de risco.

Desde 2011 a Companhia de Pesquisas e Recursos Minerais (CPRM) / Ministério de Minas e Energia vem realizando a

capítulo 6 | As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade

setorização de áreas de risco geológico, que ocorre em consonância com um programa multissetorial estabelecido pelo governo federal voltado para a gestão de risco e resposta a desastres naturais, de forma integrada e priorizando ações de prevenção e mitigação.

Todos os municípios da RMGV possuem setorização de áreas de risco realizada pelo CPRM. Complementarmente à setorização de risco realizada pelo CPRM, quatro municípios da RMGV (Vitória, Viana, Vila Velha e Serra) possuem os setores de risco complementares definidos por Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), que tem como objetivos principais a ampliação do conhecimento sobre os processos geodinâmicos ocorrentes, riscos e ações de gerenciamento efetivas para enfrentamento dos eventos adversos.

A Figura 6 apresenta a localização dos setores de risco nos municípios da RMGV, diferenciando-os em classes conforme a extensão.

capítulo 6 | As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade

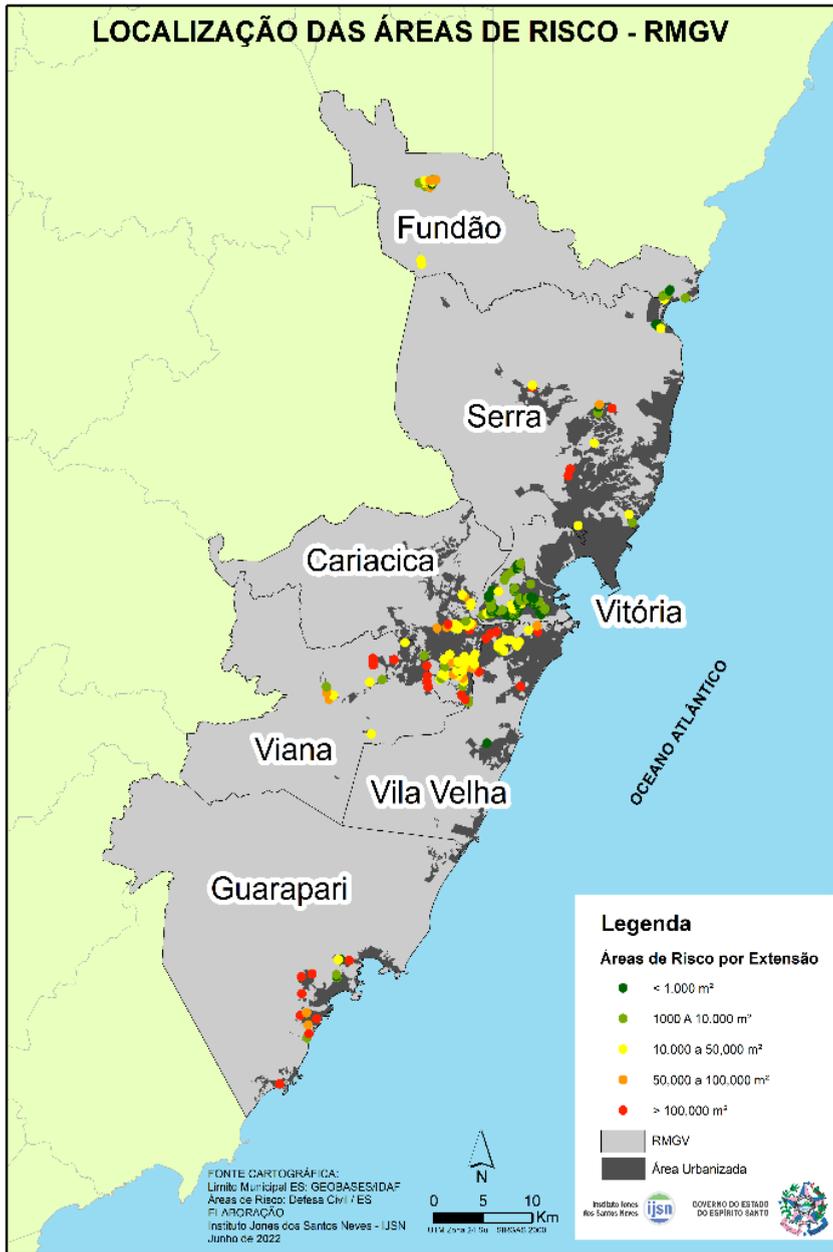


Figura 6 - Setores censitários e Áreas de Risco na RMGV.

Fonte: Elaboração própria com base no GEOBASES/IDAF.

Aspectos metodológicos

Este capítulo traz uma análise das áreas de risco na RMGV onde residem cerca de 26% da população e estabelece uma comparação socioeconômica entre essas regiões e as demais regiões dos municípios da RMGV a partir dos dados do Censo de 2010.

Em termos metodológicos e operacionais, a associação das informações censitárias às áreas de risco não pôde ser feita de maneira direta e automatizada devido às diferenças geométricas entre as feições das áreas de risco e as bases de dados socioeconômicos do IBGE.

As áreas de risco são representadas por polígonos no espaço geográfico e são delimitadas com base na ocorrência de indícios e evidências de movimentação do solo observadas no local, tais como: trincas no solo, degraus de abatimento, árvores inclinadas, cicatrizes de deslizamentos, marcas de cheias, entre outros (CPRM, 2012).

Para fazer a associação entre os resultados do Censo Demográfico e as áreas de risco e assim gerar análises sobre as populações nelas residentes, foi necessário compatibilizar as geometrias das áreas de risco dos setores censitários. Foram estabelecidos recortes nos setores censitários considerando a área urbanizada, obtidos a partir de mapeamento de uso do solo referente ao ano de 2012. Os dados populacionais das áreas de risco urbanizadas referem-se a uma aproximação da população residente considerando sua distribuição homogênea na área urbanizada do setor censitário e a proporção da área de risco no referido setor.

Setores censitários em áreas de risco

A distribuição dos setores censitários por município da RMGV (Tabela 6) mostra a grande participação dos quatro grandes municípios: Vila Velha (680), Vitória (669), Cariacica (665) e Serra (583), totalizando aproximadamente 85,3% do total de setores da RMGV.

Município	Nº de setores censitários	% do total de setores	Nº de setores censitários com áreas de risco	% de setores censitários com áreas de risco	Nº de áreas de risco em setores censitários	% área de risco em setores censitários
Cariacica	665	21,8	161	24,2	227	32,7
Fundão	45	1,5	18	40,0	30	4,3
Guarapari	278	9,1	55	19,8	62	8,9
Serra	583	19,1	33	5,7	45	6,5
Viana	126	4,1	51	40,5	62	8,9
Vila Velha	680	22,3	99	14,6	107	15,4
Vitória	669	22,0	65	9,7	162	23,3
Total	3.046	100,0	482	15,8	695	100,0

Tabela 6 - Número de setores censitários e em área de risco por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Com um total de 161 setores censitários com áreas de risco, em Cariacica esses representavam 24,2% do total de setores do município, seguido por Vila Velha com 99 setores com área de risco (14,6%) e Vitória com 65 (15,4%). Em termos relativos, destaque para Fundão, que apresentava 40% (ou 18 setores) de seus setores censitários com pelo menos uma área de risco. Em relação ao número de áreas de risco em setores censitários, novamente Cariacica se destaca com 227 (32% do total de áreas de risco), seguida por Vitória com 162 (23,3%) e Vila Velha com 107 (15,4%).

Em se tratando do grau de risco (Tabela 7), 253 áreas de risco (36,4%) estão classificados como Risco Alto, 45 (6,5%) como Risco Médio e 397 (57,1%) como Risco Muito Alto.

capítulo 6 | As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade

Grau de Risco	Cariacica	Fundão	Guarapari	Serra	Viana	Vila Velha	Vitória	Total
Alto	51	18	16	36	32	0	100	253
%	20,2	7,1	6,3	14,2	12,6	0,0	39,5	100,0
Médio	0	0	0	0	0	0	45	45
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Muito Alto	176	12	46	9	30	107	17	397
%	44,3	3,0	11,6	2,3	7,6	27,0	4,3	100,0
Total	227	30	62	45	62	107	162	695

Tabela 7 – Grau de risco por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Destaque para Vitória, que apresentava 39,5% dos setores em Risco Alto, seguido por Cariacica (20,2%) e Serra (14,2%).

Com relação ao Risco Médio, Vitória totaliza 45 setores (100%) dos casos. E em relação ao Risco Muito Alto, destaque para Cariacica com 176 setores (44,3%), Vila Velha com 107 (27,0%) e Guarapari com 46 setores (11,6%).

Ao todo, 533.524 domicílios particulares permanentes estavam localizados na RMGV em 2010. Desse total, 132.143 se encontravam localizadas em área de risco e 28.700 na região urbanizada da área de risco (Tabela 8).

Destaque para os municípios de: Cariacica, com 44.495 domicílios em área de risco (38,7% do total de domicílios em área de risco), seguida por Vitória (21,9%) e Vila Velha com 15,5%.

capítulo 6 | As ocupações humanas em áreas de risco
na perspectiva do direito à cidade

Município	Domicílios em área de risco	% do total	Domicílios em área de risco urbanizada	% do total
Cariacica	44.495	38,7	9.260	32,3%
Vila Velha	20.469	15,5	8.389	29,2%
Guarapari	10.918	8,3	4.068	14,2%
Viana	10.600	8,0	2.916	10,2%
Serra	9.768	7,4	2.228	7,8%
Fundão	7.013	5,3	1.232	4,3%
Vitória	28.880	21,9	607	2,1%
Total	132.143	100,0%	28.700	100,0%

Tabela 8 – Domicílios em área de risco e área de risco urbanizada por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Do total de domicílios em área de risco urbanizada (28.700), Cariacica, com 9.260 domicílios (32,3%) se destaca, seguida por Vila Velha com 8.389 (29,2%) e Guarapari com 4.068 (14,2%).

Ao todo eram 1.678.532 habitantes nos setores censitários localizados na RMGV. Desse total, 434.936 estão em área de risco e 93.270 em área de risco urbanizada. Do total em área de risco, 33,2% encontravam-se em Cariacica, seguida por Vitória com 22,8% do total.

Em relação ao total de habitantes residentes em áreas de risco urbanizadas (Tabela 9), novamente Cariacica se destaca com 30.046 habitantes (32,2%), seguida por Vila Velha com 26.102 (28,0%) e Guarapari com 13.899 (14,9%).

Município	Habitantes em área de risco	% do total	Habitantes em área de risco urbanizada	% do total
Cariacica	144.518	33,2	30.046	32,2%
Vila Velha	64.408	14,8	26.102	28,0%
Guarapari	36.735	8,4	13.899	14,9%
Viana	34.728	8,0	9.660	10,4%
Serra	32.853	7,6	7.587	8,1%
Fundão	22.415	5,2	3.933	4,2%
Vitória	99.279	22,8	2.043	2,2%
Total	434.936	100,0%	93.270	100,0%

Tabela 9 – Habitantes em área de risco e área de risco urbanizada por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Aspectos socioeconômicos

A média do número de moradores em setores localizados em áreas de risco mostra maior concentração nos municípios de Vitória (3,46 moradores por município) e Serra (3,35 moradores por município), e bem próxima nos demais municípios (Tabela 10).

Com relação à média de moradores em setores localizados fora de áreas de risco na RMGV, as médias são mais dispersas (2,90 em Guarapari e 3,32 em Viana). A maior diferença foi encontrada no Município de Vitória (+0,50 morador por domicílio nas áreas de risco) seguida por Guarapari, com +0,4, e diferença bem próxima nos demais municípios. O único município que apresentou maior média de moradores fora de áreas de risco (em relação à área de risco) foi Viana (-0,05).

Município	Em área de risco	Fora da área de risco	Diferença (em área de risco – fora da área de risco)
Cariacica	3,28	3,21	+0,07
Fundão	3,19	3,13	+0,06
Guarapari	3,32	2,90	+0,42
Serra	3,35	3,25	+0,10
Viana	3,27	3,32	-0,05
Vila Velha	3,19	3,06	+0,13
Vitória	3,46	2,96	+0,50
Total	3,31	3,16	+0,15

Tabela 10 – Média do número de moradores em domicílios particulares permanentes por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Em relação aos rendimentos médios (Tabela 11), esses foram maiores quando localizados fora de áreas de risco (média de R\$1.816,46): Vitória (R\$3.066,54) seguida por Vila Velha (R\$2.020,41) e Guarapari (R\$1.816,78). Apenas em Fundão (R\$1.053,26) e Viana (R\$922,02) os rendimentos das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes foi maior nas áreas de risco. Tabela 11 – Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes

(com e sem rendimento) por município da RMGV, 2010. Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Em relação à mediana dos rendimentos (Tabela 12), esses foram maiores em setores localizados fora de áreas de risco (R\$1.181,39) contra os localizados em áreas de risco (R\$892,58), com exceção de Cariacica (R\$884,24), Fundão (R\$1.113,87) e Viana (R\$878,43), onde a mediana dos rendimentos foi maior nos setores em áreas de risco.

Município	Em área de risco	Fora da área de risco	Diferença
Cariacica	R\$ 884,24	R\$ 843,57	+R\$ 40,67
Fundão	R\$ 1.113,87	R\$ 711,16	+R\$ 402,71
Guarapari	R\$ 763,17	R\$ 1.371,67	-R\$ 608,50
Serra	R\$ 973,72	R\$ 1.005,59	-R\$ 31,87
Viana	R\$ 878,43	R\$ 785,47	+R\$ 92,96
Vila Velha	R\$ 1.082,37	R\$ 1.437,87	-R\$ 355,50
Vitória	R\$ 803,16	R\$ 2.493,64	-R\$ 1.690,48
Total	R\$ 892,58	R\$ 1.181,39	-R\$ 288,81

Tabela 12 - Valor do rendimento mediano médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento) por município da RMGV, 2010.

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

Considerações finais

Em geral, nos setores localizados em áreas de risco o número médio de moradores é levemente superior, com rendimentos médios e medianos inferiores aos residentes nos setores localizados fora de áreas de risco, mostrando, além da preocupação com os riscos, também uma vulnerabilidade social daqueles moradores em áreas de risco.

Portanto, os resultados mostram que as regiões de risco são mais vulneráveis socioeconomicamente do que as demais regiões dos municípios, reforçando a ideia da questão distributiva desigual expressa e reproduzida pelas cidades. Assim, os moradores dessas áreas sofrem tanto com os efeitos diretos

provocados por desastres, como perdas materiais e humanas, quanto com os indiretos, muitos de longo prazo, como doenças, que sobrecarregam o sistema de saúde e perda de oportunidades de educação e renda, o que certamente desgasta ainda mais a capacidade de resiliência dessas comunidades e o direito à cidade, uma vez que o direito à cidade está correlacionado tanto ao acesso a recursos quanto à transformação dessa sociedade em agente transformador do território.

A associação dos dados censitários com as áreas de risco possibilitou um significativo ganho de informação sobre a população que se encontra mais exposta. É importante ressaltar que os resultados obtidos com essa associação estão intrinsecamente relacionados com a qualidade dos mapeamentos de riscos realizados na RMGV. Dessa forma, quanto mais identificadas e precisas forem as áreas vulneráveis, melhores serão os resultados associados a essa área.

Referências

BERTONE, P.; MARINHO, C. (2013). Gestão de riscos e resposta a desastres naturais: a visão do planejamento. **Anais** do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, p. 27. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-12/gestao-de-riscos-e-resposta-a-desastres-naturais.pdf>. Acesso em: 3 julho 2022.

CARVALHO, C. S.; MACEDO, E. S.; OGURA, A. T. (org.). (2007). **Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). 176 p. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/170/titulo/mapeamento-de-riscos-em-encostas-e-margens-de-rios-->. Acesso em: 3 julho 2022.

HARVEY, David. (1980). **Rebels cities: from the right to the city to the urban revolution**. Londres: Verso, 2012.

HARVEY, David. O direito à CIDADE. **Revista Piauí**. São Paulo, julho 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, 91p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>. Acesso em: 3 julho 2022.

LEFEBVRE, Henri. (1999). **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. (2013). **Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica: 1980/2010**. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

SAULE JUNIOR, N. (2007). **Direito urbanístico, vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Antônio Fabris Editor, Nelson Saule Junior (Org.), p. 30.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CIDADE

CAPÍTULO 7

Geografia Da Pandemia:

associações com a estrutura social, circuitos econômicos e perspectivas do direito à cidade

PABLO LIRA
HÉLIO GOMES FILHO
ETHEL MACIEL
ETERELDES GONÇALVES JÚNIOR
FABIANO PETRONETTO DO CARMO

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

Desde o início a Covid-19 esteve mais concentrada em áreas metropolitanas e urbanas e conseqüentemente se difundiu de forma mais acelerada devido à interconectividade das redes de logística e transporte que convergem e disseminam mercadorias, profissionais e turistas para todo o globo. Essas redes são estruturadas a partir da hierarquia urbana mundial. Dessa forma, a porta de entrada para a propagação da doença acontece nos eixos de conexão, através dos portos e aeroportos. Dentro do contexto da organização espacial da estrutura social e do padrão desigual das cidades brasileiras, a Covid-19 se propaga seguindo a mesma lógica. Dessa forma, observou-se que os primeiros casos da doença estavam localizados em bairros mais privilegiados, em seqüência em locais de ocupação das classes médias chegando aos bairros populares.

Nesse sentido, este texto busca, a partir de uma pesquisa bibliográfica e análises geoestatísticas, estudar e compreender a distribuição espacial da Covid-19, suas associações com a estrutura socioeconômica e as principais estratégias adotadas para mitigar os impactos ocasionados pela pandemia no Estado do Espírito Santo e, especialmente, na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Geografia da pandemia

A Covid-19 é uma doença que teve seus primeiros casos relatados na China e de lá se espalhou para o mundo. Em dezembro de 2019, os primeiros casos de um novo coronavírus (Sars-CoV-2) foram registrados na cidade de Wuhan, na província de Hubei, localizada na região central da China. A referida cidade, que constitui o polo de uma metrópole, é uma das maiores e mais populosas do país, com mais de 10 milhões de habitantes. Essa é uma região que concentra importantes nós e linhas de fluxos da

rede logística chinesa, onde se localiza um dos maiores aeroportos daquele país e grandes terminais ferroviários e rodoviários.

Pelas próprias características de maior adensamento populacional e maior circulação de pessoas nas grandes cidades, desde o início a Covid-19 esteve mais concentrada em áreas metropolitanas e urbanas e conseqüentemente se difundiu de forma mais acelerada devido à interconectividade das redes de logística e transporte que convergem e disseminam mercadorias, profissionais e turistas para todo o globo. Essas redes são estruturadas a partir da hierarquia urbana mundial.

De acordo com autores da teoria crítica urbana, como Henri Lefebvre (1969; 1999), David Harvey (1980; 2012), Santos (2004) e Neil Brenner (2018), tal hierarquia é marcada por assimetrias e desigualdades, que são regidas pela lógica capitalista hegemônica. A hierarquia urbana mundial e o fenômeno urbano não se caracterizam como uma unidade territorial delimitada e integrada em um contínuo espaço. O urbano é marcado por segregações socioespaciais e incorpora a dimensão do desenvolvimento desigual, que é “constituído interativamente, contestado politicamente, além de constituído historicamente por escalas mutáveis que se estendem dos nossos corpos à cidade, à região, ao território nacional e ao planeta” (BRENNER, 2018, p. 11).

O direito à cidade se desdobra nesse meio de escalas mutáveis em espaços segregados e desiguais. Na concepção lefebvriana, o direito à cidade aponta para a garantia universal de acesso e da fruição democrática das condições básicas de sobrevivência e dos serviços e equipamentos coletivos urbanos (moradia, trabalho, saúde, educação, segurança, transporte, lazer, entre outros). A não manutenção desse direito favorece a segregação socioespacial. Os contrastes sociais emergem na paisagem urbana, distinguindo os bairros privilegiados e as zonas desfavorecidas (LEFEBVRE, 1969).

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

Partimos da premissa de que a Covid-19 seguiu a lógica desigual e segregada das metrópoles e cidades brasileiras. Neste texto buscamos analisar de forma preliminar e exploratória a geografia da pandemia e suas associações com a estrutura social, circuitos econômicos urbanos e perspectivas do direito à cidade, a partir de uma pesquisa bibliográfica à luz de referências da teoria crítica urbana e das matrizes dos pensamentos da rede nacional do Observatório das Metrópoles, bem como por meio do levantamento de dados e análises geoestatísticas sobre a Covid-19 realizadas com base em portais oficiais de informação.

Covid-19, estrutura social, circuitos econômicos urbanos e perspectivas do direito à cidade

A porta de entrada da Covid-19 para os outros países foi, em geral, através dos portos e principalmente dos aeroportos. Sendo assim, a doença chegou ao Brasil, e conseqüentemente, ao Espírito Santo, sobretudo, através das pessoas com poder aquisitivo para fazer viagens internacionais.

De acordo com Rodrigues e Ribeiro (2021), a pandemia se disseminou pelo território brasileiro, entrando principalmente pelos aeroportos localizados nas metrópoles e grandes cidades litorâneas. Após isso foi observada uma interiorização dos casos da doença por meio do sistema de rodovias que interconecta os nós da rede de cidades brasileiras. Não é possível compreender a face metropolitana da pandemia sem considerar as diferenças urbanas internas e as desigualdades entre os núcleos e os municípios do entorno (RODRIGUES; RIBEIRO, 2021).

A distribuição espacial da Covid-19 seguiu a organização espacial da estrutura social e o padrão desigual das cidades brasileiras. Os primeiros casos confirmados da doença se concentraram inicialmente nos bairros mais privilegiados

sob o ponto de vista da estrutura socioeconômica, onde o direito à cidade seletivo se mostra amplo no acesso a serviços e equipamentos urbanos. Na sequência, os casos passaram a se disseminar para áreas predominantemente ocupadas pelas classes médias e chegaram aos bairros populares, onde o direito à cidade não se mostra tão consolidado, seja pela insuficiência e/ou inadequação na oferta de políticas públicas básicas (saúde, educação, segurança, habitação, saneamento ambiental, dentre outras), seja pela precariedade da manutenção e conservação da morfologia urbana.

Conseqüentemente, os óbitos por Covid-19 também seguiram essa lógica geográfica da segregação espacial das cidades brasileiras: de um lado os bairros integrados ao circuito superior da economia urbana, de outro as comunidades que representam o circuito inferior. Intermediariamente, as classes médias caracterizaram os lugares do que Santos (2004) chama da correia de transmissão entre os circuitos econômicos dos espaços urbanos segregados.

Segundo Bispo Junior e Santos (2021), os contextos socioeconômico e ambiental, que possibilitam diferentes condições de vida das populações, podem mitigar ou potencializar a interação da Covid-19 com doenças e epidemias coexistentes. A questão das comorbidades e níveis de intensidade e magnitude de casos da Covid-19 são desproporcionalmente influenciados pelas condições de desigualdade e vulnerabilidade socioespacial.

Nessa lógica, o impacto desigual e injusto da Covid-19 se revelou com taxas desproporcionais de infecções mais graves e morte nos bairros menos privilegiados sob o prisma socioeconômico, ou seja, nas áreas com o predomínio das atividades do circuito inferior da economia urbana, onde o direito à cidade se mostra limitado.

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

Análise sobre os principais indicadores da pandemia

A partir de uma consulta nos portais²⁵, tomando o mês de julho de 2022 com referência temporal, constata-se que o Brasil havia registrado mais de 33 milhões de casos confirmados e 676 mil óbitos por Covid-19. Enquanto isso, o Estado do Espírito Santo tinha computado 1,1 milhão de casos e 14 mil mortes por Covid-19. A letalidade da doença em nível nacional estava em 2,0% e no território capixaba estava em 1,2%.

No contexto capixaba, os municípios que mais registraram casos confirmados da doença foram Serra (134 mil casos), Vila Velha (131 mil), Vitória (128 mil) e Cariacica (90 mil casos)²⁶. De acordo com os níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira²⁷, além de Vitória, que constitui o polo da RMGV, esses outros três municípios estão classificados no nível de integração “muito alto”.

Os óbitos por Covid-19 também ficaram potencialmente concentrados nesses quatro municípios, que estão classificados, no território capixaba, nos níveis mais elevados de integração à dinâmica da metropolização brasileira. Vila Velha foi a cidade que

²⁵ Ver: <https://web.archive.org/web/20220809175141/http://www.coronavirus.jhu.edu/map.html> e <https://web.archive.org/web/20220809175256/https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>.

²⁶ Ver: <https://web.archive.org/web/20220815123536/https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>.

²⁷ Os níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira, possibilitam classificar os municípios como: “Polo”, “Polo Estendido”, “Muito Alto”, “Alto”, “Médio”, “Baixo” e “Muito Baixo”. Para essa classificação foi utilizada a análise fatorial por componentes principais e análise de *cluster*, utilizando as seguintes variáveis: população (*log*); taxa de crescimento populacional; grau de urbanização; percentual de trabalhadores em ocupações não agrícolas; densidade populacional dos setores urbanos; produto interno bruto (PIB *log*); total de rendimentos (*log*); entrada e saída por movimento pendular; porcentagem de entrada e saída de movimento pendular. Como variáveis suplementares foram utilizadas informações da presença de portos e aeroportos no município (RIBEIRO *et al.*, 2014).

mais registrou mortes pela doença (2.002 óbitos), sendo seguida por Serra (1.737 mortes), Cariacica (1.580 óbitos) e Vitória (1.423 mortes). Além desses municípios, a RMGV é composta por Viana (309 mortes por Covid-19), Guarapari (517 óbitos) e Fundão (79 mortes), que são classificados, segundo a integração à dinâmica da metropolização brasileira, como níveis “alto”, “médio” e “baixo”, respectivamente.

Na ótica da letalidade da Covid-19 na RMGV, a maiores taxas foram computadas em Cariacica (1,7%), Guarapari (1,7%), Vila Velha (1,5%), Viana (1,5%), Serra (1,3%), Fundão (1,2%) e Vitória (1,1%). Somente esses dois últimos municípios contabilizaram taxas de letalidade iguais ou inferiores à média do Estado do Espírito Santo. Fundão é o município da RMGV com maior proporção de pessoas residindo em áreas rurais e maior percentual de atividades econômicas do setor primário. Além de ser o polo da RMGV, Vitória também concentra as melhores condições socioeconômicas da metrópole capixaba, como, por exemplo, o maior PIB *per capita*, as melhores oportunidades de trabalho e renda (LIRA, 2017).

Na escala da RMGV, é possível perceber uma associação da distribuição espacial da Covid-19 com a tipologia socioespacial²⁸, que representa uma perspectiva de análise da estrutura social do território metropolitano (LIRA; OLIVEIRA JUNIOR; MONTEIRO, 2014).

Bairros classificados na classe “superior-médio”, aqueles mais privilegiados na ótica socioeconômica, foram os que contabilizaram os mais elevados números de casos confirmados

²⁸ A tipologia socioespacial da RMGV foi desenvolvida com base na metodologia elaborada pela rede de pesquisa do INCT Observatório das Metrôpoles. Por meio da interpretação das Categorias Sócio-ocupacionais (CATs) foram definidos os seguintes tipos socioespaciais, de acordo com a estrutura social da RMGV: “superior-médio”, “médio”, “popular” e “popular-agrícola”. Para melhor detalhamento, ver Lira, Oliveira Junior e Monteiro (2014).

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

de Covid-19, como Jardim Camburi (20.878 casos), Jardim da Penha (13.415 casos) e Praia do Canto (9.462 casos) em Vitória, Praia da Costa (16.035 casos) e Itapoã (9.529 casos) em Vila Velha²⁹.

