

POBREZA URBANA: O ANTIGO DILEMA DA REPRESENTAÇÃO DA DESIGUALDADE E REPRODUÇÃO DAS PRECARIIDADES SOCIOESPACIAIS.

Urban poverty: the old dilemma of the representation of inequality and reproduction of socio-spatial precarities.

Maria da Penha Smarzaró Siqueira
penhasiq@hotmail.com
Universidade Vila Velha-ES - Brasil
João Pedro Silva Nunes
njplos@gmail.com
Universidade Nova de Lisboa-
Portugal

RESUMO

No decorrer do século XX a pobreza traçou uma trajetória evolutiva, principalmente nos países considerados subdesenvolvidos e ou em vias de desenvolvimento. Um longo tempo que também marcou a visibilidade deste fenômeno contínuo e persistente, que ganhou novos contornos, novas configurações e representações diversas, revelando as incapacidades individuais e sociopolíticas na complexidade do desenvolvimento contemporâneo. Nesta perspectiva nosso ensaio discute a questão da pobreza e da desigualdade no âmbito das dinâmicas do processo de desenvolvimento desigual no ideário da modernização capitalista, que se intensificou nas cidades brasileiras a partir da segunda metade do século XX. Essa reflexão nos conduz para uma maior compreensão das novas definições utilizadas para identificação de favelas e aglomerados periféricos semelhantes, no conjunto da problemática urbana, na discussão conceitual e nos novos preceitos para caracterização dessas áreas, notadamente no Brasil.

Palavras chaves: Pobreza/desigualdade, aglomerados periféricos, precariedade urbana.

ABSTRACT

Throughout the twentieth century, poverty has traced an evolutionary trend, especially in countries considered underdeveloped and/or under developing¹. A long timeline that also marked the visibility of this continuous and persistent phenomenon, that acquired new shapes, new configurations and diverse representations, revealing the individual and sociopolitical fragility in the complexity of the contemporary development. In this perspective, our essay discusses poverty and inequality in the context of the dynamics of the uneven development process in the ideology of capitalist modernization, which increased in Brazilian cities from the second half of the twentieth century. This consideration leads us to a better understanding of the new definitions used for the identification of similar favelas and peripheral clusters, in the urban problematic as a

whole, in the conceptual discussion and in the new precepts for the characterization of these areas, notably in Brazil.

Keywords: Poverty/inequality, peripheral clusters, urban precariousness.

Introdução

Até e o final do século XX, o crescimento metropolitano das principais cidades brasileiras agregou em sua dinâmica características marcantes, com forte influência sobre as formas de ocupação e organização dos territórios municipais, redesenhado e expandindo as tradicionais favelas, em uma ampla diversidade de aglomerados precários que se espalham nas periferias das cidades. O acirramento das desigualdades na complexidade das estruturas socioespaciais das cidades, onde as periferias urbanas se reproduzem enquanto espaço fragmentado e segregado com suas áreas de habitações improprias, precárias e irregulares, acarreta em seu curso outros fenômenos que contribuem de forma muito expressiva para o alargamento das distâncias entre a realidade posta e as possibilidades de justiça social.

Neste trabalho, abordamos a questão da pobreza urbana, com foco no debate conceitual, das configurações e das tendências de expansão dos aglomerados metropolitanos no complexo universo da precariedade socioespacial das cidades. Buscamos desenvolver uma reflexão com base em definições oficiais mais contemporâneas que caracterizam as tradicionais favelas, colocando em pauta os assentamentos subnormais e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Com uma abordagem histórico-sociológica e eixo maior no método qualitativo de interpretação, construímos este ensaio com base em um levantamento bibliográfico e documental (censos demográficos e documentos institucionais impressos) que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, dando suporte na construção teórica, tanto no debate conceitual e no entendimento das tendências de classificação, tratando-se das configurações de assentamentos periféricos precários, subnormais e ZEIS. Conceitos que por ordem operacional estão associados nos desdobramentos da interpretação oficial. Trata-se de um resultado que abrange uma pesquisa maior sobre a questão da pobreza e habitação social na Região Metropolitana da

Grande Vitória/ES/Brasil, com foco de estudos no município de Vila Velha.¹,

1 -Uma reflexão sobre conceitos e configurações

No decorrer do século XX a pobreza traçou uma trajetória evolutiva, principalmente nos países considerados subdesenvolvidos e ou em vias de desenvolvimento. Um longo tempo que marcou a visibilidade deste fenômeno contínuo e persistente, com novos contornos, novas configurações e representações diversas, revelando as incapacidades individuais e sociopolíticas na complexidade do desenvolvimento contemporâneo. De acordo com as estatísticas do Banco Mundial (2001-2002), que classifica os países seguindo o critério de renda (PIB) em dólar americano, ficam evidenciadas as diferenças no nível de desenvolvimento entre países pobres (subdesenvolvidos), países em estágios de desenvolvimento e países ricos, o Brasil chega ao século XXI com um crescimento médio transitando entre o estágio de desenvolvimento I e II² (LEITE, 2002).

Tratando-se do Brasil, nas décadas iniciais do século XXI, o país não se qualifica como "pobre", considerando o estágio de desenvolvimento que se encontra, com uma renda média significativa e um expressivo crescimento econômico que se expande no âmbito de um sistema capitalista avançado, industrializado e tecnologicamente sofisticado (PEREIRA, 2010).

Contudo, diante do desenvolvimento econômico que o país já atingiu, ainda permanece com um alto grau de desigualdade social, expresso principalmente na elevada e persistente pobreza, que se mantém como um entrave a um processo de desenvolvimento mais global, na totalidade da sociedade nacional.

O aprofundamento das desigualdades e a pobreza em geral mudam a compreensão das dimensões do processo de desenvolvimento, diante da fragilidade social que gera uma constante instabilidade na conjuntura socioeconômica do país, reproduzindo uma realidade que espelha a dinâmica das relações sociais em suas múltiplas formas de reprodução, abrangente a sociedade como um todo.

Assim, o debate sobre a questão da pobreza implica uma complexidade que ultrapassa a noção do utilitarismo, com princípios apoiados na renda/consumo como eixo maior para

¹ Projeto desenvolvido no Núcleo de Estudos Urbanos e Socioambientais -NEUS-Universidade Vila Velha -ES. Inicialmente Integrado a pesquisa de Pós-Doutorado/Bolsa CAPES - BEX-0916/15-3. Realizado na Universidade Nova de Lisboa-Portugal. 2015-2016.

² Os termos países subdesenvolvidos e países em desenvolvimento seguem o critério do Banco Mundial, conforme o World development Indicators, WDI, 2001-2002. Considerando 72 países com mais de 4 milhões de habitantes e PIB superior a 4 bilhões de dólares. Países pobres: renda inferior a US\$ 2.000. Países no primeiro estágio de desenvolvimento renda entre US\$ 2.000 a 5.000. Países no segundo estágio renda entre US\$ 5.000 a 20.000 e países ricos com renda superior a US\$ 20.000. Ver: Antonio Dias Leite. Crescimento econômico e evidência estatística mundial. IN: O novo governo e os desafios do desenvolvimento. Antonio Dias Leite e João Paulo dos Reis Velloso (coordenadores). J. Olympio, Rio de Janeiro, 2002 [Seminário Especial, 2002].

a condição de superação das limitações que possam assegurar uma condição de vida nos paradigmas do bem-estar. Noção que se inscreve na lógica da pobreza monetária que identifica e qualifica essa situação social pela via da insuficiência de renda (ROCHA, 2003).³ Pensando a pobreza em uma reflexão histórica, a literatura revela as mudanças na conceituação desta condição social em tempos distintos na longa duração do percurso sócio-histórico das sociedades, notadamente as sociedades ocidentais⁴.

Em uma percepção sociológica tratando-se principalmente das sociedades modernas ocidentais a questão da pobreza traduz em grande dimensão as particularidades da desigualdade e da exclusão social intrincada em um amplo processo de carências socioeconômicas e de privações materiais determinantes para o alargamento da pauperização.

A sistemática das carências diante das múltiplas exigências da sociedade moderna, alarga o distanciamento social entre as camadas mais e menos favorecidas, aprofundando o empobrecimento de uma elevada parcela da população que se encontra na pobreza e, ou nas margens desta situação. Salama; Destremau (2001: 18) explicam que a "pobreza tem muitas facetas e dimensões, medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhece-la". Isso porque na concepção dos autores, essa situação "é ao mesmo tempo, um fato e um sentimento" (idem). Neste sentido podemos inferir que os conceitos de pobreza se tornam muito complexos desde a simples noção de insuficiência de recursos materiais para cobrir as necessidades básicas, nos princípios da pobreza estrutural aos paradigmas da pobreza multidimensional.