Esses territórios foram os que registraram os primeiros casos confirmados no Estado do Espírito Santo e na RMGV. Seguindo a dinâmica mundial de distribuição espacial da Covid-19, moradores dessas regiões que haviam viajado para fora do país no início de 2020 acabaram se infectando em territórios estrangeiros e transmitindo a doença em seus bairros de residência. Vale ressaltar que esses são bairros populosos da RMGV, o que em certa medida explica a maior concentração de casos.

Na sequência, bairros caracterizados pelos tipos socioespaciais “médio” e “popular” passaram a registrar casos confirmados de Covid-19. Os moradores desses últimos bairros interagem entre eles e também nos territórios do tipo “superior-médio” por conta das conexões cotidianas de prestação de serviços, transporte coletivo, atividades comerciais, educacionais, de saúde, lazer, entretenimento, entre outras proporcionadas pelas interconexões existentes entre os circuitos econômicos urbanos (SANTOS, 2004).

Insta salientar que são nos bairros “populares” onde se encontram as populações mais vulneráveis sob a perspectiva socioeconômica, bem como onde se faz mais presente a precariedade dos serviços e equipamentos coletivos urbanos. Diferentemente do tipo socioespacial “popular-agrícola” que se situa nos limites da RMGV nas áreas rurais de Fundão, Guarapari e Viana, com baixa densidade demográfica, o tipo socioespacial “popular” geralmente caracteriza espaços com alta densidade demográfica localizados na mancha urbana da RMGV, onde o direito à cidade não se mostra tão consolidado.

²⁹ Ver: <https://web.archive.org/web/20220809175256/https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>.

Nessa lógica, os casos confirmados e óbitos da Covid-19 se disseminaram na RMGV. Em relação aos óbitos, quando são analisados os bairros que mais registram mortes pela Covid-19, é possível identificar que os cinco bairros com o maior número de casos se repetem, contudo em posições distintas: Praia da Costa (202 mortes), Jardim Camburi (133 óbitos), Jardim da Penha (110 mortes), Itapoã (103 óbitos) e Praia do Canto (98 mortes). Provavelmente, esse resultado foi influenciado por conta desses territórios terem sido os primeiros expostos à doença, bem como por eles serem bairros populosos da RMGV e com intensa circulação de pessoas.

Entretanto, na listagem dos 20 bairros com o maior número de óbitos já aparecem áreas como Alto Lage (89 mortes) em Cariacica e Feu Rosa (73 óbitos) na Serra. Esses dois territórios são classificados segundo a tipologia socioespacial da RMGV como bairros dos tipos “médio” e “popular”, respectivamente.

Esse padrão espacial de maior destaque dos bairros de tipos menos privilegiados na perspectiva socioeconômica fica ainda mais reforçado quando são analisadas as taxas de letalidades por Covid-19 na RMGV. Na lista de bairros com as maiores letalidades se destacam com valores acima da média estadual: Santos Reis (3,2%), Boa Vista (3,1%) e do Cabral (2,1%) em Vitória; Cobi de Cima (4,6%), Alecrim (2,4%) e Divino Espírito Santo (2,4%) em Vila Velha; Campinho da Serra (2,8%), Serra Dourada (2,4%) e Bairro das Laranjeiras (2,0%) na Serra; e Santa Catarina (5,0%), Vasco da Gama (3,3%) e Rosa da Penha (2,1%) em Cariacica. Esses bairros caracterizam espaços do tipo socioespacial popular e áreas que conformam o circuito inferior da economia urbana.

A breve análise geostatística aqui estabelecida possibilita constatar que os bairros menos privilegiados pela perspectiva socioeconômica foram os que mais sofreram os impactos da pandemia da Covid-19. Também constituem espaços onde o direito à cidade não se mostra estabelecido e consolidado.

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

Vale ressaltar que o direito à cidade representa muito mais que uma liberdade individual de acesso à equipamentos e serviços urbanos. Constitui um direito elementar de mudar o cidadão e a coletividade, transformando a cidade. Se caracteriza como um direito coletivo, uma vez que tal transformação depende de um exercício conjunto democrático no sentido de remodelar formas, funções, estruturas e processos urbanos (LEFEBVRE, 1969; HARVEY, 2014).

Por isso, entendemos que o direito à cidade é uma possibilidade de caminho para o desenvolvimento de um pacto nacional de reconstrução do Brasil na redução das desigualdades e promoção de políticas públicas urbanas que fortaleçam os preceitos de equidade e justiça social.

Considerações finais: o direito à cidade como um caminho para a reconstrução do Brasil

Insta salientar que o direito à cidade formalizado, aquele insculpido nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, bem como nos mecanismos do Estatuto da Cidade e toda a legislação infraconstitucional, é regido pelos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Entretanto o direito à cidade praticado no cotidiano brasileiro ao longo das últimas três décadas é desigual, elitista, seletivo, contraditório e injusto. Reconhecer isso é um passo importante para que o direito à cidade possa ser apropriado de fato como programa político-ético com potencial de orientar as políticas públicas e as reivindicações sociais, contribuindo assim para reforçar estratégias de reconstrução e transformação nacional.

Com o esvaziamento e/ou deterioração de políticas públicas essenciais, como na área da saúde, educação, habitação, assistência social, segurança alimentar, mobilidade, segurança

e reforma urbana, observado no cenário nacional ao longo da década de 2010, problemas sociais históricos voltaram a fazer parte do cotidiano dos brasileiros, vide as questões da fome, pobreza e violência urbana.

Essas adversidades foram agravadas por conta dos efeitos da pandemia, sobretudo, a partir de 2020. Esse foi o ano que marcou o registro dos primeiros casos e óbitos por Covid-19 no território nacional, bem como que evidenciou as primeiras fases de expansão da pandemia em um cenário até então desprovido de imunizantes contra a doença (NIEE, 2022).

Em 2020, as principais estratégias de gestão de risco da pandemia consistiram na adoção de medidas não farmacológicas. A obrigatoriedade da utilização de máscaras de proteção, suspensão de aulas presenciais, restrições no funcionamento de atividades econômicas não essenciais, otimização e reforço na segurança sanitária no transporte coletivo, estímulo à adesão do teletrabalho, entre outras, foram muito importantes para mitigar os efeitos da pandemia.

Essas estratégias foram amplamente adotadas por países desenvolvidos com o objetivo de achatar as curvas dos indicadores epidemiológicos, mitigando os efeitos da pandemia em um cenário com escassez de equipamentos e insumos hospitalares para o tratamento dos casos mais graves da doença (respiradores artificiais, máscaras hospitalares e medicamentos, por exemplo). No Brasil, na ausência de uma coordenação nacional na gestão de risco da pandemia, governos estaduais e municipais se organizaram para implementar tais medidas. Vale lembrar que em tal período as estratégias não farmacológicas foram muito relevantes para mitigar os efeitos da pandemia.

O ano de 2021 trouxe muita esperança no enfrentamento da pandemia, pois os imunizantes contra a Covid-19 passaram a ser aplicados no Brasil. Graças à integração de grupos de

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

pesquisadores em nível internacional e aos avanços tecnológicos o advento da vacina passou a ser uma realidade já em dezembro de 2020 em regiões desenvolvidas do globo, como o Reino Unido.

Apesar de o Brasil ter iniciado de forma atrasada a imunização da população, a sistemática de funcionamento do Programa Nacional de Imunização (PNI), instituído desde a década de 1970, garantiu que na metade de 2021 a cobertura vacinal no país avançasse ao ponto de influenciar reduções nos indicadores epidemiológicos. O Espírito Santo, em especial a RMGV, sempre se destacou entre os estados com maior cobertura nas doses e reforços das vacinas contra a Covid-19.

No quadro de acirramento de problemas históricos no Brasil, torna-se de extrema importância o resgate das políticas públicas essenciais urbanas nas áreas da saúde, saneamento básico, educação, segurança pública, dentre outras. Para isso acontecer é necessária a retomada da agenda do desenvolvimento nacional fundada nos princípios democráticos e republicanos.

Nesse sentido, é relevante o desenvolvimento de um plano emergencial conjunto de reconstrução do Brasil, baseado em estudos, pesquisas e evidências científicas, com ações para dinamizar o crescimento econômico e promover a proteção da vida e do bem viver, a defesa do trabalho e da renda, garantia de acesso a serviços e equipamentos coletivos urbanos e a defesa irrestrita do Estado e da democracia.

Referências

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. (2021). COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37 n. 10, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1534/covid-19-como-sindemia-modelo-teorico-e-fundamentos-para-aabordagem-abrangente-em-saude>. Acesso em: 12 julho 2022.

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

BRASIL, Lei 5.788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidência da República em 10 de julho de 2001.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2011). Y después de la neoliberalización de las transformaciones regulatorias contemporáneas. **URBAN**. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Marzo. Madri, Espanha.

BRENNER, Neil. (2018). **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

CASTEL, Robert. (1998). **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis/RJ: Vozes.

CASTELLS, Manuel. (1983). **A questão urbana**. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra.

CASTELLS, Manuel. As transformações da questão social. In: BÓGUS, L; YAZBEK, M. C.; BELFIORE-WANDERLEY, M. (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo/SP: Educ, 2004, p. 235-265.

DAVIS, Mike. (2006). **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado do Espírito Santo. **Painel de Vacinação – Aplicação de doses**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220815161340/https://coronavirus.es.gov.br/painel-vacinacao-aplicacao>. Acessado em: 8 julho 2022.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado do Espírito Santo. **Painel Covid-19**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809180110/https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid19-es>. Acesso em: 8 julho 2022.

HAESBAERT, Rogério. (2007). **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HARVEY, David. (1980). **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16. ed. São Paulo/SP: Loyola, 2007.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Piauí**. São Paulo, julho, 2014.

HARVEY, David. **Rebels cities: from the right to the city to the urban revolution**. Londres: Verso, 2012.

JHU, Johns Hopkins University. **Covid-19 Dashboard**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809175141/http://www.coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 8 julho 2022.

capítulo 7 | Geografia Da Pandemia:
*associações com a estrutura social, circuitos econômicos
e perspectivas do direito à cidade*

LEFEBVRE, Henri. (1999). **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo/SP: Documentos, 1969.

LIRA, Pablo. (2017). **Geografia do crime e Arquitetura do medo: uma análise da criminalidade violenta e das instâncias urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa. (2018). Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). In: RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; RIBEIRO, Marcelo. **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 311-341.

LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (Orgs.). (2014). **Metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Vitória: transformação na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital.

NIEE. Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos. **Nota Técnica NIEE – nº 09/2021 – Primeiras observações sobre os efeitos da vacinação na população acima de 80 anos do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809180335/http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5963-nota-tecnica-niee-n-09-2021-%20primeiras-observacoes-sobre-os-efeitos-da-vacinacao-na-populacao-acima-de-80-anos-do-estado-do-espírito-santo>. Acesso em: 8 julho 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. *et al.* (2014). **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica de metropolização**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. (2013). **Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica: 1980/2010**. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese. In: RIBEIRO, L. C. Q. (ed.). (2015). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, Marcelo. (2013). **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

RIBEIRO, L. C. Q. **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

RODRIGUES, J. M.; RIBEIRO, L. C. Q. (‡). **A pandemia de COVID-19 no Brasil: um olhar sobre nossa condição metropolitana**. Texto para Discussão, n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809180506/https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/10/Rodrigues-JM-Ribeiro->

[LCQ A-pandemia-de-Covid-19-no-Brasil-um-olhar-sobre-nossa-%20condi%C3%A7%C3%A3o-metropolitana TD-78 final.pdf](#). Acesso em: 12 julho 2022.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova:** da crítica da geografia a uma geografia crítica. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2004 [1978].

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SOJA, Edward. (1993). **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 8

**O papel da urbanização
na variação dos fluxos
de acumulação social da violência**

MARCO AURÉLIO BORGES COSTA

Enquanto buscava traçar as linhas gerais da acumulação social da violência no Estado do Espírito Santo me deparei tangencialmente, nas revisões de literatura, com uma ideia desenvolvida a partir do conceito de processo civilizatório de Norbert Elias, embora não aprofundada pelo próprio. Desgostoso pelo que via na paisagem do seu tempo marcada por sangue e suásticas, Elias entendeu que em algum momento o processo de civilização se torna um processo de “decivilização” (ELIAS, 1993, 1997; DE SWAAN, 2001; FLETCHER, 1997; MENELL, 1990). Anos mais tarde, preparando uma aula sobre democracia, outro autor muito presente em minhas pesquisas “surge” com um conceito que ainda me era desconhecido. De acordo com Charles Tilly, a “democracia” – assim como a “civilização” – não é um estado, um paraíso aonde se chega, mas um processo que nem sempre anda adiante como supunham otimistas evolucionistas que acreditaram um dia que países de “terceiro mundo” chegariam a ser de “primeiro mundo”. Em certos momentos da história de um determinado lugar, ao invés de “democratização”, temos a “desdemocratização”, em uma tradução bem aproximada do termo original (TILLY, 2007).

O que há de comum nesses conceitos é a ideia um tanto óbvia, embora frequentemente ignorada, de que os processos sociais não seguem uma mesma direção, um mesmo ritmo, e que os diferentes espaços e delimitações político-geográficas seguem ritmos próprios e variáveis.

Assumindo o risco de propor a ideia de que “democracia” e “civilização” possam ser tomados como “fluxos” no sentido deleuziano³⁰, na medida em que fluem de um polo a outro da

³⁰ DELEUZE, Gilles. Natureza dos fluxos. Aula dada em 14 de dezembro de 1971 na Universidade de Paris 8 em Vincennes/St. Denis. Disponível em <https://web.archive.org/web/20220815131754/https://dystopiamag.com/natureza-dosfluxos/>. Acesso em: 10 junho 2022.

história (ou *socius*), assumo ainda a proposição de que mudanças nas configurações sociais aumentam ou diminuem o fluxo que “sai” em relação ao fluxo que “entra” nessas “máquinas sociais”, ainda na perspectiva de uma antropologia deleuziana. Tilly descreve bem como certas configurações sociais influem no ritmo e na direção da democracia; se vai fluir para uma “democratização”, se será um fluir mais rápido ou mais lento, ou se a direção é da “desdemocratização”, com a mesma variação de ritmo.

Tanto no plano da “democracia” quanto no da “civilização”, é possível localizar a forma como se codifica o fluxo das práticas sociais acusadas de “violentas” (MISSE, 1999, 2008). Penso ser elucidativo entender “civilização” e “democracia” também como “máquinas” acopladas a outras “máquinas” que operam no âmbito do capitalismo, e que as práticas sociais reunidas sob a palavra “violência”, de acordo com cada tempo e espaço, operam como “fluxos” cujo volume de saída em relação ao de entrada varia de acordo com as configurações sociais – com os cortes dessas máquinas – na direção da “civilização” ou “decivilização”, fluindo para a “democratização” ou para a “desdemocratização”.

Ao olhar o quadro atual do Brasil, salta aos olhos um fluir para a “desdemocratização”, cujas consequências indicam uma descodificação dos fluxos das práticas acusadas como violentas que aqui e acolá estouram percebidas como “não civilizadas” ou como uma “ruptura civilizatória”. Michel Misse quando propõe que se pense nas representações da violência como um processo de “acumulação social” indica que mudanças nas estruturas – e aqui opto por usar o termo “máquinas sociais” com as implicações que o termo impõe – operaram na aceleração desse processo em certo momento da história do Rio de Janeiro. Seguindo seu rastro teórico, procurei fazer o mesmo no Espírito Santo, enquanto outros colegas aplicaram princípios semelhantes em outras partes

do Brasil e mundo afora. Dos estudos dessa natureza que me são conhecidos, um aspecto me parece se repetir com alto valor de significância: a urbanização.

Não raro o “processo de urbanização” é abstraído e tratado como uma pessoa ou entidade e responsabilizado pelo contexto de violência de alguma cidade. Tenho procurado mostrar que o “processo de urbanização” quando visto dessa maneira simplista e reproduzido pela “ciência” entre aspas ou pelo jornalismo aos quatro ventos, obscurece questões fundamentais para se compreender o ritmo do processo de acumulação social da violência. Tomando a história do Espírito Santo como foco de análise, tenho procurado demonstrar que não só o processo de urbanização, mas, ainda, a forma como se deu esse processo, não é causa e sim resultado dos conflitos e variações no âmbito dos processos de “civilização” e “democratização”, cuja efetivação diferenciada mantém o fluxo da violência “descodificado”, assustador, imprevisível, retroalimentando o fantasma que aumenta tanto o fluxo de entrada quanto de saída.

Do ponto de vista teórico, é preciso destacar, por fim, que o processo de urbanização não está atrelado ao de “civilização” ou de “democratização”. A urbanização pode ser decorrente, ao contrário, justamente da “desdemocratização”, como sugiro ser o caso do Espírito Santo e, nas margens da cidade, a descodificação dos fluxos das práticas acusadas como violentas pode – e eventualmente acontece – gerar formas de sociabilidade que apontam para muito longe dos aspectos relativos ao autocontrole e outros aspectos caros à própria noção de civilização proposta por Elias.

Sem ignorar as questões teóricas, a proposta deste texto é explorar como as questões relativas à cidade afetam o ritmo de acumulação social da violência; demonstrar esse argumento em relação ao Estado do Espírito Santo; sugerir reflexões na direção de ações que reduzam o ritmo dessa acumulação.

Acumulação social da violência

Já faz alguns anos que os veículos de imprensa noticiam os fatos relativos à violência e a criminalidade como se fossem uma “novidade”; como se nunca tivéssemos vivido em contexto de tal violência como o atual. Como se cada novo dia fosse o dia mais violento da história. Se de fato houve um aumento no registro de atividades qualificadas como “crime” no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 por razões tão diversas que vão do aumento do tráfico de cocaína à melhoria da capacidade de registros de óbitos por causas externas decorrentes da reorganização da saúde pública, a forma de noticiar permaneceu não obstante seu conteúdo já não fosse mais novidade; ainda mais se olhamos para a história do país, escrita em sangue de africanos moídos nos engenhos da colônia ou de indígenas consumidos no fogo das armas dos bandeirantes.

Tendo em vista as transformações que ocorriam no Rio de Janeiro e as novas formas de se perceber essas práticas representadas como violentas, Michel Misse propôs como explicação a

(...) hipótese de um processo complexo de acumulação contínua por meio de metamorfoses de padrões, seja da sociabilidade intra e inter-classes e de seus segmentos sociais, seja da seleção e migração de recursos e estratégias para a consecução de fins econômico-aquisitivos através de ligações e sobreposições entre diferentes mercados ilícitos (MISSE,1999, p. 6-7).

Misse destaca que o “fantasma” da violência não decorria apenas de uma ruptura de padrões entre a criminalidade anterior aos anos 1980 e os modelos que se seguiram, mas dependeu

de uma “acumulação cíclica de padrões, experiências sociais e continuidades ‘subculturais’” (MISSE, 1999, p. 6) que, segundo ele, explicam a formação das redes de quadrilhas e de corrupção policial na Cidade Maravilhosa que passaram a ser representadas como uma “novidade”.

Não obstante todas as transformações pelas quais passa o Rio de Janeiro e o Brasil no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, com uma urbanização acelerada, modernização e uma enorme complexificação da economia e das estruturas produtivas, o mito de que o Brasil se origina de degredados e criminosos permanece e se aprofunda (MISSE, 1999, p. 10), conforme se percebe na cultura popular da época. O pano de fundo desse “mito”, entretanto, não está, a meu ver, necessariamente sustentado na perspectiva histórica da colonização, mas na percepção por parte das elites de que as populações que compunham a maior parte do caldeirão étnico do país seriam seres humanos de segunda categoria, menos evoluídos, quando não amaldiçoados de alguma maneira e, portanto, causadores das mazelas do país, ao invés de vítimas dos processos sociais que se desenvolviam.

A origem dessas concepções disseminadas historicamente entre as elites sociais, econômicas e políticas brasileiras advém das próprias concepções fundantes do racismo, que sob o aspecto de um “delírio coletivo de grande interesse”, subsidiado por uma ciência de brancos e europeus, buscava revestir a violência da escravidão de legitimidade e, após a escravidão, a manutenção da exclusão das populações não europeias em relação à vida do país pela via das mais diversas exclusões e formas legais que não obstante suas intenções declaradas acabaram operacionalizadas para esse fim. A lei, é o que se observa ao longo da história, nunca importou. O que sempre importou foi “purificar” o caráter nacional, higienizar, “limpar”.

Quando essas populações que estavam relegadas à exclusão – consideradas inferiores e “perigosas” pelas elites no sentido criminal e de saúde pública – se dirigem para as cidades em busca de novos espaços de sobrevivência e existência diante das promessas da modernização, da industrialização, os padrões de sociabilidade passam por transformações que afetam as representações estabelecidas.

O processo de urbanização no Brasil não está nem no plano de um avanço do processo civilizatório e menos ainda de um processo de democratização. Antes, produz conflitos entre padrões diversos de sociabilidade desenvolvidos isoladamente em espaços inclusos/exclusos da vida do país, que passam a coabitar nas cidades a partir de ações “modernizantes” implementadas arbitrariamente segundo interesses do capital nacional e internacional.

As periferias que se formam ao largo das grandes cidades guardam modos de sociabilidade típicos das áreas rurais e distantes dos padrões de sociabilidade “burguesa”, o que se soma e reforça mutuamente o racismo que grassa justificando uma relação de desconfiança absoluta entre as classes. Nas margens, as condições de existência e a própria relação entre as classes produz a ruptura dos padrões de sociabilidade aprendidos e, da mesma forma, o princípio da desconfiança generalizada se dissemina nas relações intraclasses produzindo modos de sociabilidade nos quais as práticas violentas passam por um processo de descodificação e cuja recodificação se dá de formas variadas de bricolagem, colagens diversas, que não montam um quadro geral e previsível. Mesmo as elites “normalizadas” – que no Brasil não me parecem tão “normalizadas” assim – assumem essa sociabilidade de risco e em continuidade com a tradição de práticas violentas perpetradas pelo Estado em nome dos interesses das classes dominantes desde a colônia; assume

que a morte e o extermínio das classes consideradas perigosas é uma solução melhor do que a inclusão plena dessas classes em todos os contextos da vida social, em franca oposição a modelos desenvolvidos em alguns espaços da Europa.

Tudo isso se apresenta como surpresa,

(...) como se o fantasma fosse gerado por uma surpresa confinada à mudança nos padrões de banditismo, como se as mudanças nos padrões de sociabilidade não tivessem também mudado junto com a enorme transformação urbana do país, num movimento que nem antecede e nem sucede o aumento da criminalidade violenta (MISSE, 1999, p. 15).

O discurso da explosão de violência gera boas manchetes desde os anos 1990, quando, já sob um prisma mais crítico, não fazia sentido, quanto mais hoje em dia. A forma como se dá a urbanização no Brasil e no Espírito Santo não é resultado de mudanças repentinas no contexto econômico e político do país ou do estado; antes, resulta das escolhas das elites, para as quais as “classes perigosas” eram um mal necessário, ainda que intolerável.

Modernizar a qualquer preço

A política federal de erradicação dos cafezais nos anos 1960 somada à ideia de que a industrialização seria a única forma de redenção do Espírito Santo de sua situação de inferioridade no contexto econômico nacional, causou a desagregação definitiva das oligarquias de perfil rural que dominaram a política capixaba desde o início do século XX. Provocou também a falência de pequenas e médias propriedades e, conseqüentemente, a intensificação da migração para os centros urbanos. Em algumas

áreas rurais ao norte do estado houve ainda mais concentração de terras nas mãos de latifundiários³¹. Periferias urbanas precárias emergem na região metropolitana e nas cidades principais.

A ideia de crise da economia cafeeira se torna irreversível no contexto de um governo federal autoritário e interessado na modernização/industrialização do país. Associado às forças locais e atendendo a interesses nacionais e até mesmo internacionais, as lideranças entram na corrida pela industrialização, mergulhando o estado no programa de erradicação de cafezais, que, até então, não havia gerado fortes efeitos, e adotando uma série de outras medidas para “industrializar”, “modernizar” o Espírito Santo.

Esse discurso de “crise” contribuiu para reforçar a ênfase na necessidade da industrialização acelerada a qualquer custo. Ou seja, a construção de um cenário de caos absoluto e total falta de perspectiva servia como pano de fundo para justificar a ideologia desenvolvimentista e os custos possíveis da implantação acelerada desse processo, considerando atores externos e ações “de cima para baixo”. O discurso da crise contribuiria, ainda, para justificar sacrifícios como as renúncias fiscais, que comprometem a arrecadação pública. Esta, já naquela época, não acompanhava a demanda de serviços públicos que se expandiam cada vez mais, tanto com o crescimento natural da população quanto com as consequências da erradicação do café em termos de acréscimo de população e ocupação de novas áreas no entorno das cidades.

Com base em documentos do governo do estado, Siqueira (2001, p. 129) afirma que o programa de erradicação dos cafezais no Espírito Santo desempregou de uma só vez 50 mil trabalhadores rurais, o que correspondia a aproximadamente 150

³¹ Embora o Espírito Santo seja considerado um caso atípico no cenário nacional em termos de distribuição de terra, a generalização ignora a especificidade. A região norte é marcada por uma concentração de terras e vive uma tendência ainda maior à concentração. Um excelente estudo pode ser consultado a esse respeito: BERNARDO NETO, 2009.

mil pessoas³², que em grande medida, seguiram para a região da Grande Vitória. Sustentada em farta documentação estatística, Rossana Mattos (2011) nos informa que

A mão-de-obra liberada pela erradicação do café, culminando com um saldo de 60.394 desempregados, composta prioritariamente por pequenos agricultores sem qualificação, e a reocupação dessas áreas por atividades alternativas, onde a pastagem representou 73,85% (Tabela 6), o que exigiu a expansão e a concentração da grande propriedade rural, foram fatores decisivos para o movimento migratório no Espírito Santo no período (MATTOS, 2011, p. 100-101).

Os efeitos negativos da erradicação dos cafezais não eram ignorados pelos planejadores. Pelo contrário, segundo Siqueira (2001, p. 53), os órgãos responsáveis pela execução do programa desenvolveram, simultaneamente, programas de estímulo à diversificação da produção agrícola e à realização de novos plantios nas áreas liberadas. Tais programas obtiveram pouco êxito. Os que contavam com muitos cafezais e, conseqüentemente, mais vultosas indenizações, capitalizaram-se para novos investimentos; quem estava fora dessa categoria via-se desprovido de condições de sobrevivência. Estes últimos eram a maioria. O resultado foi o empobrecimento e a expulsão da população do campo para as cidades centrais (p. 53).

Os impactos migratórios decorrentes das políticas de erradicação dos cafezais não se dão na década de 1960. Considerando a segunda fase de sua implantação, que termina em 1969, só surtirão efeitos na década seguinte. Coincidem, então, com a atração migratória exercida pela expectativa da

³² Isso em uma estimativa tímida de que cada trabalhador tinha uma família de três pessoas em média.

implantação das plantas industriais planejadas para o estado. Os movimentos migratórios internos mobilizam um contingente reduzido de pessoas comparado aos fluxos migratórios externos que estavam por vir, tendo em vista o próprio estado não constar até hoje entre os mais populosos do país. São os movimentos migratórios interestaduais que vão provocar mudanças mais significativas nas estruturas urbanas e sociais, projetando-se, inclusive, no migrante, em especial o nordestino, que mais tarde acabará identificado com o aumento da violência na região.

O conjunto das transformações ocorridas na economia e na sociedade capixaba conduziria a RMGV a apresentar, no limiar do século XXI, um perfil que ostenta elevados níveis de concentração populacional, renda, produção e consumo. A expressão dessa concentração pode ser visualizada pelos indicadores populacionais. Se em 1970 o Estado do ES tinha um contingente populacional da ordem de 1.599.324 habitantes, dos quais 418.273 estavam nos municípios da RMGV, o que significava 26% do total, em 2007 a população total subiu para 3.351.669 habitantes, sendo que desses 1.624.837 estavam na RMGV, o que representa 48% do total. Ou seja, quase a metade da população do Estado está residindo na RMGV (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 31).