Essa reflexão nos conduz para um maior entendimento das novas definições utilizadas para identificação de favelas e aglomerados periféricos semelhantes, na discussão conceitual e nos novos preceitos para caracterização dessas áreas, com referências no Brasil, tanto nos parâmetros institucionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto no entendimento do poder público municipal para efeitos de políticas públicas sociais, principalmente no que diz respeito as ações voltadas para a problemática dos aglomerados periféricos precários.

Valladares (1991) aborda a questão das mudanças na forma de conceber e definir as situações de pobreza e seus sujeitos no Brasil, na perspectiva de um país moderno e urbano, examinando as categorias de pobreza e de pobre, com eixos de análise nas noções que expressam o sentido e os princípios que definiam essa situação social, na contextualização das mudanças socioeconômicas que marcaram o país, com referências no século XX. Para a autora, o discurso relativo a pobreza, a concepção da mesma e o lugar dos pobres correspondia "[...uma forma espacial "típica" de inserção da população pobre no tecido social" (VALLADARES, 1991: 83).

³ Ver: HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Edusp, 1998. ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

⁴ Ver: GEREMEK, Bronislaw. A piedade e a força. História da miséria e da caridade na Europa. Lisboa: Terramar, 1987.

Zaluar; Alvito (2006) também apontam aspectos da territorialidade da pobreza, considerando as distintas roupagens de acordo com os diferentes contextos históricos que marcam as mudanças do mundo urbano nas cidades brasileiras. Nesta perspectiva, oficialmente, o lugar do pobre ficou caracterizado [...] “como área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem planos urbanos, sem esgotos, sem água, sem luz” Zaluar; Alvito (2006: 07). Esse cenário de precariedade urbana, lugar de concentração da pobreza, de abrigo da população pobre e de ausência do poder público, tradicionalmente conhecido como favelas, marcou áreas periféricas das cidades, principalmente áreas de baixadas e morros, como lugar da desordem, da carência, do perigo e da segregação.

Neste ensaio, nossa reflexão parte das questões até aqui discutidas, com um olhar mais centrado na terminologia "aglomerados subnormais/habitações subnormais" que caracterizam as favelas e sua expansão em áreas periféricas carentes, sem infraestrutura urbana, normalmente assentadas em ocupações ilegais. A partir da década de 80, em função de uma nova terminologia operacional para identificação das favelas, que passam a ser consideradas setores censitários especiais na classificação dos censos demográficos, o IBGE⁵, passa a aplicar o termo “aglomerados subnormais”, presente na metodologia dos censos posteriores, na expressão do seguinte conceito:

É um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia, pública ou particular, dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2003: 6.3.1).⁶

Sua existência está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária e ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, à periferização da população. Surgem, nesse contexto, como uma resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, e que irá habitar espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos pelo tecido urbano (IBGE, 2010: 23)

⁵ A metodologia do IBGE, aplicada nos censos demográficos, classifica como setores especiais, aqueles cujas características apresentam uma maior complexidade nas formas de coletas de dados. [...] é aquele que apresenta características que tornam necessário um tratamento diferenciado de coleta em relação aos setores comuns ou não-especiais. Foram considerados sete tipos de setores especiais: 1 – Setor Especial de Aglomerado Subnormal [...]. IBGE, Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2003 (Série Relatórios Metodológicos, v. 25, 6.3.1.3 (Conceitos associados à delimitação das unidades territoriais de coleta). Disponível em: www.ibge.gov.br.

⁶ Na definição do IBGE, o conceito de subnormal se aplica a uma classificação de setores censitários para dimensionar as condições socioespaciais, buscando evidenciar as características mais específicas dos aglomerados e não de pessoas, da mesma forma a categoria "situação precária", é empregada para medir especificidades de espaços considerados precários, não mencionando particularidades dos ocupantes.

Podem se enquadrar nesta categoria, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais; as invasões, os loteamentos irregulares ou clandestinos e, incluindo as áreas invadidas em período mais recente, agrupando também o setor especial de aldeias indígenas. A diversidade dessas áreas nas cidades brasileiras aliada as distintas características espaciais como topografia, padrões urbanísticos e também tipos de habitação, exigiu um maior conhecimento territorial desses aglomerados, diante da importância da compreensão desta diversidade na tomada de decisões do poder público, voltada para a elaboração de políticas mais direcionadas para esses territórios, uma vez que os assentamentos subnormais além da precariedade socioespacial apresentam uma proporção muito expressiva de moradias em condições inabitáveis, inseguras, com diversas situações de precariedade.