As consequências decorrentes do processo de industrialização acelerada que desembocou nos “Grandes Projetos” referem-se a resultados de ações coletivas das elites políticas e econômicas do estado na busca de alternativas de acumulação de capital em níveis compatíveis com os que o Brasil começava a alcançar. Essas ações coletivas orientavam-se pelos valores típicos das respectivas classes que conduziam os destinos do país: não inclusão dos excluídos no mercado de consumo e maximização da exploração.

Nesse contexto “desdemocratizante”, os grandes investimentos aconteceram sem que se houvesse consideração pelos impactos sociais que poderiam causar. E causaram. Foram pensados exclusivamente visando à satisfação das necessidades do capitalismo nacional e do internacional, conforme o desejo que movia as classes privilegiadas. Alcançaram os resultados esperados, inserindo o estado no PIB nacional, e ampliando as condições de vida das elites capixabas em níveis internacionais. E não se pode dizer que os outros resultados – como o topo do *ranking* de homicídios durante mais de uma década – eram totalmente inesperados.

Considerações finais

Diante das radicais mudanças, não surpreende que as rupturas nos modos de sociabilidade tenham ocorrido na Região Metropolitana da Grande Vitória nos anos 1970 para 1980 de modo similar ao ocorrido no Rio de Janeiro décadas antes, conforme descrito por Michel Misse (1999). Os efeitos não foram muito diferentes, embora em escala menor do que na capital fluminense e com algumas especificidades locais. O resultado mais visível da forma como esse quadro se desenrolou no Espírito Santo foram as altíssimas taxas de homicídios que mantiveram o estado mais de década nos topos dos *rankings* de homicídios do país. Embora as taxas tenham reduzido significativamente, o estado capixaba ainda apresenta taxas de assassinato muito altas, em especial de jovens pretos e mulheres.

O que proponho como reflexão sobre o exposto é que:

- a) Aquilo que convencionamos chamar de violência urbana corre como um fluxo sobre a vida social de uma determinada forma desde que as elites iniciaram a

implantação dos modelos europeus de Estado (Estado Moderno).

- b) Esse fluxo que entra pode ser potencializado ou minimizado de acordo com o “funcionamento” das configurações sociais do momento, gerando maior ou menor acumulação social da violência.
- c) Os fatores que afetam maior ou menor acumulação social da violência podem eventualmente resultar de situações exteriores às ações humanas (tragédias naturais). No caso do Brasil e do Espírito Santo são claramente resultado de ações implementadas por um grupo a serviço de seus próprios interesses em contextos de “desdemocratização”.
- d) Falar de um processo de “decivilização” nos contextos brasileiros é, a meu ver, ainda temeroso, considerando que nem mesmo as elites brasileiras demonstram plenamente as características descritas por Elias ao ponto de serem consideradas “civilizadas”. Proponho que as “máquinas” que cortam os fluxos da violência o fazem em diferentes ritmos em razão de como são operadas pelos sujeitos concretos. No caso do Espírito Santo, os atores, membros das elites operaram a máquina capitalística de forma a ampliar o fluxo de saída da violência – seja por razões econômicas ou em nome de subjetividades interiorizadas – não sendo essa violência percebida e registrada nas estatísticas resultante de acidentes históricos ou fruto de ações de sujeitos indeterminados, mas sim causas de ações determináveis e localizáveis.
- e) Assim, a forma assumida pela urbanização no Espírito Santo, em especial na Grande Vitória, não foi resultado de ações de sujeitos indeterminados. E, por óbvio, seus efeitos não podem ser atribuídos a sujeitos indeterminados.

Enfrentar eticamente as práticas que atentam contra a vida – a expressão máxima da violência em qualquer contexto – exige mais do que elaborados planos de governo que discutem sintomas sem discutir a doença. Exige discutir modelos de relações sociais e enfrentar “ismos” que historicamente subsidiam as ações violentas contra a vida, em especial o machismo e o racismo. Isso sem ignorar os efeitos que a magnitude da desigualdade social do país, que também se expressa no Espírito Santo, produz nos modos de sociabilidade e nos encontros desses modos de sociabilidade. Exige, ainda, não ignorar as ações e os atores por trás das entidades abstratas, literalmente, dando nome aos bois.

No campo prático, políticas públicas quando sustentadas apenas na superfície podem até ter algum efeito estatístico, mas estarão longe de produzir mudanças significativas nos modelos de relação social entre pessoas e grupos nos quais a violência acaba por ser considerada uma opção viável e legítima, não obstante o que diga qualquer código de papel.

Referências

BERNARDO NETO, Jaime. (2009). **Pequenas propriedades rurais e estrutura fundiária no Espírito Santo**: uma tentativa de entendimento das particularidades capixabas. 2009. 177 f. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Departamento de Geografia do Centro de Ciências Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vitória, 2009.

BETTIM, Rodrigo. (2014). Organização social do território e formas de provisão de moradia. *In*: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja (eds.). **Vitória: transformações na ordem urbana**: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles. p. 196-236

DARÉ, Raquel. (2010). **A “crise” do café e a ideologia desenvolvimentista no Espírito Santo**. 2010, 203 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.

- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. (1996). **Mil platôs**. São Paulo: Editora 34, v. 3.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. (1972). **O Anti-Édipo**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1976.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993 [1939], 307p.
- ELIAS, Norbert. (1997). **Os alemães**. A luta pelo poder e a evolução do *habitus* nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 431p.
- FLETCHER, J. (1997). **Violence and Civilisation: An Introduction to the Work of Norbert Elias**. Cambridge: Polity Press.
- HUR, Domenico Uhng. (2020). Desejo e política em Deleuze: máquinas codificadora, neoliberal, neofascista e esquizodramática. **Poliética**. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 173-202.
- MATTOS, Rossana. (2011). **Expansão urbana, segregação e violência**. Um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória: Edufes, 219p.
- MENELL, Stephen. (1990). Decivilising processes: theoretical significance and some lines of research. **International Sociology**, v. 5, n. 2, p. 205-223.
- MISSE, Michel. (1999). **Malandros, marginais e vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. 1999. 413p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro.
- MISSE, Michel. (2012). Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**. Porto Alegre, V. 8, n. 3, p. 371-385, set.-dez. 2008.
- ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. (2012). **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. 2. ed. Vitória/ES: Espírito Santo em Ação.
- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. (2001). **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória, 1950-1980**. Vitória: EDUFES, 179 p.
- SWANN, A. (2003). Dyscivilization, Mass Extermination and the State. In: DUNNING, E.; MENNELL, S. (2003), originally published in *Theory, Culture and Society*, 2001 (18), p. 2-3.
- TILLY, Charles. (2007). **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZORZAL E SILVA, Marta. (2010). Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: Instituto Jones dos Santos Neves. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória/ES, p. 29-66.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 9

**Concentração espacial
de roubos e furtos na RMGV**

BÁRBARA CABELLERO

HÉLIO GOMES FILHO

PABLO JABOR

DANIEL CERQUEIRA

A criminalidade é uma das sequelas da falta de ordem urbana de uma cidade. Este capítulo aponta uma das consequências da desordem pública, que é a violência e a criminalidade, distribuída de maneira desigual pelo território. Esta análise enfatiza, portanto, a necessidade de uma reforma urbana focalizada, trazendo mais eficiência na alocação dos recursos públicos, pois são identificados os locais e ações prioritários. A partir de uma análise georreferenciada dos crimes de roubos e furtos na RMGV, chegamos à conclusão de que pequenos espaços públicos são mais propícios à criminalidade. Em comum, esses espaços apresentam características de desordem urbana e ausência de políticas focalizadas. O texto propõe ações sociais e de policiamentos focalizadas para reverter esse quadro.

A consequência da concentração criminal analisada neste capítulo é o aguçamento das desigualdades sociais expostas na dinâmica do território, apresentando diferentes níveis de direito à cidade no território metropolitano do estado capixaba. A criminalidade diminui o direito à cidade, uma vez que interfere no ir e vir do cidadão em plena segurança. Discutimos aqui como isso varia ao longo da extensão territorial da RMGV, quais os pontos de maior concentração criminal e como podemos, de maneira eficiente, resgatar esse direito, por meio de ações urbanas municipais de ordem pública e segurança cidadã.

O modelo de polícia ostensiva baseado no aumento exaustivo do efetivo policial é oneroso demais para o estado e tem pouco impacto sobre indicadores de crime e violência (CERQUEIRA; PEÇANHA, 2020, p. 264-265). A ideia de alocar “um policial em cada esquina” é uma política ineficiente, principalmente quando descobrimos que os roubos a pessoa ocorrem somente em 13,1% do território urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) – composta por sete municípios, a saber: Serra, Vila Velha, Cariacica, Guarapari, Viana, Fundão e a capital, Vitória,

conforme dados de 2020. O conhecimento desses números é fundamental para a alocação eficiente dos recursos físicos e humanos, sempre tão escassos na segurança pública.

Mais importante do que dar uma resposta imediata a uma ocorrência criminal é priorizar a prevenção desses crimes, impedindo que eles voltem a ocorrer. Para isso, entender os padrões criminais é crucial: onde os crimes ocorrem com maior frequência? Em quais horários? O que esses locais têm em comum? Com essas respostas, podemos investir na prevenção focalizada e usar a inteligência para reduzir os índices de violência, ao invés de manter somente a postura reativa, de agir após a ocorrência do crime.

Um dos principais resultados deste estudo diz que metade dos roubos a pessoa ocorreu em somente 2,2% da RMGV em 2020, e em 2,1% do território em 2019. Estes e outros achados reforçam a importância do olhar sobre o local quando falamos de criminalidade, sobretudo dos chamados crimes de oportunidade. Em geral, foi observada a concentração de crimes em áreas com grande fluxo de pessoas e de intenso comércio popular, sugerindo que a atuação municipal, por meio do ordenamento urbano, também pode contribuir para a redução do crime, juntamente com a maior presença das forças policiais.

Além de identificar as principais áreas de ocorrência criminal, usando a distribuição territorial do IBGE de grades estatísticas, que correspondem a células urbanas de 200 por 200 metros, também argumenta-se como esse conhecimento pode embasar ações de curto, médio e longo prazo para a redução do número de roubos, que abrangem não só a dimensão policial, por meio de atividade de inteligência e análise criminal, mas também dimensões sociais e urbanas. As estratégias de longo prazo são especialmente essenciais para que os resultados sejam duradouros.

Assim, neste capítulo pretendemos dar mais um passo na construção de conhecimento sobre segurança pública, gerando informações importantes para embasar ações preventivas do estado de maneira mais eficiente, contribuindo em particular para um dos Desafios Estratégicos do Plano de Segurança do Estado do Espírito Santo para os anos de 2019 a 2022, que é “Reduzir o número de crimes contra o patrimônio” (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Por que estudar concentração criminal?

Evidências empíricas mostram que o crime é concentrado no espaço. De acordo com o *Atlas da Violência 2019* (IPEA & FBSP, 2019), 50% dos homicídios no Brasil ocorrem em 2% dos municípios; e 50% dos homicídios nos municípios ditos violentos se concentram em menos de 10% dos bairros, sendo que em 50% dos bairros praticamente não há homicídio. Quando a análise vai para o microespaço, sejam quadras ou segmentos de ruas, as evidências são ainda mais fortes: Chainey *et al.* (2019) encontraram que, em grandes cidades da Colômbia, 50% dos homicídios ocorrem em menos de 2% do território; e 25% dos homicídios ocorrem em menos de 0,5% do território.

Não são só os homicídios que apresentam esse padrão espacial. Há tantas evidências sobre a concentração geográfica de roubos e furtos (seja a pessoa ou de veículos), inclusive em muitas cidades da América Latina, que foi criada a “Lei da Concentração do Crime: 50% dos crimes se concentram entre 4% e 6% dos segmentos de rua e 25% dos crimes se concentram entre 0,8% e 1,6% dos segmentos de rua” (WEISBURD, 2015). Os resultados que apresentaremos mostram que no Espírito Santo não é diferente.

Ainda, referências indicam que, em cidades que experimentaram aumento no número de crimes, a concentração territorial não aumentou: são quase sempre as mesmas “células quentes” (MONTEIRO; CHAINEY, 2019). Isso sugere que o foco nesses microlocais pode ter resultado expressivo no combate à criminalidade, uma vez que não há qualquer evidência de que a mancha criminal se espalhe de maneira significativa pelo território. O roubo de rua segue a oportunidade, que não é distribuída aleatória nem uniformemente pelo espaço.

Qual o padrão de ocorrência criminal no Espírito Santo?

O Estado do Espírito Santo (ES) configura-se na sexta posição entre as Unidades da Federação (UF) com maior número de roubos a pessoa por 100 mil habitantes, ou seja, proporcionalmente ao tamanho da população de cada UF, o ES é a sexta com maior número de casos. Na região Sudeste, o ES fica à frente dos outros três estados (RJ, SP e MG). Enquanto a média no Brasil é de 404,5 casos por 100 mil habitantes, o ES soma 758,4 roubos por 100 mil pessoas (2019). Já quanto ao roubo de veículos, um tipo de crime com uma das menores subnotificações, o estado do ES ocupa a 12^a posição no *ranking* do ano de 2020, com taxa de 179 roubos por 100 mil habitantes, acima da taxa do Brasil, que apresenta 132 roubos por 100 mil habitantes.

O fato de a taxa de roubo a pessoa por 100 mil habitantes do Estado do Espírito Santo estar acima da média dos estados brasileiros, contudo, pode ser reflexo de um sistema de registro criminal totalmente informatizado e unificado, que contabiliza, desde 2019, os registros feitos pela Polícia Civil (em delegacias físicas ou pela Internet), pela Polícia Militar (via atendimento do 190), pelo Corpo de Bombeiros Militar e por demais agências conveniadas, como a Polícia Rodoviária Federal e diversas

Guardas Municipais, todas integradas ao Sistema DEON (LEITE, SOUZA; LIRA, 2020). Essa, de fato, não é uma realidade nacional, onde geralmente a única fonte de registro são as delegacias de Polícia Civil (físicas ou *on-line*). Antes do boletim unificado, o ES configurava na 14^a posição no *ranking* de UFs para roubo a pessoa (2018), abaixo da taxa do Brasil.

Os horários com maior ocorrência de roubos a pessoa são aqueles em que as pessoas estão na rua, no deslocamento entre casa e trabalho (entre 5 e 8 horas) e na volta do trabalho para casa (entre 18 e 23 horas), nos dias de semana – padrões de horário são tipicamente identificados em crimes de oportunidade, como o roubo de rua, o roubo de veículo e o roubo de carga (MONTEIRO; CABALLERO, 2021, p. 158-162). Esse é o padrão observado nos anos de 2018 e 2019. Com o advento da pandemia do coronavírus e a publicação de medidas de restrição social, o ano de 2020 apresentou queda significativa no total desses casos (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2021), porém, o padrão de ocorrência por horário e dia da semana se manteve. Em relação aos roubos de veículo, o padrão de horário e de dias da semana também se manteve estável ao longo dos três anos analisados, com maior ocorrência de casos entre 18 e 23 horas.

Concentração criminal na RMGV

Os sete municípios que compõem a RMGV ocupam 29,7% do território urbano do estado, e são residência de 49,5% da população capixaba. Ainda assim, a concentração criminal se destaca: 83,6% dos roubos a pessoa do Espírito Santo em 2020 ocorreram na RMGV. Em 2019, esse percentual foi de 82,3%.

Esse resultado pode ser explicado pelo fluxo de pessoas que esses locais recebem, independentemente do município de residência das vítimas. Infelizmente, não há estatísticas oficiais

sobre a população flutuante no estado, o que nos impede de calcular uma taxa de roubos mais fidedigna.

Dividindo o território da RMGV em células (quadrados) de 200 por 200 metros, o resultado é bastante expressivo: os roubos a pessoa em 2020 só ocorreram em 13,1% do território urbano (Tabela 13). Se esses crimes ocorressem de forma aleatória no espaço, com distribuição uniforme, ou seja, em que todas as células (localidade) têm a mesma probabilidade de ser palco de uma ocorrência criminal, teríamos 35,9% do território com pelo menos uma ocorrência, e não somente os 13,1% encontrados. Esses números expostos na Tabela 13 demonstram o quão concentrada é a ocorrência de crimes no espaço.

	Roubo a pessoa	Roubo de veículo
Total de casos	12.157	2.277
% georreferenciado	61,4%	62,0%
% de células com 100% dos casos (supondo distribuição aleatória)	35,9%	8,0%
% de células com 100% dos casos	13,1%	5,1%
% de células com 75% dos casos	5,1%	3,0%
% de células com 50% dos casos	2,2%	1,3%
% de células com 25% dos casos	0,7%	0,4%

Tabela 13 - Distribuição de roubos a pessoa e de veículo por célula urbana - RMGV - 2020.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SESP).

Ainda mais impactante é a conclusão de que 50% e 25% dos roubos a pessoa ocorrem em 2,2% e 0,7% do território urbano da RMGV, respectivamente. Dessa maneira, uma política de prevenção focada no local e não nos criminosos pode gerar mais frutos para a redução desse tipo de crime. Conhecer esse padrão é vantajoso para aplicar o policiamento de maneira focalizada, gastando menos recursos e trazendo resultados mais eficientes. Na prática, ajuda, por exemplo, a identificar não só as áreas que exigem maior presença policial, mas também os locais exatos

de instalação de câmeras que podem dar maior retorno para o controle dos crimes, além de outras ações já no âmbito municipal, como será sugerido adiante.

Conclusões semelhantes podem ser tiradas para o crime de roubo de veículo, ainda na Tabela 13. Pode-se observar que os crimes em 2020 ocorreram em 5,1% do território urbano da RMGV, enquanto, caso eles fossem distribuídos aleatoriamente, deveriam ocorrer em 8,0% desse território. Além disso, tem-se que 50% dos crimes ocorreram em 1,3% do território e 25% dos crimes em apenas 0,4% do território, o que mostra o quão concentrado é o crime de roubo de veículo.

As localidades (identificadas pelas células) com maior número de roubos a pessoa têm algo em comum: todas localizam-se em locais com grande fluxo de pessoas, principalmente em áreas comerciais. O destaque fica por conta da Avenida Expedito Garcia, centro comercial com grande fluxo de pessoas no bairro de Campo Grande, no município de Cariacica, apresentado na Figura 7 (a). Quanto mais escura a célula, maior a concentração de ocorrências.



Figura 7 - (a) Concentração de roubo a pessoa por células urbanas - Avenida Expedito Garcia, Campo Grande, Cariacica - 2020; (b) Concentração de roubo de veículo por células urbanas - Avenida Central, Parque Residencial Laranjeiras, Serra - 2020.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SESP.

Em relação aos roubos de veículo, os destaques, como já mencionado, ficam por conta do Município de Serra, em especial no centro comercial do bairro Parque Residencial Laranjeiras, na Avenida Central, como mostra a Figura 7 (b).

Prevenção focalizada no território

A identificação dos locais em que o crime é muito frequente é peça fundamental para guiar as ações do estado de prevenção à criminalidade. Em tratando-se de segurança pública, em que os recursos são sempre escassos, é importante alocá-los de maneira eficiente, isto é, nos locais onde podem gerar mais resultados. Os resultados obtidos neste estudo, portanto, podem auxiliar no planejamento de ações de curto, médio e longo prazo que busquem prevenir a repetição dos crimes nesses pontos oportunos. A Tabela 14 ilustra exemplos de ações de prevenção focalizada considerando três dimensões, com destaque para algumas ações que poderiam ser diretamente alimentadas pelas informações obtidas no estudo de concentração criminal, principalmente nos curto e médio prazos.

Dimensão	Atividade de Inteligência	Dimensão Social	Segurança Pública e Ordem Urbana
Curto prazo	Cercamento eletrônico	Fortalecer e expandir CAPS	Patrulhamento focalizado; rondas – GM e PM
Médio prazo	Identificação de autores contumazes	Controle do uso de drogas; Mediação de conflitos	Iluminação; Pavimentação; Limpeza
Longo prazo	Controle de armas de fogo e simulacros	Educação em tempo integral; Atenção à primeira infância; Geração de emprego para jovens	Gestão integrada entre diferentes entes federativos; gestão integrada com diferentes atores da sociedade

Tabela 14: Exemplos de estratégias de prevenção à criminalidade por dimensão e prazo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Primeiramente, pode-se citar a dimensão da atividade de inteligência policial que busca identificar grupos criminosos e elementos de risco criminal. No curto prazo, esses dados ajudam a identificar os locais com maior número de roubos e furtos de veículos, por exemplo, trazendo foco para o cercamento eletrônico. Em médio prazo, as investigações criminais de inteligência devem ser voltadas para identificar bandidos contumazes, que atuam nos mesmos lugares, com o mesmo *modus operandi*. Em médio a longo prazo, investigações podem vir a enfrentar o comércio de armas ilegais, controlando sua entrada nas fronteiras e nos aeroportos. No longo prazo, políticas de desarmamento contribuem para a menor circulação das armas e simulacros utilizados nos roubos.

A dimensão social traz um aspecto preventivo de extrema importância, aquele focado na juventude e também na primeira infância. O trabalho de Assistência Social com atendimento a famílias mais vulneráveis e o controle do uso de drogas são ações que podem contribuir para a prevenção da entrada de jovens na criminalidade, mostrando a importância da gestão municipal no campo da segurança pública. Os novos conceitos de mediação de conflito e de Justiça Restaurativa, em médio e longo prazo, também tendem a minimizar os efeitos de problemas sociais sobre violência e crime. Ainda mais importante, são as grandes políticas públicas de longo prazo, de investimento em geração de emprego, sobretudo para jovens, e em educação, com maior investimento na primeira infância.

Por fim, mas não menos importante, a dimensão urbana de ordem pública, com atuação particular das instituições municipais, também tem papel fundamental para a prevenção dos crimes de oportunidade, como roubos e furtos. O patrulhamento focalizado nos locais de concentração criminal, com redefinição das rotas e escalas em cada localidade para a alocação mais eficiente dos recursos policiais deve ser rotina tanto do trabalho

da Polícia Militar, como das Guardas Municipais, nas cidades de maior porte. Outras atribuições das prefeituras no campo da ordem pública, ainda com a premissa da prevenção focalizada no espaço, dizem respeito à urbanização ordenada, como iluminação pública adequada nos microlocais indicados como de maior concentração criminal.

Considerações finais

Este capítulo mostrou o quanto o crime é concentrado no espaço, isto é, como poucos espaços respondem pela maioria das ocorrências criminais da RMGV, argumentando que a estratégia de policiamento focalizado no território pode ser eficiente para a prevenção de crimes, sobretudo os chamados crimes de oportunidade, como os roubos e furtos em via pública. Na RMGV os roubos a pessoa ocorrem em somente 13,1% do território urbano e os roubos de veículo em apenas 5,1% (números referentes ao ano de 2020, porém bastante estáveis ao longo do tempo). Ainda, encontramos que metade dos roubos a pessoa ocorreu em somente 2,2% do território capixaba e metade dos roubos de veículo em 1,3%.

A identificação desses locais deve fazer parte das atividades rotineiras de análise criminal das forças de segurança do estado, para embasar a tomada de decisões referentes a rotas de patrulhamento, efetivo por escala, locais e quantidade de câmeras de videomonitoramento, entre outras. Em geral, foi observada a concentração de crimes em áreas com grande fluxo de pessoas e de intenso comércio popular, sugerindo que a atuação municipal, por meio do ordenamento urbano, também pode contribuir para a redução do crime.

Deste modo, concluímos que entender a dinâmica de concentração do crime no espaço pode contribuir para melhores

propostas de reforma urbana que possam contribuir com a ampliação do direito à cidade, que deve ser igual para todos em todos os locais.

REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, Daniel; PEÇANHA, Vinicius. Segurança Pública. *In*: MELLO, Eduardo Bandeira de; VIEIRA, Andréa Gouvêa; BARBOZA, Ricardo de Menezes (org.). (2020). **Maravilhosa para todos**: políticas públicas para o Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Lux. Disponível em https://web.archive.org/web/20220809180720/https://bandeira18.com.br/site/wpcontent/uploads/2020/10/Maravilhosa_para_Todos_Politicass_para_o_Rio_de_Janeiro.pdf. Acesso em: agosto 2021.

CHAINEDY, Spencer P.; PEZZUCHI, Gastón; ROJAS, Néstor Octavio Guerrero; RAMIREZ, José Juis Hernandez Ramirez; MONTEIRO, Joana; VALDEZ, Erwin Rosas. (2019). Crime concentration at micro-places in Latin America. **Crime Science Journal**, 8:5.

CHAINEDY, Spencer P.; MONTEIRO, Joana. (2019). The dispersion of crime concentration during period of crime increase. **Security Journal**, 32, p. 324-341.

ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social**. Vitória/ES: 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809180901/http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5525-plano-estadual-de-seguranca-publica-e-defesa-social-2019-2022>. Acesso em: setembro 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809181049/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: agosto 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília/DF: Autor, 2019. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220815160730/http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9489/1/Atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf. Acesso em: outubro 2021.

LEITE, Jordano Bruno Gasperazzo; SOUZA, Carlos Augusto Gabriel de; LIRA, Pablo. (2020). **Aprimoramento das estatísticas dos crimes contra o patrimônio**. Vitória: IJSN. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6980>. Acesso em: agosto 2021.

MEJÍA, Daniel; ORTEGA, Daniel; ORTIZ, Karen. (2014). **Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia**, Mimeo.

MONTEIRO, Joana; CABALLERO, Bárbara. Crimes e Violência. (2021). In: SHIKIDA, Claudio D.; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando (Org.). **Guia brasileiro de análise de dados: armadilhas & soluções**. Brasília: Enap. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220816194538/https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6039>. Acesso em: 19 agosto 2021.

WEISBURD, David. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. **Criminology**, v. 53, n. 2, p. 133-157.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 10

**O plano de ação do PDUI/RMGV
na busca da redução
das desigualdades metropolitanas**

BRUNO CASOTTI LOUZADA
LATUSSA LARANJA MONTEIRO
JOÃO LUIZ PASTE

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) trouxe à tona o debate sobre as desigualdades existentes no território de uma região marcada por uma intensa expansão urbana e pela dependência em relação ao mercado de exportação de *commodities*.

A prioridade dada aos espaços da produção capitalista em detrimento aos espaços da reprodução social criou uma metrópole marcada por diferenças de Bem-Estar urbano entre e dentro dos sete municípios que compõem a RMGV. A intenção de construir uma metrópole mais justa fez parte de todo o processo de elaboração do plano metropolitano, norteando a leitura técnica e as etapas de participação social.

Este capítulo faz uma discussão acerca da premissa estabelecida pelo PDUI de reduzir as desigualdades no acesso à metrópole, e aos recursos que ela incorpora, sob a ótica do conceito de direito à cidade na definição de Henri Lefebvre e David Harvey. Apresenta o processo de elaboração do PDUI com foco no processo participativo, suas etapas, os resultados da leitura técnica e comunitária e o Plano de Ação.

Direito à cidade e redução de desigualdades

O PDUI da RM da Grande Vitória foi elaborado com a premissa de reduzir as desigualdades e distribuir as oportunidades pelo território metropolitano, na perspectiva de equalizar as oportunidades inerentes à aglomeração do território metropolitano. As ações elaboradas apontam para a necessidade de incentivar o desenvolvimento local, com oferta de trabalho e de renda próximo ao local de residência, mas também num sentido mais amplo, apontam para a necessidade de acessibilidade plena à cidade, coadunando com o objetivo de construir cidades mais justas, mais integradas e mais acessíveis.