No domínio do poder público municipal para efeito de políticas públicas, a partir dos anos 80, desponta um novo entendimento relativo a estes aglomerados que correspondem as favelas, tradicionalmente caracterizadas pela ocupação desordenada por população carente de recursos materiais e de baixa renda, constituindo um universo amplo e diversificado de assentamentos precários e irregulares com múltiplas necessidades de intervenções. A nova categorização se expressa pela via de um instrumento urbanístico que passou a ser delineado em várias prefeituras das cidades brasileiras dando forma as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Esse instrumento tem suas bases fundamentada na luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária (ROLNIK, 2006). Através do reconhecimento das ZEIS foi viabilizada a criação de um plano próprio voltado para as necessidades destes assentamentos de acordo com as vulnerabilidades locais. Rolnik (2006:03) explica que,

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. [...] significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

Trata-se de um processo de regularização urbanística e fundiária que traz a oportunidade de inclusão social de populações carentes em ocupação territorial ausente da legislação

urbana, levando o poder público a um procedimento de maior ajuste entre a propriedade do solo e a sua função social. Embora esse processo perpassasse pela noção de cidade legal e cidade ilegal e ou cidade informal, está em oposto a cidade formal, legalizada e concentradora de áreas mais nobres, tomando forma nas periferias em aglomerados que delimitam fronteiras entre o legal e o ilegal no espaço urbano. São esses aglomerados que caracterizam a categoria "subnormal", na linguagem urbana. No caso da forma de ocupação ilegal da propriedade da terra, observamos em Maricato (1996: 30) que este fator tem sido " [...] o principal agente da segregação ambiental e daí à exclusão social, no campo ou na cidade⁷.

Para o IBGE os aglomerados subnormais se expandem de forma ilegal nas periferias urbanas, abrigando habitações ilegais precárias, reproduzindo o espaço urbano ilegal, irregular e informal da cidade, o que constitui um grande problema para o poder público em termos de superação, principalmente pela descontinuidade e ausência de articulações entre as políticas públicas voltadas para esses territórios com foco na urbanização, priorizando remanejamento das áreas de risco, infraestrutura, saneamento e atendimento público, dentre outras questões. O ritmo de crescimento dos assentamentos irregulares é muito acelerado e, diante da lentidão das ações municipais, o problema toma grandes proporções fugindo do controle do poder público, espelhando a desigualdade social na representação da pobreza das cidades.

Na leitura da ONU (UN- Habitat, 2003), as favelas se caracterizam como aglomerados urbanos ilegais, lugar de abrigo de milhares de pessoas em assentamentos precários e informais, na condição absoluta de pobreza. Em perspectiva global fica referenciado o termo *slum*⁸ identificando os diversos tipos de assentamentos precários e ilegais que

⁷ Ver: ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1997. MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (orgs). Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Humanitas, 2006. PRETEICELLE, Edmond; VALLADARES, Lícia do Prado "A desigualdade entre os pobres: favela, favelas". In: HENRIQUES, Ricardo (org). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

⁸ "slum", termo utilizado para traduzir e caracterizar as áreas precárias, insalubres e pobres que expressavam a miséria operária londrina em um longo período do século XIX. UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements, 2003. London: Earthscan. 2003. Veja: DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006. DAVIS, Mike. Planet of Slums. London/New York: Verso, 2006.

representam os espaços da pobreza urbana nas cidades contemporâneas, notadamente em países subdesenvolvidos e ou em desenvolvimento.

O universo da pobreza em qualquer local do mundo expressa as formas da desigualdade. Enquanto fenômeno transnacional, o lugar da pobreza é o lugar das privações de recursos básicos de sobrevivência de forma abrangente, não apenas na condição econômica, as privações são múltiplas, tanto nos aspectos econômicos, quanto sociais, culturais, pessoais, espaciais e políticos. No caso, a pobreza não se caracteriza apenas pela falta de recursos, implica situações que ultrapassam a conceituação do termo, limitando as capacidades que viabilizam a conquista de direitos que possam garantir uma vida mais digna, com níveis mínimos de bem-estar.

E o termo favela está estreitamente vinculado as condições de pobreza aliada aos assentamentos irregulares. Assim, favelas, assentamentos subnormais, assentamentos de baixa-renda, assentamentos informais, entre outros termos similares são usados para designar o lugar da pobreza e dos pobres nas periferias urbanas.