Esse entendimento busca responder à realidade da cidade neoliberal, onde tudo é negado à parte da população que sofre processos de expropriação, e vai ao encontro do conceito de direito à cidade seja na obra seminal de Lefebvre (2001) que se traduz em um “direito à vida urbana, transformada, renovada”, seja na formulação de Harvey (2014, p. 28) no qual o direito à cidade é “muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”.

Na obra de Lefebvre pode-se extrair que o conceito de cidade se relaciona menos com a cidade existente e mais com uma cidade que precisa passar por uma transformação social profunda, que ainda está por vir. Uma cidade em que o urbano é o lugar de encontro e a prioridade é dada ao valor de uso (MARCUSE, 2011). Nesse sentido é na centralidade que se encontra a qualidade essencial do espaço urbano e o “direito à cidade se converte no direito à centralidade” (LEFEBVRE, 2002).

Entretanto, não se pode reduzir o conceito à dimensão espacial. “Considerar todas as questões de justiça social como questões de justiça espacial é tão equivocado como considerar as questões de justiça social sem entender a justiça espacial” (MARCUSE, 2011, tradução nossa).

Assim, sugere Marcuse (2011), o direito à cidade é o direito a uma sociedade onde as pessoas possam viver livres para satisfazer os seus desejos, e em que todos tenham as mesmas oportunidades para tal. Entretanto, Lefebvre não concebe esse conceito como uma utopia inalcançável. A complexidade do conceito está em que a utopia deve se basear em “elementos da realidade, sementes, potenciais, ou ingredientes já existentes” (MARCUSE, 2011, tradução nossa).

A noção de direito não se refere a um conceito de normativa legal, mas este pode fazer parte importante do processo na

luta contra uma cidade injusta, para que sejam distribuídas as oportunidades pelo espaço urbano e para aqueles que são despossuídos. Serve assim como um passo em direção à realização do direito à cidade.

Nesse sentido, o conceito de acessibilidade à cidade faz parte de uma estratégia de conquista de direitos coletivos em nome de interesses comuns a fim de promover o acesso aos serviços urbanos que a maior parte da população tem dificuldades em usufruir. O passo além disso, na direção do que propõem Lefebvre e Harvey se dará sobretudo com a democratização das tomadas de decisão a respeito de como aplicar os recursos na produção do espaço metropolitano.

A ampliação do Comdevit para possibilitar a participação maior da sociedade organizada pode ser um passo importante nesse sentido. O PDUI trabalhou na tentativa de dar voz aos mais variados segmentos da sociedade no processo de participação social e no recebimento de propostas que foram integradas ao plano de ação, consolidado após a publicação da Lei 872/2017, por meio da estrutura de gestão existente³³.

A elaboração do PDUI

O Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu uma série de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados após a Constituição de 1988. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), uma das exigências da lei, foi realizada

³³ A respeito da proposta de readequação do próprio sistema gestor metropolitano, elaborada como parte integrante do projeto de pesquisa de construção do PDUI/RMGV, ver capítulo 11 desta publicação.

no âmbito do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit³⁴), com o objetivo de estabelecer diretrizes de desenvolvimento para os próximos 30 anos.

Para que o prazo inicial de elaboração do plano estipulado no estatuto fosse cumprido, foi fundamental a existência prévia de um sistema gestor instituído em 2005 por meio das Leis n^{os}. 318/2005 e 325/2005. O sistema é formado pelo Comdevit, pelas Câmaras Temáticas Especiais (Cates), pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que cumpre os papéis de gestor do fundo, órgão de apoio técnico e secretaria executiva, tendo presidido o Comdevit ao longo da elaboração do PDUI. Assim, em virtude da existência de um sistema gestor que, não obstante intermitências, produziu estudos e projetos metropolitanos³⁵, desde o primeiro momento a partir da publicação do EM o Comdevit passou a discutir com os municípios, o estado e a sociedade civil temas prioritários para a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória.

OPDUI, segundo o EM, inciso I do art. 9^o, tem a obrigatoriedade de ser aprovado mediante lei estadual, e inicialmente teve prazo de elaboração estipulado em três anos a partir da promulgação do estatuto³⁶.

³⁴ O Comdevit, enquanto “instância colegiada deliberativa” cumpria assim determinação originalmente contida no art. 21, Inciso I, ‘b’ do Estatuto da Metrópole, posteriormente alterada pela MP n^o 818/2028 e revogada pela Lei n^o 13.683, de 2018.

³⁵ Dentre os estudos estão: “Elaboração dos Estudos para desassoreamento e Regularização dos Leitos e Margens dos Rios Jucu, Formate e Marinho – RMGV”, cujos projetos básicos auxiliaram as contratações de obras de drenagem após evento de chuvas em 2013 e “Estudo de uso e ocupação do solo e circulação urbana da RMGV”, que estabeleceu o sistema viário estruturante e serviu de base diagnóstica para o PDUI/RMGV.

³⁶ O prazo, assim como as sanções estabelecidas em caso de não cumprimento do EM, foram alterados por meio da Lei n^o 13.683 de 19 de junho de 2018, quando o PDUI da RMGV já havia sido aprovado.

A partir da necessidade de elaboração do PDUI o tema metropolitano foi colocado em evidência, promovendo um debate nacional em torno do Estatuto da Metrópole e seus instrumentos. Em termos locais, o marco normativo recebeu a atenção da imprensa desde os dias seguintes à publicação, o que resultou na colocação em voga do tema na RMGV. A área técnica de assessoramento metropolitano, ainda em março de 2016, executou o primeiro seminário, em que os municípios apresentaram seus PDMs, enfocando as questões metropolitanas, destacada a mobilidade. Dois outros seminários trataram de resgatar exemplos que subsidiariam as definições técnicas e metodológicas para a elaboração do plano. O Comdevit, instância deliberativa da governança da RMGV, colocou em pauta a discussão do PDUI e, por meio dos seus grupos representativos, Grupo Executivo e Grupo Técnico³⁷, definiu as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) a serem objeto da construção do plano. Iniciada em novembro de 2016 como projeto de pesquisa apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e à Inovação do Espírito Santo (FAPES), por meio da Resolução n. 24/2016, a elaboração do PDUI contou com recursos oriundos do Fumdevit e do governo do estado e seu escopo foi definido a partir das FPICs escolhidas pelo Comdevit e no atendimento às exigências do Estatuto da Metrópole.

Os trabalhos foram iniciados com a formação de uma equipe composta por técnicos e pesquisadores que organizou a elaboração de um diagnóstico em quatro eixos norteadores, além de projetos anteriormente elaborados pela estrutura de governança metropolitana, com o objetivo de traçar o quadro atual da RM da Grande Vitória a partir de diversas fontes de informações.

³⁷ Instituídos pelo Comdevit por meio das Resoluções n^{os}. 19 e 20 de 2016.

Espelhando o desenho participativo das Conferências da Cidade, foi construído um amplo banco de contatos que norteou o esforço da mobilização social. O Plano de Mobilização Social identificou um total de 1.602 atores sociais, nos segmentos: entidades de trabalhadores (138), instituições de ensino (20), conselhos (138), entidades de classe (10), poder público (71), Legislativo (153), movimento popular (661), ONGs (234), comitê de bacias (3), entidades empresariais (163) e instituições federais (11).

A exemplo da metodologia participativa para elaboração de PDMs, baseada em leituras técnica e social, a elaboração do PDUI contou com diferentes etapas de trabalho e canais de participação. Foram ofertados diferentes tipos de encontros, cada qual com objetivos específicos. As primeiras reuniões buscaram inicialmente sensibilizar para o tema e apresentar todas as etapas do trabalho, tendo em vista a descrença nos instrumentos de planejamento e a visão fragmentada da RMGV. O início público dos trabalhos foi marcado pelo seminário realizado em dezembro de 2016. Reuniões e oficinas por segmentos específicos buscaram conectar atores em uma perspectiva propositiva e alcançar propostas contidas em planos e projetos elaborados nos âmbitos setoriais e municipais. Foram realizados, para suporte do Diagnóstico Integrado: 5 reuniões de sensibilização, 1 seminário de mobilização da sociedade, 65 reuniões técnicas, 7 oficinas municipais. Para a construção e organização das propostas foram executadas 6 reuniões do ciclo de debates e 7 audiências públicas³⁸.

A etapa de ciclo de debates possibilitou construir uma visão de futuro para a RMGV, apoiada em cenários e projeções, que culminaram na definição de diretrizes gerais para

³⁸ Para mais informações, acessar Volume 1 do PDUI, disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>.

cada eixo temático, que contribuíram para a formulação do Macrozoneamento Metropolitano e do Plano de Ação preliminar. Foi criado o Sistema de Informações Metropolitanas dentro da plataforma do Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases), e foi elaborado um estudo com diretrizes preliminares para a reestruturação da governança metropolitana.

Resultados da leitura da RMGV: técnica e comunitária

A leitura técnica fruto do diagnóstico e da interação com o processo participativo resultou na elaboração de um diagnóstico que mostra as contradições e conflitos de uma metrópole desigual na periferia do capitalismo. A partir desse quadro a equipe técnica destacou, para cada eixo temático, um desafio que carrega uma série de fatores que devem ser considerados para alcançar a visão de futuro desejada para a RMGV. A partir desses fatores foram elencadas diretrizes estratégicas e os instrumentos de planejamento necessários para se atingir os objetivos previstos.

No eixo Ordenamento Territorial, cujo desafio é “reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura metropolitana, integrando a ocupação do território às políticas econômica, ambiental e de mobilidade” (IJSN, 2018b), as ações propostas devem atacar fatores que estão relacionados à distribuição equilibrada de infraestrutura e serviços urbanos, ao controle da expansão urbana com o adensamento de áreas já infraestruturadas, à definição de áreas de interesse metropolitano para intervir sobre o uso e ocupação do solo e à estruturação de uma rede de centralidades que contribua para a redução de desigualdades através do acesso aos serviços urbanos das áreas centrais.

O eixo Mobilidade Urbana tem como desafio “garantir o planejamento e a implantação de políticas de mobilidade com

foco na Metrópole, eliminando barreiras físicas e financeiras ao adequado deslocamento de pessoas e de mercadorias dentro da RMGV” (IJSN, 2018b), e realça a importância de ações para a integração das políticas de mobilidade urbana e ordenamento territorial, a adequação da infraestrutura de mobilidade para os vários modais, o gerenciamento de conflitos entre o uso do solo e a infraestrutura logística, além da integração tecnológica dos sistemas.

No eixo Desenvolvimento Econômico o desafio é “avançar na promoção da competitividade da RMGV nos cenários nacional e internacional, agregando valor às cadeias produtivas e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico equilibrado no território metropolitano” (IJSN, 2018b). As ações desse eixo devem focar a diversificação da matriz econômica a partir de investimentos em ciência, tecnologia e inovação, o aprimoramento das cadeias produtivas através da educação profissional, o investimento em infraestrutura e a promoção do desenvolvimento equilibrado e complementar entre os municípios da RMGV.

O eixo Meio ambiente e áreas de risco traz como desafio “incrementar a qualidade ambiental do cotidiano urbano da Metrópole, assumindo a política ambiental como de interesse metropolitano, com o objetivo de aproximar os espaços naturais do cidadão, bem como integrar os ativos ambientais da Região em sua política de desenvolvimento social e econômico” (IJSN, 2018b). Os fatores relevantes para as ações desse eixo são os recursos hídricos, a universalização do esgotamento sanitário, a integração das políticas de resíduos sólidos, a relação das políticas de desenvolvimento social, territorial e econômico com as áreas de risco, a integração dos espaços naturais à vida metropolitana, a transição energética e a política integrada de gestão da qualidade do ar.

Por fim, no eixo Governança metropolitana o desafio é “estruturar e operacionalizar um sistema de governança interfederativa, em nível metropolitano, que contribua para o avanço do planejamento e da implantação de políticas de interesse da RMGV (IJSN, 2018b). Os fatores que têm influência sobre esse desafio são a estruturação da gestão metropolitana, as gestões municipais, a integração das questões metropolitanas ao planejamento do estado e a garantia de participação ampliada de representantes da sociedade civil na estrutura de planejamento metropolitano.

O plano de ação

Após finalizado o processo de participação social, as contribuições coletadas nos diferentes encontros realizados ao longo da elaboração do plano (oficinas municipais, reuniões técnicas, reuniões com segmentos da sociedade civil, ciclo de debates, audiências públicas e plataforma digital) foram analisadas, sistematizadas e estruturadas de acordo com os eixos temáticos, totalizando 122 propostas.

As propostas foram então avaliadas de acordo com a aderência à questão metropolitana e à visão de futuro desenvolvida no processo participativo. O resultado final foi um plano de 34 ações aglutinadas em 12 Programas que estão organizados dentro de quatro Políticas Metropolitanas. As políticas foram derivadas dos eixos temáticos do PDUI, e as ações foram agrupadas dentro de cada programa, da seguinte forma:

Eixo Ordenamento Territorial – Política Metropolitana de Fortalecimentos de Centralidades – I) Programa de Redução de Desigualdades no Acesso à MetrÓpole: 1. microacessibilidade e microdrenagem; 2. regulamentação de instrumentos urbanísticos e sociais; 3. Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social;

4. Rede de Parques Metropolitanos. II) Programa de Criação e Fortalecimento da Rede de Centralidades: 5. avaliação da capacidade de suporte das infraestruturas existentes; 6. requalificação urbana das áreas centrais; 7. ocupação de edificações e terrenos subutilizados ou não utilizados; 8. fortalecimento da dinâmica econômica local.

Eixo Mobilidade Urbana – Política Metropolitana de Mobilidade Urbana – III) Programa de Modernização, Ampliação e Qualificação do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano e dos Sistemas Não Motorizados: 9. Plano de Mobilidade Urbana da RMGV (PlanMob Metropolitano); 10. integração dos sistemas de transporte coletivo; Sistema de Informações ao Usuário (SIU); 11. Priorização do Transporte Coletivo no sistema viário metropolitano; 12. estímulo aos modais não motorizados e integração aos demais modais; 13. qualificação dos veículos do sistema de transporte coletivo. IV) Programa de Qualificação e Ampliação do Sistema Viário Metropolitano Multimodal e Conexos: 14. Projetos de Alinhamento Viário nas vias de interesse metropolitano; 15. intervenções viárias e ciclovias.

Eixo Desenvolvimento Econômico – Política Metropolitana de Cooperação Socioeconômica – V) Programa de Diversificação Econômica, CTI e Turismo: 16. Plano Metropolitano de Ciência, Tecnologia e Inovação; 17. Plano Metropolitano de Economia Verde, Economia Criativa e Cultura; 18. Plano Metropolitano de Turismo. 19. VI) Programa de Qualificação Profissional e Empreendedorismo: 20. qualificação profissional e empreendedorismo. VII) Programa de Aprimoramento e Integração da Infraestrutura Econômica: 21. diagnóstico da infraestrutura econômica da RMGV; 22. integração de planos de logística, de transporte e de comunicação; 23. integração de iniciativas públicas e privadas. VIII) Programa de Modernização do Sistema Tributário: 24. modernização do sistema de arrecadação tributária no território metropolitano.

Eixo Meio Ambiente e Áreas de Risco – Política Metropolitana de Recuperação e Valorização do Meio Ambiente – IX) Programa de Saneamento Ambiental: 25. Plano Diretor de Água e Esgoto da RMGV; 26. Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RMGV; 27. Plano Diretor de Águas Urbanas da RMGV; 28. Plano Diretor de Qualidade do Ar da RMGV. X) Programa de Gestão de Riscos Ambientais e Mudanças Climáticas: 29. Plano de Gestão de Riscos Ambientais e Mudanças Climáticas. XI) Programa de Valorização da Paisagem: 30. Plano de Valorização da Paisagem da RMGV. XII. Programa de Gestão das Águas: 31. Fortalecimento do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos; 32. melhoria da qualidade das águas do território metropolitano; 33. Atendimento aos Padrões de Enquadramento dos corpos hídricos; 34. Plano de Segurança Hídrica da RMGV.

O Plano de Ação foi aprovado em 17 de abril de 2018 pela Resolução Comdevit nº 25 (Comdevit, 2018), com a definição de cinco ações prioritárias a serem iniciadas no biênio 2018-2019. São estas: Rede de Parques Metropolitanos; Plano de Mobilidade Metropolitano; Plano de Alinhamento Viário nas Vias Metropolitanas; Plano Metropolitano de Turismo; e Plano Diretor de Águas Urbanas da RM da Grande Vitória. A escolha dessas ações não implica a paralisação de outras que porventura já estivessem em andamento no âmbito do governo do estado. Implica, entretanto, um foco da gestão metropolitana nessas ações no curto prazo.

O Grupo Executivo do Comdevit constituiu, em 7 de julho de 2018, cinco grupos de trabalho, formados por representantes de secretarias e órgãos do governo do estado, das prefeituras municipais e da sociedade civil, para a continuidade de cada uma das ações e projetos priorizados.

O PDUI da RM da Grande Vitória tem servido de modelo para a elaboração de planos regionais de desenvolvimento

sustentável das demais nove microrregiões do Estado do Espírito Santo, projeto sob a coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves.

Considerações finais

A construção de uma região metropolitana mais justa é um desafio que deve ser enfrentado com a participação de toda sociedade. Se hoje os cidadãos ainda não têm o direito de construir a cidade de acordo com os seus desejos, o plano de ação do PDUI contém propostas construídas por um processo participativo que buscou o constante diálogo e a interação da equipe técnica com os diversos atores sociais. Propostas que, se não vão provocar a revolução urbana sonhada, são capazes de ser um ponto de partida para a construção de uma metrópole mais acessível e democrática.

As propostas contidas no Plano de Ação do PDUI equivalem aos meios pelos quais se busca promover a ampliação do Bem-Estar Urbano em consonância com as políticas inscritas na forma da LC 872/2017. A tônica é a da distribuição da qualidade ambiental presente em determinadas áreas para os espaços urbanos mais carentes, assim como promover o melhor aproveitamento dos recursos públicos aplicados no território em favor da maioria da população.

O direito à cidade pode, assim, ser encarado como uma luz guia na disputa diária por direitos coletivos que são negados à grande parte dos cidadãos.

Referências

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220812130745/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 agosto 2022.

capítulo 10 | O plano de ação do PDU/ RMGV na busca da redução das desigualdades metropolitanas

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 janeiro 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220812131112/https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 11 agosto 2022.

BRASIL. Lei n. 13.683, 19 de junho de 2018. Altera as Leis n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 20 junho 2018. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220812131112/https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 11 agosto 2022.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. Resolução Comdevit n. 19, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 12 maio 2016a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153419/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 11 agosto 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit n. 20, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 12 maio 2016b. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153419/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 11 agosto 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit n. 24, de 16 de agosto de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 27 dezembro 2016c. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153419/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 11 agosto 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit n. 25, de 17 de abril de 2018. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 15 maio 2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153419/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 11 agosto 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 318, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Espírito Santo, 2005a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153654/https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20318.htm>. Acesso em: 11 agosto 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 325, de 16 de junho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar n. 318, de 17 de janeiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Espírito Santo, 2005b. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153911/https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20325.html>. Acesso em: 11 agosto 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 872, de 7 de dezembro de 2017. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Diário Oficial do Estado**, 2017. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>. Acesso em: 11 agosto 2022.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes.

IJSN. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. (2018). **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória: o processo participativo**. V. 1. Vitória: IJSN. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812124020/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>. Acesso em: 11 agosto 2022.

IJSN. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. (2018b). **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória: instrumentos e políticas**. V. 4. Vitória: IJSN. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812123746/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>. Acesso em: 11 agosto 2022.

LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MARCUSE, Peter. (2011). ¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre? / What Right to What City in Lefebvre? **Urban**, [S.l.], n. 02, p. 17-21. ISSN 2174-3657. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811192044/http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1482>. Acesso em: 25 maio 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 11

**Governança metropolitana –
um estudo para a recomposição
da participação social
no sistema gestor da RMGV**

JOÃO LUIZ PASTE
LATUSSA LARANJA MONTEIRO
BRUNO CASOTTI LOUZADA

O presente capítulo avalia os estudos e os elementos que embasam as diretrizes para a reestruturação do sistema de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que foi formulado à luz dos dispositivos trazidos pela Lei Federal nº 13.089 (Estatuto da Metrópole), de 2015, nele incorporando os requisitos e inovações impostos pela nova legislação. Note-se o reconhecimento quanto à existência de qualidades distintas na governança metropolitana implementada a partir da promulgação das Leis Complementares Estaduais nº 318 e 325, ambas de 2005.

Dessa forma, a proposta de uma nova governança metropolitana, formulada durante a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), foi pensada de maneira que suas particularidades, qualidades, características e potencialidades contribuam para a efetiva integração dos entes federativos que compõem a RMGV, alcançando o reconhecimento pelos diversos segmentos da sociedade civil organizada e pelos cidadãos da metrópole.

Atendendo aos citados dispositivos legais – mas não apenas a esses – a proposta para a governança metropolitana partiu do Plano de Mobilização Social, elaborado e validado no âmbito do projeto, que teve o compromisso principal de traçar as estratégias de mobilização da sociedade, garantindo-lhe participação efetiva na elaboração do plano. Tal plano resultou na composição de uma matriz de atores sociais com atuação efetiva no território metropolitano, desdobrando-se na realização de seminários, audiências públicas regionais e conferências metropolitanas e em formatos adequados de divulgação e abordagem desses atores sociais.

Como resultado, almeja-se que essa nova governança constitua-se num espaço privilegiado de discussões e de formulação de soluções para os problemas comuns, em um ambiente de cooperação entre os municípios e o estado, democratização da gestão com o alargamento da participação e compartilhamento

de decisões com a sociedade civil. Esse *locus* de concertação e gestão integrada, no qual haja prevalência do interesse comum sobre o local objetiva contribuir para a maior qualidade de vida e acessibilidade plena à cidade por todos os seus cidadãos, com sustentabilidade ambiental e dispondo de meios adequados para prover mobilidade urbana com qualidade, o desenvolvimento de uma economia limpa, competitiva e dinâmica e normas consistentes que orientem o ordenamento territorial (IJSN, 2018a).

O Sistema Gestor na RMGV: percurso, instrumentos e cronologia das experiências de gestão interfederativa na RMGV

Desde a primeira iniciativa relacionada à instrumentalização do ordenamento urbano da região da Grande Vitória³⁹ pode ser notada a preocupação e o empenho na concepção de um modelo de gestão que privilegie a integração dos esforços entre as diversas esferas de governo. Ao tratar de condicionantes políticas para o seu sucesso, o Plano de Desenvolvimento da Microrregião de Vitória (PDI-GV)⁴⁰ observa:

Ora o planejamento – voltado eminentemente para a tomada de decisões concretiza-se em atos político-administrativos, que no caso devem emanar do Governo Federal, do Governo Estadual

³⁹ A denominada Região da Grande Vitória, entendida como área conurbada e formada a partir da capital do Espírito Santo, foi inicialmente instituída como Aglomeração Urbana da Grande Vitória pela Lei nº 3.176, de 8 de dezembro de 1977 e composta pelos Municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, passando à condição de Região Metropolitana, conforme Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, com posteriores acréscimos dos municípios de Fundão e Guarapari.

⁴⁰ Plano de Desenvolvimento da Micro-Região de Vitória (PDI-GV) – Plano e Programação. Elaboração: M. Roberto Arquitetos e Planorte – Planejamento Técnico e Econômico. Rio de Janeiro, 1973, p. I/4.

capítulo 11 | Governança metropolitana – um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV

e das cinco administrações municipais (além de entidades privadas). A conciliação entre pontos-de-vista das três esferas de poder, para o alcance de decisões harmônicas no âmbito micro-regional, é óbvia condição essencial à efetivação do Plano. Mais importante, quiçá, é a consecução de pontos de vistas igualmente acordes no âmbito multi-municipal – onde crescem as dificuldades de entendimento, por estar muito mais próxima das pessoas e dos acontecimentos e portanto, o entre-choque de interesses expõe-se a mais fortes pressões (PDI, 1973, p. I/4).

Embora referenciada em condições anteriores àquelas impostas pelos principais marcos legais atuais⁴¹, essa anotação mostra-se atemporal em sua essência, além de destacar dificuldades de entendimento entre os entes federativos que compõem o nível de governo mais próximo do cidadão. O citado PDI-GV e os demais planos abaixo listados compõem o rol de instrumentos de planejamento multissetorial e multiterritorial que foram elaborados tendo como área de estudos a referida área conurbada, cabendo serem citados:

- i. o Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-Região de Vitória (PDI-GV), elaborado e concluído em 1973;
- ii. os estudos do Programa de Reparcelamento Estrutural (PRE), concluídos em 1975;
- iii. o Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória, concluído em 1976;
- iv. o Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PAITT), concluído em 1978;

⁴¹ Considerados aqui os seguintes principais marcos legais, relativos à gestão metropolitana, a partir da CF de 1988, do Estatuto das Cidades e do Estatuto da Metrópole.

- v. o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), concluído em 1992 e atualizado em 2001;
- vi. os Estudos de uso e ocupação do solo e mobilidade, elaborados no âmbito do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) em 2009;
- vii. o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMGV, instituído em 2017 (IJSN, 2018b).

Paralelamente a esses instrumentos de planejamento, e sem avaliação de mérito, neste trabalho, quanto aos seus resultados, são registradas as seguintes estruturas de governança interfederativa e multisetorial experimentadas na Grande Vitória:

- i. a constituição da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), em 1967, mediante a celebração de convênio entre as Prefeituras de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (efetivada em 1969, com o registro dos estatutos);
- ii. a instituição, pela Lei n° 3.176, de 8 de dezembro de 1977, do Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (Codivit), e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória;
- iii. a assinatura, em 1990, de Protocolo de Intenções sobre o planejamento e gestão metropolitana, pelos Poderes Executivos e Legislativos estaduais e municipais;
- iv. a instituição da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), pela Lei Complementar n° 58, de 21 de fevereiro de 1995, e a constituição do Sistema Gestor da RMGV, formado pelo Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória

capítulo 11 | Governança metropolitana – um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV

(CPMGV) e da Secretaria Executiva do CMGV, remodelação pela Lei Complementar nº 204, de 21 de junho de 2001;

- v. a remodelação do Sistema Gestor da RMGV, com a constituição do Comdevit, do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), da Secretaria Executiva do Comdevit e as Câmaras Temáticas Especiais (Cates), na forma das Leis Complementares nº 318, de 17 de janeiro de 2005, e nº 325, de 16 de junho de 2005 (IJSN, 2018b).

Resultado das análises do PDUI com relação à governança atual

As análises da equipe responsável pelo tema da Governança Metropolitana ocorreram em meio à experiência de um processo participativo amplo e robusto de elaboração do PDUI/RMGV, que contou com o mapeamento prévio de 1.602 atores sociais com expressiva atuação na RMGV, fomentando a realização de cinco⁴² reuniões de sensibilização e um seminário inicial de mobilização da sociedade, com ampla divulgação. Na sequência, ocorreram oficinas envolvendo 71 técnicos de todas as prefeituras municipais, ciclo de debates com representação dos segmentos sociais e audiências públicas em cada um dos sete municípios, com 724 participantes, derivando no recebimento de 167 formulários contendo propostas, além de 110 proposições orais (IJSN, 2018a)⁴³.

⁴² O processo participativo considerou a Resolução Normativa ConCidades nº 19, de 18 de setembro de 2015 e o Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades (Ministério das Cidades), cujos blocos representam os seguintes segmentos sociais: Movimentos populares e comunitários; Entidades empresariais; Entidades de trabalhadores; Organizações não governamentais; e Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

⁴³ Análises e considerações relativas ao Plano de Ação do PDUI, resultante de

Avalia-se que o sistema gestor da RMGV, instituído pelas LCs nº 318 e nº 325, de 2005, cumpre diversos requisitos para o desempenho das obrigações impostas pelo Estatuto da Metrópole. Como principal ressalva, evidencia-se a demanda pelo aperfeiçoamento na constituição de uma instância executiva interfederativa, não obstante o entendimento que o Grupo Executivo cumpriria esse papel na RMGV.

Assim, aquele desafio exposto desde a elaboração do primeiro instrumento de planejamento do território metropolitano para a gestão de FPIC⁴⁴ mantém-se como uma lacuna à governança metropolitana desejável. Objetivando a superação dessa questão, estão apresentadas abaixo as formulações contidas no PDUÍ para tal instância, bem como os resultados das discussões para o aprimoramento e ajustes nos outros componentes do sistema gestor da RMGV.

Instância executiva interfederativa metropolitana

A governança metropolitana propõe que a instância executiva seja composta por representação do Poder Executivo de cada um dos entes federados que compõem a RMGV, quais sejam, as Prefeituras Municipais de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória e do governo do Estado do Espírito Santo.

Essa instância interfederativa tem como finalidade dar seguimento às deliberações advindas da instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, ao mesmo tempo que disponha de autonomia para propor a elaboração de estudos e projetos relativos às funções públicas de interesse comum da RMGV.

todo o processo participativo, estão tratadas no Capítulo 10 deste livro.

⁴⁴ Conforme Estatuto da Metrópole, art. 2º, II, função pública de interesse comum (FPIC) é uma “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

A instância executiva interfederativa deverá ter como principais atribuições:

- I. apreciar e aprovar o Plano de Ação do PDUI da RMGV, bem como designar seu agente promotor, ficando a aprovação da priorização das ações a serem executadas a cargo da instância colegiada deliberativa;
- II. sugerir propostas relativas aos Planos Plurianuais, às Leis de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais aos entes federativos da RMGV, nas questões referentes às FPICs tratadas no PDUI;
- III. analisar a viabilidade e validar as propostas de alterações tributárias comuns, com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- IV. propor diretrizes e submeter à instância colegiada deliberativa, para a elaboração dos planos setoriais;
- V. manifestar quanto à celebração de convênios interfederativos e contratos, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, custeados com recursos do Fumdevit, que tenham como objeto a organização e a prestação dos serviços decorrentes de FPICs;
- VI. articular junto aos órgãos ou entidades federais que atuem na RMGV com vistas à compatibilização dos planos relacionados com os serviços por eles realizados;
- VII. estabelecer mecanismo de acompanhamento da aplicação dos recursos do Fumdevit;
- VIII. estabelecer diretrizes para a organização do sistema de planejamento e informações metropolitanas que reúna os dados estatísticos, cartográficos, ambientais,

geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas contidas no PDUI da RMGV (IJSN, 2018b).

Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil

A proposta para a instância colegiada deliberativa passa pelo aprimoramento do Comdevit, de maneira a acolher demanda apresentada pelos diversos segmentos sociais no processo participativo⁴⁵ de elaboração do PDUI, tendo como principal diretriz a ampliação da participação da sociedade civil, em linha com as disposições contidas no Inciso II do artigo 8º da Lei Federal nº 13.089, de 2013.

Neste sentido, para o aprimoramento da instância colegiada já existente, deve haver sua ampliação, cuja composição passa a contar com sete⁴⁶ membros da sociedade civil e representação de todos os cinco segmentos sociais organizados⁴⁷, com escolha e indicação autônoma dos mesmos segmentos sociais, na forma de seus regulamentos.

O representante do Poder Executivo de cada um dos municípios que compõem a RMGV permanece sendo, preferencialmente, o prefeito municipal ou, excepcionalmente, um representante por ele designado. Quanto à representação da administração estadual, os representantes serão indicados pelo chefe do Poder Executivo estadual, dentre os agentes públicos que o compõem.

⁴⁵ O processo participativo na elaboração do PDUI está resumidamente apresentado no item 3.2.1 deste capítulo.

⁴⁶ Durante o processo de formulação da proposta de governança, foram discutidos os modelos para uma composição paritária tripartite e para uma composição paritária entre a administração pública e a sociedade civil, tendo sido feita a opção, no âmbito da presidência do COMDEVIT, pela primeira.

⁴⁷ Detalhamento no item 3.2.1 deste capítulo.

A instância colegiada deliberativa mantém as seguintes principais atribuições:

- i. aprovar a instituição, a revisão ou a modificação do PDUI e planos setoriais de FPICs da RMGV;
- ii. deliberar sobre o mecanismo de acompanhamento e controle da implementação das disposições do PDUI e de planos setoriais de FPICs;
- iii. deliberar sobre objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, compatibilizando-os com os objetivos das políticas públicas estaduais e municipais, bem como propor estudos, planos e projetos;
- iv. estabelecer as prioridades das disposições do PDUI da RMGV;
- v. propor modos de regulamentação de serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios da RMGV, compreendidos nos campos funcionais referidos no art. 4º, §1º da LC nº 318, de 2005;
- vi. propor e sugerir a adoção e/ou alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento metropolitano;
- vii. sugerir à União, ao estado e aos municípios que compõem a RMGV a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs no âmbito metropolitano;
- viii. deliberar sobre a constituição de câmaras técnicas setoriais para discussão e proposições de ações relativas às FPICs;
- ix. convocar audiências e consultas públicas sobre temas relevantes relacionadas às FPICs e às disposições do

PDUI da RMGV e propor a realização de conferências metropolitanas;

- x. apreciar os relatórios de aplicação dos recursos do Fumdevit;
- xi. eleger e aprovar seu Regimento Interno.

A instância colegiada deliberativa deverá cuidar para que suas deliberações sejam compatíveis com as diretrizes fixadas pela União para o desenvolvimento da RMGV, de forma a otimizar esforços e minimizar impactos e conflitos advindos principalmente de planos e projetos de logística (IJSN, 2018b).

Organização pública com funções técnico-consultivas

Para as funções técnico-consultivas a serem exercidas nos moldes do art. 8º, III, da Lei Federal nº 13.089, de 2015, necessárias ao funcionamento da governança metropolitana, deve haver ajustes de forma a que sejam assumidas por unidade administrativa exclusiva, a ser acrescida à estrutura organizacional básica do IJSN, em nível de Gerência (Diretoria) e em nível de Execução Programática (Coordenação).

A identificação e a vinculação dessa unidade para o desempenho das funções técnico-consultivas da governança metropolitana dar-se-á pela forma proposta para a escolha do ocupante do cargo em nível de Gerência. Para isso, propõe-se que sua nomeação pelo chefe do Poder Executivo estadual ocorra somente após manifestação favorável e formal dos membros do Comdevit, na forma de seu regulamento, quanto à indicação do ocupante do cargo. E, com vistas à melhor continuidade das ações sob gestão do sistema de governança metropolitana, será apropriado que o tempo de exercício da

Gerência seja de quatro anos, não coincidente com o do chefe do Executivo estadual.

A unidade administrativa criada em nível de Execução Programática tem como atribuições básicas a coordenação de todas as funções necessárias ao funcionamento da governança metropolitana, cumprindo as funções de secretaria executiva; alimentar o sistema de acompanhamento e controle da implementação das disposições do PDUI e de planos setoriais das FPICs; dar apoio técnico às câmaras técnicas setoriais constituídas para discussão e proposição de ações relativas às FPICs; organizar o sistema de planejamento e informações metropolitanas; promover a análise e os estudos de acompanhamento da configuração, das tendências e do desenvolvimento metropolitano; e alimentar o sistema de acompanhamento e controle da implementação das disposições do PDUI e de planos setoriais das FPICs;

Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas

Com vistas ao compartilhamento de responsabilidades e de ações na organização, no planejamento, no financiamento e na execução das FPICs, a governança interfederativa da RMGV dispõe de um fundo específico para a alocação de recursos e para a prestação de contas de sua utilização, tendo sua aplicação submetida a comitê composto por representantes do governo do estado e dos municípios, na forma já estabelecida pela LC n° 318, de 2005.

Os recursos transferidos ao Fundo Metropolitano de Desenvolvimento originam-se de diversas fontes, sendo esperado que a principal seja a transferência de recursos orçamentários dos entes que compõem a RMGV. Por isso, a cada exercício, o estado e os municípios integrantes da RMGV devem incluir em seus respectivos orçamentos anuais a previsão de recursos a serem repassados ao Fundo

Metropolitano de Desenvolvimento, cujo montante será estabelecido por decisão da instância executiva interfederativa (IJSN, 2018b).

Considerações finais

Ao abordar os diversos aspectos que devem ser contemplados na reestruturação da governança da RMGV, buscou-se apontar modos de valorização daqueles existentes, aperfeiçoando-os e adequando-os às exigências contidas no Estatuto da Metrópole, com destaque para: i) ampliação da participação da sociedade civil organizada, com representação dos diversos segmentos sociais na instância colegiada deliberativa; ii) criação de unidade administrativa exclusiva para o desempenho das funções técnico-consultivas necessárias ao funcionamento da governança metropolitana, garantindo a continuidade da experiência acumulada; e iii) remodelação do fundo específico para a alocação de recursos e para a prestação de contas relativas aos valores aplicados no financiamento compartilhado das ações de organização, planejamento e execução das FPICs.

Aomesmo tempo, a proposta contém os elementos necessários para a constituição de uma nova estrutura prescrita no referido estatuto, porém inexistente no sistema de governança existente, que passará a contar com uma instância executiva composta por um representante do Poder Executivo de cada um dos sete municípios que compõem a RMGV e por sete representantes do governo do Estado do Espírito Santo.

O principal desafio para o sucesso da governança interfederativa é a descontinuidade das atividades do sistema gestor da RMGV, que é, em grande medida, resultante do calendário eleitoral, cujas eleições para os governos estadual e municipais não convergem para os mesmos anos (ao contrário, as eleições estaduais e nacional são coincidentes, gerando ambiente mais propício ao estabelecimento de pautas e projetos comuns).

capítulo 11 | Governança metropolitana – um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV

A estruturação de uma instância executiva interfederativa metropolitana, dotada de adequada autonomia e contando com o suporte de organização pública específica para o desempenho das funções técnico-consultivas, com o acompanhamento da instância colegiada deliberativa com maior representação da sociedade civil, pode contribuir em muito para a superação desse obstáculo, ao passo que a ampliação da participação da sociedade contribui para garantir condições de exercício do direito à cidade na metrópole capixaba.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220811194238/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Lein. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Instituiu o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 janeiro 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220811194425/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. Resolução Comdevit nº 19, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 12 maio 2016a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811194438/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 20 maio 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit nº 20, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 12 maio 2016b. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811194438/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 20 maio 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit nº 24, de 16 de agosto de 2016. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 27 dezembro 2016d. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811194438/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 20 maio 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit nº 25, de 17 de abril de 2018. **Diário Oficial do Município**, Vitória, 15 maio 2018a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811194438/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 20 maio 2022.

COMDEVIT. Resolução Comdevit nº 26, de 21 de maio de 2018. **Diário**

Oficial do Município, Vitória, 24 maio 2018b. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811194438/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 1.511-R**, de 14/07/05. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT, e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – FUMDEVIT. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153511/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/leis-e-decretos>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4.069-R**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153511/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/leis-e-decretos>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 318**, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/180>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 325**, de 16 de julho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 318, de 17.01.2005 e dá outras providências. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153511/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/leis-e-decretos>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Diário Oficial do Município**, Vitória, 8 dez. 2017. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5989>. Acesso em: 20 maio 2022.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória**: o processo participativo. V. 1. Vitória/ES, 2018a.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória**: instrumentos e políticas. V. 4. Vitória/ES, 2018b.

M. ROBERTO ARQUITETOS E PLANORTE – PLANEJAMENTO TÉCNICO E ECONÔMICO. **Plano de Desenvolvimento da Micro-Região de Vitória (PDI-GV)** – Plano e Programação. V. 2. Rio de Janeiro, 1973.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 12

Desafios da governança metropolitana

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

O processo de urbanização, o crescimento acelerado das cidades e a formação das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil é consequência direta do projeto nacional desenvolvimentista de industrialização liderada pelo Estado, que possui no segundo governo de Getúlio Vargas seu principal marco de origem e no governo Juscelino Kubitschek seu apogeu. As tensões institucionais entre o governo central e os governos subnacionais e os ciclos de centralização e descentralização de poder estão presentes ao longo de toda a história brasileira e são decisivos no processo político desde o período do Império (ABRANCHES, 2018).

As reformas institucionais realizadas no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no governo do Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), indicaram a disposição do regime militar, instalado em 1964, de enfrentar as consequências sociais da urbanização acelerada e desordenada que se seguiu ao processo de industrialização no pós-guerra. Foram criadas estruturas de financiamento de políticas nacionais de infraestrutura urbana, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) (MANSO DE ALMEIDA, 1977).

As primeiras nove RMs foram constituídas na Constituição de 1976, recebendo grande atenção e prioridade das políticas urbanas nacionais. As políticas urbanas formuladas e executadas nos primeiros anos do regime militar foram pensadas também no sentido de compensar a perda de poder aquisitivo da massa salarial, consequência da política econômica anti-inflacionária e o ambiente de descontentamento das populações urbanas, principalmente nos grandes centros. Foi certamente uma tentativa de resposta do regime às denúncias sobre a desigualdade social

no país, que eram o eixo principal do discurso político das forças de oposição.

A aceleração da inflação e o agravamento da crise de legitimidade do regime, depois dos choques do petróleo nos anos 1970, foram enfraquecendo o modelo de políticas urbanas do regime militar, fortemente centralizadas na União, tanto no planejamento, desenho institucional e regulamentação de programas de obras e serviços urbanos, quanto no seu financiamento. A correção monetária imperfeita num contexto de aceleração inflacionária, já no rumo da hiperinflação, provocou o desmonte gradual das políticas urbanas nacionais levando inclusive à extinção do BNH, em 1986. A Constituição de 1988 optou pela descentralização, dando aos municípios *status* de ente federado, permitindo a criação de mais de 2.000 novos municípios e incentivando, na prática, as emancipações através das regras de distribuição do Fundo de Participação (FPM). Aos estados federados foi delegada a autoridade para criar e regular as RMs e ainda que não tenha sido uma estratégia explicitada, objetivamente, as políticas urbanas nacionais, fortemente identificadas com o autoritarismo e a tutela dos governos estaduais e municipais, foram desmontadas e sua responsabilidade repassada aos estados e municípios (ABRUCIO, 2000).

Por outro lado, a legislação pós 1988 privilegiou as políticas públicas mais diretamente ligadas aos direitos sociais como saúde e educação que passaram a contar com vinculações orçamentárias e obrigações de transferências. O efeito fiscal combinado da descentralização federativa, das vinculações orçamentárias e da desorganização causada nas políticas públicas, em todos os níveis, pela hiperinflação e pelos imensos esforços despendidos para conquistar a estabilidade macroeconômica do país desde o Plano Cruzado, em 1987, até o Plano Real, em 1993, foi a falta de recursos para investimento em infraestrutura urbana levando

a um agravamento brutal da crise das cidades brasileiras, notadamente nas regiões metropolitanas. Assim, a restrição fiscal dificulta a cooperação interfederativa e aumenta o “jogo de empurra” principalmente no quadro do estoque acumulado de déficit de infraestrutura urbana. O federalismo fiscal praticado no Brasil incentivou a cisão de municípios e a pulverização de recursos financeiros e não a associação entre governos municipais que, por sua vez, associada à ideologia do municipalismo autárquico tornou ainda mais complexa a gestão de serviços e políticas urbanas (ABRUCIO, 2000).

Outro elemento importante de natureza fiscal que dificulta a cooperação intermunicipal é a desigualdade no nível de arrecadação *per capita* dos municípios que formam a região metropolitana. A Receita Líquida *per capita* média dos municípios brasileiros é R\$ 2,5 mil. Na RMGV esta média é R\$ 2,3 mil, sendo que Cariacica possui a menor receita (R\$1,0 mil) e Vitória a maior (R\$3,7 mil)⁴⁸. Essas diferenças se refletem na qualidade e na cobertura das políticas públicas municipais de saúde, educação, assistência social, limpeza pública e saneamento, em cada município da RMGV, fazendo com que a abordagem metropolitana seja ainda mais complexa. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que deveria corrigir essas desigualdades não o faz e a resultante é que prevalece a lógica dos impostos cobrados na origem que concentra arrecadação nos municípios produtores (FNP, 2020).

Do ponto de vista da institucionalidade do federalismo brasileiro, os obstáculos para o funcionamento de modelos de gestão dependentes de cooperação são históricos e estão vinculados aos ciclos políticos de centralização e autoritarismo em contraposição a ciclos de descentralização e democracia (BOTELHO; SCHWARCZ, 2009). Os estímulos à autarquização

⁴⁸ Receita Líquida *Per Capita*.

municipal, que marcam o processo de descentralização pós 1988, se articulam a dois fenômenos históricos do sistema político brasileiro: o primeiro é definido e estudado pelo sociólogo carioca Sergio Abranches em seu livro *Presidencialismo de coalizão* e o segundo é o coronelismo, estudado na obra seminal de Vitor Nunes Leal, *Coronelismo enxada e voto* na sétima edição de 2012, publicado pela primeira vez em 1949. O cientista político capixaba João Gualberto Vasconcelos trabalhou o tema do coronelismo no livro *A invenção do Coronel* no qual ele defende a tese de que o coronelismo se modernizou e sobreviveu por meio de políticos populistas e tecnocratas que mantêm o caráter de mandonismo local e de subserviência ao poder central na política regional.

A fragilidade e a fragmentação institucional, que dão suporte aos serviços e políticas urbanas, possuem funcionalidade política no presidencialismo de coalizão brasileiro na medida em que a governabilidade do Executivo é conquistada no Congresso Nacional com a negociação de emendas parlamentares ao Orçamento Nacional. A importância das emendas parlamentares para a construção de governabilidade cresce em direta proporção à carência de fontes de financiamento para a execução de investimentos em infraestrutura urbana. A transferência voluntária de recursos federais para estados e municípios é a principal moeda de negociação política no presidencialismo de coalizão no contexto de restrição fiscal, ausência de acesso ao mercado de crédito e grandes desigualdades na capacidade de arrecadação. Assim, a política local é incentivada a manter e reforçar os traços históricos do coronelismo que amesquinha e apequena os governos subnacionais. O forte estímulo a relações de subserviência política, como recurso para alavancar meios de financiamento, condicionam a formação das lideranças regionais que se especializam em controlar e manipular os canais de acesso ao poder central, enfraquecendo os mecanismos de controle e

aperfeiçoamento da democracia e da governança democrática no âmbito das cidades em geral e particularmente das RMs (ABRUCIO, 2000).

De acordo com IBGE (2020), existem no país 74 regiões metropolitanas sendo que o estado com maior número de RMs é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8). Trata-se, portanto, de uma temática absolutamente fundamental para a reflexão sistemática sobre os problemas sociais decorrentes da falta de infraestrutura urbana e da exclusão social decorrentes da urbanização acelerada, desordenada, disfuncional e inconclusa que legou a várias gerações de brasileiros uma realidade de segregação espacial da vida urbana entre a abundância de um lado e os segmentos socioterritoriais mais fragilizados e vulneráveis de outro (BRANCO *et al.*, 2004).

A Lei nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto das Metrôpoles, é o principal marco legal da governança metropolitana e sua implantação e os resultados da aplicação dos instrumentos nela previstos serão analisados a fim de que se possa chegar a uma proposta de aperfeiçoamento institucional da governança da RMGV, que foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, abrangendo os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana (ESPÍRITO SANTO, 1995). A Lei Complementar nº 159/1999, de 8 de julho de 1999 incorporou o município de Guarapari (ESPÍRITO SANTO, 1999). A Lei Complementar nº 204/2001, de 21 de junho de 2011, revogou as normas supracitadas e incluiu o município de Fundão (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, reestrutura a RMGV e destaca em seu art. 2º que a região posta em tela é integrada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2005). Vale lembrar que a Lei Complementar nº 325, de

16 de junho de 2005, revogou a Lei Complementar n° 204/2011 (ESPÍRITO SANTO, 2005). Os municípios que integram a RMGV formam a aglomeração da Grande Vitória, e grande parte do seu território compõe um espaço geográfico que se caracteriza como uma típica conurbação.

O governo do Estado do Espírito Santo esteve à frente das principais intervenções urbanas de impacto metropolitano que deram forma ao território nos últimos 40 anos, com destaque para o aterro da Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano (COMDUSA) e a construção da segunda e da terceira pontes entre Vitória e Vila Velha. Por meio da Lei Complementar n° 827, de 1° de julho de 2016, o governo estadual criou a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), encarregada de normatizar, acompanhar e fiscalizar a prestação de serviços públicos em regime de concessão nos setores de saneamento, infraestrutura viária, gás natural e energia (ESPÍRITO SANTO, 2016). Além disso, há uma única concessionária de saneamento em todos os municípios da RMGV, a Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN), que é uma empresa estatal estadual regulada pela ARSP. A Companhia Estadual de Transporte Urbano da Grande Vitória (CETURB-GV), outra empresa estatal estadual, é a gestora do sistema de transporte público metropolitano. Assim, o governo do estado é o ente federado responsável pela regulação e execução dos serviços urbanos mais afetados pela metropolização do território, ainda que essas sejam funções públicas de interesse comum (FPICs)⁴⁹.

⁴⁹ De acordo com o artigo 4° da Lei Complementar 58, de 1995, o governo do Estado do Espírito Santo considera de interesse comum às atividades que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais, especialmente: I – transporte coletivo, sistema viário e trânsito; II – oferta habitacional de interesse social; III – saneamento básico, com inclusão de abastecimento de água, esgoto sanitário e deposição final de resíduos sólidos; IV – preservação e proteção do meio ambiente e dos

A criação da Fundação Jones dos Santos Neves nos anos 1970, depois transformada na autarquia estadual Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), permitiu a realização dos primeiros estudos de planejamento urbano com enfoque metropolitano. Os aterros, as pontes, projetos de habitação popular, instalação de distritos industriais, o Sistema TRANSCOL, a nova Rodoviária são alguns dos projetos concebidos com apoio técnico do IJSN. O sistema de gestão da RMGV, que vigora até hoje, foi criado em 2005 e é formado pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), tendo o IJSN na secretaria executiva como órgão de apoio técnico responsável também pela execução orçamentária e financeira do sistema. No processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a presidência do COMDEVIT foi exercida pela presidência do IJSN (IJSN, 2022).

Para cumprir o disposto no Estatuto da MetrÓpole e dar início à elaboração do PDUI, o COMDEVIT começou pela definição das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) a serem tratadas no plano. O trabalho de elaboração do PDUI foi realizado tendo por base o Plano de Mobilização Social que promoveu reuniões, seminários, oficinas, ciclos de debates, audiências públicas além de consulta aberta através do *website*. O PDUI foi aprovado pela Assembleia Legislativa em 7 de dezembro de 2017 (LC 872/2017) e contém um conjunto de políticas e de programas para as FPICs consideradas prioritárias (IJSN, 2022).

Com o PDUI aprovado, a estrutura formal de governança da RMGV passou a preencher os três requisitos exigidos de recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; V – disciplina do uso do solo metropolitano; VI – desenvolvimento econômico e social com ênfase na geração de emprego e distribuição de renda; VII – seguridade pública; VIII – saúde e educação; e IX – campanhas institucionais de interesse comum.

forma concomitante pelo Estatuto da Metr pole para que pudesse ser considerada uma unidade territorial urbana com gestão plena e apta, portanto, para ser reconhecida e apoiada como RM pela União, a saber: i) delimita o e formaliza o por lei complementar estadual; ii) estrutura de governa o interfederativa própria; e iii) plano diretor urbano integrado aprovado por lei estadual (VENERANO *et al.*, 2018, p. 221).

A governa o da RMGV, atualmente em vigor, possui a seguinte estrutura de acordo com a se o 5 do Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) aprovado e tornado Lei Estadual pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo em 2017:

Em atendimento às disposi es do Artigo 8  da Lei n  13.089, de 2015 – Estatuto da Metr pole –, a estrutura de governa o metropolitana deverá contar com: i. Uma instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; ii. Uma instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil; iii. Uma organiza o pública com fun es técnico-consultivas; iv. Um sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas. O atual sistema gestor da RMGV, instituído pelas Leis Complementares Estaduais n  318 e 325, ambas de 2005, já dispõe de diversos requisitos satisfatórios ao desempenho de grande parte das obriga es impostas pelo Estatuto da Metr pole, exceto quanto ao arranjo de uma instância executiva interfederativa. Para suprir tal lacuna, será necessário formular a constitui o desse componente estrutural, podendo também serem realizadas adequa es nos demais, devendo ser observadas as diretrizes e objetivos aqui apontados (PDUI-GV, 2017).

Assim, o problema central da governança metropolitana é que os instrumentos jurídicos criados pela legislação estadual para a RMGV de fato não tiveram capacidade de integrar as instâncias de poder municipal entre si e com as instâncias estaduais, sendo que o governo estadual continua como responsável exclusivo pelas FPICs regionais e as parcerias em projetos e obras, mesmo aqueles de alcance e interesse regional, sendo pactuadas de maneira bilateral entre o governo do estado e as prefeituras isoladamente.

Quais as mudanças institucionais que devem ser implementadas no modelo de governança da RMGV a fim de aperfeiçoar a integração do planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum?

Os três instrumentos, o COMDEVIT, o FUMDEVIT e o PDUI não se constituem nem funcionam como instrumentos de cooperação transfederativa (governo do estado e prefeituras), mas sim estruturadores de iniciativa política e administrativa exclusivamente estadual. A própria composição do COMDEVIT com seis secretarias estaduais indica esse fato.

Uma alternativa para promover o desenvolvimento de forma mais equitativa e sustentável foi a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo (DRS-ES) que tem como objetivo pactuar ações e projetos para cada microrregião do estado. O projeto DRS-ES é constituído em dois pilares, sendo eles os Conselhos de Desenvolvimento Regional Sustentável (CDRSs) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo (Diagnóstico e Plano de Ação). O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), elaborou o diagnóstico com apontamentos dos principais desafios e potencialidades das microrregiões do estado. Para a

formulação do Plano de Ação, pesquisadores e conselheiros organizaram 519 propostas que ao final do ciclo foram votadas/priorizadas em reuniões dos CDRSs.

Com todas as circunstâncias adversas, enchentes e pandemia do Covid-19, a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais Sustentável CDRSs, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável DRS-ES, significou um passo adiante no processo de qualificação da pactuação política de projetos e ações compartilhadas com os *stakeholders* regionais. Na RMGV, a atuação do COMDEVIT não significou nenhum avanço e o PDUI, embora tecnicamente muito bem feito, não teve nenhuma influência nas ações e projetos públicos no território nem contribuiu para a construção de relações de cooperação institucional no território. A relação bilateral, governo do estado/prefeitura, continuou prevalecendo amplamente. Houve um entrevistado na pesquisa que vocalizou explicitamente a proposta de extinção do COMDEVIT.

Assim, concluímos ser contraproducente a criação de um órgão executivo metropolitano como dispõe o Estatuto da Metrópole. A experiência do Rio de Janeiro serve de forte argumento a favor dessa conclusão além, naturalmente, da avaliação do funcionamento da RMGV.

A segunda conclusão aponta para a necessidade de uma reforma organizacional e gerencial na estrutura do governo do estado com foco na regionalização das estruturas de governo e empoderamento político dos CDs regionais incluindo desta vez a RMGV. A elaboração do PPA e dos orçamentos de investimento anuais devem ser conduzidas pelos CDs que devem ser liderados pessoalmente pelo governador do estado. Nessa reforma, o COMDEVIT deveria ser composto e funcionar como os demais CDs regionais. Trata-se de uma ampla reforma na estrutura do governo do estado voltada para a descentralização do processo

decisório e integração das políticas públicas desenhadas setorialmente a fim de que sejam redesenhadas regionalmente.