Para Davis (2006: 32) "[...] se os relatórios do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas representam um consenso científico sem precedentes sobre os perigos do aquecimento global "[...], os conhecimentos transnacionais sobre as favelas representam igualmente um aviso sobre “[...] a catástrofe global da pobreza urbana”.

As distintas terminologias utilizadas não mudam o sentido das privações acarretadas pela pobreza, enraizada no tecido social, produzida e reproduzida em assentamentos urbanos informais precários, densamente povoados e, que se multiplicam nas periferias das cidades. A situação representa um fenômeno urbano comum, com particularidades próprias de acordo com a dinâmica e as especificidades de seus territórios.

A (UN-Habitat, 2002) adotou uma definição internacional que correspondesse aos padrões clássicos do slum/favela, retratadas no sentido de aglomerados em áreas degradadas (assentamentos informais) sem infraestrutura e sem saneamento básico, caracterizados por moradias precárias e com ausência de regularização fundiária. A conceituação, abrange aspectos comuns entre esses aglomerados, ficando pontuado que não podemos generalizar, na compreensão, de que as causas da formação desses aglomerados são

diversas, um fenômeno complexo que apresenta diversidades mesmo tratando-se de situações similares. A formação destes tipos de espaços, perpassam por circunstâncias particulares que respondem a um contexto histórico, político e socioeconômico próprio de cada território e seus efeitos na produção de estruturas sociais desiguais. Os aglomerados precários/favelas (assentamentos informais), na definição internacional da UN-Habitat/Relatório (2003) expressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em um contexto geral se apresentam como

“[...] uma ampla gama de assentamentos de baixa renda ou más condições de vida humanas [...]” “[...] habitações inadequadas e condições que exemplificam a variedade de manifestações da pobreza [...]” “[...] precárias, na sua formação mais simples, zona urbana densamente povoada caracterizada por habitação inferior e miséria [...]” (UN-Habitat/Relatório, 2003: 15-20)⁹.

No relatório os critérios físicos, espaciais, sociais e comportamentais são determinantes na definição destes aglomerados, bem como para a percepção coletiva que se desenvolve no imaginário urbano sobre este universo social. Assim “[...] a despeito de diferentes roupagens, sempre de acordo com um contexto histórico específico [...]” (ZALUAR; ALVITO, 2006: 15), esses aglomerados registrados como espaço dos pobres, das habitações irregulares, da precariedade urbana, da ilegalidade, das vulnerabilidades socioespaciais e da segregação, entendidos pela sociedade, pelas instituições e pelo poder público com noções diversas no decorrer deste percurso histórico contemporâneo, notadamente no Brasil, não podem ser concebidos como algo alheios à cidade formal, porque os mesmos se encontram integrados a realidade urbana das cidades.

2 - Pobreza urbana e seus territórios nas cidades

A formação e a expansão de áreas de pobreza nas periferias das cidades, em condições de assentamentos irregulares/subnormais constituem um fenômeno complexo, persistente e multifacetado, que retrata a expressiva desigualdade social e à segregação socioespacial, marcam a territorialidade da pobreza no espaço urbana. A pauperização com uma

⁹ Ver: UN-HABITAT. 2002. Operational definitions for household Surveys in Cities on cure Tenure e Slums. 2002. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org.pdf>. UN-HABITAT. 2003. The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003, Earthscan, London. Disponível em: <http://www.unhabitat.org.pdf>.

mobilidade dinâmica e de contínua expansão nas periferias urbanas, principalmente ao longo do processo de desenvolvimento contemporâneo apresenta “[...] nuances de acordo com a evolução da estrutura econômica e da conjuntura nacional” (NASCIMENTO, 2001: 56).

Na lógica da acumulação capitalista deste desenvolvimento, as estratégias públicas de enfrentamento à situação de pobreza e suas representações, independente dos estabelecimentos de fronteiras e ou de critérios nas definições, sempre estiveram distantes da efetiva realidade destes segmentos e de suas concretas necessidades sociais. As ações das políticas públicas não alcançam uma maior universalização dos direitos sociais, e a pobreza, mesmo vista enquanto uma questão social crítica, não rompe sua dinâmica, principalmente porque as políticas sociais, seguiram uma concepção de caráter transitório, voltadas para a compensação de carências, sem, contudo, inclui-las em um processo de direitos à cidadania (YASBEK, 2004). A permanência trágica dos indicadores nacionais relativos a pobreza, perpassam dentre outras questões, pela fragilidade e dissociação das estratégias destas políticas nos aspectos estruturais determinantes que afetam essa condição social.