A terceira conclusão é que a pesquisa do Projeto do DRS-ES deve ganhar uma dinâmica permanente de produção de informações qualificadas, de indicadores territoriais de desenvolvimento e de estudos específicos mais aprofundados sobre aspectos mais complexos do aproveitamento dos ativos regionais e do enfrentamento dos seus passivos de infraestrutura, políticas públicas e socioeconômicas para alimentar o planejamento e a execução das políticas públicas redesenhadas regionalmente nas dez microrregiões do Espírito Santo. Não faz nenhum sentido fazer um desenho institucional exclusivo para a RMGV.

É possível observar iniciativas de regionalização da gestão estadual em vários estados brasileiros. A Paraíba criou 12 RMs chamando assim todas suas microrregiões, tornando-se formalmente o estado mais metropolitano do Brasil. A Bahia criou um modelo de regionalização referenciado em identidades culturais articulando as ações de governo de maneira integrada e territorializada.

As iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da governança metropolitana que estão ao alcance de mudanças institucionais e gerenciais no âmbito subnacional são muito relevantes como esta pesquisa quer demonstrar. No entanto, essas inovações são principalmente na estrutura administrativa do estado e implicam mudanças em todas as regiões, não apenas na RMGV. Ainda assim, o debate nacional encontra-se orientado pela discussão de uma Nova Política Urbana Nacional, como defendeu Marco Aurélio Costa no Seminário PPGES/IJSN. A criação e posterior extinção do Ministério das Cidades também reflete os ciclos de centralização e descentralização que marcam a história do estado brasileiro desde o período do Império.

Reformas descentralizantes imperfeitas ou inconclusas também marcam a evolução institucional da Federação brasileira depois da Constituição de 1988. As armadilhas federativas, como conceitua Longo Filho (2017), a cultura do municipalismo autárquico, a precária gestão e tributação das terras urbanas, a dificuldade em se implantar mecanismos modernos de apropriação pública da valorização imobiliária como deveria acontecer através dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e as PPPs compõem uma agenda reformista objetiva de caráter nacional com grande impacto no potencial de alavancagem do investimento e do desenvolvimento sustentável das RMs e cidades brasileiras.

O Orçamento Geral da União, com suas emendas parlamentares, cresce de importância no processo de construção de governabilidade com baixa qualidade política e pouca fundamentação técnica dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. A evolução do debate orçamentário para um modelo transfederativo por microrregiões que integre os orçamentos de investimentos dos três níveis da Federação é um caminho que merece ser aprofundado e que poderia ser capaz de romper com os ciclos de centralização e descentralização do poder fazendo evoluir as instituições da democracia brasileira, qualificando a pactuação política e aperfeiçoando o federalismo no país e fazendo as FPICs melhorarem de qualidade.

Referências

- ABRANCHES, S. (2018). **Presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRUCIO, F. L. (2000). **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. São Paulo: USP.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. (2010). Radiografia do

associativismo territorial brasileiro; tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume.

BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (2009). **Um enigma chamado Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.

BRANCO, M. L. G. C. *et al.*; RIBEIRO, L. C. de Q. (coord.). (2004). **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: Relatório da atividade 2: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br>. Acesso em: 19 agosto 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220811194238/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 janeiro 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220811194425/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113089.htm.

ESPÍRITOSANTO. **Decreto nº 1511-R**, de 14/07/05. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153511/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/leis-e-decretos>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 318**, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/180>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 325**, de 16 de julho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 318, de 17.01.2005 e dá outras providências. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220812153511/http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/leis-e-decretos>. Acesso em: 20 maio 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual nº 58**, de 21 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%2058.html>. Acesso em: 18 agosto 2022.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 827, de 1º de julho de 2016. Cria a

Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP), em decorrência da fusão da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI) e da Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo (ASPE) e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 1º de julho de 2016. Disponível em: https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Leis%20Estaduais%20e%20Municipais/LeiComplementar827_2016Cria%C3%A7%C3%A3odaARSP.pdf. Acesso em: 18 agosto 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. (2018). **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Região Metropolitana da Grande Vitória, Instrumentos e Políticas. V. 4. Vitória: IJSN. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220817110557/http://www.ijsn.es.gov.br/>. Acesso em 13 dezembro 2021.

KLINK, J. (2013). **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. Brasília: IPEA.

LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa. (2018). Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). In: RIBEIRO, L. C, Q.; RIBEIRO, Marcelo (org.). **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 311-342.

LONGO FILHO, F. J. (2017). **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Brasília: IDP.

MANSO DE ALMEIDA, W. J. (1977). **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

PINTO, S. G. B. (2007). **Obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

PINTO, S. G. B. **Regiões Metropolitanas**. Por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2009.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. (2000). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 14(4). São Paulo: Fundação Seade.

SANTOS, O. M. (2018). Interpretando o Estatuto da Metrópole. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco**. Brasília: IPEA.

VENERANO A.; MIRANDA, C.; TABACHI, L.; LIRA, P. (2018). Adequação do modelo de Governança da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**. Brasília: IPEA.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 13

**A participação social
nos conselhos municipais
de política urbana da RMGV**

CLEMIR REGINA PELA MENEGHEL
CYNTHIA LOPES DE MIRANDA
ISABELLA BATALHA MUNIZ BARBOSA

A complexidade da estrutura urbana das metrópoles na atualidade exige repensar o papel dos instrumentos de participação social e, em especial, os conselhos de política urbana, sua forma de representação e atuação na gestão democrática da cidade. Ressalta-se a importância da democracia participativa na construção da cidadania, a partir de processos coletivos de tomadas de decisões em torno de assuntos de interesse público, que afetam os destinos das cidades, por conseguinte, influenciam nas dinâmicas do espaço urbano.

Cabe destacar que uma das diretrizes gerais da política urbana definida pela Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183, é o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Posteriormente, os artigos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que incorporou a participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, ao contemplar um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade. Para garantir a gestão democrática que trata o capítulo IV do Estatuto da Cidade, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos de participação: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (EC, art. 43).

Em geral, os órgãos colegiados de política urbana são instituídos sob a forma de conselhos, que são instâncias participativas referentes ao planejamento das cidades e ao acompanhamento de políticas públicas. E é na escala federativa do município onde estão colocadas as maiores possibilidades de escuta dos anseios da população. Os conselhos de política urbana instituídos por lei são instâncias de participação e controle social, cujas resoluções e deliberações vão incidir diretamente na gestão

urbana e no cotidiano dos seus cidadãos. Na perspectiva de uma gestão participativa eficaz, é necessário que o planejamento das ações, planos e projetos estejam sendo geridos em paralelo, e tenham legitimidade com base em acordos e consensos entre os diversos atores da sociedade, ou seja, é fundamental uma preparação do planejamento dentro dos recursos disponíveis e vislumbrando o atendimento às necessidades pactuadas no coletivo. Apesar de situações imprevisíveis estarem sempre presentes, busca-se evitar problemas futuros e minimizar decisões em desacordo com os princípios e objetivos a serem alcançados na política urbana. Assim, pensando na capacidade da sociedade de apropriar-se da cidade como expressão do exercício do direito à cidade, Harvey (FOLHA SP, 2013, s.p.) atribui um papel preponderante ao indivíduo, na construção do coletivo: “O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade”.

Embora o conselho de política urbana seja um instrumento de planejamento e gestão das cidades, conforme seja constituído e gerido poderá apresentar distorções em seu funcionamento, que se afastariam dos reais interesses coletivos. Vale ressaltar que a participação popular hoje é um processo diferente de como se estruturava à época do movimento da reforma urbana, atualmente articulando-se mais por demandas específicas de grupos sociais, e sob o impacto das redes globais de comunicação, superando a dimensão clássica de lutas de outrora. Para tanto, torna-se necessária uma reflexão de como os conselhos estão sendo geridos, representados e estruturados na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), e de que forma contribuem para o desenvolvimento equilibrado e sustentável dos municípios que o compõem, e como poderiam aprimorar essa atuação.

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) vem consolidando sua participação ao longo dos anos em alguns conselhos municipais de política urbana da RMGV, em representação referente ao poder público. A representação do IJSN é geralmente designada a técnicos da Coordenação de Estudos Territoriais (CET) e da Coordenação de Gestão Metropolitana (CAGEM), pela aproximação com o tema e pelo perfil dos técnicos com formação e/ou especialização na área urbano-ambiental.

Estrutura institucional

Todos os municípios da RMGV possuem Planos Diretores vigentes e atualizados. Vitória é o município com maior histórico de planejamento urbano, com existência de Plano Diretor e conselho desde 1984, anterior à CF/88 e ao Estatuto da Cidade. Em nível metropolitano foi criado o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) (Decreto 1.511/2005), com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum, cabendo ao IJSN a secretaria executiva e apoio técnico. A RMGV foi a primeira região metropolitana do país a ter seu Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) (LC nº 872/2017) aprovado, em atendimento ao Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015).

Numa abordagem sintética, faz-se importante dar ênfase à composição, atribuição e efetividade dos conselhos de política urbana da RMGV e sua estruturação, gestão e atuação, como um dos instrumentos de controle e participação social. Os sete municípios da RMGV dispõem de conselho: Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica (CMPDC); Conselho Municipal do Plano Diretor de Fundão (CMPD); Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari (CMPDG); Conselho Municipal da

Cidade da Serra (CONCIDADE-Serra); Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Viana (CMDU); Conselho Municipal da Cidade de Vila Velha (CMC); Conselho Municipal de Política Urbana de Vitória (CMPU).

Com exceção do Conselho de Viana, todos são tripartites, ou seja, há representantes do poder público (Executivo e Legislativo), das comunidades e dos setores produtivos (indústria, comércio e serviços, entidades profissionais e de educação técnica e superior). Os sete conselhos são paritários, portanto com igual número de representantes de cada segmento, o que, em tese, garantiria maior equilíbrio de poder e um controle social mais efetivo. O Conselho de Viana, o único bipartite, é composto por apenas 12 membros titulares, sendo que o maior, tripartite, é o Conselho de Vila Velha com 30 membros.

A maioria dos conselhos de política urbana da RMGV é de caráter consultivo e deliberativo. Cabe destacar que nos casos em que são apenas consultivos, geralmente as resoluções do conselho são efetivadas após apreciação e homologação do chefe do Poder Executivo, entrando em vigor após publicação em diário oficial. Esse é o procedimento adotado no Conselho Municipal de Política Urbana de Vitória (CMPU), por exemplo.

A questão do mandato e recondução também é um aspecto importante a ser analisado. Os conselhos da RMGV têm mandato de dois anos, com exceção de Vitória, cujo mandato é de três anos. Nos Conselhos de Vitória, Vila Velha, Viana e Serra é permitida apenas uma recondução, sendo que em Vila Velha e Serra, excetuam-se dessa regra os representantes do Poder Executivo. No caso da Serra não aparecem as palavras “consecutiva”, “sucessiva” ou “subsequente” no regimento do conselho, o que pressupõe que apenas uma recondução é permitida, independentemente de ser consecutiva ou não. No Conselho de Fundão são admitidas até duas reconduções, ou seja, quatro

anos consecutivos, também com exceção do Poder Executivo na recondução. Quanto aos municípios de Cariacica e Guarapari, não é mencionada nos PDMs a possibilidade de recondução, e os regimentos desses conselhos não estão disponibilizados nos *sites* das prefeituras. Conclui-se que na maioria dos conselhos, com regras de recondução, o mandato máximo é de quatro anos; em Vitória, de seis anos e, nos demais, cujas regras não estão explícitas, podem permanecer *ad aeternum*.

Atuação e representatividade

A composição e as ações deliberadas pelos conselhos irão refletir na configuração espacial do território e no desenvolvimento urbano dos municípios. Ressalta-se que o PDM é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, que deverá nortear a gestão municipal. Portanto, alguns critérios e parâmetros devem ser observados na atuação dos conselheiros em análises e deliberações de processos, tais como: zoneamento do uso do solo, se compatíveis ou não com as atividades; utilização inadequada dos imóveis urbanos; usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; atividades geradoras de tráfego ou causadora de impacto ambiental; a retenção especulativa de imóvel urbano; dentre outros.

Nos conselhos cuja gestão está mais consolidada e articulada, seja pelo quadro técnico de apoio qualificado e efetivo, seja pela organização administrativa interna, as chances de maior qualificação na deliberação e encaminhamento dos processos e/ou assuntos são maiores, assim como a otimização das reuniões são favoráveis ao seu bom desempenho. Nesse contexto, assuntos rotineiros poderiam ser deliberados nas próprias comissões, câmaras técnicas e departamentos das secretarias pertinentes ao

assunto, a partir de uma resolução genérica aprovada no conselho. Assim, não precisariam ser levados, caso a caso, aos conselhos, conferindo mais celeridade aos processos. O CPMU de Vitória é um caso emblemático do exposto acima, o que garante maior rigor técnico nos pareceres, continuidade nas ações e um conselho fortalecido, menos sujeito a pressões e interesses particulares.

Grande parte da atuação dos conselhos se relaciona com o acompanhamento e gestão do PDM, a partir dos instrumentos nele contidos, bem como no âmbito da sua revisão decenal e alterações específicas. Dessa forma, o que se percebe nos conselhos aqui analisados é uma atuação muito atrelada a uma pauta burocrática de processos e deliberações, com pouco espaço para o debate mais amplo sobre a política de desenvolvimento urbano do município – principalmente em consonância com o PDUI da RMGV – a partir de temas estruturantes como mobilidade urbana e habitação, por exemplo. Eventualmente, ocorrem algumas discussões e deliberações acerca de planos setoriais e programas relacionados a temas específicos, como, por exemplo, mobilidade, habitação e meio ambiente. No entanto, geralmente é apresentado ao conselho um plano já consolidado, desenvolvido por consultoria externa, sem a realização de debates mais amplos sobre as políticas e mudanças estruturantes. Os conselheiros que não acompanharam o processo de desenvolvimento do plano, acabam tendo que se restringir à discussão e deliberação de aspectos pontuais durante as reuniões periódicas.

Na perspectiva da atuação dos conselhos com vistas ao cumprimento da função social da cidade, cabe destacar a sua importância na efetivação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, sem a efetivação desses instrumentos, entendemos que seu papel é diminuído. Apesar de estarem contemplados nos Planos Diretores municipais da RMGV, os instrumentos ainda necessitam de regulamentação

para sua aplicação, como o Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsório (PEUC); Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir (TDC), dentre outros. Em Vitória, por exemplo, houve uma proposta de implantação da Outorga Onerosa, durante o processo de revisão do PDU (entre 2015 e 2018) que, por forças majoritárias não passou da primeira fase de minuta. Ainda em Vitória, que possui 217 imóveis desocupados ou subutilizados no Centro (FAESA, 2021), a aplicação do PEUC representaria uma alternativa de potencializar a utilização desses imóveis para fins de moradia ou outra função social, entretanto com instrumento ainda não regulamentado. Nos demais municípios da RMGV não se tem notícias sobre maiores avanços no sentido de regulamentação e aplicação desses instrumentos.

Sobre a composição e representação nos conselhos, há de se questionar se de fato é participativa e representativa, mesmo com características como “tripartite” e “paritária”, que nem sempre garantem um equilíbrio de forças. Desse modo, importa ressaltar alguns aspectos relevantes a serem considerados para melhor efetividade na atuação dos conselhos. Nos últimos anos, com a dificuldade na formação de novas lideranças e a falta de critérios na eleição de seus representantes nos conselhos de políticas urbanas, as comunidades perderam parte de sua mobilização, com o consequente esvaziamento das pautas coletivas dos movimentos sociais. Outro fator que restringe a participação no segmento dos moradores é que as reuniões ocorrem em dias úteis e em horário comercial, sendo de caráter voluntário. Além disso, a questão econômica dificulta a sua participação, no que se refere aos custos de deslocamento.

Na escolha dos representantes de algumas instituições da sociedade civil, como entidades profissionais e de ensino ligadas ao planejamento e infraestrutura urbana, observa-se frequentemente um alinhamento com o mercado imobiliário e interesses privados,

que podem ser legítimos, entretanto não privilegiam o interesse público e coletivo. Aqueles que poderiam melhor representar o interesse público, por não ocuparem esses espaços, seja por falta de motivação ou distanciamento da prática da gestão urbana, acabam cedendo lugar para representantes cooptados pela força majoritária. Por outro lado, um bom exemplo de ação pontual e efêmera, que se aproxima do conceito de ativismo urbano, aconteceu no processo de revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória, em 2018, na fase de discussão e aprovação na Câmara de Vereadores, pós Encontro da Cidade⁵⁰. Criou-se um movimento contrário à possibilidade de veto dos artigos que previam a proteção da paisagem do Centro de Vitória, dos morros do Itapenambi e da Gamela, de relevante interesse paisagístico, que mobilizaram diversos atores sociais (profissionais, estudantes, representantes de entidades e universidades e comunidade) numa ação coletiva em defesa da paisagem urbana. Nesse caso, mesmo não fazendo parte formal do conselho de política urbana, os atores ganham destaque nesse tipo de ação, que se caracteriza por padrões de organização horizontais, espontâneas e descentralizadas, mostrando a força da participação qualificada na resistência e insurgência ante a mercantilização das cidades.

Em alguns casos, o excesso de representantes do setor produtivo na composição dos conselhos, reunindo ao mesmo tempo segmentos como comércio e serviços, indústria, portuário e construção civil, causa um desequilíbrio de forças com os representantes das comunidades, que não estão preparados para os grandes temas urbanos e estruturantes para o desenvolvimento da cidade e ficam mais concentrados em demandas locais, que também são legítimas. Observam-

⁵⁰ Um dos instrumentos que compõem o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana previsto no Plano Diretor Urbano de Vitória (Lei 9.271/2018) nos artigos 283, 286 e 287.

se nas representações do poder público municipal, geralmente comissionados, maior comprometimento com a gestão atual do que com o interesse público e coletivo, o que de certa forma orienta fortemente as ações, pautas e decisões dos conselhos. Por outro lado, representantes de comunidades e entidades muitas vezes estão alinhados e cooptados pelo mercado imobiliário ou mesmo pela gestão municipal em exercício, pois há pretensões eleitorais relacionadas a partidos e pautas específicas, onde também prevalece o interesse privado sobre o público e coletivo. Equilibrar os interesses públicos e privados, também legítimos, é o grande desafio da gestão pública democrática.

Ainda com relação à representatividade, verifica-se que alguns conselhos não têm limite de recondução definido, caso dos municípios de Cariacica e Guarapari, podendo ser o representante reconduzido para vários mandatos consecutivos, inclusive representando outra entidade, a chamada “dança das cadeiras”, o que contribui para uma falta de “oxigenação” na composição e atuação dos conselhos, enfraquecendo seu caráter participativo e democrático.

A falta de capacitação técnica aos conselheiros influencia fortemente na qualidade do debate e das decisões, referente ao planejamento e gestão urbana como: princípios e diretrizes da política urbana; instrumentos urbanísticos aplicados nos Planos Diretores e demais legislações urbanísticas; e até mesmo aspectos administrativos relativos ao relato e voto dos processos. Além disso, há uma clara limitação em pensar o território de forma integrada e sustentável. Em alguns conselhos se percebe um discurso muito voltado para o desenvolvimento econômico *stricto sensu*, inclusive de representantes das comunidades, como justificativa preponderante para a defesa e aprovação dos pontos de pauta, desconsiderando outros benefícios e impactos como sociais e ambientais. Trata-se de um conceito limitado, que se

distancia do desejável desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável.

Quanto à publicização, identificamos a necessidade de uma divulgação e comunicação mais efetiva das audiências públicas – geralmente voltadas para Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), alterações e revisão dos Planos Diretores etc. – para que sejam realmente representativas dos desejos coletivos. Percebe-se um grande esvaziamento das audiências públicas, cuja participação geralmente se restringe aos interessados e envolvidos diretamente no pleito. Ademais, frequentemente acabam se tornando audiências apenas informativas para cumprimento de rito legal, *pro forma*, sem espaço para análises e debates aprofundados de temas estruturantes da cidade, e com um pré direcionamento bem definido.

Por fim, observa-se, de forma recorrente, a dificuldade de diálogo nas Câmaras de Vereadores acerca das decisões participativas e pactuadas no âmbito dos conselhos e audiências públicas, principalmente quanto à alteração e revisão dos Planos Diretores, que impactam significativamente o desenvolvimento urbano da cidade. Um exemplo recente ocorreu no Município de Vitória: o veto pela Câmara Municipal do artigo 132 da minuta do PDU (2018), proibindo o remembramento de lotes com áreas superiores a 250 m² em ZEIS, depois de intensamente debatido em instâncias participativas. Um dos objetivos da proibição era evitar a gentrificação dessas áreas, considerando que está em andamento um grande programa de Requalificação Urbana e Segurança Cidadã na Orla Noroeste de Vitória⁵¹.

Conforme argumenta Souza (2006), o ideário da reforma urbana encontra-se, atualmente, em uma encruzilhada, e se ressenete de vários problemas. A dimensão política e a perspectiva

⁵¹ Programa formulado no âmbito da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

mercadofila de costurar alianças com a finalidade de vislumbrar as ameaças, as potencialidades e os obstáculos na condução das cidades, representam um grande desafio na validação do interesse público. As instâncias participativas instituídas legalmente, por si só, não garantem o direito à cidade, mas exigem vincular-se diretamente à organização da própria sociedade, ao fortalecimento de sua cultura política e da formação de opinião, constituindo-se em instrumentos de representação em todas as esferas contra o efeito perverso da dominação.

Considerações finais

Parece consensual entre os autores mais críticos, e também conforme explicitado neste capítulo, que a prática do planejamento urbano tende a manter o *status quo* e reforçar um projeto de modernidade com base no mercado rentista. Nessa perspectiva, a noção de direito à cidade é frequentemente esvaziada. A urbanização desempenhou um papel fundamental na absorção de excedentes de capital, em escala geográfica cada vez maior, “mas ao preço de processos fluorescentes de destruição criativa que implicam na desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade”, conforme argumenta Harvey (2014, p. 59). O viés mercadológico presente nos conselhos de política urbana tem um enorme peso em decisões importantes, e não raro negligenciam normas e regras dos princípios constitutivos, por meio de um discurso de projetos arquitetônicos e urbanísticos que irão favorecer o capital imobiliário e setores privados da construção civil. Por outro lado, houve um arrefecimento da vontade de participação popular e de um envolvimento mais efetivo nos assuntos coletivos, diferentemente do que ocorria no movimento pró Reforma Urbana. E apesar da existência dos Planos Diretores, observa-se que ainda há inconsistências na

incorporação efetiva de seus princípios e a não aplicabilidade dos instrumentos de modo a garantir o cumprimento do pleno desenvolvimento da função social, bem como a expansão equitativa e equilibrada das cidades.

Acerca dos instrumentos urbanísticos, na sua maioria não regulamentados e implementados, portanto, não aplicados na prática, faz-se necessário um estudo sobre o motivo de esses instrumentos não serem efetivados. Além da falta de vontade política, há indícios de que os índices urbanísticos, especificamente o Coeficiente de Aproveitamento (CA), são muito generosos, o que faz esses instrumentos serem pouco competitivos. Exceção à regra é o EIV, regulamentado e aplicado na maioria dos municípios metropolitanos, com suas exigências de análise dos impactos urbanos na mobilidade, paisagem, meio ambiente etc., e suas medidas mitigadoras e compensatórias. Entretanto, ainda carece de efetividade e maior representatividade nas audiências públicas para realmente contribuir para a construção de uma cidade mais humana, inclusiva e sustentável, enfim, boa para as pessoas.

Importa destacar a necessidade de um maior equilíbrio de forças nos conselhos, que representem de forma plural e diversa os interesses conflitantes que coexistem na metrópole. Deve haver regras claras e criteriosas na eleição e indicação dos representantes, tanto das comunidades como das entidades e instituições, com ampla publicização, buscando a renovação e oxigenação do colegiado. Associado a isso, deve haver um esforço permanente em promover a capacitação dos conselheiros, com vistas a qualificar tecnicamente os processos decisórios.

Um dos desafios que se impõe na atuação dos conselhos de política urbana da RMGV é a retomada do seu propósito fundamental de discutir e pensar o projeto de desenvolvimento urbano que se quer para os municípios, a partir de temas

estruturantes como habitação, mobilidade e saneamento, dentre outros, principalmente em consonância com um projeto de desenvolvimento urbano integrado metropolitano, que, no caso da RMGV está materializado no PDUI. Ademais, é necessário romper o ciclo cotidiano dos conselhos marcado por reuniões periódicas “engessadas”, com pautas meramente burocráticas, pouco atraentes e propositivas. Os Planos Diretores e, por consequência, seus conselhos, deveriam ser mais propositivos e menos normativos, estarem presentes nas decisões e projetos que realmente afetam e mudam a realidade local das pessoas.

É necessário ainda repensar as formas e ferramentas de comunicação e divulgação das audiências públicas ante mudanças estruturais nas formas de comunicação, informação e mobilização social que se impõem atualmente, para que seu alcance e engajamento seja mais significativo e plural, de fato representativo do interesse público e coletivo. Cabe pensar também em novas configurações e formatos para a realização das audiências, de modo que sejam mais atrativas para diferentes atores da sociedade, incluindo nos debates pautas contemporâneas.

Dentre as possibilidades atuais de novas conexões geográficas e, conseqüentemente, de novas configurações territoriais, a metrópole, distinta pela sua escala, além de ser espaço estratégico do capital, está mais acessível à conectividade em rede e à prática cotidiana do cidadão. Assim, são notórios na metrópole contemporânea os conflitos que emergem no contexto mundial, cada vez mais explícitos, sejam pela xenofobia, intolerância à imigração, segregação racial, desigualdade econômica e social. Nesse contexto, cresce o exercício do ativismo nas grandes metrópoles por causas específicas, e em geral, relacionadas com o direito à cidade, que pode vir a ser uma ferramenta importante nas formas de apropriação e discussão de temas estruturantes da realidade histórico-social e cultural do território da RMGV,

destacando-se nesta, os temas da mobilidade, cicloativismo e paisagem.

Em geral, as lideranças que surgem no ativismo urbano não estão presentes na representação dos conselhos, contudo seria interessante incorporá-las e engajá-las, na atuação dos conselhos, para além de uma representação institucional. Nesse sentido, a proposição é de reformulação no regimento dos conselhos, de modo que a representação de temas estruturantes, como, por exemplo, habitação, mobilidade, meio ambiente, dentre outros, estejam melhor representados por aqueles que compartilham pesquisas, ideias e informações cotidianas e atualizadas com grupos engajados com as causas. Esse ativismo urbano cumpre importante papel na condução das políticas públicas, seja com tom mais exigente sobre governantes resistentes ou indiferentes, seja apoiando e respaldando técnicos e gestores públicos sensíveis ou entusiastas dos movimentos populares, sendo um bom argumento para a discussão da gestão democrática associada com a ideia de descentralização nos processos decisórios, o que aponta a correlação com o princípio de Direito à Cidade.

Vale ressaltar também a importância das universidades no debate metropolitano e temas caros no contexto do direito à cidade, considerando a relevante contribuição com a produção do conhecimento e tecnologia. É necessária uma interlocução maior da academia com o poder público no planejamento e gestão das cidades, de modo que a produção acadêmica seja apropriada pelos gestores públicos e revertida para o benefício dos cidadãos. Em assuntos polêmicos que envolvem a defesa do espaço público, como mobilidade urbana, Planos Diretores, planos e programas setoriais, dentre outros, a manifestação pública da comunidade acadêmica, quando existe, ainda se mostra bastante tímida, seja em audiências públicas, conselhos ou até mesmo na mídia. Ademais, o debate urbano carece de um posicionamento qualificado e mais combativo por parte da

comunidade acadêmica nas questões importantes do cotidiano de nossas cidades e acerca de intervenções de grande poder de transformação do espaço urbano. Essa é uma crítica que constantemente tem sido veiculada e demandada pela sociedade, que clama por maior participação das universidades no cotidiano vivido.