Na contextualização de nosso tema, buscamos desenvolver uma reflexão relativa aos assentamentos subnormais e a interação com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que constituem um instrumento urbanístico colocado em prática a partir de 1980, como produto dos movimentos de luta de moradores de assentamentos irregulares, na busca de melhores condições urbanísticas e regularização fundiária, com bases na não remoção. Dentre os princípios básicos das ZEIS, o primordial é incluir no zoneamento da cidade um instrumento, que mediante um plano específico de urbanização, possa permitir o estabelecimento de padrões próprios para determinados assentamentos (ROLNIK, 2006).

As ZEIS, como instrumento urbanístico começaram a tomar forma nos municípios, implementadas pelas prefeituras como um plano próprio direcionado para as particularidades locais, reconhecendo a diversidade dos assentamentos precários existentes, além de viabilizar intervenções urbanísticas e a legalidade que corresponda a estes tipos de assentamentos. Noção que agrega uma referência para a renovação de

espaços que abrigam aglomerados que apresentam fragilidades urbanas (socioespaciais e de infraestrutura), dentre outras situações de precariedade e, que requerem ações de intervenção urbanística e de regulação fundiária. Ações previstas no documento do Estatuto da Cidade, nas prerrogativas que estabelecem diretrizes gerais da política urbana municipal (BRASIL, 2005)¹⁰. No âmbito desta política se reconhece em termos de estatuto, a extensão do direito à cidadania a uma ampla parcela da população que permanece a margem do direito à cidade.

Neste estudo, priorizamos como exemplo de análise em nossa pesquisa, o município de Vila Velha, na Região Metropolitana da Grande Vitória-ES¹¹. A partir dos anos de 1960, a dinâmica do crescimento da região metropolitana ocorreu de forma aliada a um amplo processo de modernização da economia e a um rápido encadeamento e consolidação da industrialização/urbanização com grande impacto nas estruturas urbanas das cidades. Na trajetória deste movimento de mudanças as estratégias econômicas e sociais ocorreram de forma distinta, promovendo um crescimento desigual com elevada desigualdade econômica e uma contínua e expressiva segregação socioespacial. Processo que se intensificou nas periferias metropolitas. O IJSN¹² (2005) aponta que as questões que envolvem essa dinâmica de mudanças na região metropolitana ocorrem e se intensificam a partir da implantação dos Grandes Projetos Industriais¹².

“[...] um rápido processo de adensamento industrial e, conseqüentemente populacional e urbano que se processou por mais de três décadas [...]” “[...] a dinâmica de crescimento econômico da RMGV se deu a partir desses projetos industriais, que já haviam consolidado, no início dos anos 90, um perfil industrial-exportador para o Estado” (IJSN, 2005: 11).

¹⁰ Ver: Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. ROLNIK, Raquel (coord). 3. ed. Brasília: Pólis, 2005.

¹¹ A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), é formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. (Vitória, capital do estado do Espírito Santo/Brasil). ¹² Instituto Jones Santos Neves. Vitória/ES

¹² Ver: SIQUEIRA, Maria da penha Smarzaró. Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória – 1950-1980. Vitória: Grafitusa, 2010.

Os novos paradigmas do desenvolvimento estadual, contribuíram de forma decisiva nas mudanças ocorridas no movimento demográfico do estrado, a população urbana cresce em um ritmo contínuo e acelerado, enquanto a população rural decresce sistematicamente. O censo demográfico de 2000, registra um percentual de 46,6 da população do estado, concentrada na RMGV, sendo que, na totalidade populacional metropolitana o município de Vila Velha se destaca com uma maior concentração populacional, passando também a aglomerar até o final do século XX, o maior número de bairros, de população carente (famílias com renda entre ¼ e 1 salário mínimos) e de assentamentos classificados como subnormais da Região Metropolitana (IBGE, 2000).

Os aglomerados subnormais em Vila Velha, marcam no município uma presença de longa data, Lorena et all (2016: 389) explica que a partir de 1999, a Prefeitura Municipal através do Departamento Municipal de Desenvolvimento Urbano (Depur/ PU), apresentou estimativas destes aglomerados, na seguinte ordem: “[...] em 1980, existiriam 9,2 mil domicílios nessa situação, número que teria aumentado para 31.190, em 1995, e 36.820, em 1999. Em 2002, o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (Pemas), inserido no programa Habitar Brasil BID, estimou “[...] a existência de assentamentos subnormais, somando 38.880 domicílios, distribuídos em favelas (22,8 mil), loteamentos irregulares (15,6 mil) e áreas de preservação (480)” (Idem).