A experiência urbana e a cotidianidade devem ser consideradas como dimensões fundamentais para mudar a forma de apropriar-se da cidade e transformá-la, a partir de melhor interatividade e interlocução com as formas de participação no espaço urbano. Os conselhos de política urbana, como instâncias de participação democrática já instituídas legalmente, podem ser aprimorados como lócus do engajamento social e ter sua atuação potencializada na medida em que haja maior convergência com os interesses de todos os atores da sociedade.

Referências

BRASIL. Lei 5.788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidência da República em 10 de julho de 2001.

FAESA. (2022). **Projeto da FAESA mapeia 217 imóveis subutilizados ou vazios no Centro de Vitória**. Vitória, 15 março. Disponível em: <https://www.faesa.br/noticias/projeto-da-faesa-mapeia-217-imoveis-subutilizados-ou-vazios-no-centro-de-vitoria>. Acesso em: 24 maio 2022.

HARVEY, David. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Editora Martins Fontes – Selo Martins.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Piauí**, ed. 82, julho 2013. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809181802/https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>.

LEFEBVRE, Henri. (2001). **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Editora Centauro.

SOUZA, Marcelo Lopes. (2006). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CAPÍTULO 14

**Desafios e limites do projeto
de reforma urbana e do direito
à cidade nas experiências
de ordenamento territorial nos
municípios do Espírito Santo**

GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA

GILTON LUIZ FERREIRA

GUILHERME FALQUETO DO ROSARIO

LUNA FERRAÇO ARRUDA

FABIANA SALES

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

Os autores deste artigo integram um coletivo mais amplo que têm no planejamento e gestão das cidades o seu objeto de estudo e atuação profissional. De distintas áreas do conhecimento e instituições de ensino, desde o início dos anos 2000, auxiliam municípios capixabas como pesquisadores/formuladores de políticas urbanas ou mesmo como gestores municipais. A reflexão aqui desenvolvida é fruto da vivência de mais de duas décadas nesses campos de atuação, tendo como carro-chefe a elaboração de Planos Diretores Municipais (PDM) e diversas outras políticas como de desenvolvimento local, de habitação de interesse social, de proteção ambiental, de desenvolvimento regional etc. Em atuação acadêmica, fomentam investigações sobre regulação da expansão urbana, acesso à terra urbanizada, indução e financiamento do desenvolvimento urbano, participação social, gestão democrática da cidade e capacidade institucional para o desenvolvimento local. Sem ambicionar aprofundamentos teóricos, busca-se debater questões centrais para o projeto de Reforma Urbana no Brasil destacando contradições, limites e possibilidades que as políticas urbanas enfrentam, na Era pós Estatuto da Cidade, para a promoção de cidades mais justas, democráticas e generosas.

Reforma urbana e os Planos Diretores Municipais

A trajetória da Reforma Urbana e a consolidação do Plano Diretor Municipal têm uma história que remete ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Essa trajetória envolve o desprestígio dos Planos Diretores junto ao movimento da Reforma Urbana no período da sua formação, durante a Assembleia Constituinte de 1988, passando pela definição de sua centralidade como instrumento da política urbana na legislação brasileira, até a sua afirmação como instrumento de Reforma

Urbana, consolidada principalmente com a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, em 2001 e 2003, respectivamente (FERREIRA, 2016).

De acordo com Vargas de Faria (2010), entre outros aspectos, esse percurso combina mobilizações em torno de conquistas legais, disputas institucionais e conflitos ideológicos. Em todos esses momentos o Plano Diretor acompanha essa trajetória conflituosa e se transforma de um instrumento de Reforma Urbana, em um dos eixos principais da luta desse movimento (BURNETT, 2011), carregando, dessa forma, todas as contradições e limitações expressas ao longo da história de utilização desse instrumento no planejamento urbano brasileiro.

Apesar da importância que o Estatuto da Cidade assume para o campo da Reforma Urbana, dois aspectos ressaltam como possíveis obstáculos ou riscos à sua efetivação, conforme aponta Ferreira (2016): a) sua aprovação/implementação ocorre em um momento histórico que, em maior ou menor grau, são afirmadas e ampliadas as tendências do pensamento e do ajuste neoliberal, dinamizando características concentradoras do processo de urbanização brasileiro; b) o Estatuto da Cidade retoma e fortalece um instrumento de planejamento urbano em desuso e descrédito, o Plano Diretor, após quase uma década de hegemonia da abordagem “estratégica” no pensamento urbanístico e na gestão municipal. Contudo, cabe destacar que essa retomada não tem ocorrido de forma clara e razoavelmente contundente; muitas vezes o PDM é negligenciado pelas administrações ou mesmo utilizado de forma contraditória em relação aos princípios e garantias do direito à cidade, como preconiza o Estatuto da Cidade.

Essa última visão nos parece mais apropriada para refletir sobre os desafios da gestão do território capixaba. Conforme Ferreira (2016), dentro da ordem econômica globalizada, os

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

Planos Diretores Municipais têm contribuído, no ES, para consolidar um “território corporativo” (SANTOS, 2012), produtor de novas relações socioespaciais que intensificam a exclusão e as desigualdades socioambientais, lançando novos desafios ao planejamento e à gestão urbana orientados pelos princípios do direito à cidade e da reforma urbana no país.

Apesar dos poucos resultados práticos, compartilha-se da visão de autores como Fernandes (2013) e Santos Júnior (2008) que identificam uma nova cultura política no planejamento urbano brasileiro ou as bases de um novo paradigma. Apesar dos avanços institucionais que são claramente identificados, eles são apenas uma das dimensões desse processo que envolve contradições, lutas, bem como a necessidade de se reverem as estratégias de atuação, em razão de bloqueios estruturais observados em sua dinâmica, bem como em função da nova conjuntura política que se instaurou no país, depois do Golpe de 2016, que intensificou processos de desregulamentação, retirada de direitos, ampliação de privilégios urbanísticos, dentre outros retrocessos relacionados à questão urbano-ambiental no país.

A regulação da expansão urbana

O desencadeamento para a evolução de um urbano generalizado é um fato indissociável às mudanças estruturais pós-fordistas ocorridas em todo o mundo, ensejando que essa nova organização e dinâmica capitalista seja reescalada num espaço mundial de acumulação e conseqüentemente de expansão do urbano, que se apresenta de forma persistente podendo ser considerada inexorável (FERREIRA, 2016). As políticas territoriais brasileiras têm historicamente interferido pouco nesse processo de crescimento horizontal das cidades, no seu planejamento e na qualidade do espaço urbano resultante desse processo.

A análise do ciclo de Planos Diretores, elaborados após o Estatuto da Cidade, conforme aponta Santoro (2012), oferece exemplos de diversas cidades que estão estimulando o espraiamento urbano, mesmo em municípios onde ocorreu uma diminuição de população. A partir do urbano, os dados demonstram que a estratégia do mercado imobiliário voltada para o crescimento em extensão física apresenta-se sob novas tipologias e tem contribuído ainda mais para uma estrutura difusa de cidade, sendo acompanhado pela ausência de regulação por parte do planejamento e legitimada por uma forte permissividade em torno da expansão urbana, com “perímetros flexibilizados *on demand* (sob demanda) orientados pela lógica do mercado” (SANTORO, 2012, p. 181).

Os estudos de Zanotelli *et al.* (2014), Ferreira (2014), Ronchi (2014) sobre a renda da terra e a produção imobiliária no processo de expansão da RMGV que, segundo Ferreira (2016), vem se espraiando pelo litoral norte e sul capixaba, apontam que essa dispersão urbana está intimamente associada às relações e cooperações cruzadas dos agentes do estado, agentes imobiliários e dos proprietários fundiários. Nesse contexto, evidencia-se uma forte imbricação entre a concentração fundiária, os vazios urbanos e os domicílios vagos, contrapondo-se aos programas e à produção imobiliária e ao déficit habitacional, assim como aos projetos “estratégicos” de desenvolvimento do ES, sobretudo as ações infraestruturais e os empreendimentos econômicos e equipamentos de grande porte. Na outra ponta desse processo de expansão urbana e valorização imobiliária estão os perímetros urbanos definidos pelos municípios e os vazios urbanos neles contidos.

Ainda conforme Ferreira (2016), ao relacionarmos o tamanho dos perímetros urbanos definidos nos municípios da Grande Vitória e de alguns casos do litoral norte e sul do estado com os espaços urbanos efetivamente ocupados dentro de tais

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

perímetros, evidencia-se o enorme estoque de áreas vazias neles presentes. A título de ilustração, quando se analisa a dinâmica real de crescimento urbano da RMGV, ela é bem menor do que é “ofertado e disponibilizado” pelos perímetros urbanos definidos nos PDMs que regulam essa expansão urbana. Mantido na RMGV o mesmo ritmo de crescimento registrado entre os anos de 1991-2009, a ocupação de todos os vazios existentes dentro dos perímetros urbanos legalmente definidos levaria mais de dois séculos para sua total ocupação.

Se no planejamento do território urbano predomina a (des)regulação e a flexibilização das normas urbanísticas, no rural há uma veemente ausência de planejamento para o que se objetiva em relação a esses territórios, o que facilita a permanente expansão urbana sobre essas áreas. Nesse contexto, é imprescindível um planejamento que supere as limitadas abordagens sobre as áreas rurais nos macrozoneamentos e zoneamentos dos Planos Diretores. Essa superação exige um rigoroso diagnóstico sobre: o que é o espaço rural atualmente; as transformações que ele vem sofrendo; e as nebulosas situações fundiárias e normativas desses territórios. E, assim, estruturar uma política com ações públicas e privadas capaz de gerar um ambiente com mais qualidade, com orientação e controle de sua ocupação, bem como com previsão de financiamento para as suas atividades.

Sobre a expansão urbana, de forma pioneira no ES, destaca-se a iniciativa do município de Aracruz, no litoral norte do estado, que em seu novo Plano Diretor (Lei Municipal n. 4.317, de 05/08/2020) procurou intervir sobre o intenso processo de crescimento da mancha urbana, ocorrido nas últimas duas décadas, de forma dispersa, com baixa densidade demográfica e presença de significativos vazios urbanos⁵². O PDM adotou como

⁵² De acordo com diagnóstico realizado durante o processo de revisão do PDM (2016-2019), existiam dentro da mancha urbana da cidade aproximadamente 10

uma das suas diretrizes estruturadoras, conforme sua Seção I, a noção de cidade compacta, que procura orientar o ordenamento do território para um modelo de urbanização mais sustentável, por meio da contenção da expansão urbana especulativa, fazendo uso das prerrogativas e instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade.

O perímetro urbano foi reduzido aproximando o seu limite da mancha urbana existente, nele incluindo somente os loteamentos aprovados ou aqueles em processo de aprovação no município. As zonas de expansão urbana, previstas no PDM anterior, foram classificadas como zona rural, no novo PDM. As novas expansões ficaram condicionadas à realização de um estudo técnico específico, a ser realizado pelo interessado, que possibilita ao município avaliar de forma mais rigorosa e participativa a necessidade/viabilidade dessa expansão urbana, bem como de definir diretrizes e condicionantes. Soma-se a obrigatoriedade de aplicação do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) para as novas expansões do perímetro urbano, buscando, conforme determina o Estatuto da Cidade (2020, p. 9 e p. 35), orientar esses processos no sentido da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e da “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

O PDM de Aracruz também estabeleceu um prazo para que a regulamentação tanto da OOAU, quanto do Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), voltado para a aplicação nos vazios urbanos infraestruturados, fossem realizadas. A medida resultou na parceria entre a Universidade Vila Velha (UVV) e Prefeitura Municipal de Aracruz (PMA),

mil lotes vazios, além do fato de a cidade possuir, no PDM anterior, uma vasta área de expansão urbana, com ausência de instrumentos mais específicos de controle e regulação dessa expansão.

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

formalizada por meio do Termo de Cooperação Técnica, processo administrativo nº 5.062/2021, para execução do Projeto de Extensão Universitária intitulado “Aracruz Cidade Sustentável”, com o objetivo de regulamentar o instrumento urbanístico Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOMU). Ação pioneira no estado, mesmo ainda em andamento (2021-2022), já vem orientando e condicionando os novos parcelamentos do solo, conforme determinações do novo PDM.

Função social da propriedade urbana e a garantia do acesso à terra urbanizada

Outro grande desafio identificado nas cidades do ES – que revela o caráter perverso e especulativo da produção imobiliária e da expansão urbana, o silêncio ou a omissão dos Planos Diretores nesse processo – manifesta-se quando são observados o número e a localização dos domicílios vagos (edificações) e os vazios urbanos (lotes/glebas) com elevado potencial de edificação dentro da mancha urbana densa.

Segundo Zanutelli *et al.* (2014), com base em dados do Censo do IBGE (2010), foram identificados na RMGV cerca de 66.306 domicílios vagos, que apresentam concentrações em áreas mais centrais da aglomeração e nas áreas mais valorizadas. De acordo com a Defensoria Pública Estadual, o Centro de Vitória, capital do ES, possuía 127 imóveis abandonados, em 2019, conforme mapeamento realizado por atores sociais diversos (Br Cidades, AMACentro, UFES, dentre outras). Em 2020, ocorreu um crescimento de aproximadamente 70% nessa ociosidade, de um total de 1.618 imóveis existentes no centro, 217 imóveis e lotes foram catalogados no Mapa da Ociosidade do Centro de Vitória, que se refletem nos âmbitos econômicos, construtivos e culturais no Centro da capital capixaba (PEGORETTI; PIMENTEL, 2021).

Conforme análise realizada por Ferreira (2015), vazios com elevado potencial de edificação, os que se apresentam no espaço urbano com condições favoráveis à produção imobiliária – lotes vagos, terrenos baldios, grandes quintais remanescentes de pequenas edificações em grandes lotes –, evidenciam um representativo percentual na RMGV totalizando 78,55 km², ou seja, 23,81% da mancha urbana consolidada da RMGV.

Na outra ponta encontra-se a obrigatoriedade legal do cumprimento da função social da propriedade urbana que é, se não o maior, um enorme desafio da política urbana brasileira. Previsto na Constituição de 1988 e reiterado na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (EC), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) – é um dos principais instrumentos a ser incorporado aos Planos Diretores, bem como articulado com outros instrumentos urbanísticos para a sua devida aplicação.

A despeito da importância do PEUC, no Estado do Espírito Santo o quadro é trágico: nenhum município capixaba aplica o instrumento, apesar de fazer parte do conteúdo da grande maioria dos Planos Diretores, pois a sua regulamentação, necessária para a sua implementação, não ocorre, tornando-o ineficaz.

Pesquisa realizada pelos autores deste capítulo que definiu uma metodologia de análise espacial para identificar e priorizar as áreas para aplicação do PEUC em vazios urbanos com melhor infraestrutura (FERREIRA, 2022 *et al.*), identificou 21.408 lotes vazios dentro da mancha urbana de Vila Velha, totalizando 9.446.750,00m², 23,72% da área total urbanizada (áreas edificadas e não edificadas) do município. Os esforços para a aplicação do PEUC devem ser iniciados pela Regional Administrativa 1 – Centro, concentradora dos lotes com as melhores infraestruturas e serviços urbanos da cidade. Apontou também que os lotes a serem priorizados para PEUC são aqueles acima de 2.000 m², de

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

alta prioridade por comporem significativo percentual da área dos vazios urbanos, com um reduzido número de lotes, o que permite à municipalidade otimizar os esforços na aplicação do instrumento e orientar o início de um processo mais amplo de escalonamento das notificações (FERREIRA *et al.*, 2022).

Contrariando esses apontamentos, o tratamento do PEUC no Plano Diretor de Vila Velha (PDMVV), Lei Complementar nº 4.575 de 26 de outubro de 2007, além de não explicitar claramente os critérios adotados para a indicação das áreas de aplicação do PEUC, não apresentava articulação com uma estratégia de desenvolvimento urbano para a cidade, nem com os demais instrumentos urbanísticos. Apesar da relevância do tema para a cidade, sua regulamentação nunca foi efetivada e, com a revisão do PDMVV (Lei Complementar nº 65/2018), houve um retrocesso em relação ao instrumento. O plano atual apenas prevê o instrumento sem identificação de áreas prioritárias para sua aplicação, remetendo à necessidade da criação de uma lei municipal específica para definir todas as condições, critérios, procedimentos e prazos. As evidências demonstram um claro desinteresse por parte da municipalidade, o que é recorrente nos demais municípios do estado, no sentido da aplicação do instrumento e de um esforço maior no sentido do cumprimento da função social da propriedade urbana e da sua articulação com a garantia do acesso à terra urbanizada.

Indução e financiamento do desenvolvimento urbano

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) dispõe acerca da possibilidade de cobrança de uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário em razão do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, adotado pelos municípios para os terrenos urbanos. De acordo

com Furtado *et al.* (2012), o município tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística para a utilização da OODC. Política, por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, por meio da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Econômica, vinculada à necessidade de ampliar as fontes de financiamento do desenvolvimento urbano. Social, colaborar com melhores condições de acesso à terra urbanizada, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações.

Não há registro de regulamentação do instrumento no ES. A fim de demonstrar a sua viabilidade, sensibilizar atores sociais para novas possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano e denunciar a renúncia fiscal dos municípios, Ferreira *et al.* (2019) realizaram uma estimativa da possível arrecadação com a aplicação do instrumento OODC na cidade de Vitória, de 2014 a 2016. Foram adotadas as orientações de cálculo indicadas no manual de aplicação do extinto Ministério das Cidades (FURTADO *et al.*, 2012). Realizado o levantamento dos projetos aprovados em Vitória de 2014 a 2016, valor do m² de cada terreno em 2019, nos bairros em que foram registradas novas edificações aprovadas com CA acima de 1, resultou em 129 novos empreendimentos aprovados. Desse total, apenas 55 estariam sujeitos a cobrança da OODC (CA superior a 1) ou 42,63% do total de empreendimentos aprovados, situados em apenas 15 bairros do município. Aplicando-se a fórmula de cálculo para a cobrança da OODC verifica-se que, em 2014, a estimativa de arrecadação, atualizando os valores para o ano de 2019, seria de R\$ 84.678.821,30; em 2015, R\$ 62.998.539,21; em 2016, R\$ 75.665.739,09. A estimativa total de arrecadação, de 2014 a 2016, totalizaria R\$ 223.343.099,60,

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

valores atualizados para 2019 (FERREIRA *et al.*, 2019). Dados de Fernandes *et al.* (2019) informam que os investimentos previstos nos dois principais programas de habitação social de Vitória (Habitar Vitória e o Terra Mais Igual), período 2018/2021 somavam aproximadamente 89 milhões de reais, ou seja, 30 milhões/ano. A média da estimativa de arrecadação anual com a OODC foi de pouco mais de 74 milhões/ano, ou seja, triplicariam as possibilidades de financiamento do setor habitacional com a aplicação da OODC.

A participação social na gestão das cidades

Dos mecanismos de participação social contidos no Estatuto da Cidade destacam-se os Conselhos da Cidade, intensificados naquelas com maior adesão aos Planos Diretores. Para avaliar a atuação, foi realizada análise quantitativa das atas das reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU) de Vitória, de 2007 a 2017, com base nos seguintes aspectos: i) participação dos conselheiros representantes do poder público, sociedade civil e Regionais Administrativas; ii) pauta das reuniões, sua relação com as competências estabelecidas para o CMPDU e participação dos conselheiros nos debates; iii) número de relatorias por conselheiros; e iv) as deliberações do CMPDU relativas a cada ponto de pauta. Das 234 atas analisadas, destacam-se duas fortes limitações no principal espaço de participação social dedicado ao planejamento e gestão da cidade.

O gráfico da Figura 8 apresenta baixa participação nas reuniões dos representantes dos três setores, com média abaixo de 50%, aumentando a presença somente a partir de 2015, quando tem início o processo de revisão do PDU.

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

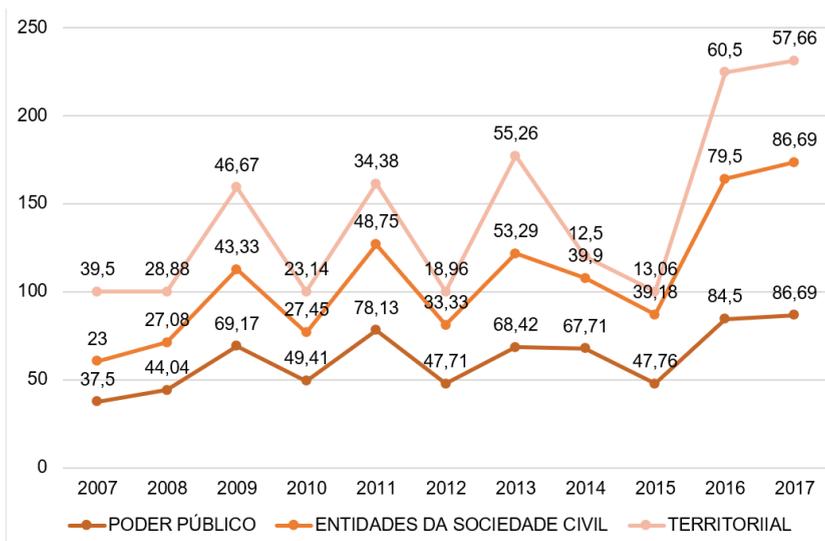


Figura 8 – Participação dos representantes no CMPU entre os anos 2007 a 2017.

Fonte: Ferreira (2019).

O setor público foi o que apresentou melhor *performance*, próximo a 60%. A pior foi a dos representantes das regionais administrativas (Territorial), inferior a 50%. Entre esses, a menor participação foi a dos representantes das regionais mais precárias. Da Sociedade Civil, apresentam maior participação os representantes dos interesses do mercado imobiliário.

Das 32 competências do CMPDU, 21 aparecem nas pautas das reuniões do CMPDU. Destacam-se: a competência 01 – acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação – alcançou maior incidência, mas com forte concentração na aprovação de Alvarás. Em função da revisão do PDU, em 2016 e 2017 destacou-se a competência 02 – analisar, propor e aprovar eventuais alterações da Lei do Plano Diretor antes de serem submetidas à aprovação da Conferência Municipal de Política Urbana – Encontro da Cidade. A competência 19 – acompanhar e monitorar a implementação dos

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

instrumentos urbanísticos – apareceu apenas em três reuniões, em 2016, período de revisão do PDU, não conseguindo avançar na regulamentação de nenhum instrumento.

O principal espaço de participação social na gestão do PDU tem sido pouco apropriado pelos representantes dos três setores, com baixa discussão/pressão em torno das questões prioritárias para a reforma urbana e implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. E os temas estruturadores da questão urbana brasileira – intervenção na questão fundiária, financiamento do desenvolvimento urbano e redirecionamento das prioridades dos investimentos públicos – fortemente articulados aos instrumentos do Estatuto da Cidade, não constam nas pautas e debates prioritários da política urbana da Cidade de Vitória.

Considerações finais

Elaborar e aplicar leis é uma construção social que não é equacionada no âmbito jurídico, mas na esfera pública, no campo da política. Apesar do protagonismo assumido na nova ordem jurídica e institucional no país, os Planos Diretores não são soberanos nem o elemento mais importante na produção da cidade, uma vez que as disputas pela apropriação social da cidade e dos seus bens e serviços não se esgotam no campo das normas ou mesmo nos espaços institucionais. Por outro lado, não se pode negar que o processo de elaboração de Planos Diretores no Brasil reforçou – em alguns casos iniciou – um campo fundamental de discussão e entendimento, limitado e contraditório, sobre os conflitos e as disputas territoriais em torno da reprodução do espaço urbano. Da mesma forma, as experiências ainda incipientes como a do município de Aracruz, bem como as pesquisas e trabalhos acadêmicos produzidos aqui registrados, demonstram

possibilidades ainda não experimentadas e testadas pelas cidades capixabas no sentido de uma atuação direcionada pelos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, alinhados a um projeto revigorado de reforma urbana, que busque e experimente novas estratégias de atuação e espaços de participação da sociedade civil.

Referências

- BURNETT, Frederico Lago. (2011). **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Paulo: Annablume; São Luís: Fapema.
- ESTATUTO DA CIDADE. (2002). **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- FERNANDES, Edésio. (2013). Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**. v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun.
- FERREIRA, Francismar C. (2014). Formas espaciais e produção da cidade: uma análise sobre os loteamentos fechados da Região Metropolitana da Grande Vitória no Espírito Santo (RMGV-ES). **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória/ES.
- FERREIRA, Francismar C. (2015). **Propriedade fundiária, os “vazios urbanos” e a organização do espaço urbano: o caso de Serra na Região Metropolitana Da Grande Vitória/ES (RMGVES)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.
- FERREIRA, Giovanilton A. C. (2016). A lei no plano e o plano na lei: convergências, divergências e silêncios na constituição do território corporativo capixaba. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ.
- FERREIRA, Giovanilton André Carretta *et al.* (2019). **Plano Diretor Municipal e as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano: Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Vitória ES**. Relatório institucional de Iniciação Científica – Edital 08/2018. Vitória.

capítulo 14 | Desafios e limites do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas experiências de ordenamento territorial nos municípios do Espírito Santo

FERREIRA, Giovanilton André Carretta *et al.* (2022). Metodologia de análise espacial para priorização das áreas de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC) em vazios urbanos no Município de Vila Velha, Espírito Santo. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online]. v. 14.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. (2012). **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220819115640/https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/capacidadesbiblioteca/detalhar/id/267/titulo/outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 27 maio 2018.

PEGORETTI, Michela; PIMENTEL, Viviane. **Relatório Final imóveis em abandono**: mapa da ociosidade no Centro de Vitória/ES. Projeto de Extensão: Imóveis em Abandono no Centro de Vitória/ES. Dezembro, 2021.

RONCHI, Pedro. (2014). **Expansão urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (2008). Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil**: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. (2012). **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record.

VARGAS DE FARIA, J. R. (2010). **Planos Diretores Participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

ZANOTELLI, Claudio *et al.* (2014). A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES – Brasil. **Confins** – Revista Franco Brasileira de Geografia, n. 21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

LATUSSA LARANJA MONTEIRO
LIGIA BORGES
MARIANA PAIM RODRIGUES
PABLO LIRA

considerações finais

Discutir a reforma urbana e o direito à cidade no Brasil envolve também trazer para a reflexão as heranças coloniais que ainda estão presentes nas manifestações socioespaciais das cidades brasileiras. A partir das análises do livro *Vitória: transformações na ordem urbana* e do percurso reflexivo trazido aqui neste livro, compreendemos que uma das marcas provenientes dessa herança exploratória é a tensão existente entre o direito do comum e o direito da propriedade privada. Entendemos que reconhecer também essa problemática brasileira é um grande passo para transformar essas racionalidades neoliberais que ampliam a lógica mercadológica a todas as esferas da vida em uma alternativa do comum urbano à metrópole, enfim o direito à cidade.

Ao longo dos últimos anos, os brasileiros vêm acompanhando o desmonte de políticas públicas em diversas áreas, tais como, saúde, vide a inadequada condução do governo federal em relação à pandemia da Covid-19, educação, segurança pública, assistência social e meio ambiente. Com as pautas referentes à política urbana não tem sido diferente, o Ministério das Cidades foi extinto, os investimentos reduziram significativamente e a gestão democrática da cidade foi esvaziada.

Nesse sentido, iniciativas coletivas como a elaboração da coletânea “Reforma Urbana e Direito à Cidade”, elaborada pela rede nacional do Observatório das Metrópoles, satisfazem ao valor do espírito público, republicano e democrático de assinalar que existe uma luz no final do túnel. Assim, é esperado que o Brasil possa iniciar nos próximos anos uma agenda progressista de reconstrução de um projeto de nação. Considerando o atual estágio da urbanização brasileira, constata-se que tal projeto de futuro passa necessariamente pelo debate científico e pelo acúmulo da rede de pesquisa sobre questões inerentes à metropolização.

O livro, portanto, apresenta uma análise reflexiva combativa com o objetivo de compreender como as problemáticas estão sendo enfrentadas e levantar questões propositivas para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) relacionadas ao projeto de Reforma Urbana e ao princípio de Direito à Cidade. Partindo dessas considerações, apresentam-se as principais perspectivas de transição que se espera poder contribuir de alguma forma para a reconstrução do país.

A partir da análise dos padrões demográficos da população e na sua redistribuição no espaço da RMGV, é identificada a relevância das relações entre os grupos mais vulneráveis e seus espaços de vivência, ou seja, as mudanças etárias mostram a progressão do envelhecimento, contudo esse novo cenário ainda não é totalmente percebido pela sociedade. Desse modo, considerar medidas que assegurem a relação dos idosos e de pessoas deficientes com o espaço e que seja mantida a integração e melhoria da qualidade de vida desses grupos é essencial para o projeto da reforma urbana e garantia do direito à cidade.

Para que políticas públicas enfrentem de forma eficiente a problemática da pobreza é necessário o conhecimento da sua distribuição no espaço, bem como o conhecimento dos recursos necessários. Uma importante contribuição desse estudo para mitigar a pobreza e extrema pobreza é a transferência de renda, que além de assegurar os direitos previstos pela Constituição de 1988 podem trazer benefícios para a sociedade como um todo na forma de geração de empregos e consequente crescimento econômico por meio do aumento no consumo das famílias. Além disso, é necessário também a ampliação de políticas públicas nas áreas do trabalho, educação, moradia e saúde, voltadas principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população, tais como: pobres, negros, mulheres, primeira infância, populações tradicionais, população LGBTQI+ e famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

considerações finais

Entendendo que a educação é um dos processos mais emancipatórios, sendo, portanto, importante para que a sociedade caminhe em direção ao direito à cidade, uma das possibilidades é o investimento em políticas públicas voltadas para o acesso ao ensino superior. Contudo, esse acesso ao ensino superior ainda não é realidade para a maioria da população adulta do Brasil e do Espírito Santo. Um dos programas que vêm se mostrando como um importante vetor de transformação no Espírito Santo, de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, é o Programa Nossa Bolsa, que contribui para maior escolaridade, probabilidade superior de obtenção de emprego formal e salários mais elevados.

Tendo em vista as crescentes demandas habitacionais para o estrato social de baixa renda, reflete-se que boa parte dos casos poderia ser solucionada com a aplicação de recursos de novas unidades habitacionais para as moradias em áreas de risco e melhorias das condições habitacionais para aquelas habitações que apresentam problemas relativos à inadequação de moradias como ausência de banheiro e materiais construtivos. Algumas iniciativas como o projeto “Nenhuma casa sem banheiro” criada pelo CAU/BR e a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) são exemplos de experiências interessantes para serem incorporadas pela gestão pública. A perspectiva fundiária e do valor da terra é um dos pontos mais desafiadores para o enfrentamento dos problemas habitacionais, sendo, portanto, necessária a implementação de políticas de regularização fundiária. Para tal enfrentamento é importante citar o Termo Territorial Coletivo (TTC), um instrumento que vem sendo debatido para garantir a permanência da população na sua comunidade.

Um problema que vem se agravando nas metrópoles brasileiras: as Pessoas em Situação de Rua (PSR) no contexto das

idades reflete sobre o direito à cidade como um desafio histórico e atual para a afirmação da cidadania e da dignidade humana. Pesquisas realizadas no IJSN (2018) indicam que parcela das PSR estão nas ruas por mais de dois anos, o que remete pensar na eficácia das políticas públicas existentes. Desse modo, o acesso à moradia apresenta-se como uma importante discussão a constituir, como ponto de partida, a política de atenção à PSR.

A temática das ocupações humanas em áreas de risco e os impactos decorrentes desse fenômeno compreendida a partir da associação de dados censitários associados aos dados da localização das áreas de risco possibilita um ganho significativo de informação sobre a população mais vulnerável. Os resultados obtidos a partir dessa correlação de dados estão necessariamente vinculados com a qualidade dos mapeamentos de riscos realizados na RMGV. Portanto, quanto mais identificadas e precisas forem as áreas vulneráveis, melhor será o enfrentamento da situação com tomadas de decisões mais fundamentadas e coerentes com o território em questão.

A análise sobre a distribuição espacial da pandemia de Covid-19 associada à estrutura social, os circuitos econômicos e perspectivas do direito à cidade permite compreender a extrema importância das políticas públicas essenciais urbanas nas áreas da saúde, saneamento básico, educação, segurança pública, dentre outras. Nesse sentido, é relevante o desenvolvimento de um plano emergencial conjunto de reconstrução do Brasil, baseado em estudos, pesquisas e evidências científicas, com ações para dinamizar o crescimento econômico e promover a proteção da vida e do bem viver, a defesa do trabalho e da renda, garantia de acesso a serviços e equipamentos coletivos urbanos e a defesa irrestrita do Estado e da democracia.

O tema da violência discutido a partir do estudo sobre a influência da urbanização na variação dos fluxos de acumulação

considerações finais

social indica a necessidade do enfrentamento profundo dessa problemática, exigindo a discussão dos modelos de relações sociais que historicamente subsidiam as ações violentas. Do ponto de vista específico, entender a violência a partir do aspecto da dinâmica de concentração do crime no espaço pode contribuir para melhores propostas de reforma urbana que possam contribuir com a ampliação do direito à cidade.

Na perspectiva dos instrumentos de ordenamento territorial da política urbana brasileira, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) apresenta-se como um grande avanço para a região metropolitana. O plano de ação do PDUI contém propostas construídas por um processo participativo que buscou o constante diálogo de equipe técnica com os diversos atores sociais, servindo como ponto de partida para a construção de uma metrópole mais acessível e democrática. O ponto em que se insiste nesse plano é a distribuição da qualidade ambiental presente em determinadas áreas para os espaços urbanos mais carentes, assim como promover o melhor aproveitamento dos recursos públicos aplicados no território em favor da maioria da população.

Uma problemática notada a partir dos estudos dos instrumentos e ordenamento territorial é que, mesmo apresentando princípios alinhados, o desenvolvimento do PDUI e a revisão dos Planos Diretores municipais aconteceram de maneira concomitante, o que resulta num alinhamento pouco eminente entre ambos e isso também reverbera no âmbito das discussões dos conselhos de política urbana, ou seja, a consciência metropolitana ainda se mostra em construção. Desse modo, o que se observa é que as forças predominantes para o planejamento urbano reforçam um projeto de modernidade com base no mercado rentista. A implementação dentro dos parâmetros legais da participação social, através dos conselhos

municipais de política urbana, não é garantia para sua efetivação, uma vez que o viés mercadológico acaba por exercer seu peso nas decisões importantes. Portanto, é fundamental que se fortaleça o pensamento comum metropolitano tanto por parte dos Planos Diretores como por parte dos conselhos de política urbana, com a finalidade de serem mais propositivos e estarem presentes nas decisões e projetos que realmente afetam e mudam a realidade local das pessoas.

Ainda que as proposições sejam premissas, o esforço de analisar o território buscando compreender como transformá-lo com a finalidade de se tornar um lugar mais justo e melhor distributivo é essencial para mobilizar o nosso conhecimento técnico-científico a fim de fortalecer uma intervenção no debate da agenda pública. Afinal o direito à cidade pode, assim, ser encarado como uma luz guia na disputa diária por direitos coletivos que são negados à grande parte dos cidadãos.

Referências

LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa Laranja. (2018). Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV. In: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana, 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, p. 311-341.

LIRA, Pablo; JÚNIOR, Adilson Pereira de Oliveira; MONTEIRO, Latussa Laranja. (2014). **Vitória: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Editores: Pablo Lira, Adilson Pereira de Oliveira Júnior, Latussa Laranja Monteiro. Coordenação: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles.

TONUCCI, João Bosco Moura; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. (2017). A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, p. 433-454.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE AUTORES

Pablo Silva Lira

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFES. Especialista em Conservação e Manejo da Diversidade Vegetal. Possui aperfeiçoamento em Planejamento Urbano pela Université de Cergy-Pontoise (França). Bacharel e Licenciado Pleno em Geografia. Atualmente é servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), coordenador do Núcleo Vitória do INCT Observatório das Metrópoles (UFRJ/IPPUR), professor do Mestrado de Segurança Pública e de Arquitetura e Cidade da Universidade Vila Velha (UVV), professor de cursos de Graduação da Universidade Vila Velha (UVV), professor de Especialização da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES), professor convidado do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), articulista semanal do jornal *A Gazeta* e da *Revista ES Brasil*.

Latussa Bianca Laranja Monteiro

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (USP), mestre em Urbanismo (UFRJ) e Arquiteta Urbanista (UFES). Atuou como arquiteta da Prefeitura Municipal de Vitória onde coordenou a Leitura Técnica da primeira revisão do PDM após o Estatuto da Cidade e os Projetos de Urbanização contratados no Projeto Terra. É servidora de carreira do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) desde 2010. No IJSN, coordenou os Estudos Territoriais e o Apoio à Gestão Metropolitana da Grande Vitória. Participou do acompanhamento técnico do Plano de Habitação do Espírito Santo (PEHAB 2030). Coordenou a elaboração técnica do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMGV. Tem experiência em redes de pesquisas na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Projetos Urbanos em Favelas, Planejamento e Projeto do Espaço Urbano. Atua em Grupos de Pesquisa nacionais no tema de planejamento urbano e regional, integração e gestão metropolitana, habitação social e metropolização.

Ligia da Motta Silveira Borges

Coordenadora do Escritório de Projetos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Mestre em Informática. É servidora no IJSN desde 2012, atualmente na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Sob sua responsabilidade foi construído e implantado o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Atua como gestora de projetos há mais de 20 anos. Experiência em docência para cursos de Ciência da Computação e Sistemas de Informação.

Antônio Ricardo Freislebem da Rocha

Graduado em Administração de Empresas e especialista em Administração Contábil Financeira pela Faculdade Espírito-santense de Administração (FAESA). Licenciatura plena em Matemática e especialista em Matemática pela Faculdade da Região dos Lagos (Ferlagos), mestre em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Doutorando em Economia na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Aurélia Castiglione

Cursou *Diplôme* e mestrado em Demografia na Université Catholique de Louvain, Bélgica (1984) e doutorado em Demografia na Université Catholique de Louvain, Bélgica (1989). É professora titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Foi pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da UFES no período de 01/1996-01/2000. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFES de 09/2007 a 09/2011. É professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFES. Atua na área de Demografia, com ênfase nos temas: dinâmica demográfica, migração e urbanização, imigração italiana, processos de transição, envelhecimento populacional e indicadores de desenvolvimento.

Bárbara Cabellero

Coordenadora do Observatório da Segurança Cidadã (OSC/ES) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN/ES) desde julho de 2021. Foi coordenadora de Estatística do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) de 2015 a 2021 e professora de Análise Criminal em diversas instituições de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Entre 2014 e 2017 foi professora de Estatística e de Microeconomia do IBMEC-Rio. É mestre em Economia pela PUC-Rio (2013) e bacharel em Economia pela UFRJ (2009). Trabalhou também em órgãos como IPP-Rio, IETS e IPEA.

Bruno Casotti Louzada

Arquiteto urbanista, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFES, pesquisador no Instituto Jones dos Santos Neves, pesquisador associado do Núcleo Vitória do Observatório das Metrôpoles. Foi pesquisador Fapes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMGV.

Clemir Regina Pela Meneghel

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFES-1986) com especialização em Construções Metálicas pelo NEXEN/UFES (2002). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES-2015). Sócia proprietária da Quadrante Arquitetura e Urbanismo (1987-1993) e gestora pública na Prefeitura Municipal de Vitória (2002-2019). Subsecretária de Gestão Urbana na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (2005-2012) e (2015-2019). Coordenadora de Urbanismo na Cooperação Técnica Descentralizada Vitória/Dunkerque (2006-2012). Conselheira no Conselho Municipal de Políticas Urbanas, no Conselho de Políticas Culturais e no Conselho de Políticas Habitacionais de Interesse Social, até 2019. Atuou na Unidade Gestora do Programa Requalificação Urbana e Segurança Cidadã, na Secretaria de Gestão, Planejamento e Comunicação (SEGES) da PMV (2019-2021). Atualmente é coordenadora de Estudos Territoriais (CET) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e como pesquisadora do Observatório das Metrôpoles através do IJSN, Núcleo Vitória do OM.

Cynthia Lopes Pessoa de Miranda

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela (UFES-2006). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES-2009). Atua há 12 anos na Coordenação de Estudos Territoriais (CET) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, na área de Planejamento Urbano e Regional. Há mais de 10 anos participa, como representante do IJSN, em Conselhos de Política Urbana: Conselho Municipal de Política Urbana de Vitória (CMPDU) e Conselho Municipal da Cidade de Vila Velha (CMC). Atualmente é representante titular do IJSN no CMC de Vila Velha. Atua como pesquisadora do Observatório das Metrôpoles através do IJSN, Núcleo Vitória do OM.

Daniel Cerqueira

Doutor em Economia pela PUC-Rio, mestre em Economia pela EPGE/FGV e bacharel em Economia pela Universidade Santa Úrsula. Analista do Banco Central do Brasil (1994-1995). Professor dos programas de MBA da FGV (1995-2014), do programa de mestrado profissional em Economia da UNB e do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Segurança pública da Universidade Vila Velha. Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA (1995-atual), sendo diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado (2012-2015). Conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014-atual) e do Conselho Acadêmico de Segurança Pública do Ministério da Segurança Pública (2018-atual) e foi *research fellow* do Crime Working Group do National Bureau of Economic Research (2012-2013). Foi consultor do BID e do PNUD, tendo prestado assessoria aos Ministérios da Justiça e da Segurança Pública. Coordenador do Atlas da Violência do Ipea e FBSP. Atualmente é diretor-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves.

Ethel Maciel

Epidemiologista. Possui Graduação em Enfermagem pela Universidade Federal do Espírito Santo-Ufes (1993), Mestrado em Enfermagem de Saúde Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999), Doutorado em Saúde Coletiva/Epidemiologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004) e Pós-doutorado em Epidemiologia pela Johns Hopkins University (2008). É Professora Titular da Universidade Federal do Espírito Santo e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq em Epidemiologia. É Presidente da Rede Brasileira de Pesquisas em Tuberculose (REDE-TB). Membro da Comissão de Epidemiologia da ABRASCO. Desenvolve suas atividades no Campo da Saúde Coletiva, com ênfase em Epidemiologia, atuando principalmente nos seguintes temas: métodos epidemiológicos, epidemiologia de doenças infecciosas, análise de controle de epidemias (COVID-19, Zika vírus, febre amarela, Monkeypox) e em especial- o estudo da Tuberculose. Desenvolve atividades de divulgação da ciência sendo atualmente colunista do jornal A Gazeta e comentarista da CBN Vitoria. É atuante na causa das Mulheres na Ciência.

Fabiana Sales

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES - UFES), graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Vila Velha (2020) e em Design Projeto de Produtos pela Faculdade de Cariacica (2005). Membro do coletivo de pesquisadores “OIRANDÉ: futuro sustentável”.

Fabiola Angela Ferrari

Possui graduação em Engenharia de Agrimensura pela Universidade Federal de Viçosa (2002) e em Engenharia Civil pelo Centro Universitário Faesa (2018). Atualmente é agente de Pesquisa e Inovação em Desenvolvimento Rural do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), atuando na Coordenação de Meteorologia (CMET).

Etereldes Gonçalves Júnior

Possui doutorado em Matemática pela Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (2009). Atualmente é professor de 3º grau do Departamento de Matemática do Centro de Ciências Exatas da Universidade Federal do Espírito Santo. Tem experiência na área de Matemática, com ênfase em Análise Numérica. Atua em projetos de divulgação da Matemática e em pesquisa na área de Educação em Engenharia. Atuação em vários cargos administrativos e comissões administrativas na Universidade e de representação.

Fabiano Petronetto do Carmo

Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo (Vitória, Brasil), na qual se formou em Bacharel em Matemática (2002). Doutorou-se em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2008 onde trabalhou até 2009 como coordenador de projeto no Laboratório Matmidia\ PUC-Rio. Também é Mestre em Matemática, opção Computação Gráfica, pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (2004). Realizou pós-doutorado no ICMC da USP-São Carlos (2013-2015). Tem experiência na área de Matemática Aplicada, com ênfase em Computação Gráfica. Atualmente, pesquisa nas áreas: análise e visualização de dados multidimensionais; modelagem e simulação de escoamentos de fluidos com o método SPH; modelagem geométrica e processamento geométrico.

Gilton Luiz Ferreira

Doutor em História Urbana pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)/Universidade do Minho (UMinho), Portugal. Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES) e do Departamento de Administração (UFES). Pesquisador CNPq. Membro do Grupo de Pesquisa Cidade e Políticas Urbanas. Membro do coletivo de pesquisadores “OIRANDÉ: futuro sustentável”. Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Aracruz (2013-2016). Administrador Sênior da Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA/UFES) (2006 a 2012). Presidente do Instituto Cidades Brasil (2005-2009). Secretário de Educação (2001-2004) e secretário de Obras e Serviços Urbanos (1997-2000) da Prefeitura de Fundação.

Giovanilton André Carretta Ferreira

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). É professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Arquitetura e Cidade e do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Vila Velha. Líder do grupo de pesquisa Cidades e Políticas Urbanas (CIPURB), membro do Núcleo Vitória do INCT Observatório das Metrópoles. Membro do coletivo de pesquisadores “OIRANDÉ: futuro sustentável”. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento Urbano e Regional e na elaboração de Planos, Programas e Projetos de Ordenamento Territorial e de gestão da cidade

Giuliano Grigolin

Possui graduação em Geografia, bacharelado e licenciatura pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC – 2002) e mestrado em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – 2004). Atualmente é analista de Sistemas de Informação Geográfica do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo.

Guilherme Falqueto do Rosario

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Cidade da Universidade Vila Velha (PPGAC-UVV), graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Vila Velha (UVV). Membro do grupo de pesquisa Cidades e Políticas Urbanas (CIPURB).

Hélio Gomes Filho

Mestre em Engenharia Civil e em Matemática pela Universidade Federal do Espírito Santo, tendo desenvolvido estudos relacionados à solução de equações diferenciais. Membro do Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos, têm desenvolvido pesquisas relacionadas à modelagem da transmissão da Covid-19 desde o início da pandemia e trabalhado junto ao governo do Estado do Espírito Santo no monitoramento e análise dos indicadores relacionados a essa transmissão.

Isabella Batalha Muniz Barbosa

Doutora e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), na área de concentração Estruturas Ambientais Urbanas. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). É servidor público efetivo do Instituto Jones dos Santos Neves lotada na Coordenação de Estudos Territoriais. Participação em diversos Conselhos de Política Urbana e Ambiental da Região Metropolitana da Grande Vitória (Vitória, Serra e CONDEMA). Atua como técnica no apoio aos municípios em questões relativas ao planejamento e gestão urbana, Planos Diretores, instrumentos urbanísticos, habitação, e uma série de ações em prol da valorização da paisagem capixaba, patrimônio material e imaterial do Espírito Santo.

João Luiz Paste

Engenheiro civil pela Universidade Federal do Espírito Santo (1984) e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (2018). Técnico de Planejamento do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Katia Cesconeto de Paula

Mestranda em Administração (UFES) e especialista em Gestão Pública. Possui graduação em Administração pela FAESA, especialização em Gestão Pública, em Gestão de Recursos Humanos, e pós-graduação em Direito Judiciário. Atualmente é analista do Executivo do governo do Estado do Espírito Santo.

Kiara de Deus Demura

Coordenadora de pesquisas em Educação e avaliação de políticas públicas no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (2016) e mestrado em Economia pela mesma instituição (2018).

Luiz Paulo Vellozo Lucas

Engenheiro de produção (UFRJ-1979) com cursos de pós-graduação em Finanças (Arthur Andersen), Desenvolvimento econômico (BNDES) e Economia industrial (IE-UFRJ). Funcionário de carreira do BNDES (1980-2016). Diretor do Departamento de Indústria e Comércio (DIC, 1990-1992). Secretário da Secretaria Nacional de Acompanhamento Econômico (SEAE). Secretário da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) do Ministério das Cidades na gestão do Ministro Bruno Araújo (2017). Secretário de Planejamento e de Agricultura (Estado do Espírito Santo), além de membro do Conselho de Administração das empresas públicas Cesan, Banestes e Bandes. Prefeito de Vitória (1997-2000 e 2000-2004). Deputado federal em 2006, atuou em inúmeras iniciativas voltadas para a modernização da legislação trabalhista, do pacto federativo e em defesa do marco regulatório para o setor de petróleo instituído pela Lei 9.478/97.

Luna Ferraço Arruda

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES - UFES), graduada em Engenharia Civil pela Universidade Vila Velha (UVV). Membro do coletivo de pesquisadores “OIRANDÉ: futuro sustentável”.

Marco Aurélio Borges Costa

Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha (UVV). Graduado em Ciências Sociais, especialista em Psicopedagogia e mestre em Cognição e Linguagem pela Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF, bolsista FAPERJ). Doutor em Ciências Humanas/Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, bolsista CNPq). Estágio pós-doutoral na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisas em Cidadania, Conflito e Violência Urbana, no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Mariana Paim Rodrigues

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (2016), possui mestrado em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade Federal do Espírito Santo (2020). É bolsista de Extensão no País do CNPq – Nível B Núcleo Vitória do Projeto Regimes Urbanos nas Metrôpoles Brasileiras.

Marlon Neves Bertolani

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (2004) e mestrado em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (2008). Atualmente ocupa o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Instituto Jones dos Santos Neves atuando em estudos e pesquisas voltados para a elaboração, avaliação e monitoramento de políticas direcionadas ao tema pobreza.

Michele Gasparini de Miranda

Advogada, especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera (Uniderp), Direito Constitucional Aplicado pela Damásio Educacional e mestranda em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Atualmente coordena a Assessoria Jurídica, Escritório de Processo e Inovação e gestão institucional do Projeto de Pesquisa Desenvolvimento Regional Sustentável do Instituto Jones dos Santos Neves. É membra do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e do grupo de pesquisa Centro de Estudos e Pesquisas sobre desenvolvimento econômico no Espírito Santo (CEPED) da UFES.

Pablo Jabor

Possui graduação em Oceanografia pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali – 1997), pós-graduação em Análise, Projeto e Gerência de Sistemas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio – 2000), mestrado em Engenharia de Computação com ênfase em Geomática pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ – 2004) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2019). Atualmente é coordenador de Geoprocessamento do Instituto Jones dos Santos Neves e professor da Escola de Serviço Público do Espírito Santo e da Academia de Polícia Militar do Estado do Espírito Santo.

Renato Nunes de Lima Seixas

É professor adjunto no Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo e do Programa de Pós-graduação em Economia, membro do Grupo de Pesquisa em Econometria e do Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – 1997), mestrado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP – 2002) e doutorado em Agricultural and Resource Economics pela Universidade da Califórnia, Berkeley (2014).

Sandra Mara Pereira

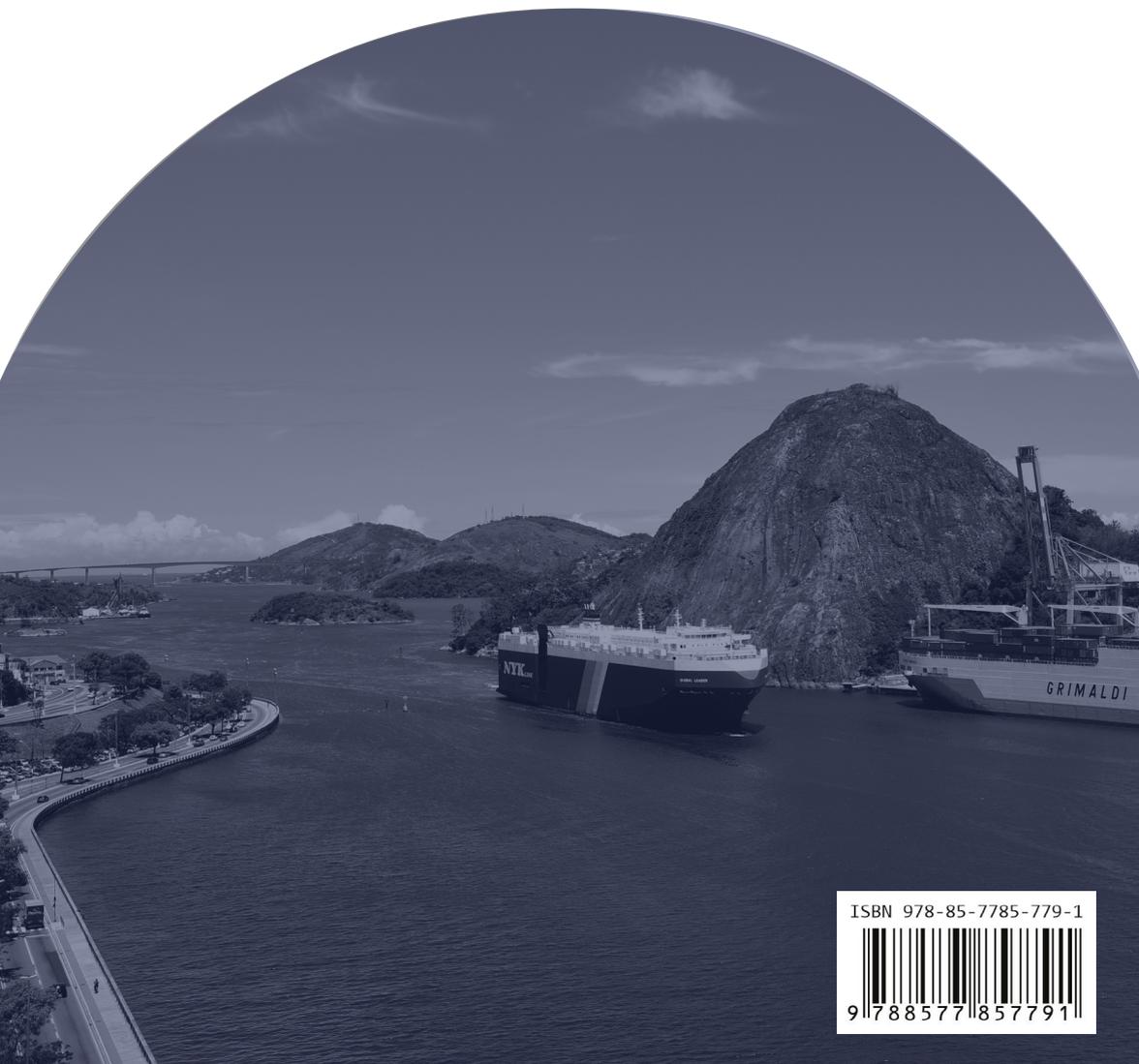
Doutoranda em Ciências Sociais na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), mestra em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ – 1999). Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela UFES (1996). É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), desde 2010, e atua como coordenadora de Estudos Sociais junto a esse órgão desde 2016. Tem experiência na área de Sociologia, principalmente nos temas: desigualdade social, população em situação de rua, gênero e primeira infância. Coordenou a pesquisa sobre População em Situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória, realizada em 2018 e tem como foco central dos estudos para sua tese de doutorado as políticas públicas para esse segmento.

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Universidade de Vila Velha (UVV)



ISBN 978-85-7785-779-1



9 788577 857791