O Plano Diretor Municipal de Vila Velha (2007) tratando do zoneamento urbano, institui as Zonas de Especial Interesse (ZEI), definidas na seção VII, Art. 93:

As Zonas de Especial Interesse compreendem as áreas do território que exigem tratamento diferenciado para efeito da aplicação dos parâmetros e dos instrumentos da política urbana e para indução do desenvolvimento urbano (PDM, 2007: 48).

Na subseção I, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) Art. 98. ficam definidas: “[...] são porções do território municipal ocupadas por população de baixa renda, destinadas prioritariamente à regularização fundiária, à urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) (PDM, 2007: 49)

No PDM (2007) as ZEIS, foram identificadas em duas grandes áreas periféricas compreendendo um total de 10,52 km², o que abrange 26,5% da área ocupada do

município. As aglomerações, também estão reconhecidas como assentamentos subnormais no âmbito do Programa Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) revelando-se em todas as regiões administrativas do município com alto grau de impacto¹³. Na totalidade, o documento aponta 48 aglomerados, a grande maioria alojados em uma superfície territorial em contínuo e longo processo de ocupação irregular, outros proliferaram no tecido municipal num adensamento que tomou forma em espaços periféricos de bairros pobres mais antigos, já tradicionalmente consolidados nos eixos periféricos do município.

Com a instituição das ZEIS, o poder público municipal cria condições de regulação e controle de uso e ocupação do solo, fundamentado em parâmetros urbanísticos, alargando as possibilidades de inclusão social de uma ampla parcela da população urbana que vive à margem da cidade, alojada em áreas irregulares e precárias (ROLNIK, 2006). No município de Vila Velha, as ações públicas municipais voltadas para este fim, tiveram como direção inicial o atendimento as necessidades habitacionais, tendo como base áreas de grande precariedade, Plano local de habitação de interesse social. No projeto de produção e reabilitação habitacional, foram incluídos programas voltados para o enfrentamento de inadequação habitacional, com ações de regularização fundiária, reassentamentos, legalização das posses, urbanização, melhoria de unidades habitacionais (UH) (PMVV/PLHI, S/D¹⁴). Entretanto, o PDM (2007) não contemplou as áreas caracterizadas como assentamentos precários em sua totalidade, ficando várias outras áreas para regulamentação posterior e, embora Vila Velha, mesmo apresentando um índice expressivo de ZEIS, verificamos que prevalece um percentual de áreas de assentamentos precários mais elevado que não estão computadas para esta análise, a pesquisa verificou o que ficou posto da Lei do PDM (2007).

Os programas objetivaram atingir os principais problemas urbano-habitacionais presentes nas áreas prioritárias, buscando proporcionar à população local, uma condição

¹³ SEMPLA (2013). Organização político-administrativa do município, situa Vila Velha em 5 (cinco) regiões: Região 1 Centro; Região 2 Grande IBES; Região 3 Grande Aribiri; Região 4 Grande Cobilândia e Região 5 Grande Jucu, na qual fica situada a Aglomeração de Terra Vermelha. IJSN. Plano Diretor Urbano de Vila Velha. Projeto de Lei do Perímetro Urbano. 1979. Disponível em: www.ijsn.es.gov.

¹⁴ Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHI).

de vida mais adequada. O documento (PLHIS, S/D), analisado traz intervenções realizadas entre 2000/2013, com definição das prioridades e metas de atendimento das demandas das ZEIS, previstas até 2030.

Considerações Finais

Nesta pesquisa, foi possível observar que na delimitação das ZEIS, em suas categorias e classificações no território municipal, os aglomerados prioritários de intervenções pública correspondem as características definidas e conceituadas pelo IBGE, como assentamentos subnormais, que na diversidade da precariedade urbana periférica das cidades brasileiras designam as tradicionais favelas. Verificamos que as políticas públicas com ações voltados para os programas de atendimento aos problemas das ZEIS, tendo como amostragem o município de Vila Velha/ES, em um primeiro momento podem amenizar situações emergenciais, entretanto não atingem as raízes estruturais da pobreza com suas precariedades e vulnerabilidades socioespaciais, da segregação e da exclusão social urbana nas cidades brasileiras, não apenas por não atingir a gravidade e a amplitude do problema, como também não tem como eixo atingir essas raízes estruturais. Este quadro representa uma questão social de grande magnitude, que não pode ser pensada de forma dissociada das estruturas de poder e de suas consequentes desigualdades (OSTERNE, 2001).

As situações de precariedades sociourbanas, tradicionalmente enraizadas nas periferias das cidades e, expressas notadamente nos aglomerados irregulares, se reproduzem de forma acelerada sem acompanhamento público que possa frear a multiplicação dos mesmos, que se reproduzem pelas próprias condições de miséria da população atingida.

As políticas públicas voltadas para o enfrentamento destas situações, tem evoluído, entretanto atuam desintegradas no âmbito da complexidade da problemática socioespacial urbana e não conseguem impedir a expansão urbana desordenada nem as ocupações irregulares em áreas impróprias para habitação. Nesta perspectiva se evidencia a necessidade de uma política urbana mais integrada com um planejamento com maior abrangência, contemplando a territorialidade municipal em toda sua dimensão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2003 (Série Relatórios Metodológicos, v. 25, 6.3.1.3 (Conceitos associados à delimitação das unidades territoriais de coleta). disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 18 outubro de 2016.

_____. Censo de 2010. Aglomerados subnormais. Informações territoriais. Disponível em: www.censo2010.ibge.gov.br. Acesso em 26 de outubro de 2016.

_____. Censo Demográfico de 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

_____. Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. ROLNIK, Raquel (coord). 3. ed. Brasília: CEF / Pólis, 2005.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

IJSN. Instituto Jones Santos Neves. Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. Sistema Gestor e Informações Básicas. Vitória: 2005. Disponível em: www.ijsn.es.gov.br. Acesso em 12 de agosto de 2017.

_____. Mapeamento das Áreas de maior precariedade Social-RMGV. ZEIS. Zonas Especiais de Interesse Social. 2009. Vitória, 2009. Disponível em: www.ijsn.es.gov. Acesso em: 04 de outubro 2017.

LEITE, Antonio Dias. Crescimento econômico e evidência estatística mundial. In: LEITE, Antonio Dias e VELLOSO, João Paulo dos Reis (coords). O novo governo e os desafios do desenvolvimento. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2002 [Seminário Especial, 2002].

LORENA, Rodrigo Borrego, et all. Caracterização de assentamentos precários por meio de zonas especiais de interesse social na Região Metropolitana da Grande Vitória, Espírito Santo. In: MORAIS, M^a. da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (orgs.). Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. capítulo 11, p. 377-409. Disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs. Acesso em 12 de setembro 2017.

MARICATO, E. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. Hucitec, São Paulo: 1996.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. Pobreza e sociabilidade: vivendo por um fio. São Paulo: PUC-SP, 2001.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina. Fortaleza: EDUECE, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e subdesenvolvimento no Brasil. Verbete para o livro. In: BUENO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). Temas clássicos (e não tanto) do Pensamento Social no Brasil. 2010.. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenvsubdesenvolvimento_SchwarcBotelho.15.pdf. Acesso em 05 novembro de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA. CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA. ESTADO DO ESPIRITO SANTO. Plano Diretor Municipal de Vila Velha – ES (P.D.M.). Texto Consolidado da Lei nº 4.575/2007 – Plano Diretor Municipal – PDM. Disponível em: www.vilavelha.es.gov.br/.../desenvolvimento-urbano-plano-diretormunicipal-pdm. Acesso em 10 de agosto de 2017.

_____. Plano local de habitação de interesse social Vila Velha/ES (plhis). Disponível em <http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Apresentacao%20PLHIS.pdf>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROLNIK, R. Zona Especial de Interesse Social. Fundação Perseu Abramo: 2006. Disponível em: www.devel.fpabramo.org.br/textos-e-publicacoes/zona-especial-deinteresse-social. Acesso em 08 julho de 2017.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. O tamanho da pobreza. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

UN-Habitat. Relatório Global sobre Assentamentos Humanos. Capítulo I, 2003. Disponível em: <https://www.unhabitat.org/grhs/2003>. Acesso em 18 de setembro de 2017.

UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements, 2003. London: Earthscan. Disponível em: www.unhabitat.org/jo/pdf/GRHS.2003.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2017.

UN- HABITAT. Operational definitions for household Surveys in Cities on cure Tenure e Slums. 2002. Disponível em: [http://www.citiesalliance.org/sites/urbanindicators\[1\].pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/urbanindicators[1].pdf). Acesso em 23 de setembro de 2017.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI; Renato R.(Org). Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo, IUPERJ,1991, p. 81-112.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após 10 anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.77, p. 22- 47, 2004.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. 5ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

.